

УНИВЕРЗИТЕТ "СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ"
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ
ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ, ОДБРАНА И МИР
СКОПЈЕ



**МЕХАНИЗМИТЕ НА
КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН:
КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА**

Докторска дисертација

- МЕНТОР:

Проф. Д-р Марива МИТРЕВСКА

ИЗРАБОТИЛ:

М-р Сергеј ЦВЕТКОВСКИ

СКОПЈЕ, 2013 ГОДИНА

СОДРЖИНА

Содржина	1
Листа на кратенки	6
Идејна скица	8
1. Формулирање на предметот на истражување	8
2. Досегашни истражувања	12
3. Цели и задачи на истражувањето	13
4. Предмет на истражување	15
5. Основна хипотетичка рамка	24
6. Научна и општествена оправданост на истражувањето	25
I ВОВЕД	27
II ОСНОВИ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН	35
1. Општо за кризите и кризниот менаџмент	35
2. Активности на менаџирањето кризи	39
3. Однесување на кризните актерите: Унифициран модел	43
4. Суштината на кризите и кризниот менаџмент во Западен Балкан	51
III ЕВРОПСКАТА УНИЈА И КАПАЦИТЕТИТЕ ЗА КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ	56
1. Развој на Европската унија	56
2. Развој на Заедничка надворешна и безбедносна политика на ЕУ-ЗНБП	57
2.1. Формирање на политичката воља	57
2.2. Договорот од Мастрихт (1991) и неговото влијание	59
2.3. Амстердамскиот договор (1997) и неговото влијание	61
3. Заедничка безбедносна и одбранбена политика	67
4. Главни измени со Лисабонскиот договор кои се однесуваат на Заедничката безбедносна и одбранбена политика	71
5. Интегриран приод на Европската унија кон кризниот менаџмент	79
6. Спроведување на кризниот менаџмент на Европската унија	81
6.1. Три столба, две улоги и повеќе инструменти	81
6.2. Политички одлуки на високо ниво за координација	85
6.2.1. Процедури за кризен менаџмент	85
6.2.2. Цивилно-воена координација (ЦВКО)	86
6.2.2.1. Сеопфатен пристап на ЕУ кон кризниот менаџмент	86
6.2.3. Координациони тимови за одговор во криза (КТОК)	88
6.3. Раздвоени стратегии на иновација како организациони решенија	89

6.4. Сеопфатно решение за примена на кризниот менаџмент	94
7. Капацитети на Европската унија за кризен менаџмент	99
7.1. Развој на капацитети: Структура и инструменти на кризниот менаџмент	99
7.1.1. Засилена соработка во Заедничката надворешна и безбедносна политика	99
7.1.2. Политичко безбедносен комитет	100
7.1.3. Капацитети за воен кризен менаџмент	101
7.1.4. Капацитети за цивилен кризен менаџмент на ЕУ	104
7.1.4.1. Поврзување на цивилниот кризен менаџмент на ЕУ	107
7.1.5. Улога на Високиот претставник	111
7.1.6. Рано предупредување и политичка анализа	113
7.1.7. ЕУ-мониторинг мисии и специјални емисари	115
7.1.8. Улога на Комисијата на Европската унија	116
7.2. Хуманитарна помош на ЕУ и цивилна заштита	118
IV КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН	124
1. Оперативен кризен менаџмент	125
1.1. Примена и тестирање на кризниот менаџмент на Европската Унија на случајот со Македонија	131
1.1.1. Осврт на условите за предизвикување криза во Македонија	125
1.1.2. Инволвирање на ЕУ во Македонија до кризата 2001 год.	128
1.1.3. Инволвирање на ЕУ во Македонија за време на кризата 2001 год.	130
2. Структурен кризен менаџмент	133
2.1. Воени и цивилни мисии на ЕУ во Западен Балкан	133
2.1.1. Досегот на ЕБОП	133
2.1.2. ЕБОП операции во Западен Балкан	135
2.1.3. Полициска мисија во Босна и Херцеговина	136
2.1.3.1. Увертира на мисијата	137
2.1.3.2. Планирање, подготовка и отпочнување на мисијата	139
2.1.3.3. Наследство од меѓународните полициски ударни сили	141
2.1.3.4. Мандат на ЕУПМ прва генерација (2003-2005)	142
2.1.3.5. Одговорност за процесот на полициско реструктурирање воден од ЕУ	144
2.1.3.6. ЕУПМ 1: достигнувања и главни недостатоци	146
2.1.3.7. Премин од ЕУПМ1 кон ЕУПМ2	148
2.1.3.8. Предизвик за ефективност со мовиот мандат	149
2.1.3.9. ЕУПМ 2: нов инструмент за пореални цели	150

	2.1.3.10. Отежнато реструктурирање	153
на полицијата		153
	2.1.3.11. Активности по 2009 година	154
	2.1.4. Операција КОНКОРДИЈА	157
	2.1.4.1. Услови за спроведување и	
мандат на мисијата		157
	2.1.4.2. Спроведување и ефикасност	159
	2.1.4.3. Главни предизвици за мисијата	160
	2.1.5. Операција АЛТЕА	163
	2.1.5.1. Услови за иницирање на мисијата	164
	2.1.5.2. Подготовка и легална основа за	
отпочнување на АЛТЕА		165
	2.1.5.3. Мандат на мисијата	167
	2.1.5.4. Извршување на активностите	
на мисијата		169
	2.1.5.5. Соработка со другите тела на ЕУ	170
	2.1. 6. Полициска мисија во Македонија-Проксима	172
	2.1.6.1. Двоканалниот пристап на ЕУ	
во Македонија		172
	2.1.6.2. Делување во мултилатерална околина	182
	2.1.6.3. Перцепција на активностите	
на ЕУ за реформа на полицијата		185
	2.1.7. Тим на Европската унија за советување	
на полицијата- ЕУПАТ		187
	2.1.8. ЕУЛЕХ-	
Мисија за владеење на правото во Косово		190
	2.1.8.1. Позадина и контекст на мисијата	191
	2.1.8.2. Планирање и мандат:	
несовпаѓање на претпоставките и реалноста		193
	2.1.8.3. Задачи, структура и персонал	
на мисијата		197
	2.1.8.4. Изведба на мисијата	199
	2.1.8.5. Тековна состојба	201
	2.2. Мисиите на цивилен кризен менаџмент	
во функција на механизми на некогашниот трет столб на ЕУ		202
	2.3. Од цивилен кризен менаџмент до проширување:	
Генерална политика на ЕУ во Западен Балкан		207
	2.3.1. Внатрешно безбедносни цели на ЕУ	
во Западен Балкан		207
	2.3.2. Начините на надворешно управување	
на ЕУ во рамките на Процесот за асоцијација и стабилизација		210
	2.3.2.1. Управувањето со условеност	212
	2.3.2.2. Мрежно управување	214
	3. Пристап кон идни евентуални кризи	
во регионот на Западен Балкан		217
V КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА МЕХАНИЗМИТЕ НА ЕУ		
ЗА КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН		
		221
	1. Позадина и тековна состојба	221

1.1. Етапно воспоставување на капацитети за кризен менаџмент	221
1.2. Серија на мали мисии	225
1.3. Премин од стабилизирање кон интегрирање	227
1.4. Прашањето за мандатите на мисиите за кризен менаџмент	228
1.5. Координација на пренатрупан терен	230
1.6. Ефективност на мисиите	232
2. Инструменти на ЕБОП во Западен Балкан	236
2.1. Употребени воени инструменти	236
2.1.1. Воена мисија- Операција Конкордија	236
2.1.1.1. Научени лекции од Конкордија : достигнувања и недостатоци	239
2.1.2. Воена мисија - Операција ЕУФОР АЛТЕА	240
2.1.2.1. Суштина на мисијата	240
2.1.2.2. Успешност на Алтеа	242
2.1.3. Споредба на воените мисии на ЕУ во Западен Балкан	244
2.2. Цивилни инструменти и мисии под ЕБОП	247
2.2.1. Полициска мисија на ЕУ (EUPOL PROXIMA), Специјален претставник на ЕУ и Советодавен тим на Европската унија (EUPAT) во Македонија	247
2.2.1.1. Полициска мисија на ЕУ (ЕУПОЛ) Проксима	249
2.2.1.2. ЕУ тим за советување на полицијата	255
2.2.1.3. Предизвици за ЕУПОЛ Проксима, ЕУПАТ и СПЕУ и извлечени искуства	255
2.2.2. Полициска мисија во Босна и Херцеговина	257
2.2.2.1. Развој на мандатот на ЕУПМ	258
2.2.2.2. Ефективност на Полициска мисија-ЕУПМ	261
2.2.2.3. Проблеми во спроведувањето	264
2.2.3. Предизвик за ускладеност на употребените механизми за КМ на ЕУ во Босна и Херцеговина	266
2.2.3.1. Научени лекции	271
2.2.3.2. Простор за подобрување	272
2.2.4. Мисија за владеење на правото ЕУЛЕХ	273
2.2.4.1. Зачекорување во неизвесност	273
2.2.4.2. Спроведување на мисијата	275
2.2.4.3. Главни ангажмани на ЕУЛЕХ	279
2.2.4.4. Уникатност на мисијата	282
2.2.5. Улогата на мисиите на цивилен кризен менаџмент на ЕБОП	285
2.3. Генерални карактеристики на употребените ЕБОП мисии во Западен Балкан	287
2.4. Три главни недостатоци на ЕБОП мисиите во Западен Балкан	291
2.5. Извлечени искуства од мисиите на кризен менаџмент во Западен Балкан	295

3. Олеснување на преговори, специјални претставници, медијација, набљудување и економско-политички притисок: случај Македонија	298
3.1. Регистрирани слабости во функција на идно подобрување на системот за кризен менаџмент на ЕУ	305
4. Тековни механизми за кризен менаџмент во Западен Балкан употребени од Комисијата на ЕУ	309
5. Стратегија и механизми на ЕУ за моделирање на областа на правда и внатрешни работи во Земјите од Западен Балкан	314
6. Тековни способности за кризен менаџмент на Европската унија во Западен Балкан	316
VI ЗАКЛУЧОК	320
VII БИБЛИОГРАФИЈА	346

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

БГ	(BG)	Борбени групи
БЈРМ	(FYROM)	Поранешна југословенска република Македонија
ВКЕУ	(EUMC)	Воен комитет на Европската унија
ВП	(HR)	Висок претставник
ВШЕУ	(EUMS)	Воен штаб на Европската унија
ВШСЕС	(SHAPE)	Врховен штаб на сојузнички сили за Европа
ДЕУ	(TEU)	Договор за Европска унија
ДСА	(SAA)	Договор за стабилизацијам и асоцијација
ЕАР	(EAR)	Европска агенција за реконструкција
ЕБОП	(ESDP)	Европска безбедносна и одбранбена политика
ЕЗ	(EC)	Европска заедница
ЕК	(EC)	Европска комисија
ЕКПРП	(ECPRP)	Проект на Европската комисија за полициска реформа
ЕОА	(EDA)	Европска одбранбена агенција
ЕП	(EP)	Европски парламент
ЕПС	(EPC)	Европска политичка соработка
ЕСЕА	(EEAS)	Европска служба за надворешна акција
ЕУ	(EU)	Европска унија
ЕУЛЕКС	(EULEX)	Мисија на Европската унија за владеење на правото во Косово
ЕУММ	(EUMM)	Мониторинг мисија на Европската унија
ЕУПАТ	(EUPAT)	Тим на Европската унија за советување на полицијата
ЕУПМ	(EUPM)	Полициска мисија на Европската унија
ЕУПОЛ	(EUPOL)	Полициска операција на Европската унија
ЕУПТ	(EUPT)	Тим на Европската унија за планирање
ЕУФОР	(EUFOR)	Сили на Европска унија
ЗБОП	(CSDP)	Заедничка безбедносна и одбранбена политка
ЗВКСЕ	(DSACEUR)	Заменик врховен командант на сојузниците за Европа
ЗЕУ	(WEU)	Западно европска унија
ЗНБП	(CFSP)	Заедничка надворешна и безбедносна политика
ИПА	(IPA)	Инструмент за предпристапна помош
ИПЕ	(IPU)	Интегрирана полициска единица
ИПТФ	(IPTF)	Меѓународни полициски сили за задачи
ИФОР	(IFOR)	Имплементациони сили
ИЦИТАП	(ICITAP)	Програма за меѓународна крими истражувачка тренинг помош
ИЦК	(ICO)	Меѓународна цивилна канцеларија
ИЦМ	(ICM)	Меѓународна цивилна мисија
ИЦР	(ICR)	Меѓународен цивилен претставник
КАРДС	(CARDS)	Помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилизација
КВЕК	(ECLO)	Канцеларија за врски на Европската комисија
КВП	(OHR)	Канцеларија на високиот претставник
КЕБС	(OSCE)	Конференција за безбедност и соработка во Европа
КОНОПС	(CONOPS)	Концепт на операции
КОРЕПЕР	(COREPER)	Комитет на постојани претставници
КТОК	(CRCT)	Координациони тимови за одговор во криза
КФОР	(KFOR)	НАТО -Сили за Косово

МБР	(RRM)	Механизам за брза реакција
НАТО	(NATO)	Северно атланска договорна организација
НВО	(NGO)	Невладини организации
ОВК	(UCK)	Ослободителна војска за Косово
ОН	(UN)	Обединети нации
ОНА	(NLA)	Ослободителна национална армија
ОПЛАН	(OPLAN)	Оперативен план
ПБК	(PSC)	Политичко безбедносен комитет
ПВР	(JHA)	Правда и внатрешни работи
ПСЕ	(PSU)	Единица за професионални стандарди
ПСС	(PSC)	Постојана структурирана соработка
САД	(USA)	Соединети американски држави
САП	(SAP)	Процес за стабилизација и асоцијација
СБС	(SBS)	Државна гранична служба
СЕЦИ	(SECI)	Иницијатива за соработка во југоисточна Европа
СИПА	(SIPA)	Државна агенција за истрага и заштита
СПЕУ	(EUSR)	Специјален претставник на Европската унија
СЦПС	(CPCC)	Способности за цивилно планирање и спроведување
СФОР	(SFOR)	Сили за стабилизација
ТЕКПВР	(ECJHT)	Тим за правда и внатрешни работи на Европската
	комисија	
УНМИК	(UNMIK)	Времена административна мисија на ОН во Косово
ФАРЕ	(PHARE)	Помош за реконструкција на економските на Полска
	и Унгарија	
ХКЕК	(ECHO)	Хуманитарна канцеларија на Европската комисија
ЦВКО	(CMCO)	Цивилно воена координација
ЦИА	(CIA)	Централна разузнавачка агенција
ЦИЕ	(CIE)	Централна и источна Европа
ЦИВКОМ	(CIVCOM)	Комитет за цивилни аспекти на кризниот менаџмент
ЦТОК	(CRTs)	Цивилни тимови за одговор во криза

ИДЕЈНА СКИЦА

1. ФОРМУЛИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Периодот од крајот на Студената војна е окарактеризиран со широко распространета меѓународна нестабилност. Конфликтите беснееа ширум светот долж и попреку. Воените сили сами изолирано не можат да се справат со актуелна или потенцијална нестабилност. Балканот останува да биде политички осетливо кршлив по скоро две децении бдеење врз брутални етнички конфликти; трендот на можен распад на држави се уште постои дури и со веројатност да се забрзува. Со цел да се потпре безбедноста, вариетет на политички мерки беа потребни. Последниве беа рангирани во опсегот од воена сила до цивилни инструменти. „Ангажирањето во превенција, менаџирањето и постконфликтното градење на мирот од страна на меѓународните организации, одделни влади и невладини организации отвори една сфера на прашања за која има малку релевантни одговори (научени лекции). Ова е една од причините зошто секој нареден одговор е под знакот на прашањето: дали ќе биде поуспешен од претходниот?“¹

„Политичката анализа на можноста за решавање на кризите (crisis management) се поставува во врска со односот на суперсилите, военополитичките блокови и воените конфронтации во Европа, во прв ред. Денес во услови на нова политичка ситуација сите тие елементи сосема го изгубија значењето. Според тоа, изменетата природа на конфликтите и кризите со кои што се соочува Европа укажува на итноста од создавање на посуптилни пристапи во однос на нивното справување, наспроти досегашните кои што се покажуваат сè помалку ефикасни. Ова го потенцира и фактот што откако кризата ќе заврши многу малку или воопшто не се прават напори да се тестираат и анализираат резултатите, така што идните кризи може да се пресретнат на поорганизиран и пофлексибилен начин. Сето тоа покажува дека новиот европски контекст

¹ Георгиева, Лидија. „Кризен менаџмент: регионално искуство и дилеми за Македонија“. *Современа македонска одбрана* (2004):55-68.

не само што нуди политичка можност да се стори нешто повеќе туку создава состојба којашто неизоставно бара поставување и развивање на нов пристап.²

Механизмите на Европскиот кризен менаџмент се исполуваат низ активностите на два регионални колективни системи:

- Европската унија
- ОБСЕ.

„За секоја активност на Европската унија и Организацијата за европска безбедност и соработка, којашто е насочена да ја спречува кризата, мора најнапред да има потврда во практиката, којашто е способна да биде анализирана. Доколку таквата врска не постои, тогаш е многу тешко да се испитаат позитивните и негативните ефекти од носителите на европските активности.“³

Тука се поставува прашањето дали Европската унија може и треба да земе улога во играта за обид за превенција и разрешување на таквата нестабилност и конфликти. Европската Унија досега како цивилен актер, беше играла значајна, но некако незабележлива ролја во стабилизирањето на регионите под закана од небезбедност со употреба на економски, технички и политички средства кои и се достапни на Заедницата. Одејќи подалеку од тоа Британија и Франција ги изострија напорите за воспоставување на Европски сили за брза реакција во 1998; воени сили кои ќе ги извршуваат „Петербуршките задачи“. Како одговор, Нордиските земји, повикувајќи се на нивните силни традиции во сверата на превенцијата на конфликти и поддржани од Германската црвено-зелена коалиција, инсистираа дека способностите за цивилен кризен менаџмент треба да се развијат паралелно со воените аспекти на новата Европска безбедносна и одбранбена политика. Европскиот Совет во Келн во 1999, и последователните совети во Хелсинки, Феира, Ница и Гетеборг воспоставија четири зацртани цели за цивилната Европска безбедносна и одбранбена политика во областите од полиција, владеење на законот, цивилна администрација и цивилната заштита. Цивилната Европска

² Митревска, Маријана: „Кризен Менаџмент“. Европа 92 - Кочани, 2008, стр.59.

³ Митревска, Маријана: „Кризен Менаџмент“. Европа 92 - Кочани, 2008, стр.60.

безбедносна и одбранбена политика има за намера да им дозволи на државите членки да одговорат во краток рок на кризите кои бараат невоена интервенција.

Европската унија е нов интересен меѓународен економско-политички феномен. На неа се гледа како на единствено уникатен експеримент на интернационална соработка на европски држави и уникатна форма на модерно владеење. Структурата на ЕУ е претставена со столбови од кои за кризниот менаџмент значаен е вториот кој се однесува на Заедничка надворешна и безбедносна политика⁴. Клучен дел од Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ е Европската безбедносна и одбранбена политика, создадена со цел да и помогне на Европската унија да постигне поопсежна улога во меѓународниот безбедносен менаџмент. Така, беа создадени услови за потполно реализирање на намерата на Европската безбедносна и одбранбена политика за распоредување на неколку мисии на Европската унија.

Европската унија „на 31 март 2003 година ја започна својата прва воена операција во Македонија, под име Конкордија (Concordia). Оваа операција, Европската унија ја презеде од НАТО-сојузот, а броеше 345 припадници од 27 различни нации. Основната цел на оваа операција беше да гарантира безбедносна средина за да се олесни имплементацијата на Охридскиот рамковен договор“.⁵

Но, примената на кризниот менаџмент на Европската унија во Република Македонија своите корени ги протега малку порано, додека неговите структури се уште се изградуваа. „Светот не може да чека додека ние си ја средуваме куќата“⁶-беа зборовите на високиот претставник и генерален секретар за Заедничка надворешна и безбедносна политика. Всушност додека механизмите на кризниот менаџмент на ЕУ се уште се воспоставуваа, еден нов етнонационален суров конфликт во Југо-источна Европа се појави и ги предизвика и капацитетите и вољата на ЕУ за соодветна реакција на криза. Кризата во Република Македонија „се разви

⁴ Формално воспоставена со Договорот од Маастрихт 1992 година.

⁵ Митревска, Марина: „Кризен Менаџмент“. Европа 92 - Кочани, 2008, стр 87.

⁶ Од говорот на Хавиер Солана, "Where does the EU stand on Common Foreign and Security Policy?", Берлин, 14 Ноември 2000.

кога новите институции на Заедничката надворешна и безбедносна политика и Европската безбедносна и одбранбена политика беа на почеток на своето вистинско реализирање. Ова, беше секако, добра можност да се разбере како правните текстови се адаптираат од актерите инволвирани во нивната имплементација⁷. Во Република Македонија, помеѓу февруари и август 2001 година, оружен конфликт помеѓу албанските етнички екстремисти (УЧК)⁸ и македонските безбедносни сили, ескалираше постепено од мало локално насилство во регионот на Македонско-Косовската граница па се до работ на целосно развиена граѓанска војна која зафати голем дел од земјата. Низ целиот овој процес, кој беше периодично прекинуван или со повлекувањето на УЧК во северозападните планински предели или со нестабилен прекин на огнот, ЕУ беше длабоко инволвирана со надеж да ја превенира понатамошната ескалација.

„Европската унија, во согласност со нејзиниот капацитет, на 1 јануари 2003 година ја започна својата прва операција на цивилен кризен менаџмент, односно првата полициска мисија, стационирана во Сараево (Босна и Херцеговина). Во оваа мисија партиципираа над 30 земји со околу 500 полицајци, кои преку мониторинг, менторски и инспекциски активности требаше да ја спроведат операцијата на цивилен кризен менаџмент“⁹. Првото распоредување на Европските трупи под Европската безбедносна и одбранбена политика, следејќи ги намерите од декларацијата во 1999 год., беше во март 2003 год. во Република Македонија. ЕУФОР Конкордија ја употреби активата на НАТО и се сметаше за успешна, подоцна истата година беше заменета со помала полициска мисија, ЕУПОЛ Проксима. Оттогаш ЕУ имаше и други мали полициски, правосудни и мониторинг мисии. Како во Македонија, ЕУ испрати мировници и во Босна и Херцеговина; мисијата ЕУФОР Алтеа. Одлука за упатување мисија на Европската унија на Косово е донесена во

⁷ Митревска, Марина. „Менаџирање на кризата: Може ли кризата да се управува? “. *Годишен зборник*: Книга 60. Скопје: Филозофски факултет, 2006, 524.

⁸ Додека името УЧК (УСК) на Косово се однесуваше на Косовската Ослободителна Армија, истата кратенка се употребуваше од етничките Албанци во Македонија за Националната Ослободителна Армија (ОНА).

⁹ Митревска, Марина: „*Кризен Менаџмент*“. Скопје: Европа 92 - Кочани, 2008.

април 2006 год. а во декември минатата година Советот на Европската унија потврди дека Брисел има намера да ја преземе водечката улога во стабилизација на регионот кој има европска перспектива. Мисијата на Европската унија во Косово -ЕУЛЕХ, официјално започна да делува на 09.12.2008. год.

Оттука фокусот односно главниот проблем на моето истражување ќе биде примената на инструментите на кризниот менаџмент на Европската унија како една од позначајните активности на меѓународниот фактор на просторот на Западен Балкан. Попрецизно, прашањето на кое ќе треба моево истражување да одговори е: *Дали широкајќа форма на кризен менаџмент на ЕУ со пополниот опсег на техники и инструменти придонесува за воспоставување и зацврстување на мирот и стабилноста во регионите од Балканот кои беа погодени од криза или со сите свои недостатоци претставува пример за погореино делување и последователно предмет на јавна критика за неправилно донесени одлуки или спроведени активности?*

2. ДОСЕГАШНИ ИСТРАЖУВАЊА

На страна од моето претходно истражување (магистерскиот труд), постои значително голем број на документи кои засебно ги третираат Европската унија, кризниот менаџмент и Западниот Балкан, но, не и Европската унија и нејзиниот менаџмент на балканските простори воопшто, додека во Р.Македонија таквата литература е во помал фонд а дури ни од далеку нема доволно научни истражувања кои појасно и попрецизно би ја третирале оваа проблематика на кризниот менаџмент на ЕУ во Западен Балкан. Бројни текстови кои се однесуваат на Европската унија, одредени активности на Европската унија во контекст на кризниот менаџмент на Западен Балкан можат да се најдат на интернет страниците, при што поголемиот дел од нив се од странски автори и на англиски јазик. Значително помал број на лесно достапни текстови на истата таа тема се напишани и соодветно

презентирани на јазикот на авторите од балканските простори. Презентациите на текстовите на различните автори не секогаш укажуваат на хармонизирани перцепции. Станува збор за проблематика која е политички мотивирана и токму затоа се случува да проверјуваат политички ставови и интереси на авторите. Оттука ќе бидам внимателен во мојот обид низ ова истражување ќе биде да дојдам до дополнителни сознанија и факти за она што досега кај нас не е проучувано и публикувано или поинаку кажано ќе се обидам да презентирам моевидување и разбирање на темата која се уште е недоволно експлоатирана. Тоа ќе биде едно интердисциплинарно истражување каде во намерата да ги судрам различните ставови и мислења на бројните автори ќе применим компаративна анализа која ќе ми помогне од една поширока рамка на гледишта да го извлечам најголемиот заеднички содржател. Од одигрувањето на дел од третираните настани се изминати неколку години, но дел од нив се се уште тековни а дел допрва ќе се одвиваат. Токму затоа и проблематиката не само што не губи од значење, туку напротив поттикнува дополнителен интерес бидејќи истата е во корелација со определбата на Балканските народи за членство во ЕУ и изградба на современи безбедносни системи кои се компатибилни со системите на земјите членки на евроатланското семејство. Оттука сум и на мислење дека моево идно истражување заслужува внимание.

3. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Станува збор комплексно истражување кое се темели врз дострелот и ограничувањата во примената на видоизменетиот цивилен и воен Европски кризен менаџмент, па затоа целиот тој процес би бил проучуван во услови на значителен интерес на главните политичко безбедносни чинители во Западен Балкан.

- a. **Општата научна цел** ќе биде да се утврди *влијанието на Европскиот кризен менаџмент врз успешно решавање на*

кризите во Западен Балкан. Поконкретно, да се утврди дали и како механизмите на кризниот менаџмент на Европската унија преиспитуваат придонес за успешно менаџирање на кризите и пост-кризниот состојби во Р.Македонија, Босна и Херцеговина и Косово. Станува збор за нововоставени механизми на кризен менаџмент и воопшто кризниот менаџмент како нов концепт на Европската унија. Имено, Европската унија дури со Договорот од Мастрихт и Договорот од Амстердам го воведува моделот за управување со кризи. Основната структура и дел од механизмите за кризен менаџмент ЕУ ги воспостави непосредно пред избивањето на кризата во Р. Македонија. Македонија и Босна и Херцеговина се две земји каде Европската унија за првпат ги беше тествала своите механизми низ испраќање на мисии на воен и цивилен кризен менаџмент соодветно. Успехот/неуспехот на ново воспоставената мисија во Косово допрва ќе биде предмет на полемика. Останува да се истражи дали постепениот развој и примена на инструментите на кризниот менаџмент на Европската унија беше најдоброто решение помеѓу декларациите на Советот и настаните на теренот.

б. Задачи на истражувањето

Поаѓајќи од општата цел основните задачи на истражувањето би биле:

- *да се утврди какво е значењето што кризата во Македонија го имаше за Република Македонија, за регионот и за Европа во целосно.*
- *да се утврди успешноста на кризниот менаџмент на надорешниот фактор-специфично ЕУ, во Република Македонија.*
- *На кој начин искусноста на ЕУ од случајот на Македонија влијае за понатамошно подобрување на*

системот за кризен менаџмент на ЕУ и примена на неговите механизми во Босна и Херцеговина и Косово ?

- *дали менаџирањето на ЕУ во различни фази од одредена криза, придонесува за нејзино ограничување, разрешување и развој на општојни позитивни решенија?*
- *идентификација на лимитирачките фактори на кризниот менаџмент на Европската Унија и нивната улога.*

Практична цел на ова истражување би била поттикнување на понатамошно проучување кое не би било толку јасно насочено кон конвенционалното прашање за тоа како кризите се разрешуваат, туку кон едно подлабоко и теоретски поважно прашање за тоа зошто Европската унија ги разрешува кризите. Ова проучување кое ги објаснува инструментите на Европската унија за „успешно“ менаџирање на кризите во Западен Балкан ќе претставува основа да се одговори на прашањето за интересот на Европската унија за успешно и конструктивно разрешување на кризите. Со други зборови да се одговори на сложеното прашањето зошто ќе се бара една објаснувачка теорија за тоа како кризите се корисни за европската интеграција, теорија на која ќе и претходи презентација за начините на кој кризите се разрешувани од Европската унија.

4. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

„Во последните неколку години менаџирањето на кризите е приоритетна тема на безбедносните агенда на меѓународните, владините и невладините организации. Овојпат таа, за разлика од приоритетот за менаџирање со кризите помеѓу актерите на Студената војна, е предизвикана од новото безбедносно опкружување исполнето со неklasичните закани и предизвици за безбедност. Кризниот менаџмент и како инструмент на меѓународните безбедносни институции и како инструмент на владите со кој ќе ја зајакнат безбедноста во транзициските демократии, стана, актуелна тема за

анализа. Меѓународното менаџирање на кризите, пред се, се соочи со закани кои бараат многу побрз покоординиран одговор и стратегија за менаџирање кој ги надминува капацитетите на исклучиво военото менаџирање на кризите“.¹⁰

Менаџирањето на кризите стана составен дел од агендата на многу западни демократии. Одовде и произлегува прашањето: *Дали земјите-членки на Европската унија имаат капацитетите за справување со проблемите на Унијата во областа на кризниот менаџмент?*

Предметот на ова истражување е развојот и практичната примена на механизмите на кризниот менаџмент на Европската унија во Западен Балкан. Во овој контекст во постоечката политика на Европската унија се истакнуваат две области. Првата, може да се сфати како долгорочна или структурална превенција, додека втората се однесува на краткорочните напори или оперативно делување кое е познато како кризен менаџмент. Првата категорија има за цел елиминација на вкоренети причини за конфликт и тежнее кон примена на долготрајни решенија кои се обично применливи во пред-кризната фаза и пост-кризната фаза. Втората категорија е збир на мерки кои превенираат насилство и/или ја оневозможуваат неговата ескалација, во вертикала или пак проширување на кризата во други региони. Двете области се реализираат низ широк спектар на различни активности кои различно и селективно се применуваат во секој конкретен случај. Примената на инструментите на кризниот менаџмент на Европската унија на просторите од Западен Балкан е силен предизвик за безбедносната политика на Европската унија. Неуспехот на европскиот кризниот менаџмент ќе резултира со последици за цела југоисточна Европа. Достигнувањето на целите на Пактот за стабилност на југоисточна Европа е во влог. Истиот тој неуспех значи последица за започнатите интегративни европски процеси. Тоа би било и назадување во нововоставената Заедничка

¹⁰ Митревска, Марина : „Кризен Менаџмент“. Македонска ризница - Куманово, 2005, стр 107.

надворешна безбедносна политика. Кризата во Република Македонија преставуваше прв тест случај за на кризниот менаџмент на ЕУ. Тест од кој се извлекоа одредени искуства кои се значајни за идниот развој на нововоспоставените безбедносни структури. Станува збор за општи искуства чија применливост во некоја идна криза треба да се потврди со ангажманите на ЕУ во во Босна и Косово. Ќе биде потребно да се согледа дали е воопшто можно да се применува некаков универзален модел за менаџирање на кризи. Општата применливост (доколку е можна) на различните активности на кризниот менаџмент на ЕУ овозможува потполно нов квалитет на вкупниот меѓународен кризен менаџмент.

Дефинирањето на предметот на истражувањето ќе се изведе низ поединечно дефинирање на повеќе клучни поими кои ќе помогнат за комплетно операционализирање на проблемот.

Криза. Може да се одигра на персонално или социетално ниво. Може да биде трауматична или стресна промена во нечиј живот, или нестабилна социјална ситуација, во политичка, општествена, економска и воена сфера или голем настан во животната средина, особено оној кој вклучува неизбежна насилна промена. Малку полабаво, тоа е термин со значење на *време за проверка* или *иштен настан*.

Вебстер кризата ја дефинира како „точка пресвртница кон подобро или полошо“; како „одлучувачки момент“ или „круцијално време“.¹¹

Според Розентал, кризата претставува сериозна закана на основните структури или фундаменталните вредности и норми на општеството. Согласно неговата аргументација терминот криза се користи како концепт за сите видови негативни случувања. Во поширока конотација се применува за ситуации кои се неочекувани, непожелни, непредвидливи а кои предизвикуваат опасност.

Управувањето е акт на насочување на луѓето кон постигнување на некоја цел.

¹¹ Fink, Steven. „Crisis management: Planning for inevitable“. Lincoln, USA: iUniverse, Inc. 2002, 15.

Менаџмент. Во едноставна смисла претставува акт на здружување на луѓето кон постигнување на посакувани цели. Менаџментот вклучува планирање, организирање, ресурсирање, водство или насочување и контрола и организација (група од еден или повеќе луѓе или ентитети) или напор со намера да се постигне цел. Ресурсирањето опфаќа распоредување и манипулација на човечки ресурси, финансиски ресурси, технолошки и природни ресурси.

Менаџментот исто така се однесува на човек или луѓе кои го изведуваат актот на менаџирање.

Во теоријата на менаџментот постојат повеќе пристапи за дефинирање на менаџментот. Според првиот менаџментот е процес на извршување на работите ефективно и ефикасно со помош на други луѓе. Според вториот, менаџментот се дефинира и од аспект на ситуацијата во која се применува. Во оваа смисла менаџментот укажува на односите меѓу важни варијабли во опкружувањето и соодветен концепт-менаџмент и техники за ефикасно остварување на целите. Според третиот пристап, менаџментот е процес на извршување на одредени функции како: планирање, организирање, поттикнување и контролирање и остварување на поставени цели со помош на ресурси. Според четвртиот пристап, од аспект на одлучувањето, менаџментот е континуирано донесување одлуки, извршување и ревизија.

Кризниот менаџмент е систематски обид да се избегнат кризите или да се управуваат кризните настани кои се случуваат.

Дејвид Робертсон кризниот менаџмент го дефинира како добра дипломатија со која се настојува да се реши нестабилната состојба со одбегнување на тензии.¹²

„Кризниот менаџмент- планирање на кризата, пресвртницата- е умешност на отстранување на поголемиот дел од ризикот и несигурноста за да ви дозволи да постигнете поголема контрола врз вашата судбина“.¹³

¹² Митревска, Марина: „Кризен Менаџмент“. Европа 92 - Кочани, 2008, стр36

¹³ Стевен Финк точката пресвртница ја поистоветува со првата фаза на кризата.

Според American Heritage Dictionary, кризниот менаџмент е комплекс од специјални мерки преземени под притисок за решавање на проблемите предизвикани од криза.

Практиката на кризниот менаџмент вклучува обиди да се елиминира технолошкиот неуспех како и развој на формален комуникациски систем за да се избегне или да се менаџира кризна ситуација. Кризниот менаџмент се состои од вештини и техники потребни за постигнување, разбирање и справување со сериозна ситуација и тоа особено од моментот во кој настанува па се до точката кога процедурите за закрепнување започнуваат. Кризниот менаџмент подразбира методи употребени како одговор на реалноста и на перцепцијата за криза како *план за кризен менаџмент*. Кризниот менаџмент исто така вклучува воспоставување на мерки за дефинирање на можни сценарија кои би сочинувале криза и последователно би требале да предизвикаат неопходни механизми за одговор. Се состои од комуникации кои се одвиваат во рамките на фазата за одговор од сценаријата за итен менаџмент.

Сродните термини *иџен менаџмент* и *менаџмент во континуитет* се фокусираат на незабавна но краткотрајна *прва помош* тип на одговор и на подолготрајни услови на *здравување* и фази на обнова. Кризата меѓудругото е и одреден аспект од менаџирањето на ризици, иако е најверојатно неточно да се каже дека кризниот менаџмент претставува неуспех на *менаџментот на ризици* затоа што никогаш не е можно потполно да се намалат шансите за случување на катастрофи.

Кризниот менаџмент понекогаш се однесува и на *менаџмент на инцидент*, иако одредени индустриски специјалисти аргументираат дека терминот кризен менаџмент е попрецизен.

Конфликтот е состојба на дисхармонија предизвикана од актуелна или перцепирана опозиција на потреби, вредности и интереси или нешто или некој во однос на кој или кое вие сте против. Конфликтот може да биде внатрешен (во себе) или надворешен (помеѓу две или повеќе индивидуи). Конфликтот како концепт може да помогне во објаснувањето на многу аспекти од општествените живот и смрт како социјално несложување, конфликт на интереси и борба меѓу индивидуи, групи или

организации. Во политичка смисла терминот *конфликт* се однесува на војни, револуции или друг вид на борба, кој може да вклучи употреба на сила како во терминот *оружен конфликт*. Без соодветно договарање или разрешување, конфликтот во социјални услови може да резултира со стрес или тензии помеѓу засегнатите.

Конфликтот како што е сфатен во професионалната работа на *разрешување на конфликт* (кое може да биде победа-победа, каде двете страни го добиваат тоа што го сакаат, победа-пораз, каде само една страна го добива тоа што го сака, или пораз-пораз каде ниту една од страните не добива) вообичаено ја има следнава дефиниција: „Две или повеќе страни, со перцепирани некомпатибилни сили, бараат начин како едни на други да си ја поткопаат способноста за потрагата по целта“.

Но, не треба да се поистовети разликата помеѓу присуството и отсуството на конфликт со разликата помеѓу натпревар и соработка. Во натпреварувачката ситуација, две или повеќе индивидуи или страни имаат меѓу себе неконзистентни цели, при што секоја страна во обидот да ги оствари своите цели ќе ги минира обидите на другите да ги постигнат нивните. Затоа, натпреварувачките ситуации по својата природа, предизвикуваат конфликт. Конфликтот исто така може да се случи во кооперативни ситуации, во кои две или повеќе индивидуи или страни имаат конзистентни цели, но, поради начинот на кој една од страните се обидува да ги постигне на своите цели може да ја поткопа другата страна.

Судирот на интереси, вредности, активности или насоки често предизвикува конфликт. Тој се однесува на постоењето на тој судир. Психолошки, конфликт постои кога редукцијата на еден мотивирачки стимул подразбира зголемување на друг, при што ново прилагодување е потребно. Зборот е применлив уште во првиот момент на одигрување на судирот. Па дури и кога велите дека е потенцијален конфликт ние имплицираме дека веќе постои *конфликт во насоки* иако таквиот судир се уште не се одиграл.

Менаџмент на конфликти се однесува на долготраен менаџмент на нерешливи (упорни) конфликти. Обележува вариетет од начини со кои луѓето се справуваат со неправда-застанувајќи зад она што тие сметаат

дека е исправно и против она за кое сметаат дека е погрешно. Тие начини вклучуваат различни феномени како интриги, потсмев, тероризам, војна, расправа, геноцид, право, медиација и избегнување. Кои форми од менаџментот на конфликти ќе бидат употребени во одредена ситуација може да биде предвидено и објаснето преку социјалната структура- или социјалната геометрија- на случајот. Менаџментот на конфликти не е исто што и разрешувањето на конфликти. Второво, разрешување на конфликти, се однесува на разрешување на препирка со согласност за едната или двете страни, додека претходното - менаџирањето на конфликти- се однесува на тековен процес кој можеби никогаш нема да има разрешување. Така на пр. интригите и разидувањето се многу заеднички методи на конфликтниот менаџмент, но ниту еден не вклучува разрешување. Ниту пак е исто со *трансформација на конфликти*, кој настојува да ги преформулира позициите на страните во конфликтот.¹⁴

Европската Унија е политичка и економска заедница на дваесет и седум држави лоцирани во Европа. Воспоставена е во 1993 година со Договорот од Мастрихт со додавање на нови области од политиката на претходно постоечката Европска заедница. Со близу 500 милиони граѓани, ЕУ комбинирани генерира приближно 30% влог од светскиот номинален бруто домашен производ. Делувањето на ЕУ е мешавина од наднационализам и интерговерментализам. Она што ја прави спецификата на Унијата се нејзините институции. Станува збор за сложена институционална градба и специфични меѓуинституционални односи во самата Унија како и на односите во Унијата со оние на национално и поднационално ниво. Главни институции и тела на ЕУ се: Европската комисија, Европскиот парламент, Советот на европската унија, Европскиот совет, Европскиот суд на правдата и Европската централна банка.

Западен Балкан. Институциите на Европската унија и државите членки Западен Балкан го дефинираат како Албанија и конститутивните републики од поранешна Југославија, без Словенија. Европската банка за

¹⁴ <http://www.thefreedictionary.com/conflict>

реконструкција и развој, терминот *Западен Балкан* го користи за гореспоменатите држави но без Хрватска.

Прекин на огнот (или примирје) е привремено запирање на војната или некој оружен конфликт, каде секоја од страните во конфликтот се согласува со другите за суспендирање на агресивните акции. Прекилот на огнот може да се објави како дел од формален договор, но исто така е наречен како дел од неформално разбирање помеѓу спротивставени сили.

Мировен договор е согласност помеѓу две непријателски страни, обично земји или влади, кој е формален завршеток на оружен конфликт. Се разликува од примирјето, кое е согласност за запирање на непријателствата или од капитулацијата во кој армијата се согласува да се предаде.

Дијалог претставува реципрочна конверзација помеѓу два или повеќе ентитети.¹⁵

Мониторинг. Општо означува средства за да се постигне свесност за состојбата на одреден систем. Пример: Да се набљудува одредена ситуација за промените кои можат да ги претрпи низ времето, со употреба на набљудувач или одредена мерна направа; да се набљудува однесувањето или комуникациите помеѓу индивидуи или групи; набљудување на компетентност при одредена задача; клиничко набљудување за нови медицински лекови и сл.

Насилството е употреба на физичка сила за да се нанесе повреда или да се малтретира. Зборот широко се употребува и за да се опише деструктивна акција на природни феномени. Многу почесто зборот опишува насилна човекова деструкција на имот или повреда на лица, најчесто намерно како и насилна вербална и емоционална навреда која ги повредува другите.

Вообичаено сфаќање е дека е вид на социјално дестрување (физичко или вербално) насочено кон повредување, злоупотреба или убивање на некого или за оштетување на нечија сопственост и посед по пат на примена на физичка, психичка или друг вид на сила.¹⁶

¹⁵ <http://www.ocfs.state.ny.us/ohrd/materials/23068.pdf>

¹⁶ На пример, во *Advanced Learners Dictionary*, Oxford: Oxford University Press, fifth ed 1998, за насилството ги наоѓаме следните одредници: однесување со намера да се повреди или

Галтунг, насилството го дефинира како разлика меѓу потенцијалното и актуелното во однесувањето на луѓето. Според него, насилството постои кога поради одредено влијание човечките суштества фактички покажуваат соматски и ментални остварувања кои се помали од нивните потенцијали.¹⁷

Граѓанска војна е војна во која страните во рамките на исти култури, општество или националност се борат едни со други за остварување на контрола врз политичката моќ. Граѓанската војна е разбрана и како „насилен конфликт во држава кој се води од организирани групи кои имаат за цел да ја преземат моќта во центарот или во некој регион или да ја сменат владината политика“.¹⁸

Разоружувањето подразбира акт на редуција или лишување од оружје. Потполното разоружување се однесува на систематски распоред и систем за планирање на намалувањето на оружјето и подготовки за војна на интернационална, мултинационална основа. Во милитаристичка смисла претставува редуција на воениот естаблишмент до одредено ниво утврдено со меѓународен договор.¹⁹

Воена операција е употреба на воени ресурси за постигнување специфична цел. Вклучува планирање, пресметка и давање (или примање) на информација. Може да вклучува извршување на стратегиски, тактички, услужни, тренинг, или административно воени мисии во процесот на изведување на борба, вклучувајќи движење, снабдување, напад, одбрана и маневар неопходни за постигнување на целите на било која битка или кампања. Воените операции обично носат кодирано име.

убис некој, додека пак во Random House Webster Dictionary, на зборот насилство му се припишуваат следните значења: 1) енергична и интензивна сила; 2) група и опасна физичка сила, дејствување или третман; 3) неправедна примена на сила или моќ и други.

¹⁷ J. Galtung, Violence, Peace and Peace Research, *Journal of Peace Research*, 6:167-91

¹⁸ J. Fearson, "Iraq's Civil War", *Foreign Affairs*, Mart/April 2007

¹⁹ Види пошироко на <http://www.answers.com/topic/disarmament>

5. ОСНОВНА ХИПОТЕТИЧКА РАМКА

Врз основа на општиот пристап на проблемот за влијанието на механизмите на кризниот менаџмент на Европската Унија во разрешувањето на кризите во Западен Балкан и врз основа на веќе поставените цели на ова истражување ќе ја поставам следнава општа хипотеза:

Примената на механизмите на кризниот менаџмент на Европската унија на кризните простори од Западен Балкан, придонесува за поголема ефективност на процесот на менаџирање на кризите и за олеснување на процесот на посткризна реконструкција и стабилизација на општеството .

Покрај општата хипотеза ги поставуваме и следниве посебни хипотези:

1. *Навремената примена на кризниот менаџмент на ЕУ во Република Македонија придонесе за попречување на граѓанска војна и брзо убедување на страните во судирот да се согласат на мировен договор кој би ја повратил меѓуетничката рамнотежа.*
2. *Цивилниот кризен менаџмент на Европската унија во Република Македонија низ одредени свои форми го олесни и забрза процесот на кризно разрешување.*
3. *Мисијата на цивилен кризен менаџмент на ЕУ-EUPOL и операцијата на ЕУ- ALTHEA во Босна и Херцеговина беа во функција на градење стабилна и мултиетничка држава.*
4. *Мисијата на ЕУ во Косово -ЕУЛЕКС заснована врз претходните искуства на ЕУ на Балканот има за цел изградба на механизми за владеење на правото.*

Како поединечни хипотези би ги издвоил:

1. Доколку не интервенираше ЕУ со дел од своите инструменти на менаџмент тогаш ќе беше оневозможено: брза и навремена превенција на насилството, перманентен дијалог на двата

политички блока, *кризно разрешување* и посткризна *стабилизација* на Македонија.

2. Присуството на ЕУ во Босна и Херцеговина е со цел за обезбедување на имплементација на Дејтонскиот договор, зајакнување на локалните капацитети и поддржување на прогресот на државата.
3. Ангажманот на ЕУЛЕКС низ соработката со затекнатите институции ќе биде од општа корист за граѓаните на Косово, особено за малцинските заедници низ гаранција на слободно движење, безбедност, пристап до правосудниот систем, решавање на имотните спорови итн.

6. НАУЧНА И ОПШТЕСТВЕНА ОПРАВДАНОСТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Потрагата по разбирањето- која е суштина на секое истражување- е придружена со откритија и креативност. Научното истражување генерира ново знаење и води кон нови творби и процеси што пак допринесува кон подобрување на животот на целокупното човештво. Научното истражување нуди можност дека проблемите со кои се соочува едно општество денес, еден ден ќе бидат надминати. Истражувањево од научен аспект сметам дека е важно затоа што досега недоволно беше третирана засилената активност на Европската унија во сферата на цивилниот и воениот кризен менаџмент и уште помалку доволно проучена улогата која ја имаше меѓународниот фактор во решавање на кризите во Западен Балкан и улогата на тој меѓународен фактор во постконфликтното санирање на состојбата во државите. Научната вредност од моево проучување ќе биде засилена со придонесот на резултатите за подобрување на квалитетот на образованието на секое ниво. Во областа на културата ќе промовира сфаќање и ценење на историјата, општеството и културата, ќе обезбеди подлабоко разбирање на јазиците, однесувањето и религијата на национално и меѓународно ниво. Во сферата на развојот ќе

ја засили соработката помеѓу владите, универзитетите и одредени индустрии за развој на способности и техники за подобрување на животниот стандард.

Општествената оправданост пак произлегува од тоа што истражувањето ќе придонесе во извлекување позитивни и негативни искуства од применетиот систем за кризен менаџмент на Европската унија. Знаењето и разбирањето како и во случајот со научната оправданост ќе го подигнат степенот на образование во нашето општество, поттикнувајќи проучување на безбедносни прашања, помагајќи им на студентите од другите дисциплини да ја согледаат интердисциплинарната релевантност на безбедноста со нивните сопствени студии. Многу повеќе, ќе бидат во функција на професионалниот развој на субјектите кои се врзани за безбедносниот сектор. Не само што безбедносните прашања ќе ги приближи до внимание на јавноста, туку и ќе го зголеми јавното разбирање за безбедносните проблеми. Безбедносните проблеми се континуирани и променливи. Безбедносните системи не се совршени. Тие се во постојана надградба. Тие се замислен стандард кој е тешко остварлив. Но, безбедносните системи на земјите од Западен Балкан се многу далеку од „стандардот“ на Европа. Иако и европскиот безбедносен систем е во тековна надградба сепак, претставува еден корисен шаблон за начин на употреба на структурата, механизмите, силите и средствата во справување со кризни ситуации. На нашиот систем за кризен менаџмент нужно му е подобрување кое би ја зголемило ефикасноста во справување со новите закани и предизвици и со тоа би се постигнала нужната усогласеност со безбедносните структури на колективните системи кон кои земјите од Западен Балкан заедно целат.

I ВОВЕД

Во текот на деведесеттите години на минатиот век, претставата за превенција на конфликти забележа импресивен развој. Тоа беше нејзина повторна појава на меѓународна сцена кога генералниот секретар на Обединетите нации, Бутрос Гали во Агендата за мир од 1992 год. го сковал изразот *превентивна дипломатија*. Оттогаш, неколку меѓународни организации или мултилатерални институции, вклучувајќи ги ОН и нејзините суборганизации, ОБСЕ, Организацијата за економска соработка и развој или Г-8, имаат објавено голем број на документи и декларации со кои се обврзуваат себеси: кон превенција на насилни и оружени конфликти, за промена во нивните политики соодветно (на пр. во областа на развојот или финансиската помош) и да развијат нови или да ги реформираат старите инструменти, рангирајќи ги од мисии за изнаоѓање факти или набљудувачки мисии, специјални претставници, употреба на санкции, напори за градење на мирот, градење на институции, процеси на реконсилијација, па се до хуманитарна помош како и долгорочна финансиска и економска помош. Реториката на ваквите фамозни декларации не беше едноставно конкретно да се изреализира. Она што тогашниот Генерален секретар на ОН Кофи Анан го нарекол *култура за превенција*, сè уште треба да се развива.

Желбата да се обезбеди долготраен мир помеѓу европските нации ќе го изроди проектот Европска интеграција. Од својот почеток, Европската заедница го поткрепува помирувањето и хармоничниот развој во Западна Европа, помагајќи во зголемување на стабилноста, подигнување на животниот стандард и промовирањето на блиски врски помеѓу нејзините држави-членки. Подоцна, преку соработката, низ програмите за надворешна помош, преку процесот на проширување и низ ЗНП, Европската унија бараше начин како да проектира стабилност и долготраен мир и надвор од нејзините граници.

Со почетокот на веков се виде дека ЕУ најверојатно конечно почна да станува сериозна во врска со преостанатата празнина во нејзиниот систем-способноста да истакнува моќ на решителност и надвор од

нејзините граници. Евидентно е дека меѓународната заедница не беше доволно подготвена за предизвиците со кои се соочи во Западен Балкан по војните во Југославија за време на 90-тите. Дипломатите бараа подобрена комуникација помеѓу бројните преклопливи агенции. Но, големите сили беа немоќни да се соочат со предизвиците на рационализацијата, оставајќи широко отворено поле за парадигмата на негативна координација. Соочена со конфликтите во Западен Балкан, но, исто така и со десет-годишниот процес на пост конфликтна стабилизација Европската унија си ја прокламираше водечката улога за себе со преземање политичката обврска за превенција на насилни конфликти. Тоа влијаело на одлуката на државите членки на ЕУ да развијат капацитети за одговор на кризи во рамките на Европската безбедносна и одбранбена политика, но беше потребно време за Унијата да си ги развие потполно сопствените инструменти за акција.

Исто така се покажало дека остварувањето на проектот за *мир и стабилност* надвор од Унијата бара од Унијата да употреби вариетет на поврзани средства и развивање на соодветен микс од механизми кои се однесуваат на периодите: пред-криза, активна криза и посткризна ситуација. Оттука се наметнуваат прашањата дали и како ЕУ ги преведе своите концепти во пракса: Дали ЕУ беше способна да се придвижи од стратегиски идеи кон координирано планирање во својата потрага по обединети политики на кризен менаџмент?!

Целите на надворешната и безбедносна политика на Унијата кои што стојат во Договорот за Европската унија се заеднички цели кои засновани на општите цивилизациски принципи ги поткрепуваат и активностите на останатите меѓународни организации, но сепак, инволвирањето на ЕУ во кризниот менаџмент е специфично по тоа што е сместено во рамката на надворешната акција на Унијата. Во таа смисла ЕУ во своето делување во сферата на кризниот менаџмент, покрај политичките цели, мора во предвид да ги земе и другите интереси и приоритети на Унијата во целост но и оние на нејзините составни земји-членки.

Но, за ваквата улога на ЕУ на меѓународна сцена не постои теоретски договор. Па, така во обид да се објасни улогата на ЕУ во кризниот менаџмент мора да се тргне од правната рамка на нејзината безбедносна и одбранбена политика односно од член 17.2 од Договорот за Европската унија. Тука се дефинирани т.н. Петербуршки задачи кои се наследени од Петербуршката декларација на ЗЕУ а се однесуваат како на воените задачи така и на цивилните. Воената димензија на кризниот менаџмент на ЕУ беше развиена уште од 1999 година внатре во Европската безбедносна и одбранбена политика и има јасен меѓувладин карактер. Сепак, цивилните аспекти на кризниот менаџмент на ЕУ се помалку добро дефинирани затоа што тие потенцијално опфаќаа поширок спектар на политики и инструменти кои беа имплементирани под меѓувладиниот столб и столбот на Заедницата. Развојот на цивилната компонента беше инициран на Европскиот совет во Феира во 1999 год. година и повторно на Европскиот совет во Гетеборг во 2001 година што претставуваше придонес на Комисијата, која се стремеше да ја подобри сферата каде меѓународната заедница покажа дека има недостатоци. Затоа, во 2002 година Унијата одлучи да ги развие цивилните аспекти од кризниот менаџмент во четири приоритетни области и тоа: полиција, зајакнување на владеењето на правото, зајакнување на цивилната администрација и цивилната заштита. Специфичните способности во овие четири полиња можат да се користат и во контекст на операции предводени од ООН или од ОБСЕ. Во текот на изминатите 10 години се покажа дека всушност она што беше помалку впечатливо и развивано како второстепена компонента и еден вид комплементарно надополнување на воената структура е всушност посилната димензија на кризниот менаџмент на ЕУ. Поаѓајќи од недостатокот на политичко и медиумско внимание кое што беше дадено на цивилните средства за менаџирање на кризи во споредба со воените аспирации во рамките на Европската безбедносна и одбранбена политика; интересно е дека првата мисија на Европската безбедносна и одбранбена стратегија е невоена: имено на 1 јануари 2003 година ЕУ ја отпочна меѓународната полициска мисија во Босна и Херцеговина. Потоа, исто така во 2003 година ЕУ ја

започна и својата прва воена операција- операцијата Конкордија во Македонија. Но, вистинската примена на инструментите за менаџирање на кризи Европската унија во Македонија ја започна порано, уште во самата жестина на кризата во Македонија во 2001 година- значително искуство кое понатаму беше искористено во развојот на штотуку започнатата изградба на структурите за кризен менаџмент во рамките на Унијата. Кризата во Република Македонија беше добра можност да се види како правните текстови се адаптираат од актерите кои се инволвирани во нивната имплементација. И покрај тоа што оттогаш е измината една цела декада, целосно заокружување на политиката на кризен менаџмент во Европската безбедносна и одбранбена политика и во рамките на севкупното делување кон надвор на Европската унија е сеуште неизвесно. Постојат одредени прашања кои ќе треба да се финализираат како на пример тајмингот на цивилните мисии истражуван од Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент во контекст на тоа дали таквите мисии треба да следат по евентуалната воена кампања, или пак постои можност за нивно комбинирање. Ефективноста на употребените механизми во се уште тековната мисија за владеење на правото во Косово-мисија која е уникатна по неколку елементи- останува подлабоко да биде анализирана во иднина. Во секој случај, Европската унија има акумулирано прилично научени лекции од нејзините балкански искуства, како што стои во Европската безбедносна стратегија.

Севкупното истражување на механизмите на кризниот менаџмент на ЕУ во Западен Балкан ќе биде во насока на утврдување на два клучни елементи: Дострелот на ефективната функција на активностите на кризниот менаџмент на ЕУ воопшто; и правилната (или неправилната) поставеност на структурата за кризен менаџмент на ЕУ. Во однос на првото се поставува прашањето за успешноста на изолираното делување на Европската унија од останатите меѓународни организации, или поинаку поставено дали комплементарното делување на ЕУ со други безбедносни организации и дава нов квалитет на функцијата на кризен менаџмент?! Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) беше активна во полициски мисии на Балканот пред Европската унија. Во

случајот на полициска реформа, како Советот на Европа така и ОБСЕ си го бараа својот удел во акцијата во дополнение на неколкуте актери на ЕУ. Во БиХ и во Македонија, Унијата мисиите ги презеде од НАТО. Во Косово пак, мисијата на ЕУ беше мисија наследничка на ОН. Но, земјите членки на ЕУ беа ангажирани и во други цивилни придонеси за разрешувањето на нестабилната состојба на Балканот низ делувањето во други организации. Па, во тој контекст е интересно да се истражи дали потесно кризниот менаџмент на Европската унија го помага вкупниот меѓународен кризен менаџмент. Западниот Балкан се покажа како одличен тест полигон за развиената способност на ЕУ во сферата на кризниот менаџмент со сите нејзини квалитети и пропусти. Со тоа се надоврзуваме на вториот клучен елемент- за поставеноста на инструментите и механизмите на кризниот менаџмент во имплементацијата на надворешната политика на ЕУ. Колку поставените четири задачи (или подобро речено пет земајќи го во предвид и мониторингот) на цивилниот кризен менаџмент, ја поставуваат основата за ефективен кризен менаџмент?! Цивилниот сегмент на кризинот менаџмент во рамките на Европската безбедносна и одбранбена политика беше создаден како област од меѓувладина политика во некогашниот втор столб со Договорот за Европска Унија. Но, тој требаше да коегзистира паралелно со претходно постоечката моќ на привилегија на Комисијата за употреба на цивилни инструменти во областа на превенција на конфликти односно структурен кризен менаџмент. Во теорија се јасно разграничени задачите на превенција на конфликти управувани од Комисијата и менаџирањето на кризите контролирани од Советот. Во пракса, долгата верига од инструменти и различно политичко резонирање се вкрстосува со сложената структура на институции и легални надлежности кои беа групирани под трите столба. Целта на Лисабонскиот договор меѓудругото беше и бришење на границата на столбовата структура но, тоа не значеше и бришење на реалната одделна поставеност на Комисијата и Советот, па така останува во наредниот период да се потврди дали извесните измени во структурната поставеност целосно ќе ги отстранат последиците од можното преклопување на надлежности на Комисијата и Советот

(особено импликациите во смисла на финансирањето и дуплирањето на активностите) или пак ќе создадат простор за подобра нивна усогласеност во случај на заедничка употреба на нивните фондови и средства во контекст на кризниот менаџмент.

Овие два клучни проблема заедно наметнуваат уште две други нерасчистени дилеми кај државите членки за соодветните цели на безбедносната политика на Европската унија. Дали треба и дали може ЕУ да делува глобално или пак да се ограничи само на својот регион? И дали ЕУ треба и може самата да спроведува задачи во полн опсег на кризен менаџмент и превенција на конфликти или товарот на тие активности да го подели со други безбедносни организации? Анализираниите искуства од ангажманот на Европската унија во менаџирањето на кризите во Западен Балкан во трудов, преку целите на нејзината безбедносна политика ќе укажат на сите значајни димензии кои се поврзани со механизмите- односно активностите и инструментите- на ЕУ за менаџирање на кризите во насока севкупните структурални реформи за подобрени способности за кризен менаџмент.

Трудов е систематизиран во вкупно шест глави од кои четири се тежишни и се сместени помеѓу една воведна глава и заклучок на крајот. На сите нив им претходи идејната скица која заедно со првата глава претставува еден пообеман воведен дел.

Втората глава која е именувана како *Основи на кризниот менаџмент во западен Балкан* ги содржи општите фундаменти за суштината на кризите и нивното управување во рамките на кои се шаблонизирани активностите на кризното менаџирање; прави споредба на кризите и придружните дејства при однесувањето на кризните актери на микро и макро ниво низ еден унифициран модел. Во истата таа глава потоа следат суштествените карактеристики на кризите во регионот на Западен Балкан и анализирани се потенцијалните негови можности за продуцирање на кризи.

Третата глава е посветена на Европската унија и нејзината способност за кризен менаџмент, при што низ еден постепен приказ почнувајќи од развојот на Унијата се оди кон нејзината Заедничка

надворешна и безбедносна политика елаборирана низ позначајните договори за Унијата. Потоа од Заедничката надворешна и безбедносна политика потесно е извлечена Европската безбедносна и одбранбена политика и главните измени од Лисабонскиот договор во контекст на новата *Заедничка безбедносна и одбранбена политика*. Поглавието продолжува со подетална разработка на интегрираниот приод на Европската унија кон кризниот менаџмент и начинот на управување со кризниот менаџмент на Европската унија преку елаборација на бројните инструменти и неколкуте улоги и нивните носители кои беа испреплетени низ постоечката сложена -порано оквалификувана како - столбова структура; процедурите и одлуките за менаџирање на кризи; цивилно-воената координација во контекст на еден сеопфатен пристап кон менаџирањето на кризи; и раздвоените стратегии на иновација- сето тоа во насока на утврдување на севкупните капацитети на Европската унија за воен и цивилен кризен менаџмент. Фокусот во целата оваа глава е ставен претежно на активностите кои се својствени на она што некогаш беше познато како втор столб на Унијата, т.е. оние активности за превенција и напори за кризен менаџмент презентирани според хронологијата на нивниот развој и планирање од Европската Унија иако не е запоставена ниту улогата на Европската комисија и хуманитарната помош во контекст на кризниот менаџмент.

Кризниот менаџмент на Европската Унија во Западен Балкан е насловот на четвртата глава. Во главата се издвојуваат две целини: Оперативен кризен менаџмент и Структурен кризен менаџмент. Првата целина ги третира примената и тестирањето на способностите за т.н. краткотраен кризен менаџмент во случајот со Република Македонија, односно практичната апликација и искуствата од конфликтот во Република Македонија во 2001 год. Втората пак целина, опсежно го разработува долготрајниот кризен менаџмент низ два различни аспекти: прво, воените и цивилни мисии на ЕУ кои беа спроведени во Западен Балкан, имено, Полициската мисија во БиХ- ЕУПМ- со сите нејзини достигнувања и главни недостатоци извлечени од процесите поврзани со полициската реформа и предизиците за ефективност произлезени од

рефокусираните цели, ревидираните стратегии и транзиционите активности на стабилизација; воените операции Конкордија и Алтеа во Македонија и БиХ соодветно; Полициската мисија во Македонија со својата стратегија за двоканален пристап во една пренатрупана меѓународна сцена и активностите на Тимот на Европската унија за советување на полицијата; и Мисијата за владеење на правото во Косово - ЕУЛЕХ; второ, мисиите на цивилен кризен менаџмент како механизми на некогашниот трет столб; и трето, препораките и активностите на Европската комисија во контекст на генералната политика на ЕУ во Западен Балкан видена како спој на проширувањето и цивилниот кризен менаџмент.

Следната глава, именувана како *Компаративна анализа на механизмите на ЕУ за кризен менаџмент во Западен Балкан* прави подлабока презентација на употребените инструменти за кризен менаџмент на ЕУ во Западен Балкан преку една споредбена анализа на повеќе нивоа: а) споредба помеѓу употребените воени инструменти односно операции (Конкордија и Алтеа); б) споредба помеѓу цивилните инструменти преземени под ЕБОП во која се прави подспоредба в) помеѓу цивилните мисии (Полициски мисии, специјален претставник на ЕУ, Советодавен тим на ЕУ, сите тие во Македонија, како една димензија; Полициската мисија во БиХ како втора димензија; и Мисијата за владеење на правото во Косово како последна димензија) и цивилните инструменти на Комисијата на ЕУ. Извлечено од ваквата мултиlevelна анализа се презентирани и главните карактеристики на овие механизми и нивните регистрирани слабости во функција за идно подобрување. Анализата завршува со толкување на тековните способности на Унијата за кризен менаџмент како и извлечените искуства кои би се примениле во некои идни кризи.

II ОСНОВИ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

1. ОПШТО ЗА КРИЗИТЕ И КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ

Кризата е едноставно реалност. Таа може да се одигра во секое време, на секое место. Може да има своја најава, но може да настапи и одеднаш без никакво предупредување. Таа е можеби неприметна, но сепак присутна, тука некаде. Со други зборови најсигурна претпоставка е дека кризата се намира на хоризонтот. Нејзиното присуство само по себе не е лоша вест. Кризите си имаат и свој позитивен аспект. Со соодветно планирање може да се извлече и искористи позитивниот аспект од кризите. Тоа што останува е нивната суровост. И токму ваквото нивно оквалификување, во нашите умови ја зацврстува концепцијата за *лошата криза*.

Таа може да биде социјална состојба која е окарактеризирана со невообичаена нестабилност предизвикана од зголемен стрес или загроеност или чувство на загрозување на континуитетот на поединец или група, особено социјална состојба на трансформирање на културни шаблони и навики.

„Во секојдневниот говор таа може да биде синоним за драматична измислица, точка на највисоко достигнато ниво на интерес или емоционална реакција“²⁰.

Ако кризата се сфати како пресвртница, таа, спротивно на вообичаеното верување, не е секогаш лоша. Таа само се карактеризира со извесен степен на ризик и неизвесност.

Кризата е голем, непредвидлив настан кој се заканува да им нанесе штета на државите, организациите или нивните носители. Иако кризите се непредвидливи, тие не се неочекувани. Сите оние кои ја предвидуваат и ја планираат кризата-точката пресвртница (како фраза за замена, доколку кај нас, во нашите умови постои проблем со прикачувањето на

²⁰ Encyclopedia Britanica, 2008. Encyclopedia Britanica Online.

погрешната конотација на зборот криза), секој кој може да ја предвиди и да ја планира *шочкаџа пресврџница* има подобри шанси за добивка од таа можност отколку некој кој дозволува кризата да му се прикраде неподготвен. Подготвеност на настапот на криза е услов за нејзино успешно справување или најмалку за она што се нарекува *конџрола на шџеџаџа*.

Извлекувањето на позитивниот аспект од кризата, т.е. донесувањето на вистинската одлука во вистинското време е суштината на кризниот менаџмент и е одговорност на кризните менаџери. Кризите на повисоко ниво, како што се глобалните кризи, покажуваат различни начини на постапување на кризните менаџери. Техниките на оние кои се назначени да се справуваат со глобалните кризи, значително се разликуваат меѓусебе. Се поставуваат прашањата за тоа која техника и чији инструменти се подобри; кои се нивните заеднички карактеристики; како се применуваат; која техника и инструменти се покажуваат како поуспешни во зависност од средината во која се применуваат?!

„Со кризата е потребно справување како со прашање од оперативен менаџмент кое едноставно се презема во исклучителни ситуации. Ваквата рамка за одговор во кризниот менаџмент вообичаено е заснована на постоечки управни структури и одговорности. Мора исто така да ги одразува (или да ги подобрува) постоечките линии на комуникација, како во компаниите така и во сите организации кои се афектирани. Овој пристап, кога е развиен во спрега со оперативните менаџери, ќе биде потврда за поседувањето на планови и подготовка на предложената рамка за практична имплементација“.²¹

Воопштено, практиката на кризниот менаџмент вклучува напори за елиминирање на неуспехот, како и развојот на формален комуникациски систем за да се избегнат или да се менаџираат кризни ситуации, и е поддисциплина од поширокиот контекст на менаџментот.²²

²¹ Види: „Crisis management.“ United Kingdom, Department of Business Enterprise and Regulatory Reform. October 2007.

²² Кризата претставува исто така и аспект на менаџментот на ризици, иако не е целосно исправно да се изјави дека кризниот менаџмент е всушност, неуспешен менаџмент на ризици, бидејќи никогаш нема да биде можно во потполност да се ублажат шансите за настанување на инциденти. Додека менаџментот на ризиците вклучува процена на

Менаџирањето на кризата подразбира вештини и техники потребни за проценување, разбирање и справување со секоја сериозна ситуација, особено од првиот момент кога ќе настане па сè додека не започнат процедурите за закрепнување. Тоа подразбира постоење на план за кризен менаџмент кој го сочинуваат методи употребени за да се одговори и на реалноста (објективната ситуација) и на перцепцијата (субјективното доживување). „Основен проблем кој доминира е дека планирањето и менаџментот на кризите не се поставуваат како да се насочени кон кризата (како и да е и ако воопшто е дефинирана), туку кон градењето ресурси (кои можат да се употребат за некој или секој вид кризи)“.²³ Тој, исто така, вклучува воспоставување на мерки за одредување од какви сценарија се состои кризата и треба последователно да повлечат неопходни механизми за одговор. Ги опфаќа сите комуникации кои се воспоставуваат во рамките на фазата на одговор во сценаријата за менаџирање на опасности.

Кризниот менаџмент се состои од: методи кои се употребени за да се одговори како на реалноста така и на перцепцијата на кризата; утврдување на критериуми за можните сценарија кои ја сочинуваат кризата и кои последователно би повлекле одредени механизми за одговор; и комуникацијата која се одвива во фазата на одговор во сценаријата за итно менаџирање. Во врска со последново, загрозениот систем²⁴ и комуникацијата која тој ја вклучува во навремениот одговор на кризата се вистински предизвик за кризните менаџери. Тука е неопходна отворена и постојана комуникација низ хиерархијата за да се придонесе за успешно кризно разрешување.

Кога станува збор за менаџирањето на кризите, може да се потенцираат нејзините воени, политички, економски, социјални, хуманитарни и еколошки аспекти. Секој од овие аспекти претпоставува

потенцијални закани и потрага по најдобриот начин како да се избегнат тие закани, кризниот менаџмент вклучува справување со инцидентната состојба откако таа почнала да се одигрува.

²³ Георгиева, Лидија. „Кризен менаџмент: регионално искуство и дилеми за Македонија“. *Соверемена македонска одбрана* Декември (2004):58.

²⁴ Од кредибилитетот и угледот на системот на загрозени вредности во голема мера ќе влијае како е перцепирана заканата и самиот одговор на кризната ситуација.

соодветна подготвеност на одделни државни органи да се справат со нив и да ги редуцираат последиците од нив. Во таа смисла, ресурсите и капацитетот на одделни државни институции за справување со кризите се само дел од националните ресурси кои се насочуваат кон конкретен проблем што продуцира криза.²⁵ Различниот општествен контекст во кој кризите настануваат, и даваат на кризата единствени обележја. „Причините за кризата, односно дали нејзините структурни корени се политичките, економските, социјалните или безбедносните предизвици во западните демократии или демократиите во транзиција или причините се очајната состојба на постконфликтните општества кои ги напнуваат последните резерви за каков таков мир и зелено светло кон стабилизација и развој, и даваат специфичен карактер на кризата“.²⁶ Врзувањето на кризата за различен општествен контекст треба да даде одговор кога, кој и како ќе се справува со кризата.

Во контекст на темата за менаџирањето на политичко-безбедносните кризи се активностите на „навремено антиципирање и навремениот одговор на кризите; формулирањето стратегија и ресурси за менаџирање со кризите, обезбедување нормативна легитимност и политичка поддршка за активностите во меѓународниот кризен менаџмент и за справувањето со внатрешните кризи“.²⁷

„Дали кризите ќе се менаџираат со помалку или повеќе политички или со воени средства или дали ќе се третираат со помалку или повеќе демократски средства, е крупно прашање кое запнува и во процедура на нормирање, но и во практичното реализирање“.²⁸ „Ако кризата е флуидна, нестабилна и динамична ситуација, тогаш и справувањето со неа треба да биде на истиот начин“.²⁹

²⁵ Митревска, Марина. „Кризен Менаџмент“. Скопје: Европа 92 - Кочани, 2008,45

²⁶ Георгиева, Лидија. „Постконфликтни дилеми во Македонија: управување со кризите“. *Управување со кризи во Република Македонија-Соверемна македонска одбрана* (2005):78.

²⁷ Георгиева, Лидија. „Кризен менаџмент:регионално искуство и дилеми за Македонија“. *Соверемна македонска одбрана* Декември (2004):56.

²⁸ Георгиева, Лидија. „Постконфликтни дилеми во Македонија: управување со кризите“. *Управување со кризи во Република Македонија-Соверемна македонска одбрана* (2005):78.

²⁹ Митревска, Марина. „Менаџирање на кризата: Може ли кризата да се управува?“. *Годишен зборник: Книга 59*. Скопје: Филозофски факултет, 2006, 493-506.

Анализата на бројните појмувања за кризата и кризниот менаџмент истакнува дека: кризата најчесто е доживувана во негативна конотација; таа е состојба на трансформирање на одредени општествени односи и во таа смисла се наведува потребата за навремена подготвеност за справување со настанатите промени која пак го потенцира значењето на вистинските кризни менаџери чие делување ќе биде оквалификувано како навремена оперативна активност; делување кое е засновано на т.н. План за криза/кризен менаџмент кој ги опфаќа потенцијалните сценарија и соодветните одговори во зависност од различниот општествен контекст на одигрувањето на кризата.

2. АКТИВНОСТИ НА МЕНАѢИРАЊЕТО КРИЗИ

Вообичаено, менаѢирањето на кризите се сведува на три активности: превенција, справување со кризата во моментот додека таа се случува и заздравување од кризата.

Главната цел на кризниот менаѢмент треба да биде превенцијата на кризата како основно. Превенцијата се заснова на располагање со соодветни информации за надоаѓачката криза и со подготовка за кризата. Доброто прибирање на информации е поврзано и со способностите за нивна анализа и претставува процес кој при донесувањето на финалната одлука за тоа кои се реалните закани и ранливости кои би довеле до криза, нема да се заснова на интересите на службите или персоналот и ќе ги отстранува можните субјекти кои при менаѢирањето ќе искористат од кризата во смисла на проток на ресурси, зајакнат статус и сл.

Врз основа на расположливите информации ќе може да се создаде сценариото најлош случај или неговата поблага форма сценарио „Што ако?“ Врз основа на концептуализација на ваквите сценарија ќе може да се прават претпоставки за обликот и интензитетот кои ќе ги поприми кризата и соодветно на тоа постапките кои кризните менаѢери ќе можат

да ги преземат за да се превенира кризата или доколку не се превенира, истата да се дочека подготвено.

„Справувањето со кризата откако таа веќе еднаш се одиграла, е воглавно одговорност на државните служби и групите на граѓанското општество кои имаат капацитет да ги заштитат луѓето и имотот од штета или пак да ја минимизираат настанатата штета. Општата тешкотија во оваа етапа е ефективната координација и соработка помеѓу различните служби и групи кои имаат удел во управувањето со кризата. Доколку тоа не се испланира тогаш ќе настане хаос, неизвесност, недостаток на размена на информации и конкурентност во тоа кој е одговорен, преклопување и со тоа неефикасност ако не и губење на ограничените ресурси и притоа луѓето едноставно не знаат што треба да се направи.“³⁰ Планирањето *што* и *како* е суштинско за успешното разрешување на кризата. Планирањето овозможува да се заштеди скапоцено време во моментот кога кризата ќе се одигра, што пак, е поврзано со намалени негативни директни и индиректни ефекти од кризата. Ефективен план за кризен менаџмент ќе треба да досега од највисоко ниво на примена на политички документи и високи административни нивоа и каскадно да се вметнува во пониските оперативни нивоа. Така, со планот ќе бидат предвидени клучните одлуки за шаблонско справување со кризата- оние активности кои многу ретко варираат- и истовремено ќе бидат оставени извесни можности за видоизменување и прилагодување на планот согласно одвивањето на ситуацијата. Ваквото условно планирање е дел од сеопфатниот план за кризен менаџмент.³¹

Во таа смисла, било која стратегија за справување со кризите мора да ги идентификува заканите, ранливоста и критичноста и нивно поврзување со реалните и остварливи цели, политики и достапни ресурси.³²

Заканата е израз на намера или можност да насилно дејство врз некого или нешто. Таа треба да се проценува навремено и одлуките во

³⁰ Marenin, Otwin. Crisis Management in South East Europe. In: Eden Cole, Timothy Donais & Philipp H. Fluri (ed.), Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self-Assessment Studies:Regional Perspectives. Nomos Publication Information, Geneva, 2004. 209-218, 212

³¹ Fink, Steven. „Crisis management: Planning for inevitable“. Lincoln, USA: iUniverse, Inc, 2002, 55

³² Marenin, Otwin. (2004), 209.

врска со начинот како да се постапи согласно истата мора да се донесат брзо. Со проценката на заканите всушност се бара одговор на две прашања: колкава е веројатноста од негативно дејство врз одредена конкретна вредност или локација и колку е веродостојна заканата?!

Проценката пак на ранливост ја утврдува слабоста во физичката структура или процесите или другите области кои можат да бидат загрозени или искористени од одредени („агресивни“) актери и може да предложи опција за елиминирање или ублажување на тие слабости.³³ Човековата ранливост влошена од недостаток на планирање или недостаток на соодветен итен менаџмент, води кон финансиски, структурални и човечки загуби. Обемот на загубите зависи од капацитетот на еластичноста на популацијата да ја поднесе или да ѝ се спротивстави на несреќата. Ова сфаќање се заснова на формулацијата: „катастрофите се случуваат кога опсностите се среќаваат со ранливоста“.³⁴

„Критичноста систематски ги утврдува и оценува значајните капитал и инфраструктура во услови на различни фактори, како што се задачата/мисијата и значењето на целта... и ги категоризира вредностите или загубите кои може ќе се почувствуваат со одреден сила на удар, како катастрофална, критична, маргинална или незначителна“.³⁵ За разлика од процесот на планирање кој се водеше од сценариото на најлош случај, општиот стратешкиот пристап на *менаџментот на ризици* при утврдувањето на критичноста мора да ги идентификува заканите повеќе врз реална основа отколку врз основа на сценариото најлош случај кое се фокусира на ранливости кои се виртуално неограничени и ќе побаруваат дополнителни ресурси за решавање.³⁶ Овде, не случајно се нагласуваат спецификите на менаџментот на ризици. Имено, кризата претставува исто

³³ GAO, *Homeland Security: Key Elements of a Risk Management Approach*, GAO-02-150T, Washington, D.C.: GAO 12th October, 2001, стр. 5.

³⁴ Види: B. Wisner, P. Blaikie, T. Cannon, and I. Davis. *At Risk - Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Wiltshire: Routledge, (2004).

Види: G. Bankoff, G. Frerks, D. Hilhorst (eds.) (2003). *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*.

³⁵ Marenin, Otwin. (2004), 210.

³⁶ GAO, *Homeland Security: Key Elements of a Risk Management Approach*, GAO-02-150T, Washington, D.C.: GAO 12th October, 2001, 3

така и аспект на менаџментот на ризици, иако не е целосно исправно да се изјави дека кризниот менаџмент е всушност, неуспешен менаџмент на ризици, бидејќи никогаш нема да биде можно во потполност да се ублажат шансите за настанување на инциденти. Додека менаџментот на ризиците вклучува процена на потенцијални закани и потрага по најдобриот начин како да се избегнат тие закани, кризниот менаџмент вклучува справување со инцидентната состојба откако таа почнала да се одигрува.³⁷ Ефикасноста во планирањето и во примената на ресурсите ќе зависи ќе зависи од објективните критериуми за критичност, при што во ситуација на безбедносно-политичка криза главниот проблем е политичкиот кој во името на националната безбедност и интересите на граѓанското општество ќе треба да ги рангира целите на закана според значајноста.³⁸

Проценката на веројатните ризици или закани и ранливости мора да биде проследено и со соодветно рангирање на нивната веројатност на случување со што ќе биде стеснет фокусот на планирање зошто поинаку сооченоста ќе биде со премногу закани, а ресурсите се секогаш лимитирани.

Враќањето во нормална состојба или етапата на посткриза е целта на кризниот менаџмент во претходните активности. Кога кризата веќе се одиграла, кризните менаџери- различни агенции со различни политики во игра- ќе ја преземат контролата во ситуацијата и ќе го бараат најкраткиот пат за разрешување на кризата. Но, обично- оваа етапа трае долго и нема временски ограничувања а при тоа секогаш со себе ја носи опасноста од репојавување на кризата или нејзино заменување со друга.

³⁷ Види повеќе кај Fink, Steven. „Crisis management: Planning for inevitable“. Lincoln, USA: iUniverse, Inc, 2002

³⁸ Marenin, Otwin. (2004), 210.

3. ОДНЕСУВАЊЕ НА КРИЗНИТЕ АКТЕРИ: УНИФИЦИРАН МОДЕЛ

Кога станува збор за однесувањето на актерите во процесот на кризата тоа воопштено се сведува на преземените техники и употребени инструменти за управување/справување со кризата. „На техниките за управување со кризите и можноста од ескалација на насилството влијаат различни фактори како: географската близина; рамнотежата или односот на силите; насилството или ненасилното иницирање на кризата; нивото на закана на вредностите; видот на актерите; видот на кризата итн“.³⁹

Додека кај кризата на микро ниво⁴⁰ кризниот актер е државата односно донесувачите на одлуки кои ги перцепираат условите⁴¹ неопходни за криза, паралелно може да постои закана по стабилноста на структурата на системско ниво (макро ниво каде се вклучени најмалку две страни)⁴². Ако заканата на микро ниво т.е. единечен актер е субјективна перцепција, заканата на макро ниво е објективна можност за нарушувачка интеракција која може да биде реализирана или не.

Релацијата помеѓу концептите на двете нивоа може да се прикаже во две ситуации: кога надворешно-политичката криза е временски индентична за сите актери (статички концепт) и кога надворешно-политичките кризи се поклопуваат но, временски не се усогласени (динамички концепт).⁴³

Статичките концепти на ниво на единка се *појединици* и *завршувач* а на ниво на систем *појточка* *пресвртница* и *крајна појточка*. *Ескалација* и *деескалација* и *диспорзија* и *прилагодување* се динамичките концепти на ниво на единка и систем соодветно. Поттикнувачот -

³⁹ Гоцевски, Трајан. “Потребата од донесување закон за управување со кризи-или зошто ја уредуваме оваа материја”. *Управување со кризи во Република Македонија-Соверемна македонска одбрана* (2005):17-22.

⁴⁰ Како што се конституционалната криза и надворешно-политичка криза.

⁴¹ Заканата по основните вредности, ограниченото време за одлука и зголемувањето на веројатноста за војна.

⁴² Меѓународна криза. Постојат два дефинирачки услови за меѓународната криза: (1) промена во типот и/или зголемување на интензитетот на нарушување, кое е непријателска вербална или физичка интеракција помеѓу две или повеќе држави, со засилена веројатност за воени непријателства; што за возврат, (2) го дестабилизира нивното пријателство и ја предизвикува структурата на меѓународниот систем.

⁴³ Brecher Michael, Jonathan Wilvenfeld. „A study of crisis“. University of Michigan Press, 1997, 8

катализатор-на надворешно-политичката криза на единечно ниво во услови на динамичен процес означува ескалација на неопходните услови за надворешно-политичка криза. Завршувањето на кризата на микро ниво има форма на излезна (завршна) точка на ниво на систем кога кај донесувачите на одлуки перцепцијата на неопходните услови за криза се сведува на висината која постоела пред поттикнувачот. Во динамични услови завршувањето на кризата означува деескалација на неопходните услови за криза (закана, временски притисок, веројатност од војна).⁴⁴

Паралелниот приказ на макро ниво е следниов: Меѓународната криза се појавува со иницијален настан пресвртница која во динамични услови е дисторзија во меѓусебното однесување на актерите. Соодветно, крајната точка се однесува на квалитативно прилагодување во конфликтната интеракцијата на актерите. Поради фактот што во меѓународната криза актерите се предизвикуваат кумулативно меѓународните кризи се одликуваат со постепена дисторзија (неколку точки на ескалација). Од друга стана пак, прилагодувањето е брзо затоа што актерите тежнеат да ја напуштат кризата истовремено. Но, иако прилагодувањето е брзо, сепак, ефектите на излезните точки на деескалација се моментални и директни за некои од актерите но можат да бидат и пролонгирани и индиректни за други, што во основа ја чини и спецификата на динамичниот концепт.⁴⁵

Откако ги утврдивме врските помеѓу двете нивоа, сега може да се прецизираат во поконкретни услови, преку обединет модел на кризата кој ги интегрира двете нивоа и како таков е сознајно средство за објаснување на меѓудржавната криза во целина.⁴⁶

Обединетиот модел на кризата е заснован на концептот на четири меѓусебно поврзани фази/периоди: почеток/пред-криза, ескалација/криза, деескалација/крај на кризата и влијание/пост-криза.⁴⁷ Што всушност

⁴⁴ Brecher Michael, Jonathan Wilvenfeld. (1997), 9.

⁴⁵ Исто 10

⁴⁶ Поопширно објаснување на целиот модел види кај Brecher Michael, Jonathan Wilvenfeld. (2000), 11-17

⁴⁷ Вака утврдените фази/периоди на кризата се извлечени од *Студијата за кризи* на Brecher и Wilvenfeld од 2000 година и не се општоприфатени во проучувањето на кризите. Така на пример Финк, фазите на кризата ги именува како: фаза на предупредување на криза, акутна кризна фаза, хронична кризна фаза и фаза на кризно разрешување.

фазите и периодите значат? Како тие се разликуваат едни од други? И која е природата на нивната врска?

Фазите и периодите на кризата, заедно со врските на државно и меѓудржавно ниво се презентирани на слика 1.

ФАЗА	ПОЧЕТОК	ЕСКАЛАЦИЈА	ДЕЕСКАЛАЦИЈА	ВЛИЈАНИЕ
ИНТЕРАКЦИЈА	Почетно нарушување	Врв на нарушувањето	Прилагодување	Некризна интеракција
ПЕРИОД	ПРЕД - КРИЗА	КРИЗА	КРАЈ НА КРИЗАТА	ПОСТ - КРИЗА
ПЕРЦЕПЦИЈА	Повисока отколку нормална Закана по вредностите (зголемен стрес)	Акутна Закана + ограничен Временски Притисок + Зголемена веројатност за војна (максимален стрес)	Снижување на Заканата, Временскиот Притисок и Веројатноста за Војна (намален стрес)	Под-кризно ниво на Закани, Време, Војна (некризен стрес)

Слика 1. Унифициран модел на криза: фази и периоди

Секоја фаза на меѓународна криза има своја противтежа на државно ниво, односно период во надворешно политичката криза. Суштински особини на првата се интеракција и дисторзија а на втората се перцепцијата и стресот. Во услови на низа, фазите и периодите се неразделиво поврзани временски; т.е. на ескалацијата мора да и претходи почеток, кризниот период му следи на предкризниот период, итн.

Промената на фазата од почеток до ескалација, се случува кога најмалку еден кризен актер доживува промена од пред-криза во кризен период; но не сите актери морат да ја поминат таа промена истовремено.

Она што треба да се објасни за секоја од четирите фази може да се формулира со дихотомни термини: за почетокот, ерупција или неерупција

на кризата; за ескалацијата, дали води или не, кон воено непријателство; за деескалација, дали завршува или не во некоја форма на доброволен договор, формален, полуформален или премолчен; и за влијанието, намалувањето или зголемувањето на тензијата помеѓу противниците и промена или непромена -кај еден или повеќе државни актери и/или нивните системи, баланс на моќ, конфигурација на моќта и правилата на однесување-во релевантниот меѓународен систем. Поинаку кажано, треба да се откријат условите во кои меѓудржавната криза најверојатно ќе избие, ќе ескалира, ќе спласне и ќе предизвика промена.

Почетокот ја идентификува иницијалната фаза на меѓународната криза. Концептуално, тој почнува со пред-кризен период на првиот актер, во кој пред-кризна норма на ниска или никаква забележана закана по вредност/и, овозможува ниска (или повисока, што значи зголемена) закана од противникот и со тоа низок (или повисок, што значи зголемен) стрес.

Практично, почетокот е означен со избивањето на кризата, т.е. ерупција на повисока отколку нормална нарушувачка интеракција. Почетокот на меѓународната криза бара најмалку два противника, едниот или и двата да забележуваат повисока отколку нормалната закана на вредности и одговор на начин кој создава засилено нарушување на односите. Така, меѓудржавната криза еруптира како надворешно политичка криза за државата преку еден од трите типа на поттикнувач: непријателски акт од државата А, нарушувачки настан, или промена во околината. Катализаторот може да биде внатрешен или надворешен. Со цел државата Б да ја искуси кризата, сепак, катализаторот мора да биде забележан од донесувачите на одлуки на Б како извор на закана повисока отколку нормалната. Таа перцепција за возврат, предизвикува умерен стрес, индицирајќи отпочнување на пред-кризен период за Б.

Дали пред-кризниот период на Б ќе ја стави или нема да ја стави меѓународната криза во движење зависи од перцепцијата, одговорноста и реакцијата на донесувачите на одлуки. Најчесто, Б ќе го забележи поттикнувачот како сериозна закана и ќе одговори, во согласност со

диктатите на универзалната *безбедносна дилема*⁴⁸ која произлегува од потенцираната неизвесност на меѓудржавниот систем. Кој и да биде одговорот на Б поразличен отколку „да не направи ништо“ или да се повини, ќе предизвика реципрочна перцепција на заканата од донесувачите на одлуки кај А и со тоа пред-кризен период за А. Ако А одговори, ќе следи повеќе отколку нормална непријателска реакција помеѓу А и Б. Тоа за возврат, би го трансформирало пред-кризниот период во почетна фаза на меѓународна криза, окарактеризирана со почетна дисторзија.

Шаблонот на однесување е условен со почетната фаза се сведува на следното: прелиминарно сондирање на намерите и способностите на другиот, и тестирање на т.н. „критичен ризик“⁴⁹; преговарање, формално или неформално при што страните може да прифатат медијација од меѓународна организација или на страна на која взаемно и се верува; обезбедување помош од една или повеќе големи сили- економска помош, дипломатски притисок врз непријателот, и/или ветување за воена помош.; повикување алијанси или обид за нивно создавање доколку ги нема; барање легитимност за намерувана акција за обид да регрутира вмешување на глобални и/или регионални организации, обично во форма на изјави или резолуции кои ја подржуваат кауза на барателот.

Од истите причини- ниска закана по вредностите, несвесност за временско ограничување и перцепција на војна како неверојатна- донесувачите на одлуки ќе се потпрат на бирократите да ја процесираат информацијата, во основа како во не-кризен период. Поради тоа што цената на погрешна одлука е мала во почетната фаза/предкризен период, донесувачите на одлуки најчесто нема да бараат нови опции за тоа како да се одговори на предизвикот. Воопшто, процесот на донесување на одлуки нема да биде избрзуван и во голема мера ќе биде ослободен од стрес.

⁴⁸ Терминот е воведен од John H. Herz 1950 за објаснување на конкретната ситуација.

Достапно на: http://www.dadalos.org/frieden_int/grundkurs_2/dilemma.htm

Исто така види: The homeland security dilemma: Imagination, failure and escalating costs of perfecting security., Frank P. Harvey, 2007 J., State University of New York (Plattsburgh) and Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia.

⁴⁹ Wallace J. Thies, *Journal of Strategic Studies*, Volume 23, Issue 4 December 2000, pages 51 – 76. Достапно на: <http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a789955211~db=all~order=page>

Клуч за промена на првата фаза, од почеток до ескалација, е новата поставеност на системот, интерактор и/или актер на кого му се припишува дека создава барем за еден од непријателите слика за поакутна закана на вредност, заедно со сознание за временски притисок и очекување на војна пред нарушувачкиот предизвик да биде надминат. Фазата на *ескалација* и периодот на *криза* бележат врв на дисторзијата и максимален стрес, соодветно. Ескалацијата може да биде окарактеризирана со промена од *без насилство* кон *насилство*; или пак целата криза може да биде не-насилна. Сепак, непријателската интеракција не е константа т.е. стресот и нарушувачката интеракција, иако повисоки отколку во пред-криза/почеток, може да флукутираат и за време на кризниот период и ескалационата фаза.

Ескалацијата започнува со процесот на пресликување на движењето од пред-кризен период, врз фазата почеток. Катализаторот и во оваа фаза исто така може да е вербален, политички, економски, не-насилно воен или насилен акт. Или може да биде нарушувачки настан или промена во околината. Ако метата се повини на барањето на иницијаторот, во тој случај кризата ќе заврши нагло со победа/пораз. Но, многу почесто, метата ќе го запази поттикнувачот за ескалација како комуницирачка промена за едно ниво на непријателство и ќе реагира соодветно и со тоа ќе го комплетира иницијалниот скок од почеток/пред-криза до ескалација/криза.

Обединетиот модел поставува различен шаблон за *сѝравување* во кризниот период. Бројот на важни одлуки најверојатно ќе биде поголем отколку во предкризниот период, благодарјќи на повисокиот залог, произлезеното кратко време и зголемено очекување на војна. Актерите ќе продолжат со обидите да ги разоткријат туѓите намери, способности и решености. Но, нагласокот ќе се промени: кон можноста на противникот да употреби насилство или дипломатија или и двете; кон релативната воена способност; и кон веројатноста дека противникот ќе се поврати, побрзо отколку да се компромитира или отстапи.

Менаџирањето на кризата генерално би се одвивало вака: актерите ќе трагаат поинтензивно за информации и ќе ги процесираат брзо, на

највисоко ниво; искусните донесувачи на одлуки ќе бидат подиректно инволвирани и ќе го прошират опсегот на консултации и најверојатно ќе ги вклучат конкурентните елити со цел да се засили националното единство; времето добива истакнато значење; па донесувачите на одлуки ќе бидат позагрижени за сегашноста отколку за подалечната иднина; воените непријателства ќе се гледаат како можно зголемени; кризните актери исто така ќе бараат поддршка од една или повеќе големи сили и меѓународни организации а поради високиот влог и зголеменiot ризик, најверојатно ќе усвојат стратегија на принудна дипломатија како основа за нагодување.

Се додека проценката за трошок/добивка останува непроменета, фазата на ескалација ќе продолжи. Сепак, евентуално, акт или настан ќе покаже спремност за прилагодување. Ова навестува друга промена на фаза, од ескалација кон деескалација. На ниво на актер на неа и претходи промена од кризен период кон период крај на криза, со намалување на отвореното непријателство.

Де-ескалацијата означува стишување на кризата. На макро ниво тоа е манифестирано со намалување на непријателската интеракција водејќи кон прилагодување и завршување на кризата. На ниво на актер, де-ескалацијата е изразена со симнување на: забележаната закана, временскиот притисок и веројатноста за војна кон некризна норма. Како таков, периодот на *крај на криза* е окарактеризиран со намален стрес за донесувачите на одлуки.

Неколку сценарија на деескалација се евидентни во меѓудржавните кризи. Оваа фаза може да започне со здобивање на пресудна победа на еден од актерите и наметнување на услови за завршување на кризата. Како друга екстрема, деескалацијата може да се случи со взаемно сигнализирање на желба за завршување на кризата. Ако противниците дојдат до оваа проценка симултано, промена на фазата ќе се случи брзо и најверојатно ќе биде краткотрајна. Сознанието дека воената победа е невозможна или премногу скапа во однос на очекуваната добивка ретко е симултано, при што во тој случај ќе настапи процес на нагодување. Постојат и други сценарија за промена на фазата од ескалација во

деескалација, но во сите нив, најмалку еден актер мора да забележи спуштање на заканата по вредноста и/или временскиот притисок и/или веројатноста за војна. Таа перцептуална промена го означува започнувањето на кризното стишување кон не-кризна норма.

Поради опаѓачката спирала на нарушувачка интеракција, јачината на нарушувачката интеракција, интензитетот на забележаната штета кај дел од кризните актери и нивото на стресот, ќе се промени и однесувањето на актерите. Процесирањето на информации е очекувано да се врати на пред-кризна норма, каде бирократите ќе ја играат главната улога. Консултаците и форумот за одлуки најверојатно ќе се вратат исто така на пред-кризна норма. Фокусот се менува кон прилагодување; и противниците ќе бараат да се инволвираат глобални/регионални меѓународни организации во олеснувањето на договорот.

Крајот на меѓународната криза не го означува завршувањето на нејзината улога во светската политика. Кризите имаат повеќекратен ефект- на актерите, на нивните односи и на меѓународните системи. Тие се заробени од концептот на *влијание*. Влијанието именува фаза по кризата, што е последица, противтежа на *последица*-криза на микро ниво на анализа. Влијанието значи продолжение на промената во противничките релации и во централните елементи од системот, при што фокусот во овој домен е на последиците односно наследството на кризата.

Шаблонот на однесувањето во фазата на *влијание* се разликува од другите три фази во неколку погледи. Шаблонот е помалку прецизен а неговата временска рамка е произволна. Не поседува димензии на пресликување, но сепак, неговите, граници и содржина можат да се измерат во услови на големината на промената во: актери/системи, дистрибуција на моќ, конфигурација на алијансата и во официјалните и неофицијални правила на играта.

Фазата на влијанието обезбедува динамична врска помеѓу специфични, временско и просторно условени прекини, меѓудржавни кризи и глобалната политика. Влијанието остава траг на повратната спрега од кризата до карактеристиките на системот, интеракторот и актерот врз поголемата средина од која самата криза потекнува. Како

такво, тоа ја поврзува кризата со поредокот на настани, акти и промени кои, заедно го формираат текот на светската политика.⁵⁰

4. СУШТИНА НА КРИЗИТЕ И КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

Во целост во ерата на постстудена војна постои општа согласност дека светот е сменет и соодветно, типовите на кризи кои се резултат на човекови планови, кои се извори на закани, ризици, ранливости и реакции на земјите кои беа блоковски поделени -значајно се изменија. Соодветно, „кризниот менаџмент и како инструмент на меѓународните безбедносни институции и како инструмент на владите со кој ќе ја зајакнат безбедноста во транзициските темократии, стана актуелна тема за анализа. Меѓународното менаџирање на кризите, пред сè, се соочи со закани кои бараат многу побрз и покоординиран одговор и стратегија за менџирање која ги надмина капацитетите на исклучиво военото менаџирање на кризите.“⁵¹ Иако одредени кризи, како оние предизвикани од природните непогоди или кризите за кои причинител е човечкиот фактор но без свесна намера како на пример техничко технолошките кризи, постоеле отсекогаш како во првиот случај или пак со текот на времето стануваат се повеќе хазардни како резултат на зголемената моќ на техничките можности како во вториот случај, сепак, одговорот на државата на ваквите кризи ќе биде поинаков во земјите во транзиција отколку од оние со долга историја на демократски системи. Освен тоа, независно од демократскиот капацитет на државата, самиот тип на криза ќе изнудува различен одговор од државата.

Се поставува прашањето кога еден „настан“ кој претставува сериозна закана за општествените и државни интереси може да се оквалификува како криза?! Согласно универзалните ставови за кризата, таа е перцепција или искусување на ситуација која е нетолерантно

⁵⁰ Brecher Michael, Jonathan Wilvenfeld. (1997).

⁵¹ Митревска Марина (2008), 141

различна од дотогашната ситуација и ги надминува тековните способности и механизми за справување.⁵² Па, оттука на ниво на една држава, настаните се кризи единствено ако тие се закануваат на самиот опстанок на државата и општеството преку дејствувањето на ентитетите како во случајот со внатрешни граѓански конфликти; ако тие ја поткопуваат способноста на државата и граѓанското општество за одржување на минималното ниво на социјалната стабилност која е потребна да се обезбеди разумно ниво на безбедност и заштита за сите како пр. масовна корупција во владините агенции; или ако тие како во случајот со земјите од Западен Балкан, имаат потенцијал да го поткопаат движењето кон демократски форми на владеење или се залагаат за враќање на авторитарна и репресивна власт како на пр. коалиции или криминални групи и владин персонал.⁵³

Документите на самооценување на потенцијалот за криза во земјите од Западен Балкан, настојуваат да ги третираат кризите како слични настани кои се разликуваат воглавно врз основа на законски дефиниции (пр. воена состојба, вонредна состојба), отколку според специфичната природа на настанот која е поврзана со варијететот на реакција на кризата. Во однос на реакцијата, некои кризи се развиваат споро и стануваат кризи само затоа што ништо не било направено претходно. Други кризи, (како на пр. терористички напади) се моментални и доколку не се превенира нивното настанување, ако се од масовни размери тие ќе доведат до вонредна состојба или војна.⁵⁴ Иако ништо не е потполно предвидливо, особено не насилства во масовните размери кои се одиграа на просторите од поранешна Југославија⁵⁵ сепак, во сегашните услови на државите од Западен Балкан, одредени типови на кризи се предвидливи настани но како да се превенираат, како да се справува со нив и како да се изведе заздравување од нив, се потполно различни задачи.

⁵² Според принципите на криза сфатена како медицински поим. Види поопширно кај: Greenstone, J.L. & Leviton, Sharon. Elements of crisis intervention: Crises and how to respond to them. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, Thomson Learning, 2002.

⁵³ Marenin, Otwin. Crisis Management in South East Europe, In: Eden Cole, Timothy Donais & Philipp H. Fluri (ed.), Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self-Assessment Studies:Regional Perspectives. Nomos Publication Information, Geneva, 2004. 209-218, 209.

⁵⁴ Marenin, Otwin. (2004), 211

⁵⁵ Види Chomsky Noam. Crisis in the Balkans, *Z Magazine*, May, 1999. Достапно на: <http://www.chomsky.info/articles/199905--.htm>

Како што беше претходно нагласено во контекстот на активностите на кризен менаџмент, постојат извесни универзални елементи кои се пред-предуслов за кризен менаџмент, но, планирањето и менаџментот за превенирање на одредени типови на криза, бара различни ресурси и вклучува различни стратегии. Планирањето на етнички насилни конфликти ќе бара политички и економски активности кои ќе ги задоволат до одреден степен аспирациите на етничките малцинства.⁵⁶ Превенирањето на шверцот со дрога долж Балканската рута е пак пример како еден навидум некризен проблем доколку навремено не се третира може потенцијално да се развие во криза. Планирањето на тоа како ќе се одвива справувањето со овие два вида на вештачки настани исто така изискува различни способности и актери. И во двата случаја ќе треба да се планира ангажирањето на безбедносните служби и сили, но секако со учество на нивни различни подструктури и во различен обем и интензитет. Во контекст пак на третата активност на кризниот менаџмент, враќањето во нормала, пристапот исто така значително ќе варира. Санирањето на просторот од Западен Балкан кој беше погоден од етничките конфликти проследени со деструкција и насилство, е сосема поразлично отколку санирање на едно општество кое е погодено од трговија со дрога и кое страда од зголемен број на корисници на дрога. Дури уште помалку е јасно како пак на пример би изгледало заздравување од транснационални криминални активности.⁵⁷

Во контекст на прашањето кога еден настан преминува во криза, мора да се нагласи дека не секој проблем или катастрофа кои ги загрозуваат просторот, популацијата и другите декларирани вредности во националните документи, се криза па дури и ако се одигруваат во масовни размери. Ваквите настани се кризи само кога постои недоволно планирање однапред за тоа како да се решаваат настаните доколку тие се развијат, ниту пак, ефективна подготовка на неопходните средства, вештини и начини за справување и заздравување од одреден проблем. Но, токму овој момент на преувеличување од политички практични причини е

⁵⁶ Види поопширно кај Митревска Марина: „Превенција и менаџирање на конфликти-Случај Македонија“. Скопје, Бомат графикс-Скопје, 2009.

⁵⁷ Marenin, Otwin. (2004), 211

еден од можните проблеми на кризниот менаџмент во Западен Балкан.⁵⁸ Така, легално прогласената криза им дозволува на владините служби многу поголема еластичност во смисла на справување со ситуацијата⁵⁹, овозможува повеќе ресурси и носи зајакнат статус и возвраќа со политички поени доколку справувањето со неа е правилно и ефикасно изведено.⁶⁰

Како општ пропуст во националните документи поврзано со кризниот менаџмент кај земјите од Западен Балкан, е силната нормативна компонента при што се заборава дека кризите се специфични настани а не законски услови. Кризите се концептуализирани како нарушувања кои се закануваат на воспоставениот поредок или рамнотежа. Па така, целта на кризниот менаџмент е да се превенираат вакви нарушувања и да се врати стабилноста пред кризата.⁶¹ Последицата од ова веќе беше погоре нагласена: Постоенето на криза и дали ќе биде таа прогласена е политичка одлука и повлијаено е не само од објективните причини и состојба туку и од пресметките на материјална и симболична добивка. „Ваквиот концепт ја игнорира или и става помал нагласок на идејата дека кризата може да биде предупредување дека нештата не се одвиваат добро или дека отишле во погрешна насока во постоечката социјална рамнотежа и дека целта не треба да биде само враќање на предкризниот поредок, туку да се промовираат измени во општествените услови кои поретко ќе водат до криза.“⁶²

На крај се поставува прашањето за ризиците и заканите во регионот на Западен Балкан кои создаваат силна веројатност дека кризата ќе се одигра?! Три најверојатни услови кои имаат потенцијал за креирање на криза се: етничките и религиозни конфликти на идентитети; групите во сенка како нерегуларни и паравоени сили, организиран криминал и сл. кои се противат на владата и демократските реформи со можност да создадат

⁵⁸ Исто, 212.

⁵⁹ Како на пример ограничување на граѓанските слободи и поради самиот процес на законитост.

⁶⁰ Marenin, Otwin. (2004), 211

⁶¹ Освен тоа потребно е да се нагласи и дека кризите доколку не доведат до целосна деструкција, можат да имаат и позитивни аспекти.

⁶² Marenin, Otwin. (2004), 214

потенцијал за социјални и политички немири; и масовна корупција во јавните служби.⁶³

Во тековната ситуација во Западен Балкан најголемиот потенцијал за криза лежи во корупцијата, кој доколку се случува во масовни размери и е во спрега со организираниот криминал, ја има способноста целосно да ја делегитимизира државата и владата. Корупцијата е проблем на кој тешко му се приоѓа со политиката во било која држава и нејзините ефекти се спори и делумни, па затоа и иницијално не се доживува како криза. Но, партнерството на владините служби и криминалните агенции овозможува остварување контрола врз клучните економски активности, масовна несигурност помеѓу населението и создавање на атмосфера која го поткопува секое јавно верување во ефективноста на владеењето на правото, што за возврат може да доведе до потполна политичка нестабилност. Затоа и пристапот кон справувањето со корупцијата и организираниот криминал треба да биде на ниво на сериозен проблем на кризниот менаџмент во Западен Балкан.

Всушност повеќето од севкупните можности за кризи во Западен Балкан без оглед на својот интензитет, сепак се закана за луѓето и имотот и можат да доведат до екстензивно нарушување на општествениот поредок и државата. Тие стануваат кризи во значението кое беше погоре објаснето, само ако реакциите на државата во подготовките за криза, во нејзиното справување и заздравување се толку неефективни со што ќе им покажат на граѓанското општество и политичките алтернативи дека државата или не се грижи што се случува со граѓанското општество или пак станала неспособна да се справи со ваквата несекојдневна ситуација.

⁶³ Marenin, Otwin. (2004), 216

III ЕВРОПСКАТА УНИЈА И КАПАЦИТЕТИТЕ ЗА КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ

1. РАЗВОЈ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Од својот зачеток во 1951 год. Европската Унија кога како *Европска заедница за јаглен и челик* била интеграција помеѓу шест земји, континуирано расте во големина преку прием на нови земји-членки⁶⁴ и ја има зголемено својата моќ со додавање на нови политички области.⁶⁵ Спецификите на нејзиниот постојан развој отвораат сериозна дебата и во врска со нејзината правна природа.⁶⁶ Во Лисабон во декември 2007 год. беше потпишан договор со намера да се изменат постојните договори со дополненија на политиката и легална структура на Унијата. Отфрлањето на истиот со Ирскиот референдум од јуни 2008 год. ја направи неговата иднина привремено неизвесна. Дури по интензивна јавна кампања и политички преговори, во октомври 2009 година Ирците го ратификуваа Лисабонскиот договор.⁶⁷ „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,

⁶⁴ Тековно политичка и економска унија на 27 држави членки лоцирани во Европа.

⁶⁵ Влијателниот статус на Европската Унија и нејзините карактеристики на нација се признаени и од Централната разузнавачка агенција на САД (CIA). 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*.

⁶⁶ Во контекст на нејзината правна природа, „заради сложената институционална структура и специфичните механизми за донесување одлуки, таа не може да се класифицира во ниту една позната категорија на меѓународни организации.“ Комбинирањето на поделба на власта и усогласеноста помеѓу државите-членки, Унијата ја презентира како нова политичка форма или неидентификуван политички објект. Види Ванковска, Билјана, *„Институции на ЕУ: До Лисабон и по неѓо“*. Скопје: Филозофски факултет - Скопје, 2010, 17.

⁶⁷ Освен во оваа држава, ратификацијата беше успорена а политички премислувања се јавија уште и во Германија, Чешката република и Полска.

демократскиот дефицит како внатрешна одлика на Унијата нема да биде значително намален и со оваа реформа.⁶⁸

„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.“⁶⁹

2. РАЗВОЈ НА ЗАЕДНИЧКА НАДВОРЕШНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА НА ЕУ-ЗНБП

2.1. Формирање на политичката воља

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. Така во почетокот форумот за дебатирање и консултации помеѓу суверените држави членки се состои воглавно од размена на информации од прашања од надворешната политика. Својата основа во меѓународното право ја има добиено со Единечниот европски акт од 1986 год., кој во тоа во тоа време ги исклучувал безбедносната и одбранбената политика. „Воглавно, воспоставувањето и продлабочувањето на заедничката надворешна и безбедносна политика беше предизвикано и од надворешни и од внатрешни предизвици.“⁷⁰

⁶⁸ Ванковска, Билјана. „Институции на ЕУ: До Лисабон и по неѓо“. Скопје: Филозофски факултет - Скопје, 2010, 62

⁶⁹ Исто, стр. 31

⁷⁰ Schneckener Ulrich. „ Developing and applying EU crisis management. Test case Macedonia“.ECMI Working Paper # 14, Flensburg, January 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- *Атлантисти* 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 *Интегралисти* 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 *комунијаризирана* 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.⁷¹ Ваквите дебати биле во прилично одмината фаза во времето на донесувањето на Договорот од Маастрихт.

⁷¹ Schneckener Ulrich. (2002), 7

ЗНБП онака како што денес ја познаваме беше воспоставена и обликувана согласно договорите за Европска унија. Така, Договорот од Мастрихт кој стапи на сила во 1993 год. означуваше согласно 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 беа воведени во тогаш вториот столб со Договорот од Амстердам кој стапи на сила во 1999 год.

2.2. 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 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. Парламентот требало само да биде консултиран за главните аспекти од заедничката надворешна и безбедносна политика и редовно информиран од Претседателството и Комисијата.⁷² Главната цел на ЗНБП е да и дозволи на ЕУ да си го постави својот идентитет на меѓународната сцена. „Согласно член 5 од договорот, со подобрување на улогата на Претседателството на ЕУ и со Тројката на ЕУ⁷³, Унијата исто така се обидува да ја засили присутноста во светската политика и меѓународните организации.“⁷⁴ 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

⁷² Член J.7 ДМ

⁷³ Се состои од актуелното претседателство, претходното и она кое ќе следи.

⁷⁴ Schneckener Ulrich. (2002), 7

позиција по одредено прашање, членките легално се обврваат да ги прилагодат 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 на кратко 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 пракса многу ретко било применувано), што се сметаше за прилично значајно за ефективноста на ЗНБП. 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 способностите 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.

Понатаму, како новина беше што согласно 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. стана составен дел од развојот на Унијата. Матрихт исто така дава на знаење дека ЗНБП нема да 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“.⁷⁵ За таа

⁷⁵ Декларацијата од Петербург- донесена од министрите за надворешни работи и одбрана на земјите членки на ЗЕУ, 19 јуни.

цел ЗЕУ ќе добие пристап до имотот и капацитетите на НАТО; што всушност водеше до концептот на *Комбинирани здружени сили за задачи*.⁷⁶ 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.⁷⁷

„Засновано на искуството помеѓу 1993 и 1996, беше заклучено дека ЕУ неуспеа да го афирмира својот идентитет на интернационална сцена и дека повеќе била реaktivна отколку активна. Постоеле неколку причини за ваквото разочарување:“⁷⁸ Прво, поради задоцнетото ратификување на договорот дури во ноември 1993 год., имплементацијата на новата заедничка надворешна и безбедносна политика било исто така задоцнето во случајот на инволвирањето на ЕУ во Балканот бидејќи на Унијата и недостасувале неопходните внатрешни структури. Второ, за сметка на конзистентна Европска политика, земјите членки приоритетот си го ставале на сопствените надворешно-политички 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 во 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.⁷⁹

2.3. Амстердамскиот договор (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

⁷⁶ "Combined Joint Task Forces" (CJTF)

⁷⁷ Schneckener Ulrich. (2002), 9

⁷⁸ Исто, 9

⁷⁹ Исто, 9

димнезијата 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 реafirмира 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 да ја зајакнуваат нивната соработка со можност за „интегрирање на ЗЕУ во Унијата, ако Европскиот совет така одлучи“⁸⁰ 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,⁸¹ туку и од друга страна ја истакнува улогата на ЗЕУ како *Европски столб на алијансата* во одбранбеното и военото планирање на НАТО.⁸²

Иако нема да ги разреши целосно детектираните проблеми во функционирањето на Унијата согласно Договорот од Мастрихт 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,⁸³ кој истовремено би делувал како Генерален секретар на администрацијата на Советот. Согласно 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

⁸⁰ Член 17.1

⁸¹ Планирачката ќелија на ЗЕУ. Ситуациониот Центар и Сателитскиот Центар.

⁸² Види ЗЕУ Амстердамска декларација за улогата на Западно Европската Унија и нејзината релација со Европската Унија и со НАТО. Достапно на: <http://www.wcu.int/documents/970722en.pdf>

⁸³ Член 18

спроведување на политички дијалог со трета страна“.⁸⁴ Така, сега на Високиот претставник му падна одговорноста 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.⁸⁵

Понатаму, договорот ја легализираше постапката за назначување на *специјални претставници* во конфликтни и кризни региони.⁸⁶

Друга внатрешна реформа се однесува на улогата на *Политичкиот комитет*, кој составен од Политички директори од државите членки и Комисијата, вообичаено ги подготвува одлуките на Советот за општи прашања за заедничка надворешна и безбедносна политика. Тој согласно член 25 од Договорот „ќе ја набљудува меѓународната ситуација во областите 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.“⁸⁷

Договорот од Амстердам обезбеди засилена улога за Европскиот совет. Не само што на него беше препуштено дефинирање на принципите и општите насоки, туку исто така и да одлучува и за имплементирање на заедничките стратегии на Унијата кои беа воведени како нов инструмент во ЗНБП, во областите каде членките имаа заеднички интерес.⁸⁸ Заедничката стратегија се смета за генерална рамка за постигнување на

⁸⁴ Schneckener Ulrich. (2002), 10

⁸⁵ Maganza Giorgio. „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 1998, 173-186, 178

⁸⁶ На овој начин беше формализирана праксата која веќе беше употребена во Босна каде Унијата имаше назначено специјални претставници уште од 1991 год.

⁸⁷ Schneckener Ulrich. (2002), 11

⁸⁸ Maganza Giorgio (1998), 176

назначените цели кои можат да бидат имплементирани со здружени акции и заеднички позиции.⁸⁹

Согласно новите одредби, Советот 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 било која 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.“⁹⁰ Со цел да се превенира можноста од политички ќор-сокак, „Договорот допушти нов механизам наречен *конструктивно воздржување*.”⁹¹ 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.⁹² Ваквиот механизам ја зголемил флексибилноста на ЗНБП со тоа што коалцијата на вољи повеќе не можела да биде спречена во делувањето, но од друга страна ја носела опасноста од поделбата помеѓу членките согласно нивните различни ставови по одредени прашања. Сепак, за

⁸⁹ Додека политичка имплементација на заедничките позиции беше обично обврска на Претседателството, извршувањето на буџетот и имплементацијата на Здружените акции беше обезбедено од Европската комисија.

⁹⁰ Maganza Giorgio (1998), 177

⁹¹ Член 23 ДЕУ

⁹² Schneckener Ulrich. (2002), 12

одлуките кои имаат воени и одбранбени импликации, едногласноста ќе остане правило.

Одредбите за буџетирање исто така биле изменети при што оперативните трошоци за имплементирањето на ЗНБП ќе се наплаќаат како правило од буџетот на Европската заедница освен ако Советот едногласно не одлучи поинаку и со исклучок на операциите кои имаат воени и одбранбени импликации. Во тој случај трошоците ќе се покриваат од државите членки.⁹³ Бил склучен меѓуинституционален договор помеѓу Европскиот парламет, Советот и Комисијата, со кој било договорено дека оперативните трошоци на ЗНБП ќе бидат третираны како незадолжителни расходи, согласно деталните аранжмани наменети да се ограничи можноста за Европскиот парламент да го контролира создавањето на политиката на ЗНБП преку своите буџетски моќи.⁹⁴

Во кратки црти, Договорот од Амстердам водеше кон понатамошна *Европеизација/Бриселизација* на надворешната и безбедносната политика, но не и кон *комунификационизација*. Иако улогите на Парламентот и на Комисијата ќе бидат подобрени само маргинално а Советот ќе остане да биде главен актер во заедничката надворешна и безбедносна политика, сепак, факт е дека и Комисијата се здобила извесно влијание во заедничката надворешна и безбедносна политика: преку нејзината застапеност во повеќето тела на ЗНБП; преку имплементирање или финансирање согласно новите процедури на буџетирање; прецизираните сфери на ЗНБП во рамките на буџетот на ЕУ кои вклучуваат, на пр. набљудување и мониторинг на избори, специјални претставници, превенција на конфликти и градење на мирот, подршка на активности за разоружување и за меѓународни конференции; со одговорноста на еден Комесар од 1993 год. за проблемите од заедничката надворешна и безбедносна политика,⁹⁵ покривајќи ја областа на човекови права, асистенција при избори и набљудување, безбедносни прашања, односи со

⁹³ Член 28.

⁹⁴ Поопширно објаснето кај Maganza Giorgio (1998), 180

⁹⁵ Поранешен Генерален Директорат (DG) IA, подоцна DG RELEX (Надворешни Релации).

други меѓународни организации и мрежата на делегации на Комисијата низ светот.⁹⁶

Како и во случајот со Договорот од Мастрихт, така и ратификувањето на ревизиите од Амстердам беше понесено од настаните. Косовскиот конфликт од февруари 1998 год. ќе ги 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 оваа декларација автономните капацитети на ЕУ поддржани од кредибилни 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 ЗЕУ функциите и изјавија дека до крајот на 2000 година ЗЕУ како организација ќе ја комплетира својата цел.⁹⁷

Во годините кои следеа 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.

⁹⁶ Schneckener Ulrich. (2002), 14

⁹⁷ Исто, 15

3. ЗАЕДНИЧКА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА

Најзначајниот елемент од Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) на Европската унија е Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП)⁹⁸ 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.⁹⁹

„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“.¹⁰⁰ Како следно, 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“.¹⁰¹ 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

⁹⁸ Common Security and Defence Policy (CSDP) претходно до Договорот од Лисабон, позната како Европска безбедносна и одбранбена политика (ESDP).

⁹⁹ Договор кој е подоцна ќе биде познат како Берлин-плус договор

¹⁰⁰ Гоцевски, Трајан. „Европската унија и одбранбениот идентитет“. *Годишен зборник: Книга 59*. Скопје: Филозофски факултет, 2006, 397-412.

¹⁰¹ Во заедничката декларација се истакнува дека под соодветно воено значење се подразбираат ресурси кои се надвор од рамките на НАТО.

улогата на ЗЕУ во ЕУ¹⁰² и задачите од кризен менаџмент ќе бидат поставени како фундаментални за зајакнувањето на Европската безбедносна и одбранбена политика.

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 60000 војници за 60 дена за мисии кои вклучуваат кризен менаџмент, чување на мирот и операции за творење на 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 1500 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.¹⁰³ чии основните 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.¹⁰⁴ 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 (SHAPE)¹⁰⁵ 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 обврзувачки,

¹⁰² Со што ефективно ќе и биде ставен крај на ЗЕУ.

¹⁰³ Достапно на: <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf>

¹⁰⁴ Само доколку НАТО одбие да делува

¹⁰⁵ Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) е централната команда на воените сили на НАТО. Лоцирана е во Касто (Casteau), во Белгија, северно од Монс .

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“.¹⁰⁶

Берлин плус договорот се состои од седум дела во кои се опфатени повеќе области на соработка меѓу двете организации.¹⁰⁷

- 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 штабови. Во оваа област на соработка договорот ги вклучува модалитетите за учество на меѓународните штабни офицери на ЕУ во планирањето и договор за учество и на земјите-членки на НАТО кои не се членки на ЕУ, во воените структури на ЕУ¹⁰⁸;
- 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 (DSACEUR) во операциите на ЕУ за управување со кризи;
- учество во областа на планирањето сили: (тогаш во подготовка) документ именуван како Механизам за развој на способности¹⁰⁹, 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 и ги

¹⁰⁶ Гризолд, Антон. *Словенија во изменетиа безбедносна средина*. Скопје: Министерство за одбрана на Република Македонија, 2006,63.

¹⁰⁷ The EU-NATO Berlin Plus agreements. *European security and defence assembly- Assembly of western european union*. Assembly fact sheet No 14. Достапно на:
http://www.aco.nato.int/resources/4/documents/14E_Fact_Sheet_Berlin_Plus%5B1%5D.pdf

¹⁰⁸ Договорот ја гарантираше поддршката на планирачките капацитети на НАТО при планирање на предводената од ЕУ операција во Македонија.

¹⁰⁹ Capability Development Mechanisms.

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;¹¹⁰

- 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 темелила на демократија, слободниот пазар, владеење на правото и ефикасна владина организација.“¹¹¹

Што се однесува на севкупната соработка меѓу ЕУ и НАТО, фраза која често се употребува да се опише односот помеѓу двете групации е „одвоени но не и одделни“.¹¹² 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 станува збор за мисиите, постои правилото „прв да одбие“: т.е. само доколку НАТО одбие да делува, ЕУ може да прифати да делува.

¹¹⁰ Така на пример според написот на Bram Vothoorn, *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.

¹¹¹ Гризолд, Антон. *Словенија во изменетија безбедносна средина*. Скопје: Министерство за одбрана на Република Македонија, 2006,64.

¹¹² Center for defense information, military reform project, The European Union's „Headline goal“- Current status; Достапно на: <http://www.cdi.org/mrp/eu.cfm>

4. ГЛАВНИ ИЗМЕНИ СО ЛИСАБОНСКИОТ ДОГОВОР КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА ЗАЕДНИЧКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА

Со стапувањето во сила на Договорот од Лисабон на 1 декември 2009, Европската безбедносна и одбранбена политика станува Заедничка безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП). Различните одредби од Договорот од Лисабон имаа за цел да го подобрат недостатокот на цврстина и ефективност на Унијата, преку воспоставувањето на нов институционален развој. Рационализацијата на надворешните надлежности кои ги носи овој договор се очекува дека ќе остават позитивни ефекти во сферата на безбедноста и одбраната. Измените во контекст на ЗБОП во Договорот од Лисабон се третирали во главно низ Член 42-46 TEU и Протокол 10 и се однесуваат на:

- Преименување на ЕБОП во ЗБОП;
- Нов Совет за надворешни работи;
- Нова позиција на Висок претставник за надворешни работи и безбедносна политика и нова Европска служба за екстерна акција (ЕСЕА);
- Проширување на т.н. Петербуршки задачи- со ЗБОП каталог на задачи;
- Засилена соработка (Член 326-334 и 20 TEU);
- Взаемна помош (Член 42/7 TEU) и клаузула за солидарност (Член 222 TFEU);
- Постојана структурна соработка (Член 42/6 и 46 и протокол 10 ЛТ);
- Поставување на задачи пред Група на држави членки (Член 42/5 и 44);
- Европска одбранбена агенција (Член 45);
- Финансирање (Буџет на ЕУ за цивилни мисии и придонеси на државите членки/Athena механизам за воените операции);
- Заедничка одбранбена политика на Унијата (Член 42/2).

Согласно измените „**Заедничката безбедносна и одбранбена политика** треба да биде составен дел на заедничката надворешна и безбедносна политика“. ¹¹³ Тоа ја обезбедува Унијата со оперативен

¹¹³ Член 42/1 ЛД

капацитет за користење на цивилни и воени средства, кои Унијата ќе ги користи во мисии надвор од сопствените граници за чување на мирот, превенција на конфликти и зајакнување на меѓународната безбедност согласно принципите на ООН. „Земјите членки ќе ги стават на располагање на Унијата своите цивилни и воени способности за спроведување на заедничката безбедносна и одбранбена политика, да придонесат за остварување на целите кои се дефинирани од Советот.“¹¹⁴ При тоа се дава можност на оние земји членки кои заедно ќе воспостават мултинационални сили, исто така да ги направат достапни на ЗБОП. Во таа насока земјите членки се обврзуваат постепено да ги подобруваат своите воени способности. Агенцијата во областа на одбранбените способности за развој, истражување, стекнување и вооружување- позната како **Европска агенција за одбрана**- ќе ги идентификува оперативните барања, ќе промовира мерки за да ги исполни тие барања, и соодветно ќе придонесе за спроведување на секоја мерка потребна за зајакнување на индустриската и технолошката база на секторот на одбраната. Таа исто така ќе учествува во дефинирањето на *Европски способности и полиитика на вооружување* и ќе му помага на Советот во оценувањето на подобрувањето на воените способности. Одлуките во врска со ЗБОП вклучувајќи ги и оние за поведување на мисија ќе бидат усвоени од Советот кој ќе одлучува едногласно по предлог на Високиот претставник на унијата за надворешни работи и безбедносна политика или иницијатива на земја членка. Високиот претставник може да предложи употреба покрај инструментите на Унијата и на национални ресурси заедно со Комисијата.

Значајна промена во сферата на кризниот менаџмент е **проширувањето на Петербуршките задачи** кое е содржано во Член 43 каде стои дека: „Задачите наведени во член 42/1, во насока на кои Унијата може да користи цивилни и воени средства, ќе вклучуваат заеднички операции за разоружување, хуманитарни и спасувачки задачи, задачи на воено советување и асистенција, превенција на конфликти и чување на мир,

¹¹⁴ Член 42/3 ЛД

задачи на борбени сили во кризен менаџмент, вклучувајќи ги и творењето на мир и постконфликтната стабилизација. Сите овие задачи може да придонесат во борбата против тероризмот, вклучувајќи ја и поддршката на трети земји во борбата против тероризмот на нивните територии.“ За вака наведените задачи Советот ќе одлучува за дефинирање на нивните цели и обем како и општите услови на нивното спроведување. Високиот претставник на унијата за надворешни работи и безбедносна политика, дејствувајќи под надлежност на Советот и во тесен и постојан контакт со Политичко и безбедносниот комитет, ќе обезбедува координација на цивилните и воените аспекти на ваквите задачи.

Овие задачи ќе бидат примарниот фокус на на ЗБОП во контекст на идните мисии. Тие претставуваат значаен стратегиски консензус помеѓу членките, но „сепак, листата на задачи создава многу широк опис на цели и дозволува значајна дивергенција во нивното толкување. Проблемот на различни национални интерпретации за приоритетите и идеалите во врска со надворешната и безбедносна политика е значителен со тоа што става пречка на развојот на ЗБОП.“¹¹⁵

Новосоздадената (со Лисабонскиот договор) **Европската служба за екстерни акции (ЕСЕА)**¹¹⁶ е уникатна и самостојна од другите институции на ЕУ. Иако е формирана со спојување на одделенијата за надворешни односи на Советот и Комисијата,¹¹⁷ таа е издвоена од тие две институции и располага со свој независен буџет. ЕСЕА е под надлежност на Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика и е во функција на негова поддршка. ЕСЕА го менаџира одговорот на ЕУ во криза, има разузнавачки способности и соработува со Комисијата во областите во кои ја дели надлежноста. Иако Високиот претставник и

¹¹⁵ Margaras Vasilis. „Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: No common strategic culture, no major progress“, EPIN, Working Paper No 28, June 2010, p.4

¹¹⁶ Правната основа за воспоставување на ЕСЕА лежи во Член 13а-3 од Договорот од Лисабон односно Член 27 од Договорот за Европска унија.

¹¹⁷ Делови од следниве одделенија биле префрлени од Комисијата или Советот на Европската служба за екстерни акции: Политичка единица(Совет), Генерален директорат Е (Совет), претставници на Генералниот секретаријат на Советот за преместување на Специјалните претставници на ЕУ, Генералниот директорат за надворешни односи (Комисија), Надворешната служба (Комисија-Делегации) и Генералниот директорат за развој (Комисија).

ЕСЕА можат да предложат и имплементираат политика, сепак, таа улога е препуштена на новоформирианиот Совет за надворешни односи со кој заседава Високиот претставник. Управувачкото тело на ЕСЕА кое е потчинето на Високиот претставник се состои од Извршен генерален секретар под кој се наоѓаат двајца заменици генерални секретари: Генерален секретар за политички прашања кој го помага создавањето на надворешната политика и Генерален секретар за интеринституционални прашања кој се справува со административните работи (како координација и соработка со Комисијата). ЕСЕА кон себе ги припојува претходно автономната клетка Ситуационен центар на ЕУ, Политичко безбедносниот комитет, Способностите за цивилно планирање и спроведување на ЕУ, Воениот штаб на ЕУ, Директоратот за планирање на кризен менаџмент и Директоратот за одговор во кризи и оперативна координација,¹¹⁸ бидејќи раководната поставеност бара раководителите на сите овие тела да се под надзор на Извршниот генерален секретар на ЕСЕА. Креацијата на ЕСЕА воопшто не бил едноставен процес. Со ваквата поставеност Комисијата успеала да ја задржи контролата врз нејзините надлежности во одредени области: помош, развој, енергија, трговија, проширување како и врз службата за надворешно политички инструменти. Но, „борбата за создавање на ЕСЕА помеѓу членките и институциите на ЕУ служи како демонстрација дека вака нововоставените институции може да станат епицентар на *борби за внатрешна моќ* кои одат подалеку од прашањето за обезбедување на ефикасност во сферата на делувањето на ЕУ.“¹¹⁹

Дискусиите за флексибилна интеграција резултирале со општа клаузула за **засилена соработка** која им дозволува на група земји-членки (најмалку 9) кои се подготвени побрзо отколку другите да продолжат во нивната интеграција во одредена област, вклучително и во ЗНБП. Оваа можност отворена за сите земји членки и во секое време, иако може да се интерпретира како поттик за понатамошна интеграција во било која област која досега не била опфатена од страна на ЕУ или не е во нејзина

¹¹⁸ Исто така постои обврската за одржување на блиски односи со Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент (CIVCOM) и Политичко-воената група.

¹¹⁹ Margaras Vasilis. (2010), 2

ексклузивна надлежност, пореално е обид да се спречи група на земји членки да формираат сојузи со што би ги дискриминирале другите ЕУ партнери. Самиот факт дека „одлуката за авторизирање на засилена соработка ќе биде усвоена од Советот како последна шанса доколку се утврди дека целите на таквата соработка не можат да се постигнат во разумен период од Унијата како целина“¹²⁰ упатува на заклучокот дека земјите членки најверојатно нема да настојуваат за засилена соработка.

Лисабонскиот договор предвидува дека во случај на вооружена агресија секоја земја членка има обврска да и помогне на друга со сите средства кои се во нејзина моќ. Оваа **клаузула за взаемна соработка**, за некои ЕУ-членки, особено постарите членки на НАТО е скоро незабележлива. Новите НАТО членки во ЕУ биле смирувани со референците на клаузулата кои укажуваат на приматот на НАТО за тие обврски. Меѓутоа во некои не-НАТО¹²¹ земји членки на ЕУ, обврската за взаемна помош предизвикала сериозни јавни и владини дебати.¹²² Потеклото на амбивалентната клаузула е поврзано со ЗЕУ. Имено од ЗЕУ врз ЕУ беа пренесени активностите за управување со кризи, одредени структури за поддршка и политичка заложба за меѓусебна помош, но одбранбените задачи беа доверени на НАТО. Токму затоа, според смирувачкото толкување на клаузулата од страна на мнозинството на земјите членки на ЕУ, не се состои во подготовката за практична имплементација на заедничка помош во одбраната, туку, се предвидува обврската секоја земја членка да си ја реализира на национално ниво или во НАТО.¹²³

¹²⁰ Член 20/2 ЛД

¹²¹ На пр. Финска каде јасно се издвојувале две струи во врска со военото усогласување. Таборот на анти-воено усогласување клаузулата ја користи како предупредување кое е често истакнувано со повикување на фактот дека Клаузулата признава дека тоа не го попречува специфичниот карактер на безбедносната и одбранбена политика на одредени земји членки. Другиот пак табор, оној за про-воено усогласување повикува на подготовките на ЕУ со цел да биде спремна за спроведување на клаузулата во случај на напад против земја членка. Вториве сакаат да ја толкуваат референцата на НАТО за имплицирање на индиректната заштита на НАТО од страна на членките на Алијансата проширена и врз не-НАТО земји членки на ЕУ.

¹²² Kaski Antti. „The CSDP after Lisbon: Lost Opportunities or Changed Interests?“, GCSP, GCSP Policy Paper, n°16, June 2011, p.3

¹²³ Исто, 4

Клаузулата за солидарност го покажува патот кон сеопфатен кризен менаџмент: „Унијата и нејзините земји членки ќе делуваат здружено во духот на солидарноста доколку земја членка е предмет на терористички напад или жртва на природна или од човекот предизвикана катастрофа“.¹²⁴ Заложбите за солидарност помеѓу државите членки на Унијата се разликува од другите аспекти во Договорот кои задираат во ЗБОП, бидејќи нивното менаџирање најмногу паѓа под надлежност на Европската комисија и во *Обласќа на слобода, безбедноста и правда*. Од сите одредби кои се поврзани со ЗБОП оваа најверојатно ќе биде имплементирана во иднина.¹²⁵ Тука исто така има и некои други сродни политички проекти кои се вкрстосуваат меѓу надлежностите на ЕК и ЗБОП а кои може да имаат врска со спроведувањето на клаузулата за солидарност. Најзначајни од нив се развојот на *Евројски волонтерски корпус за хуманитарна помош*¹²⁶ и *Интегрираната поморска полиција* која досегнува до развој на заеднички поморски развој, која досега беше воен домен во многу земји. Иако ваквите политики се независен процес, тие веќе имаат дадено значаен поттик за поблиска соработка помеѓу Комисијата, Секретаријатот на советот и ЕСЕА и земјите членки. Но, досега изгледа дека примената на оваа клаузула страда од нејзиниот меѓу-институционален карактер и е предмет на расправа помеѓу Комисијата, Советот, Хуманитарната канцеларија на европската комисија и ЕСЕА.¹²⁷

Основите за **Постојана структурирана соработка (ПСС)** се дадени во Член 42/6 и Протокол 10 од ЛД: „Оние земји членки чии воени способности исполнуваат повисоки критериуми и кои направиле посилни обврзувачки заложби едни кон други во оваа област кон насока на најсложените мисии, ќе воспостават постојана структурирана соработка во рамките на Унијата“. Се очекувало дека оваа најнадежна област како прво, ќе ги зближи европските снабдувачи на одбранбен имот и дека ќе ги зајакне европскиот одбранбен пазар и истражување, развој и индустриска

¹²⁴ Член 222 ЛД

¹²⁵ Исто така вредно е да се напомене дека акцијата на Унијата при одговор на катастрофи е цврсто поддржана од граѓаните на ЕУ со 90% од Европејците кои сакаат ЕУ да направи повеќе во ова поле.

¹²⁶ Член 214/5 ЛД

¹²⁷ Kaski Antti. (2011), 4

база наспроти конкуренцијата од САД. До потпишувањето на Лисабонскиот договор во 2007 год., воспоставувањето на Европската одбранбена агенција (ЕОА) во 2004 год. веќе ја имаше отпочнато таа соработка. Создавањето на гломазни мултинационални воени единици за кризен менаџмент беше друго посакувано поле за потенцијална соработка. Оваа цел беше реализирана со воспоставување Борбените групи (БГ) на ЕУ кои ја постигнаа целосната оперативна способност во 2007 год. Постојењето на ЕОА и БГ не ги попречило државите членки во дискусиите за Постојана структурирана соработка. Напротив, како да постоел притисок кај одредени земји членки да го демонстрираат прогресот во европската интеграција по долгиот процес за стапување на Договорот во сила.¹²⁸ Теоретски инклузивната природа на ПСС им дозволува на сите членки да партиципираат во заедничките одбранбени планови. Членовите 27 (6) и 30 од Договорот ја одразуваат идејата за ПСС. Таму јасно е прецизирано проширувањето на членството на групата но и казната во форма на суспензија доколку не се успее да се задоволат групните обврски. Иако помеѓу новите ЗБОП можности ПСС изгледала како лесен почеток, сепак не е забележан поголем ентузијазам кај дел од земјите членки за понатамошна стратемиска интеграција низ ПСС.¹²⁹ Воените буџети беа остро намалени во последните години и најверојатно и понатаму ќе се редуцираат со цел да се заштедат ресурси за тешките финансиски времиња. Тука е и проблемот со неподготвеноста или индиферентноста на некои членки (особено новите НАТО членки) кон новите форми на одбранбена соработка, како и проблемот на веќе постоечката соработка помеѓу некои држави членки во и надвор од структурите на ЕУ.¹³⁰ Па, така се поставуваат прашањата дали можат потенцијално конфликтни/дуплирачки групи да постојат под знамето на ПСС?! Односно, како ПСС ќе се поврзе со различните билатерални и мултилатерални проекти кои веќе постојат во сферата на безбедноста и

¹²⁸ Kaski Antti. (2011), 3

¹²⁹ Margaras Vasilis. (2010), 3

¹³⁰ Како на пр. блиската соработка помеѓу морнариците на Белгија и Холандија, здружениот тренинг на борбените пилоти од Франција и Белгија и одбранбената соработка помеѓу нордиските земји. Исто така Еврокорпусот и Европската жандармерија претставуваат една веќе постоечка форма на постојана структурирана соработка.

одбраната?!¹³¹ Ваквата клаузула може да се покаже како раздорна доколку е применета без јасни упатства. Така, би можело да се случи група држави кои учествуваат во одредена група на Постојана структурна соработка да олеснат ад-хок мисија надвор од ЕУ, односно учество во операција без мандат на ЕУ.

И покрај сите споменати проблеми, спојувањето на различните рамки за соработка под една ПСС и нивната достапност за сите земји членки ќе претставува најповолниот начин да се продолжи со развојот на ЗБОП без трошокот за нови технички и политички договори.¹³² Тоа ќе бара значајна измена во државните менталитети со вметнувањето на заедништвото во суверената природа на одбранбените проекти. На државите членки на ЕУ им останува оваа клаузула да профункционира.¹³³

„Советот може да довери извршување на задача во рамките на Унијата, на група од земји членки за да ги заштитат вредностите на Унијата и да и служат на нејзините интереси“.¹³⁴ Се работи за „група од земји членки кои се подготвени и ја поседуваат неопходната способност за таквата задача“.¹³⁵ Доверувањето на операција на група земји членки изгледа како реална опција. Овие одредби потсетуваат на сегашната практика која го признава постоењето на водечка нација во воените ЗБОП операции. Улогата на водечка нација паѓа на поголема земја членка која е спремна да обезбеди главнина на силите и Штаб за операцијата.¹³⁶ Условите за реализирањето на оваа одредба- одлука на Советот и вољата на група земји членки- можат да се видат како поврзани со системот на БГ формирани околу водечка нација одговорна за тренинг и командување на БГ. Друг релативно близок аранжман на идејата за доверување на задача на група земји членки е распоредувањето на мултинационални сили во кризни ситуации како во случајот со Европската

¹³¹ Margaras Vasilis. (2010), 3

¹³² Kaski Antti. (2011), 3

¹³³ Margaras Vasilis. (2010), 4

¹³⁴ Член 42/5, ЛД

¹³⁵ Член 44/1, ЛД

¹³⁶ Како на пр. Германија во Демократска Република Конго во 2006 год. (Операција EUFOR RDC) или Франција во Чад и Централна Африканска Република во 2008 год. (Операција EUFOR Tchad/RCA)

жандармерија.¹³⁷ Сепак, за имплементација на оваа одредба од Договорот Советот ќе мора однапред да ги разгледа спроведувањето и одговорностите на една таква конкретна операција, како на пример во ситуација на промена на опсегот, целите и условите на операцијата која била доверена на група од членки, до степен до кој Советот би морал да ја прилагодува својата одлука и да се меша во спроведувањето на операцијата.¹³⁸

„Најверојатно ќе бидат потребни години пред клаузулите од Договорот целосно да се имплементираат и станат жива политика на Унијата. Во меѓувреме, ЕУ како договорна организација извесно е дека ќе ги користи во одреден момент овие значајни можности за покохерентна и видлива ЗБОП, најверојатно и на начин кој досега не е целосно предвиден. Сепак, за да ЕУ стане вистински глобален играч во надворешната политика ќе има потреба од поамбициозни аранжмани помеѓу земјите членки.“¹³⁹

5. ИНТЕГРИРАН ПРИОД 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 пракса, 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 се до

¹³⁷ Активна на просторите на Босна и Херцеговина, Хаити, Авганистан. Други потенцијални групирања ги вклучуваат формациите како EUROCORPS, EUROFOR, EUROMARFOR, LITPOLBAT, NORDEFCS.

¹³⁸ Kaski Antti. (2011), 5

¹³⁹ Исто, 5

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.¹⁴⁰ 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. Она што е потребно да се проучи е структурната поставеност и развојот на системот за управување на ЕУ бидејќи истиот тој систем ја дава рамката на системот на ЕУ за управување со кризи. 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 можни скорешни измени во структурата на ЕУ за кризен менаџмент. Имплементацијата пак на кризниот менаџмент на ЕУ преку операциите на терен ќе биде елаборирана во следната глава.

Денес примената на кризниот менаџмент е значително поразлична од она што беше пракса 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 период¹⁴¹, соодветно се случуваа и измени во смисла на проширување на активностите на кризен

¹⁴⁰ Види повеќе во: Problem space report: EU as a global actor based on the wider Petersberg Tasks, достапно на: <http://www.focusproject.eu/documents/14976/0a29bb72-f73b-4417-8834-2199e0151544>

¹⁴¹ Види: B. Jones and F. Cherif, *Evolving Models of Peacekeeping: Policy Implications and Responses*, External Report, UN Peacekeeping Best Practices - достапно на <https://pksoi.army.mil/Docs/Doctrine/UN%20Policy%20Documents/evolving%20models.pdf>

менаџмент кој сега „инкорпорира“ аспекти на обезбедување 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 персонал¹⁴². 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 на институции, вторите се главно воени или цивилни мисии со краток до среден рок насочени кон оперативна изградба на капацитети.

6. СПРОВЕДУВАЊЕ НА КРИЗНИОТ МЕНАџМЕНТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

6.1. Три столба, две улоги и повеќе инструменти

При анализирање на политика на ЕУ за реформирање на сопствените структури во насока на менаџирање на кризи и конфликти, се издојуваат два сегмента. *Долготрајна или структурална превенција и краткотрајни напори* или *оперативна превенција*, под кои ние подразбираме *кризен менаџмент*. Првиот сегмент се однесува на напорите за економски и политички развој со демократска основа. Тоа се напори

¹⁴² Schroeder C. Ursula, *Governance of EU Crisis Management*, p2. Достапно на: aei.pitt.edu/32601/1/40_Evaluating_EU_Crisis_Missions_in_the_Balkans.pdf

кои ги третираат причините за конфликт кои се длабоко вградени во структурата на едно општество. Бидејќи мерките кои ги следат ваквите напори се долготрајни, вообичаено е ваквите напори да се применуваат или во предкризниот период или во периодот на пост-криза. Еден од најпознатите механизми кои ЕУ ги применува во рамките вакви напори е стимулот за членство, каде всушност ангажманот на една земја за зачленување во ЕУ се смета како мерка за отстранување на причините за структурален конфликт. Вториот сегмент на напори се одговорите на итни кризни ситуации со цел да се превенира употребата на насилство или пак најмалку, да се превенира понатамошна ескалација, било во вертикала (продлабочување на конфликтот) или хоризонтала (проширување на конфликтот во други региони). Активностите од вториот сегмент се изведуваат под Заедничката надворешна и безбедносна политика за време на тековни конфликти и кризи или во периодот кој следи по нивното „завршување“. Во изминатиот период Европската унија развиваше процедури и механизми за подобрување на поврзаноста и ефикасноста на самата заедничка надворешна и безбедносна политика, со соодветен спектар инструменти и способности кои се однесуваат на кризни ситуации.

„Европската унија има голем број инструменти за структурални долгорочни и директни краткорочни превентивни дејствија. Долгорочните вклучуваат: реализирање на развојна соработка и размена; активности за контрола на оружјето; унапредување на човековите права; реализирање на стратегии за зачувување на природната средина; форми на политички дијалог. Унијата предвидува и дипломатски и хуманитарни инструменти за краткорочна превенција преку механизмите за цивилен и воен кризен менаџмент развиен во рамките на ЕБОП кои исто така треба да придонесат за способностите на ЕУ во превенцијата на конфликтите. (...) Институционалното зајакнување на политиката на ЕУ за превенција на конфликти и понатаму имплементирањето на некои од инструментите укажува дека капацитетот на Унијата за долгорочна превенција е посилната страна на Унијата.“¹⁴³

¹⁴³ Георгиева, Лидија. „Безбедносната стратегија на Европската унија и превенција на конфликтите“. *Годишен зборник*: Книга 59. Скопје: Филозофски факултет, 2006, 488.

Овие два сегмента се поврзуваат со некогашните три столба на Европската унија. Бидејќи со *Договорот за Европската унија*, попознат како Договорот од Мастрихт (1991), Европската унија беше окарактеризирана со структура од три столба. Првиот столб ја содржеше Европска заедница (ЕЗ) и нејзините надлежности, кои главно се однесуваат на внатрешни прашања како заеднички пазар, заедничка агркултурална, социјална, индустриска, регионална и политика на животната средина, но овој столб подеднакво се однесува/ше на менаџирањето на односи со трети земји или со други интернационални организации во истите тие области, како и со подготвување на проширувањето на Европската унија. Вториот столб беше посветен на Заедничката надворешна и безбедносна политика, која ја наследи претходната Европска политичка соработка (ЕПС)¹⁴⁴ и имаше да осигура подобра соработка помеѓу државите членки и заедничкото донесување одлуки, водејќи кон заедничка надворешна политика во специфични области, вклучувајќи ја и безбедноста и евентуално заедничка одбрана. Третиот столб ги покриваше внатрешната политика на Унијата и имиграционата политика и борба со организираниот криминал. Што се однесува на кризниот менаџмент, овој столб играше само незабележлива улога; сепак, во случаи на мисии на меѓународна полиција како на пример во Босна, Косово, или Македонија, Европската унија може да се потпира на воспоставената соработка во оваа област. Малку подлабока анализа на овој столб укажува на уште една негова улога: Неговата област на делување- правда и внатрешните работи- во содејство со активностите на првиот столб, приментета во нестабилните земји е во функција на поттикот на Комисијата за проширување на Европската унија во контекст на *долгорочна превенција*.

Трите главни институции- Европскиот совет, кој ги претставува владите на државите членки и кој е воден од ротирачко ЕУ претседателство, Европската комисија и Европскиот парламент- имаа различни права и надлежности во секој од столбовите. Но, испреплетеноста дополнително се усложнува со ланецот на раководење на

¹⁴⁴ EPC-European political cooperation.

системот за кризен менаџмент. Така, архитектурата на кризниот менаџмент на ЕУ е претставена со три линии на командување и контрола, преку Советот, Секретаријатот на Советот воден од Високиот претставник и преку Комисијата. Ваквата архитектура мораше брзо да биде менувана затоа што покажуваше извесни дисфункционалности. Операциите на ЕБОП се беа цврсто утврдиле под авторитетот на државите членки во Советот. Но, и Комисијата исто така има интерес во кризниот менаџмент и превенција на конфликтите и располага со соодветни инструменти за акција, па оправдано го поставувала прашањето дали дадените мисии треба да бидат одговорност на Советот/ЕБОП или Комисијата.¹⁴⁵ Секретаријатот на советот е секако легално потчинет на Советот на Министри, но неговата растечка улога во операциите на ЕБОП, го прави де факто да биде актер особено кога се во прашање интер-институционални релации.¹⁴⁶

Самиот процес на институционализација на Европската унија следи две вплеткани логички на иновација, со едната од дното нагоре и другата од врвот надолу. ЕУ има историјат на основачки акти и институционална градба како и неформален и постепен развој каде вообичаените практики се кодифицирани во формални легални институции. Во тој контекст, развојот на системот за кризен менаџмент на ЕУ се карактеризира со политички одлуки на високо ниво за воспоставување на одредена организациона структура и индивидуално тежнеење кон иновативни стратегии на различни агенции во рамките на претходно постоечката организациона архитектура на ЕУ. Анализата на планирачките и координирачките способностите на ЕУ за кризен менаџмент укажува на разликата помеѓу општата политичка воља од една страна за сеопфатен кризен менаџмент и структурната реалност на секојдневни работни релации од друга страна. Сеопфатниот пристап кон

¹⁴⁵ Така на пр. Мисијата за гранична поддршка околу Транснистрија е мисија на Комисијата додека, Мисијата за гранична поддршка во Рафах во Палестина е ЕБОП мисија. И двете мисии би можеле да се лоцираат или кај ЕБОП /Советот или кај Комисијата. Слично, Мисијата за владеење на правото во Грузија (EUJUST Themis), која беше мисија на ЕБОП, можеше исто да биде мисија на Комисијата.

¹⁴⁶ Emerson, Michael & Eva Gross. „Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans“, CEPS Paperback Series, issue: 2 / 2007, 7

кризниот менаџмент е заснован на кохерентност помеѓу политичките одлуки на високо ниво и организациони решенија на работно ниво. Имплементирање на проектите за политичка координација во кризниот менаџмент претставува вистински предизвик за двата главни актера т.е. Советот на ЕУ и Комисијата и се соочува со разликите во нивните организациони стратегии на иновација. Се работи за две главни стратегии на иновација кои се корисно сознајни инструменти за да се согледа патот по кој ЕУ ги адаптираше своите политики во еден сеопфатен концепт на кризен менаџмент. Аргументите ги истакнуваат предизвиците за проектите од политичкиот врв кон долу а кои се дизајнирани да ја засилат координацијата помеѓу бројните актери на кризниот менаџмент. Исто така може да се расправа и каков е одзивот на одредени агенции и тела на политичката одлука за сеопфатен кризен менаџмент преку изнесување на стратегиите на прикрупување и префрлување употребени од Комисијата и Советот кои ќе бидат презентирани подолу.

6.2. Политички одлуки на високо ниво за координација

Во контекст на политичките стратегии за поттикнување координација помеѓу актерите на кризниот менаџмент, на ниво на стратегиско планирање, следниве три иницијативи биле особено знаменити: процесот на развивање на процедури за кризен менаџмент на ЕУ, иницијатива за зајакнување на цивилно-воената координација и воспоставувањето на Координациони тимови за одговор на криза (КТОК).

6.2.1. Процедури за кризен менаџмент

Извештајот *Процедури за усогласен и здружен кризен менаџмент на ЕУ*, бил референтната рамка иницијално презентирана во 2000 год. со цел да се воспостават формални механизми за координација за мисиите на цивилен и воен кризен менаџмент. Документот кој својот почетен фокус го имал на военото планирање, бил неколку пати ревидиран во насока на посеопфатно сфаќање на кризниот менаџмент. Всушност, со ревидирањето е зголемена во однос на првата верзија минорната улога на

Комисијата односно Заедницата а во последната измена биле вклучени и планирачки елементи за цивилните мисии на ЕБОП. Сепак, овој процес останал само политички процес бидејќи искуството од примената на кризниот менаџмент во пракса покажува значително отстапување од вака опширниот извештај.

6.2.2. Цивилно-воена координација (ЦВКО)

Оваа иницијативата ЦВКО беше иницирана 2002 год. и се однесува на неопходноста за ефективна координација на акциите на сите актери вклучени во планирачкиот дел од мисиите на ЕУ. Резултатот од оваа иницијатива, преку еден краток извештај, за постоечкото колебање кај двете страни за спроведување на длабоки промени во нивните релации, бил сведен единствено на поттикнување на *култура на координација*.

6.2.2.1. Сеопфатен пристап на ЕУ кон кризниот менаџмент

Сеопфатниот пристап на ЕУ во кризниот менаџмент подразбира употреба на бројни цивилни и воени инструменти за употреба во случај на одговор на криза. Она што не смее да се превиди е дека сите тие инструменти можат да имаат различен институционален носител, па во таа смисла се наметнува потребата за усогласување на сите тие инструменти и нивните носители во ситуација на криза. Треба да се нагласи дека ЕУ не поседува некаков универзален шаблон за употреба на своите инструменти во криза. Специфичноста на секоја криза соодветно ќе бара и специфичен начин на усогласување на цивилните и воените активности. Со таква цел Советот на европска унија во ноември 2003 година ќе донесе транспарентен документ кој ја третира цивилно воената координација.¹⁴⁷ Документот содржи четири сегменти: *Цивилно Воена координација како култура на координација*, *ЦВКО како предуслов за разработка на ефикасен одговор на криза*, *Основи на ЦВКО на ЕУ во операциите на*

¹⁴⁷ Council of the European Union, *Civil Military Coordination*, Brussels. 11457/03: November 2003.

кризен менаџмент и ЦВКО како предуслов за соработка со надворешните актери.

Првиот дел укажува на важноста од развивање на култура за координација која е многу значајна за обезбедување на усогласен одговор во криза. Културата помеѓу службите на Комисијата и Советот треба да постои уште во самиот зачеток на мисијата, да се надградува за време на мисијата а искуствата ќе се применуваат во наредните операции. Вториот дел укажува на потребата од јасни и претходно договорени цели во чија насока ќе се приближуваат инструментите на одвоените институции. Најпрактичен е третиот дел во кој прецизно е објаснет ланецот на командување, надлежноста и политичката контрола. При операции на кризен менаџмент на хиерархискиот врв е Советот под кој главниот извршител во смисла на стратемиски насоки е Политичко Безбедносниот комитет кој го носи целокупниот товар на усогласениот одговор во криза. За таа цел Советот се обврзува да договори Концепт за кризен менаџмент кој ќе ги содржи политичките цели на ЕУ и можните начини за нивно остварување во криза. Процесот на планирање, на релација Генерален секретаријат и Комисијата исто така е предмет на ЦВКО уште во рана фаза на кризата. „Генералниот секретаријат на советот и Комисијата работат заедно како Координирачки тим за кризен одговор (КТОК) во дадени ситуации со цел да помогнат да се обезбеди неопходниот степен на усогласеност и сеопфатност на нацрт планот, вклучувајќи ги тековните активности кои требаат да се разгледаат од делегатите. Координирачкиот тим за кризен одговор исто така ќе асистира во обезбедувањето на целосна усогласеност помеѓу цивилните и воените аспекти на акцијата на ЕУ во фазата на имплементација“.¹⁴⁸ Високиот претставник може во одредени ситуации да назначи Специјален претставник (СПЕУ) кој ќе одговара пред Високиот претставник. На најниско ниво е Шефот на мисијата, кој пак е одговорен пред Специјалниот претставник. Активностите на СПЕУ се тесно поврзани со претставниците на Комисијата со дејствувањето на Командантот на силите на теренот, како и со други меѓународни актери на теренот. Сите ЕУ актери на теренот

¹⁴⁸ Council of the European Union, *Civil Military Coordination*, Brussels. 11457/03: November 2003, 4

редовно ќе се консултираат во рамките на Група за координација со која ќе заседава СПЕУ.¹⁴⁹

Последниот дел ја потенцира ЦВКО како предуслов за соработка со надворешни актери и покрај тоа што примарниот фокус на дејство на ЦВКО е внатрешната соработка.

6.2.3. Координациони тимови за одговор во криза (КТОК)

Ако на ЦВКО се гледа како на концепциски процес тогаш најзината практична реализација ја сочинува инструментот Координациони тимови за одговор во криза кој е замислен да ги покрие празнините во координација помеѓу разните инструменти на ЕУ во раната фаза на планирање на криза. КТОК ги кординираат сите воени и цивилни активности на Советот како и најзначајните активности на Комисијата на просторот на операцијата.

„Новиот инструмент бил иницијално поздравен како организационен успех. Сепак, КТОК биле планирани како *ad hoc* и непостојани средства за интер-службена координација во одговор на дадена криза и не како постојани структури. И во услови на нивно организационо опстојување, овие интеркатедарски сили имале само лимитиран мандат. Тимот кој би се составувал само кога кризата ќе се случи, немал статус на работна група на Советот и згора на тоа не донесувал одлуки.“¹⁵⁰ Заклучокот е дека КТОК имаат ограничена улога која се сведува на форум за информирање на Комисијата за тековните активности.

Урсула Шредер го презентира ставот дека реалниот ефект од овие три иницијативи изостанал или во најмала рака бил ограничен и дека подобри резултати покажале неформалните решенија за координација со претпоставка дека со нив најлесно се соработува помеѓу поделените институции.

¹⁴⁹ Спроведливоста на овие *Основи на ЦВКО во операции на кризен менаџмент* беше тестирана на полициските и воени мисии на Балканот.

¹⁵⁰ Schroeder C. Ursula, *Governance of EU Crisis Management*, p 10. Достапно на: aci.pitt.edu/32601/1/40_Evaluating_EU_Crisis_Missions_in_the_Balkans.pdf

6.3. Раздвоени стратегии на иновација како организациони решенија

Кога станува збор за иновација во организационата поставеност на системот за кризен менаџмент на ЕУ, Советот и Комисијата, ги менуваа своите надлежности и активности во контекст на сопственото видување на она што се нарекува сеопфатен кризен менаџмент.

Европската комисија за разлика од Советот има подолга историја на превенција и менаџирање на конфликти и кризи.¹⁵¹ Но, со зајакнување на ЗНБП во текот на 90-тите и амбициите на Советот за спроведување на мисии на кризен менаџмент на почетокот од овој век, дотогашната активност на Комисијата во таа сфера почнува да биде засенета. Таквата визија е само привид на реалната ситуација во која Комисијата и понатаму останува да биде главниот поддржувач на нестабилните земји оние кај кои постои ризик од избувнување на конфликт или пак кај оние кои се во фаза на постконфликтна реанимација. „Комисијата ја игра својата целосна улога во напорите на Европската унија за развивање на капацитети за ефективен и сеопфатен кризен менаџмент и превенција на конфликти. Во криза, Унијата мора да биде способна да делува брзо. Не смее да постои конфузија околу распределувањето на задачите“.¹⁵² Како надополнување на традиционалните мерки на Европската Комисија во насока на поддршка на *нестабилните* земји како политичка и економска помош, таа ќе преземе цела низа на нови активности во контекст на кризниот менаџмент и тоа специфично во сферата на безбедноста и реформите поврзани со неа. Во таа насока проширувањето на Официјалната помош за развој, договорено во март 2005 год. „значи дека поширок спектар на активности од реформи во безбедносниот сектор ќе бидат финансирани за разлика од претходно. Тоа ги вклучува сите цивилни аспекти од реформи во безбедносниот сектор, како и активности во врска со демократската и

¹⁵¹ За најзначајните активности, методи, техники и искуства на Комисијата во оваа сфера до 2010 год види пошироко во Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building- Concept Study. Достапно на: ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/eims/AIDCO/136925/CPPB_ConceptStudy_Final%2...

¹⁵² European Commission, Communication on the Financing of Civilian Crisis Management Operations, COM 647, Brussels, 28.11.2001, p 3.

цивилна контрола на воениот дел од реформи во безбедносниот сектор, вклучувајќи го финансискиот и административниот менаџмент на одбранбените прашања.“¹⁵³ Ваквиот ангажман ја опфаќа техничката помош за владините тела и агенции, судскиот систем и реформите за демократско управување и цивилна контрола врз буџетирањето и менаџментот, помош за граѓанското општество да ги засили своите способности за контрола во безбедносниот систем и т.н. со исклучок на директната поддршка на вооружените сили. Проширувањето на надлежностите на Комисијата во кризниот менаџмент е официјално декларирano во комуникето на Комисијата за превенција на конфликти уште во 2001 год. во кое таа ја најавува својата засилена улога во безбедносниот сектор. Во овој документ главните принципи за намерите на Комисијата во сферата на кризниот менаџмент се презентирани во делот насловен како Прилагодување на машинеријата за кризен менаџмент на ЕУ каде меѓу другото јасно се нагласува дека „поставувањето и зајакнувањето на машинерија за цивилен кризен менаџмент и нејзино распоредување во превентивна цел, не може да биде замена за зајакнување на капацитетите на нестабилни земји или региони, на мирен начин да се справат со нивните конфликти.“¹⁵⁴ Во контекст на споменатото прилагодување на механизмите за кризен менаџмент ќе биде и создавањето во 2001 год. на *Единицата за превенција на конфликти и менаџирање на кризи* позната и како *ударна единица* лоцирана во *Генералниот директоријат за надворешни односи* и е водечко тело во рамките на Комисијата за превенција на конфликти. Единицата покрај тоа што ќе обезбедува советување и тренинг за штабниот и теренскиот персонал биде задолжена за обезбедување проценка за веројатност од конфликти и индикатори за рано предупредување меѓу другото користејќи ги и стратегиските документи на националните влади.¹⁵⁵ Според едно истражување на ОН повеќето од програмите на Комисијата во контекст

¹⁵³ Communication on the Concept for European Community Support for Security Sector Reform, COM(2006) 253, Brussels, 24.05.2006, p 6.

¹⁵⁴ Види European Commission, Communication on Conflict Prevention, COM 211, Brussels, 11.04.2001.стр 25.

¹⁵⁵ Урсула Шредер, единицата за превенција на конфликти и кризен менаџмент ја оценува како не особено активна и дека на одреден начин таа само е видлива форма на репозиционирањето на Комисијата во кризниот менаџмент.

на реформите на безбедносниот сектор се критикувани дека премногу ги нагласуваат економските прашања додека само вештачки ги покриваат проблемите од политичкиот легитимитет за една власт. Истражувањето додава дека „Единицата постигнала извесен успех во координирањето на инструментите на ЕУ и зголемување на ефикасноста на акциите кои целат кон т.н. вкрстени проблеми.“¹⁵⁶

Генерално, Комисијата во изминатата декада ја има преориентирано својата активност на помош кон земјите нечленки на ЕУ, преку преместување на веќе посточките организациони компоненти и постепено навлегување во области што на некој начин дотогаш беа ексклузивитет на Советот. За разлика од неа Советот иако со извесно почетно одложување, создаде практично нов систем за кризен менаџмент. Почнувајќи од 2003 год. па заклучно со ноември 2012 год. Советот на ЕУ има распоредено вкупно 28 мисии од кои само 8 се воени.¹⁵⁷ За разлика од класичните воени мировнички мандати кои во меѓународните односи доминираа до завршетокот на студената војна, мандатите под Советот на ЕУ навлегуваа длабоко во цивилната сфера. Ваквата видлива промена во начинот на изведување на мисиите Советот мораше да ја поткрепи и со соодветна промена во својата институционална структура, која била помалку импровизирана и следена со истражување и брзи организациони решенија. Таквите промени на дотогашниот оперативен кризен менаџмент му даваат многу поширока рамка. Имено, од воениот кризен менаџмент Советот главниот фокус го префрла врз цивилниот кризен менаџмент. Во почетокот Генералниот секретаријат на Советот располагал само со Полициската единица но, за кратко време создаде и надополнувачка структура преку формирањето на Единца за цивилни аспекти на кризниот менаџмент и Капацитети за планирање и оперативна поддршка- сите тие вградувајќи ги во Генералниот директорат IX познат како Цивилен кризен менаџмент. Со оваа институционална промена е всушност

¹⁵⁶ Fraser Cameron. „The European Union and conflict prevention“. United Nations Institute for Disarmament Research. p.2

Достапно на: www.unidir.org/pdf/EU_background_papers/EU_BGP_01.pdf

¹⁵⁷ <http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSEX/EX4.htm>

Види повеќе кај едицијата на Auer Sari, Ramses A. Wessel: *Human Rights in EU Crisis Management Operations: A Duty to Respect and to protect*, Достапна на:

www.asser.nl/upload/documents/20121221T112600-CLEER%2...

овозможено спроведување на кратки советнички и тренинг полициски мисии кои во текот на годините подоцна согласно Водечките цивилни цели од 2004 год. ќе се претворат во цивилни мисии кои ги третираат полициските реформи и реформите во безбедносниот сектор, цивилната администрација, цивилната заштита, владеењето на правото и мониторингот како дополнително зацртана цел. Ваквите мисии беа доминантно преземани во земјите претходно погодени од конфликт каде постконфликтното закрепнување трае подолго време, со што забележлива е промената на фокусот на Советот од краткорочни мисии кон среднорочни мисии и структурна превенција. Ваквиот скок од воени и скромни полициски мисии преземени под ЕБОП во територија на она што некогаш беше првиот столб, беше овозможен благодарјќи на два значајни документа: Петербуршките задачи од 1992 год. и цела деценија подоцна донесената Европска безбедносна стратегија - именувана како *Безбедна Европа во подобар свет*¹⁵⁸ - која ги третира: Глобалните предизвици, клучни закани, стратегиските цели и политичката импликација за Европа.¹⁵⁸ Во насока на пошироките можности на Советот во сферата на цивилниот кризен менаџмент, вредно е да се напомене и проширувањето на Петербуршките задачи со Лисабонскиот договор. Па така, тие проширени опфаќаат спасувачки и хуманитарни задачи, превенција на конфликти и операции на чување на мирот, задачи на борбени сили во кризен менаџмент вклучувајќи и миротворство, операции на разоружување, задачи на воено советување и асистенција како и задачи на пост-конфликтна стабилизација. Но, наспроти големите амбиции на Советот за голема трансформација и префрлање во сферата на цивилниот кризен менаџмент, реалноста потврди дека институционалната организациона промена не се одвиваше доволно брзо за да соодетствува со политичките и планирачки одлуки кои тие промени ги иницираа. Едни од најголемите слабости на мисиите на цивилен кризен менаџмент кои беа регистрирани се финансиите, политичката спремност/воља на земјите членки и обезбедувањето на човечки персонал за мисиите.

¹⁵⁸ European Security Strategy. *A Secure Europe in a Better World - The European Security Strategy*. Brussels. 12 December 2003

Финансиите се најголемиот проблем и за мисиите на воен кризен менаџмент. Една од причините за значително помалиот број на преземени воени мисии на кризен менаџмент во однос на цивилните мисии е и начиниот на финансирање. За разлика од вториве каде финансирањето е под буџетот на Заедницата, кај воените мисии финансирањето беше на товар на земјите учеснички во мисијата. Измена во таа смисла претставува новодонесениот од 2008 година ATHENA механизам кој овозможува одредени воени операции да бидат финансирани од буџетот на Заедницата. Сепак, несразмерно големите трошоци на воените мисии во однос на цивилните, споредено според бројот на ангажираниот персонал, го прави Советот да биде поколеблив при донесувањето одлука за преземање воена операција. Па така, иако воените мисии беа оние по кои го привлекуваат вниманието на јавноста, Советот по почетното градење на структура за цивилен кризен менаџмент -која беше замислена како надополнување на воениот кризен менаџмент- се сконцентрира на развивањето и примената на цивилните аспекти. За сметка на брзиот развој на цивилниот кризен менаџмент во кој беа создадени и *Комисијата за цивилни аспекти на кризниот менаџмент* и *Политичката единица* заедно со сили за превенција на конфликти, структурата на воениот кризен менаџмент во состав Воен комитет, Воен штаб и Ситуационен центар, остана речиси непроменета со исклучок на малото префрлување на одредени служби и надлежности кои ги донесе Лисабонскиот договор преку воспоставувањето на Европската служба за екстерни релации (ЕСЕА).

Така, евидентни се две различни стратегии на двата главни институционални актери Комисијата и Советот во контекст на прилагодување и трансформирање на нивната структура во насока на интегрираниот пристап кон кризниот менаџмент. Стратегијата на гломазната Комисијата е оквалификувана како помалку успешна искористувачка стратегија, поради употреба на Комисијата на веќе постоечките решенија и присвојување на одредени надлежности наспроти финансиски поуспешната стратегија на Советот која е оквалификувана како истражувачка поради одлучниот чекор на испитување на нови можности и остварување на нови надлежности.

6.4. Сеопфатно решение за примена на кризниот менаџмент

Во ситуација кога двата главни актери на кризниот менаџмент на ЕУ, Комисијата и Советот има свои планирачки и реализациони процеси на стратегиска трансформација со цел секоја од институциите независно од останатите да развие сеопфатен приод кон кризниот менаџмент, се јавува проблемот како сега да се постигне сеопфатен кризен менаџмент на повисоко ниво т.е. на ниво на целата Унија?! Дали двете организациони стратегии, секоја со својот различен ефект на организационо институционална промена може да се обединат во една интегрирана која ќе ги остварува интересите и ќе ги постигнува целите и на Заедницата и на ЗНБП?! Решението не е едноставо затоа што во претходно изложените процеси на иновација следени од Комисијата и Советот во нивниот стратегиски пристап кон кризниот менаџмент се издвојуваат три општи процеси во нивното поврзување: доближување, координација и преградување.¹⁵⁹

Проектираните активности на Советотот и Комисијата во основа се разликуваат: долгорочни проекти на превенција и стабилизација наспроти краткорочни и среднорочни мисии на кризно разрешување и развој на локални капацитети. Но, со самите иновативни стратегии и промени во организационите решенија голем дел од активности кои беа изведувани под првиот столб наликуваа со активностите кои беа изведувани под вториот столб. Замислени како комплементарни на долготрајните политики на институционална градба и превенција на кризи спроведувани под надлежностите на Комисијата, мисиите на цивилен кризен менаџмент се обликувани како транзициони и краткорочни операции. Во пракса, меѓутоа постои значително преклопување помеѓу програмите на Комисијата и на ЗЕБОП. Со промена на фокусот на Генералниот секретаријат на Советот од воен кон цивилен кризен менаџмент и

¹⁵⁹ Schroeder, C. Ursula. „Governance of EU Crisis Management“, in Emerson Michael & Eva Gross (ed): *Evaluating the EU's crisis missions in the balkans*, Brussels, 2007, 17-47, 34

впуштањето на Комисијата во цивилната заштита, полициските операции, тренинг на персонал и сл. на некој начин ја брише претходно јасната граница помеѓу превентивните активности и стабилизационите активности. Всушност, ваквиот процес на доближување го предизвикува проблемот на преклопување на надлежности и активности. Имајќи го во вид преклопувањето на одредени активности како што цивилна заштита, владеење на правото, мониторингот и полициските операции, согласно заложбите на Советот за петте приоритетни области на делување во сферата на цивилниот кризен менаџмент и декларираниите инструменти на Комисијата кои ќе бидат употребувани од Заедницата во процесите на градење на мир, се појавува проблемот за тоа која институција прва ќе реагира и кој од механизмите со кои располага ќе го употреби?!

Наместо доближувањето како процес да води кон хармонизиран пристап кон кризниот менаџмент, неговата последица преклопувањето води кон заладување на релациите меѓу Комисијата и Советот. Сосема е нормално Комисијата настојувањето на Советот да ги развива цивилните аспекти на кризен менаџмент, да го доживува како губење на нешто на кое имала ексклузивно право. Очигледната рефлексна реакција е Комисијата да се постави непријателски кон оној кој и се наметнува и ја доживува како само уште едно помошно тело/служба повеќе. Резултатот од ова е т.н. негативна координација која има за цел заштита на интересите на Заедницата и се карактеризира со отпор кон секоја иницијатива за воспоставување на било каква служба во Советот која би ги дуплирала веќе постоечките служби во тогашниот прв столб. Во контекст на обидот повторно да се дистанцира од Советот, Комисијата вложила напори во легална расправа да го победи Советот. Судскиот аргумент кој го користела Комисијата во обвинението дека активностите на ЕБОП задираат во компетенциите на Заедницата е членот 47 ТЕУ- кој дава предност на Заедницата пред ЕБОП. Според овој член „доколку одредена акција во принцип е потчинета на овластувањата на Заедницата, оваа специфична акција не може да биде спроведена под надлежност на ЕБОП,

независно од тоа дали Комисијата презела акција во оваа специфична област.¹⁶⁰

Пред стапувањето во сила на Лисабонскиот договор, поради тоа што „нема обединет ланец на командување наменет за инструментите на ЕУ за одговор во криза, ниту Советот ниту Комисијата го поседуваат стратегискиот надзор над сите инструменти на ЕУ“.¹⁶¹ Процесите на доближување, преклопување, негативна координација беа само надополнувачки проблем. Но, последиците не се сведуваат само дуплирање на служби и инструменти на цивилниот кризен менаџмент. Проблемот се усложнува со начинот на донесување одлуки и иницијативи помеѓу двата главни актера на кризниот менаџмент во структура на Унијата која беше претставена со три столба и многу издвоени служби. Резултатот од ова е преградување не само меѓу столбовите туку и преградување помеѓу одделни делови од структурата во рамките на секој од столбовите. Таквото преградување не е во прилог на интегрираниот пристап кон кризниот менаџмент. Затоа и Генералниот секретаријат на советот во насока на постигнување на сеопфатен кризен менаџмент ќе отпочне со прилагодување на својата внатрешна структура за усогласено функционирање. Всушност, првата и основна промена е во насока на поврзување воениот со цивилниот кризен менаџмент и е конкретизирана со *Цивилно-воена ќелија* која ќе биде сместена во рамките на Воениот Штаб. Ваквата ќелија е оригинална идеја бидејќи дотогаш вакво тело во националните капацитети на земјите членки на ЕУ не постоело и произлегува од потребата за синергетички цивилно воен пристап на ЕБОП особено на Балканот. Согласно изјавата на Советот од 2003 год. Цивилно-воената ќелија ќе има 5 функции: Работна врска помеѓу државите на ЕУ кои се во очекување на криза, вклучувајќи ги и можностите за конфликтна превенција и пост-конфликтна стабилизација; Помош во планирањето и координирањето на цивилните операции; Развој на експертиза во управувањето со цивилно-воената врска; Спроведување на напредно стратегиско планирање за здружени цивилно/воени операции;

¹⁶⁰ Schroeder, C. Ursula. „Governance of EU Crisis Management“, in Emerson Michael & Eva Gross (ed): *Evaluating the EU's crisis missions in the balkans*, Brussels, 2007, 17-47, 37

¹⁶¹ Исто, стр. 38

Засилување на националните воени штабови кои се назначени за автономни ЕУ операции. Цивилно-воената ќелија не претставува постојан воен штаб но, е создадена со цел брзо да може да воспостави Оперативен центар за конкретна операција.¹⁶² Следната промена ја носат Цивилните водечки цели 2008 од 2004 год. каде во точка 3 стои дека „Европската унија ќе настојува да распореди интегрирани пакети за цивилен кризен менаџмент кои ќе одговараат на специфичните потреби на теренот и во полн опсег ќе ги користи своите капацитети за кризен менаџмент. Величината, составот и задачите на ваквите ЕБОП пакети за цивилен кризен менаџмент ќе варира согласно специфичните потреби“.¹⁶³ Подоцна од оваа идеја на Советот за мултифункционални пакети за цивилен кризен менаџмент ќе се развие концептот на Цивилни тимови за одговор во криза. Овие тимови би биле мобилизирани на барање на Генералниот комитет, Политичко и безбедносниот комитет или Советот. Исто така, овие тимови би требало да се распоредат во рок од пет дена и таквото распоредување не би требало да трае повеќе од три месеци.¹⁶⁴ Тимовите за цивилен одговор се состојат од експерти на земјите членки со основно учество на Секретаријатот на советот. Експерти од Европската комисија исто така ќе бидат поканети да учествуваат доколку соодветно со цел да обезбедат кохерентност на надворешната акција на Унијата. Пред да бидат првпат распоредени експертите од Тимовите за цивилен одговор (ТЦО) ќе поминат соодветна ТЦО обука. „Тимовите за цивилен одговор ја зголемуваат способноста за брза реакција и придонесуваат за адекватноста и ефективноста на одговорот на ЕУ во криза, како и за кохерентноста со другите актери.“¹⁶⁵

¹⁶² Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell, Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS,

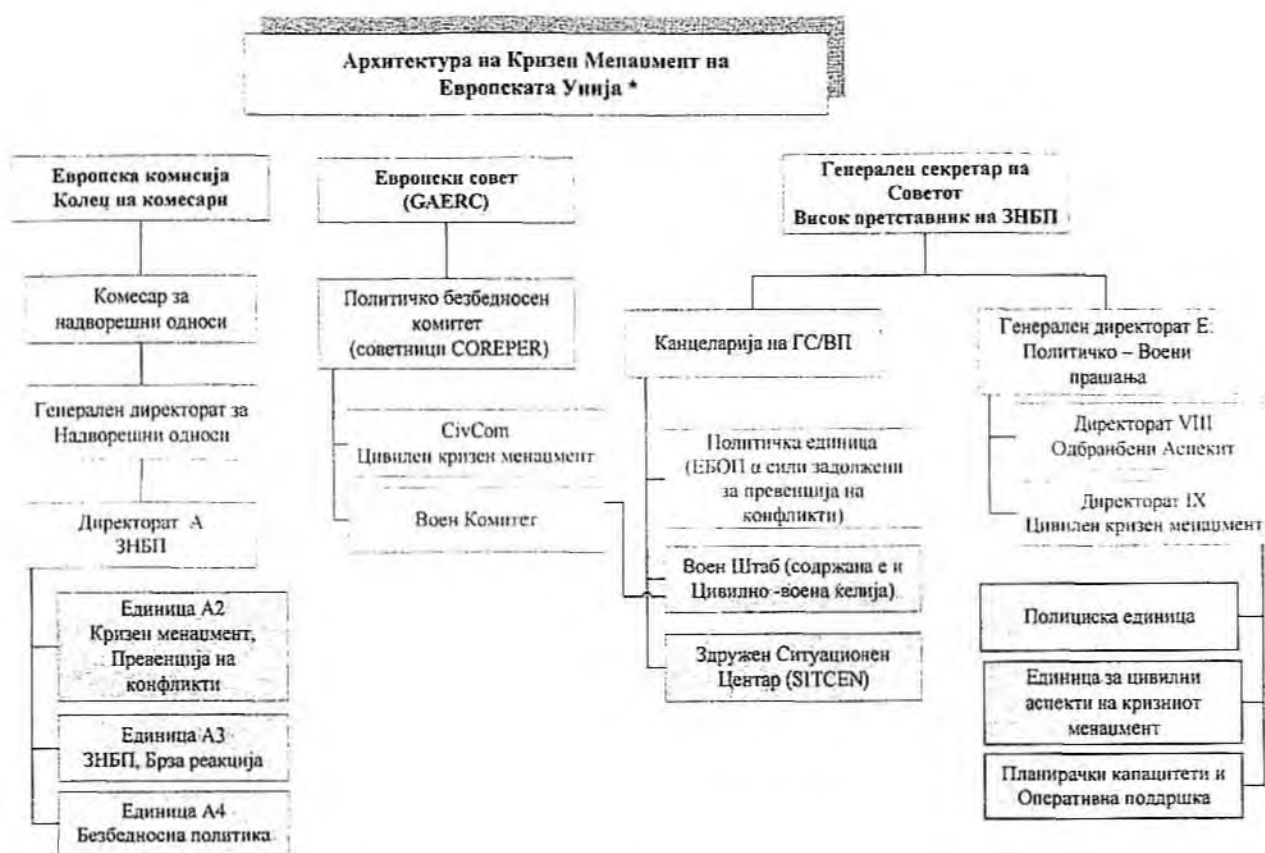
Достапно на: http://www.esdpm.org/pdf/reports_10.pdf

¹⁶³ Civilian Headline Goal 2008, 15863/04, Brussels, 07.12.2004, str 3

¹⁶⁴ Митревска, 2008, 80.

¹⁶⁵ Civilian Headline Goal 2008 General Secretariat Document: Multifunctional Civilian Crisis Management

Resources in an Integrated Format - CIVILIAN RESPONSE TEAMS, 10462/05, Brussels, 23.06.2005, 3



* Архитектура на Кризен менаџмент која е заложена до Лисабонскиот договор

Слика 2. Шематски приказ на базичната архитектура за Кризен менаџмент на Европската унија

7. КАПАЦИТЕТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ЗА КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ

7.1. Развој на капацитети: Структура и инструменти на кризниот менаџмент

Ако избувнувањето на војната во поранешна Југославија укажа на потребата Европската унија сериозно да пристапи во создавање на нејзината Заедничка надворешна и безбедносна политика, Косовскиот конфликт, во февруари 1998 год. повторно ги нагласи нејзините сериозните проблеми на Заедничката надворешна и безбедносна политика во цивилниот и воениот кризен менаџмент. Веднаш по војната, во Косово (1998-99) ЕУ започна забрзано да ги развива способностите за кризен менаџмент. Предводени од Самитот во Келн, следните состаноци на Европскиот совет во Хелсинки (декември 1999), Санта Марија да Феира (мај 2000), Ница (декември 2000) и Гетеборг (јуни 2001) водеа кон значајни измени во политиката и структурите на заедничката надворешна и безбедносна политика, која детално доби легална основа со Договорот од Ница.¹⁶⁶

7.1.1. Засилена соработка во Заедничката надворешна и безбедносна политика

Договорот од Ница го пренесува механизмот на засилена соработка до ЗНБП, процедура која веќе претходно е користена во други политички области. Идејата е да се засили флексибилноста на ЕУ со дозволување група на држави-членки да ја продлабочат нивната соработка и да делуваат без неопходно постигнување на консензус помеѓу државите членки. Во полето на заедничката надворешна и безбедносна политика ова е можно ако најмалку осум држави членки партиципираат¹⁶⁷ и ако

¹⁶⁶ Treaty on European Union- Nice (TEU-N)

¹⁶⁷ Член 40а, 43 TEU-N

Советот како целина се согласил со квалификувано мнозинство.¹⁶⁸ Оваа форма на кооперација е сепак лимитирана на имплементација на заедничките позиции и здружени акции и може да не вклучува акции со воени импликации.¹⁶⁹ Во принцип, интензивирана соработка мора да биде достапна за сите држави членки на ЕУ. Како одговор на кризните ситуации, овој механизам може да охрабри брзо донесување на одлуки, така што група на ЕУ држави може да оди понатаму без да биде блокирана од другите кои се неволни или неодлучни да делуваат.

7.1.2. Политичко безбедносен комитет¹⁷⁰

Политичко безбедносниот комитет е воспоставен со здружената одлука на Советот 2001/78/CFSP од јануари 2001 год. и претставува централното тело кое ја креира политиката и донесува одлука за одговорот на ЕУ во одредена криза. Како постојана структура на Советот на Европската унија, неговата основна задача е да ја надгледува меѓународната состојба во сите оние области кои ги покрива Заедничката надворешна и безбедносна политика и Заедничката безбедносна и одбранбена политика. Неговите основни должности вклучуваат: Достава на мислење до Советот како помош во формирање на одредена политика; координација, надгледување и контрола на работата која ја спроведуваат различни работни групи на Советот; ги проучува општите заклучоци на Советот за општи работи. Тој остварува редовни дијлози со Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика и преку него ги контролира и неговите специјални претставници и воедно е форум за дебатирање во врска со безбедносните прашања со други безбедносни организации- првенствено НАТО. Под негова надлежност е и Воениот комитет на ЕУ а преку заседавачот на Воениот комитет на ЕУ кој е редовен учесник на состаноците на ПБК (покрај останатите национални претставници- политички директори или нивни заменици), ги

¹⁶⁸ Член 27ц

¹⁶⁹ Член 27б

¹⁷⁰ Council Decision 2001/78/CFSP of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (PSC).

дава основните насоки за Воениот штаб на ЕУ. Покрај тоа обезбедува насоки и за Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент како и за други ЗНБП работни групи. Обрато пак, тој под надлежност на Советот е одговорен за развој на воените способности.

Во ситуација на криза може да биде заседаван од Високиот претставник и му предлага на Советот политички цели и предлага соодветни опции за разрешување на кризата. Неговата улога оди до таму што дури го надгледува применувањето и го оценува ефектот на мерките усвоени од Комисијата која е должна редовно да го информира за планираните и усвоените мерки. И покрај тоа што Комисија и Советот си имаат во одредени области свои надлежност во смисла на носење легални одлуки, сепак нивната моќ во оваа смисла е засенета од ПБК кој според член 38 од ДЕУ може авторизиран од Советот „да донесе соодветни одлуки кои се однесуваат на политичката контрола и стратегиските насоки на операцијата.“¹⁷¹

Во контекст на отпочнување на операција, ПБК до Советот доставува препораки кои се засновани на мислењето на ВКЕУ и врз основа на тие препораки Советот одлучува за отпочнување на операција и за активностите кои ќе се спроведуваат. За време на спроведување на операција ПБК е обезбедуван со разузнавачки податоци за кризен менаџмент од *Ситуациониот центар* чии активности се водени од Високиот претставник.

7.1.3. Капацитети за воен кризен менаџмент

Европскиот совет на својот состанок во Хелсинки во декември 1999 год. ќе го одобри воспоставувањето на **Воениот комитет на ЕУ**¹⁷² како постојано воено тело кое ќе биде форум за воена консултација и соработка помеѓу земјите членки на ЕУ во сферата на превенција на конфликти и кризен менаџмент. Воениот комитет на ЕУ (ВКЕУ) е

¹⁷¹ Член 38 ДЕУ.

¹⁷² Council Decision [2001/79/CFSP](#) of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union

највисокото воено тело во Советот на ЕУ и се состои од национални началници на одбраната или нивни воени претставници. Заседавачот на ВКЕУ поставен од Советот, го претставува ВКЕУ во ПБК и Советот и ги води состаноците со воените претставници и началници на одбрана. Во врска со безбедносните прашања ВКЕУ е најзначајното тело на ПБК во смисла на поддршка и воено советување кое се заснова на консензус. Советувањето и препораките се однесуваат на: развој на сеопфатен концепт на кризен менаџмент; воените аспекти во врска со политичката контрола и стратегиските насоки за операциите на кризен менаџмент; процена на ризик од можни кризи; воените димензии на кризна ситуација и нејзините импликации; изработка на проценка и преглед на способностите согласно договорените процедури; воените релации на ЕУ со не-ЕУ земји членки на НАТО, со кандидати членки за ЕУ, други земји и организации вклучувајќи го НАТО; финансиска проценка на операциите и вежбите.¹⁷³ Во ситуација на криза, по барање на ПБК го задолжува Генералниот директорат на Воениот штаб на ЕУ (ВШЕУ) да изработи стратегиско воени опции, потоа ги евалуира овие опции и му ги препраќа на ПБК. Откако Советот ќе се одлучи за одредена воена опција, ВКЕУ авторизира *Почетна планирачка насока* за оперативниот командант и потоа од оперативниот командант изработените Концепт на операции и Оперативен план назад до ПБК пренесува совет и препораки. За време на операција ВКЕУ го надгледува правилното спроведување на операцијата под одговорност за Оперативниот командант и како последно, на ПБК му предлага завршување на операцијата.

На Европскиот совет во Хелсинки декември 1999 год. исто така беше одобрено воспоставување на *Воениот штаб на ЕУ* (ВШЕУ) како основен ресурс на воена експериза кој ќе спроведува рано предупредување, проценка на ситуација и стратегиско планирање за Петербуршките задачи и сите останати воени операции кои се водени од ЕУ. Правната рамка за функционирањето на ВШЕУ ја дава одлуката на

¹⁷³ Види точка 3 од анекс на Council Decision 2001/79/CFSP of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union

Советот 2001/80/CFSP од 22 јануари 2001 год.¹⁷⁴ Составен е од воени експерти испратени од државите членки до Секретаријатот на советот како воени советници, па во таа смисла ова тело претставува еден оддел од Секретаријатот на советот кое ги спроведува одлуките и насоките од ВКЕУ и е негова поддршка во проценка на ситуацијата и воените аспекти на стратешкото планирање. Како врска помеѓу ВКЕУ и воените ресурси достапни на ЕУ, одговорен е за надгледување, проценување и правење препораки кои се однесуваат на силите и способностите дадени на располагање од државите членки на ЕУ. Поконкретно задачите вклучуваат: надгледување на можни кризи; грижа за воените аспекти на предвремено стратегиско планирање; рано предупредување; координирање на процедурите со националните и мултинационални штабови вклучувајќи ги Штабовите на НАТО кои се достапни на ЕУ; програмирање, планирање, спроведување и оценување на воените аспекти од процедурите за кризен менаџмент на ЕУ; воспоставување на постојани контакти со НАТО преку прием на НАТО тим за врска и поставување на ЕУ тим во Врховниот штаб на сојузничките сили за Европа (SHAPE); изработување каталог на силите- национални и мултинационални сили за операции предводени од ЕУ, како и развој и подготовка на таквите сили, вклучувајќи тренинг и обука; придонесува за развој на концепти, доктрини, планови и процедури за употреба на воениот имот и способности за борба со тероризмот, последици од технички катастрофи и природни непогоди. За спроведување на овие задачи ВШЕУ тесно ќе соработува и со Европската одбранбена агенција и со Здружениот ситуационен центар. Во официјалните документи¹⁷⁵ се наведуваат голем број други задачи кои ќе ги извршува ова тело во услови на криза и операција на кризен менаџмент. Така во услови на криза меѓу другото ќе утврдува можни опции на дејствување и анализа на развој на тие опции, ги координира националните планови за можно соучество со НАТО сили во претстоечката операција, ја надгледува кризата и обезбедува техничка поддршка на оперативниот командант во контактите со трети страни-

¹⁷⁴ Council Decision 2001/80/CFSP of 22 January 2001 setting up the Military Staff of the European Union

¹⁷⁵ Исто, Анекс М2

можни контрибутори на сили. Во услови на спроведување на операција, дополнително ќе го следи извршувањето на операцијата и изработувајќи стратегиски анали ќе предлага нови опции до ВКЕУ како основа за неговиот совет до ПБК.

Во почетокот, Воениот штаб на ЕУ, примарно беше окупиран со планови за развој на *Сили за брза реакција на ЕУ*¹⁷⁶ со овластување да ги спроведуваат задачите од Петербург. Недостатокот на трупи се покрива со можноста за вклучување на доброволни придонеси од земји членки на НАТО но, не и членки на ЕУ. Бидејќи ЕУ морат да се потпираат на пошироки НАТО ресурси, логистика и персонал, врвниот предуслов за операции предводени од ЕУ, сепак се меѓинституционалните аранжмани со НАТО, па од тие причини *ad hoc* се основани и различни *ЕУ-НАТО работни групи*.

Од 2004 год. ВШЕУ е помаган од *цивилно воена ќелија* која спроведува стратегиско планирање како одговор на кризи со здружено цивилно воена операција. Преку цивилно воената ќелија, ВШЕУ обезбедува капацитети за планирање и управување на независни воени операции на ЕУ. Тоа му овозможува на ВШЕУ по налог на ВКЕУ многу брзо да воспостави оперативен центар во ситуација каде е потребна здружена цивилно воена реакција а притоа се уште од Советот да не е назначен Штаб на водечката нација во операцијата. Како постојан дел на оперативниот центар на ЕУ, цивилно воената ќелија е во функција на координирање на цивилните операции.

7.1.4. Капацитети за цивилен кризен менаџмент

Тело во рамките на ЕБОП кое се справува со цивилните аспекти на кризниот менаџмент е *Комитетот за цивилни аспекти на кризниот*

¹⁷⁶ Како што беше договорено со Советот во Хелсинки, ЕУ треба да е способна уште од 2003 год. да може за 60 дена да распореди до 60.000 војници, кои не ја сочинуваат Европската армија, но се донирани од националните или мултинационалните сили (на пр. Еврокорпусот). Бидејќи се планира операциите да траат подолго од 1 година, тоа значи дека ќе треба да се обезбедуваат многу повеќе војници од предвидените 60000 поради обезбедувањето ротации на регуларна основа.

менаџмент (ЦИВКОМ). Европската Унија го формираше овој „Комитет за цивилни аспекти на кризниот менаџмент за да ги подобри односите помеѓу воената и цивилната компонента“ на кризниот менаџмент.¹⁷⁷ ЦИВКОМ исто како и ВКЕУ потчинет е и одговорен пред ПБК. Во таа смисла ЦИВКОМ во ЗНБП претставува цивилна рамнотежа на ВКЕУ, но за разлика од ВКЕУ кој го поседува ВШЕУ како оперативна поддршка, ЦИВКОМ нема свое тело за директна оперативна помош, па затоа и на некој начин ЦИВКОМ повеќе е сфатен како една служба отколку како самостоен орган. Создаден е во 2000 год. со одлука на Советот на Европската унија¹⁷⁸ со итна задача да го спроведува Акциониот план за невоен кризен менаџмент усвоен во Хелсинки 1999 год. преку поддршка на секојдневната работа на Генералниот секретаријат на советот и воспоставување на координирачки механизам со Европската комисија за навремено да се утврдат цивилните ресурси кои би се употребиле во криза. Тој преку утврдување на можностите за обезбедување ресурси ги подобрува способностите на ЕУ за одговор во криза со операции предводени од ЕУ или од други меѓународни организации. Помага да се дефинираат најдобри практики и стандарди и ја зајакнува координацијата помеѓу државните актери и НВО.

„Засновано на одлуките од Советот во Фиера и од Советот во Ница, ЕУ примарно ќе биде активна во следниве области: меѓународна полиција, зајакнување на владеењето на законот и на цивилната администрација како и цивилна заштита. Врвен приоритет му беше даден на прашањето од првата област: До 2003 год. ЕУ целеше кон способност да испраќа до 5.000 – полицајци надвор од Унијата за превентивни акции или пост-конфликтно градење на мирот, при што 1.000 од нив да се распоредливи во првите 30 дена“.¹⁷⁹ Како во случајот со воените ресурси така и тука е оставена можноста за земјите не-ЕУ членки да учествуваат во полициските мисии

¹⁷⁷ Гоцевски Трајан, Оливер Бакревски, Стојан Славевски. *Европската Унија низ призма на европската безбедност*. Скопје: Филозофски факултет, 2007: 143.

¹⁷⁸ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Preparatory%20document%20CESDP%20-%20Committee.pdf>

¹⁷⁹ Schneckener, Ulrich: *Developing and Applying EU Crisis Management: Test Case Macedonia*, ECMI Working Paper No. 14, European Centre for Minority Issues, Flensburg, January 2003. http://www.ecmi.de/doc/download/working_paper_14.pdf

на ЕУ. Како приоритет за најзиното Претседателство по заклучоците од советот од Гетеборг во 2001 год. Шведска декларираше развивање на полицијата како инструмент за кризен менаџмент. Во изминатиов период, остана проблемот да се дефинираат доследни *Училиштва за европска полиција* и покрај тоа што Европската унија -како што често стои во мандатите на полициските мисии како и во бројни официјални документи- тежнее кон полициски реформи во насока со „најдобрите европски и меѓународни стандарди“.¹⁸⁰ Во таа смисла досега недостасува сеопфатна „Доктрина за полиција на ЕУ“ која би имала за цел насочување на општ реформски процес во рамките на ЕБОП полициските мисии или која би ги разјаснувала заедничките цели во полицискиот сектор, па тоа би можело да влијае на имплементацијата на мисиите затоа што би можело да води до разлики во полициските методи и практики.¹⁸¹ За потреба на развој на полициските способности и вршење на административни работи ЕУ основала своја *Полициска единица* која е лоцирана во Генералниот директорат Е, поддиректорат IX попознат како *Цивилен кризен менаџмент*, сите тие под надлежност на Генералниот секретаријат на советот. На паралелно ниво со Полициската единица егзистираат уште две одделенија: *Капацитивни за планирање и оперативна поддршка* и *Единица за цивилни аспекти на кризниот менаџмент*.

Во контекст на останатите цивилни области, амбициите на Унијата беа до 2003 год. да се постигне: обезбедување на 300 службеници за потребите цивилна операција насочена кон зацврстување на правниот систем- затоа што стручниот кадар од областа на правото е сфатен како комплементарен во дејствувањето со респектираните полициски сили на

¹⁸⁰ Сепак, ниту од официјалните претставници ниту од експерти може да се сретнат дополнителни прецизни детали на што тоа се однесуваат тие стандарди. Единствените делумни упатства за полицијата кои можат да се најдат во главно се однесуваат на најдобрата пракса и акумулираното искуство на државите членки.

Види повеќе во: Ioannides, Isabelle. "European Policing? A Critical Approach to European Union Civilian Crisis Management with Special Reference to Macedonia", 2007.

¹⁸¹ Иако значителни полициски насоки и официјални документи (особено оние кои се поврзани со карактеристиките на замена или зајакнување на мисиите) се содржани во Стандардни оперативни процедури (СОП), кои се делат на сите полицајци во полициските мисии на ЕУ кои се распоредени во мисиите на цивилен кризен менаџмент со цел да се засили нивната оперативна ефективност. СОП претставуваат клучен внатрешен документ за мисиите кои се водени од ЕУ затоа што ги содржат сите референтни документи кои се поврзани со функционирање на мисиите, нивната структура, норми и логистика како и на сите други аспекти во тој контекст.

теренот; потоа, поголем квантитет на експерти од областа на цивилната администрација од кој ќе се извлекува согласно потребите; и за потребите на *цивилната заштитна* 2-3 тима за проценка и координација кои ќе бидат мобилизирани и во секое време и веднаш испраќани, интервентни тимови до 2000 луѓе кои ќе се испраќаат во краток рок како и дополнителни средства кои во услови на криза ќе се испраќаат најдоцна до 7 дена. Како што се реализираа ваквите проксии во предвидениот рок така истите се менуваа со нови содржани во Водечки цивилни цели 2008 а потоа уште еднаш во Водечки цивилни цели 2010.¹⁸²

7.1.4.1. Поврзување на цивилниот кризен менаџмент на ЕУ

Во Европската унија владее убедувањето дека цивилните инструменти на кризниот менаџмент се не помалку значајни од воените. Од тие причини не само што цивилната компонента беше паралелно развивана со воената компонента уште од самиот почеток на развој на системот за кризен менаџмент на ЕУ, туку многу брзо стана евидентно дека Унијата токму во цивилната сфера може да направи поголем пробив и соодветно да постигне многу поголем успех. Европската безбедносна стратегија отвара нов простор за ангажман на ЗНБП.¹⁸³ Новите цели содржани во неа доенсоа и нови предизвици за ЗНБП чие остварување ќе бара заедничко делување на бројните цивилни и воени инструменти. Бидејќи системот на кризен менаџмент се градеше во континуитет еден подолг период, тој се соочи со проблемот на усогласување на – инструментите, структурите и институциите кои стоеа зад нив со цел квалитативно да се подобри начинот на делување на ЕУ во рамките на широките можности на ЗНБП и политиката на Заедницата.

Така, во Цивилната водечка цел 2008 стои дека како дополнение на четирите приоритетни области на цивилниот кризен менаџмент на ЕУ кои беа договорени во Феира, ЕУ ќе се ориентира и кон спроведувањето

¹⁸² Види: Civilian Headline Goal 2008, 15863/04, Brussels, 07.12.2004; Civilian Headline Goal 2010, 14823/07, Brussels, 19.11.2007.

¹⁸³ Европска безбедносна стратегија усвоена од Европскиот совет во декември 2003 година.

на мониторинг мисии со цел да им овозможи поддршка на Специјалните претставници на ЕУ и дека меѓу другото, ќе придонесува за активности во областа на реформи на безбедносниот сектор и поддршка на локалните институции преку процесите на разоружувањето, реинтеграцијата и демобилизацијата. ЕУ мора „да биде опремена да истовремено спроведува неколку цивилни ЕБОП мисии на кризен менаџмент, повикувајќи се на различни способности, вклучувајќи најмалку една голема цивилна мисија на замена за краток рок во не бенигна средина. Можеби ќе биде неопходно мисиите на цивилен кризен менаџмент да се одржат подолго време. Одржливоста и високиот квалитет на персоналот вклучен во цивилниот кризен менаџмент мора да бидат средиштето на напорите на земјите членки.“¹⁸⁴ ЕУ мора да биде способна да обезбеди ефективен одговор за широк спектар на задачи во превенција конфликти и кризен менаџмент. Во ситуација на акутна криза суштински одговор е брзата реакција. Амбициите беа ЕУ да изгради способност за донесување одлука за отпочнување мисија за само 5 дена по одобрувањето на Концепт за кризен менаџмент од Советот и исто така да ги подобри способностите за брзо распоредување, особено распоредување на цивилните средства истовремено со воените на почетокот на операцијата. Се предвидуваше специфични цивилни ЕБОП способности да бидат распоредливи за 30 дена од одлуката за отпочнување на операција. А бидејќи употребата на инструментите на Заедницата ќе биде од особено значење во обезбедувањето на континуитет во поддршката на Унијата во превенција на конфликтите и кризниот менаџмент вклучувајќи ги долгорочните програми за превенција на конфликти, тесната соработка со активностите на Заедницата во фазите на планирањето и имплементирањето од ЕБОП мисиите е од исклучително значење за обезбедувањето на усогласеност. Исто така, усогласеноста на политиката на ЕБОП со помошта од Заедницата е неопходна при дефинирањето на излезните стратегии во планирањето на напорите за долгорочна пост конфликтна реконструкција.

¹⁸⁴ Види: Civilian Headline Goal 2008, 15863/04, Brussels, 07.12.2004, part I Ambitions and Tasks

Некогашната столбова структура на ЕУ не беше оптимална архитектура за усогласен и сеопфатен пристап кон превенција на конфликтите и кризен менаџмент едноставно поради тоа што кога ќе притребаше справување со криза, различни механизми- кои повлекуваат трговија, помош, асистенција, финансиски, политички и воени мерки- можеа да бидат инволвирани а притоа потпаѓаа под различни столбови. „Конституционалниот договор меѓудругото бил и со намера да обезбеди институционално решение за таквата структурална некохерентност преку донесувањето на сите политики поврзани со кризниот менаџмент (како ЗНБП, Заедничката комерцијална политика, Соработка со трети земји и хуманитарна помош, Меѓународни договори, релации со меѓународните организации и сл.) под заедничкиот чадор на *Надворешната акција на Унијата*. Во оваа нова рамка, Министерот за надворешни работи на Унијата обезбедува координација на различни аспекти од кризниот менаџмент и единство во командувањето.“¹⁸⁵

Една од најнапредните изведби во оваа насока беше формирањето на *Европската служба за екстерни акции* (ЕСЕА) која како проект не можеше да се изреализира се додека не стапи на сила новиот конституционален договор од Лисабон. Всушност, непостоењето на Европски устав ја оневозможуваше било која институционална промена во функционирањето на надворешната активност на ЕУ. Тогаш концептот на креирање на ЕСЕА, едноставно со пресликување на структурата на одредени национални министерства за надворешни работи беше невозможен не само од институционални причини туку и од функционални. Институционалните пречки беа поврзани со сложените процеси на донесување одлуки. Создавањето на ЕСЕА барало договор заснован на одлука на Советот, измена во одредбите за финансии и персонал како и обезбедување на буџет за отпочнување. Од функционални причини проблемот бил во тоа што инструментите кои стоеле на располагање на ЕСЕА бил многу повеќе отколку оние кои ги поседувале националните министерства- рангирани од класични

¹⁸⁵ Gourlay, C.; Helly, D.; Ionnides, I.; Khol, R.; Nowak, A.; P.Serrano. „*Civilian crisis management: the EU way*“, Chaillot Paper: Institute for Security Studies – Paris, 2006, p 11

инструменти на надворешна политика и дипломатија, преку широките можности за надворешна помош, па се до инструменти за цивилен и воен кризен менаџмент. Ова барало воспоставување на ново тело засебно за себе кое ќе биде одделено и од Советот и од Комисијата. За потребите на ЕСЕА споени се Генералниот директорат VIII за одбранбени аспекти и Генералниот директорат IX цивилен кризен менаџмент и создадено е ново тело Директорат за планирање на кризниот менаџмент (CMPD).

Понатаму, во јуни 2007 год. од страна на Советот беше усвоено *Упатство за командната и контролната структура на ЕУ за цивилните операции во кризниот менаџмент*. Овие упатства ја разјаснуваат улогата на Цивилниот оперативен командант, кој ќе ја има командата и контролата на стратешко ниво на планирање и спроведување на сите операции на цивилен кризен менаџмент, под политичка контрола и стратегиски насоки од Политичкиот и безбедносен комитет (ПБК) и целосното овластување на Генералниот секретар/Висок претставник (за ЗНБП). Упатството обезбедува за секоја цивилна операција, Директорот на *Способности за цивилно планирање и спроведување* (СЦПС) кое е основано во Секретаријатот на советот, да биде и *Цивилен оперативен командант*. Воспоставена во август 2007 год, директоратот за СЦПС е лоциран во Генералниот секретаријат на советот во Брисел и претставува инструмент кој е одговор на потребата цивилните операции да имаат единствен синџир на команда. Оваа нова способност цели кон поддршка на дневното спроведување на мисијата и донесува квалитативни подобрувања во планирањето и спроведувањето на мисијата.¹⁸⁶

Политичкото ангажирање на ЕУ како *Цивилната водечка цел 2008* и *Програмата на ЕУ за превенција на насилни конфликти* и спроведените структурни измени, претставуваа солидна потпора за подобрување на соработката на работно ниво помеѓу двете главни институции и за постигнување на поинтегриран пристап во трајното градење на мирот. Легалната основа за подобрување на поврзаноста помеѓу различни

¹⁸⁶ Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management. Достапно на: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09919-ex02.en07.pdf>

инструменти во интерес на поефективна акција на ЕУ и реализација на стратешките цели на ЕУ ја даде Лисабонскиот договор.

7.1.5. Улогата на Високиот претставник

Лисабонскиот договор вовеле нова функција на која ја замени институција на канцеларија на Висок претставник (ВП) за ЗНБП која беше воведена со Амстердамскиот договор: *Висок претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика*. Високиот претставник, ги врши своите функции во двојно својство, и тоа: во Советот тој е одговорен за Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) и за Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП), а во Комисијата- тој е одговорен за екстерните акции на ЕК, вклучувајќи ја надворешната трговија, соработката во сферата на развојот и хуманитарната помош.

Согласно Лисабонскиот договор, ЕУ доби целосна дипломатска служба- *Евројска служба за екстерни акции*,¹⁸⁷- која му помага во работата на Високиот претставник.

Онаму каде што е договорена политиката помеѓу државите членки на ЕУ, Високиот претставник ќе зборува за ЕУ во таа област, како што се преговорите во име на државите членки. Покрај тоа што ќе ја претставува ЕУ во меѓународните форуми и ќе ја координира Заедничката надворешна и безбедносна политика и Заедничката безбедносна и одбранбена политика, Високиот претставник е:

- потпретседател на Европската Комисија,
- учесник на состаноците на Европскиот совет,
- шеф на Европската служба за екстерни акции и делегациите,
- Претседател на Советот за надворешни односи,
- Претседател на Европската одбранбена агенција,
- заседавач на бордот на Институтот за безбедносни студии на Европската Унија.

¹⁸⁷ European External Action Service, EEAS

Тој, исто така, ја координира работата на Специјалните претставници на Европската унија како и на другите назначувања.¹⁸⁸

Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика стана клучна фигура за кризниот менаџмент на ЕУ. Тој е многу тесно поврзан со новите меѓувладини тела, со комесарите на ЕУ и со Претседателството на ЕУ. Формално, тој е именуван од страна на Европскиот совет и со согласност на претседателот на ЕК. Спецификата на оваа нововоспоставена функција е што Високиот претставник не само што заседава со Советот за надворешни работи, туку во неа се обединуваат и функциите на потпретседател на ЕК и комесар за надворешни односи. Во практиката, и пред промените со Лисабонскиот договор Високиот претставник можеше да влијае на одлуките на Советот со неговите сугестии и имаше значителна слобода на акција. На тој начин се инволвираше во различни проблеми, најмногу во мировниот процес на Средниот Исток, кризата во јужна Србија (2001) и конфликтот во Македонија (2001).¹⁸⁹ Во неговата дневна работа, високиот претставник (и Генерален секретар до Лисабонскиот договор) е поддржан од *Единица за политичко планирање и рано предупредување* (попозната како Политичка единица), како што е нагласено во Договорот од Амстердам. Главно, единицата ги има следниве задачи:

- „мониторинг и анализа на развојот во области кои се значајни за заедничката надворешна и безбедносна политика; обезбедување на евалуација на надворешно политичките интереси на Унијата и идентификување на области каде што би можела во иднина да се насочи заедничката надворешна и безбедносна политика;
- обезбедување навремена проценка и рано предупредување на настаните или состојбите вклучувајќи потенцијални политички кризи;

¹⁸⁸ Како на пр. координатор за антитероризам.

¹⁸⁹ Тогаш оваа функција гласеше Висок претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика и ја обединуваше улогата на Генерален секретар на советот и беше назначуван од Советот. Уште од неговите први канцелариски денови тој, исто така, се справуваше со релацијата помеѓу ЕУ и Турција, како и помеѓу ЕУ и Русија, одржуваше редовен контакт со опозицијата во Југославија додека режимот на Милошевиќ беше на власт и посетуваше различни кризни зони (како Косово).

- произведување спорни политички документи како придонес за формулацијата на политиката во Советот.¹⁹⁰

Во реалноста, и покрај широкиот опсег задачи, единицата се состои од нешто повеќе од 20 службеници дипломати (од секоја држава членка по еден) кои фактички делуваат како врска помеѓу ЕУ и министерствата за надворешни работи на земјите-членки. Нејзината внатрешна структура е прилично флексибилна: единицата е поделена на сили за различни задачи кои ја отсликуваат агендата на Високиот претставник. Во времето на основањето врвен приоритет е даден на Балканот и на Средниот Исток, како и на пријателството на ЕУ со Русија. Единицата, исто така, подготвува стратегиски документи за други зони на потенцијален конфликт со цел да ја исполни амбициозната цел за информирање на креаторите на политички одлуки колку што е можно порано за надоаѓачките настани и веројатните политички опции.

7.1.6. Рано предупредување и политичка анализа

Во функција на раното предупредување и политичка анализа, Политичката единица заедно со Воениот штаб имаат воспоставено здружен цивилно-воен *Ситуационен центар* (SitCen), кој е оперативен уште од почетокот на 2003 год., со задача да собира и да анализира различни извори на информации, вклучувајќи ги медиумските извештаи, јавните материјали, владините извори и разузнавачките служби. Но, бидејќи придонесите за него се на доброволна основа,¹⁹¹ сеопфатноста на информациите обезбедени од земјите членки не може да биде гарантирана. Тој исто како и ВШЕУ беше преместен од Советот во ЕСЕА. Задачите и одговорностите на СитЦен делумно се променети со воспоставувањето на Ситуациона соба на ЕУ во 2011 год., со што тој повеќе не е одговорен за широко следење на состојбите. Така, сега тој

¹⁹⁰ Види поопширно Амстердамска декларација бр.6 за воспоставување на Единица за политичко планирање и рано предупредување.

¹⁹¹ Лисабонскиот договор не ги задолжува агенциите на земјите членки за споделување информации со SitCen.

повеќе се фокусира на анализата-функција која ја споделува со ВШЕУ, при што ја задржува одговорноста за набљудување и обезбедување на информации за листата на кризни држави.¹⁹² По Лисабонскиот договор, СитЦен е одговорен директно на Високиот претставник, но и покрај важноста на ова тело за раното предупредување и изработка на соодветните анализи, не постои формална институционална поврзаност помеѓу СитЦен и *Директоратот за превенција на конфликти и безбедносната политика*.

Како дополна на механизмот за рано предупредување се *Институтот за стратешки студии* (во Париз) на ЗЕУ, кој сега за ЕУ и особено за Високиот претставник обезбедува научни анализи како и *Сателитскиот центар* во Торехон/Шпанија, кој преку анализа на воздушни и вселенски снимки ги спроведува задачите на општо безбедносно надгледување, поддршка за т.н. Петербуршки мисии, надгледување на морското крајбрежје и надгледување на состојбата во животната средина.

Ситуациона соба која беше воспоставена во 2011 год. врши навремено тревожење и како таква е значаен дел од архитектурата на ЕУ за рано предупредување и превенција на конфликти. Таа е директно одговорна пред Управниот директор на *Директоратот за одговор во кризи и оперативна координација* и ги обединува должностите на поранешните Кризна соба на Комисијата и Стражарски способности. Имајќи го во вид потеклото на Ситуационата соба, нејзините формални должности покрај обезбедувањето широко набљудување и свесност за ситуацијата се да им служи на Делегациите на ЕУ и мисиите под ЗБОП, да обезбеди поддршка за Платформите на кризен менаџмент кои се со привремено траење за време на криза и сместени се во рамките на *Директоратот за одговор во кризи и оперативна координација*, како и да ги вклучи кризните координациони центри.

¹⁹² Во пракса, сепак доколку е потребно тој ќе обезбедува анализа за државите и регионите кои не се на таа приоритетна листа.

7.1.7. ЕУ-мониторинг мисии и специјални емисари

Во 2000 год. преименувана во *ЕУ мониторинг мисија* претходно позната како Мониторинг мисија на Европската заедница е програма која делува во рамките на ЗНБП. Иницирана е од Унијата со цел да се надгледува безбедносната состојба во поранешна Југославија, а особено стана позната во меѓународната заедница со активноста во Грузија по војната во Јужна Осетија во 2008 год. Мисиите беа активни уште од самиот почеток во 90-тите преку набљудувањето на границите, меѓуетничките релации, движењето на бегалците и општата безбедносна состојба во Хрватска и Босна преку ангажманот на околу 400 набљудувачи. Сегашната структура се состои од помали и пофлексибилни тимови кои се регрупираат во зависност од развојот на кризната ситуација.

Специјални претставници како координатори на долгорочна политика на ЕУ за одреден регион или како итни кризни менаџери се назначуваат од Европскиот совет, но, со нивната секојдневна работа се тесно поврзани со високиот претставник/министер за надворешни односи. Поинтегрираните работни релации низ институциите подразбираат и поблиска координација (утврдена во рамките на мандатите) на Специјалните претставници на Европската унија (СПЕУ) со ЕСЕА. Со ова во голема мера е отстрането натпреварувачкото настрание помеѓу СПЕУ како инструменти на Советот и *Генералниот директоријат за надворешни односи на Комисијата*. Директниот линк на одговорност помеѓу СПЕУ, ПБК и Високиот претставник/Потпретседател, како и работните тела на Советот е виден како засилување на кризниот менаџмент при што СПЕУ се перцепираат како најблиску до проектираните ефективни инструменти на ЕУ за кризен менаџмент и превенција на конфликти.

7.1.8. Улога на Комисијата на Европската унија

Во рамките на Европската комисија постоеше Генерален директорат за надворешни релации (DG RELEX) одговорен за надворешната политика. Тој оперираше со 120 делегации и канцеларии ширум светот и заедно со останатите Генерални директорати (за развој, за проширување, за трговија), како и со *Канцеларијата за евројска помош* и Хуманитарната канцеларија на Европската комисија преку ефективна и усогласена политика за надворешни односи го постави идентитетот на ЕУ на меѓународната сцена. Во Генералниот директорат за надворешни релации во 2000 год. беше основана мала *Единица за превенција на конфликти и кризен менаџмент*. Единицата стана водечка единица за превенција на конфликти во рамките на Европската комисија. Со изработувањето на значајните Стратегиски документи за одредени земји таа всушност воведува нов инструмент за идентификување на потенцијални конфликтни ситуации и понатаму преземање соодветни контрамерки.¹⁹³

Во 2010 год. Генералниот директориум за надворешни релации беше припоен во Европската служба за екстерни акции (ЕСЕА).

Во рамките на Генералниот директорат за надворешни релации координирано преку Единицата за превенција на конфликти и кризен менаџмент, во 2001 год. Комисијата го воведо *Механизмот за брза реакција* (МБР) кој и дозволуваше на Комисијата да реагира брзо и ефикасно во кризни и конфликтни ситуации.¹⁹⁴ Суштината на проектите под овој механизам варираше од медијација и полициско советување, преку разоружување и демобилизација, до помош при избори и

¹⁹³ Види Комунике на Комисијата за превенција на конфликти, 11 април 2001. Документот поставува 4 цели: Посистематска и координирана употреба на инструментите на ЕУ за да се дојде до причината на конфликтите; подобрена ефикасност во акциите кои се фокусирани кон одредени специфични причини за конфликт; подобрен капацитет на ЕУ за да се делува во зародишот на конфликтите; промоција на соработка со партнерите.

¹⁹⁴ Замислата била, МБР (со буџет од 20.000.000 евра во 2001, 25.000.000 евра во 2002) да биде употребен за иницијално финансирање на краткотрајни акции во ситуации каде сериозни кризи се на повидок. Фондовите можат да бидат искористени за поддршка на локални НВО или еколошки групи, за асистирање на напори за градење на мирот, за мисии за изнаоѓање на факти, активности на медијација или испраќање на ЕУ експерти за кратко време.

постконфликтна помош, но нагласокот беше исклучиво на краткорочна помош лимитирана на најмногу 6 месеци. Овој факт се покажа како ограничувачки за успешноста на МБР и покрај неговата вредност за придвижување на брзи процедури и брзо испорачување на фондови во кризни ситуации. Краткотрајноста на МБР е оневозможувачки фактор за континуитет и поврзување со долгорочните програми на *Евројска помош* (Europe Aid) која беше воспоставена од комисијата во 2001 год. и ги опфаќаше сите програми за соработка на Унијата меѓу кои и *Фондоџ за евројски развој*. Ваквата делумна дисфункционалност водеше кон понатамошен развој на механизмите за одговор во криза на ЕУ. Резултатот од ова е замена во 2007 год. на МБР со *Инструментџ за стабилност* кој како врска помеѓу краткорочните одговори во криза и долгорочната помош за развој и овозможуваше на Комисијата да реагира во земји кои се политички нестабилни или кои се погодени од технички или природни катастрофи, односно овозможуваше воспоставување на услови во кои донаторите на помош ќе можат да ги спроведуваат своите долгорочни цели.¹⁹⁵ Инструментот за стабилност може да биде активиран во кризни ситуации, ситуации во кои е загрозено правото, безбедноста на луѓето и ситуации кои се закануваат со ескалација во оружен конфликт или дестабилизација на земја.¹⁹⁶

Една од најзначајните измени по Лисабонскиот договор во делувањето на Европската комисија во кризните региони е зајакнатата улога и на *Делегациите на Евројската комисија*. Промените се засноваат на проширените мандати кои се развија во мисии од типот на амбасади кои се во тесна координација со амбасадите на државите членки и ја застапуваат ЕУ во сите надлежности. Во контекст на проширените мандати, се зајакнати и политичките оддели под Делегациите, меѓу другото со планови за поттикнување на дипломатските активности и паралелно со способности за анализа во кризна состојба. Сега, тие во

¹⁹⁵ Види Instrument for stability EC 1717/2006.

¹⁹⁶ Иако Инструментот за стабилност е прилагодлив инструмент, според одредбите на Советот неговото воспоставување има неколку ограничувања како: максимум траење од 18 месеци, неможе да финансира хуманитарна помош и може да финансира операција кога другите инструменти на Европската комисија не можат да одговорат во потребната временска рамка.

урога на главни ЕУ претставници на теренот, го сочинуваат суштинскиот елемент на ЕУ кога станува збор за предупредување на криза преку нивните извештаји до географските оддели на *Европската служба за експертни акции*.

7.2. Хуманитарна помош на ЕУ и цивилна заштита

Европската унија е најголемиот донатор на хуманитарна помош во светот.¹⁹⁷ Главниот играч во оваа област беше Хуманитарната канцеларија на Европската комисија (ХКЕК). Беше основана во 1992 год.¹⁹⁸ како израз на солидарноста на Унијата со потребите на луѓето ширум светот.¹⁹⁹ Но, покрај ХКЕК во истата активност се вклучени една цела низа на нови политички актери кои се компетитивно настроени, особено во областа на кризниот менаџмент и одговорот во кризни состојби. И додека овие релативно нови актери се политички механизми за употреба од ЕУ во криза, ХКЕК беше политички неутрална, заснована на принципите на хуманоста, неутралноста, непристрасноста и независноста и согласно тоа хуманитарната помош требаше да ја дистрибуира без било каква политичка агенда. Бидејќи операциите на кризен менаџмент претпоставуваа изведување на широк спектар на активности меѓу кои и хуманитарни задачи, постоеше проблем како да се спроведуваат т.н. Петербуршки задачи од агенција која треба да биде аполитична?! Од друга страна ХКЕК исто така беше обврзана да соработува и со цивилните инструменти на Комисијата од краткорочен и долгорочен карактер (како МБР и Европската помош) кои повторно беа со политичка позадина?! Тука, се поставуваше прашањето зошто легитимниот мандат на сите овие политички инструменти употребени за политички цели, вклучува хуманитарна помош?! Постоеше загриженост дека без јасно

¹⁹⁷ Заедно државите членки и европските институции придонесуваат за поливината од светската официјална хуманитарна помош. Види официјален сајт на Европската комисија: http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_en.htm

¹⁹⁸ Види регулација за основање на ECHO Regulation (CE) n° 1257/96

¹⁹⁹ За 14 години постоје, таа обезбедила 14 милјарди хуманитарна помош за жртвите од катастрофи и конфликти во 140 земји. Во последните 5 години нејзиниот годишен буџет е 1 милјарда. Види: http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_en.htm

разграничување на улогите кои и даваат целосна одговорност за хуманитарна помош на ХКЕК, хуманитарната помош на ЕУ би можела да стане само уште еден инструмент на ЗНБП која ќе се употребува доколку постојат политички или стратегиски приоритети повеќе како влог, отколку строго засновани на потребите.²⁰⁰ Отворена конкурентност постоеше и од *Способностиите за цивилна заштита* на ЗНБП (Директорат А) управувани од *Генералниот директориат за животна средина* во рамките на *Механизмот за цивилна заштита* и од МБР (сите под Комисијата) кои беа во позиција да ги извлекуваат финансиите.²⁰¹ Како што ЕУ засилено продолжуваше да делува низ механизмите на ЗНБП, нејзиното потпирање врз ХКЕК почнуваше да исчезнува.

Ваквата состојба беше променета (но, останува дискутабилно во која насока), кога во 2004 год. ХКЕК стана Генерален директорат за хуманитарна помош, и во 2010 год. кога беше интегриран механизмот за Цивилна заштита. Со цел да ги спроведува хуманитарните операции ХКЕК според официјалните извештаи на Европската комисија соработува со повеќе од 200 партнери (агенции на ОН, НВО, Меѓународниот комитет на црвениот крст/црвената полумесечина, Меѓународната федерација на на црвениот крст/црвената полумесечина и Меѓународната организација за миграција). Фокусот на ХКЕК е ставен и на кризите кои на некој начин се запоставени од светските медиуми и поголемиот дел од донаторите и соодветно на тоа добиваат малку помош. ХКЕК за идентификација на ваквите кризи изработува *проценка за заборавени кризи*, со што се обезбедува тие да добијат фондови и да станат повидливи за хуманитарната заедница. Во врска со трендот на зголемување на бројот, зачестеноста и интензитетот на природните несреќи, особено оние предизвикани или поврзани со промена на климата, ХКЕК се ангажира на проекти за *намалување на ризиците од катастрофи* во своето стратегиско планирање. Финансирањето на ваквите проекти од страна на ХКЕК

²⁰⁰ Хуманитарната заедница го има забележано можното појавување на двојниот систем во кој главните хуманитарни актери се одговорни за незабележливите кризи, додека политичките актери изведуваат „хуманитарни“ акции во области со стратегиски, политички или пак безбедносен интерес.

²⁰¹ Онаму каде што мисиите на цивилна заштита се во прилог на потребите од Регулацијата за хуманитарна помош од 1996 год., каде подобен за финансирање е буџетот за хуманитарна помош.

значително е зголемено во последната декада со што се приоритизира локалните заедници и институции да ја подобрат својата отпорност на катастрофи со намалување на ранливоста од несреќи.

Соработката за време на несреќи кои ги надминуваат националните капацитети е силен израз на солидарноста на Унијата. Суштинскиот елемент за Европската цивилна заштита е *Механизмот за цивилна заштита* (МЦЗ) кој е воспоставен во 2001 год. Механизмот го сочинуваат земјите членки на ЕУ и уште Хрватска, Македонија, Исланд, Норвешка и Лихтенштајн соработувајќи на полето на цивилната заштита, екологијата, културното наследство и имотот во ситуација на поголема природна несреќа или техничка катастрофа која би се случила во Европа или надвор од неа. Помошта сочинета од опрема и/или тимови експерти се потпира на владини ресурси и хуманитарна помош. Клучното тело на МЦЗ беше *Мониторинг и информативен центар на Европската комисија* кој сега е трансформиран во *Европски центар за итен одговор* кој работи 24/7. Преку него поминуваат сите барања за помош од било која држава во Европската унија или надвор од неа која е погодена од несреќа. Доколку се работи за барање од трета земја, се применуваат малку усложнети процедури за активирање на механизмот за цивилна заштита. Во таков случај, Комисијата мора прво да се консултира со Советот за да се утврдат насоките на акциите кои ќе се преземат. Така, доколку итното делување е потребно во област која е погодена од конфликт, Советот преку Претседателството објавува дека таквата активност потпаѓа под т.н. одредби за кризен менаџмент и во таков случај Советот ја има водечката улога во координирање на одговорот на ЕУ.

Во контекст на пошироката политика на Унијата за цивилна заштита е развиена *Програма за акција на заедницата* која ги поддржува главните проекти, работилници и тренинг курсеви во сферата на превенцијата, подготовката и одговорот на природните катастрофи. Значаен механизам се и *Модулите за цивилна заштита* формирани од национални ресурси од една или повеќе држави членки на доброволна основа. Тие го сочинуваат придонесот за капацитетите за брз одговор за кој е одлучено во Заклучоците на Европскиот совет од јуни 2005 год. и со

Резолуцијата на Европскиот парламент во јануари 2005 год. по катастрофата предизвикана од цунамито.

Прилог

ПРОЦЕДУРИ ЗА БУЏЕТОТ НА ЕУ ЗА КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ

Процедурите за буџетот на ЕУ на нејзиниот кризен менаџмент и политиките на пост-конфликтна реконструкција се прилично сложени. ЕУ има три основни опции на располагање кои се изнесени подолу:

1) Операции спроведувани од Заедницата, финансирани под соодветен буџет на Заедницата

Овие операции може да вклучат помош при цивилни непогоди, цивилна заштита и интервенција, институционален развој, набљудување на избори, засилување на демократија и владеење на правото, помош со храна, обезбедување егзистенција и безбедност на бегалци, рехабилитација, реконструкција и реформи во безбедносен сектор. Буџетот на Заедницата ги финансира овие активности покрај другите со следниве политички инструменти:

- Наслов 19, Надворешни односи
Поглавие 19 04, Европска иницијатива за демократија и човекови права
Поглавие 19 06, Одговор во криза & Глобални закани за безбедноста
- Наслов 22, Проширување (вклучувајќи транзиција и асистенција пред пристапување)

2) Операции на ЗНБП кои немаат воени или одбранбени импликации, финансирани под буџетот за ЗНБП

Советот одлучува за здружени акции и за вклучување на буџетските ресурси, додека Комисијата се обврзува, склучува договор и го исплатува буџетот доделен за акцијата.

- Административни и не-воени оперативни трошоци на ЗНБП се на товар на буџетот на Европската заедница и се имплементирани од Комисијата со нејзино покровителство, со исклучок на трошоците кои произлегуваат од операции со воена или одбранбена импликација и ситуациите во кои Советот едногласно одлучува поинаку (чл.28 TEU). Во цивилните мисии, платите за персоналот се на товар на државите членки.
- Буџетот на ЗНБП е специфициран под буџетот на Заедницата под Наслов 19, Надворешни односи, Поглавие 19 03.²⁰²

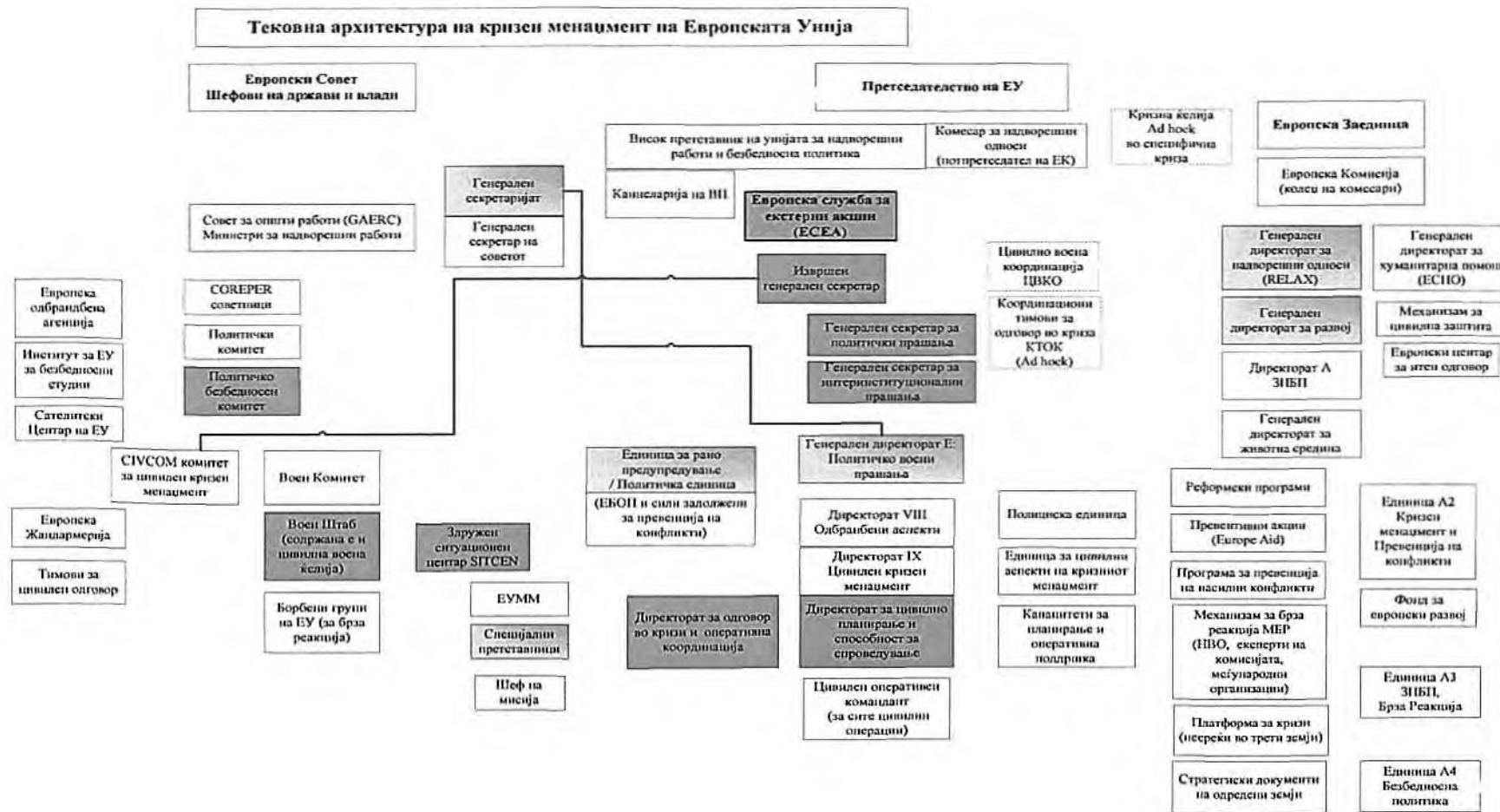
3) Операции на ЕБОП кои имаат воени или одбранбени импликации, кои се надвор од буџетот на Заедницата

- ЕБОП воените операции се финансирани од државите членки согласно принципот *цена на широок сѐоред* која ги изведува.

- Воспоставениот ATHENA механизам го раководи финансирањето на заедничките трошоци на операциите на ЕУ кои имаат воени или одбранбени импликации.²⁰³

²⁰² Буџетот на ЗНБП за 2006 год. достигнал до 102,6 милиони евра. Буџетот е зголемен на 185 и 250 милиони евра за 2008 год. и 2010 год. соодветно. Види: http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/31/SC31EXP_CFSP%20Budget.pdf

²⁰³ Council of the European Union, Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications, OJ L 63, Brussels, 28.2.2004.



Слика 3. Сеопфатен приказ на тековната поставеност на структурата за кризен менаџмент на Европската унија.

IV

КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

Западниот Балкан цели две децении откако стана подрачје на насилни конфликти предизвикани пред се од разбудените духови на национална самоопределба, се уште во агендата на одредени безбедносни организации е регион кој високо котира, виден како потенцијално нестабилно подрачје и како таков го има фокусот на агенциите кои ги спроведуваат активностите на заздравување во држави погодени од насилни воени дејства и истовремено е постојано под будното око на „стражарските“ служби на тие безбедносни организации кои непрекинато ги следат (не)стабилноста на политичко економскиот развој и безбедносната состојба. Можеби етничките тензии во изминатиов период беа успешно задржани за да не се прошират и надвор од регионот, но, сепак не постои цврста гаранција дека попуштените тензии нема повторно да се реактивираат и да ја направат несигурна иднината на некои од државите во Западен Балкан како на пр. Босна и Херцеговина, Македонија или поверојатно Косово.

Еден од овие безбедносни актери е и Европската унија која од самиот почеток на распаѓањето на Југословенската федерација беше присутна на теренот. Нејзиното присуство и ангажман на теренот се покажаа како недоволни да ја превенираат граѓанската војна, ниту пак да ја оневозможат крвавата раврска на настаните кои следеа. Во таа смисла како недоволно успешна се покажа и соработката на меѓународните безбедносни актери. Повеќето анализи се согласуваат околу тоа дека ЕУ не се покажа особено добра во војната во Југославија и дека во тоа време ЕУ делувала како некој делумно парализиран актер или уште повеќе како некој нем набљудувач. Политиката на условно признавање на неколку нови држави беше неподобна да повлијае на активностите на теренот, додека различните дополнителни мировни договори за Босна и Херцеговина спонзорирани од ЕУ, како Лисабонскиот План (1992), Венс-Овеновиот план (1992-1993) и начелата за идниот конституционален договор за Босна и Херцеговина (1993-1994), останаа без разврска на состојбата. Според Ева

Грос токму неспособноста на ЕУ да формулира соодветен одговор во конфликтите во поранешна Југославија ќе биде двигател за развојот на ЗНБП на Европската унија. Улогата на ЕУ како значаен и успешен миротворец и медијатор на конфликти во Западен Балкан беше забележана дури по интервенцијата на НАТО во Косово. Поголемиот дел од операциите на ЗНБП се преземени на Балканот, па соодветно на тоа, теоретското и практичното учење на ЕУ е од таму. Операциите сами за себе се еден дел од поширокиот ангажман на ЕУ кој вклучува политички инструменти надвор од ЕБОП и еден аспект повеќе од процесот на Европеизација на Балканот ²⁰⁴ при што е констатирана стабилизација во последната декада. Оценетиот успех се заснова на дадената можност за идно членство на сите земји од регионот од една страна но, исто така и на соработката и ангажманот на други меѓународни актери. Без разлика која од перспективите на политикта за кризен менаџмент на ЕУ се земе во предвид, резултатот е дека таа е организација со најголемото присуство во овој регион и останува најголемиот донатор (со околу 5 милијарди евра издвоени за регионот за периодот 2011-2013).²⁰⁵

1. ОПЕРАТИВЕН КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ

1.1. Примена и тестирање на кризниот менаџмент на Европската Унија на случајот со Македонија

1.1.1. Осврт на условите за предизвикување криза во Македонија

По осамостојувањето Република Македонија од социо-економска перспектива, не се карактеризираше со пораст на бруто домашниот производ и бидејќи економскиот систем не покажуваше позитивни резултати се отпочна со

²⁰⁴ Види повеќе во Gross, Eva. „Civilian and Military Missions in the Western Balkans“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007.

²⁰⁵ Фондот е предвиден со Повеќегодишен индикативен планирачки документ и се однесува на финансирање на погодените држави од Западен Балкан и уште Исланд и Турција преку *Инструментите за предирисии*. Види European Commission - Press release Reference: IP/11/863 Event Date: 12/07/2011 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-863_en.htm

процес на транзиција кој наместо да ја подобри состојбата предизвика други негативни промени како забележливо социјално раслојување на граѓаните и потпомагање на веќе и онака претходно забележливиот несразмерен географски развој. Ова во повратна спрега го затвори кругот на понатмошно влошување на економската и социјалната небезбедност. Економската слабост е вообичаено следена и со политички проблеми, а Македонија во овој случај дури и дополнително беше подложена на политички притисоци од надвор. Македонија се соочуваше со проблемот на поширокото меѓународно признавање и покрај позитивната оценка на комисијата на Бадинтер - формирана од страна на тогашната Европска заедница - која јасно истакнуваше дека земјата ги исполнува сите услови за меѓународно признание.²⁰⁶ Згора на тоа, не само што релациите на Македонија со Грција и со нејзините други соседи беа засенети со историски и неодамнешни тензии во различен степен, туку Македонија се соочи и со внатрешниот предизвик на мултиетничко општество.²⁰⁷ „Меѓуетничноста се претвори во процес на барање рамноотежа на сили помеѓу најголемите етнички групи, при што социјалната нееднаквост и сиромаштијата се повеќе се продлабочуваа. Структурните проблеми кои го поддржуваа конфликтниот процес беа вградени и со етнички предзнак и во политичките партии. Етнополитичката мобилизација стана наједноставно, но опасно средство за добивање јавна поддршка и гласови.“²⁰⁸ Произлезените проблеми беа регистрирани уште на почетокот во процесот на изработка на уставот, особено со ставот на пратениците од албанскиот блок кои го бојкотираа изгласувањето на уставот затоа што сметаа дека тој не е гарант на колективните права на Албанците во Македонија. Нивното незадоволството од Уставот од 1991 год. беше значаен внатрешен фактор кој придонесуваше за радикализација на Албанскиот национализам по независноста на Македонија. „Конкретно, барањата на Албанците се однесуваа на групниот статус, употребата на албанскиот јазик во државните институции, правото на

²⁰⁶ Грција го искористи своето право на вето во ЕУ уште во 1991 год. со цел да го запре признавањето на Македонија поради името и символите на новата држава. Подоцна, благодарјќи на позицијата на Грција, новата држава можеше единствено да биде меѓународно признаена и да стане членка на меѓународна организација, под името „Поранешна Југословенска Република Македонија“ (FYROM).

²⁰⁷ Palm, Trineke: „Normative Power and Military Means: the EU's involvement with FYR Macedonia“. VU University Amsterdam, June, 2012

²⁰⁸ Митревска, Марина; Гризолд, Антон; Бучковски, Владо; Ванис-Св.Цоне, Ентони. „Превенција и менаџирање на конфликтите-Случај Македонија“. Скопје: Бомат графикс, 2009, стр.92

високото образование на мајчин (албански) јазик и соодветна застапеност во државните органи. Задоволувањето на овие социјални безбедносни потреби Албанците го сметаат како есенцијално за непречен развој на нивниот етнички идентитет.²⁰⁹ Според извештајот на Меѓународната кризна група од 1998 год. ова било основен придонес за чувството на дискриминација на Албанците во Македонија. Покрај ваквите општествено структурни фактори на кризата во Македонија, беше потребно и дополнително нешто што ќе ја откочи ескалацијата на насилство. Прво, Интернационалната загриженост која Македонија ја предизвика уште од почетокот на 90-тите, се намали значително. Поголем дел од меѓународното и европското внимание го привлекоа постконфликтниот менаџмент во Косово и подоцна настаните во Белград. Второ, „завршувањето на мандатот на превентивната дипломатија на ОН во 1998, во комбинација со очигледниот недостаток на интерес на НАТО за стабилноста во Македонија, создаде простор за албанските екстремисти да ја радикализираат нивната политичка агенда.“²¹⁰

На почетокот од 7 месечниот конфликт кој траеше од јануари до август 2001 год. Ослободителната национална армија (ОНА) која се состоеше од македонски Албанци во тесна врска со Ослободителната војска на Косово (ОВК), изведе неколку напади долж нецелосно дефинираната граница помеѓу Македонија и Косово. За сето тоа време ЕУ беше прилично инволвирана со надеж дека ќе спречи понатамошна ескалација. Потоа, во периодот по април судирот помеѓу војските, или подобро речено македонските безбедносни органи доминантно составени од Македонци и албанските герилци на друга страна, насилство се интензивираше при што беше зголемен бројот на жртвите и бројот на раселените лица од северниот и западниот дел од Македонија.²¹¹ Таквата состојба го услови и засиленото делување на меѓународниот фактор во Македонија.

Додека ЕУ заедно со САД преку нивните специјални претставници медијатори го спроведуваат политичкиот дијалог и мерките за градење на доверба кои беа неопходни за да се прекинат борбите, НАТО покрај политичкиот ангажман на Питер Фејт-личен претставник на Генералниот секретар на НАТО-

²⁰⁹ Исто, стр 93.

²¹⁰ Palm, 2012, str 22.

²¹¹ Не постои официјален број за загинатите на двете страна но, за лицата кои ги напуштиле своите домови се наведува бројка од 170 000. Делегација на Европската унија во Македонија, 2011, достапно на: http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/eu-assistance/past_assistance.htm

подоцна беше вклучен и со операцијата *Сушићинска жетива* во собирање на оружјето од Албанските бунтовници како дел од постигнатиот безбедносен договор помеѓу двете спротивставени страни а подоцна и со операцијата *Ќилибарна листица* за гаранција на безбедносната средина односно заштита на цивилните набљудувачи на ЕУ и ОБСЕ. Бидејќи Македонија беше држава аспират за членство во НАТО и згора на тоа не можеше во никој случај да отстапи од својот суверенитет, интервенцијата на НАТО беше сфатена во политичка смисла. Мисијата за која беше оценето дека треба да биде ограничена по сите параметри, можеше да се спроведе единствено со целосна поддршка од владината коалиција. Примената на механизмите на т.н. оперативен кризен менаџмент на Европската унија при реакцијата на кризата во Република Македонија „беше тест за развивањето на новата институционална рамка на Заедничката надворешна и безбедносна политика и за политичкиот кредибилитет на Европската унија на меѓународна сцена“.²¹² Во август 2001 год. беше потпишан Охридскиот договор, со што официјално се стави крај на конфликтот. „Со Охридскиот договор Македонија е признаена како унитарна држава при што нејзиниот мулти-етнички карактер мора да биде сочуван. За таа цел Охридскиот рамковен договор го предложи ревидираниот Закон за локална самоуправа кој значително ги зголемува надлежностите на локалните службеници и кој го отсликува принципот на субсидијарност кој е на сила во ЕУ“.²¹³

1.1.2. Инволвирање на ЕУ во Македонија до кризата 2001 год.

За причините на инволвирањето на ЕУ во Македонија постојат два генерални става: Според првиот, инволвирањето беше главно водено од логика заснована на корисност која се фокусира на тесно политички интереси за сопствена безбедност и стабилност во личното опкружување; а според вториот,

²¹² Митревска, Марина. „Менаџирање на кризата: Може ли кризата да се управува?“. *Годишен зборник*: Книга 60. Скопје: Филозофски факултет, 2006, 524.

²¹³ Palm, Trineke. „Normative Power and Military Means: the EU's involvement with FYR Macedonia“. VU University Amsterdam, June, 2012, 24.

Останатите одредби вклучуваат: 1) разоружување на вооружените групи од етнички Албанци, 2) официјално воспоставување на албански јазик и последователно правото на албанското малцинство за образование на албански јазик, 3) воведување на прагот на двојно мнозинство во парламентот кога се работи за клучните правни акти .

карактерот на надворешната политика на ЕУ се засновал на логика на вредност која цели кон промена на норми како што се демократијата и човековите права.

Европската унија веќе претходно беше присутна во Македонија преку долгорчните проекти на Комисијата. Имено, ЕУ си ја имаше својата главна стратегија во Западен Балкан која ја спроведуваше со процесот за стабилизација²¹⁴ и асоцијација. Во основа тоа е истата таа стратегија која ЕУ ја имала кон државите од централно-источна Европа со кои се прошири во 2004 година -држави кај кои процесите на стабилизација и асоцијација се одвиваа истовремено- со таа разлика што за државите од Западен Балкан процесот имаше две димензии: стабилизација и регионална соработка²¹⁵ како предуслови за асоцијација. Ваквата постапно условена асоцијација е заснована на непријателствата помеѓу државите во поранешна Југославија кои завршија во 1999 год., па така се јави потребата за поттикнување на соработка помеѓу дотогашните непријатели. Во таа смисла соработката која беше издигната на ниво на принцип темелник во ЕУ, мораше да се спроведува не само помеѓу државите во Западен Балкан туку и внатре во самите држави. Применет во Македонија принципот соработка ги држеше под контрола етничките тензии. Понатаму, во март 2000 год. присуството на ЕК во Македонија беше надградено во постојана делегација на ЕК во Македонија која веднаш отпочна преговори за донесување на Договор за стабилизација и асоцијација. Претходно пак, во 1996 год. Македонија исто така стана погодна за финансирање по ФАРЕ програмата²¹⁶ со која беше излезоно во пресрет на социјалните и економските институции. ФАРЕ на некој начин беше замена за прекинатите активности на *Хуманитарната канцеларија на Европската комисија* (ХКЕК) чии активности престанаа во 1996 год. а беа започнати во 1992 год. како резултат на сериозните недостатоци на храна, здравствена грижа, гориво и сл. предизвикани со распадот на поранешна Југославија. Во 1999 год. со косовската криза кога 250 000

²¹⁴ Елементот на стабилизација и дозволи на ЕУ да создаде инструменти кои ќе помогнат во реконструкција на Западниот балкан. Меѓу тие инструменти е и Европската агенција за реконструкција која беше активна во Македонија, Косово, Србија и Црна Гора.

²¹⁵ Елементот на соработка претпоставува дека некој не може да има непријатели во своето најблиско соседство а да се преправа дека има добри односи со географски поодалечени земји. Регионалната соработка ќе поприми практични облици во одредени сфери, како на пример Пактот за стабилност во Југоисточна Европа.

²¹⁶ Види European Commission, The PHARE Programme Annual Report 2000.

бегалци од Косово преминаа во Македонија, ХКЕК повторно ги отвори своите активности за да овозможи итна помош за бегалците и нивните домаќини.²¹⁷

Севкупно, ЕУ имаше за цел да ги поддржи достигнувањата во сферата на демократијата зајакнувајќи го институционалниот и административниот капацитет на државата и граѓанското општество. Владата на централно и локално ниво ја имаше целата поддршка од ЕУ за да си го олесни процесот на економска и социјална трансформација во насока на пазарната економија.

1.1.3. Инволвирање на ЕУ во Македонија за време на кризата 2001 год.

Иницијалните активности на оперативниот кризен менаџмент на ЕУ се подведуваат под интензивна шатл дипломатија.²¹⁸ Позицијата на ЕУ беше осуда на насилството на албанските екстремисти и поддршка на Владата во справувањето со терористички акти но, притоа Владата да избегнува понатамошна ескалација со тоа што ќе започне дијалог за политички реформи со избраните албански партии. Ваквите насоки беа пренесувани од Генералниот секретар/Висок претставник на ЕУ, Солана и неговиот дипломат од политичката единица како постојана личност за врска во Скопје.²¹⁹ Се укажува на два момента кои се симболика на пренесениот интерес на ЕУ кон Македонија: Назначувањето на Специјален претставник на ЕУ за Поранешна југословенска Република Македонија во 2001 год. и доделувањето на Македонија статус на потенцијален кандидат за членство во ЕУ.²²⁰ Набљудувачки тимови на Мониторинг-мисијата на Европската унија во северозападна Македонија ја дополнуваа широчината на кризниот менаџмент во оваа фаза во која улогата на ЕУ беше видена не како медијација на конфликтот, туку во олеснување на политичкиот дијалог но, без притоа самата да стане активен учесник во процесот на преговори.²²¹ Како рамковен дијалог, ЕУ се обиде да го промовира Договорот за стабилизација и

²¹⁷ ЕСНО издвоила 54 милиони евра за таа намена. Види Schneckener Ulrich (2002), 26

²¹⁸ Претставничите на ЕУ беа често присутни во Скопје и обратно министерот за надворешни работи беше ангажиран во редовни разговори во Брисел.

²¹⁹ Schneckener Ulrich (2002), 31

²²⁰ Palm, Trineke: „ Normative Power and Military Means: the EU's involvement with FYR Macedonia “.VU University Amsterdam, June, 2012, 26

²²¹ На прес-конференција во Скопје на 2 април, Солана ја изрази својата позиција: „Европската унија е тука за да помогне, не да биде медијатор во овој дијалог (...) Овој дијалог ќе ја доведе Македонија поблиску до Европската унија“.

асоцијација (ДСА)²²² во функција на успешен принцип на условеност, кој беше конечно потпишан од Македонија во самата жештина на вооружените судири на 9-ти април и со тоа на Македонија и го донесе статусот на потенцијален кандидат за членство во ЕУ и ја отвори можноста за нејзино идно пристапување кон ЕУ. Принципот на условеност со ДСА се пројави како условеност за спротивставените страни за итна мирна разврска на кризата која ќе биде следена со повторно рективирање на активностите на ХКЕК во Македонија и со првата употреба на Механизмот за брза реакција на ЕК.

Примена за сите овие различни инструменти инстовремено значеше дека ЕУ отпочна со практична примена на сеопфатниот пристап кон кризниот менаџмент. Таквиот пристап подразбираше засилено делување и во оперативна смисла кое се пројави низ интензивен политички дијалог и притисок. Така, ЕУ и НАТО се здружија и воспоставија поинтензивни работни релации Скопје-Брисел. Солана и Генералниот секретар на НАТО Робертсон, сега некако во улога на неофицијални медијатори се сретнуваа со политичките лидери на двете страни и ги убедија да формираат влада на широка коалиција позната како Влада на национално единство.²²³ Свкупно, за релацијата ЕУ-НАТО-ОБСЕ може да се констатира позитивна оценка во смисла на менаџирањето на македонската криза каде меѓународните актери беа цврсто решени да помогнат да се прекинат непријателствата затоа што политичкиот дијалог во земјата може да биде успешен само во услови на повторно враќање на стабилноста на земјата. Останува дискутабилно како би се оценила улогата на владата на САД во истиот процес. Исклучок од усогласеното делување на меѓународната заедница и револт кај етничките Македонци²²⁴ беше мисијата на американскиот дипломат и специјален пратеник на ОБСЕ- Роберт Фровик²²⁵ - кој го погази основниот принцип на

²²² Како потврда на овој факт доволно е да се погледнат различните делови од Договорот: почитување на меѓународниот мир и стабилност; политички дијалог помеѓу ЕУ и Македонија; зајакната регионална соработка; можност за воспоставување на зона на слободна трговија помеѓу ЕУ и Македонија; слобода на движење на работниците, слобода на основање; обврска на Македонија да ја доближи својата легислатива кон онаа на ЕУ; соработка помеѓу ЕУ и Македонија во широк спектар на области, вклучувајќи ги и прашањата од полициско правна соработка и правда.

²²³ Schneekener Ulrich (2002), 32

²²⁴ Особено силен револт кај Македонците предизвика инцидентот во село Арачиново во кој беа извлечени со посредство на владата на САД опсаднатите борци на ОНА при што постоеше сомневање дека меѓу нив има и поранешни офицери на САД кои се во улога на инструктори на борците на ОНА.

²²⁵ Првиот шеф на набљудувачката мисија на ОБСЕ во Македонија во 1992 год.

меѓународната заедница за непреговарање со ОНА со тоа што организираше директни контакти помеѓу ОНА и двете политички партии на Албанците во Македонија.²²⁶

Новиот ЕУ-САД-ОБСЕ здружен тим за медијација олицетворен со специјалните претставници Леотар-Пердју-Штул и најавената дополнителна финансиска помош²²⁷ беа поттик за мирна разврсница на кризата. Медијациониот тим предводен од ЕУ беше способен да развие заеднички јазик и решен процесот на преговори да не им го препушти единствено на домашните актери,²²⁸ со помошта на одредени легални експерти²²⁹ на спротивставените страни им предложи Рамковен документ со основни принципи и сугестии за разрешување на кризната ситуација. Главен услов да се излезе од вооружениот конфликт и единствена можност за прекин на воените насилства беше Рамковниот договор кој (по одредени *политички месџенки* и тековните локални борби) го потпишаа страните во конфликт на 13 август во Охрид. Договорот со своите уставни и законски измени, всушност ги преточуваше барањата на албанската етничка заедница кои претходно беа сročени во т.н. Призренски договор кој беше последица на преговорите на Фровик со ОНА. Главната цел беше да се излезе во пресрет на веќе претходно изразените барања на Албанците во Македонија, но притоа да биде сочуван унитарниот карактер на државата. Тоа е моментот кога делувањето на меѓународниот фактор влегува во фаза кога започнува да се решава воената криза според *Планот за мирно разрешување* односно разоружување,²³⁰ преку воспоставување на траен прекин на огнот, можност на

²²⁶ Schneekener Ulrich (2002), 33

²²⁷ Врз основа на Договорот за стабилизација и асоцијација се предвидувало Македонија од ЕУ преку различни агенции и програми да прими уште 120 милиони евра.

²²⁸ Беше договорено да не се задоволуваат концептите на радикалните сили на двете страни. Концептот на Албанците беше да се бара федерализација на Македонија согласно етничкиот критериум. На другата страна концептот на Македонците е да се поддржи централистичката држава во која албанското население ќе си го зачува својот статус на основно малцинство. Мировниот план на меѓународните медијатори вниманието го ставаше на мултиетничката структура на Македонија спротивно на погоре споменатите етно-националистички концепти со зајакнување на надлежноста на локално ниво, како и обезбедување на соодветна застапеност на Албанците во националната администрација и полиција додека истовремено се нагласуваат принципите на граѓанското право во македонскиот Устав и зачувување на територијалниот интегритет на државата.

²²⁹ Како Французиот Роберт Бадинтер кој уште во раните 1990-ти заседавал со Комисијата на експерти од ЕУ за поранешна Југославија.

²³⁰ Планот ги прецизираше клучните активности за негово реализирање: Потполно разоружување и распуштање на ОНА, отстранување на сите облици на загрозување на државниот суверенитет и интегритет и создавање на услови за нормална работа на државните органи на подрачјето зафатено

екстремистите да го предадат оружјето и можност за нивна реинтеграција во општеството. И повторно, економскиот стимул дојде до израз кога прво ЕУ вети организирање на донаторска конференција на Европската комисија за Македонија откако македонското собрание ќе го ратификува договорот при што Комисијата на ЕУ веќе беше подготвена да преземе среднорочни и долгорочни обврски и второ, со ветената понатамошна интеграција во Европската унија. Потпишаниот Охридски рамковен договор²³¹ кој експлицитно се однесува на примерот на ЕУ за субсидијарност како начин на кој Македонија ќе се справува со етничката разноликост. Неговата оперативна употреба е демонстрација на познатата изрека „да се биде жив пример“.²³² Сите овие активности заедно ја исцртуваа визијата на ЕУ за оперативен модел за справување со кризи.

2. СТРУКТУРЕН КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ

2.1. Воени и цивилни мисии на ЕУ во Западен Балкан

2.1.1. Досегот на ЕБОП

Од воведувањето на Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП) во 1999 год. капацитетите на ЕУ за превенција на конфликти и одговор во криза, поминаа низ видлив структурен и теренски искусвен развој со примена на дополнителни инструменти за да ги пресретнат политичките цели на ЕУ во широката димензија на кризниот менаџмент. До денес ЕУ има преземено 28 мисии со различна природа и опсег од кои повеќето се операции под ЕБОП, и дел од нив се уште сè одвиваат.²³³ Воените мисии иако значително помалку застапени, претставуваат значајни тест случаи за способностите на ЕУ за кризен менаџмент

од кризата, целосна лична и имотна безбедност на граѓаните и остварување на нивните права и непречено движење низ целата територија на република Македонија.

²³¹ Неговото одобрување од Собранието на Република Македонија се случи на 19 ноември 2001 година.

²³² Palm, Trineke. (2012), 27

²³³ Види слика 4. (на крај од поглавието). За комплетна листа на тековни и завршени ЕБОП операции види го вебсајтот на Советот на Европска унија, EUP operations (достапно на: <http://ue.eu.int/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g>).

за спроведување на операциите кои се наоѓаат на врвот од листата на Петербуршките задачи.²³⁴

ЕУ тежнее да се претстави како глобален безбедносен актер, но сепак Западниот Балкан-место кое го иницираше развојот на Европската безбедност- го има приоритетот во делувањето на Унијата. Уште повеќе Балканот е споменат како приоритетна област во Европската безбедносна стратегија.²³⁵ Томку тука „ефективноста на дипломатските чекори на ЕУ беше поткопана од нерамнотежата на моќта помеѓу државите членки, недостаток на заедничка надворешна и безбедносна политика, отсуство на солидарност на Унијата и неуспехот на Унијата да делува како неутрален медијатор.“²³⁶ Неуспехот на Западна Европа правилно да го процени досегот на распаѓањето на Југославија и можните катастрофални последици, нејзината несомнена немоќ во соочувањето со ескалацијата на конфликтот и отсуството на ефикасен координиран воен одговор од западно европските сили во целост доведе до губење на кредибилитетот и до трајно сомневање кое се однесува на вистинитоста на капацитетите за политичка и оперативна потпора на Европската Унија. Сакајќи да надополни за сопствениот неуспех при соочувањето со насилниот распад на Југославија, ЕУ настојуваше да развие инструменти и способности кои ќе и овозможат да делува како водечки безбедносен актер во Балканот. Сепак вкупната политиката на ЕУ во Западен Балкан е тест за зрелоста и достигнувањето на ЕБОП. Искуството кое Унијата го стекна од почетокот на 1990-тите па наваму со преземањето на операциите во Западен Балкан е ненадминливо во смисла на теоретски и практични лекции кои би се употребиле во иднина во неој друг регион од светот. Благодарейќи на бројот и густината на мисиите на Балканот, тој исто така се сметаше за тестирачки полигон за новите способности на ЕБОП. Операциите покажаа неопходност од взаемно дејствување на цивилни и воени средства и взаемно дејствување на повеќе

²³⁴ Петербуршките задачи се дефинирани од Западно европската унија во 1992 год. и инкорпорирани во Договорот за Европска унија (ТЕУ, глава 5, чл.17) со Договорот од Амстердам 1997 год. Тие ја поставуваат рамката за три типа на мисии: хуманитарни и спасувачки мисии, мисии за чување на мирот и мисии кои вклучуваат борбени сили во кризен менаџмент, вклучувајќи го и миротворството.

²³⁵ Види Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, presented by Javier Solana, Brussels, 12.12.2003.

(достапно на <http://www.iss-eu.org/solana/solanae.pdf>).

²³⁶ Kostas G. Messas. „Failure in former Yugoslavia: hard lessons for the European Union“, in Constantine P. Danopoulos eds., *Crisis in the Balkans: Views from the participants*, Boulder, CO: Westview Press, 1997, p. 311-329, 322.

меѓународни актери. Но, операциите сочинуваат само еден дел од можностите и начините на делување на ЕБОП, кој пак претставува само дел од политиката на Унијата во Западен Балкан. ЕБОП се стреми да се позиционира себе како оперативна потпора на ЗНБП со оперативни активности видени како инструменти кои даваат кредибилитет за политичкото влијание на ЗНБП. Затоа и овие операции треба да се гледаат во синергизам со останатите механизми на Унијата во контекст на нејзината надворешна политика за да се донесат државите од Западен Балкан поблиску до стандардите на ЕУ во сферата на правдата и домашните работи, политика на условеност за членство или како што ја нарекува Траунер, *Евројска полијиска на соседство*.²³⁷ По проширувањето на ЕУ во 2004 год, Западниот Балкан и понатаму остана токму на нејзиниот праг и претставува главен стратешки предизвик за Унијата²³⁸ како во однос на соседството така во однос на подготовките за подалечни интервенции.

2.1.2. ЕБОП операции во Западен Балкан

Од 1990-тите, способностите за кризниот менаџмент на Европската Унија развивани во рамките на Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП) значително напреднаа. Севкупната цел на ЕУ за остварување на безбедност и стабилизација со кохерентен одговор на целосниот спектар на задачи на кризен менаџмент во постконфликтна средина се поврзува со целите на меѓународното постконфликтно градење на мирот. Во таа смисла Западниот Балкан сè уште претставува тест зона за созревање на Заедничката надворешна и безбедносна политика, затоа што беа употребени воени и цивилни мисии на ЕУ кои припаѓаат на првата генерација и се уште се применуваат разни механизми на кризен менаџмент од кои некои се уникатни.²³⁹

До денес, се бележат вкупно 6 мисии под ЕБОП во регионот на Западен Балкан, поточно во БиХ, Македонија и Косово од кои трите мисии во Македонија

²³⁷ Trauner Florian. „The Europeanisation of the Western Balkans: deconstructing the EU's routes of influence in justice and home affairs“, Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, 2008.

²³⁸ Во Европската безбедносна стратегија од 2003 год. Балканот беше истакнат како област со високо значење.

²³⁹ Види пошироко кај Gross, Eva. Civilian and Military Missions in the Western Balkans. in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007, 128.

(Конкордија, ЕУПОЛ Проксима и ЕУПАТ) се завршени, две миси на замена во БиХ (ЕУПОЛ и ЕУФОР Алтеа) од кои првата е завршена а втората функционира со продолжен мандат до средината на 2013 год. и во Косово каде тековно се спроведува мисијата за владеење на правото ЕУЛЕХ. (Види Прилози: 1-6, Клучни факти, ЕБОП операции во Западен Балкан). Детална анализа за поединечните мисии треба да ни даде одговор на прашањето според Ева Грос зошто и покрај суштинските инвестиции на државите членки и севкупно на ЕУ во Западен Балкан и често изјавуваната обврзаност за безбедноста на регионот, изгледа како ЕБОП мисиите да не ги оствариле своите декларирани цели.²⁴⁰

2.1.3. Полициска мисија на ЕУ во Босна и Херцеговина

ЕУПМ -Клучни факти

Правна основа: Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002.

Определување на мандатот на мисијата:

- Мониторинг, менторство и инспекција, за да се воспостави во БиХ одржлива, професионална и мултиетничка полициска служба која ќе делува во согласност со Европските и меѓународни стандарди.
- Помош на локалните власти во планирање и спроведување на криминални истраги за големиот и организиран криминал, во придонесување на подобреното функционирање на целиот кривично-правен систем воопшто и особено подобрување на односите полиција-обвинителство.
- Заедно со Европската комисија, да се помогнат властите во БиХ да ги идентификуваат останатите потреби во развојот на полицијата на кои може да им се пристапи преку Помош од заедницата.

Траење: 01.2003-06.2012.

Буџет: 2003- 21,7 милиони евра (плус 14 милиони евра однапред употребени во 2002); 2004- 17,5 милиони евра; 2005- 17, 41 милиони евра; 2006- 12 милиони евра; 2007- 12,5 милиони евра; 2008- 14,8 милиони евра;

²⁴⁰ Види Gross, Eva. „Civilian and Military Missions in the Western Balkans“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007, 132

2009- 12,4 милиони евра; вкупно од 2002 до 2009- 122,31 милиони евра.

Јачина на мисијата: 540 меѓународен персонал (врв на капацитетот) и 175 меѓународен персонал (март 2009).

Држави учеснички: 27 држави членки и 7 трети држави (Канада, Исланд, Норвешка, Русија, Швајцарија, Турција и Украина).

Прилог I. ЕБОП мисија во Западен Балкан ЕУПМ-БиХ²⁴¹

2.1.3.1. Увертира на мисијата

Историјата на Европа во последната декада на 20-тиот век беше обележана со најкрвавите етнички засновани цивилни конфликти на просторот на поранешна Југославија. Меѓународната заедница а особено Европската Унија беше длабоко инволвирана во постконфликтно зајакнување на мирот, во мерките за градење на мирот и стабилизација, низ различни актери кои одделно пристигнуваа во Босна и Херцеговина²⁴² и сето тоа беше показател за интересот на Унијата за стабилизација и интеграција на оваа држава кој бил потврден со самитот на ЕУ за интеграција на Западен Балкан одржан во Солун од 2003 година. Според Изабела Марас, формалниот чекор отпочнување на пристап кон ЕУ, односно потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација, е условен со полициско реструктурирање за да се пополни вакумот во сферата на владеење на правото како еден од условите поставени од Европската Комисија во 2005 год.²⁴³ Безбедносниот вакум во кој полициските сили и другите структури на безбедносниот сектор се неспособни или неволни да го спречат насилството спрема цивилите, својствен е за периодот по завршувањето на ваквите конфликти. За реформите на

²⁴¹ Компилација на податоци преземени од: Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002; Merlingen, Michael and Rasa Ostrauskaite. „ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges“. European Foreign Affairs Review vol. 10, no. 2, 2005, 161; Annemarie Peen Rodt and Stefan Wolff. „EU reactive Crisis Management in the Western Balkans“ in MIRICO: Human and Minority rights in the life cycle of ethnic conflicts, FP6, Centre for the study of European Governance: University of Nottingham, 2007; www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/09-dvl-am.pdf; www.europolitics.info/externa-policies/cu-closes-bih-police-mission-art337727-44.html

²⁴² Мониторинг мисии на Европската комисија во функција првенствено на заштита на човековите права, техничка помош низ процесот за стабилизација и асоцијација, Хуманитрана помош со активностите на ХКЕК, Полициската мисија на ЕУ и воената мисија ЕУФОР Алтеа.

²⁴³ Види Maras, Isabelle. „Exploring European Union-assisted Police Reform in Bosnia-Herzegovina. A Preliminary Assessment of the European Union Police Mission to Date“, Paper presented at the 50th Annual Convention of the International Studies Association New York City, February 2009, str 3.

безбедносниот сектор да бидат ефикасни, тие треба да се интегрираат со реформи во одбранбениот сектор, разузнавачките служби и судскиот и казнениот систем.²⁴⁴

Задачите од ЕБОП полициските мисии досега се изведуваа во тесна соработка со активностите на Заедницата и воените мисии или мисиите за реформи во безбедносниот сектор истовремено спроведени под ЕБОП. Ова очигледно е случај со ЕУПМ, чии достигнувања се тесно поврзани со активностите спроведени од други институции на ЕУ како што се Специјалниот претставник на ЕУ и Европската комисија. Во таа смисла полициските мисии се практичен одраз на сеопфатниот пристап кон кризите или поинаку кажано интегралниот кризен менаџмент на Европската унија. Полициската мисија на ЕУ (ЕУПМ) во БиХ во 2003 год. беше прв таков пример и предводник за другите такви слични мисии кои забрзано следеа потоа дури и надвор од просторот на Европа.²⁴⁵

Според извештајот на Меѓународната кризна група од 2002 год. и покрај тоа што веќе 6 години се спроведуваат реформите со мисијата на ОН во Босна и Херцеговина, локалната полиција не можела да го применува правото. Премногу често- како и со ситуацијата во судството- национално партиски определена, неквалификувана, слабо платена и понекогаш корумпирана полиција го применува правото селективно, со нефункционален систем контролиран од политички и национално определени министри. Како одраз на проблемите кои произлегуваат од поствоениот уставен аранжман,²⁴⁶ „БиХ мораше да се справи со *комунистичкото наследство* во областа на полицијата, што се меша со увезените практики од Западна Европа кои го нагласуваат почитувањето на човековите права и независност од политичкото влијание (...) Две структурални тешкотии

²⁴⁴ OECD (2007), The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR). Supporting Security and Justice, 163.

²⁴⁵ Види детален графички приказ во ISIS Europe (2008), European Security Review, n°41

²⁴⁶ Од 1995 год., политичкиот систем на БиХ структуриран со Дејтонскиот мировен договор, беше подигнат на сложен систем на повеќе нивоа и поделба на етнополитичка моќ помеѓу Бошњациите, босанските Срби и босанските Хрвати. Ова резултира со борба за моќ и политичко влијание врз надлежностите на ентитетите, со што се поткопуваат институциите на државно ниво. Договорот воспоставува прилично слаба централна власт додека повеќето од надлежностите-вклучувајќи ја и областа на полицијата- се назначени на двата ентитета, каде секој од нив си располага со сопствена политичка структура и администрација. Поцентрализираната Република Српска (со 49% од територијата) постави унифицирано полициско тело со регионални поделби, додека Федерацијата Босна-Херцеговина (со 51% од територијата) создаде 11 обласни автономни (независни) полициски сили (од кои 10 на кантонално и една на федерално ниво) со различни прописи. Покрај тоа, областа Брчко се здоби со автономен административен ентитет под меѓународна супервизија и свој сопствен правен систем. Со Дејтонскиот мировен договор, кој ја постави новата структура во земјата во 1995 год., двата ентитета не можеа да соработуваат ефективно заради постојаното политичко ривалство засилено со етнички тензии.

можеа да се истакнат, имено забележано е политичко влијание кое се меша во оперативните политички практики, и остатоци од предвоената организациона култура во полицијата, каде во рамките на хиерархијата преовладуваат премногу централизирано донесување на одлуки во полицијата и недостаток на одговорност и иницијатива.²⁴⁷

2.1.3.2. Планирање, подготовка и отпочнување на мисијата

Полициската мисија на ЕУ (ЕУПМ) е особено значајна што како прва цивилна полициска мисија отпочната на Балаканот во 2003 год. таа претставуваше тест случај и значајно научено искуство за новопројавениот ЕБОП и последователно способностите на ЕУ како цивилен кризен менаџер. Во смисла на поседување ресурси и човечки потенцијал за безбедносни ангажмани, главниот регионален актер за Европа е ЕУ која водството го презема од Организацијата за соработка и безбедност во Европа (ОБСЕ). По одржаните состаноци на Европскиот совет од Келн 1999 год., Хелсинки 1999 год., Santa Marija de Feira 2000 год., Ница 2000 год., и Гетеборг 2001 год., Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент на ЕУ (ЦИВКОМ) им даде приоритет на имплементацијата на зацртаните полициски цели поставени на состанокот во Феира.²⁴⁸

Според заклучоците на Советот од јануари 2002 год. Полициската мисија на ЕУ од 1 јануари 2002 год. ќе ги замени Меѓународните полициски сили на ОН во БиХ (ИПТФ).²⁴⁹ Мисијата исто така била одобрена со Резолуцијата на ОН од 5 март 2002 год. и започната е на покана од земјата домаќин. Оваа транзиција, како логичен чекор на поводот на Европската унија да ја преведе од зародиш во конкретно достигнување својата амбициозна ЕБОП, беше условена од неколку фактора. Како прво, Европската Унија имаше безбедносни интереси за заштита во Западен Балкан но, таа можеше да интервенира само во стабилен контекст по дури осум години на меѓународно присуство. Исто така, делувањето на полицијата

²⁴⁷ Maras, Isabelle. „Exploring European Union-assisted Police Reform in Bosnia-Herzegovina. A Preliminary Assessment of the European Union Police Mission to Date“, Paper presented at the 50th Annual Convention of the International Studies Association New York City, February 2009, 3.

²⁴⁸ Дека до 2003 год. земјите членки на ЕУ се обврзуваат дека на доброволна основа ќе придонесуваат за 5000 полицајци за меѓународни мисии од полн спектар на кризен менаџмент и превенција на конфликти, од кои 1000 ќе бидат спремни за распоредување за 30 дена.

²⁴⁹ Што се однесува на нејзините легални основи, прво мисијата на ЕУ беше одобрена од Советот на ЕУ во Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission.

беше јасно идентификувано како приоритет за зајакнување на способностите на ЕУ во сферата на цивилната ЕБОП. Исто така аргумент беше и дека ЕУПМ ќе може да профитира од иницијалните резултати веќе постигнати со Меѓународните полициски сили (ИПТФ).

Префрлувањето од ИПТФ било подготвено од Полициската единица во рамките на Секретаријатот на советот и Планирачкиот тим кој бил воден од Шефот на мисијата ИПТФ. Бидејќи ЕУ преку својата мисија за инаоѓање на факти беше присутна во БиХ веќе една година порано, а со мисиите за инаоѓање на факти и претходно, тоа на Унијата и даваше можност за навремено да ја подготви полициската мисија. Имајќи во вид дека во ИПТФ голем број на држави имаа свои придонеси во персонал, Советот исто така се согласил да бидат отворено поканети за партиципација НАТО членки кои не се ЕУ членки, и други земји кои се кандидати за членство во ЕУ како и ОБСЕ членки а не ЕУ членки кои веќе имале свои придонеси за ИПТФ, при што со сите потенцијални придонесувачи задолжен за консултации бил Политичко безбедносниот комитет. Доволно расположливото време за планирање на мисијата помогнало и ваквите индивидуални аранжмани да бидат реализирани на време. За да се олесни преминот од ИПТФ на ЕУПМ, со искористување на искуството на ИПТФ поголемиот број на персоналот на ЕУПМ во првата ротација (полицајци и цивилни експерти), претходно биле вработени од ИПТФ. Шефот на мисијата исто така, бил поранешен Шеф на ИПТФ мисијата.

Друг проблем кој е својствен за секоја операција е финансискиот.²⁵⁰ Според анекс 4 од заклучоците на Советот од 18.02.2002. год.²⁵¹ предвидените трошоци биле 14 милиони евра за опрема за отпочнување во 2002 год. и 38 милиони евра годишно за периодот 2003-2005.²⁵² Тоа пак повлекло потреба од зголемување на буџетот на ЗНБП за периодот 2003-2005 за да се покрие кусокот од 10 милиони евра. Комисијата можела да го ревидира буџетот согласно ваквите предлози дури

²⁵⁰ Многу поедноставно е да се финансира полициска мисија (операција на цивилен кризен менаџмент) отколку некоја чисто воена или некоја мешовита. Во полициските мисии државите членки често прибегнуваат кон буџетот на Заедницата, правејќи го целиот процес потранспарентен. Државите членки плаќаат само одделно за дневници за нивниот помошен персонал. Во воените операции кои се многу поделикатни, државите членки повеќе преферираат да се исплаќаат себеси (на GDP основа) отколку да се потчинат на било каква контрола на Европскиот парламент.

²⁵¹ Достапно на: <http://www.eupm.org/Documents/Council%20Conclusions%2018.2.02.pdf>

²⁵² Од кои 17 милиони за плата на персоналот 1 милион за транспортни трошоци, 11 милиони за оперативно делување, 4 милиони за локалниот персонал и 5 милиони за меѓународен цивилен персонал.

по одобрувањето од Европскиот парламент по претходни консултации со Претседателството. Тврдите процедури во врска со издејствувањето на финансиите, севкупно резултирало со сложен и спор процес на финансирање на потребите на теренот, што пак се одразило со лошо снабдување на мисијата во првите месеци. Идејата која била подоцна земена од други меѓународни безбедносни организации е во создавањето на *сџарџини оџрема и фондови* кои би биле претходно стокирани за користење во итни ситуации од Советот, исто онака како што Комисијата го има на располагање Механизмот за брза реакција.

2.1.3.3. Наследство од меѓународните полициски ударни сили

Мандатот за ИПТФ-извршната полициска мисија со полицајци на ОН на теренот за поддршка на имплементација на владеењето на правото во БиХ која беше активна 7 години- е даден со Резолуцијата на советот за безбедност на ОН 1035 од 21.12.1995. год. Основата за истиот е во Дејтонскиот мировен договор каде во Анекс 11 стои дека одговорноста за одржување на безбедна средина за сите луѓе лежи во самите потписници. Но, како помош во реализирањето на нивните јавни безбедносни обврски, *сџранииџе* бараа ИПТФ да ги извршува следните функции: Надгледување и контрола на судските активности и активностите за спроведување на законот, советување и тренинг на полицијата, анализа на закани по јавната безбедност и советување на владините авторитети за најефективна организација на полициските сили и други активности во насока на олеснување на подобрувањето на спроведување на правото. Така, во периодот до 2003 год. ИПТФ го спроведуваше планот за реструктуирање на т.н. пост-комунистички и пост-парамилитарни полициски сили; реформирање на полицијата преку обука, селекција, сертификација (оверување); и демократизација на полицијата со воспоставување на деполитизирани, неутрални полициски сили кои се повинуваат на принципите на локалната самоуправа.²⁵³

²⁵³ Со процесот на сертификација, ИПТФ (IPTF) ги потчинија Босанските полициски сили на процес на проверка со цел да се испитаат валидната квалификација и тренинг, обвиненијата за восни злосторства, прекршувањето на човековите права и домашниот озакомет криминал, помеѓу другото. Оние кои не ги исполнуваа стандардите на ИПТФ беа отстранети од нивните места.

ЕУПМ уште на почетокот била замислена како поинаква од извршната мисија ИПТФ. Поаѓајќи дека процесот на оверување е завршен,²⁵⁴ се целело кон понатамошна реформа на полициските структури и институционален развој во насока на европеизација на БиХ. Иако никаде не може да се сретне во официјални документи сепак, според Ана Јункос²⁵⁵, ИПТФ не ги завршила целосно своите задачи, што оставило последица на ЕУПМ која не воспоставила нови програми и задачи туку, на некој начин ги преземала наследените од ИПТФ. Незавршените задачи вклучувале реформи во структурата на полициските служби, нивното финансирање и реалцијата со судовите. На сето ова дополнително се јавил и проблемот предизвикан од префрлувањето на персоналот од ИПТФ на ЕУПМ и конфузијата да се сфатат *новите* улоги на ЕУПМ во смисла на програмиран управувачки пристап наспроти строгоста на извршната мисија на ИПТФ. Надгледувањето, менторството и контролата врз босанските полициски власти во ваквите реформи изискувало вештини кои поверојатно ги поседуваат цивилите специјализирани во сферата на менаџерски консултации и организациони измени, отколку полицајците. Во таа смисла како искуство, поголемо присуство на цивили како и поголема цивилно-полициска динамика би можело да помогне во првите фази од мисијата. Во контекст на неофицијалноста на ставовите за слабоста на мисијата, Јункос врз основа на индивидуални интервјуа споменува и поплаки од некои национални претставници во Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент (ЦИВКОМ) дека ОН не ги обезбедиле сите потребни информации за распоредувањето на ЕУПМ.

2.1.3.4. Мандат на ЕУПМ прва генерација (2003-2005)

Со почетен мандат во траење од три години ЕУ ја отпочна Полициската мисија на Европската Унија во Босна и Херцеговина (ЕУПМ) на 1 јануари 2003 год. Тригодишниот мандат укажуваше дека ЕУПМ нема да биде краткорочна мисија која би се ограничила на обезбедувањето на основната безбедност за граѓаните туку и „вклучување на редизајнирање на општествениот поредок низ

²⁵⁴ Процесот на оверување не бил завршен. Така, на пр. неколку жалбени случаи од полицајци кои биле де-сертифицирани требаше да се разрешуваат во босанските судови и босанската влада побарала ОН да го ревидираат процесот.

²⁵⁵ Види Juncos, E. Ana. „Police mission in Bosnia and Herzegovina“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007, 46-80, str 52.

трансформација на полициската практика од нелиберална во најдобра меѓународна практика. Нејзините сеопфатни цели навистина беа фокусирани на развој на институции и капацитети и зајакнување на полицијата на БиХ долгорочно.²⁵⁶

На оперативно ниво, задачите на ЕУПМ беа во основа исти оние кои ги спроведуваше нејзиниот претходник ИПТФ со својот извршен мандат. Четирите задачи на ЕУПМ беа: развој на полициска независност и одговорност; борба против организираниот криминал и корупцијата; финансиска исплатливост и одржливост и развој на институции и градење на способности.²⁵⁷ Според првиот мандат ЕУПМ требаше да ја напушти БиХ со професионални полициски сили кои го претставуваат општеството на кое му служат, кои делуваат во согласност со соодветната легислатива, независни од политичкото мешање, квалификувани и одговорни за своите дела пред јавноста и сили кои располагаат со институционална рамка која дозволува ефективно користење на луѓе и ресурси. Всушност тоа беа истите задачи кои ИПТФ ги спроведуваше до крајот на 2002 год. Но за разлика од извршната моќ на ИПТФ, ЕУПМ немаше мандат за директно да се ангажира во реструктуирање на полицијата. Основните четири задачи од ЕУПМ беа развиени во шест главни програми: Криминална полиција; Криминална Правда; Внатрешни работи; Полициска администрација; Јавен ред и мир; Служба за државната граница и Државна агенција за известување и заштита (СИПА)-главното полициско тело во БиХ кое е одговорно за борба против организираниот криминал. Како и во случајот со главните задачи така и проектите беа многу слични со оние кои беа утврдени со Имплементациониот план на мисијата ИПТФ за периодот 2000-2002.²⁵⁸ „Покрај тоа што имаше огромен обем на проекти, ЕУПМ во својот прв мандат требаше да се спроведе во контекст на сложената и несоодветна за употреба институционална структура и политичко-етничко прилагодување воспоставено во постдејтонска БиХ. Мисијата целосно ангажираше околу 500 полицајци и локален персонал низ 33 локации на ниво на Држава (во Министерството за внатрешни на БиХ, Интерпол, СИПА и СБС), на ниво на ентитети (Министерство за внатрешни, Полициска академија на

²⁵⁶ Maras, str 6

²⁵⁷ Collantes, Celador. „The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina?“, IBEI WORKING PAPERS, Barcelona, October 2007, str 10.

²⁵⁸ Исто, стр 11.

ентитетите, Кантонална полиција, Центрите/станциите за јавна безбедност) и во областа Брчко.²⁵⁹

Сузан Пенкса укажува и на дебата за сивата зона помеѓу извршниот мандат и способностите за советување.²⁶⁰ ЕУ прво морала да ги убеди САД да ја прифатат полициската мисија на ЕУ во БиХ наспроти првобитниот план на САД ОБСЕ да бидат тие кои со извесна воена компонента ќе ги наследат ИПТФ. Откако САД биле убедени да ја прифатат ЕУПМ, тие сакале на мисијата да и наметнат извршен мандат. Сепак, ставот на Советот од 2002 год. бил дека ЕУПМ нема да има извршни моќи ниту пак вооружена компонента. Согласно тоа ЕУПМ немала мандат да ги де-оверува полицајците, ниту пак имала овластување да иницира криминални истраги против локалната полиција. Службеници на ЕУПМ објаснувале дека планирачкиот тим за ЕУПМ повеќе ја дизајнирал мисијата користејќи го пристапот на ОН за чување на мирот кој се засновал на извршен мандат, отколку на зајакнување на мисијата посветена на надгледување, менторство и инспекција, при што ниту Концептот на операции (КОНОПС) и Оперативниот план (ОПЛАН) соодветно дефинирале што за ЕУПМ значи *надгледување, менторство и инспекција*.

2.1.3.5. Одговорност за процесот на полициско реструктуирање воден од ЕУ

Иако почетната цел на распоредувањето на ЕУПМ беше реструктуирање на босанската полиција, сепак тогашниот Висок претставник и истовремено Специјален претставник на ЕУ за БиХ Лорд Ашдаун, реформата ќе ја пренесе на безбедносниот сектор пошироко. Ваквите реформи меѓу другото барале во-координација со Канцеларијата на високиот претставник (КВП),²⁶¹ и фокусирање на проблемот со институционалната поделеност која беше својствена за босанската полиција. Реформите во полицијата се покажаа како сложен и проблематичен процес, поради влијанието на полициското реструктуирање врз основите на сложениот модел на етно-политичка поделба на моќта кој е застапен во земјата од времето на Дејтонскиот договор.

²⁵⁹ Марас, стр 7.

²⁶⁰ Penksa E. Susan. „Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05. Issues of mandates and management in ESDP missions“, CEPS Working Document No. 255/December 2006, str5

²⁶¹ OHR- Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina

Еден од најголемите проблеми за ЕУ во БиХ беше примената на концептот на *Евројски стандарди* иако за таквите стандарди на оперативно ниво не постои никаква дефиниција, па така, како почетни насоки за да се стандардизира полициското однесување се користеле упатства од Советот на Европа. Ваквата непрецизност само придонела дополнително да се ограничува ефикасноста и легитимитетот на напорите на ЕУПМ, особено затоа што ваквите практики не биле исполнувани ниту од персоналот на ЕУПМ ниту од мандатите. Иако во почетокот процесот на полициско реструктуирање не беше поврзан со членството во ЕУ, со текот на времето тие два процеса станаа тесно поврзани. Објавувањето во 2003 год. на Физибилити студија од Европската Комисија доведе до засилување на улогата на ЕУПМ во БиХ.²⁶² Документот проценува дали земјата е во соодветна ситуација да започне преговори за Договор за стабилизација и асоцијација. Тој го истакнува проблемот на полициската реформа како задолжително барање за пред преговорите за Договорот за стабилизација и асоцијација да може да започнат. Тогашниот Висок претставник,²⁶³ во јули 2004 год. создаде *Комисија за реструктуирање на полицијата* за да изработи предлози за единствена полициска структура под политички надзор на Советот на министри во БиХ. Во врска со предлозите на Комисијата, договор ќе се постигне дури во октомври 2005 год.²⁶⁴ и истиот ќе се однесува само на три предлога по кои ќе се води полициското реструктуирање во БиХ: легислативните и буџетските надлежности за целата босанска полиција мора да бидат на државно ниво; да нема политичко мешање за било кое оперативно политичко прашање; и воспоставување на локални полициски области строго според технички критериум. Ваквите критериуми требаше да се применуваат во согласност со уставите на БиХ и на ентитетите.

– Марас укажува и на бавниот процес каде „првиот релевантен предлог за уставна измена по Дејтон беше направен во почетокот на 2006 год., откако многу претходни иницијативи доживеаа неуспех уште во рана фаза. Во март 2006 год.

²⁶² Види Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union „Feasibility Study“ достапно на: <http://www.eusrbih.org/policy-docs/pdf/cc-feasibilitystudy-report-692.pdf>

²⁶³ Во тоа време, процесот за полициска реформа не и припаѓаше на ЕУПМ-1 туку на ВП/СПЕУ. ЕУПМ-1 обезбедуваше само техничка а не политичка експертиза. За испреземање на водечката улога во реформата на полицијата во БиХ и во борбата со организиранiot криминал но исто така и слабо толкување на мандатот во смисла на набљудувањето, инспекцијата и советодавните задачи, полициската мисија беше континуирано критикувана од службеници од државите членки на ЕУ и претставниците на меѓународната заедница.

²⁶⁴ Juncos, Ana E. (2007), 62

Претседателството на БиХ предложило четири амандмани за Уставот на БиХ до Парламентарното собрание. За жал, уставните амандмани не добиле две третини мнозинство во Парламентарното собрание на БиХ кои им биле потребни за одобрение и конечно биле одбиени по долга дебата.²⁶⁵

2.1.3.6. ЕУПМ 1: достигнувања и главни недостатоци

Во октомври 2005 год. е направен договор за создавање на *Директоратот за имплементација на полициското реструктуирање* кој како членови ги вклучувал сите полициски агенции во БиХ. Со мандат за договор за заеднички план за имплементација на полициското реструктуирање, на Директоратот му било потребно време до декември 2006 год. да изнесе предлози кои во основа биле слични на предлозите од Комисијата за полициско реструктуирање. Своето блокирање планот на директоратот го имал во 2007 год. кога не бил одобрен од владата и парламентот, делумно поради националистичката реторика употребувана од политичките кандидати на изборите во 2006 год. Сложената политичка ситуација довела БиХ да го пропушти рокот за отпочнување на Договор за стабилизација и асоцијација, со што земјата беше втурната во политичка криза.²⁶⁶ Конечниот резултат бил процес на минимално реструктуирање во споредба со оригиналниот план на Комисијата за полициско реструктуирање.²⁶⁷ Како мало достигнување на ЕУПМ во првиот мандат 2003-2005 се нагласува засилувањето на полициската активност заснована на заедниците. „Според програмата на мисијата *Јавен ред и мир*, ЕУПМ ќе ги подобрат способностите на полицијата во заедниците и способностите на униформираната полиција за градење на доверба на заедницата кон полицијата“.²⁶⁸

Во овој прв мандат не се воспоставуваа *аџенцији на државно ниво* но, се поддржуваа веќе воспоставените од Мисијата на ОН ИПТФ како Државната агенција на БиХ за истражување и заштита (СИПА) и Службата за државната

²⁶⁵ Maras, (2009), 8.

²⁶⁶ Иако решението било најдено подоцна во декември 2007 год., тоа воглавно зависело од компромисот на ЕУ за полициското реструктуирање и во таа смисла го покренувала прашањето за способноста на ЕУ наспроти политиките на засегнатите страни во БиХ.

²⁶⁷ Види Collantes G. Celador. „Becoming 'European' through police reform:

a successful strategy in Bosnia and Herzegovina?“. Достапно на:

http://peer.ccsd.cnrs.fr/docs/00/47/83/97/PDF/PEER_stage2_10.1007%252Fs10611-008-9157-x.pdf

²⁶⁸ Maras, (2009), 8.

граница (СБС). Целосно институционализирани СИПА и СБС, држење во рамките на полициска независност и одговорност како и осигурување дека БиХ има основни ресурси за борба против корупцијата, биле суштествени за улогата на ЕУПМ во борбата против организираниот криминал. Ваквиот приоритет (во вториот мандат 2006-2008) бил спроведуван преку бројни проекти во рамките на Специјалниот проект за големиот и организиран криминал како и преку новите организациони структури на одделенијата за криминална истрага.²⁶⁹ Делувањето во сферата на организираниот криминал го открил проблемот на *кохезија во меѓуинституционалните односи* на ЕУ за време на првиот мандат од ЕУПМ со што понекогаш сериозно се наштетуvalo на активностите на ЕУПМ. Еден од главните проблеми во периодот 2003-2005 биле разликите кои се развиле помеѓу ЕУПМ и ЕУФОР Алтеа како заслуга на нивните различни пристапи во борбата против организираниот криминал. Во тој период ЕУПМ не беше опремена со извршен мандат, додека ЕУФОР Алтеа можеше да интервенира во сферата на полицијата преку својата Интегрирана полициска единица (IPU) со одобрена извршна моќ во борбата против организираниот криминал. Додека полицајците на ЕУПМ имале недостаток на мотивација, војниците на Алтеа изведувале полициски задачи за кои немале соодветна обука. Било потребно цела година за да се реши овој проблем на координација при што за да се дојде до погодно решение морал да интервенира СПЕУ.²⁷⁰

Евидентен бил и пројавениот *недостиг кај регрутирањето, стручноста и стандардите*. Вообичаено е на полицајците да им недостасува искуство во смисла на развој и евалуација на проекти, теренско истражување и познавање на политичките околности во Западен Балкан. Според Сузан Пенкса, во првиот период на ЕУПМ постоело премногу потпирање на (не)способностите на полицијата за стручен развој на проектите, наместо да се воспоставува блиска соработка помеѓу цивилните експерти, стручно обучуваните полицајци и регионалните експерти.²⁷¹ Исто така се покажало дека е потребен поголем контакт помеѓу експертите со теренско искуство од претходните ЕБОП операции и претставниците кои ги приготвуваат идните мисии. Ваквата состојба со

²⁶⁹ Collantes, Celador. „The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina?“, IBEI WORKING PAPERS, Barcelona, October 2007, str 16

²⁷⁰ Тројцата „колеги“ се договориле за еден пакет од седум оперативни принципи, каде одговорноста за севкупната координација била одобрена од СПЕУ.

²⁷¹ Penksa (2006), 8.

стручноста на полицајците е затоа што „експертите опремени со високо стручно знаење и теренско искуство не се секогаш најскапиот и најпобаруваниот персонал кој го донираат државите членки.“²⁷²

Проблемот *недостиганок на анализа и пренесување на научениите лекции* се јавил и во сферата на спроведување инспекциски задачи и активности на менторство на средно и високо ниво. На високо ниво во ЕУ како што е Секретаријатот на советот и неговите директориуми во функција на стратески планирање била констатирана и потребата за независни аналитичари за развој на програми.

Изабела Марас за ЕУПМ1 заклучува дека на крајот од својот тригодишен мандат, локалните полициски сили и нивните европски инструктори, биле далеку од постигнувањето на Европските и меѓународните стандарди-за кои не постои цврста нормативна заснованост на ниво на ЕУ - прокламирани во оригиналниот мандат на мисијата.²⁷³

2.1.3.7. Премин од ЕУПМ1 кон ЕУПМ2

Во првиот мандат на ЕУПМ1 ЕУ усвои извесни теренски искуства, па така Унијата беше спремна да ги пренесе истите тие искуства во функција на новиот мандат на мисијата која согласно тоа го доби називот ЕУПМ2. Новиот мандат предвидувал засилено делување на ЕУ во БиХ и покрај тоа што тогаш се очекувало да се затвори Канцеларијата на високиот претставник како и намалување на бројот на војниците на ЕУФОР Алтеа. „Завршен во март 2006, (ревидираната верзија на) Оперативниот план (ОПЛАН) за ЕУПМ2 содржеше инструкции за тоа како ЕУПМ2 треба да делува, за нејзините врски со другите ЕУ институции и инструменти во БиХ како и индикатори за успех на мисијата“.²⁷⁴ По бројни преговори, усвоениот мандат на таканаречената ЕУПМ2 се фокусираше на три нови столба: поддршка на локалната полиција во борба со организираниот криминал, спроведување на инспекции и мониторинг на полициските операции; и поддршка на имплементацијата на полициското реструктурирање.²⁷⁵

²⁷² Hansen, Annika. „Security and Defence: The EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina“, in W. Carlsnaes, H. Sjusen and B. White (eds), *Contemporary European Foreign Policy*, London: Sage Publications, 2004, 179.

²⁷³ Maras (2009), 10.

²⁷⁴ Исто, 11

²⁷⁵ Види Council of the European Union (2002), Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission. Penksa (2006), 15

ЕУПМ2 ќе си ја реорганизира својата структура врз основа на регионален пристап според кој персоналот ќе биде распореден во четири регионални центри: Бања Лука, Мостар, Тузла и Сараево. Овие регионални центри кореспондираат со регионалните канцелари на главната агенција за борба против организираниот криминал во БиХ -СИПА. Изабела Марас укажува и на хоризонталниот начин на реструктурирање на три нивоа: „ Штаб на ЕУПМ; подрачни канцеларии и гранична полиција/Штаб на СИПА и на крајот колокации и гранична полиција/теренски канцеларии на СИПА. “²⁷⁶

Во фазата на премин од првиот кон вториот мандат на 17 февруари 2006 год. на состанокот на *Управниот одбор на полицијата* бил потпишан *Меморандум за заложба* помеѓу ЕУПМ и БиХ со цел да се завршат проектите кои беа започнати од ЕУПМ1. Во прилог на оваа цел ЕУПМ2 донел 5 офицери за врска во штабот на ЕУПМ2 и назначил по 2 проект-офицери за секој од регионите со одговорност за контрола на напредокот на спроведувањето на проектите.

2.1.3.8. Предизвик за ефективност со новиот мандат

Тука може да се постави прашањето каков е „успехот“ кој се однесува во рамките на ЕБОП мисиите, бидејќи до тогаш не беше потполно јасно кои варијабли или критериуми треба да се употребат за да се измери успехот и како таквите променливи величини и поставени стандарди да се толкуваат. Во основа не постојат цврсти критериуми за евалуација на успехот на една мисија на кризен менаџмент на ЕУ. Првиот проблем со кој се соочува таквата евалуација е политичкиот интерес на Европската унија или на одредени нејзини членки, секоја таква мисија да ја презентираат како успешна. Вториот проблем е од административно-техничка природа која бара синхронизирање на одлуки, време и ресурси, односно дали политичката воља за одредена активност е финансирана, обезбедена со материјално технички фактор и човеки фактор и реализирана во временски предвиден рок. Како сосема трет „клучен критериум во насока на широките цели поставени од цивилниот кризен менаџмент на ЕУ, би било утврдувањето дали мирот бил загарантиран и засилен на одржлив начин на

²⁷⁶ Maras (2009), 11

просторите каде се одиграле граѓански војни или каде што сеуште се случуваат сериозни закани од меѓуетничко насилство²⁷⁷.

Во нашиов случај на оценување на успехот на ЕУПМ во нејзиниот втор период 2006-2008, според Изабела Марас, би можело да се направи согласно очекуваните четири резултати -на т.н. оддржливост- од новопоставените цели со новиот мандат: а) процесот на реструктурирање на полицијата кој се сметаше за институционален процес поврзан со Договорот за Стабилизација и асоцијација со ЕУ да стане самоодржлив; б) да се компетира поставувањето на целосно оперативни агенции на државно ниво; в) одржлив напредок кон делување на полицијата согласно (дискутабилните) Европски и меѓународните стандарди; г) властите во Босна да развијат одржливи и ефикасни способности во сферата на борбата против организираниот криминал низ интензивна комуникација со меѓународни полициски механизми за координација како ЕУРОПОЛ, EUROJUST и ИНТЕРПОЛ и други.

2.1.3.9. ЕУПМ 2: нов инструмент за пореални цели

Во насока на мандатот од првата фаза,²⁷⁸ ЕУ се зафати со реализирање на целта на ЕУПМ2 во БиХ да се воспостави оддржлива професионална и мултиетничка полициска служба која ќе делува во согласност со најдобрите *Европски и меѓународни стандарди*. Врз основа на ревидираните цели на ЕУПМ2, мандатот беше уште неколку пати продолжуван, прво за по една година, потоа уште една година и потоа последен пат заклучно со затварањето на мисијата во јуни 2012 год. Бројни достигнувања беа направени во согласност со одредбите на ревидираниот мандат на ЕУПМ2. Свкупно, достигнувањата од ЕУПМ во периодот 2006-2008 се сведуваат на подобрената ефективност и кохерентност забележани низ следниве активности:

а) Напори поврзани со реформа на полицијата и процесот за полициско реструктурирање. Реструктурирање на полицијата или поинаку кажано реорганизација и насочување на различните полициски сили беше јасно изразена задача уште со почетното присуство на ЕУ во БиХ. Во овој мандат ЕУПМ

²⁷⁷ Maras (2009), 12

²⁷⁸ Откако мандатот на ЕУПМ1 заврши на 31 декември 2005 год., ЕУПМ беше продолжена за уште две години со рефокусиран мандат кој се концентрира на полициско реструктурирање и борба против организираниот криминал.

помагаше низ советувањето за начините на планирање и спроведување на големи истраги и операции.

ЕУПМ испратила три члена во Секретаријатот на Комисијата за полициско реструктурирање (КПР). Исто така мало одделение на КПР било основано за поддршка на Шефот на мисијата кој истовремено бил полноправен член на КПР. Одделението ја координирало целокупната работа на ЕУПМ, КПР и работните групи кои обезбедувале техничка поддршка. КПР препорачувала ексклузивна надлежност која бара трансфер на надлежностите за сите полициски прашања од ентитетите и кантоните на државно ниво. Ова можело да се постигне на два начина: усвојување на измени во уставот на БиХ и пренесување на надлежностите од ентитетите на институциите на БиХ.²⁷⁹ Во обратна насока пак, формирањето на *Полициски управен одбор* (козаседаван од ЕУПМ и локални власти) овозможил значително да се засили локалната самоуправа на реформскиот процес.

б) Борба против организираниот криминал. За да се осигура дека ќе ја пружи сета потребна помош на локално ниво дека истрагите за криминалните аспекти ќе ги постигнат најдобрите резултати, ЕУПМ морала да помине низ процес на внатрешна реорганизација, при што и дополнителни експерти за организиран криминал испратени од матичните земји се приклучиле кон мисијата. ЕУПМ земала проактивна улога во соработката помеѓу обвинителите и полицијата. Водечката улога, меѓу другото ЕУПМ ја презела и во *Интерфејс единиците за криминална правда*, што резултирало со зајакнати врски помеѓу обвинителниот сектор и полицијата и подобрена размена на разузнавачки податоци со полицијата на БиХ. Во врска со овие прашања бил развиен Меморандум за разбирање помеѓу полицијата и обвинителите на сите нивоа.²⁸⁰ Друга значајна активност во оваа сфера било проширувањето на *работните групи* за управување на проектот *Владење на правото*, првично конституирана да се воспостави СИПА со учество на ЕУПМ и КВП/СПЕУ. Групата била проширена за да покрие широк спектар на прашања адресирани на програмата за владење на правото во БиХ како: персонал и регрутација за СИПА и СБС, полициска реформа, Интерпол и др.

²⁷⁹ Види Osmanovic-Vukelic, Sanela. „10 Years of EU Police Mission: The Story of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina“. Sarajevo 2012, стр 60.

Достапно на: http://www.eupm.org/Documents/10_Years_of_EUPM_in_BiH-ENG.pdf

²⁸⁰ Исто, 82.

в) **Јакнење на службите на државно ниво.** Ваквата активност реализирана во соработка со Европската комисија, е континуитет на развојот на ефективни институции на државно ниво кои се состојат од Министерството за безбедност и граничната полиција на БиХ, како и консолидација на *Државната агенција за испрага и заштитата* (СИПА) при што последново се одразило на подобро оперативна делување на агенцијата за борба со организираниот криминал.

г) **Инспекција и одговорност.** Исто така, била развиена и инспекциска методологија со цел да ја зајакне одговорноста на полицијата. Со оглед на активностите на *менторство, мониторинг и инспекција* кои беа дефинирани уште во раните фази на Мисијата, разбирањето на тоа што *Европски и меѓународни стандарди за полицијата* значи во однос на Мисијата било разјаснето во 2007 год. со помош на пет принципи- иако тие и понатаму остануваат прилично неосврливи.

д) **Меѓуинституционални односи во ЕУ.** Сузан Пенкса истакнува дека основната лекција која произлегла операциите на ЕУ кои се справуваат со организираниот криминал како во случајов ЕУПМ и ЕУФОР, е дека ЕБОП мисиите кои се поклопуваат според подрачјето на оперативна одговорност, мораат да имаат мандати и програми кои отсликуваат одвоени концептуални стратегии за тоа како секој засебен инструмент ќе се употребува во однос на другата мисија и како ЕБОП програмите подобро ќе се поддржат од локалните актери и граѓанското општество и заедниците кои се одговорни за имплементација на ЕУ програмите.²⁸¹ Од тоа произлегла „триангуларна стратегија“ за организираниот криминал помеѓу СПЕУ/КВП, ЕУПМ и ЕУФОР Алтеа, изградена врз претходните подобрувања во смисла на координацијата, при што ЕУПМ и ЕУФОР ќе бидат взаемно условени на нов начин. ЕУПМ2 ќе го презеде претседавањето од ЕУ-ЕБОП Одборот за насоки од ЕУФОР во март 2006 год. а во мај 2006 год. *Заеднички оперативни насоки* во поддршка на борбата против организираниот криминал ќе бидат договорени помеѓу ЕУПМ и ЕУФОР.

ѓ) **Регрутирање, стручност и обука.** Невообичаено е персоналот за борба против организираниот криминал како истражители, обвинителни службеници и судии да работи во мултинационални тимови. Па, така, за потребите на Тимовите за цивилен одговор во криза (CRTs) полицајците и експертите партиципирале во

²⁸¹ Penksa (2009), 22.

воведна обука која треба да биде корисна во помошта за прилагодување и изведување на нивната задача подоцна а која ги обезбедувала со податоци за начинот на функционирањето и партнерството во ЕУПМ.

2.1.3.10. Отежнато реструктурирање на полицијата

Пречките со кои се сретнала полицијата во 2007 год. ја потврдиле проблематична црта во политичката слика на Босна. Едно од основните прашања кои се однесуваат на полицискиот оперативен модел било како да се обезбеди политички надзор врз полицијата а притоа да се одбегне политичкото мешање во полициските операции. „Напуштањето на длабоко вкоренетите практики на политичка интервенција и мешање во полициското донесување на одлуки, бара време. Продолжениот корсокак -кој потекнува од безмилосниот реформски процес и политичка опструкција- потврдува дека начинот на размислување не може да се смени со истата брзина со која институциите можат да се реформираат.“²⁸² „По месеци на жестока политичка дебата и интервенции на СПЕУ Мирослав Лајчак и Бригадниот генерал Копола, политичарите во Босна и Херцеговина се собраа во Мостар на 27 октомври 2007 год. за да ја реafirмираат нивната заложба за полициската реформа со т.н. Мостарска декларација. Тие воспоставија Акционен план за полициска реформа и создадоа Работна група која подготвила два нови закона, кои Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина ги усвоило на 10-ти и 16-ти април.“²⁸³ Ова, на полициската реформа и дало прецизен краен рок и било сфатено како силна колективна обврска. Требало да помине уште точно цела една година за да се усвои легислативата за полициската реформа со што се означил крајот на најдолгите и најтешките реформски преговори во БиХ. Крајот на преговорите значел дека допрва вистинските реформи започнуваат. Усвоените закони имале за цел воспоставување на Директорат за координација на полициските тела и седум нови полициски тела за координација на државно ниво кои директно влијаеле на автономијата на различните полициски институции.²⁸⁴ Така, додека од една страна

²⁸² Maras (2009), 15

²⁸³ Osmanovic-Vukelic (2012), 77

²⁸⁴ Законите за реформа во полицијата се состојат од четири нови институции за координација и поддршка. (1. Директорат за координација на полициските тела во БиХ, 2. Агенција за форензичко испитување и експертиза, 3. Агенција за обука, 4. Полициска агенција за поддршка на напреден

ЕУПМ го поздравила усвојувањето на легислативата за полициската реформа и Бригадниот генерал Копола изјавувал дека ова „не само што ја поместува полицијата од реформскиот корсокак, кој претставуваше главна пречка на патот на државата кон Европа, туку исто така претставува и чекор напред кон креација на поефикасни полициски структури“²⁸⁵, од друга страна босанските лидери ја критикувале реформата проценувајќи дека некои од новите институции за поддршка и координација се излишни затоа што веќе постоеле во поинаква форма и истовремено претставниците на меѓународната заедница го изразувале нивниот скептицизам.²⁸⁶ Хрониката на полициската реформа оттука продолжува низ мандатите на ЕУПМ при што е опфатена работата на практично воспоставување на агенциите како што ставено во усвоените закони. Целиот процес бил следен со распространето чувство помеѓу меѓународната заедница во Сараево дека ЕУ форсира договор за договор за полициска реформа, со било каков квалитет, за да може БиХ брзо да го потпише ДСА. Сепак, како последица на договорот за легислатива на полициската реформа, се случи потпишувањето на ДСА придружено со времена спогодба за трговија и прашања поврзани со трговијата, во Луксембург во јуни 2008 год.²⁸⁷

2.1.3.11. Активности по 2009 година

Општа карактеристика на активностите во мандатот на третата генерација ЕУПМ по 2009 година е дека и покрај ревидираните стратегиски цели остана неизвесноста за целосно реструктурирање на полицијата. Шефот на мисијата Бригадниот генерал Стефан Фелер, кој бил функционер со претходно длабоко институционално искуство во сферата на цивилниот кризен менаџмент како Шеф на *Полициската единица* во Советот на ЕУ (2004-2007) а потоа *Шеф на Единицата за спроведување на операции во Цивилното планирање и способности за*

тренинг на персоналот) како и три надзорни тела (1. Независен одбор, 2. Одбор за оплаки од полициски службеници, 3. Одбор за јавна оплака).

²⁸⁵ Osmanovic-Vukelic (2012), 78

²⁸⁶ Ниту самата ЕУПМ која обезбедила совети за содржината на реформата била задоволна со конечниот исход. Бригадниот генерал В. Копола призна дека ова не е полициска реформа и дека постигнатиот резултат е далеку од оние почетни очекувања.

²⁸⁷ Комесарот на ЕУ за проширување Оли Рен го поздрави како „пресвртница“ во отварањето на нова фаза во односите помеѓу ЕУ и БиХ. Види: European Union Police Mission (EUPM) „BiH Ties the Knot with EU“, *Mission Mag*, N°44, 19 June, 2008, p.1.

спроведување (2007-2008), ги опишал шестте стратегиски приоритети од првите недели од неговиот мандат: асистенција во борбата против организиранiot криминал и останатите сериозни облици на криминал; помош во имплементацијата на законите за полициска реформа; и зголемување на полициската одговорност. Тој исто така имал исцрпни дискусии со персоналот на ЕУПМ и со полицискиот менаџмент на БиХ, кои довеле до договор за поставување цели кои биле поддржани од локалните власти и кои, исто така поставиле насоки за приоритети на помошта на ЕУПМ кон нејзината противтежа во БиХ.²⁸⁸

Покрај тоа, требало да се усвојат усогласени закони за полициски службеници и закони за внатрешни работи на сите нивоа во Босна. Според списанието кое го издавала ЕУПМ (декември 2008), напорите на ЕУПМ исто така ќе се адресираат на прашањата за комуникација, координација и соработка помеѓу полицијата и обвинителите на сите нивоа како во земјата така и во однос на меѓународната соработка.

Но, наспроти зацртаното од ЕУПМ ситуацијата на теренот во 2009 год. ќе се покаже како лоша за спроведувачите на законот во БиХ. Поради тоа што нема да се исполнат очекувањата на БиХ кон евроатланската интеграција, ЕУПМ со загриженост ќе забележи дека политичкиот дијалог во земјата дополнително се влошува. Помеѓу лидерите на трите националистички партии бил потпишан договор за проект за нова поделба на Босна кој предвидува воспоставување на четири региони (бошњачки, српски, хрватски и федерален округ Сараево) и три административни нивоа.²⁸⁹ Дополнителна загриженост предизвикувало и очекуваното затворање на Канцеларијата на Високиот претставник и следствено претстојната поддршка на пошироките задачи од Специјалниот претставник на Европската Унија по 2009 год.²⁹⁰

²⁸⁸ Osmanovic-Vukelic (2012), 93

²⁸⁹ Maras (2009), 19

²⁹⁰ Серијата на услови за затворање на КВП поставени од Советиот за имплементација на мирот (СИМ) беше: 1. Прифатливо и опстојливо решавање на државната сопственост; 2. Прифатливо и опстојливо разрешување на одбранбениот имот; 3. Целосно финализирање на статусот на Брчко; 4. Фискална одржливост; 5. Утврдување на владеењето на правото. Покрај тоа, СИМ наметнал два условия: (брзо) потпишување на ДСА и позитивна оценка на ситуацијата во Босна и Херцеговина од страна на Управниот одбор на СИМ. Треба исто така да се спомене и дека не биле идентификувани финансии за КВП по јуни 2009 год.

Според Колантес Целадор се наведуваат уште две други сомневања во ефективноста на ЕУПМ во нејзиниот трет мандат кои беа поврзани со: напорите на ЕУПМ да ја поттикне организацијата на полициските активности на локално ниво, поради големиот релативитет на локалната полиција да превенира појава на конфликти преку поттикнување на помирување помеѓу етничките заедници кои беа засновани на моноетничко однесување; и нерешената потреба за хармонизирани упатства за полициските ентитети за примена на адекватни правни инструменти откако на нивните европски ментори ќе им заврши мисијата.²⁹¹

Во 2010 год. ЕУПМ повторно ќе го рефокусира својот мандат согласно предизвиците. Така, додека ќе ги задржи постоечките способности во сферата на полициската реформа и одговорност, сега примарно ќе ги поддржува агенциите за спроведување на законот во БиХ во нивната борба со организираниот криминал и корупцијата, при што видно ќе се насочи кон зајакнување на агенциите на државно ниво и на зајакнување на интеракцијата помеѓу полицијата и обвинителството како и на регионалната и меѓународната соработка. Во 2011 год. *Директоратот за планирање на кризниот менаџмент* ќе изработи стратегиски преглед и извештај во кој стои дека ЕУПМ успешно ја завршила својата задача за помош во борбата против организираниот криминал и корупцијата и дека со тоа мисијата на кризен менаџмент може да се повлече и да ја пренесе работата на други механизми. Помошта за полицијата во БиХ ќе продолжи преку Инструментот за пристап (ИПП) кој претставува поразличен пристап од ЕУПМ но, во основа ја следи истата методологија на поддршка на спроведувачите на правото и криминалната правда.

На 7 и 8 јуни 2012 год. ЕУПМ ќе организира дводневен семинар на тема *Влијанието на Полициската мисија на Европската унија во БиХ 2002-2012*, во соработка со Институтот на ЕУ за стратегиски студии во Париз, со цел да се изанализираат 10 години од кризниот менаџмент во БиХ и достигнувањата на ЕУПМ. Со тоа беше означено завршувањето на Полициската мисија на ЕУ во Босна и Херцеговина.²⁹²

²⁹¹ Collantes (2007), 20.

²⁹² Види повеќе кај Osmanovic-Vukelic (2012).

2.1.4. Операција КОНКОРДИЈА (CONCORDIA)

Конкордија- Клучни факти

Легална основа: Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003.

Определување на мандатот на мисијата: да придонесе за стабилна, безбедна околина во која ќе се имплементира Охридскиот рамковен договор.

Траење: 31.03-10.12.2003 год.

Буџет: 6,2 милиони евра.

Сила на мисијата:350.

Земји учеснички: 13 (Австрија, Белгија, Финска, Германија, Грција, Италија, Луксембург, Холандија, Португалија, Шпанија, Шведска, Обединето Кралство) и 14 трети земји (тогаш) (Бугарија, Канада, Република Чешка, Естонија, Унгарија, Исланд, Латвија, Литванија, Норвешка, Полска, Романија, Словачка, Словенија, Турција).

Водечка компонента: Франција.

Прилог 2. ЕБОП мисија во Западен Балкан CONCORDIA-Македонија²⁹³

2.1.4.1. Услови за спроведување и мандат на мисијата

Во функција на спроведување на реформите поставени во Охридскиот рамковен договор, особено со цел за да се разоружаат албанските милитанти во Македонија, НАТО од 22 август 2001 год. распореди сили во јачина од 3500 луѓе во воените операции Суштинска жетва, Килибарна лисица и Сојузничка хармонија.²⁹⁴ Во контекст на започнатата операција на САД во Ирак, Северно атланскиот совет одлучил во март 2003 год. да го заврши мандатот на своите сили во Македонија. Па

²⁹³ Компилација на податоци преземени од: Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003; Gross, Eva. „ Civilian and Military Missions in the Western Balkans “, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007, 173; www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/09-dvl-am.pdf

²⁹⁴ Види NATO's Role in the former Yugoslav Republic of Macedonia, 6 August 2004. <http://www.nato.int/fyrom/home.htm>.

така, 31 март е датумот кога Европската унија ја презема одговорноста за безбедносната средина во Македонија со отпочнувањето на Операција Конкордија.²⁹⁵ Политичката и безбедносна ситуација на теренот и одеде во прилог на мисијата. Имено, реактивирањето на насилствата било малку веројатно и тоа дури давало можност за намалување на бројот на војници со задача за одвраќање а притоа владата во чии рамки делувале етничките Албанци продолжила со ангажманот во насока за членство во ЕУ и НАТО. Според извештајот на меѓународната кризна група од јануари 2005 год. за Ревидираните способности за одговор на ЕУ во криза, поголемата идеја која стоела зад Операција Конкордија била да се подобрат политичките услови на теренот, особено исходот на изборите од септември 2002 год. со кој албанската партија ДУИ ќе влезе во владата, како и да се помогне на засилениот ангажман на Договорот за стабилизација и асоцијација од 2001 год, кој подоцна во 2005 год. на Македонија ќе и обезбеди статус на земја кандидат за членство во ЕУ. На пониско ниво, оперативните задачи на мисијата вклучуваа операции на мониторинг во поранешните кризни региони како и промовирање на стабилност и одвраќање на оживувањето на етнички мотивираното насилство.²⁹⁶ Така, во својата суштина Конкордија со истиот оперативен мандат на операцијата на НАТО Сојузничка хармонија, претставуваше прва практична тест воена операција за ЗНБП. Со Конкордија ЕУ за првпат спроведуваше операција во рамките на Петербуршките задачи. Во таа смисла беше рангирана како операција на пониско ниво и лоцирана во северниот дел од Македонија каде веќе беше повратен мирот иако атмосферата беше подгревана од бројни криминални групи и присутното етничко ривалство.

Операцијата отпочна на 31.03.2003 год. и согласно „Берлин плус“ договорот, бидејќи ЕУ се потпираше на НАТО и за планирање и за логистичка поддршка, постоеше блиска ЕУ-НАТО координација преку Политичкиот и безбедносен комитет (ПБК) и Северно атланскиот совет за време на спроведувањето на мисијата. Според ланецот на командување како што беше поставено во мандатот, Командантот на силите соработува тесно со Штабот на НАТО додека ПБК ја применува политичката контрола и ја обезбедува стратегиската насока. Така,

²⁹⁵ Од интервјуто со командантот на Конкордија, францускиот генерал Пјер Марал. Достапно на: http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/no_spe_chefs_francais/version_us/art11

²⁹⁶ Putting Berlin Plus into Practice: Taking over from NATO in FYROM, *European Security Review* no. 16. Brussels, ISIS Europe, February 2003, 2-4.

заменикот на врховниот сојузнички командант на НАТО за Европа Генерал Рајнер Фејст од Германија беше назначен за Оперативен командант на ЕУ со Штаб на операцијата во рамките на Главниот штаб на сојузничките сили за Европа во Монс, Белгија и три регионални штабови во Скопје, Куманово и Тетово. Најголемиот придонес на војници го имаше Франција па затоа и Генерал мајор Пјер Марал (од Франција) беше прв Командант на силите на ЕУ се до заменувањето од страна на Генералот Луис Нелсон Фереира дос Сантос од Португалија на 30.09.2003. год. кога Оперативните европски сили за брзо распоредување (ЕУФОР) ја преземаа командата на Операција Конкордија за преостанатото време од операцијата.²⁹⁷ Операцијата Конкордија беше завршена на 15.12.2003. год. и беше наследена од цивилно полициската операција ЕУПОЛ Проксима (Proxima).

2.1.4.2. Спроведување и ефикасност

Операцијата Конкордија со влезот во Македонија беше само уште еден механизам на фрагментираниот пристап на Унијата на овој простор: Канцелариите на СПЕУ и на *Делегацијата на комисијата, Европската агенција за реконструкција (ЕАР), Мониторинг мисијата на ЕУ (ЕУММ), како и Прејседателството на ЕУ.* Клучната позиција за координација на овие механизми на ЕУ ја имаше Специјалниот претставник на ЕУ, кој беше линкот помеѓу воените елементи на мисијата и другите политики на ЕУ, како и линкот помеѓу ЕУ и локалните политички авторитети.²⁹⁸ Во таа смисла Конкордија обезбедувала само воена компонента за СПЕУ²⁹⁹ кој ја носел севкупната одговорност за делувањето на ЕУ во Македонија. Командатот на силите Генерал Пјер Марал бил во одлична можност да ги имплементира доктрините и концептите за справување со глобални кризи и нивно менаџирање кои тој ги стекнал за време на претходните негови искуства и активности³⁰⁰

²⁹⁷ Види Eurofor: a peace force for Europe, достапно на: <http://www.eurofor.it/index.htm>.

²⁹⁸ Координацијата се остварувала низ секојдневни брифинг состаноци во Канцеларијата на СПЕУ и со засаднички безбедносен дијалог со претставници на властите во Македонија и згора на тоа неделни состаноци на оперативните претставници на ЕУ.

²⁹⁹ Alexis Brouhns

³⁰⁰ Всушност тој имал можност да експериментира со информациона операции и ниската цена на цивилно-воената соработка, што се два значајни елемента за водење на операција на кризен менаџмент. Во таа смисла, на барање на СПЕУ и во обид да се поврзат различните постоечки

„Конкретните оперативни активности на мисијата служеа двојно: како за собирање на податоци за оценување на безбедносната ситуација на теренот така и за зголемување на видливоста на мисијата на ЕУ. Истите беа спроведувани од 22 мали теренски тимови за врска, чија задача вклучуваше патролирање, извидување, набљудување, согледување на состојбата, известување и активности на врска. Осум тешки теренски тимови за врска со пристап до оклопни транспортни возила и хеликоптери ја обезбедуваа поддршката на трупите и дополнителна поддршка беше овозможена преку хеликоптерски одред со лесни извидувачки и медицинско евакуациони хеликоптери, потоа со способности за *Опсиранивање на експлозивни направи* (EOD) како и тим за медицинска евакуација.“³⁰¹

2.1.4.3. Главни предизвици за мисијата

Операцијата Конкордија несомнено е успех за Европа, затоа што за првпат Европската унија демонстрираше дека може и дека знае како да изведе и успешно да заврши операција на кризен менаџмент, притоа успешно применувајќи комбинација од политички, воено безбедносни, економски и институционално административни компоненти. Сепак, постоеа и извесни дисфункционалности и внатрешни борби помеѓу институциите на Унијата кои се од вообичаен тип за сеопфатност на пристапот и усогласување на различните инструменти на Унијата. Така, додека Делегацијата на комисијата низ *Програмаџа за помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилизација* (CARDS) помагала за изведување на политичките и економските реформи, овие програми не биле координирани со политичките цели или приоритети поставени од СПЕУ.³⁰²

Исто така забележани беа и извесни ЕУ-НАТО предизвици. Во однос на релацијата ЕУ-НАТО, Командантот на Конкордија Марал во своето интервју истакнува дека согласно доктрината на ЕУ, ланецот на командување вклучува Оперативен Штаб лоциран во Врховниот сојузнички Штаб на силите за Европа и штаб на ЕУ силите лоциран во Скопје. Целата сложеност се должи на фактот дека

инструменти на ЕУ со Конкордија, фондовите на ЕАР беа достапни за проектите на *ограничена цивилно-воена соработка* идентификувана и имплементирана од тимовите за врска на теренот.

³⁰¹ Gross, Eva. "Operation Concordia (Fyrom)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 173-180, 176

³⁰² Gross, Eva. "Operation Concordia (Fyrom)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 173-180, 179

НАТО одлучиле во Неапол да лоцираат координационен елемент за ЕУ имајќи ја во вид својата организација на просторот од балканското поприште како и постојаниот персонал на Алијансата. Со тоа се направила очигледна разлика помеѓу незграпните командни структури на НАТО и потребата од едноставен ланец на комнадување на ЕУ за операцијата Конкордија.³⁰³ Во однос на внатрешната координација на ЕУ, ланецот на командни структури кој беше воспоставен на основата на Берлин плус договорот и тесно моделиран со НАТО структурите, не беше идеален за промоција на координацијата помеѓу цивилни и воени инструменти; ниту пак придонесуваше за доставување на координирани пораки до македонските власти. Ваквите аранжмани се покажле неефикасни во осигурувањето на политичката контрола на ЕУ во мисијата. Институционална разлика помеѓу Командантот на силите и ГС/ВП Солана како и ПБК била создадена со самото тоа што Командантот на силите требал да му рапортира на Врховниот штаб на сојузнички сили за Европа преку Штабот на сојузнички сили за јужна Европа. Како резултат, ставовите на Конкордија и на Советот во Брисел но, исто така и на СПЕУ пред македонските власти на теренот не беа секогаш потполно координирани и беа изразувани одделно. Ева Грос врз основа интервју извршено со формални претставници на ЕУ, известува за одредени блиски односи кои вклучуваат насоки за политичката клима во земјата, воспоставени помеѓу Командантот на силите и СПЕУ по отпочнувањето на операцијата, но тие повеќе биле на неформална отколку на формална основа.³⁰⁴

На пониско ниво, на теренот додека логистичката поддршка беспрекорно се одвивала благодарейќи што Македонија беше база за КФОР при што ЕУ Конкордија извлекуваше поволности од НАТО, проблемите биле врзани за секогаш осетливата тема- споделување на информации. Едноставно кажано, бидејќи НАТО ја сметал Македонија за област од свој интерес, тој очекувал ЕУ да ги споделува сите свои информации. Но, обратното не важело, како од причини на техничка безбедност затоа што не НАТО земји партиципирале во Конкордија, така и од неразумни причини на лична недоверба помеѓу одреден персонал на

³⁰³ Наместо директен контакт помеѓу Конкордија и КФОР на теренот кој ќе го олесни водењето на операцијата, вака, Командантот на силите на ЕУ требало контактот со НАТО да го остварува преку Сојузнички сили за јужна европа (AFSOUTH) во Неапол.

³⁰⁴ Gross, Eva. "Operation Concordia (Fyrom)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 173-180, 179

НАТО и ЕУ.³⁰⁵ На пониско ниво регистриран бил и проблемот на преклопување кој произлегол од тоа што за да НАТО помогне со реформите во безбедносниот сектор и прилагодувањето кон стандардите на НАТО во подготовката на земјата за членство во НАТО, алијанста го одржала присуството во земјата преку Висок цивилен претставник и Висок воен претставник во Скопје. Тоа имало за последица „извесна забуна, бидејќи одржувањето на воената структура на НАТО во Македонија и советувањата на НАТО до македонските власти за граничната безбедност, предизвика извесно преклопување помеѓу двете мисии. Континуираното присуство на НАТО исто така отежна ЕУ не само да се постави себе како примарен обезбедувач на безбедноста туку и како главен политички актер пред очите на македонските власти.“³⁰⁶

Политичкиот углед на ЕУ пред лицето на македонските власти исто така бил негативно повлијаен и од претходно споменатата нецелосна координација на инструментите на ЕУ. Внатрешно столбовата координација за време на операцијата Конкордија не се покажала така добра како при преговорите за разрешување на кризата од 2001 год., кога Крис Патен и Хавиер Солана во прилог на обединета политичка насока на ЕУ често патуваа заедно.

Севкупно, „различните оперативни мандати, бирократските процедури и политички императиви ја попречија тесната структурна координација на воените, политичките и економски инструменти.“³⁰⁷

³⁰⁵ Од интервјуто со командантот на Конкордија, францускиот генерал Пјер Марал. Достапно на: http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/no_spe_chefs_francais/version_us/art11

³⁰⁶ Gross, Eva. "Operation Concordia (Fyrom)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 173-180, 177

³⁰⁷ Gross, Eva. "Operation Concordia (Fyrom)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 173-180, 179

2.1. 5. Операција А Л Т Е А

Операција ЕУФОР Алтеа- Клучни факти

Воена мисија за да се осигура одвраќање и да се придонесе за безбедна средина.

Легална основа: Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004.

Определување на мандатот на мисијата:

- Да се обезбеди усогласеност со мировниот договор Дејтон-Парис од 1995 год.
- Да се поддржи *Високиот претставник на меѓународната заедница*, кој е истовремено и Специјален Претставник на ЕУ за Босна и Херцеговина.
- Да се помогнат локалните власти во бројни безбедносни задачи, меѓу кои расчистувањето на мини и контрола на воздушниот простор.

Траење: Од декември 2004 год.

Буџет: Заедничките трошоци за операцијата се движат од 71,7 милиони евра на почетокот до 23 милиони евра во 2012 год.

Сила на мисијата: 7000 во 2004; 2200 во 2009; 1975 во 2010; 1400 во 2012 год.

Земји учеснички: 21 Држава членка во 2009 год. (Австрија, Бугарија, Естонија, Финска, Франција, Германија, Грција, Ирска, Италија, Летонија, Литванија, Луксембург, Холандија, Полска, Португалија, Романија, Словачка, Словенија, Шпанија, Обединето Кралство) и 5 трети земји во 2009 год. (Албанија, Чиле, Швајцарија, Турција и Македонија).

Прилог 3. ЕБОП мисија во Западен Балкан EUFOR ALTHEA-БиХ³⁰⁸

³⁰⁸ Компилација на податоци преземени од: Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004; Keohane, Daniel. "Operation Althea (Bosnia)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009; www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080929_Althea_update_11_EN.pdf; www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100121_Factsheet_EUFOR_Althea_-_version_20_EN.pdf

2.1.5.1. Услови за иницирање на мисијата

Неколку месеци по декларираниот независност од Југославија, БиХ беше вовлечена во брутална етничка војна која траеше се до 1995 год. кога војната беше запрена со воена интервенција на НАТО. Потоа под притисок на меѓународната заедница со посредство на Вашингтон се водеа Дејтонските преговори и беше создаден новиот устав кој утврди слаба централизирана држава со поделба на БиХ на два етнички ентитети-Федерацијата на Муслимани и Хрвати и српската Република Српска. Се очекувало дека со текот на времето националистичката политика ќе исчезне и дека ќе се развие подемократски повеќепартиски систем, но, по речиси скоро две децении по Дејтон, политичкиот систем во БиХ е обележан со доминацијата на националистичките партии и недовербата помеѓу ентитетите која го поткопува градењето на заеднички институции. Во 2004 год. федералната структура со внатрешноетничка поделеност која ја делеше БиХ на Федерација на БиХ и Република Српска, се уште беше запазена. Сепак, политичките и етничките тензии и конфликти помеѓу заедниците на Муслиманите, Хрватите и Србите, беа значително намалени во споредба со периодот непосредно по Дејтон. Се покажа дека клучно за зачувувањето на единството во БиХ се меѓународната поддршка и поддршката на ЕУ, особено преку улогата на Високиот претставник за БиХ. Тогашниот Висок претставник за БиХ и Сецијален претставник на ЕУ, Педи Ешдаун ситуацијата ја објаснил вака: „Босна стаса на крајот од патот од Дејтон и сега е на почеток на патот за Брисел. Поинаку кажано, БиХ на крајот од војната беше штотуку излезена од *иџина медицинска операција*, со главна нагласка на стабилизацијата од НАТО за создавање на услови за цивилна реконструкција. Сега се наоѓа на *рехабилитација*, со главна нагласка на градење на цивилни институции поддржани од воено и цивилно осигурување. Сепак, и понатаму е потребно е робуствено меѓународно присуство за да се гарантира стабилноста во Босна.“³⁰⁹

Кога ЕУ на крајот од 2004 год. ги замени силите на НАТО за стабилизација СФОР кои броја 31.000, идејата беше да се покаже дека ЕУ може да спроведе голема воена мисија и дека е способна да ги комбинира воените и цивилните инструменти на кризниот менаџмент. Преземањето дојде во време кога

³⁰⁹ Knauer, Jannik. „EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina“, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, EU Diplomacy Papers 7/2011, 6

поширокиот простор на балканскиот регион се соочуваше со зголемени безбедносни предизвици. Самото преземање воопшто не делувало лесно. Во БиХ многу работи се беа измениле од 1996 год., па во таа смисла главните безбедносни предизвици тогаш многу повеќе беа трговијата со оружје, криењето на воените криминалци, како и постоењето религиозни екстремистички групи, отколку едноставното разделување на завојуваните страни што беше главното достигнување на мисиите на НАТО. Така, мандатот на ЕУФОР морал да ја отсликува новата реалност, при што морало да постои јасна комуникација со другите инструменти на ЕУ во БиХ а од друга страна да се избегне преклопувањето со НАТО или било какви заостанати сили на САД согласно билатералните договори со БиХ.³¹⁰ Така, Хавиер Солана експлицитно изјавил дека целта за ЕУФОР е „нова и одвоена“ и „ќе се разликува“ иако истовремено ќе ги продолжи клучните воени задачи на СФОР.³¹¹

Се наведува и една друга причина зошто ЕУ ја наследи воената операција на НАТО. Имено, во насока на континуитет на тогаш во зародиш нејзината ЕБОП- „ЕУ веќе имаше иницирано пет операции -полициската мисија во Босна, мировната мисија во Демократска Република Конго, мировна операција и полициска мисија во Македонија и мисија за владеење на правото во Грузија. Поинаку кажано, бидејќи САД сакаа да го повлечат своето воено присуство во Босна, беше вистинско време за ЕУ да го наследи НАТО.“³¹²

2.1.5.2. Подготовка и легална основа за отпочнување на АЛТЕА

Уште на почетокот во април 2004 год. ЕУ започнала да се подготвува за можна операција во Босна и Херцеговина, при што *Главниот концепт за операцијата* беше одобрен од Советот на 26.04.2004. год. Според планирачките процедури дури потоа Воениот Штаб на ЕУ бил овластен да работи на развој на

³¹⁰ НАТО на самитот во Истамбул изјави дека ќе зачува мал штаб во Босна да спроведува четири задачи: да продолжи да ја советува Армијата на Босна за одбранбените реформи; да ги помогне во против терористичките напори; да продолжи да ги бара воените злосторници како Радован Караџиќ и Ратко Младиќ; и да разменува разузнавачки податоци со мировните сили на ЕУ.

³¹¹ Види D. Leakey. „ESDP and Civil/Military Cooperation: Bosnia and Herzegovina, 2005“, во едицијата на A. Deighton, *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik Nr. 77, ETH Zürich, Center for Security Studies, Zurich, 2006.

³¹² Keohane, Daniel. „EUFOR Althea“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 211-220, 212

Воено сѝраиѝеѝиска оѝиѝија во поддршка на Главниоѝиѝ конѝеѝиѝи за можната ЕБОП мисија во Босна и Херцеговина, вклучувајќи ја и воената компонента. Но, одредени автори укажуваат дека преговорите со НАТО за прецизните услови под кои СФОР ќе се замени со ЕУФОР и сопствениот планирачки процес на ЕУ за оваа операција траел цели две години пред ЕУФОР да бидат подготвени за распоредување. А кога веќе се распоредиле, мнозинството од војниците на СФОР останале во Босна и биле само префрлени под команда на Алтеа.³¹³

Со својата Здружена акција 2004/570 CFSP од 12 јули Европскиот совет, ја најавил подготвеноста на ЕУ за мисија во БиХ и го овластил Оперативниот командант да ги подготви соодветните Концепт за операцијата, Оперативен план и Правила за ангажирање. Политичката контрола и стратегиските насоки за операцијата ги имал Политичко безбедносниот комитет на ЕУ под контрола на Советот. Засновано на одлуката на ЕУ за отпочнување на операција до крајот на 2004 год., легален мандат за операцијата Алтеа обезбедила Резолуцијата на Советот за безбедност на ОН 1551. Советот за безбедност на ОН дополнително разјаснил дека тековниот договор за статус на силите кој обезбедил правна рамка за воените операции и активности на СФОР ќе се применува привремено за мисијата на ЕУ. Откако на 13 септември кога Советот за надворешни односи на ЕУ го одобрил Концептот на операцијата изготвен од Оперативниот командант, Оперативниот командант го поднел Оперативниот план за одобрување пред ПБК и Советот за општи работи и надворешни односи (GAERC) во октомври 2004 год. Така, Алтеа беше авторизирана од Советот за отпочнување на 2 декември 2004 год. На 22 ноември Советот за безбедност на ОН со резолуцијата 1575 го признал ЕУФОР за легален наследник на СФОР под единствена команда и контрола, кој ќе ја исполни својата мисија во контекст на имплементација на Анекс 1-а и Анекс 2 од Дејтон/Парис мировниот договор. Поаѓајќи од оваа цел, гледано од поширока перспектива, крајната цел за Алтеа ќе биде да се постигнат суштинските задачи во Имплементациониот план на Канцеларијата на Високиот претставник (КВП) и Процесот за стабилизација и асоцијација (САП).

³¹³ Novak, Niklas. „Deploying Military Force Under CSDP: The Case of EUFOR *Althea*“, paper presented at UACES Annual Conference in Passau, 2012.

2.1.5.3. Мандат на мисијата

Најголемата мисија на ЕБОП до денес, воената операција Алтеа-именувана по грчката божица на заздравувањето- во Босна и Херцеговина беше отпочната на 2 декември 2004 год. Согласно Глава VII од Повелбата на ОН, за да се обезбеди усогласеност со Договорот Дејтон/Парис и да се придонесе за сигурна и безбедна средина во БиХ, ЕУФОР распореди 7000 војници. Таа бројка останува најголема бројка на мировници на ЕУ кои досега се распоредени. И покрај големината се покажало дека собирањето на силите за ЕУФОР Алтеа е полесно отколку за други помали операции на ЕБОП, главно поради тоа што 80% од мировниците на СФОР беа Европејци и нивните влади сакаа тие да останат во Босна како дел од силите на ЕУФОР.³¹⁴

На истиот начин на кој СФОР биле одговорни пред Северно атланскиот совет каде се среќаваат министрите за надворешни работи на НАТО, ЕУФОР имале свој сопствен ланец на командување кој бил одговорен во крајна линија на Советот на министри за надворешни работи на ЕУ- иако оперативниот ланец на команда бил управуван преку НАТО.³¹⁵

Во времето на распоредувањето, јасните задачи на ЕУФОР биле поделени во четири клучни воени задачи и четири клучни задачи на поддршка. Првите се состоеле од обезбедување на следење, одвраќање и доколку е потребно, спречување на робуство воено присуство; придонес за сигурна и безбедна средина; поддршка на Имплементациониот план на мисијата од Канцеларијата на високиот претставник и превенција на напорите за оневозможување на имплементацијата на мирот; спроведување на информациона операции; и справување со останатите аспекти како контрола на воздушниот простор, советување за деминирање и чување на муницијата и програми за собирање на оружјето, како и осигурување дека одбранбените индустриски фабрики се во согласност со условите поставени во Дејтонскиот мировен договор. Втората група задачи на поддршка беа: поддршка на Имплементациониот план на мисијата на Високиот претставник, што

³¹⁴ Главниот предизвик за собирање на силите била замената на 1000 американски војници кои сочинувале голем дел од СФОР, но сепак, владите на ЕУ успеаа да обезбедат дополнителни трупи токму на време за предавањето во декември 2004 год.

Види: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21774.pdf>

³¹⁵ Keohane, Daniel. "EUFOR Althea", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 211-220, 213

подразбираше оперативна поддршка со способности за борба против организираниот криминал; помош во одбранбените реформи и за властите во безбедносниот сектор; поддршка на Меѓународниот трибунал за поранешна Југославија, која се состои во гонење на лицата обвинети за воени злосторства; и обезбедување на поддршка за потенцијална евакуација на претставниците на меѓународната заедница.³¹⁶

Сето ова делувало како премногу широк мандат на хартија, но сепак најголемиот предизвик за ЕУФОР било како да ја асимилира Интегрираната полициска единица (ИПЕ)- вооружената полициска единица на СФОР (претходно именувана како Мултинационална специјализирана единица-MSU). ИПЕ била само една од трите компоненти од кои се состоеле ЕУФОР: Првата компонента биле три групи на Сили за мулифункционални задачи од кои секоја во јачина од 1600 до 1800 војници³¹⁷. Втората компонента била Интегрираната полициска единица која ја сочинувала жандармерија иницијално составена 500 вооружени полицајци, чии задачи биле рангирани од општо одржување на сигурна и безбедна околина до попрецизни задачи како контрола и сузбивање на немири, полициски истраги и помош во борбата со организираниот криминал, гранична заштита и собирање на оружјето. Третата компонента била повеќе цивилна, локални елементи од ЕУФОР т.н. Тимови за врска и обсервација (ТВО) кои биле лоцирани помеѓу населението на 44 позиции. Нивните задачи вклучувале собирање на информации, демонстрација на присуство и координација на присуството на ЕУФОР на теренот. ТВО ги спроведувале своите задачи од типот на рано предупредување под закрила на четири Регионални координациони центри.³¹⁸

Во контекст на асимилирањето на ИПЕ од СФОР во ЕУФОР постоеле аргументи дека ИПЕ наместо во ЕУФОР треба да се префрли во ЕУПМ: прво, полицијата на ЕУ треба да биде ставена под цивилна команда; второ, ИПЕ ќе го подобри придонесот на ЕУПМ и ќе испрати порака до Босанците дека ЕУ сака да им помогне да ги изградат нивните цивилни институции; и трето, ИПЕ може да ги

³¹⁶ Knauer, Jannik. „EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina“, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, EU Diplomacy Papers 7/2011, 9

³¹⁷ Со намалување на величината на силите во вториот мандат овие сили беа преименувани во Мултинационален маневарски батаљон.

³¹⁸ Knauer, Jannik. „EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina“, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, EU Diplomacy Papers 7/2011, 15

подобри напорите на ЕУПМ за развивање на босанските полициски способности и оперативно искуство. Сепак, преовладувало мислењето дека откако ИПЕ се покажала клучна за успехот на СФОР, особено во помошта босанската полиција да се справи со граѓанските немири и организираниот криминал, таа треба и понатаму да биде дел од капацитетот на ЕУФОР.³¹⁹ Командантот на ЕУФОР Генералот Лики, не само зачестено ја користел полициската единица на ЕУФОР ИПЕ, туку бил исто така подготвен да распореди воена опрема во целосен спектар за противкриминални операции, вклучувајќи разузнавачка и надзорна опрема.³²⁰

2.1.5.4. Извршување на активностите на мисијата

Откако на самитот на НАТО во Истанбул на 28-29 јуни 2004 год. се највило дека ЕУФОР ќе ги заменат СФОР до крајот на годината, почнало да се расправа дека „мотивите имаат помалку врска со реалната безбедносна ситуација во таа земја отколку со нестрпливоста на ЕУ да го потпре сопствениот кредибилитет како безбедносен актер и желбата на САД да декларираат барем едно од нивните долгорочни воени распоредувања како успешно завршено.“³²¹

Во врска со ланецот на командување ЕУФОР ја наследил централната команда на СФОР во Сараево како и трите команди на работните сили. Штабот на силите ЕУФОР беше сместен заедно со НАТО во поранешниот штаб на СФОР, делумно поради тоа што ЕУФОР го користеше Штабот на НАТО за оперативно планирање- Врховниот штаб на сојузничките сили за Европа (ВШСЕС)³²². Заменикот врховен сојузнички командант за Европа на НАТО (DSACEUR) дејствува како оперативен командант за ЕУФОР. Командантот на силите на ЕУФОР во ланецот на командување на НАТО е одговорен пред *Командаиџа на сојузнички сили југ* (AFSOUTH)³²³ во Неапол, кој пак има целосна одговорност за

³¹⁹ Keohane, Daniel. „EUFOR Althea“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 211-220, 214

³²⁰ Според Daile Keohane не сите влади на ЕУ биле задоволни со тоа што војниците на ЕУ спроведуваат нешто што во суштина е полициска задача. Извесни влади дури наметнале ограничувања дека нивните единици нема да учествуваат во извесни видови на операции, како што е контролирањето на немири, затоа што тие немаат соодветна обука.

³²¹ Gross, Eva. „Police mission in Bosnia and Herzegovina“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007, 126-152, 144

³²² SHAPE- Supreme Headquarters Allied Powers Europe

³²³ AFSOUTH-Allied Forces Command South

Балканот каде ЕУ исто така има поставено свој команден елемент на ЕУ. Освен тоа, доколку е потребно ЕУ може да има пристап до другите средства на НАТО во Западен Балкан- така на пр. имотот на НАТО во моментот посветен на Косово може да ја зајакне Босна доколку е потребно и обратно.³²⁴

Улогата за одвраќање на ЕУФОР наследена од СФОР се покажала како излишна во моментот кога ЕУФОР беше распореден. Но, сепак и покрај во големо стабилизираната безбедносна ситуација постоеа предизвици кои го оправдуваа не само цивилното туку и военото ангажирање на ЕУ. Имено, на теренот наместо да се разрешуваат директни насилни судири помеѓу етничките групи, имало потреба да се намалуваат факторите кои се заканувале на безбедноста и го попречувале понатамошното стабилизирање и интеграција на БиХ. Помеѓу високо рангираните вакви фактори биле поседувањето на оружје, широко распространетата контаминација со нагазни мини и неразрешените прашања за судбината на раселените лица и бегалците. Тие во комбинација со организираниот криминал и постојаните етнички тензии, биле сериозна закана за стабилноста и безбедноста на БиХ.³²⁵ Згора тоа ЕУФОР за цело време ја задржаа својата основна задача со своето присуство како психолошка форма на одвраќање.

2.1.5.5. Соработка со другите тела на ЕУ

Настрана од противењето на извесни земји членки на ЕУ за вклученоста на ЕУФОР во активностите против организираниот криминал, извесни несогласувања постоеа и помеѓу самите две мисии под ЕБОП во БиХ. Имено, ангажманот на ЕУФОР во сферата на спроведување на правото довел до лоша координација и преклопување на активностите со ЕУПМ која на теренот беше присутна пред ЕУФОР. ЕУФОР неколкупати се вклучиле во противкриминални операции на високо ниво дури и без да ја известат локалната полиција. Ова било во противност на независноста на локалната полиција која ја промовираа ЕУПМ. За да се подобри соработката во овој случај, прво командатот на ЕУФОР

³²⁴ Keohane, Daniel. „EUFOR Althea“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 211-220, 215

³²⁵ Knauer, Jannik. „EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina“, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, EU Diplomacy Papers 7/2011, 7.

воспоставил редовни ЕУ состаноци и основни принципи на делување на ЕУФОР со кои ЕУФОР се оградуваат од вршење на специјална полициска работа, на тој начин што само ќе им бидат поттикнувачки елемент на босанските служби за спроведување на правото. Сепак без оглед на вредноста на овие напори, со цел да се избегне командантите да работат според взаемно некозинстентни мандати, останало уште доста работа да се спроведе во Брисел.³²⁶

„Во 2006 год., Политичко и безбедносниот комитет ги прилагоди мандатите на двете операции, правејќи ја ЕУПМ водечка операција за противкриминални мерки со босанските власти. Координирачката улога на Специјалниот претставник на Европската унија за Босна (СПЕУ) беше надградена, давајќи му повеќе збор во однос на усогласеноста на двете операции и *Заеднички оперативни насоки*³²⁷ беа договорени во летото 2006 год.“³²⁸

ЕУФОР исто така работела многу блиску со Специјалниот претставник на ЕУ и со делегацијата на Европската комисија во Босна, особено на подобрувањето на цивилно-воените односи.³²⁹ Бидејќи на ЕУФОР му требале политички совет и пристап до локалните политичари, конструктивната релација со СПЕУ се покажала како витална за нејзиниот успех иако СПЕУ не бил формално дел од ланецот на командување на ЕУФОР.³³⁰

³²⁶ Dominique, Orsini. Future of ESDP: Lessons from Bosnia, *European Security Review* no. 29, ISIS Europe, Brussels, June 2006, 10

³²⁷ Овие упатства утврдуваат дека операцијата ЕУПМ мора да ја одобри секоја оперативна поддршка спроведена од ЕУФОР за босанските служби за примена на правото.

³²⁸ Keohane, Daniel. „EUFOR Althea“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 211-220, 218

³²⁹ На пример, Комисијата ги финансирала проектите за рехабилитација на училиштата кои биле набљудувани од страна на инженерите на ЕУФОР.

³³⁰ Daniel Keohane споменува пример во кој во неколку пригоди СПЕУ дури има побарано од ЕУФОР да спроведе операции, како во 2004 год за заплenuвањето на подземни воени објекти во Република Српска за да ги оневозможи воените злосторници да ги користат истите како прибежишта.

2.1. 6. Полициска Мисија во Македонија- Проксима

ЕУПОЛ Проксима- Клучни факти

Легална основа: Council Joint Action 2003/681/CFSP of 23 September 2003.

Определување на мандатот на мисијата:

- Мониторинг, менторство и советување при консолидирање на правото и поредокот, вклучувајќи ја и борбата против организираниот криминал.
- Практична имплементација на сеопфатна реформа на Министерството за внатрешни работи.
- Оперативна транзиција и создавање на гранична полиција.
- Градење на доверба помеѓу локалната полиција и населението; и зајакната соработка со соседните земји во полициските активности.

Траење: Проксима1: 12.2003-12.2004. год., Проксима2: 12.2004-12.2005. год.

Будет: Проксима 1: 15 милиони евра; Проксима 2:15,95 милиони евра.

Јачина на мисијата: Проксима 1: 186 меѓународни полицајци; Проксима 2: 169 меѓународен персонал.

Држави учеснички: Проксима1-22 држави членки и 4 трети земји (Норвешка, Швајцарија, Турција, Украина); Проксима2- 24 држави членки и 4 трети земји (Норвешка, Швајцарија, Турција, Украина).

Прилог 4. ЕБОП мисија во Западен Балкан EUPOL PROXIMA-Македонија³³¹

2.1.6.1. Двоканалниот пристап на ЕУ во Македонија

Напорите на ЕУ во Македонија за градење на мирот вклучуваат коегзистенција и поврзаност на краткорочните мисии на Советот со долгорочните активности на Европската комисија. Напорите на Советот беа преземени согласно ЕУ-посредуваниот Охридски рамковен договор³³² потпишан на 13 август 2001 год. кој опфаќа две значајни цели. Прво, ги обврзуваше потписниците на воведување

³³¹ Компилација на податоци преземени од: Council Joint Action 2003/681/CFSP of 23 September 2003; Council Joint Action 2004/789/CFSP; Ioannides, Isabelle. „EUPOL Proxima/EUPAT“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009.; http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_3113_fr.htm; <http://www.esfederalismo.it/index.php/it/eupol-proxima>.

³³² Охридски рамковен договор (достапно на www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.htm).

бројни уставни амандмани, измени во законот и структурални реформи дизајнирани да ги завршат меѓуетничките тензии и да воспостават стабилна политичка околина; и второ, го расчисти патот за развој на поблиски и поинтегрирани односи со Евро-Атланската заедница со што на меѓународната заедница и се даде полномоштво да организира меѓународна помош.³³³ Заради кохерентност на надворешните акции на ЕУ и координација на напорите на меѓународната заедница беше назначен Специјален претставник на ЕУ.³³⁴

Во контекст на Охридскиот рамковен договор, целосната имплементација на неговите одредби се врзува со *Договорот за стабилизација и асоцијација* (ДСА)³³⁵ со цел да се фаворизира постепената интеграција на земјата во структурите на ЕУ. Понатаму, на 30.01.2006. год. Советот го усвои *Евројскојто партнерство за Македонија*³³⁶ со кратки и среднорочни приоритети за подготовка на земјата за понатамошна интеграција во Унијата како и претходно донесениот грант за статус кандидат на земјата со одлука на Советот, на 16 декември 2005 год. Од друга страна пак реформите во Македонија исто така опфаќаат долгорочна перспектива во контекст на активностите на Европската комисија. Долгорочната перспектива на Унијата во Македонија беше отелотворена низ САП и Европското партнерство кои се финансираа под Регулацијата на Европската комисија за *Помош на заедниците, реконструкција, развој и стабилизација* -КАРДС- (ЕС No 2666/2000), главно водена од *Евројската агенција за реконструкција* (ЕАР) во Скопје. Ваквиот распоред е воспоставување на двоканалниот пристап во Македонија каде меѓувладините и инструментите на Заедницата беа употребени паралелно.³³⁷

³³³ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 83

³³⁴ Со Joint Action 2002/963/CFSP од 10 декември 2002 на Советот на европската унија за измена и продолжување на мандатот на Специјалниот претставник на ЕУ во Поранешна Југословенска Република Македонија, позиција која е креирана од Политичката единица, му се овозможува на Високиот претставник на ЕУ за заедничка надворешна и безбедносна политика, да биде постојано застапуван во Скопје кога тој не може да биде таму.

³³⁵ *Договорот за стабилизација и асоцијација* е произлезен од *Процесот за стабилизација и асоцијација* (САП), кој државта го потпиша на 9 април 2001 год. Договорот се фокусира на уважување на меѓународниот мир и стабилност, на развојот на подобри соседски односи, на демократски принципи и човекови права, правата на малцинствата, принципите на меѓународниот закон и владеење на правото и вклучува обезбедување на соработка во бројни области, како правдата и внатрешните работи.

³³⁶ Кое беше повторно потврдено кога на 18.02.2008 год. Советот го донесе *Партнерството за ириспийа*.

³³⁷ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 85

Двоканалниот пристап беше пренесен на пониско ниво, со напорите на ЕУ да ја реформира Македонската полиција. Паралелно со САП тој го вклучува асистирањето Европската комисија и на долгорочни структурни промени во министерството за внатрешни работи (МВР) и полицијата во поддршката на институционалниот развој на земјата, додека пак Полициска мисија на ЕУ (ЕУПОЛ) Проксима (Proxima), се зафати со итните потреби за поддршка на Рамковниот договор.³³⁸

Присуството во Македонија на *Европската комисија* беше со *долгорочна перспектива*. Официјално е забележана е долга хроника на активности на Комисијата во Македонија чии почетоци се уште во 1993 год. со делувањето на *Канцеларијата за хуманитарна помош* и потоа во 1996 год. кога Поранешна југословенска Република Македонија стана погодна за финансирање под ФАРЕ програмата. Една година подоцна по препораки на Комисијата во контекст на регионалниот пристап Советот на министри на ЕУ постави политичка и економска условеност за развој на билатерални односи а година потоа стапија на сила Договорот за соработка и Договорот во сферата на транспортот и беше отворена канцеларија на постојан претставник во Скопје. Откако Унијата ќе го предложи Процесот за стабилизација и асоцијација за пет земји од Југоисточна Европа, во јуни 1999 год. ќе се донесат позитивни заклучоци од физибилити студијата за отпочнување преговори со Македонија. Настрана од усвоените насоки од Советот за преговори за Договор за стабилизација и асоцијација, во март 2000 год. ќе биде надградено претставништвото на ЕК во Скопје во постојана *Делегација на европската комисија*. Европскиот совет на средбата во Санта Марија де Феира ќе потврди дека неговата цел останува да биде целосна можна интеграција на земјите од регион во политичките и економски текови на Европа, со потврда дека сите заинтересирани земји се политички кандидати за членство во ЕУ.

Активното учество на Европската комисија во реформите под Правда и внатрешни работи (ПВР) за првпат ќе биде во Македонија во 2000 год. низ обезбедувањето на техничка помош за Полициската академија, опремување на судството и поддршка на полицијата и јавната администрација под ФАРЕ програмата на ЕУ. Нејзиното продолжено присуство во земјата и регионот и овозможува да стекне неопходно искуство од прва рака и знаење за уверено да се

³³⁸ Исто, 85

зафати со реформите.³³⁹ Ангажманот на ЕУ во полициската реформа во Македонија значително ќе се зголеми, дури по потпишувањето на Рамковниот договор и ДСА.³⁴⁰ Паралелно со Времената спогодба во сила ќе стапат трговијата и прашањата поврзани со трговијата согласно ДСА, а под Договорот за соработка Македонија ќе почне да влече бенефити од асиметричните трговски преференци со Унијата. „Веднаш по кризата во 2001 год. и до почетокот на 2002 год. Комисијата за првпат го употреби нејзиниот Механизам за брза реакција (МБР), обезбедувајќи 2 милиона евра за започнување на програми за полициска реформа, како дополнение на фондот исплатен под КАРДС *Програмајта за итни асистенција* (Emergency Assistance programme).“³⁴¹ Поддршката за македонските власти во развојот на реформски стратегии за полицијата и правосудниот сектор, ќе биде обезбедена од *Тимој на Европската комисија за правда и внатрешни работи* во Македонија (ТЕКПВР)³⁴² кој е најистакнатиот дизајн на МБР. Позитивните резултати од оваа релација ќе бидат материјализирани во 2004 год. со *Национална стратегија за полициска реформа* и *Акциониот план за национална полициска реформа*, при што советодавната поддршка за нивна имплементација ќе биде реализирана преку помали твининг проекти на одделни земји членки на ЕУ. Напорите на ЕУ во полициската реформа биле исто така поддржани од Мониторинг мисијата на ЕУ, составена од невооружени цивилни набљудувачи, кои го надгледуваат политичкиот и безбедносниот развој, границата и меѓуетничките проблеми. Нивните извештаи биле надополнувани со САП документите на Европската Комисија.

Иако било замислено КАРДС финансиите да обезбедат непречно спроведување на програмите на МБР, нивната рамка од 6 месеци била ограничување на среднорочните и долгорочни реформи во полицијата. Решението

³³⁹ Во пред-конфликтниот период, Европската заедница во Македонија ја приложи Мониторинг мисијата на Европската заедница и помош под Програмата за критична помош, ФАРЕ и ОБНОВА како и хуманитарна помош од ЕСНО за да се третираат потребите кои произлегоа од напливот на повеќе од 300000 бегалци од Косово.

³⁴⁰ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 86

³⁴¹ Исто, 86

³⁴² Во 2004 год. ќе биде заменет со друг тим и преименуван во *Проект за полициска реформа на Европската комисија* (ЕКПРП) кој ќе остане активен до септември 2005 год. И двата тима ќе функционираат по принципот на тендеран имплементирчки партнер, при што во случајот со ТЕКПВР носител ќе биде *Генералниот директоријат на националната жандармерија* од Франција, а за ЕКПРП Федералната држава Бранденбург. Ваквите поставувања се покажале проблематични во смисла на навремена логистичка поддршка и мобилизирање на експертиза.

било најдено во веќе претходното отворената канцеларијата на ЕАР на која во функција на засилена кохерентност ќе и биде префрлена одговорноста за сите проекти финансирани под КАРДС. Но, ни ваквото решение не било идеално затоа што повлекло борба за моќ помеѓу ЕАР и Делегацијата на европската комисија во Скопје која особено била заинтересирана за зачувувањето на политичката контрола врз активностите за полициска реформа.³⁴³ Една евалуација на ЕАР претпоставувала дека моделот на Агенцијата доживувал тешкотии во Македонија поради нејасната интерпретација на поделба на улогите и комплицираната координација помеѓу Агенцијата од една страна и Комисијата и Делегацијата на друга страна.³⁴⁴ Тоа не само што резултирало со намалување на бројот на персоналот во Делегацијата туку и неминовно значело намалување на нејзиното влијание. Освен тоа, наспроти добрата репутација која ЕАР ја стекнала со нејзината реконструкциона активност во Србија, Косово и Црна Гора и способноста за брзо префрлање на парите, сепак најпотребните фондови за национални и регионални иницијативи за полициска реформа, прилично долго време биле исплаќани со големо задоцнување. Како дополнително усложнување наведен е и фактот што помошта на ЕУ за секторот кој влијае на регионалното одржување на мирот, оној на царинската администрација (обезбедена од Custom and Fiscal Assistance Office to Macedonia или САFAО-МАК), не била делегирана до ЕАР, туку по прво била имплементирана централно од Брисел преку *Канцеларија за Јуројенд соработка*. Свкупно, на забавеното темпо на регионалната и националната полициска реформа подејствувале спорите процедури на Комисијата и недостаток на рационализирани политички инструменти на Европската заедница.³⁴⁵

— *Советијот на ЕУ се носеше со крајкорочниите безбедносни грижи. НАТО и ЕУ беа свесни за можноста од хронична зависност на Македонија од странски безбедносни сили. Проценката на ЕУ за безбедносниот развој заклучила дека меѓународното воено присуство повеќе не е потребно, туку дека се потребни понатамошни чекори пред владеењето на правото да се смета за целосно*

³⁴³ Јоанидес Изабела (2007), 89. Според неофицијалните изјави на официјални претставници на меѓународната заедница во Македонија.

³⁴⁴ Види Development Researcher's Network Consortium, *Evaluation of the Implementation of Council Regulation 2667/2000 on the European Agency for Reconstruction, Synthesis Report, Volume 1 – Part C, Main Evaluation Report*, Rome and Brussels, June 2004(a), 57

³⁴⁵ Исто, 90.

воспоставено во сите претходно кризни области.³⁴⁶ Во Здружената одлука на Советот 2003/681/CFSP од 29.09.2003 година стои: Следствено на Охридскиот рамковен договор, придонесот на Унијата е заснован на широк спектар на активности кои се однесуваат на владеењето на правото, како и програми за развој на институции и полициски активности кои треба взаемно да се поддржуваат и засилуваат. Активностите на Унијата, поддржани од програмите на Заедницата за развој на институции под КАРДС регулативата, ќе придонесат за севкупниот мир во Република Македонија како и за пошироката политика на Унијата во регионот: Унијата назначи Специјален претставник кој ќе придонесува за консолидирање на мирниот политички процес и целосна имплементација на Охридскиот рамковен договор (ОРД) и ќе помогне да се обезбеди кохерентност на надворешната акција на Унијата за да се координираат напорите на меѓународната заедница во опстојчивоста на одредбите од ОРД; Во интерес на континуитет на значајните резултати постигнати во Македонија низ значајна заложба на политичките напори и ресурси на ЕУ, Унијата ќе ја засили нејзината улога во полицијата со цел да придонесе за стабилна безбедна средина; Ваквата заложба на Унијата ќе помогне да се вметне стабилност во регионот и покрај тоа што безбедносната ситуација во Македонија е тековно стабилна; Властите на Република Македонија на 16.09.2003. год. ја поканија ЕУ да преземе одговорност за зајакната улога во полицијата и да распореди Полициска мисија на ЕУ; Политичката контрола и стратегиските насоки за полициската мисија ќе ги практикува Политичко безбедносниот комитет (ПБК) кој ќе употреби Планирачки тим. ПБК ќе биде редовно информиран за сите аспекти на мисијата преку брифинзи со СПЕУ и Шефот на мисијата/Полициски комесар; ПБК ќе ја утврди и улогата на Генералниот секретар/Висок претставник. Понатаму дополнителни одредби од документот ја прецизираат мисијата, планирачката фаза, структурата на мисијата, Шефот на мисијата и персоналот, ланецот на командување, учеството на трети страни, финансиските аранжмани, соработката со Заедницата и др.³⁴⁷ Сето тоа ќе биде

³⁴⁶Види European Commission, *Former Yugoslav Republic of Macedonia: Stabilisation and Association Report 2004*, COM(2004) 204 final, Brussels, 30.03.2004.

³⁴⁷ Council of the European Union, Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September on the European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL 'Proxima'), OJ L 249, 01.10.2003.

правна рамка за Советот на 15 декември 2003 год. да ја отпочне Полициската мисија на ЕУ ЕУПОЛ - Проксима.³⁴⁸

Политичката и безбедносната ситуација во Македонија во тоа време беа оценети како кривки. Според извештајот на Меѓународната кризна група, пролиферацијата на оружје во приватен посед го влошуваше безбедносниот страв како дополнително, територијата на која доминираа области на етнички Албанци останаа надвор од контролата на примена на законот, со инциденти како киднапирање на полицајци, со што се срамотеше јавната доверба во полицијата.³⁴⁹ Македонската полиција остана да биде главно нереформирана со намалена ефикасност а истовремено владината коалиција СДСМ и ДУИ беше слаба. Владата желна да ги подигне своите шанси за членство во НАТО и ЕУ, единствено можела да прифати мисија на полициска помош на ЕУ³⁵⁰ покрај веќе постоечката мисија на ОБСЕ.³⁵¹ На распоредувањето на ЕУПОЛ Проксима, за да се процени структурата на македонската полиција и да се разберат потребите на земјата, по барање на македонските власти и претходеше здружена мисија за изнаоѓање на факти од Европската комисија и Генералниот секретаријат на Советот.

Согласно со целите на Охридскиот рамковен договор, во силно партнерство со владините авторитети и во рамките на пошироката перспектива за владеењето на правото, во полна координација и надополнување со програмите на Заедницата за развој на институции како и билатералните програми на ОБСЕ, Проксима беше задолжена преку надгледување и менторство: да го консолидира правото и поредокот, вклучувајќи ја и борбата против организираниот криминал, со фокус на осетливите области; да ги имплементира во пракса сеопфатните реформи на Министерството за внатрешни работи, вклучувајќи ја и полицијата; да помогне во оперативната транзиција кон создавањето на гранична полиција како дел од пошироките напори на ЕУ за промовирање на интегриран граничен менаџмент;

³⁴⁸ Именувана така да асоцира на нејзината близина со граѓаните- беше стартувана иницијално за една година а потоа беше продолжена за уште една година до 14 декември 2005 год.

³⁴⁹ Види International Crisis Group, *Macedonia: No Room for Complacency*, Europe Report No. 149, ICG, Skopje and Brussels, 23 October 2003.

³⁵⁰ Етничките албанци беа несреќни со одлуката на НАТО да ја заврши операцијата Сојузничка хармонија и да видат како *веродостојниите* сили се заменуваат со сили на ЕУ. Добрата репутација на НАТО кај етничките Албанци почиваше на фактот дека веќе претходно има воспоставено релација со УЧК (Албанска национална ослободителна армија) и се беше здобила со нивната доверба.

³⁵¹ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 92

поддршка за локалната полиција во градењето на доверба со населението; и поддршка на засилената соработка со соседните држави во сферата на полицијата.

³⁵² Краткиот дво-месечен период за планирање, сепак не дозволил развој на добро дефинирана декларација за мисијата. Мандатот бил преточен во 28 програми, прилично голем товар за носење за време на едногодишна мисија.³⁵³

За разлика од Комисијата која делувала на стратегиско ниво преку мали тимови лоцирани во МВР, Проксима беше повидлива за македонската јавност со тоа што распоредила приближно 200 полицајци на ЕУ и цивилни експерти во македонското МВР и во полициските станици на централно, регионално, подрегионално и локално ниво во поранешните кризни области,³⁵⁴ со главна задача за асистенција во примената на Националната полициска стратегија и Националната стратегија за интегрирано гранично управување, кои беа усвоени од македонската влада. За да се засили јавната доверба во полицијата, набљудувачите на Проксима ги поддржале припадниците на Внатрешна контрола во истрагата по поплаките за злоупотреба на службената должност на полицијата и ја надгледувале истрагата спроведувана од ново воспоставената Единца за внатрешна контрола и професионални стандарди во МВР. Во контекст на поширока перспектива на владеење на правото, полицајците на Проксима го асистирале и развојот на соработка помеѓу сите тела во системот на криминалната правда.³⁵⁵

„Една од најважните компоненти на мисијата Проксима која влијаеше на системот на управување во земјата беше реструктурирањето на системот за гранично управување, затоа што Македонија е ранлива на експлоатација на нејзината географска, политичка, социјална, економска и етничка ситуација за криминални цели.“³⁵⁶

³⁵² Види Совет на европска унија, Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September on the European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL 'Proxima'), OJ L 249, 01.10.2003, 6.

³⁵³ Ова ги опфаќаше сите функции на униформираната полиција, криминалната полиција, Внатрешната контрола и Дирекцијата за јавна безбедност и контраразузување. Згора на тоа тим од гранични полициски офицери на ЕУ беше распореден на пунктовите на граничните премини и на меѓународните аеродроми во Скопје и Охрид за да го поддржат зајакнувањето на регионалната соработка.

³⁵⁴ http://www.rpfrance.eu/IMG/0601_Brief_guide_to_ESDP.pdf

³⁵⁵ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 94

³⁵⁶ Yusufi, Islam. „Europeanizing the Western Balkans through Military and Police Missions: The Cases of Concordia and Proxima in Macedonia“, *European Balkan Observer*, vol 2, No1, may 2004, 8-13, 11.

За време на првата година на нејзиното постоење, Проксима сепак била неспособна да се нафати со покомплицираните аспекти на нејзиниот мандат, конкретно организираниот криминал. За време на својот продолжен мандат мисијата била прилагодена за итни оперативни потреби, при што бројот на персоналот и програмите ќе се намалат и ќе ги покриваат исклучиво јавниот ред и мир, организираниот криминал и граничната полиција. Освен тоа, Проксима го прошири географското подрачје на распоредување ширум земјата иако го задржа поголемото присуство во поранешните кризни региони.³⁵⁷

Во обезбедувањето помош и поддршка за безбедноста и поврзаните реформи, Проксима ќе воспостави реперен систем и рамка кои ќе и помогнат на земјата и на ЕУ да се справат со предизвиците кои простираат на патот за Европеизација на регионот. Така, на тој начин Проксима доби конкретни примери како да се справува со организираниот криминал, корупцијата, порозните граници, слабото управување и другите предизвици кои се закануваат на постоењето на земјите од Западен Балкан.³⁵⁸ Референцијалниот документ одобрен на стратегиско ниво од МВР, претставувал политички инструмент кој го осигурал имплементирањето на реформите.

Нерешлив ѝ проблем во двоканалниот пристап на ЕУ во Македонија беше внатрешно институционална ускладеност. Делувајќи паралелно во Македонија и Проксима и Европската Комисија се соочиле со предизвикот како успешно да ги координираат нивните активности, при што имале можност и двете страни да извлекуваат искуство од присуството на другиот. Во таа смисла било неопходно добро да се разработат нивните меѓусебните релации за да напорите на сите актери вклучени во полициските напори бидат добро синхронизирани. „Политичката координација помеѓу институциите на ЕУ се остварувала низ неделни неформални состаноци предводени од СПЕУ, спојувајќи ги Претседателството на ЕУ и шефовите на Комисијата делегација, ЕАР, Проксима и канцеларијата на Мониторинг мисијата во Скопје. Кога биле дискутирани прашања поврзани со полициската реформа исто така бил поканет и

³⁵⁷ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 95

³⁵⁸ Yusufi, Islam. „Europeanizing the Western Balkans through Military and Police Missions: The Cases of Concordia and Proxima in Macedonia“, *European Balkan Observer*, vol 2, No1, may 2004, 8-13, 12.

координаторот на ТЕКПВР (подоцна ЕКПРП).³⁵⁹ Односите помеѓу СПЕУ и Шефот на мисијата се вообичаените координациони процедури кои специфично и за оваа мисија беа нагласени во Здружената одлука на Советот каде беше дефиниран и мандатот на мисијата.³⁶⁰ Како дополна на ваквите релации биле и позицијата на политички советник на СПЕУ кој го советува шефот на мисијата со совети за политичките работи во Македонија и му асистирал во утврдувањето на стратегискиот пристап на мисијата како и канцеларијата за печат на СПЕУ и Проксима покрај засебната канцеларија за печат на Делегацијата на европската комисија. Но, и покрај примерната организираност на внатрешно институционална координираност, сепак постоела извесна конкуренција. На веќе погоре споменатите заострени односи помеѓу ЕАР и Делегацијата на европската комисија, усложнување претставувала и улогата на СПЕУ.³⁶¹

Позициите на Советот и Комисијата пред самиот крај на мисијата Проксима во ноември 2005 год., биле на некој начин обединети со т.н. аранжман за *ставање под иста капа*, од кој повторно Комисијата била незадоволна поради зајакнатата улога на Генералниот секретаријат на Советот.³⁶² Освен тоа Европската комисија се соочила и со проблемот во регрутирањето на полицајци за нејзините мисии, кој потекнува од фактот дека државите членки претпочитаат да ги испраќаат нивните полицајци во полициски мисии на Советот врз кои тие ја имаат контролата, со што дополнително се подгревала тензијата.³⁶³

³⁵⁹ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 97

³⁶⁰ Council of the European Union, Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September on the European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL 'Proxima'), OJ L 249, 01.10.2003, 1

³⁶¹ Според Изабела Јоанидес фактички било добро познато во Брисел и помеѓу меѓународните актери во Скопје дека во периодот 2001-2005 год. дека шефот на Делегацијата на Европската комисија и СПЕУ воопшто не зборувале еден со друг.

³⁶² Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 98

³⁶³ Извлечено од интервјуата на Изабела Јоанидес со персонал од Генералниот директорат за надворешни односи, Европската Комисија и Генералниот секретаријат на Советот во Брисел во април и мај 2005 год.

2.1.6.2. Делување во мултилатерална околина

Во официјалниот документ за мандатот на мисијата Проксима -Здружената акција на советот 2003/681/CFSP во воведниот дел нагласува дека успехот на Унијата во Македонија главно ќе биде условен од нејзината способност да делува во цврсто партнерство со релевантните авторитети со полна координација и комплементарност со институционалниот развој на Заедницата, како и ОБСЕ и билатералните програми.³⁶⁴ Присуството на теренот на повеќе меѓународни организации и билатерални актери е сосема нормално за средина во која се спроведуваат постконфликтни операции. Во Македонија покрај погоре коментираната структура на воспоставување на внатрешно институционалната координација во ЕУ, редовни состаноци на шефовите на главните меѓународни актери во Македонија-т.н. директори- беа заседавани од СПЕУ и имаа за цел обезбедување на целосна политичка координација во меѓународната заедница. Згора на тоа, бил создаден формален механизам за координација во областа на полицијата, *Група на полициски експерти* која била заседавана од полициски консултант на СПЕУ, редовно ги состанувала заедно шефот на мисијата ЕУПОЛ и координаторот на ТЕКПВР/ЕКПРП, Делегацијата на европската комисија, ЕАР, државите членки на ЕУ, ОБСЕ, ИЦИТАП и други меѓународни актери активно ангажирани во поддршка на трансформацијата на македонската полиција. За да се промовира поширок пристап во владеење на законот, меѓународните актери кои биле инволвирани во поткрепата на судскиот и казниот систем беа исто така поврзани со оваа група.³⁶⁵

Во една ваква пренатрупана сцена исполнета со меѓусебно натпреварувачки мандати, дуплирање на програми и иницијативи,³⁶⁶ присуството и мандатот на ЕУПОЛ Проксима биле постојано доведувани во прашање од другите меѓународни актери поради тоа што мисијата била последната која пристигнала на теренот. Во прилог на ова одела и лошата излезна стратегија на Проксима која воглавно била поттикната од политички причини, конкретно перцепцијата дека

³⁶⁴ Види Council Joint Action 2003/681/CFSP (Council of the European Union, 2003).

³⁶⁵ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118. 105

³⁶⁶ Згора на тоа, регионалните иницијативи делувале како да се автономни и не се засновани на други меѓународни напори. Советот на Европа на пр. спровел бројни програмско завршни евалуации во 1990-тите, истакнувајќи ги недостатоците кои повторно беа идентификувани од Проксима и проектите на Европската комисија. Види Council of Europe, *First Evaluation Round. Compliance Report on "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*, Greco RC-I (2004) 15E.

Македонија се придвижува од стабилизација кон интеграција.³⁶⁷ Ставот на македонската влада бил дека присуството на мисија на кризен менаџмент во земјата, би ги загрозило шансите на Македонија за позитивен благослов од Европската комисија за изгледите за членство во ЕУ.³⁶⁸

	Инволвирани меѓународни актери*								
Полициска реформа (стратегичка)	Европска Комисија (ЕСЈНАТ, ЕСРРР, твининг проект)	ЕАР	ОБСЕ	ИСИТАР					
Полициски развој (Оператива)	EUPOL Proxima и EUPAT	ОБСЕ	Амбасада на Франција	Амбасада на Велика Британија (REFLEX и DFID)	ИСИТАР	Амбасада на Холандија			
Гранични Полиција	EUPOL Proxima и EUPAT	ЕАР	ОБСЕ	Пакт за стабилност на Југо-Источна Европа					
Организиран криминал	Европска Комисија (ЕСЈНАТ, ЕСРРР, твининг проект)	ЕАР	EUPOL Proxima и EUPAT	Пакт за стабилност на Југо-Источна Европа	ОБСЕ	Совет на Европа	ИОМ	USA-AID	Амбасада на Велика Британија (REFLEX)

* Табелата не ги вклучува локалните и меѓународни невладини организации кои делуваат по договор а кои учествуваат во напорите за полициска трансформација во Македонија. Покрај најголемиот не-ЕУ актер САД, оваа табела не ги вклучува придонесите на државите кои не се членки на ЕУ.

Слика 4. Табеларен приказ на најзначајните меѓународни напори во полициската трансформација во Македонија. (Компилација на податоци која ја составила Ioannides, Isabelle. Види „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 100)

Во прилог на префрлањето кон интеграцијата во ЕУ, меѓу другите и по препорака на Проксима и пред самото нејзино завршување, во октомври 2005 год.,

³⁶⁷ На 1 април 2004 год. стапи на сила Договорот за стабилизација и асоцијација помеѓу Европска Унија и Македонија, прв меѓу ваквите договори со земјите од регионот. Овој чекор истовремено за Македонија претставуваше добиено зелено светло за поднесување на нејзината апликација за членство. Земјата ги поднесе своите одговори на прашалникот на Комисијата во (Февруари 2005 год.) и доби позитивен одговор со подарувањето статус на земја кандидат (во декември 2005 год.).

³⁶⁸ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 106

на барање на македонската влада, Европската комисија ќе отпочне со -последна програма во т.н. постконфликтна фаза- двогодишен *поблиски проект* за реформа во полицијата, кој како и претходните советнички мисии на Европската комисија, се состоел од тим од држава членка кој е поставен во МВР. Во прилог на континуитет на промените и стекнатите искуства, твининг проектот ќе преземе неколку членови од претходната програма на Комисијата- мисијата ЕКППП. Прокламираната цел на проектот била надолжување на веќе претходно декларирани цели за воспоставување и консолидирање ефективна и блиска до народот полициска служба која делува согласно меѓународните стандарди.³⁶⁹

Широкиот мандат на Проксима го зголемил ризикот од тоа Проксима да биде перцепирана како натрапник во надлежностите на други организации. Во контекст на преклопливоста на мандатите и мисиите, особено истакната била затегнатоста помеѓу Проксима и ОБСЕ. Пред очите на македонската јавност ОБСЕ била засилено запоставена за сметка на охрабрување на реформскиот процес на Проксима поради изгледите на Македонија за членство во ЕУ. Полицајците на ОБСЕ и покрај тоа што за разлика од персоналот инволвиран во Проксима и проектите на Комисијата, биле веќе присутни со години во Македонија и соодветно имале подобар увид на состојбата на теренот, сепак биле некако маргинализирани од неинтересот на ЕУ да профитира од нивното разбирање на локалниот контекст и предизвици. Постојана конкретна препирка се јавила околу напорите на Проксима за одржување на редот во општините и поддршката на Советничките групи на Комисијата што оригинално била програма на ОБСЕ. Ваквото навлегување во туѓа територија мисијата на ЕУ го направила затоа што очекувала дека ОБСЕ ќе си замине од Македонија кон крајот на 2004 година. Но она што практично се случи беше тоа дека Проксима ја напушти Македонија, враќајќи му ја на ОБСЕ назад работата за спроведување на редот во заедниците.³⁷⁰

Претставниците на ОБСЕ биле во некоординација и со другите актери на ЕУ присутни на теренот, со што дополнително била отежната полициската

³⁶⁹ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 116.

³⁷⁰ Исто, 108

реформа. Иницијално полициската реформа уште пред пристигнувањето на Проксима била водена од ОБСЕ а потоа префрлена на Делегацијата на европската комисија односно на нејзиниот ТЕКПВР. Иако бил потпишан меорандум за соработка помеѓу Комисијата на ЕУ и ОБСЕ со обврска за долгорочна структурална полициска реформа, со што надлежноста била префрлена на ОБСЕ заедно со мал финансиски придонес од Комисијата, сепак ваквата соработка се покажала како малку комплицирана.³⁷¹ Истиот однос ОБСЕ - Делегација на ЕК бил пресликан кон ЕАР кога таа го презела ЕКППП.

2.1.6.3. Перцепција на активностите на ЕУ за реформа на полицијата

И покрај тоа што Советот беше декларирал целосна усогласеност во делувањето и во протокот на информации со Комисијата, она што било транспарентно за македонската јавност е дека меѓуинституционалната соработка не се одвивала баш најдобро. Борбата помеѓу СПЕУ и Делегацијата на европската комисија, за тоа кој ќе го има приматот на одлучување се покажала како штетна за имиџот на Унијата.

За да ја поправи ваквата слика и во насока на кохерентно дејство на Унијата, Советот во ноември 2005 год. ќе одлучи да ги замени Шефот на Делегацијата на европската комисија и СПЕУ со еден претставник под *две капи*, кој ќе ги поврзува двете институции во Брисел.³⁷² Ваквата измена ја променила единствено ситуацијата на теренот. Иако не може со сигурност да се корелираат со изнајдената способност на Унијата за обединето делување, сепак во Македонија испитувањата извршени од програмата за развој на ОН, објавени во Извештајот за рано предупредување 2006, покажале дека граѓаните на Македонија ја поддржуваат политиката на ЕУ во земјата.³⁷³ Истовремено во Брисел и понатаму продолжиле меѓуинституционалните мегдани. Најверојатно, затоа што тогаш ваквата институционална промена беше воведена за првпат, па било сосема разбирливо прототипот на спојување на две различни функции да биде проследен

³⁷¹ Исто, 109

³⁷² Новиот обединет СПЕУ/Шеф на делегацијата на европската комисија ќе продолжи да му рапортира на Советот и да биде инструктиран од него во врска со прашањата од ЗНБП но ќе биде одговорен пред Комисијата во областите од надлежност на Комисијата.

³⁷³ Види United Nations Development Programme (UNDP), *Early Warning Report FYR Macedonia*, UNDP, Skopje, June 2006, 5.

со контроверзи и опструкции од одредени земји членки. Државите членки *двокајосџа* брзо ја оквалификувале како исклучителна мерка која не претставува модел за идните назначувања на СПЕУ, но, истовремено тоа не ги попречило да размислуваат за употреба на овој модел во Босна каде имаше слично совпаѓање на одговорностите на Советот и Комисијата а неколку години подоцна и за примена на сличен ваков модел и во Косово. Комисијата и Советот си имале свои видувања за идното прецизирано шаблонизирано на *двокајосџа*. Така за Комисијата тоа значело дека шефот на Делегацијата на комисијата ќе биде во паралелна улога со СПЕУ, додека Секретаријатот на советот претпочитал поделба на двокапата улога под авторитетот на еден од двата столба.³⁷⁴

Севкупно, видливоста на Проксима во очите на македонските граѓани во однос на другите инструменти на ЕУ била некаде во средината. Одредени официјални извештаи³⁷⁵ говорат дека македонската јавност имала големи очекувања од Проксима чии резултати изостанале поради краткиот двегодишен мандат. Проксима, за разлика од проектите на Европската агенција за реконструкција (ЕАР), не продуцирала опипливи резултати и со тоа не го привлекувала вниманието на медиумите. Од друга страна, речиси потполно незабележливи останале проектите на Комисијата за реформа во полицијата, најверојатно поради малата величина на тимот на Комисијата за реформа во полицијата кој бил распореден централно во МВР и следствено немал директни контакти со населението.³⁷⁶

³⁷⁴ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 112

³⁷⁵ Види UNDP, *Early Warning Report FYR Macedonia – November 2004*, UNDP, Skopje, November 2004, 37.

³⁷⁶ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 114

2.1.7. Тим на Европската унија за советување на полицијата - ЕУПАТ

ЕУПАТ- Клучни факти

Легална основа: Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005

Определување на мандатот на мисијата:

- Мониторинг, менторство и советување по приоритетни прашања во сферата на граничната полиција, јавниот ред, мир и одговорност.
- Борба против корупцијата и организираниот криминал.
- Особено внимание да се даде на: целосна имплементација на полициската реформа на теренот.
- Полициско-судска соработка; и професионални стандарди/внатрешна контрола.

Траење: 15.12.2005. год.-14.06.2006. год.

Буџет: 1,5 милиони евра.

Јачина на мисијата: 29 полициски советници (вклучувајќи полицајци и цивилни експерти од ЕУ).

Држави учеснички: 16 држави членки (Австрија, Белгија, Кипар, Данска, Финска, Франција, Германија, Грција, Унгарија, Италија, Латвија, Словачка, Словенија, Шпанија, Шведска и Обединетото кралство).

Прилог 5. ЕБОП мисија во Западен Балкан ЕУПАТ- Македонија¹⁷⁷

Неизвесната иднина на Косово и можни преговори околу тоа ќе бидат причина на загриженост на Советот за можна ситуација на нестабилност во која би биле изгубени сите оние позитивни придвижувања кои беа постигнати во Македонија во минатиот период од неколку години. Во таа насока Советот сметал дека присуството на ЕУ во Македонија единствено на високо ниво преку проектите на Комисијата нема да биде доволно. ЕУ требало да го зачува својот лик и на теренот а бидејќи Македонија била на патот блиску до европската

¹⁷⁷ Компилација на податоци преземени од: Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005; Ioannides, Isabelle. „EUPOL Proxima/EUPAT“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009,188; <http://consilium.europa.eu/ecas/security-defence/eu-operations/completed-euoperations/cupat?lang=en>; http://ecfr.3cdn.net/3af9563db3c7ab2036_e6m6buqyww.pdf; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet_EUPAT_FYROM_051215.pdf

интеграција, со завршена фаза на постконфликтно заживување, најдоброто решение било да се продолжи Македонија да се помага преку активностите на Заедницата. Решението било *Компонентна за локална имплементација* (LIC) која од април 2006 год. ќе се фокусира на полициската реформа на теренот и паралелно на способностите во МВР. За да не се остави вакуум присуство на ЕУ во траење од 6 месеци, Советот одлучил³⁷⁸ по завршувањето на Проксима истата да биде наследена со ЕУ-Советнички тим за полицијата (ЕУПАТ) од 15 декември 2005 год. до 14 јуни 2006 год.³⁷⁹

ЕУПАТ во извесна мера дејствуваше како излезна мисија и ограничувањата кои му беа наметнати резултираа од политичките размислувања за политичката одлука за кандидатски статус на Македонија за ЕУ повеќе отколку за функционални прашања кои се однесуваат на организацијата и структурата на актуелната мисија. „Македонската влада го поздравил ЕУПАТ по *одредени услови* кои осигуруваа дека изгледите за членство во ЕУ нема да бидат компромитирани; дека ЕУПАТ ќе се претстави повеќе како напор ориентиран кон реформи отколку како напор ориентиран кон стабилизација; дека нема да биде дефиниран како мисија; и дека ќе биде јасно поврзан со проектите финансирани од КАРДС.“³⁸⁰

Во Здружената акција на советот 205/826 од 24 ноември 2005 год. во член 1 и 2 се презентирани целите и мандатот на тимот на ЕУ за советување на полицијата во Македонија: ЕУПАТ ќе продолжи да го поддржува развојот на ефикасна и професионална полициска служба заснована на Европски полициски стандарди. Под водство на СПЕУ и во партнерство со властите на земјата домаќин, полициските експерти на ЕУ ќе ја надгледуваат и менторираат полицијата во Македонија по приоритетните прашања во сферата на граничната полиција, јавниот ред и мир, одговорноста и борбата против корупцијата и организираниот криминал. Активностите на ЕУПАТ ќе се фокусираат на раководењето на средно и високо ниво. За таа цел, ЕУПАТ ќе обрне особено внимание на: целосната имплементација на полициската реформа на теренот;

³⁷⁸ Council of the European Union, Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), 25.11.2005

³⁷⁹ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 117

³⁸⁰ Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 81-118, 119.

полициско судската соработка; професионалните стандарди и внатрешната контрола. Понатаму во текстот на документот се разработени величината, составот и траењето на мисијата: Оперативната фаза на ЕУПАТ ќе отпочне на 15 декември 2005 год. со траење од 6 месеци. ЕУПАТ ќе се состои од: штаб во Скопје, составен од Шеф на ЕУПАТ и персонал според одреденото во Генералниот план; една централна единица сместена во Министерството за внатрешни работи; и мобилни единици распоредени низ земјата. Во однос на политичката контрола, ПБК ќе ги обезбеди политичката контрола и стратегиските насоки. Генералниот секретар/Висок претставник ќе го остварува водството до Шефот на мисијата преку Специјалниот претставник. Финансиите наменети за покривање на трошоците на ЕУПАТ ќе бидат 1,5 милиони евра.³⁸¹

Надограден на резултатите од Проксима, ЕУПАТ ќе биде многу сличен на неа, иако значително помал,³⁸² и на некој начин ќе претставува механизам за рано предупредување во смисла на влошување на состојбата на Косово. За разлика од Проксима, ЕУПАТ развил нов *механизам за консултација* со намера да го подобри референцијалниот систем на Проксима, така што ќе поднесува месечни извештаи до националните власти за постигнатиот напредок во реформите на полицијата. Реципроцитетот на механизмот за консултација³⁸³ подразбирал дека Македонија ќе ги почитува своите ветувања и дека ќе обезбеди дека реформите ќе бидат имплементирани покрај тоа што се одобрени низ законодавството или со политичките декларации.³⁸⁴

³⁸¹ Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), *Official Journal of the European Union*, L 307/61, 25 November 2005.

³⁸² 30 полицајци наспроти 140 колку што имаше Проксима.

³⁸³ Механизмот бил одредена замена за отсуството на извршен мандат кој беше наследен недостаток од Проксима.

³⁸⁴ Ioannides, Isabelle. „EUPOL Proxima/EUPAT“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 187-200, 193

2.1.8. ЕУЛЕХ - Мисија за владеење на правото во Косово

Мисија на ЕУ за владеење на правото во Косово:ЕУЛЕКС- Клучни факти

Легална основа: Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008.

Определување на мандатот на мисијата:

- Да се помогнат институциите на Косово, правосудните органи и службите за спроведување на правото во нивниот прогрес кон одржливост и одговорност и во понатамошен развој на независен мулти-етнички правосуден систем и мулти-етничка полиција и царинска служба, независна од политичко влијание и да се почитуваат меѓународните стандарди и најдобрите Европски практики. ЕУЛЕХ ќе врши мониторинг, менторство и советување при што ќе задржи извесни извршни одговорности.
- Да се осигура одржување и промоција на владеење на правото, јавниот ред и безбедноста.
- Да се обезбеди дека случаите на воено злосторство, тероризам, организираниот и сериозен криминал се правилно истражени, пресудени и процесуирани.
- Да се придонесе во борбата против корупцијата, измамата и финансискиот криминал.

Траење: 09.12.2008. год. до денес (оперативна фаза).

Буџет: 265 милиони евра од февруари 2008 год. до јуни 2010 год. и уште 165 милиони евра до октомври 2011 год. 111 милиони евра се предвидени за периодот 15 јуни 2012 год. до 14 јуни 2013 год.

Сила на мисијата: Новиот мандат предвидува намалување на целосната сила на мисијата од 3200 персонал (во кој 1950 меѓународен персонал) на 2250 персонал од кој 1250 е меѓународен и 1100 локален персонал.

Земји учеснички: Сите 26 земји членки со исклучок на Кипар и 6 трети земји (Канада, Хрватска, Швајцарија, Турција и САД).

Прилог 6. ЕБОП мисија во Западен Балкан ЕУЛЕХ -Косово³⁸⁵

³⁸⁵ Компилација на податоци преземени од: Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008; Grevi, Giovanni... "The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009, 353-368;

2.1.8.1. Позадина и контекст на мисијата

ЕУЛЕХ Косово беше распоредена и навлезе во оперативна фаза под многу сложени политички услови. Хрониката на настаните кои доведоа до таква ситуација започнува некаде од 1989 год. кога Милошевиќ го укина автономниот статус на покраината Косово во рамките на Србија и со примената на дискриминаторска политика против Албанското мнозинство во Косово. Исходот од ова ќе биде граѓанска војна помеѓу Косовската ослободителна армија (УЧК) и (тогаш) Југословенската армија во 1998 год. и веднаш потоа во пролетта 1999 год. воздушна кампања на НАТО силите против српските сили кои беа обвинети за злоставување на албанската популација.³⁸⁶ Резолуцијата на Советот за безбедност на ОН 1244 го задолжи НАТО за одговорноста во врска со безбедносните прашања³⁸⁷ додека мисијата на ОН УНМИК ја презема одговорноста за привремено управување со Косово. Цела декада подоцна, прилично контроверзно остана прашањето за финалниот статус на Косово. План за независноста на Косово со гарантирана заштита за косовските Срби беше предлаган од Специјалниот пратеник на ОН Марти Ахтисари, но истиот тој план не беше одобрен од Советот за безбедност на ОН поради противеењето на Русија која ја поддржуваше Србија во неприфаќањето на независноста на Косово.³⁸⁸

Мандатот на УНМИК по опсег и длабочина бил без преседан (премногу широк, извршен, политички и делумно повеќе значаен), овозможувајќи и на мисијата да воспостави привремени институции на самоуправа кои постепено ќе си ги преземаат надлежностите. Сепак, недостатокот на политичка перспектива иднината на Косово ќе ја исклучи исклучи локалната контрола на реформите и со тоа ќе го попречи одржливиот напредок кон самоуправата. За да се излезе од ваквата политичка пат-ситуација ЕУ ќе настапи со заеднички извештај од Високиот претставник Хавиер Солана и Комесарот Рен за „Идната улога на ЕУ и

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmeuleg/86iii/86iii15.htm>;

http://en.wikipedia.org/wiki/European_Union_Rule_of_Law_Mission_in_Kosovo

³⁸⁶ Grevi, Giovanni. „ The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo) “, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 353-368, 354

³⁸⁷ НАТО ја презема воено безбедносната димензија и распореди КФОР операција со 50000 припадници, која остана на теренот до денес иако е намалена на околу 15,000 лица. Види http://www.thecornwallisgroup.org/pdf/CV1_2001_Wentz.pdf ;

http://www.nato.int/kfor/chronicle/2010/chronicle_07/chronicle_07.pdf

³⁸⁸ Chivis, S. Christopher. „ The EULEX Kosovo“, *EU civilian crisis management. The record so far*. RAND Corporation, 2010. 31-42, 32

придонесот за Косово“³⁸⁹ во кој е предвидена потребата за подготовка за можна интегрирана мисија на ЕБОП во Косово во сферата на владеење на правото. Со цел да се отвори патот за мисијата во Приштина во април 2006 год., бил формиран и Планирачки тим на ЕУ.³⁹⁰ Ситуацијата на теренот ќе стане многу понејасна по косовската најавена декларација за независност. Тогаш Ахтисари ќе презентира план за распоредување на цивилна мисија на ЕУ која би го заменила УНМИК и ќе и помогне на косовската влада во спроведувањето на владеење на правото. Мисијата која беше одобрена од косовската влада се соочи со проблемот да ја зачува неутралната позиција во врска со статусот на Косово. „Од големо значење за овој план е што Меѓународниот цивилен претставник (ИЦП) двојно претставен и како Специјален претставник на ЕУ (СПЕУ) требаше да ја надгледува имплементацијата на донесената спогодба и да биде опремен со „силни корективни моќи“ за таа цел, заедно со тие кои се препишуваа на Канцеларијата на Високиот претставник во Босна.“³⁹¹ Планот нема да биде прифатен од Русија, по чие одбивање, Советот за безбедност на ОН ќе испрати дипломатска тројка САД-ЕУ-Русија во обид да ги доведе страните до договор до крајот на 2007 год. Неуспехот на тојката да обезбеди консензуално решение, ќе го отвори патот за еднострано прогласување на независност од Приштина на 17 февруари 2008 год. Тогаш Советот на ЕУ ќе ја донесе здружената акција 2008/124/CFSP за ЕУ мисија на Косово за владеење на правото. Во документот Советот се повикува на резолуцијата на ОН 1244 која истакнува дека е добредојдена активната на Европската Унија и другите меѓународни организации за да се развие сеопфатен пристап во економскиот развој и стабилизацијата на регионот кој е погоден од косовската криза, вклучувајќи ја имплементацијата на Пактот за стабилност на Југоисточна Европа со широко меѓународно учество со цел да се продлабочи промоцијата на демократијата, економскиот просперитет, стабилноста и регионалната соработка. Повикувајќи се на претходно донесените одлуки за

³⁸⁹ Joint Report by Javier Solana, EU High Representative for CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for enlargement, 'The future EU role and contribution in Kosovo', 6 December 2005.

Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo, *Official Journal*, 26 April 2004.

³⁹⁰ Grevi, Giovanni. „ The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo) “, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 353-368, 355

³⁹¹ Исто, 355

Косово, во рамките на оваа здружена акција се одлучува за назначување на Специјален претставник на ЕУ³⁹² за Косово и поради опасноста од ситуацијата во Косово која би можела да и наштети на целта на ЗНБП назначена во член 11 од Договорот за Европската унија, се одлучува за воспоставување на мисија на ЕУ за владеење на правото во Косово. Како цел на мисијата е наведено дека: ЕУЛЕХ Косово ќе им помага на косовските институции, судските власти и службите за спроведување на правото во нивниот напредок кон опстојчивост и одговорност и во понатамошно развивање и зајакнување на независен мултиетнички судски систем и мултиетничка полиција и царинска служба, осигурувајќи дека овие институции се ослободени од политичко мешање и се почитуваат меѓународните признати стандарди и најдобрите европски практики.³⁹³ И додека државите членки можеле да постигнат консензус за отпочнување на операција на ЕБОП во Косово, истите тие се разидувале за признавањето на Косово како самостојна држава, и затоа „Советот забележува дека државите членки ќе одлучат во согласност со националните практики и меѓународниот закон, за нивните релации со Косово.“³⁹⁴

2.1.8.2. Планирање и мандат: несовпаѓање на претпоставките и реалноста

Во очекување дека преговорите за статусот на Косово би резултирале со барем накаков трансфер на одговорности од УНМИК кон ЕУ, Унијата веќе претходно имала воспоставено Планирачки Тим на ЕУ (ЕУПТ) во 2006 год. за да се отпочне со планирање за да се обезбеди лесна транзиција помеѓу избраните задачи од УНМИК и можната операција на кризен менаџмент на ЕУ во сферата на владеење на правото и други области кои би можеле да бидат утврдени од Европскиот совет; како и да се обезбеди советување за ЕУ во придонесот за поддршка и одржување на дијалогот со УНМИК во контекст на неговите планови за намалување и префрлување на надлежностите врз локалните институции.³⁹⁵ На тимот му бил доделен мандат за почетно планирање за да се овозможи непречен

³⁹² Високиот холандски дипломат Питер Фејт.

³⁹³ Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo, *Official Journal*, 16 February 2008 ;

Council Joint Action 2008/123/CFSP of 4 February 2008 appointing a European Union Special Representative in Kosovo, *Official Journal* L 42/88, 16 February 2008.

³⁹⁴ External Relations Council meeting, Brussels, 18 February 2008, 6496/08. 7

³⁹⁵ Muharremi, Robert. „The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law“, p. 365.

Достапно на: http://www.zaoerv.de/70_2010/70_2010_2_a_357_380.pdf

премин помеѓу селектираните задачи од УНМИК и можната операција на ЕБОП.³⁹⁶ Овој тим за планирање бил формиран по препорака на здружената од Советот и Комисијата мисија за изнаоѓање факти која била испратена во Косово уште во јануари 2006 год.

ЕУПТ вклучувал меѓународен персонал од 80 лица и домашен персонал од 55 лица и бил поделен во тим за правда, полициски тим и административен тим. ЕУПТ соработувал со одвоениот Тим на ЕУ овластен за подготвока на поставувањето на канцеларија на Меѓународна цивилна мисија (ИЦМ)/СПЕУ.³⁹⁷ Работата на ЕУПТ била заснована на уште една претпоставка, имено дека идната мисија прилично ќе се фокусира на задачите за мониторинг, менторство а во локалните структури и советување преку раширено позиционирање на меѓународните службеници во локалните структури и ограничување на извршните моќи на минимум, со цел колку што е можно побрзо да се префрлат одговорностите и сопственоста на локалните власти.³⁹⁸

Како што веќе беше претходно споменато, конечно усвоениот мандат на ЕУЛЕХ бил премногу широк. „Мандатот на ЕУЛЕХ кој беше поставен во здружената акција е речиси идентичен со одредбите од планот на Ахтисари за ЕБОП мисија за владеење на правото.“³⁹⁹ Тоа е така затоа што неуспехот на ЕУ (поради неодобрување на Планот на Ахтисари од страна на Советот за безбедност на ОН) во делот каде треба да си ја одигра својата улога согласно Планот на Ахтисари би можело да предизвика трансатланска поделба и би ја изложило Унијата како неспособна да презентира едногласен став во надворешно безбедносните прашања за територија која географски и припаѓа на Европа. Оваа недоумица била разрешена кога Советот на министри за надворешни работи брзал со здружената акција да го воспостави ЕУЛЕХ пред косовската изјава за независност, односно во момент кога ниту една земја членка на ЕУ не би се противела на воспоставувањето на ЕУЛЕХ.⁴⁰⁰

³⁹⁶ Види: Council Joint Action 2006/304/CFSP, note 6, Articles 1 and 2.

³⁹⁷ Council Joint Action 2006/623/CFSP of 15 September 2006 on the establishment of a EU-team to contribute to the preparations of the establishment of a possible international civilian mission in Kosovo, including a European Union Special Representative component (ICM/EUSR Preparation Team), *Official Journal* L 253/29, 16 September 2006.

³⁹⁸ Grevi, Giovanni. „ The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo) “, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 353-368, 357

³⁹⁹ Muharremi, Robert. 366

⁴⁰⁰ Исто, 366

Согласно мандатот, мисијата требаше да ги надгледува, менторира и советува надлежните авторитети, да го гарантира јавниот ред, да се бори против корупцијата, измамата и финансискиот криминал и да обезбеди дека сите случаи на сериозен криминал ќе бидат соодветно истражени и кривично гонети. Во изведување на овие задачи, на мисијата и се препишаа извесни ограничени извршни моќи во сферата на полицијата и судската област.⁴⁰¹ Секако, способноста на мисијата да го имплементира овој амбициозен мандат во големо зависеше од политичките околности на нејзиното распоредување, а токму тие не и одаа во корист.⁴⁰² Српското малцинство на Косово, околу 6% од популација од 2 милиона ја отфрли декларацијата за независност од февруари 2008 год. Косовските Срби се исклучија од учеството во јавните служби и почнаа да воспоставуваат паралелни структури на самоуправа, особено во областа северно од реката Ибар каде што живеат половината од нив.⁴⁰³

Ваквата состојба ќе доведе до пет меѓусебно поврзани импликации за ЕУЛЕХ. Прво, претпоставката дека ЕУЛЕХ ќе ја преземе одговорноста во реформата во безбедносниот сектор и градењето на институции во сферата на владеење на правото, беше поткопана.⁴⁰⁴ Второ, очекувањето дека ЕУЛЕХ ќе се стационира широм цело Косово, на почетокот не можеше да биде исполнето. Поради активностите на косовските Срби северно од Ибар,⁴⁰⁵ царината и примената на судството на север станале привремено невозможни.⁴⁰⁶ Трето, политичката фрагментација била следена со значителна конфузија што се однесува до примената на законот во полиција, судството и царинските активности

⁴⁰¹ Ова вклучувало извршување на осетливи истраги, спроведување на обвиненија и судења, како и надвладување на одлуките на локалните власти ако е потребно.

⁴⁰² Grevi, Giovanni. „ The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo) “, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 353-368, 357

⁴⁰³ Grevi, Giovanni, врз основа на извештајот на International Crisis Group, ‘Kosovo’s Fragile Transition’, *Europe Report* no. 196, 25 September 2008.

⁴⁰⁴ Сеопфатниот предлог предвидуваше преоден период од 120 дена за Косовското собрание да го усвои новиот устав и соодветно законодавство во согласност со предлогот. Новиот устав стапи на сила на 15 јуни и потоа разни други закони беа усвоени. Сепак, самиот сеопфатен предлог беше предмет на расправа на меѓународно ниво и општините на косовските Срби ја отфрлија новата легислатива.

⁴⁰⁵ Косовските Срби нападнале и уништиле два гранични премини (портал и 31) и во Март ја окупираа зградата на судот во Северна Митровица.

⁴⁰⁶ Освен тоа, општините со српско мнозинство учествуваа на изборите во Србија во мај и избраа нов совет надвор од јурисдикцијата на косовската држава.

во целата земја.⁴⁰⁷ Четврто, изостанал трансферот на ресурси и информации од УНМИК на ЕУЛЕХ, при што двете мисии продолжиле да егзистираат паралелно во текот на 2008 год. поради неспособноста на УНМИК брзо да се намали и истовремено неспособноста на ЕУЛЕХ да се распореди согласно планираниот распоред.⁴⁰⁸

Петтата импликација била предизвикана од политичкиот кор-сокак и ланацот на раководење со мисијата. Имено, Шефот на ЕУЛЕХ делува под политичко водство на СПЕУ за Косово кој во исто време е и Меѓународен цивилен претставник (ИЦР) чија задача е да ја надгледува исправната имплементација на планот на Ахтисари од страна на косовските власти.⁴⁰⁹ ИЦР пак, делува под водство на Меѓународниот управувачки комитет и го спроведува својот мандат заснован на поканата на косовските власти во нивната декларација за независност.⁴¹⁰ „Сепак, легалноста и легитимитетот на ИЦК се доведува во прашање од Србија и Русија и Генералниот секретар на ОН не се обраќаше на оваа канцеларија во неговите извештаи за ситуацијата во Косово. Како СПЕУ, од друга страна, Фејт можеше да ги одржува и развива контактите со страните кои не го признаваат авторитетот на ИЦР. Со тоа, постоеше можност да се вознемират властите во Приштина и да предизвика поинаков постојан акт на балансирање.“⁴¹¹

Само втората импликација од невозможно распоредување ширум цело Косово поради ризикот од поделба на Косово по етничка основа, била доволна причина ЕУЛЕКС да навлезе во период на оперативна хибернација до декември 2008 год. во кој ќе чека на извесно подобрување на локалниот политички контекст. Во таа смисла внимателно настапувал и Генералниот секретар на ОН кој поради новата реалност во Косово, во извештајот за УНМИК ја признал потребата од рекалибрирање на меѓународното присуство. Ваквиот став и последователната активност на реконфигурација на меѓународните актери во Косово со постепено

⁴⁰⁷ Властите на косовските Срби инсистирале на примена на т.н. закон на УНМИК (легислатива усвоена помеѓу 1999 год. и 2007 год.) или претходниот Југословенски кодекс и прописи, додека новите косовски власти донеле нови закони во голем број на различни сфери.

⁴⁰⁸ Grevi, Giovanni, 358

⁴⁰⁹ ИЦР особено има конечен авторитет за толкување на цивилните аспекти на овој предлог и за преземање на корективни мерки за исправување на акцијата преземена од властите на Косово, доколку е тоа потребно.

⁴¹⁰ На 28 февруари СПЕУ Питер Фејт беше назначен и за Меѓународен цивилен претставник, заседавајќи ја Меѓународната цивилна канцеларија (ИЦК), со група од 25 земји истомисленички - Меѓународната управувачка група. http://International_Steering_Group_for_Kosovo

⁴¹¹ Grevi, Giovanni, 359

зголемување на оперативната улога на ЕУЛЕХ било прифатено од сите страни, при што резолуцијата 1244⁴¹² формално ќе остане легална рамка за мисијата ЕУЛЕХ.⁴¹³ Имено, според меѓународното право, вршење на државни функции, како судски и извршни функции од страна на држава или група на држави во територија на друга држава бара согласност од државата домаќин, освен ако спроведувањето на таквите функции е засновано на воена окупација или со мандат на ОН согласно глава VII од повелбата на ОН. Така, ЕУЛЕХ се соочиле со можноста да ја обезбедат неопходната согласност под меѓународното право од две взаемно исклучувачки власти кои тврдат ексклузивна надлежност на Косово. Сепак, ОН потврдиле дека и покрај косовската изјава за независност, резолуцијата 1244 ќе остане на сила се додека не биде отповикана од Советот за безбедност.⁴¹⁴ Фактот дека Европската унија не го признава Косово нема никаква улога, затоа што акциите преземени под ЗНБП се должат на поединечни земји членки на ЕУ при што повеќето од нив го признаа Косово како независна држава.

2.1.8.3. Задачи, структура и персонал на мисијата

Мисиониот мандат во член 3 од здружената акција за воспоставување на ЕУЛЕХ беше обезбедил 9 специфични задачи:⁴¹⁵

- мониторинг, надгледување и советување на косовските институции во сите сегменти поврзани со владеењето на правото додека истовремено ќе се задржат извесни извршни одговорности;
- консултација со соодветни меѓународни цивилни авторитети за сменување или анулирање на оперативните одлуки на косовските власти кога е неопходно да се зачува владеењето на правото јавниот поредок и безбедноста;
- осигурување дека косовскиот систем за владеење на правото, вклучувајќи ја и царината, е независен од политичко мешање;
- осигурување дека истражувањето или помош во истражување на воениот криминал, тероризмот, организираниот криминал,

⁴¹² United Nations Security Council, Resolution 1244, 10 June 1999.

⁴¹³ Grevi, Giovanni, 359

⁴¹⁴ Muharremi, Robert. 366

⁴¹⁵ European Council Joint Action 2008/124/CFSP, February 4, 2008, Article 3.

- корупцијата и други сериозни прекршувања, ќе бидат правилно испитани, проследени и применети од меѓународните истражувачи, обвинители и судии заедно со нивните косовски колеги или независно;
- подобрување на координацијата и соработката во целиот судски процес особено во областа на организираниот криминал;
- борба против корупцијата, измамата и финансискиот криминал;
- придонес за имплементацијата на Косовската антикорупциска стратегија и Антикорупциски акционен план;
- останати одговорности во поддршката на косовските власти во одржувањето и промоцијата на владеење на правото во консултација со соодветните служби на Советот;
- да се осигура дека сите нејзини активности ќе ги почитуваат меѓународните стандарди кои се однесуваат на човековите права.

Понатаму, документот во член 7 го утврдува ланецот на командување. Така, Директорот на *Способности за цивилно планирање и спроведување (СЦПС)*⁴¹⁶ во Брисел ќе биде *Цивилен оперативен командант* на ЕУЛЕХ Косово. Тој ќе ја остварува командата и контролата врз ЕУЛЕХ на стратегиско ниво под политичка контрола и стратегиски насоки на ПБК и севкупниот авторитет на ГС/ВП. Цивилниот оперативен командант ја обезбедува правилната имплементација на одлуките на Советот и истовремено на Шефот на мисијата кој ја остварува врската со други меѓународни организации и особено силите на НАТО на Косово (КФОР), ќе му обезбедува советување и техничка помош. Иако помошниците⁴¹⁷ на Цивилниот оперативен командант ќе останат под целосна контрола на националните власти, сепак националните власти ќе ја префрлат *оперативната контрола* на Цивилниот оперативен командант. Цивилниот оперативен командант ќе биде во консултација со СПЕУ кој поради својата друга функција како ИЦР не е вклучен во командувањето со ЕУЛЕХ.

⁴¹⁶ Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC).

⁴¹⁷ Поголемиот дел од персоналот е префрлен од националните цивилни служби, но многу од персоналот од мисијата имале и претходно искуство на Балканот, најчесто поради тоа што истите тие луѓе претходно служеле под УНМИК. Така на пр. Шефот на полицијата Rainier Kuehn, служел во неколку својства во меѓународните напори на Балканот од средината на 1990 -ти.

2.1.8.4. Изведба на мисијата

ЕУЛЕХ иако влегла во оперативна фаза на 09.12.2008. година целосен оперативен капацитет постигнала дури на 06.04.2009. год. Мисијата редовно ги спроведуваше своите функции на мониторинг, менторство и советување на косовските власти на централно ниво и постепено ги прошируваше своите активности на регионално и локално ниво. Во спроведувањето на програмскиот пристап⁴¹⁸, службениците од ЕУЛЕХ во јуни 2009 год. направиле прецизно мапирање⁴¹⁹ на значајните косовски структури и институции и проценка на нивните потреби, со намера подобро да се насочат активностите на мисијата.⁴²⁰

Дефинираните приоритети биле имплементирани низ спектар на активности во партнерство со Косовските власти. Во врска со царината, ЕУЛЕХ од декември 2008 год. направил претпазлив поединечен пристап⁴²¹ за реактивирање на Портите 1 и 31 на северот, кои биле оштетени во насилните немири по прогласувањето на независност и напуштени од страна на персоналот косовски Срби.⁴²² За потребите на советничкиот капацитет на ЕУЛЕХ на царинските премини околу цело Косово, биле ангажирани 4 советници на ниво на централна администрација и 6 мобилни тима.⁴²³

Во сферата на полицијата, ЕУЛЕХ успеа да воспостави етинички мешана полициска единица во Северна Митровица. И покрај релативно добрите односи со српската полиција на северот од Косово, која била одговорна пред ЕУЛЕХ а не директно на Косовските полициски структури, полицијата на ЕУЛЕХ мораше да интервенира по повод неколу ситуации за враќање на јавниот ред и мир.⁴²⁴

⁴¹⁸ Особено, мисијата го советувала Судскиот совет на Косово и Врховниот суд и го поддржала нацртот на национална стратегија за организиран криминал, против-тероризам, наркотици и интегриран граничен менаџмент.⁴¹⁸ Попречување на перењето на пари и анти-корупција биле другите клучни полиња на (често отежнатата) соработка со властите на Косово, додека ЕУЛЕХ блиску го надгледувала реструктурирањето на полициската служба и изборот на раководни службеници. Види Анекс 1 на UN Security Council, Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2009/300, 10 June 2009.

⁴¹⁹ Претставниците на ЕУЛЕХ нагласуваат дека тоа е најсложениот извештај кој бил направен за косовските институции на владеење на правото, кој резултира со повеќе од 2500 оценки донесени од 400 монитори и советници на ЕУЛЕХ во период од шест месеци.

<http://www.eulex-kosovo.eu/?id=8&n=123> .

⁴²⁰ Grevi, Giovanni, 362

⁴²¹ Присуството на ЕУЛЕХ било воспоставено со поддршка од КФОР за вклучување на царински службеници, полиција и гранична полиција.

⁴²² Grevi, Giovanni, 363

⁴²³ Chivis, S. Christopher, „The EULEX Kosovo“, *EU civilian crisis management. The record so far*. RAND Corporation, 2010. 31-42, 38

⁴²⁴ Имено, во април 2009 год, кога косовските Срби и косовските Албанци се судриле по прашањето за реконструкција на извесни куќи на косовски Албанци во области населени со Срби, потоа во мај

Во сферата на компонентата правда, забележани се импресивни постигнати резултати иако на почетокот, примената на надлежноста на судиите и обвинителите на ЕУЛЕХ било попречено поради недостаток на персонал за поддршка, како судски преведувачи, спориот трансфер на неколку стотини случаи од УНМИК и легалната несигурност околу примената на законот. По овој период на транзициона неефикасност ЕУЛЕХ ќе започне интензивно да работи сам или заедно со неговите колеги од Косово во неколку стотини случаи кои вклучуваат корупција, организиран криминал, воени дела, тероризам, етнички криминал, убиства и шверц со дрога и оружје. Судиите на ЕУЛЕХ носеа судски одлуки во сите фази на судската постапка. Не помал бил и ангажманот на Канцеларијата на ЕУЛЕХ за исчезнати лица и форензика која интензивно спроведувала теренски операци во кои било вклучено и ексхумација. Статистиката покажала дека Компонентата правда на ЕУЛЕХ врши одлична работа.⁴²⁵ Кога е во својот полн формат оваа компонента на ЕУЛЕХ се состои од мешовит меѓународен и домашен персонал од 469 експерти од кои: 51 судии, 20 обвинители и 71 полицаец за поправни установи.⁴²⁶ Покрај решавањето на цивилни случаи, вклучувајќи ги оние осетливите кои се однесуваат на споровите на меѓу-етнички имот и на котроверзниот процес на приватизација на државните претпријатија, за успех на ЕУЛЕХ се смета и повторното отварање на судницата во Северна Митровица, која била каменувана од косовските Срби во март 2008 год. по што како последица била затворена осум месеци.⁴²⁷

Понатамошниот напредок во зајакнување на севкупниот сектор за владеење на правото во Косово ќе зависи од три пофундаментални предизвици. Имено, подобрените меѓуетнички односи, сеуште прилично напнатата борба против сеприсутниот организиран криминал и справување со широко распространетата корупција, вклучена и во политичките кругови и јавната администрација. За тие цели било потребно справување со деликатниот процес на децентрализација

2009 год., за да се контролираат демонстрациите организирани од косовските Срби како протест против долготрајната рестрикција на електрична енергија од страна на КЕК-обезбедувачот на енергија за Косово (Види Chivis, S. Christopher) и уште еднаш против организираниот косовски Срби поставени на барикадите на гореспоменатите премини на крајот од 2011 година.

⁴²⁵ Според изјавата на Yves de Kermabon првиот шеф на мисијата. EULEX Press Release, 'EULEX Justice Component – A successful beginning', 6 September 2009, достапно на: <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=8&n=136>

⁴²⁶ EULEX Press Release, 'EULEX Justice Component – A successful beginning', 6 September 2009, достапно на: <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=8&n=136>.

⁴²⁷ Grevi, Giovanni, 364

(пренесени надлежности на општините со косовски Срби) и рестартирање на стагнираната економија.⁴²⁸

Оттука и важноста на блиската соработка и координација со другите актери на ЕУ на теренот како СПЕУ и *Канцеларијата за врски на Европската комисија* (КВЕК), како и со меѓународните тела од кои особено Меѓународната цивилна канцеларија и ОБСЕ⁴²⁹ По затварањето на ЕАР во 2008 год. КВЕК ја преземала одговорноста за менаџмент и распределбата на помош за Косово под процесот за стабилизација и асоцијација. Нормалниот годишен буџет на Инструментот за предпристап (ИПП) е 65 милиони евра, но Европската комисија во случајот на Косово ја забележала специфичната потреба на земјата за дефинирање на нејзиниот статус, па така, според изјавите на петставници на Европската комисија дури 326,5 милиони евра преку програмата на Инструментот за предпристап, биле наменети за помош на Косово на неговиот пат кон европската интеграција во периодот 2007-2010.⁴³⁰

2.1.8.5. Тековна состојба

Мисијата тековно вклучува околу 1250 меѓународни полицајци, судии, обвинители и царински службеници и околу 1000 локален персонал стациониран ширум Косово, при што сите тие работат согласно општата рамка на Резолуцијата од Советот за безбедност на ОН 1244. Штабовите се во Приштина и низ регионот со персонал кој работи во рамките на судскиот и полицискиот систем и мобилните царински тимови во Косово според принципот на колоцираност. Годишниот буџет е 111 милиони евра.⁴³¹

Иницијалниот мандат беше на 2 години, потоа во јуни 2010 год. мандатот на мисијата беше продолжен за уште 2 години, а потоа уште еднаш до 14.06.2014. год. но, мисијата ќе биде прекината дури тогаш кога косовските власти ќе се здобијат со доволно искуство за да гарантираат дека сите членови на општеството ќе имаат корист од владеењето на правото. Советот на ЕУ ги истакнува со задоволство

⁴²⁸ Исто, 365

⁴²⁹ Види пошироко кај International Crisis Group, *Serb integration in Kosovo: taking the plunge*, *Europe Report* no. 200, 12 May 2009.

⁴³⁰ European Commission launches IPA program for Kosovo. Достапно на: <http://www.newkosovareport.com/20080314751/Business-and-Economy/european-commission-launches-ipa-program-for-kosovo.html>

⁴³¹ Податок од февруари 2013 год. Види: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eulex-kosovo.aspx?lang=en>

резултатите постигнати до сега од ЕУЛЕХ Косово во сложената околина, асистирајќи им на судството и службите за спроведување на законот и во промовирањето на реформите во владеењето на правото, вклучувајќи ги обвиненијата и пресудувањето на осетливите кривични дела како и важната и значајната улога одиграна од мисијата во зајакнувањето на стабилноста на регионот во насока на Европската перспектива. Тој дополнително ги поздравил напорите за зголемување на присуството на мисијата и активностите во северот на Косово, заедно со другите актери на ЕУ,⁴³² преку воспоставување на Дом на ЕУ во Митровица и исто така ја изразува својата поддршка за пристапот на мисијата за интензивирање на сопствените напори во борбата против организираниот криминал и корупцијата.⁴³³

2.2. Мисиите на цивилен кризен менаџмент во функција на механизми на некогашниот трет столб на ЕУ

Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП), изградена за промовирање на европската одбранбена интеграција, има развиено одредени цивилни механизми кои се надополнување на воената димензија.⁴³⁴ Организирани во некогашниот вториот столб од ЕУ, мисиите на кризен менаџмент на ЕБОП беа институционално издвоени од надворешната акција на ЕУ во сферата на Правдата и внатрешните работи (ПВР) која го сочинуваше третиот столб. Но, и покрај столбовата разделеност, двете сфери се преклопуваа во одредени аспекти, особено како кога се работи за создавање на одговорни, транспарентни и демократски контролирани институции во трети земји. Полициските мисии на ЕБОП и надворешната димензија на ПВР тежнеат кон компатибилни цели надвор од

⁴³² Како Меѓународната цивилна организација, Специјалниот претставник за Косово и Канцеларијата за врски во Косово на Европската Комисија.

⁴³³ <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eulex-kosovo.aspx?lang=en>

⁴³⁴ Засновано на искуството од конфликтите во регионот на поранешна Југославија, ЕУ научи дека трајниот мир и стабилноста надвор од Унијата бараат вариетет на инструменти, вклучувајќи ги и цивилните, за справување со предкризна, активна кризна и посткризна ситуација. Европскиот совет од Феира од јуни 2000 год. идентификуваше четири цивилни области на интервенција: полиција, владеење на правото, цивилна администрација и цивилна заштита. Точните цели и персонал кој треба да се распореди во секоја од областите на интервенција беше утврден во годините кои следеа. Што се однесува на полицијата, на пример, државите членки на ЕУ се обврзаа да стават на располагање персонал од 5000 луѓе за меѓународни и самостојни полициски мисии до 2003 год. од кои 1400 да бидат распоредливи за триесет дена. Види пошироко Митревска, Марина: *Кризен менаџмент*, 2008.

Унијата како заштитата на внатрешна безбедност на Унијата од надворешната небезбедна околина.⁴³⁵

Како одговор на новопројавените безбедносни проблеми како организираниот криминал, трговијата со дрога, тероризмот и илегалната миграција ЕУ се вклучува во процес на извезување на својата внатрешна политика за да се справи со заканите пред тие да стасаат до неа. Така, политиката на *правда и внатрешни работи* (ПВР) се извезува преку засилена соработка со трети земји и вметнување на своите внатрешно безбедносни цели во надворешно политичкото договарање. Истовремено, надворешната димензија на ЕУ во сферата на слободата, безбедноста и правдата е развивана преку договори за реадмисија во областите на имиграцијата и договорите за соработката на ЕУРОПОЛ во асистенцијата за полицијата.⁴³⁶

Ваквите активности во целните земји во секторот ПВР кои потпаѓаа под политиките на првиот⁴³⁷ и третиот столб на ЕУ, се изведуваа паралелно со засилениот ангажман во операциите на цивилен кризен менаџмент на ЕУ, кои од мисии за чување на мирот и примена на правото ќе еволуираат во безбедносниот сектор покривајќи ги пошироките сегменти на полицијата, правдата и граничната помош. При тоа, одредени прашања од (тогаш) третиот столб, како што е на пример борбата против тероризмот, традиционално беа решавани од министрите за надворешни работи во рамките на ЗНБП на ЕУ. Така, до Лисабонскиот договор дури можел да се сретне и предлогот за промената во ЕУ, политиката за правда и внатрешни работи да се смета како универзална политика која ги опфаќа прашањата со кои се справува ЕУ на ниво на вариетет од различни институционални положби (прв столб, втор столб и остатоци од третиот столб) - и низ сите нив.⁴³⁸ Преклопувањето на активностите на ЕБОП и политиките на извезувањето на ПВР наведуваат дека операциите на цивилен кризен менаџмент се употребени како средство за пренесување на политиката на ПВР во трети земји во насока на внатрешно политичките цели на Унијата: борбата со организираниот

⁴³⁵ Trauner, Florian. „EU internal security policies in the Western Balkans: analysing the intersection between enlargement and civilian crisis management“. Paper presented at *11th Biennial International Conference of the European Union, Los Angeles*, 04.2009. p 14

⁴³⁶ Mournier, Gregory. *European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security beyond the Borders*. *HUMSEC Journal 1*, 2007, 47-64, 47

⁴³⁷ Заедницата беше активно вклучена во областите на азилот, имиграција, гранична контрола и полициско и судска соработка во цивилните прашања.

⁴³⁸ Smith, E. Karen. „The Justice and Home Affairs Policy Universe: Some directions for Further Reserach“. In: *Journal of European Integration*, 31, 2009, 1-7.

криминал.⁴³⁹ Ваквата врска може да се елаборира врз основа на заклучоците од претходно презентирани мисии на цивилен кризен менаџмент на ЕУ во Западен Балкан и активностите на Процесот за стабилизација и асоцијација.

Во Западен Балкан, ЕБОП операциите на цивилен кризен менаџмент беа распоредени во Босна и Херцеговина, Македонија и Косово. Обликувањето на улогата на ЕУ во полицијата како норматива и стратегиски поттик за оперативни полициски реформи, се доведува под знак прашалник. Сместувањето на инструментите и надлежностите за полициските реформи помеѓу некогашните столбови на ЕУ, не беше секогаш јасно. Согласно целите на ЗНБП/ЕБОП, ЕБОП полициските мисии главно беа повеќе дизајнирани за краткорочен кризен менаџмент- целејќи кон зачувување на мирот и безбедноста- отколку за долготрајните процеси на градење на мирот и демократизацијата.⁴⁴⁰ Но, во согласност со официјалните одредби, активностите кои беа спроведени се сместуваат во рамките на севкупното владеење на правото и реформите во безбедносниот сектор поставени од ЕУ. Првата мисија во регионот, која што всушност беше воопшто и првата мисија на цивилен кризен менаџмент која е отпочната од ЕБОП, беше Полициската мисија на ЕУ во БиХ (ЕУПМ), чии цели и интеграцискиот процес на БиХ беа тесно поврзани. Препораките на Комисијата до Советот за реформите во БиХ во 2003 год. меѓудругото како основен услов за БиХ да започне преговори со ЕУ за Договорот за стабилизација и асоцијација, ја потенцираат потребата од зајакнувањето на системот за спроведување на правото потенцирајќи ги реформите во полицијата, судството, зајакнување на босанската Државната агенција за истражување и заштита (СИПА) и Државната служба за безбедност на границите.⁴⁴¹ Така, со помошта на ЕУПМ и со интензивниот притисок што беше извршен во рамките на Процесот за стабилизација и асоцијација, Босна прогресираше во реструктурирањето на полициските

⁴³⁹ Mournier, Gregory. European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security beyond the Borders. *HUMSEC Journal 1*, 2007, 47-64, 48

⁴⁴⁰ Лошата концептуализација на ЕУ за она на што се однесува кризниот менаџмент, овозможува да се отвори вратата кон поширока интерпретација неговите задачи.

⁴⁴¹ Commission of the European Communities, 2003b: *Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*. Brussels. COM(2003) 692 final: 18 November 2003. 25-29. Види и Извештај на Комисијата за напредокот на Босна од 2004: 13-14.

структури, иако државната полиција остана фрагментирана и со тоа нејзината ефикасност лимитирана.⁴⁴²

Втората полициска мисија на ЕУ (EUPOL Proxima) беше воспоставена во Македонија во декември 2003 год. По истекот на нејзиниот мандат од две години таа беше заменета со помал Полициски советодавен тим на ЕУ (EUPAT), со мандат до јуни 2006 год. Полициските мисии беа задолжени да ја надгледуваат имплементацијата на Охридскиот рамковен договор, да ја надгледуваат, водат и советуваат локалната полиција и со тоа да помогнат во борбата против организираниот криминал како и да се зајакне довербата на јавноста во полицијата.⁴⁴³ Во контекст на последната задача кога се зборува за влијанието кое напорите на ЕУ го имаа врз полициската трансформација во Македонија, на некој начин забележливо е дека анкетите од меѓународните организации за мнението, покажуваа зголемена доверба во полицијата кај дел од населението во Македонија, иако довербата на етничките Албанци во полицијата беше на пониско ниво отколку онаа на етничките Македонци.⁴⁴⁴ ЕУ ги одреди реформите на секторите правда и внатрешни работи во Македонија како централен елемент во стабилизирањето на државата и подобрувањето на меѓуетничките релации. Генерално полициските мисии во Македонија се сметаа за успех иако било доведено во прашање одржливоста на активностите на мисиите за македонските полициски сили. Главната загриженост на Унијата била дека реформите во полицијата биле имплементирани првенствено поради меѓународното присуство во земјата. Во еден период останувало непознато до кој степен овие реформи се опстојчиви на долготрајна основа, било тие да одат подалеку од прилагодувањето институционално или во законската рамка и дали тие се усвоени во секојдневната работа на полицијата и нејзиното министерство.⁴⁴⁵ Во Европската комисија, ваквиот критицизам бил балансиран со аргументот дека операцијата била единствено успешна во извесен период од време, бидејќи предпристапниот процес,

⁴⁴² Види Commission of the European Communities, 2008a: *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*. Brussels. SEC(2008) 2693 final: 5 November 2008.

⁴⁴³ Trauner, Florian. „EU internal security policies in the Western Balkans: analysing the intersection between enlargement and civilian crisis management“. Paper presented at *11th Biennial International Conference of the European Union*. Los Angeles, 04.2009. p 15

⁴⁴⁴ Од споредбата на извештајот за рано предупредување на УНДП за FYROM број 1 од 2003 год. со извештајот од ноември 2004 год.

⁴⁴⁵ Hills, Alice, 2004: Macedonia and Albania. In: *Adelphi Papers*, 44 (371), 59-76, 67

кој вклучува повеќе насочена помош под КАРДС програмата и Инструментот за пред-пристапна помош (ИПА), ја презеле постконфликтната стабилизација.⁴⁴⁶

Косово претставува посебен случај во рамките на процесот за стабилизација и асоцијација. ЕУЛЕХ Косово- својата најголема цивилна мисија ЕУ ја отпочна во со цел за владеење на правото преку помош на косовските власти во сите области поврзани со владеењето на правото, особено во полицијата, судството и царината. Преку неа, косовските власти требаше практично од ништо да изградат државни институции способни за одржување на внатрешниот ред и мир и спроведување на правото. Овластена со извршна моќ, мисијата на ЕБОП заедно со Специјалниот претставник на ЕУ, ја претворија ЕУ во водечки актер во Косово во смисла на стабилизирање и превенирање на криза, но сепак мора да се забележи дека ЕУ не е баш најдобар актер кога се работи за проширувањето, особено не во случајот со Косово. Внатрешните поделби во Унијата во врска со независноста на Косово, се тие кои го попречуваат Косово постепено да навлезе во процесот за прием во ЕУ, при што и Европската комисија е должна да го одржи неутралниот статус.⁴⁴⁷ Затоа, главниот инструмент на Унијата за постигнување на целите во сферата на правдата и внатрешните работи во Косово е мисијата за владеење на правото.

Оттука генерално може да се констатира дека во насока со целите вградени во цивилниот кризен менаџмент на ЕУ, полициските мисии на ЕУ покрај тоа што навистина се насочени кон превенција на понатамошни кризи, тие обезбедуваат безбедност и стабилизација не само во целните земји туку и во границите на Унијата и со тоа да придонесат кон одржлив мир додека промовираат демократско и ефикасно владеење на правото⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Trauner, Florian. „EU internal security policies in the Western Balkans: analysing the intersection between enlargement and civilian crisis management“. Paper presented at *11th Biennial International Conference of the European Union. Los Angeles, 04.2009.* p 16

⁴⁴⁷ Исто, 16

⁴⁴⁸ Ioannides (2007), 21.

2.3. Од цивилен кризен менаџмент до проширување:

Генерална политика на ЕУ во Западен Балкан

Се поставува прашањето зошто Западен Балкан⁴⁴⁹ стана примарна цел на надворешната акција на ЕУ во сферата на правдата и внатрешните работи (ПВР)?! Целосно опколени од држави членки на ЕУ, државите од Западниот Балкан развиваат особено блиски релации со ЕУ, бидејќи тие заедно со Турција се преостанатите европски земји на кои ЕУ им даде можност за евентуално членство. Одговорот на прашањето ќе бара елаборација на две други прашања: Кои се целите што ЕУ сака да ги постигне преку нејзината соработка во правдата и внатрешните работи во Западен Балкан? И кои се инструментите на надворешната политика кои ЕУ ги употребува за да ги ангажира овие земји во постигнувањето на нивните цели во областа на правдата и внатрешните работи?⁴⁵⁰

2.3.1. Внатрешно безбедносни цели на ЕУ во Западен Балкан

По војната на просторите на поранешна Југославија, „на преминот на повеќе од една декада на насилна и несигурна транзиција кон демократија, ЕУ си замисли нова визија за балканските држави. Според неа, таа вети дека ќе ги трансформира земјите во регионот во стабилни, самодоволни демократии, внатрешно мирни и помирени меѓу себе, со пазарна економија и владеење на правото, кои или ќе бидат членки на ЕУ или ќе бидат на патот на членството. Ваквиот амбициозен проект за разбивање на долгите навики на насилство, небезбедност, неразвиеност и севкупна изолација на регионот од пошироките -Европски трендови, се заснова на новата стратегија на Европската унија која за првпат ја опфаќа можноста за Европско членство и ги посочува инструментите за постигнување на истото за сите земји од регионот.“⁴⁵¹ Со отпочнувањето на Процесот за стабилизација и асоцијација во мај 1999 год. како нејзина регионална предпристапна стратегија ЕУ ги обезбеди овие земји со статус на *поиницијален*

⁴⁴⁹ Поим употребен да ги опфати државите од Југоисточна Европа како Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија, Косово, Црна Гора, Македонија и Албанија.

⁴⁵⁰ Trauner, Florian. „EU internal security policies in the Western Balkans: analysing the intersection between enlargement and civilian crisis management“. Paper presented at *11th Biennial International Conference of the European Union*. Los Angeles, 04.2009, 2

⁴⁵¹ Elbasani, Arolda. *The Stabilisation and Association Process in the Balkans: Overloaded Agenda and Weak Incentives?* EUI Working Paper SPS 2008/03, Florence: European University Institute. 2008, 1

кандидат за членство во ЕУ. Така, традиционално, кризниот менаџмент на ЕУ во Западен Балкан ги остваруваше своите реформи со употребата на поттикот за членство или најмалку со реалното ветување за него.

Во контекст на Процесот за стабилизација и асоцијација, политиката од сферата на правдата и внатрешните работи е од особено значење поради две причини. Прво, создавањето на ефективни и одговорни државни институции во областа на политиката која се смета за клучна во унапредувањето на стабилноста и просперитетот во регионот, па оттука и интересот на ЕУ да им се помогне на овие држави во тренирањето на полицијата, подобрување на нивниот систем за гранична контрола и воспоставување на ефикасно и независно судство. Втората причина се однесува на превенција на прелевањето на небезбедноста од регионот.⁴⁵² Помеѓу најголемите безбедносни грижи за ЕУ е приливот на мигранти од регионот или низ него⁴⁵³ а поради условеноста на миграцијата од организираниот криминал, овој вториот ќе биде најистакнатиот проблем во областа на правдата и внатрешните работи на релацијата ЕУ-Западен Балкан. Организираниот криминал во Западен Балкан ќе биде тема на расправа на Советот на ЕУ во декември 2003 год.⁴⁵⁴ Уште поголемо значење ќе му биде дадено во Европската безбедносна стратегија каде стои дека „Европа е првата цел за организираниот криминал. Оваа внатрешна закана за нашата безбедност има значајна надворешна димензија: прекуграничниот сообраќај со дрога, жени, илегални мигранти и оружје во голем дел е заслуга на активностите на криминалните групи. Тој може да биде поврзан со тероризмот.⁴⁵⁵ Ваквите криминални активности се често поврзани со слаби или држави во пропаѓање. (...) Сите овие активности можат да го поткопаат владеењето на правото и самиот општествен поредок. Во краен случај, организираниот криминал може да доминира со државата. 90% од хероинот во Европа доаѓа од булките кои се одгледуваат во Авганистан (...) Поголемиот дел од него е дистрибуиран преку

⁴⁵² Trauner, Florian. (2009), 4

⁴⁵³ Додека извесни делови од регионот се самите извор на нелегална имиграција во ЕУ, особено Албанците од Косово и Албанија, проблемот се однесува главно на фактот дека регионот се користи од локалните криминални банди како транзитна рута за илегалните имигранти кои доаѓаат од други региони као на пр. Средниот Исток или Кина.

⁴⁵⁴ Council of the European Union, 2003b: *EU Action against Organised Crime in the Western Balkans*. Brussels. 14810/03: 2 December 2003.

⁴⁵⁵ ЕУ држи до тоа дека постојат потенцијални врски помеѓу организираниот криминал и тероризмот во регионот, особено во поглед на криминалот поврзан со дрогата, индиректното финансирање на тероризмот и снабдувањето со оружје и експлозиви.

балканската криминална мрежа која е исто така одговорна за околу 200 000 од 700 000 жени жртви на трговијата со секс ширум светот.⁴⁵⁶

„Спогодбата за стабилизација и асоцијација настојува да оствари трократна цел за стабилизација, трансформација и Европска интеграција. Регионалната предпристапна стратегија на ЕУ се заснова на искуство од претходните проширувања, но се разликува во одредени аспекти од Централна и Источна Европа (ЦИЕ). Додека во ЦИЕ фазите од стабилизацијата, транзицијата и интеграцијата навистина се поклопуваат, тие во основа се последователни. Во Западен Балкан, интеграцијата во ЕУ е состојба на стабилизација многу повеќе отколку обратно“.⁴⁵⁷ Заедничката декларирана цел на ЕУ и на сите држави од регионот е да се повтори успехот на пост-комунистичките земји од Централна и Источна Европа кои се здобија со ЕУ членство во мај 2004 год.⁴⁵⁸ Но, ЕУ беше убедена дека во одредени случаи предпристапната стратегија е недоволна во смисла на справување со ситуација на криза и обезбедување на постконфликтна стабилизација. На просторот од Западен Балкан, многу позначајна е *регионалната димензија*. „Регионалната соработка е исклучителен услов за напредување кон интеграцијата во ЕУ кој претходно не им беше наметнат на земјите од Централноисточна Европа. Секоја држава мора да демонстрира обврска за подобрување на односите и зголемување на политичката и економската соработка со нејзините регионални соседи со цел да напредува“⁴⁵⁹ Само билатералниот пристап кој беше применет кај земјите од Централно источна Европа при нивната кандидатура за пристап, го забрзал натпреварот помеѓу нив на сметка на соработката, што хетроген регион како Западниот Балкан не смее да си го дозволи како од безбедносни така и од економски причини. Сепак, и регионланиот пристап бара внимателно подесување со секоја индивидуална земја.⁴⁶⁰ И додека некои од земјите добро напредуваат во процесот стабилизација-интеграција, други заостануваат позади борејќи се со наследствата од војната и

⁴⁵⁶ European Security Strategy, 2003: *A Secure Europe in a Better World - The European Security Strategy*. Brussels. 12 December 2003. p 5

⁴⁵⁷ Trauner, Florian. (2009), 5

⁴⁵⁸ Batt, Judy. Introduction: the stabilisation/integration dilemma. In: Judy Batt (ed.), *The Western Balkans: moving on*. Chaillot Paper Nr 70: Institute for Security Studies, Paris, 2004. 7-19, 7

⁴⁵⁹ Исто, 10

⁴⁶⁰ Исто, 11

неразрешени статусни проблеми како во случајот на Косово⁴⁶¹ или со станувањето на одржлива држава како во случајот со БИХ. Без оглед на фактот дека поголем конфликт е неверојатен во догледна иднина, политичката сцена на Балканот и понатаму останува променлива и нестабилна.⁴⁶²

2.3.2. Начините на надворешно управување на ЕУ во рамките на Процесот за асоцијација и стабилизација

На теоретско ниво постојат повеќе начини како ЕУ може да ги натера земјите кандидати за членство да ги почитуваат нејзините внатрешни правила и политики. Наједноставен за објаснување е Рационалниот институционален аргумент со ставот дека придржувањето до правилата на ЕУ пред пристапот е главно водено од разумни пресметки од типот на трошок-добивка со обидот на актерите да ја максимализираат нивната основна моќ.⁴⁶³ Во контекст проширувањето на ЕУ кон југоисточните соседи концептуализиран е континуиран процес на проширување по етапи со пренесување на стандардите на Заедницата во соседните земји насловен како *надворешно управување на ЕУ со условеност*.⁴⁶⁴ За ваквата условеност на ЕУ клучен фактор е кредибилитетот. „Кредибилитетот има две страни. Кандидатите мора да бидат сигурни дека ќе ја добијат ветената награда откако ќе ги исполнат барањата на ЕУ. Тие исто така треба да веруваат дека наградата единствено ќе ја добијат доколку навистина целосно ги исполнат побарувањата. Со тоа кредибилитетот се поврзува со постојана, на заслуги заснована примена на условеност од ЕУ.“⁴⁶⁵ Условеноста страда доколку политичките конфликти внатре во Унијата направат кандидатите да се сомневаат дека ЕУ ќе ја изреализира условеноста и исто така страда доколку се појават

⁴⁶¹ По Декларацијата на Косово за независност, националното собрание на Република Српска усвои резолуција која го осуди тој потег и исто така најави дека Република Српска може исто така да бара референдум за независност ако Косово биде признаено од мнозинството на државите членки на ЕУ и ОН. Види: Commission of the European Communities, 2008a: *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*. Brussels. SEC(2008) 2693 final: 5 November 2008, 7

⁴⁶² Trauner, Florian. (2009), 5

⁴⁶³ Schimmelfennig, Frank/Ulrich Sedelmeier: Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. In: *Journal of European Public Policy*, 11, 2004, 669 – 687.

⁴⁶⁴ Trauner, Florian. (2009), 6

⁴⁶⁵ Sedelmeier, Ulrich. Europeanisation in new member and candidate states, *Living reviews in European governance*, (2006), 12

<http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2006-3/>.

сомнежи околу политичкото фаворизирање, скриените мотиви или подмитувања кои ќе доведат до награда и покрај тоа што кандидатите нема да ги исполнат сите критериуми целосно. Сосема е извесно дека надворешното управување на ЕУ со внатрешната безбедност во Западен Балкан беше водено од стратегијата на владеење пренесено со условеност. Потоа, бил предлаган и преработен концепт на надворешно владеење на ЕУ за внатрешната безбедност. Со анализирање на динамиката на Европската политика за соседство се сугерирало да се гледа на улогата на трансвладианата мрежа⁴⁶⁶ како алтернативна форма на похиерархиски начини на политички трансфер во полето на ПВР, бидејќи надворешното управување со условеност претпоставува постоење на јасни наднационални критериуми и силна надворешна мотивација да се стане дел од Унијата-два фактори кои не се неопходно сместени во критериумите за ПВР и во Европската политика за добрососедство.⁴⁶⁷ Предложено мрежното управување е исто така од значење во регионална смисла на Западен Балкан, сепак повеќе како надополна отколку како замена за владеењето на ЕУ со условеност. И во двата концепта, надворешното управување на ЕУ главно се остварува низ т.н. меки безбедносни прашања како што се животната околина и енергетската политика и правдата и внатрешните работи, затоа што во овие политички сегменти, внатрешните и надворешните политички цели се јавуваат заедно бидејќи проширување на правилата кон држави кои не се членки би можело да ги следи функционалните потреби додека ја зголемува ефикасноста за решавање на проблеми на внатрешните политики. Во таа смисла, областа *Правда и внатрешните работи* прво стана интегрално барање на Процесот за стабилизација и асоцијација и како предуслов за подготовките за членство, а потоа засилено инкорпорирана во различни договори за асоцијација и претставува област која е составен дел од надворешните односи на Унијата.

⁴⁶⁶ Притоа научниците разликуваат три типа на трансвладиан мрежи, имено информациона мрежи, имплементациона мрежи и регулаторни мрежи. Види: Lavenex, Sandra/Nicole Wichmann: The external governance of EU internal security. In: *Journal of European Integration*, 31 (1), 2009, 85.

⁴⁶⁷ Trauner, Florian. (2009), 7

2.3.2.1. Управување со условеност

Слабата држава е заедничка карактеристика присутна во Западен Балкан и покрај извесните варијации помеѓу земјите.⁴⁶⁸ Кога Европската унија ја отпочнала својата регионална предпристапна стратегија, таа одредила дека условеноста ќе биде основа на процесот на стабилизација и асоцијација. Како прво, статусот на земја потенцијален кандидат за членство во ЕУ зависел од респективно исполнувањето на критериумите од состанокот во Копенхаген 1993 год. и специфичните услови на другите земји при што Хрватска и Македонија успеаа многу брзо да го сменат нивниот статус од потенцијален во вистински кандидат за членство во јуни 2004 год. и декември 2005 год. соодветно.⁴⁶⁹ Во своето оценување дали некоја земја се квалификува за следната фаза на пристапниот процес на ЕУ, Унијата ставила најсилна нагласка на прашањето за предавањето на осомничените за воените злосторства до Меѓународниот криминален трибунал за поранешна Југославија (ICTY) а потоа следеле извесни побарувања поврзани со ПВР како што се реформите на полицијата и на судскиот систем и борбата против организираниот криминал.⁴⁷⁰

Согласно заклучоците на Советот на ЕУ за дебатата ЕУ-Западен Балкан од ноември 2003 год. државите од Западен Балкан ќе бидат насочени кон развој на четири приоритетни области: полиција, јавен ред и организиран криминал; интегриран граничен менаџмент; судски реформи; и азил и миграции, при што специфичните приоритети по сфери се разликуваат од држава до држава и дефинирани се засебно за секоја земја во т.н. Европско партнерство или Партнерство за пристап.⁴⁷¹ По поканата во ноември 2002 год. до Западен Балкан на конференција за организираниот криминал во Југоисточна Европа како и ЕУ-

⁴⁶⁸ Проблемите во контекст на правдата и внатрешните работи во овој поглед биле разнолики вклучувајќи непостоечки или слаби, непрофесионални и корумпирани безбедносни сили, како и неефикасно и премногу политизирано судство, порозни граници и неефикасна гранична контрола и непрофесионални и неспецијализирани сили за борба против илегалната трговија кои би ги попречиле илегалната миграција и прекуграничните криминални активности.

⁴⁶⁹ Trauner, Florian. (2009), 8

⁴⁷⁰ Тоа се аргументи кои се суштински за Процесот на стабилизација и асоцијација. Секоја Спогодба за стабилизација и асоцијација вклучува специфични поглавија за правдата и внатрешните работи, кои обезбедуваат интензивна соработка за прашања како што се попречување и борбата со криминалот и другите илегални активности, миграцијата и азилот, перењето на пари и недозволените дроги. Македонија беше првата која го потпиша таквиот договор во април 2001 год. а брзо потоа по неа следеше Хрватска (октомври 2001 год.). Другите држави го потпишаа таквиот договор малку подоцна (Албаниа во јуни 2006 год., Црна Гора во октомври 2007 год., Србија во април 2008 год. и Босна и Херцеговина во јуни 2008 год.).

⁴⁷¹ Trauner, Florian. (2009), 8

Западен Балкан самитот во Солун во јуни 2003 год., станало очигледно дека фокусот на Унијата во сферата на активностите од ПВР на релацијата ЕУ-Западен Балкан, е ставен врз организираниот криминал.⁴⁷² Во истата насока, под претседателство на Австрија во 2006 год., Советот усвоил „Книга на насочени акции за подобрување на Соработката, Организираниот криминал, Корупцијата, Илегалната миграција и Противтероризмот, помеѓу ЕУ, Западен Балкан и релевантните држави од Европската соседска политика“ со невообичаено прецизни инструкции, вклучувајќи и временска рамка во која секоја препорачана акција треба да се имплементира⁴⁷³

Во зависност од резултатите во борбата против организираниот криминал и илегалната миграција, пристапот на условеност на ЕУ, беше засилен со поврзувањето на поттикот за слободен визен режим за земјите во регионот. Според сфаќањето на ЕУ, визниот режим игра значајна улога за ефикасна гранична контрола. Договорот од Амстердам 1997 год. го има отворено теренот за експанзија на визната политика која заедно со азилот, имиграцијата и други политики поврзани со слободно движење на луѓето беа ставени под надлежност на првиот столб од Унијата. Како дополна и Шенгенското право беше вградено во легалната рамка на ЕУ. Со познатата Регулатива на Советот 539/2001, сите балкански држави со исклучок на Хрватска ќе бидат ставени на негативната визна листа.⁴⁷⁴ Визниот проблем се соочил со политичка тишина кога земјите од Централна и Источна Европа се приклучија кон ЕУ. Како дел од условеноста за членство, новите членки требало да им наметнат визен режим на сите држави кои беа ставени на негативната визна листа на ЕУ. Така Западниот Балкан се најде во незавидна положба опколен од држави партиципенти во Шенген и членки на ЕУ.⁴⁷⁵ На тој начин, ветувањето за визна либерализација беше употребено за да се развие нов начин на надворешно влијание засновано на примената на договорите за реадмисија и визно олеснување од Европската заедница, при што олеснување од цврстиот визен режим ќе се направи доколку потенцијалната земја направи

⁴⁷² Исто, 9

⁴⁷³ Trauner, Florian. (2009), 9

⁴⁷⁴ Trauner, Florian. „ The Europeanisation of the Western Balkans: deconstructing the EU's routes of influence in justice and home affairs “.Paper presented to the ECPR Fourth Pan-European Conference on EU Politics, Riga, September, 25-27, 2008, 13

⁴⁷⁵ Види пошироко во ICG, 2005b: *EU Visas and the Western Balkans*. Europe Report Nr 168 - 29 November 2005, Brussels: International Crisis Group.

значителни напори по тоа прашање.⁴⁷⁶ Напорите подразбираа исполнување на неколку услови меѓу кои и мерките против илегалното минување на границите и ширењето на лажни патни исправи, усогласеност на визниот режим и сл. Договорите со сите земји од Западен Балкан кои беа официјално потпишани во септември 2007 год. и стапија на сила на 01.01.2008. год. беа дозвола овие држави да воспостават *дијалози за визна либерализација*⁴⁷⁷ и оттогаш се основно средство за поттикнување на понатамошни реформи.⁴⁷⁸

2.3.2.2. Мрежно управување

Кај овој начин на управување, ЕУ од една страна треба да негува оперативна соработка и поврзување помеѓу ЕУ и Западен Балкан, а од друга страна да креира структури на регионална соработка и мрежа во регионот.⁴⁷⁹

Во врска со мрежата на управување помеѓу ЕУ и Западен Балкан, ЕУ се фокусираше на создавање на *мрежи на информирање и имплементација*.⁴⁸⁰ Мрежата на информирање ја спроведува задачата на размена и анализа на информации помеѓу специјализираните тела и агенции на ЕУ како што се Канцеларијата на европската полиција ЕУРОПОЛ и органите за спроведување на законот во Западен Балкан, со цел дека ЕУ ќе го подобри своето сфаќање за мрежата на организиран криминал на Балканот и со тоа ќе ги подобри начините за борба против таквата мрежа. Во 2006 год. Советот ќе донесе *Акциона ориентирани книѓа* за подобрена соработка во спречувањето на организираниот криминал, корупцијата, илегалната миграција и тероризмот, помеѓу ЕУ и Западен Балкан. Таму јасно стои дека државите од Западен Балкан мора да ја осигураат имплементацијата на регионалната стратегија за инструментите против

⁴⁷⁶ Trauner, Florian. 2008, 14

⁴⁷⁷ Се утврдуваат референцијални точки за упатства кои покриваат четири области на соработка: безбедност на документите, илегална миграција и повторен прием, јавен ред и безбедност и надворешни односи и човекови права. Референцијалните точки во патоказите се сеопфатни и според претставници на Советот тие во одредени случаи се само сеопфатни (а во исклучителни случаи дури и посеопфатни) отколку условите на ПВР за пристап кои државите од Централна и Источна Европа требале да ги исполнат во проширувањата во 2004 и 2007 год.

⁴⁷⁸ Исто, 15

⁴⁷⁹ Според Траунер, ЕУ ги охрабрила овие држави да развиваат начини на оперативна соработка помеѓу агенциите за спроведување на законот кои се споредливи со внатрешните интеракции на Унијата кои се опишани во академската литература како „интензивен трансаварментализам“.

⁴⁸⁰ Според Траунер, создавањето на третиот тип мрежа -регулаторната мрежа која е насочена кон создавање на заеднички правила и стандарди- е од помало значење. Благодарейќи на понудата на ЕУ за членство до Западен Балкан, ЕУ е во моќна и хегемонистичка позиција во однос на овие земји, овозможувајќи им да применат готови веќе дефинирани правила и стандарди отколку да преговараат за заеднички правила и стандарди.

економскиот и организираниот криминал. САП и членството во ЕУ за Западен Балкан изискуваат тесна полициска соработка за да се адресираат заедничките закани. *Конвенцијата за полициската соработка за југоисточна Европа* треба да се имплементира и взаемно засили. Подобреното информирање и споделување на податоци ќе биде во функција на засилено квалитетно оценување на законите. Засновано на потребите од оценката, ЕУ ќе распореди *Официри за развој на разузнавање*, кои ќе асистираат во воспоставувањето на централни единици за размена на криминални информации и разузнавање и кои евентуално ќе станат *национални единици на Еуропол*. Официрите за развој на разузнавање исто така ќе промовираат концепт на собирање на податоци во полицијата и олеснување на размената на информации помеѓу агенциите. Во врска со илегалната миграција и контрола на границите Еуропол, заедно со агенцијата на ЕУ за гранично управување ФРОНТЕХ, ќе ги утврдат рутите со висок ризик по кои здружените тимови ќе ги насочат своите операции. ФРОНТЕХ исто така ќе обезбедува информации за најдобрите начини за реализирање на безбедност на документите.⁴⁸¹

Мрежата за имплементација пак настојува кон целта за помагање во имплементацијата на усвоените стандарди и закони на ЕУ. За таа цел во секоја од земјите од Западен Балкан се одржувале семинари и работилници за борба против организираниот криминал кои биле финансирани од Програмата за техничка помош и размена на информации (ТАЕИХ).⁴⁸² Понатаму, програмата на ЕУ, *Помош на Комисијата за реконструкција, развој и стабилност* (КАРДС), ги поддржуваше долгорочните процеси за изградба на институции и зајакнување на способностите за примена на правото. Истата во 2007 год. беше заменета со *Инструментот за пристап (ИПА)*, чија програма го поддржуваше отпочнувањето на твининг проектите кои вклучуваа привремени цивилни службеници од членките на ЕУ кои работат како советници во корисни институции.⁴⁸³ Условот за регионална соработка и помирување на пристапна

⁴⁸¹ Council of the European Union, 2006a: *Action Oriented Paper on Improving Cooperation, on organised Crime, Corruption, Illegal Immigration and Counter-terrorism, between the EU, Western Balkans and relevant ENP countries*, Brussels. 9272/06: 12 May 2006.

⁴⁸² Trauner, Florian. (2009), 10

⁴⁸³ Исто, 12.

Траунер врз основа на Стратегијата за проширување на Заедницата од 2008-2009 год. наведува податоци дека областа на правдата и внатрешните работи, заедно со економската помош се најзначајните области на ЕУ за пристапно финансирање. Од 840 милиони евра наменети за

стратегија на ЕУ за Западен Балкан не ги исклучувал ниту политиките од областа на правдата и внатрешните работи, каде недостатокот на регионални структури и мрежи за справување со заедничките прекугранични проблеми се сметало за главен проблем. Во 2006 год. ќе биде усвоена *Конвенција за полициска соработка во Југоисточна Европа* со официјална цел да се усвојат стандардите од Шенген во Југоисточна Европа.⁴⁸⁴

Во контекст на севкупните активности за нормално функционирање на прекуграничната соработка, соработката во сферата на попречувањето на трансграничниот криминал, ЕУ дала и целосна поддршка за воспоставување на *Регионален центар за борба против транскраничен криминал* во рамките Иницијативата за соработка на Југоисточна Европа (SECI).⁴⁸⁵ Прво е потпишан договор за овој регионален центар во мај 1999 год. и веднаш потоа Повелба за регионалниот СЕЦИ центар за борба против прекуграничниот криминал. Договорот обезбедува соработка помеѓу државите членки во превенција, откривање, истражување и санкционирање на прекуграничниот криминал, при што се предвидени и дополнителни форми на соработка помеѓу органите на државите членки. За имплементација на договорот е воспоставен Комитет за взаемна соработка како главно тело, во кое покрај претставниците на земјите членки се вклучени и претставници на Интерпол и Светската организација за царини како постојани советници. Освен тоа Центарот е асистирани во врска со оперативните прашања од мрежа на обвинители наречени Советодавна група на обвинители за Југоисточна Европа (SEEPAG).⁴⁸⁶ Во 2003 год. регионалниот центар ќе основа и своја антитерористичка единица со Декларацијата за сузбивање на тероризмот која е иницирана по терористичките напади во САД. Оваа единица е посветена на размена на информации, професионално знаење и искуство помеѓу земјите од Југоисточна Европа со цел да се превенира производството, употребата

2008 год. за компонентите на ИПА транзициона помош и градење на институции, 33% биле замислени „да го подобрат управувањето, охрабрат административни и судски реформи, зајакнат владеење на правото, поддршка на борбата против корупцијата и организираниот криминал, промоција на човекови права, заштита на малцинства и развој на граѓанско општество“.

⁴⁸⁴ Види повеќе кај: Council of the European Union, 2006b: *Police Cooperation Convention for South East Europe*. Vienna. Press Release of the Presidency of the European Union: 3-4 May 2006.

⁴⁸⁵ SECI е регионална иницијатива која е започната од САД како поддршка на имплементација на Дејтонскиот договор. Основана е 1996 год. на инаугурациона сесија во Женева на основа од Финалните заклучоци од заедничкото разбирање помеѓу ЕУ-САД, со цел да се развие одржлива економија во регионот.

⁴⁸⁶ Trauner, Florian. (2009), 13

и шверцот на мало и лесно ружје и ОМУ како и да се попречуваат меѓународните терористички групи.⁴⁸⁷ Уште од самото основање министрите на ЕУ за правда и внатрешни работи ќе ја задолжат ЕУРОПОЛ да соработува со СЕЦИ регионалниот центар за борба против трансграничниот криминал кој на некој начин е виден како ЕУРОПОЛ за Југоисточна Европа.

3. ПРИСТАП КОН ИДНИ ЕВЕНТУАЛНИ КРИЗИ ВО РЕГИОНОТ НА ЗАПАДЕН БАЛКАН

Во контекст на кризниот менаџмент на ЕУ се поставува прашањето како да им се пристапи на евентуални идни кризи во регионот на Западен Балкан?! Имајќи го во вид севкупното досегашно искуство на ЕУ во кризниот менаџмент и познавајќи го потенцијалот за развивање на кризи во државите од овој простор, би можеле да се дадат следниве препораки:⁴⁸⁸

Најпрво, прогласувањето на постоечката криза треба да биде засновано на прецизни информации кои реално ги оцениле заканите, ранливоста и критичноста. Затоа е потребно да се даде поддршка на развојот на локалната експертиза кој ќе биде помаган од ЕУ и останатите меѓународни актери. За таа цел исто така ќе биде потребно да се воспостави и да се развива информативен систем кој ќе биде соодветен за таква проценка. Овој информативен систем треба да се основа или во рамките на системот за кризен менаџмент на ЕУ или како алтернативна опција преку мрежата на имплементација на ЕУ.

Последователна задача е да се развијат објективни индикатори за праг за воспоставување на постоење криза на две нивоа, односно покрај оној постоечкиот на ниво на ЕУ, уште еден таков за секоја земја од Западен Балкан согласно спецификите на поедините држави. Тоа би изискувало повикување на подготвени планови, политики и одговори скроени по специфичните типови на криза. Доколку не е така, тогаш прогласувањето на постоечка криза ќе биде одредено од

⁴⁸⁷ Види повеќе на <http://www.osce.org/atu/24812>

⁴⁸⁸ Се работи за препораки кои се однесуваат пошироко на сите земји од Југоисточна Европа. Види: Marenin, Otwin. Crisis Management in South East Europe, In: Eden Cole, Timothy Donais & Philipp H. Fluri (ed.), Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self-Assessment Studies:Regional Perspectives. Nomos Publication Information, Geneva, 2004. 209-218, 217

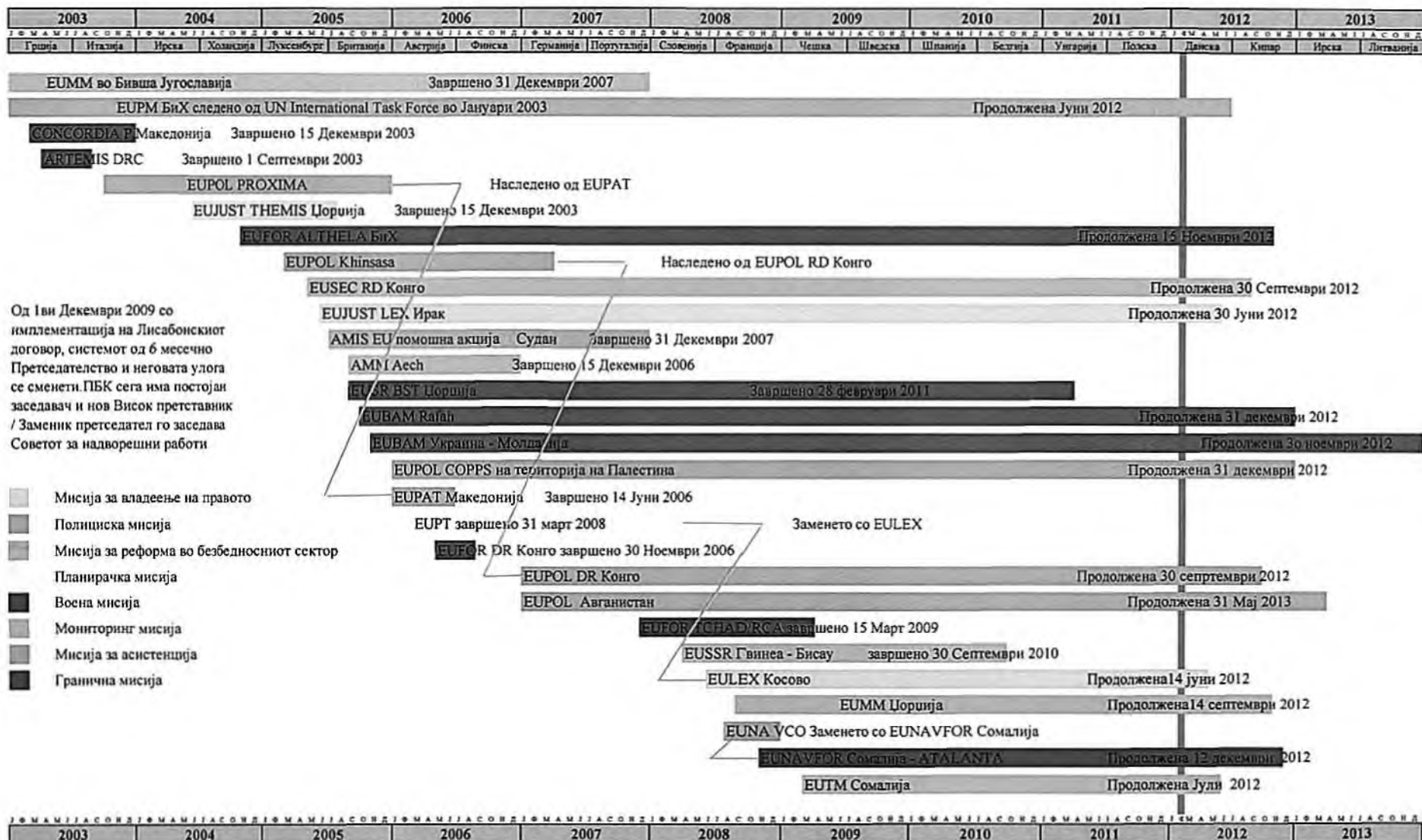
политичкиот притисок од граѓанското општество и/или политичките лидери, што би водело до неефикасна употреба на секогаш ограничените човечки и материјални ресурси.

Ако е кризата сложена, таа ќе бара слоенит одговор од повеќе служби а тоа значи и развој на способности за координација и соработка помеѓу институциите на ЕУ и владините служби и граѓанските групи во земјата во криза. Усогласувањето на телата и службите кои имаат делегирани улоги и моќи во кризниот менаџмент е типично најголемиот проблем за ефективниот одговор на кризата. Кордибирањето треба да е предвидено во описот на работата на комисиите или други оперативни сили назначени за подготовка за координација на повеќето служби и нивниот одговор во криза. Вакви планови помогнати од советодавна експертиза на Унијата, треба да постојат на повисоко ниво на власт. За да биде ефективна координацијата треба да се протега надолу до ниво на имплементација, да им обезбеди на субјектите кои всушност ќе бидат непосредни извршители, вештини и знаење кои ќе им овозможат да соработуваат во заеднички напор. Особено помошта од ЕУ би можела да биде корисна во понатамошното развивање на способноста за имплементација на оперативно ниво.

Понатаму, решавање на проблемот на ресурсите. Прилично е лесно да се осмисли сеопфатен па дури и префинет план за тоа како ќе се справува со кризата, но, доколку ресурсите не бидат подготвени или наменети за кризен одговор, плановите нема да можат да се спроведат. Природните и техничките катастрофи можат исто така да станат кризи кога ресурсите ги нема да се менаџира самата катастрофа (спасување луѓе, спречување на ширењето на деструкцијата) и да се отпочне со процес на заздравување (обнова на инфраструктура, решавање на медицински последици). Финансиските ресурси и однапред стокираните залихи на опрема на ЕУ и останатата меѓународната поддршка се пожелни и може да бидат корисни во утврдувањето на типовите на ресурси кои се потребни и во обезбедувањето и донирањето на некои од нив.

Како последно, повеќето од кризите особено во Западен Балкан се со потенцијал да ги минуваат државните граници. Затоа, тука се потребни механизми кои постојат на регионална основа за да ги решаваат проблемите од регионална природа. Повеќето од ваквите механизми се врзани за европските институции и иницијативи. Постои многу малку соработка за справување со регионалните кризи

која е директно организирана или контролирана од самите држави на Западен Балкан, а притоа истата да не е резултат на *Европските иницијативи* или поврзана со нив. Затоа е потребно ЕУ да охрабрува подиректна соработка помеѓу државите во Западен Балкан.



Слика 5. Графички приказ на досегашните мисии на Европската унија ширум светот

Извори: Компилација на податоци преземени од Совет на Европска унија и Институт за безбедносни студии на ЕУ.

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА МЕХАНИЗМИТЕ НА ЕУ ЗА КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

1. ПОЗАДИНА И ТЕКОВНА СОСТОЈБА

Кризниот менаџмент се појави како нов предизвик во функционирањето на Европската унија. Тој стана витална компонента на Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП), со што на тој начин се пополнува комплетот на политички средства кои стојат на располагање на поширокиот концепт на заедничка надворешна и безбедносна политика (ЗНБП). Политичкото значење на ваквиот развој е стигнато до таму што денес ЗНБП и ЗБОП од политичките и општествените научници се третираат како еден од домените на истражување. Во тој контекст е и истражувањето на анализата за првите мисии на кризен менаџмент на Европската унија. Резултатите од истражувањето укажуваат на начинот на одвивање на овие операции, на поуките што можат да се извлечат и што е најважно дали институциите на ЕУ извлекуваат поуки за себе.

1.1. Етапно воспоставување на капацитети за кризен менаџмент

Во раните 1990-ти, активностите на ЕУ во кризниот менаџмент и превенцијата на конфликти се покажаа како недоволни во превенцијата на избивање и ескалација на војни во поранешна Југославија. Кога скоро по една деценија нестабилност во регионот на Западен Балкан во 1998/99 год. кризата во Косово поттикна нова рунда на непријателства во регионот, ЕУ прифатила дека нејзината постоечка стратегија беше недоволна за да се постигне примарната цел кој беше дефинирана како стабилизација на регионот и воспоставување на добрососедски релации помеѓу државите. Така, ЕУ која долго време беше претпазлива во врска со постепениот

развој на нејзините одбранбени способности,⁴⁸⁹ одеднаш се најде принудена да разви значително поамбициозна стратегија, (прво за Западен Балкан а потоа и пошироко) која воглавно ќе се заснова на промена на безбедносно одбранбената политика на Унијата. Иако почетоците на ваквата амбициозна стратегија се наоѓаат во Договорот од Маастрихт кој даде нејасна основа за идна заедничка одбрана на Унијата и последователно дефинирањето на на Петербуршките задачи за ЗЕУ и потоа континуитетот на промените во таа насока со Договорот од Амстердам. сепак, најголемиот исчекор е направен 1998 год. со состанокот во Сен Мело кога лидерите на Франција и Велика Британија- двете воено најмоќни членки на Унијата- ќе ја декларираат потребата за развој на респективни одбранбени капацитети независни од *Трансатланската врска*. Потоа согласно член 17 од Амстердамскиот договор кој зборува за префрлување на компетенциите на ЗЕУ на ЕУ, со одлуките на Советот на министри на ЗЕУ од 13 ноември 2000 год. во Марсеј целосно ќе престанат активностите на ЗЕУ со што ЕУ ќе се здобие со статусот на единствена легитимна европска организација за безбедност и одбрана.⁴⁹⁰ По ова забрзано ќе следат серија на состаноци како: Келн во јуни 1999 год. каде Хавиер Солана ќе биде назначен за двојната функција Генерален секретар на советот и Висок претставник за ЗНБП; па Хелсинки каде ќе се одлучи за исполнување на *Водечката цел* да се формираат наменски сили со капацитет на распоредување од 50.000 до 60.000 воен персонал⁴⁹¹ и да се формира Воен комитет; па Европскиот совет од јуни 2000 год. заседаван во Португалија во Санта Марија де Феира со заложбите за создавање на цивилни капацитети за кризен менаџмент дефинирани во четири приоритени области -полиција, владеење на правото, цивилна администрација и цивилна заштита; и Самитот во Ница кој ќе го потврди концептот на Европски безбедносен и одбранбен идентитет (ЕБОИ) и ќе одлучи за воспоставување во рамките на Советот воени и политички структури кои ќе обезбедуваат политичка контрола и стратегиски насоки

⁴⁸⁹ Со неуспешната борба на Западно европската унија (ЗЕУ) од половина век, од 1948 година па се до нејзиното исчезнување во 1999 година.

⁴⁹⁰ Митревска Марина (2008), 65

⁴⁹¹ Податокот земен од European Union External Action, достапен на:

<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/capabilities/military-capabilities?lang=en>

за дејствување на кризниот менаџмент.⁴⁹² Во насока на цивилната компонента на кризниот менаџмент, Европскиот совет во Гетеборг во 2001 год. во своите заклучоци ќе го нагласи владеењето на правото, а конференцијата на министри истата година ќе воспостави обврска да се запази капацитетот од 5000 полицајци од кои 1400 треба да се на располагање во најкраток рок и останат цивилен персонал.

Во мај 2004 год. Водечките цели од Хелсинки од 1999 ќе бидат променети во нови Водечки цели 2010, кои повикуваат државите членки да бидат способни до 2010 год. да одговорат со брза и одлучна акција применувајќи потполно доследен пристап на целокупниот спектар на операции на кризен менаџмент покриени со Договорот за Европска унија. Искуството од Операција Артемис во Демократска Република Конго беше репер за развојот на *борбените групи*. Потекнувајќи од Француско-Британскиот предлог и одобрено од Германија во 2004 год. првите борбени групи требаше да се подготвени до 2007 год. Тогашниот нов концепт на борбени групи беше дизајниран да обезбеди групации на сили потребни да се овозможи брз одговор на криза, состоејќи се од батаљонски формации од по 1500 војници.⁴⁹³ Во 2004 год. под покровителство на Советот ќе бидат елаборирани и *Цивилни водечки цели 2008*.⁴⁹⁴ Целите ја изразуваат амбицијата на ЕУ да биде способна да отпочне мисија за 5 дена откако ќе биде одобрен Концептот за кризен менаџмент од Советот. Тоа подразбира подобрена способност на ЕУ да се распоредува брзо, вклучувајќи ги и цивилните средства истовремено со воените на почетокот од операција. Специфичните цивилни ЕБОП способности треба да бидат распоредливи за 30 дена од одлуката да се отпочне мисија.

⁴⁹² Митревска Марина (2008), 69

⁴⁹³ Emerson, Michael & Eva Gross. „Evaluating the EU’s Crisis Missions in the Balkans“, CEPS Paperback Series, issue: 2 / 2007, 4

⁴⁹⁴ Council of the European Union, „The Civilian Headline Goal 2008“, достапно на <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf>

Прилог 7. Етапно воспоставување на способности за кризен менаџмент на ЕУ⁴⁹⁵

Февруари 1992 год., Договорот од Маастрихт: „Заедничката надворешна и безбедносна политика ќе ги вклучува сите прашања поврзани со безбедноста на Унијата, вклучувајќи го и *евентуалното* врамување на заедничка одбранбена политика, која *би можела со тек на време* да доведе до заедничка одбрана“.

Октомври 1997 год., Договорот од Амстердам: „Заедничката надворешна и безбедносна политика ќе ги вклучи сите прашања поврзани со безбедноста на Унијата, вклучувајќи го и *прогресивното* врамување на заедничка одбранбена политика која *би можела* да доведе до заедничка одбрана“.

Декември 1998 год., Сен Мало: „Унијата *мора* да располага со капацитет за автономна акција, поддржан од респективни воени сили, начин за одлучување да ги употреби и подготвеност тоа да го направи, со цел да одговори на меѓународните кризи“.*

Декември 1999 год., Европскиот Совет од Хелсинки: „Државите членки мора да се способни до 2003 год. да распоредат во рок од 60 дена и да оддржат најмалку една година воени сили во јачина од 50000 до 60000 способни за целиот спектар на Петербуршките задачи.“**

Јуни 2000 год., Европскиот Совет од Фира: „Меѓународните напори за зајакнување и онаму каде што е потребно повторно воспоставување на кредибилни локални полициски сили не можат да бидат потполно успешни ако полицијата не е комплементирана со функционален судски и казнен систем.“***

Ноември 2001 год., беа направени заложби од Советот за одржување на капацитет од 5000 полицајци и друг цивилен персонал, од кој 1400 треба да се на располагање веднаш на барање.

Мај 2003 год., Советот за општи работи и надворешни односи (GAERC): „ЕУ сега има оперативна способност врз целиот спектар на Петербуршки задачи, ограничени со „ризикните недостатоци.“****

Јуни 2004 год., Европскиот Совет од Брисел: Државите членки „мора да се способни до 2010 да одговорат со брза и одлучна акција применувајќи потполно усогласен пристап кон целиот спектар на операции на кризен менаџмент според Договорот за Европска унија. ... (Минималните) пакети на сили мора да бидат воено ефективни, веродостојни и кохерентни и да бидат широко засновани на концептот Борбени група.“ (Водечка цел 2010). *****

⁴⁹⁵ Emersal, Michael & Eva Cross. „Evaluating the EU’s Crisis Missions in the Balkans“, CEPS Paperback Series, issue: 2 / 2007, 3.

*Канцеларија за Надворешни работи и Комонвелтот, Заедничката декларација објавена на британско-францускиот самит во Санкт Мало, Франција, 03-04 декември 1998 година, Лондон, 4 декември 1998 година.

** Европскиот совет, заклучоците на претседателството на Европскиот совет во Хелсинки на 10-11 декември, SN 300/1/99, Брисел, 1999.

*** Европскиот совет, заклучоците на претседателството од Европскиот совет во Санта Марија де Феира од 19-20 јуни, SN 200/100, Брисел, 2000 година.

**** Совет за општи работи и надворешни односи (GAERC), заклучоци на GAERC состанокот на 19 мај, Брисел, 2003 година.

***** Европскиот совет, заклучоците на претседателството на Европскиот совет во Брисел на 17-18 Јуни, SN 10679/2/REV 2, Брисел, 19 јуни 2004 година.

Така пројавените политички чекори кон станувањето на ЕУ оперативна во кризниот менаџмент, сега се официјален услов за умешното делување на институтите на ЕУ. ЕУ одлучи да цели кон опсежен и интегриран концепт на кризен менаџмент во рангот од миротворство и чување на мирот до воспоставување на владеење на законот со полиција и судство, со комплетна воено-цивилна колекција на инструменти онаму каде е потребно.⁴⁹⁶

1.2. Серија на мали мисии

По долгите подготовки, следеше серија на мали мисии, почнувајќи од 2003 год. со првата полициска мисија во Босна и првата воена мисија во Македонија. За само точно 4 години биле преземени вкупно 16 оперативни мисии од кои 6 беа целосно завршени. Најголем број од нив беа на Балканот, па потоа следат Африка, па Средниот Исток, Јужен Кафказ и Југо-источна Азија. Почетната статистика покажува поголем фокус кон цивилните отколку кон воените мисии, наспроти она што беше очекувано кога ЕБОП беше лансирана.⁴⁹⁷

Ангажирањето на ЕБОП во Западен Балкан беше суштинско, па оттука и самите операции беа внимателно набљудувани поради квалификацијата на најсложени мисии- токму поради обврската на ЕУ за Европеизација на регионот која по својата природа е перменентна- за разлика од другите мисии кои се подведувале под делумно познат модел.

⁴⁹⁶ Emerson, Michael & Eva Gross (2007), 5

⁴⁹⁷ Исто, 5

Имено, мисиите на Балканот делуваа под еден друг модел наречен стабилизација-интеграција, кој опфаќа процес на премин од првиот императив на стабилизирање за завршување на очигледниот конфликт па се до долгорочната цел за интеграција во ЕУ. Иако брзиот институционален развој на ЕБОП општо земено бил позитивно признат, сепак дизајнот на овие специфични мисии, бил зачестено критикуван.⁴⁹⁸ Како прво, расправано е дека овие мисии не биле мисии на кризен менаџмент во традиционална смисла. БиХ, Македонија и Косово во голема мера беа веќе претходно пацифизирани од постојаното меѓународно присуство, па во таа смисла не биле ништо друго туку тренинг полигон за инструментите на ЕБОП. Реформските проекти преземени со полициските мисии во БиХ и Македонија, и широкиот спектар активности во сферата на владеење на правото кои тековно се одвиваат во Косово, се однесуваат многу повеќе на долгорочни задачи од институционалниот развој, отколку краткорочни задачи на кризен менаџмент кој во основа е привремена активност на било кое поприште од операција.⁴⁹⁹

Но, од друга страна не смее ниту да се занемари фактот дека предноста на операциите на ЕБОП лежи во фактот што тие се спроведуваат под политички притисок, затоа што политичарите повеќе разговараат со политичари отколку што менаџерите (Комисијата) разговараат со политичарите. Согласно ваквата логика, мандатот на мисијата во држава која е во процес на Европеизација, требаше да се менува од наметнување на управни одговорности како што е правото и должноста за насилна интервенција на војската или полицијата на ЕУ, па се до улоги на советување, тренинг и институционален развој. На тој начин, на ЕУ и остана да се соочи со последиците на вака избраната логика. Практично, тоа наложува импресивна задача на развој и координирање на сложената институционална, легална и административна структура на ЕУ, како и поврзаност со НАТО. Предизвиците со кои било која операција и другите теренски мисии на ЕБОП се соочија, се слични на

⁴⁹⁸ International Crisis Group, *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU*, Europe Report No. 164, ICG, Brussels, 6 September 2005.

⁴⁹⁹ Orsini, D. „Future of ESDP: Lessons from Bosnia“, *European Security Review*, No. 29, June 2006.

оние кои се искусени од Обединетите Нации и другите меѓународни организации.⁵⁰⁰ Во тој однос, донесувачите на одлуки во ЕУ можат да се инспирираат од минатите искуства на ОН и од начинот на кој полициските мисии се организирани и структурирани, особено во однос на синџирот на командување.

Ваквите искуства за возврат го поставуваа прашањето каде лежи неповрзаноста помеѓу аспирациите на ЕБОП од една страна и перцепираните недостатоци на актуелните операции од друга?!

1.3. Премин од стабилизирање кон интегрирање

На Балканот замислениот модел беше во фазата на стабилизација да се даде можност за брзо реализирање на процесот на интеграција во ЕУ, со легислативно усвојување на нормите и стандардите и нивна задолжителна имплементација.⁵⁰¹ Стабилизацијата е всушност краткотраен кризен менаџмент чиј период може да биде од неколку месеци до неколку години со фокус на воените операции на ЕБОП, додека интеграцијата пак е долготраен процес кој може да се протега низ период од неколку декади, со вклучување на широка област именувана како владеење на правото, со широк спектар на функционирање на полицијата, судството, казнениот систем, со вложување во општиот квалитет на управување, што за возврат претставува круцијален фактор за економскиот развој. Практично она што започнува како операции на кризен менаџмент јасно во зоната на ЕБОП под надлежност на Советот, завршува како дел од пред-пристапниот процес на *Европеизација* под надлежност на Комисијата.⁵⁰² Но, искуството од ЕБОП мисиите во Западен Балкан покажа дека крајната цел за интеграција во Унијата не треба да ги надминува потребите за стабилизација до таму што дизајнот и мандатот на мисијата ќе бидат несоодветни за локалната средина. Како во

⁵⁰⁰ Сузан Пенкса ги споменува термините: сложеност, мултидимензионалност и интеграција на политиките.

⁵⁰¹ Emerson, Michael & Eva Gross. (2007), 6

⁵⁰² Исто, 7

случајот со БиХ која требала да биде помалку зависна од директната интервенција и повеќе фокусирана на помош за властите самите да си ги спроведуваат реформите, но искуството со ЕУПМ покажало дека напротив потребна била зголемена улога во надзорот па дури и по цена на неизвршниот мандат. Тука е и примерот со Македонија, каде во корист на процесот на интеграцијата, беше одлучено воената мисија на ЕУ да се замени со полициски мисии, токму поради политичките планови за пристапот на Македонија кон ЕУ.

Во прилог ќе биде елабориран и уште еден момент кој исто така одлучува дали мисијата ќе биде дел од функцијата на стабилизација или процесот на интеграција - прашањето за извршноста на мандатите.

1.4. Прашањето за мандатите на мисиите за кризен менаџмент

Мисиите на кризен менаџмент имаат почетна поделба помеѓу цивилната и воената сфера. Би можело да се претпостави дека соодветните мандати за цивилните задачи би биле задачите кои се во врска со владеење на правото а мандатите за воените операции со задачите за чување на мирот и превенција на избивање на меѓуетничко насилство и цивилна војна.⁵⁰³ Но, примерите на БиХ и Македонија покажуваат дека не постои јасно разграничување на мандатите на воени и цивилни. Првата причина е долготрајното присуство на силите на теренот кој со текот на времето ја менува безбедносно -политичката и економската слика, па согласно тоа мисијата на ЕБОП мора да се прилагодува менувајќи ги своите задачи. Случајот со БиХ укажува и на една друга можност доколку не се променат задачите- користење на мандатот на мисијата која се изведува паралелно, односно воената мисија беше употребена да ги пополнува празнините на полициската мисија. Сепак, промената на задачите е неминовно врзана и со официјално менување на мандатите.⁵⁰⁴

⁵⁰³ Emerson, Michael & Eva Gross. (2007), 8

⁵⁰⁴ Така во БиХ со текот на времето борбата против организираниот криминал ќе го засени одвраќањето на потенцијално воено меѓуетничко насилство.

До денес повеќето мисии доживеаа да им се продолжат мандатите додека нивните интензитет и големина беа намалени.

Вториот момент е прашањето за (не)извршноста на мандатот и овластувањето за употреба на сила.⁵⁰⁵ Практичната конфузија по ова прашање се покажала на примерот со БиХ каде полициската мисија имала неизвршен мандат наспроти извршниот мандат на воената мисија која го користела во вршењето на полициски задачи за кои згора на тоа и не била обучена. Ставот дека полициската мисија на ЕУ не треба да има извршен мандат не се совпаѓал со условите на теренот кои не дозволувале ефикасно да се извршуваат полициските задачи. Слабиот мандат на мисијата, дополнет со недостатокот на искуство како и персонал кој е неподобен да ги исполни очекуваните задачи направија ЕУПМ да биде нефективна и неуспешна мисија според оценката на Меѓународната кризна група.⁵⁰⁶ Извештајот нагласува дека ЕУПМ ги потценила и димензијата и сложеноста на задачата во Босна.⁵⁰⁷

Ваквото прашање за (не)извршноста на мандатот е политички лакмусов тест за поврзаноста помеѓу ЕУ и партнерската држава поради импликацијата во односот протектор и протекторат при извршен мандат и е врска од типот на асистирање на суверена држава при неизвршен мандат. Ова прашање е од највисока политичка осетливост за државите аспиранти за полноправно членство во Европската унија, како во случајот со Македонија која бараше и во 2005 год. се здоби со статус на членка кандидат.⁵⁰⁸ Ситуацијата во БиХ беше покомплицирана. БиХ беше фактички протекторат со нефункционални политички институции што значително ја усложнувало работата на ЕБОП мисиите.

⁵⁰⁵ Постојат неколку вида на извршна овластувачка моќ: притвор, физичка интервенција да се спречи избивање на насилство и распуштање на полицајци, судии или други службеници поради корупција или непочитување на договорени политички цели.

⁵⁰⁶ Види ICG, 2005a: *Bosnia's stalled Police Reform: no Progress, no EU*. Europe Report Nr 164, 6 September 2005: International Crisis Group.

⁵⁰⁷ Еден едноставен индикатор за недостаток на успехот е дека стапката на криминал во Босна се зголемил наместо да се намали по испраќањето на ЕУПМ. Исто така, реформата на полицијата беше блокирана како што претставниците на Република Српска ја прикажале како напад врз темелите на суверенитетот на ентитетот, што е против виталниот српски интерес. (ICG, 2005a: 15).

⁵⁰⁸ Emerson, Michael & Eva Gross. (2007), 9

Поврзано со мандатите, друг одлучувачки елемент кој влијае на ефективноста на сите ЕБОП мисии во Западен Балкан, имено, колку успешно тие ги извршуваат своите задачи е условен покрај од институционалните и оперативните врски помеѓу засегнатите страни во ЕУ и разграничувањето на надлежностите туку и од последователниот баланс на силите кои делуваат на теренот. Манифестација на последново беше забележана и во Македонија, каде што приоритетот на владата да го задржи статусот на кандидат за ЕУ, водеше кон притисок за брзо завршување на воената операција и особено цивилните мисии кои ја следеа што резултираше со предвремен завршеток на присуството на ЕБОП активностите и трансфер на одговорноста на полициската реформа водена од Комисијата.

1.5. Координација на пренатрупан терен

Кординацијата на активностите при мисиите на ЕБОП може да биде разгледувана од две перспективи. Првата е институционалната која бара усогласеност на активностите кои беа испреплетени низ столбовите согласно нивната компетентност: првиот поврзан со економските и прашањата од долгорочен развој; вториот со надворешната безбедносна и одбранбена политика кој требал да биде (барем декларативно) краткорочно насочен кон безбедноста; и третиот со слободата, безбедноста и правдата ангажиран околу безбедноста на границите и против криминалните активности. Импликацијата од ова била што иако операциите на кризен менаџмент лансирани под закрила на ЕБОП потпаѓаа по вториот столб, со одвивањето на транзиционата логика на Балканот, сите три столба стануваа инволвирани, со многу сложена координација и секвенционални прашања со кои се судираа институциите. И покрај претходните обиди за рационализација и кординација на ваквата поставеност на системот преку *Документот за процедуриите на кризниот менаџмент* од ноември 2000 год., па процесот на *цивилно-воена координација* промовиран од Данското претседателство две години

подоцна и настапот на Секретаријатот на Советот со инструментот *Координациони тимови за одговор во криза* (КТОК),⁵⁰⁹ сепак сето тоа останало само на ниво на свесност дека институциите на ЕУ се справуваат со широк спектар на инструменти. Според парадигмата на *негајтивна координација*, институциите или единките се обидуваат да се осигураат дека секоја нова иницијатива од некој друг, нема да ги поткопа нивните *status quo* интереси.⁵¹⁰ На тој начин се појавува голема неодредена зона на надлежности и резултатот е дека во полето на цивилен кризен менаџмент и градењето на мирот, врските помеѓу Советот (Секретаријатот) и Комисијата, ако ништо друго, тогаш се барем иницијално напнати и натпреварувачки. Во изминатиот период институциите решиле да работат усогласено и научиле како да го прават тоа, но сепак со задоцнување во однос на времето кога Унијата својата улога со мисиите во Западен Балкан ќе ја спроведува во неусогласена институционална атмосфера.

Она што не било разрешено институционално во Брисел морало да се прикпува на теренот. Тоа е втората перспектива на координација на активностите. Така, во ситуацијата на БиХ комбинираното цивилно и воено присуство на ЕУ беше обележано со слаба координација и недостаток на дизајн на задачи или јасна хиерархија помеѓу цивилните и воените операции. Во Босна, покрај соработката со другите меѓународни актери, ЕУ морала да го разрешува проблематичното прашање на усогласување помеѓу полицијата (ЕУПМ), војската (ЕУФОР) и политичкиот меѓусклоп (преку специјалниот претставник на ЕУ) со тоа што успеала до крајот на 2005 год. да усвои збир на оперативни принципи, со преземање на одговорноста за целосна координација од страна на СПЕУ.⁵¹¹ Во Македонија, полициската мисија беше отпочната една година

⁵⁰⁹ CRCTs- Crisis response coordination teams.

⁵¹⁰ Урсула Шредер убаво го објаснува ваквиот однос каде иницијативите на Советот од ЕБОП воделе кон одбранбени реакции од Комисијата, што и всушност било предвидено. Теориски, Советот/ЕБОП бил загрижен за кризните и итни ситуации, што значи краткотрајна безбедност, додека Комисијата е загрижена за долготрајни политики или превенција на конфликти и институционален развој. Сепак, Советот следел експанзионистичка стратегија, доделувајќи си себе мандати да навлезе во сферата на владеењето на правото, судството и цивилната заштита. Дефиницијата пак на Комисијата за сопствените надлежности, значително се поклопува со оние на Советот, секогаш кога тој оди надвор од стриктно воената сфера. Со тоа Советот се придвижувал од вториот кон првиот и третиот столб и од краток кон долг рок на делување.

⁵¹¹ Emerson, Michael & Eva Gross. (2007), 11

откако отпочна полициската мисија во БиХ, па така не може да се констатира дека Унијата имала доволно време да го примени иницијалното босанско искуство. Тоа е и една од причините зошто изникнал истиот проблем за координација помеѓу краткорочните стабилизациони и долгорочните развојни мисии, односно Проксима водена од ЕБОП со тенденција за инволвирање во долгорочни прашања на институционален развој и реформа, кои се централна грижа на програмите водени од Комисијата и финансирани од буџетот за КАРДС програмата.⁵¹² Непоправливо лошата комуникација помеѓу некои од вклучените бројни ЕУ актери- СПЕУ, Амбасадорот на претседателството на ЕУ, Шефот на делегацијата на европската комисија, Шефот на полициската мисија Проксима и Канцеларијата на европската агенција за реконструкција во Скопје- била делумно разрешена со воведувањето (за прв пат) на функцијата *двокајосѝ* со која Шефот на делегацијата на Комисијата и СПЕУ да се обединиле во една личност.⁵¹³

Босна и Македонија, видоа и дополнителна сложеност, покрај онаа внатрешната во ЕУ, со присуството на фактички сите поголеми интернационални организации како НАТО, агенциите на ОН, ОБСЕ, Светската банка, Меѓународниот монетарен фонд и Советот на Европа. Ваквата состојба може слободно да се етикетира како *йрејолна меѓународна сцена*, во која комуникациите помеѓу страните биле наводно нецелосни и нетранспарентни, процедурите за координација повеќе формални отколку ефективни, со тензии околу очигледното потценување на ОБСЕ.⁵¹⁴

1.6. Ефективност на мисиите

Генерален е заклучокот дека не постои прецизен критериум за успех на мисиите на ЕУ. Од друга страна, од политички причини постои интерес кај институциите на ЕУ да се презентира како успешно реализирано се она што било планирано. Во таа смисла може да се

⁵¹² Michael & Eva Gross. (2007), 11

⁵¹³ Исто, 11

⁵¹⁴ Исто, 12

зборува за минимален стандард за успешност кој се сведува на успешно распоредување на мисија или операција на одреден географски простор. Според овој стандард, настрана од проблемите со регрутирање на персоналот и снабдување со техника, освен задоцнетото распоредување на ЕУЛЕХ, мисиите на ЕУ влегуваат во групата на успешни мисии бидејќи ниту една од нив не се соочи со поголеми невољи.⁵¹⁵ Позитивна околност во тоа беше и што некои од нив беа мисии на преземање од НАТО или ОН, па дури и кога почнуваа од „нула“ мисиите на ЕБОП го имаа зад себе искуството во таа сфера на другите меѓународни организации, но сосема друго е прашањето дали беше користено таквото искуство. ЕУ дефинитивно се покажа како недоволно подготвена да навреме ги обезбеди ветените заложби на нејзините земји членки. Покрај недоволниот број на персонал се јавил и проблемот на квалитетот на тој персонал. Оваа тешкотија претставува дополнителен предизвик за идните мисии на цивилен кризен менаџмент и истата врз основа на искуството од претходните ЕБОП мисии била земена во предвид при планирањето на мисијата во Косово. Оваа слабост била делумно исправена со формирањето на Цивилни тимови за одговор (ЦТО)⁵¹⁶ и прирачници за обука и стандарди по кои ќе делува персоналот на ЕУ, но затоа никогаш не било прецизно дефинирано што се подразбира под Европски стандарди под кои лесно се водеа мандатите на мисиите. Така, во една нејаснотија за тоа што е реалната цел, останало отворено за толкување дека присуството на ЕБОП на ЕУ е само до степен на симболичност.⁵¹⁷ Улогата на униформираниите воени и/или полициски сили која е главно симболична, може да се смета за еден суптилен стандард на успешност на мисијата. Силите се видливи за медиумите и општеството и покажуваат дека

⁵¹⁵ Исто, 12

⁵¹⁶ CRT- Civilian Response Teams. Правна основа за нивното формирање е документот на Советот на европска унија 10462/05 од 23.06.2005 а се повикува на Цивилната водечка цел 2008 која предвидува формирање на *Мултифункционални ресурси за цивилен кризен менаџмент во интегриран формат* кои вклучуваат брзо распоредливи *Цивилни тимови за одговор*.

⁵¹⁷ Впрочем, како за полициските така и за воените мисии може да се рече дека јасната цел им била да се има видливо присуство на сили во Европски униформи, доволни да обесхрабрат секое избивање на обновено насилство, најверојатно под претпоставка дека потенцијалните белации ќе бидат разубедени ако тие веруваат дека можат да бидат воведени појаки ЕУ сили или мандати за интервенција доколку е потребно.

поредокот се надгледува со импликација дека тие можат да се заменат со многу посилна улога доколку се јави таква потреба. Тактички, тоа води до сигнализирачко присуство на уверливо одвраќање, кое всушност не е неопходно да биде употребено. Но, да се опише таквата улога во официјален мандатен документ би било политички невкусно, па затоа и било одлучено да се оди кон целта со позитивен призвук-Европски стандарди, кои можат да се сметаат за поригорозен стандард на успешност на мисиите на ЕБОП. Но, примерите од мисиите на Балканот покажуваат на проблемот од недостатокот на употреблива дефиниција за тоа што е Европски стандард, па така, не можеме да зборуваме дека постои некаков репер за успех. Па дури и да се знаат ваквите Европски стандарди, предвиденото траење на мандатите од неколку години е исто така несоодветно кратко за постигнување на таквиот стандард.

Во контекст на проблемот со снабдувањето, снабдувањето со ресурси и техника се смета за помалку сериозниот во споредба со обезбедувањето персонал, па така е и полесниот за справување. Навистина, свеста за недостатоците е значајна и најверојатно ќе води до неопходните реформи со кои во иднина операциите на ЕУ нема да бидат принудени да се справуваат со дополнителните одговорности на сложените регулативи за снабдување за различни услови напишани од Комисијата.

Многу поважен стандард за успех е тоа дали мирот бил сочуван и консолидиран на поприштето на операција кое претходно страдало од цивилна војна или од сериозни закани од внатре-етничко насилство.⁵¹⁸ Мирот беше зачуван како во БиХ, така во Македонија и Косово. Ако целта на Унијата беше реализирање на процесот стабилизирање-интегрирање, поаѓајќи од значењето на стабилизирањето како запирање на насилството и цивилната војна или враќање на редот во државите кои се во колапс, тогаш првата цел е остварена. Внатрешно етничките тензии можеби во помал интензитет и на различно ниво- некогаш локално, некогаш на ниво на владини структури- се провлекуваат прилично долго, што на некој начин повторно укажува на потребата да се менува фокусот на мисиите. Промената не беше само на фокусот на мисиите туку и на

⁵¹⁸ Michael & Eva Gross. (2007), 13

нивниот формат и последователност. Во БиХ по една цела декада беше завршена полициската мисија, завршувањето на воената мисија е исто така на повидок а земјата се наоѓа на патот на европската интеграција. И Македонија е на истиот пат веќе подолго време со завршувањето на сите мисии на ЕУ кои во оваа држава ја запазија својата стратешка последователност во која цивилните мисии следат по воените.⁵¹⁹ Ситуацијата со целосниот мир во Косово е некако сеуште нејасна а интеграцијата која не е во игра како опција, делува прилично недостижно во моментов.

Гледано низ призма на другите меѓународни актери, усахот на ЕУ со мисиите на Балканот е минорен. Ако се има во предвид фактичката состојба на преполнета меѓународна сцена во која ЕУ е само еден од актерите во комплементарно дејство и ако не се занемари дека ЕУ на сцената доаѓаше подоцна од другите актери во сите три наши рагледувани случаи, тогаш поголемата заслуга за успехот ја носат другите меѓународни актери. Сите три сцени БиХ, Македонија и Косово веќе претходно беа пацифизирани поради акциите на НАТО или ОН. Во сите три сцени реформите во политичко економскиот систем и во сферата на безбедноста покрај активностите на Унијата, беа потпомагани од други организации, па во таа смисла „ЕУ следеше претпазлива, не толку ризична политика за поплочување на нејзиниот пат во полето на кризен менаџмент. До одреден степен ова биле институционални тренинг вежби, кои сами по себе се легитимни, па нивото на успех, следствено на тоа не би требало да биде преценето.“⁵²⁰

⁵¹⁹ Исто, 13

⁵²⁰ Michael & Eva Gross. (2007), 14

2. ИНСТРУМЕНТИ НА ЕБОП ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

2.1. Употребени воени инструменти

2.1.1. Воена мисија- Операција Конкордија

За време на кризата во Република Македонија Европската унија за првпат ги тестираше инструментите на ЗНБП и евентуално ЗБОП преку Генералниот секретар и Висок претставник Хавиер Солана кој под знамето на Унијата ги предводеше преговорите за разрешувањето на кризата. Тоа беше прв случај каде Унијата и НАТО тесно соработуваа и беа пример како *Западната дипломатија* стабилизира една земја. Логична последователност на тие настани беше и првата воена мисија преземена под ЗНБП/ЕБОП- Операција Конкордија. Конкордија беше тест за кредибилитетот на ЕУ и нејзиното успешно спроведување го попочи патот кон други мисии во други предизвикувачки сцени и со тоа таа ги постави темелите за развојниот профил на ЕУ како воено безбедносен актер.

Со успехот на мисијата Конкордија повторно се потврди успешното делување на Европската унија во кризата во Македонија 2001 год. Така, Унијата само една деценија по зачнувањето на своите структури на кризен менаџмент се покажа дека успешно може да го применува сеопфатниот пристап. Охрабрена од почетниот успех на Конкордија, Унијата се впушти во дополнителни безбедносни аранжмани на просторот од Западен Балкан.⁵²¹ Наспроти позитивните оценки кои се однесуваат на планирањето и примената на мандатот, мисијата се соочи со извесни слабости во контекст на координацијата со НАТО и координација внатре во самата Унија- два предизвика кои мисијата не можеше во потполност да ги задоволи.

Мисијата Конкордија отпочна на 31 март 2003 год.⁵²² а заврши на 15 декември 2005 год. Правната основа за отпочнување на Конкордија ја даваат Здружената акција на советот од 2003/92/CFSP и Одлуката на

⁵²¹ Конкордија на некој начин претставуваше претходник за операцијата ЕУФОР Алтеа (Althea), мисијата во Босна и Херцеговина отпочната 2004.

⁵²² Види Council of the European Union, Decision 7537/03 relating to the launch of the EU Military Operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia, Brussels, 18.03.2005.

советот 2003/7537/ CFSP од 18 март 2003 год. Во нив стои дека Европскиот совет ја искажува подготвеноста на Унијата да преземе следбеничка операција во Поранешна југословенска република Македонија со цел да придонесе за стабилна, безбедна околина за да може владата на Македонија да го имплементира Охридскиот рамковен договор. Во таа насока придонесот на Унијата е заснован на широк пристап со активности кои ги зафаќаат аспектите на владеење на правото, вклучувајќи ги програмите за развој на институции и полициски активности кои треба меѓусебно да се поддржуваат и засилуваат. Ваквите активности заедно со програмите на Комисијата под КАРДС регулацијата ќе придонесуваат за севкупниот мир во Македонија како и пошироко за политиката на Унијата во регионот односно процесот на стабилизација и асоцијација. За таа цел Унијата назначи СПЕУ кој ќе го консолидира мирниот политички процес и ќе осигура кохерентност на надворешната акција на Унијата и координација со напорите на меѓународната заедница. Конкордија го користеше имотот на НАТО согласно договорот Берлин плус. Имено, со Конкордија, ЕУ го презема само тактичко оперативниот дел од Сојузничка Хармонија, додека НАТО ја задржа советничката улога.⁵²³

Конкордија го имаше истиот оперативен мандат како Сојузничка Хармонија и во суштина претставуваше еден вид вежбовна мисија за ЕБОП, во смисла што последователно силите на ЕУ ги заменија СФОР силите на НАТО во БиХ. „Во смисла на подобрување на општествената и економската ситуација во земјата, проектите за цивилно воена соработка во поранешните кризни реони, помогнаа операцијата да воспостави релации со локалното население и со тоа го подигна угледот на ЕУ како безбедносен актер.⁵²⁴ Овој аспект беше особено значаен во смисла на тоа што локалното население, специфично албанската популација

⁵²³ Генералот Рајнард Фејст (Германија) ја прими задачата на Оперативен командант на ЕУ. Со продолжување на мандатот со Одлуката на советот 2003/563/CFSP од 29 јули 2003, првиот Командант на ЕУ силите, Генерал мајор Пјер Марал (Франција) беше заменет со Генерал Луис Нелсон Фереира дос Сантос (Португалија) во септември 2003 год.

⁵²⁴ Види „Concordia Soldiers Improve Relationship with Community“, EUFOR Concordia News, 15 September 2003 (достапно од 05.05.2006 на <http://www.delmkd.cec.eu.int/en/Concordia/news2003-09-15.htm>).

преферираше да останат војниците на НАТО.“⁵²⁵ Од друга страна, македонската влада претпочиташе да нема тешко вооружено воено присуство во земјата, што би можело да ги загрози нејзините апликации за членство во НАТО/ЕУ. Со оглед на стабилната ситуација на теренот, величината на мисијата Конкордија од 350 војници беше доволна за извршување на нејзините задачи предвидени со мандатот.

Во однос на мандатот постоја одредени оперативни тешкотии. Како значаен проблем беше наведена не/размената на информации на релација НАТО-ЕУ. Понатаму, проблемите од несовершена внатре-ЕУ координација, одделувањето на воените и политичките структури поради сложениот ланец на командување условен од НАТО-ЕУ релацијата, исто така беа непосакувани бидејќи воената мисија суштински претставува поддржувачки елемент во пошироко политичко ангажирање. Во однос на координацијата, ланецот на командни структури кој беше воспоставен на основата на Берлин плус договорот и тесно моделиран со НАТО структурите, не бил идеален за промоција на координацијата помеѓу цивилни и воени инструменти, ниту пак придонесувал за испраќање на координирани пораки до македонските власти.⁵²⁶

„Со обзир на зависноста од безбедносно присуство ЕУ/НАТО во Македонија, оценката на ЕУ за безбедносниот развој во Македонија заклучуваше дека меѓународното воено присуство не е повеќе потребно, но, понатамошни мерки беа потребни за да се воспостави владеење на правото во поранешните кризни региони.“⁵²⁷(...) Овие фактори доведоа до креирање на ЕУПОЛ Проксима, втората ЕБОП полициска мисија по ЕУПМ во БиХ.“⁵²⁸

⁵²⁵ Gross, Eva. „Civilian and Military Missions in the Western Balkans“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007,135

⁵²⁶ Поделбата на задачата помеѓу НАТО и ЕУ испраќала различни пораки до владата домаќин како и несогласувања за тоа каков граничен менаџмент е потребен-при што НАТО застапувал воени а ЕУ цивилни инструменти.

⁵²⁷ Останатите безбедносни проблеми подразбираа пролиферација на оружје, слаба коалициона влада, територии надвор од контролата на спроведување на законот во етничко албанските доминирани реони и недостаток на доверба во полицијата кај јавноста.

⁵²⁸ Gross, Eva. „Civilian and Military Missions in the Western Balkans“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007,136

2.1.1.1. Научени лекции од Конкордија: достигнувања и недостатоци

Кога се работи за доследната примена на инструментите и пренесувањето од воени кон цивилни ЕБОП мисии следено од програмите на Заедницата во подготовката за евентуалниот статус на кандидат за ЕУ, кој беше доделен дури во 2005 год. тогаш ЕУ е со позитивна квалификацијата како кризен менаџер во Македонија. Мисијата ги испроба успешно своите оперативните процедури и го исполни својот мандат за придонес кон стабилна и безбедна средина. Таа демонстрираше ефикасност на мулти ефекти и еластичност на правилно структурирани сили со скромна величина. Згора тоа, таа беше симбол на зголемената улога на ЕУ во меѓународната безбедност.

Од друга страна пак, таа постави одредени граници за воената сила во социо политичка околина ослабена од манипулации и дезинформации. Сепак, главните недостатоци, „особено се однесуваат на структуралните врски помеѓу политичките и воените аспекти од операцијата, покренувајќи ги трајните прашања за способноста на ЕУ да имплементира сеопфатен пристап кој ги поврзува воените, политички и економски инструменти.“⁵²⁹ Со оглед на постконфликтниот амбиент, но исто така и потрагата по кандидатски статус за ЕУ од страна на Македонија, идеално воената мисија требала да биде што е можно потесно усогласена со пошироките политички цели на ЕУ. Во текот на фазата на планирање на операцијата, строгото разграничување помеѓу Конкордија и различните инструменти на ЕУ веќе употребени, значело дека Конкордија не го искористила политичкиот инпут и стручност на дипломатскиот кадар од канцеларијата на СПЕУ. Блиските врски со НАТО на сметка на тесна поврзаност помеѓу Конкордија и другите инструменти на ЕУ, сепак, ја спречија ЕУ како целина од здобивањето на политичко влијание кое логично се очекуваше да го има во Македонија.

„Поаѓајќи од тоа дека Македонија претставуваше релативно неопасна сцена во која треба да се отпочне првата воена мисија на ЕБОП

⁵²⁹ Gross, Eva. „Operation Concordia (Fyrom) “, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 173-180, 180

операција, фактот што отпочнувањето на Конкордија не придонесе за посилно, во смисла на покоординирано, политичко, воено и економско присуство на ЕУ, мора да се гледа како на главен недостаток на Конкордија.⁵³⁰

2.1.2. Воена мисија - Операција ЕУФОР АЛТЕА

2.1.2.1. Суштина на мисијата

Операцијата Алтеа отпочна на 2 декември 2004 год. за да ја исполни задачата прецизирана во Анекс 1.А и 2 од Дејтонскиот договор и со тоа да придонесе за сигурна безбедна околина во БиХ со обезбедување одвраќање и успокојување. Легален мандат за операцијата и официјална одредба е резолуцијата на Советот на ОН 1551 која јасно ја вклучува референцата за одлуката на ЕУ да отпочне операција на крајот од 2004 год. Освен тоа резолуцијата на Советот на ОН 1575 дадена е основа за статус на силите која дозволува воспоставувањето на меѓународни стабилизациони сили во Босна како легален наследник на СФОР на НАТО. Во смисла на вистинските намери, никогаш не беше тврдено дека подготвеноста на ЕУ да го замени НАТО во БиХ вклучува било какви други скриени мотиви и дека не цели единствено за придонес на безбедноста во областа. Единствениот скриен мотив кој би можел да се открие е желбата за зајакнување на надворешната безбедносна политика на ЕУ со докажувањето дека може да управува со голема и сложена операција како што е Алтеа и да ја покаже додадената вредност на ЕУ за комбинирање на цивилни и воени мисии.⁵³¹ Дополнително на овие резолуции на ОН, ЕУ со својата Здружена одлука на Советот 2004/570/CFSP и Одлука на советот 2004/803/CFSP беше одлучено на највисоко ниво да се овласти таквата мисија и да се презентираат пред јавноста нејзините цели. За крајот на мисијата беше утврдено дека исто така ќе одлучи Советот.

⁵³⁰ Исто, 180.

⁵³¹ Lianos, Paraschos. „European strategic culture in the aftermath of Concordia, Artemis and Althea“, paper for 6-th Pan-European Conference on International Relations, University of Leichester, 2007, 32

Тоа е најголемата мисија која ја отпочнала ЕУ, со вклучување на 7000 војници од земјите членки на ЕУ како и од држави кои не се членки.⁵³² Извршниот воен мандат беше интерпретиран како активност за а) да се примени притисок врз криминалната мрежа, б) да се зајакне способноста и да се обезбеди директна помош на службите во БиХ за примена на законот, и в) да се смени пристапот со покажување дека криминалната мрежа не е непобедлива.⁵³³

ЕУФОР Алтеа воспостави кредибилитет за ЕБОП на ЕУ и транспарентност преку информативни кампањи и собирање и уништување на оружјето. Анкетите на теренот постојано потврдувале дека кредибилитетот на ЕУФОР не е ништо помал од оној на СФОР. Политичките лидери, без оглед на нивната партиска или етничка припадност биле во поддршка на ЕУФОР ако ништо повеќе, тогаш барем да не се дозволи да резултира со безбедносен јаз транзицијата од СФОР кон ЕУФОР.⁵³⁴ Од друга страна, не толку како негативна карактеристика, туку повеќе како неизбежни проблематичности се споменуваат: прво, потребата да се учи од сопственото искуство во смисла дека поддршката на борбата со организираниот криминал беше нова задача за сите во ЕУФОР. Тоа барало постојано да се прилагодува пристапот и истовремено да се градат релации со локалните власти за да се засили нивната доверба и зацврсти нивната решеност за борба со организираниот криминал; и второ, сложеноста да се управува со мултинационален штаб, која барала надминување на практичните предизвици како јазичната бариера, различни култури и начини на делување.⁵³⁵

Сепак постоеле и покомплицирани проблеми во врска со координацијата и преклопувањето со НАТО, кој ја зачува улогата за асистенција во реформите во одбраната. Имаше извесно преклопување и помеѓу ЕУФОР и ЕУПМ. Поради задоцнетите полициски реформи на

⁵³² Од тогаш ЕУ одлучи прогресивно да ја намалува големината на ЕУФОР и евентуално да задржи околу 25000 војници во земјата. (види го вебсајтот на ЕУФОР, <http://www.euforbih.org/index.html>).

⁵³³ Gross (2007), 143

⁵³⁴ Види Совет на ЕУ "ESDP in action: Supporting Bosnia on the way to the EU – Interview with Major General David Leakey, Commander of the stabilisation force (EUFOR)", ESDP Newsletter, No. 1, December 2005, 20-23

⁵³⁵ Исто, 23

ЕУПМ, воените способности на ЕУФОР требало да се употребат во поддршка на надлежните органи за спроведување на законот. Извршниот мандат кој го имаа ЕУФОР му недостасувал на ЕУПМ.⁵³⁶ Така, на ЕУФОР Алтеа и била дадена улога која нејзините команданти ниту ја сметале за задача на ЕУФОР, ниту пак како суштина на сопствената мисија.⁵³⁷

2.1.2.2. Успешност на Алтеа

Најголемата ЕБОП операција до денес -ЕУФОР Алтеа е прилично успешна операција за чување на мирот⁵³⁸ и целосно се интегрираше во стратегијата на ЕУ за БиХ.⁵³⁹ Несомнено Алтеа имала олеснување со фактот дека таа беше преземена операција од мисијата СФОР на НАТО. Босна беше многу постабилна во декември 2004 год., кога ЕУФОР беше распореден, отколку кога НАТО почетно ги распореди своите војници во 1995 год.⁵⁴⁰ Стратешкото планирање за пренесувањето од СФОР на ЕУФОР Алтеа одземало околу шест месеци, воглавно поради политичкото несогласување околу прецизното значење на пристапот на ЕУ до имотот и способностите на НАТО-особено за планирање. Откако еднаш овие прашања биле расчистени, фазата на оперативно планирање се одвивала релативно лесно.

Но, иако олеснување, самото заменувањето на успешни мировни сили на НАТО си носело свои сопствени предизвици. ЕУФОР требале да ја наметнат својата веродостојност кај локалното население. За таа цел особено во објаснувањето на локалните политичари и на поголемиот дел од населението што всушност прават силите на ЕУ за чување на мирот, меѓу другото како суштествена се покажала улогата на СПЕУ. На

⁵³⁶ Gross (2007), 145

⁵³⁷ Од интервјуто кое го направила Ева Грос со официјален претставник во Брисел, мај, 2006.год.

⁵³⁸ Dobbins, James et al. 'Chapter Seven: Bosnia', *Europe's Role in Nation-Building: from the Balkans to the Congo* (Santa Monica CA: RAND 2008).

⁵³⁹ Совет на ЕУ "ESDP in action: Supporting Bosnia on the way to the EU – Interview with Major General David Leakey, Commander of the stabilisation force (EUFOR)", ESDP Newsletter, No. 1, December 2005, 20-23, 23

⁵⁴⁰ Keohane, Daniel. "Operation Althea (Bosnia)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 211-220, 218

почетокот врската помеѓу ЕУФОР и СПЕУ не била потполно јасна, затоа што СПЕУ не беше составен дел од ланецот на командување на ЕУФОР.⁵⁴¹ Фактот дека повеќето од почетните сили на ЕУФОР претходно служеа во СФОР,⁵⁴² помогна во разубедувањето на локалното население дека ЕУФОР ќе бидат способни да го зачуваат мирот.⁵⁴³ Воените процедури си останале исти и тука немало проблеми освен со исклучок на потребата командантите да бидат запознаени со извесни ЕУ процедури на повисоко ниво.

ЕУФОР беа дел од т.н. семејство на ЕУ во БиХ. ЕУ тука употреби многу инструменти на кризниот менаџмент почнувајќи од техничка помош па се до воената операција и сите тие ја делеа истата цел за помош на БиХ во нејзиниот прогрес кон Европа. Јасна поука која може да се извлече од искуството на ЕУФОР Алтеа е тоа што кога различни ЕБОП операции се активни во една иста област, секое можно преклопување во нивните мандати треба да биде расчистено што е можно побрзо. Во случајот со ЕУФОР Алтеа, на почетокот, постоеше извесна забуна помеѓу мандатот на ЕУФОР и операцијата ЕУПМ. 18 месеци биле потребни за да се изнајде применливо решение. Соодветните улоги на ЕУФОР и ЕУПМ и нивната релација со босанските авторитети за спроведување на законот требаше да се разјаснат пред ЕУФОР да биде испратен во декември 2004 год.. Така на пр. противкриминалните активности на ЕУФОР беа значително намалени во 2006 год., откако беше направен новиот оперативен договор помеѓу ЕУФОР и ЕУПМ и намалувањето на јачината на нејзините трупи на 2500. Во контекст на постепеното намалување на бројот на војниците во текот на 2008 год. и 2009 год. имало извесни дебати за тоа дали ЕУФОР Алтеа треба да продолжи да делува во Босна. Одредени држави членки, како Финска, Франција и Шпанија се залагаа за повлекување од политички, оперативни и финансиски причини. Други

⁵⁴¹ За среќа, тогашниот СПЕУ, Педи Ешдаун и командантот на силите Генерал Дејвид Леки, брзо развиле силна врска на известување и тесна соработка.

⁵⁴² Околу 80% од војниците во Алтеа беа европјани кои претходно беа под знамето на СФОР.

⁵⁴³ Keohane, Daniel. "Operation Althea (Bosnia)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 211-220, 218

држави членки⁵⁴⁴ пак беа загрижени дека доколку ЕУФОР Алтеа бидат повлечени, не само што ќе му наштети на политичкиот авторитет на СПЕУ во Босна, туку би можело исто така да доведе до нестабилност во земјата.⁵⁴⁵

По прашањето за крајниот досег и ефективноста на мисијата како и нејзината пропорционалност може да се оценува само во контекст на продолжување на претходната НАТО операција на тој простор. СФОР беше отпочнат по Дејтонскиот договор со поинакви услови на принуден елемент, кој заедно со елементот на успех беа задоволени дури откако САД гарантираа дека операцијата ќе биде водена од НАТО. Елементот на пропорционалност на употребените сили беше исто така задоволен бидејќи големината на употребените сили беше постепено намалувана во текот на траењето на операцијата како резултат на подобрената состојба на теренот.⁵⁴⁶

2.1.3. Споредба на воените мисии на ЕУ во Западен Балкан

Историски гледано Операција Конкордија и Операција Алтеа се првите воени операции на ЕУ. Тие во основа може да се сметаат за слични на многу начини, но сепак, пројавуваат различни елементи на иновација на начинот на кој ЕУ одговара на различни кризи и секоја од нив има сопствено значење за развојот на воената структура на ЕУ. Конкордија беше првата операција која е преземена во соработка со НАТО согласно согласно (тогаш) ново договорените аранжмани на „Берлин плус“ кои се однесуваат на користење на НАТО средствата и опремата, прва во која Оперативниот штаб на мисијата се сместува во Врховниот штаб на

⁵⁴⁴ Земји против повлекувањето беа: Австрија, Холандија, Словачка и Обединетото Кралство. Последнава повлече 600 мировници од ЕУФОР Алтеа во 2007 год. при што останатиот персонал од Обединетото Кралство во Сараево го сочинуваа штабни офицери.

⁵⁴⁵ Keohane, Daniel. "Operation Althea (Bosnia)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 211-220, 219

⁵⁴⁶ Lianos, Paraschos. „European strategic culture in the aftermath of Concordia, Artemis and Althea“, paper for 6-th Pan-European Conference on International Relations, University of Leichester, 2007, 33

сојузничките сили за Европа и прва мисија во која за Оперативен командант беше назначен Заменикот командант на сојузничките сили за Европа. Алтеа пак е прва операција која високо го подигнала влогот на ангажирани трупи на теренот и во смисла на големина и сложеност е најголемата и најопсежната операција во која ЕУ се впуштила до денес. Постојат извесни аргументи дека Алтеа успеала во создавањето на нов притисок за веродостојноста и кохерентноста на ЕБОП токму преку својата величина.⁵⁴⁷

Сепак, операциите имаат и извесни сличности. И двете беа спроведени со изразена согласност на земјата домаќин и резолуцијата на ОН претставуваше вообичаен услов за тие да добијат одобрение од престолнините на ЕУ. Конкордија беше авторизирана со Резолуцијата на Советот на ОН 1371. Мандатот и беше иницијално шест месеци, но по барањето на Претседателот на Македонија операцијата беше продолжена до 15.12.2003 год. Кога НАТО одлучи да се повлече од БиХ, Резолуцијата на Советот за безбедност на ОН 1551 го завери отпочнувањето на операција на ЕУ за воен конфликт менаџмент. Идејата дека ЕУ би можеле да го наследат НАТО прв пат се појавила на Европскиот совет во Копенхаген во 2002 год., но сепак, преземањето не било официјално одобрено се додека договорените аранжманите од Берлин плус не беа две недели подоцна тестирани во Македонија.⁵⁴⁸

И Конкордија и Алтеа поседуваа силен војнички елемент иако и двете не се исклучиво воени операции. Тие содржат цивилни елементи но под воена команда. И двете операции се спроведени со добра намера но, сепак досега ниту една операција на ЕУ воопшто не е отпочната како одговор на претстојечка директна закана или агресија. Па во таа смисла ако малку подлабоко се изанализираат двете операции тие по секоја цена и не мора да се сметаат за операции на кризен менаџмент. И двете беа спроведени на територија која е повеќе или помалку пацифизирана, при што зацврстување на мирот и развојот се главниот проблем а не само стабилноста. „Мали граѓански немири се случија во северот на Македонија

⁵⁴⁷ Исто, 34

⁵⁴⁸ Peen Rodt, Annemarie. „Taking stock of EU military conflict management“. Стр 8. Достапно на: <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/download/184/262>

во септември 2003 год., при што ЕУФОР ги поддржаа македонските безбедносни сили во стишувањето на немирите, но целосна граѓанска војна не се случи.⁵⁴⁹ Битно е да се нагласи дека Конкордија не употреби сила во Македонија. Набљудувачите се несложни околу тоа дали силите требало да бидат попринудни во својот пристап и понекогаш се појавувале сомнежи дали Конкордија ќе сакала и ќе можела да се справува со ситуацијата доколку непријателствата би се обновиле. Сепак, оценката за успешноста на операцијата мора да биде заснована на актуелните настани а не на претпоставки.⁵⁵⁰ Во БиХ исто така безбедносната ситуација остана стабилна и територијалниот интегритет на земјата не беше воено предизвикуван по Дејтонскиот договор. Карактеристика на пацифизираната средина била опширно прикажувана за време на дискусиите и планирањето пред почетокот на секоја операција. Имено, не изразената кризност на состојбите резултирала со одложено отпочнување на операциите. На Конкордија и требале три месеци да се распореди по поканата од Македонија а на Алтеа и требале повеќе од осум месеци од донесувањето на извештајот за главниот концепт од 23.04.2004.год. до отпочнувањето на 02.12.2004.год.⁵⁵¹

Застапеноста на државите на ЕУ во операциите исто така значително варираше во текот на годините. Во Конкордија се изредиле сите држави членки на ЕУ и кандидати, иако повеќето во симболични бројки. На сличен начин и Алтеа била прилично добро посетувана. Конкордија го воведо за првпат учеството на трети држави во силите на ЕУ, тренд кој од тогаш се применува во сите воени операции на ЕУ преку нивната содржајност на трети земји во различна големина, форма и структура. И во двете воени операции Франција и Велика Британија соодветно биле најмногу застапени-повеќе или помалку експлицитно- како „рамковна нација“.⁵⁵² Во смисла на јачина на силите очигледна е разликата во двете операции - 350 војници во Конкордија до 7000 војници во Алтеа.

⁵⁴⁹ Исто, 43

⁵⁵⁰ Исто, 45

⁵⁵¹ Lianos, Paraschos. „European strategic culture in the aftermath of Concordia, Artemis and Althea“, paper for 6-th Pan-European Conference on International Relations, University of Leichestor, 2007, 34

⁵⁵² Исто, 35

Што се однесува пак до временската рамка и наследување на други мисии исто така може да се забележи извесен диспаратет. Од една страна ја имаме Конкордија која беше следбеник на успешната политичката интервенција на ЕУ и следбеник на Сојузничка хармонија на НАТО а самата беше заменета од друга операција на ЕУ-операцијата Проксима по краткото продолжување по нејзиниот истек од шест месеци. Од друга страна ја имаме се уште оперативната Алтеа која ја наследи операцијата на НАТО во БиХ СФОР.

И двете операции за постојаните институции на ЕБОП и за државите членки обезбедија заедничко практично искуство, кое било видено како инструмент за развојот и зајакнувањето на улогата на ЕУ и заедничкиот идентитет. Искуството од водењето на сложена и долгорочна мултидимензионална мисија обезбедува дополнителен поттик за растечката експериза и усогласување на главните тела на ЕБОП.⁵⁵³

2.2. Цивилни инструменти и мисии под ЕБОП

2.2.1. Полициска мисија на ЕУ (EUPOL PROXIMA), Специјален претставник на ЕУ и Советодавен тим на Европската унија (EUPAT) во Македонија

Се поставува прашањето за имплементацијата на напорите на ЕУ кон полициската реформа во Македонија, каде што ЕУ го поддржува мировниот процес и бара начин да ја доведе земјата полблиску до себе!? Напорите на ЕУ да се зафати со ургентните потреби за полициската реформа во Република Македонија беа преземени согласно Охридскиот рамковен договор од 13.08.2001. год. Постои став дека додека проектите на Комисијата за полициска реформа и Полициската мисија на Советот на ЕУ- Проксима (Proxima) заедно донесоа извесни резултати, но исто така се

⁵⁵³ Koops, Joachim Alexander. „ The european union as an integrative power. Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' Towards NATO and the United Nations“, Institute for European Studies – publication series, nr.16, Brussel, 2010, 349

наметнуваат и очигледните резултати дека најголемите предизвици кои го попречуваа прогресот беа неефективната меѓустолбова и меѓународна координација и ограничената способност на ЕУ да научи од своето сопствено искуство на ова поле.

Советот на Европската унија постави јасни фокуси и репери, однесувајќи се на прашањето за несоодветната застапеност на малцинствата во полицијата, повторното враќање на мешовити полициски патроли во кризните области и обезбедување на техничка помош за институционални/процедурални измени во институциите за јавна безбедност. Присуството на мисијата на Советот споено со перцепираната потреба за континуирани долгорочни напори на Заедницата да се помогне македонската влада во подобрувањето на внатрешната безбедност-развивајќи способна, деполитизирана, децентрализирана, заснована на заедниците и мултиетничка полициска служба која е одговорна за потребите на граѓаните; потребата за надворешна поддршка и медијација помеѓу различните етнички групи, вклучувајќи ги безбедносните прашања, значеше дека функционирањето на СПЕУ не ја губи својата важност. Таквата ситуација би можела да ја објасни настанатата *двокајосѝ* од еден ЕУ претставник во Македонија, со која Специјалниот претставник на ЕУ (СПЕУ) беше назначен да помогне во осигурувањето помеѓу другото на усогласеност на надворешната акција на ЕУ и координација со напорите на меѓународната заедница. Тука, се наметнуваат уште две прашања за проценката за ускладеноста на оперативно ниво помеѓу интервладините инструменти и инструментите на Заедницата и за соработката помеѓу мисиите на ЕУ и на останатите меѓународни актери активни на теренот.

2.2.1.1.Полициска мисија на ЕУ (ЕУПОЛ) Проксима

Во врска со мандатот и изведбата на мисијата, ЕУПОЛ Проксима беше втората полициска мисија која беше изведувана од ЕБОП, но за разлика од првата, полициската мисија на ЕУ (ЕУПМ) во Босна и Херцеговина која што ги замени Меѓународните полициски ударни сили

на ОН, Проксима беше првата полициска мисија под ЕБОП која започна само од концепт кој се разви во целосно оперативна мисија.⁵⁵⁴ ЕУ во обид да научи од своите минати мисии и да се поврзе со постоечките актери на теренот, мисијата инкорпорирала офицери од ЕУПМ, неформално се консултирала со Конкордија и барала совети од ОБСЕ. Пред Проксима, во Македонија во насока на целите од Рамковниот договор веќе делувала Европската комисија претежно на стратегиско ниво со своите тимови поставени во Министерството за внатрешни работи (МВР). Па така Проксима го пополни вакумот со тоа што делуваше на оперативно ниво во македонското МВР и со своите полицајци и експерти во полициските станици на сите нивоа во поранешните кризни области, со фокус на имплементацијата на *Националната стратегија за полиција* и *Интегрираната стратегија за граничен менаџмент*, кои и двете беа усвоени од македонската влада.⁵⁵⁵ Мисија беше прва мисија и по една друга основа. Пред нејзиното распоредување, првпат се извела здружена мисија на Европската комисија и Генералниот секретаријат на Советот заради изнаоѓање факти, што за ЕУ претставувала значајна научена лекција која подоцна беше применувана.⁵⁵⁶

Со мандат да се обезбеди поддршка на македонските власти во консолидирањето на редот и законот,⁵⁵⁷ вклучувајќи ја и борбата против организираниот криминал; да се преземе практична имплементација на реформата во МВР, полицијата и граничната полиција; да се изгради

⁵⁵⁴ Ioannides, Isabelle. „EUPOL Proxima/EUPAT“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 187-200, 190

⁵⁵⁵ Исто, 190

⁵⁵⁶ Во минатото, здружени мисии за изнаоѓање факти биле спроведени со ОН (на пр. 2004 год. Бурунди или порано во 2003 год. ЕУПМ во Босна и Херцеговина). Овој пристап бил повторно употребен во 2004 год. кога ЕУ ја планирала Мисијата за владеење на правото во Грузија (EUJUST Themis), потоа кога се проценувала можноста да се испрати мониторинг мисија на границата Украина-Молдавија (во контекст на Транснистрискиот сегмент), и 2004 год. кога ЕУ ја истражуваше можноста за активности на цивилен кризен менаџмент во Ирак и кога ја разгледуваше опцијата за одговор на ЕУ во сферата на реформите на безбедносниот сектор во Демократска Република Конго. Види EU Institute for Security Studies (EUISS), *EU Security and Defence: Core Documents 2004*, Chaillot paper No75, Volume V, EUISS, Paris, February 2005.

⁵⁵⁷ Во контекст на пошироката перспектива на владеење на правото, мониторингите за спроведување на законот го помогнаа развојот на соработката помеѓу сите тела во системот на криминална правда (полиција, Канцеларија на јавниот обвинител, истражни службеници и судовите).

доверба кај локалната популација;⁵⁵⁸ и да се зајакне соработката со соседните земји, Проксима спроведувала 28 активности вметнати во 5 програми. По продолжувањето на едногодишниот мандат иницијалните пет програми од Проксима 1 биле структурирани и редуцирани на три програми во Проксима 2 концентрирајќи се на организираниот криминал, јавниот ред и мир и граничната полиција.⁵⁵⁹ Тука е вредно да се напомене уште една карактеристика кој ја прави Проксима да биде прва ЕБОП мисија а тоа е продлжениот/проширениот мандат, согласно кој ќе врши големо прилагодување на своите активности на теренот.⁵⁶⁰ Она што го демонстрирала Проксима 1 е дека било која полициска мисија или мисија за владеење на правото е неефективна доколку е присутна само на дел од територија на земја домаќин. Во таква ситуација територијално ограничените реформи нема да бидат успешни доколку полициската апаратура и воопшто судскиот систем се високо централизирани. ЕУ била принудена да ги прифати ваквите ограничувања од владата на Македонија но, сепак била должна да им укаже на властите дека дозволата за распоредување низ целата земја значи тест за заложбата на домаќинот кон полициската реформа.⁵⁶¹ Така, поучена од ова искуство Проксима во вториот мандат ќе го прошири своето географско покривање ширум целата земја, иако ќе зачува посилено присуство во поранешните кризни области, што ќе се потврди како вистинска одлука кога Проксима на оперативно ниво вршеше мониторинг и ги советуваше специјалните полициски единици испратени да се справуваат со состојбата која беше создадена во јуни 2005 год. од тешко вооружените групи на етнички

⁵⁵⁸ Меѓудругото била надгледувана и истрагата спроведена од нововоспоставените *Внатрешна контрола* и *Единица за професионални стандарди* во МВР како и состојбата и третманот на притворените во полициските станици. Види: EUPOL Proxima. *Internal Control/Law Enforcement Monitoring Programme*, Factsheet Скопје: EUPOL Proxima, June 2004.

⁵⁵⁹ Ioannides, Isabelle. „EUPOL Proxima/EUPAT“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009, 187-200, 191

⁵⁶⁰ Flessekemper, Tobias. „EUPOL Proxima in Macedonia, 2003-05“, in Michael Merlingen and Rasa Ostrauskaite (eds.), *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*. London: Routledge, 2008, 78. Достапно на: http://books.google.mk/books?id=ri1GFNwsQhIC&pg=PA78&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false

⁵⁶¹ Исто, 95

Албанци кои се појавија во село Кондово во близината на Скопје и кои го оневозможуваа пристапот на полицијата во областа.⁵⁶²

Со новиот мандат активностите на Проксима биле засновани на резултати и проверувани неделно. Референцијалниот систем креиран од тим на Проксима во *Аналистичка ќелија* за време на продолжениот мандат на Проксима, не бил заснован на референцијалниот механизам на ЕУПМ употребен во БиХ кој беше силно критикуван. За разлика од ситуацијата за време на иницијалниот мандат на Проксима кога активностите во теренските канцеларии биле *ad hoc* организирани во согласност со началниците на полицијата, новиот воспоставен реперен систем на Проксима и овозможил на мисијата да се зафати со прилично специфични проекти според референцијалниот документ кој МВР однапред го одобрил на стратешко ниво.⁵⁶³ Овој политички инструмент исто така придонесувал за евалуација на мисијата иако бенефитите од неговиот механизам биле ограничени на проценката дали активностите се остварени без можност да потврди дали квалитетот е постигнат. Искуството на Проксима со референцијалниот систем- би можело да поттикне развој на генеричен референцијален модел и формален проток за подобрена внатрешна измена на информации во идните мисии на кризен менаџмент.

Повлечено од севкупните искуства од Проксима, кога би ја оценувале нејзината ефективност се забележува дека: Полициските експерти од Проксима беа колоцирани на повисоко менаџерско ниво на повеќе од 20 локации во северозападна Македонија, каде што се одвиваа борбите во првата половина на 2001 год.⁵⁶⁴ Проксима која беше воспоставена на барање на македонската влада, се соочи со различен тип на проблеми за разлика од извршните полициски мисии, како во Косово каде државите членки имаат поголемо искуство. „Проксима можела да има

⁵⁶² Ioannides, Isabelle. „EUPOL Proxima/EUPAT“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 187-200, 192

⁵⁶³ Исто, 192.

⁵⁶⁴ Palm, Trineke. „Normative Power and Military Means: the EU's involvement with FYR Macedonia“, VU University Amsterdam, Paper prepared for UACES Student Forum Brussels, 18,19.06.2012. 18.

поголемо влијание доколку имала повеќе наметлив мандат.⁵⁶⁵ Полицајците на ЕУ со професионална позадина, понекогаш се чувствувале исфрустрирани што не можат да превенираат неуспех на одредена задача бидејќи отсуството на извршен мандат ги ограничувало во мешањето или давањето совет при спроведувањето на операцијата.⁵⁶⁶ Инспекцискиот мандат во таа смисла се покажува како многу значаен инструмент во зајакнувањето на секоја мисија.

Нејасната наредба на мисијата и претенциозниот број на проекти биле споени со кратката фаза за планирање. Кратката планирачка фаза на Проксима потенцирала дека создавањето и снабдувањето сили не е полесно за ЕУ отколку за ОН или ОБСЕ,⁵⁶⁷ и дека ЕУ нема механизми за брзо испорачување на полициските технички ресурси под ЕБОП. Процедурите на Европската комисија за снабдување се својствен проблем за мисиите на цивилен кризен менаџмент на ЕБОП. Уште повеќе, мисијата стартувала споро зошто првите три месеца се состоеле од развојна и проценувачка фаза а не од започнување на проекти. Друг проблем кој се наметнува е регрутацијата, постојаното ограничување во операциите на цивилен кризен менаџмент на ЕУ, кој исто така ја прогонувал Проксима и следствено обезбедувањето на персонал од контрибуирачките земји членки било со задоцнувања и кусоци. Нефлексибилноста во регрутацијата кај државите членки која води до висока стапка на ротација, што значи дека скапите релации кои *мисионерите* ги градат со локалната полиција во ваквите т.н. советнички мисии, треба да се реизградуваат со секоја нова ротација од почеток.

Мисијата бележи и недостатоци на проблеми на координација помеѓу ЕУ актерите присутни во Македонија. Ваквото несогласување го компромитираше влијанието на ефективностa на програмите на ЕУ воопшто-проблем кој оди подалеку од оваа специфична ЕБОП операција.

⁵⁶⁵ Flessekemper, Tobias. „EUPOL Proxima in Macedonia, 2003-05“, in Michael Merlingen and Rasa Ostrauskaite, *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*. London: Routledge, 2008, 95

⁵⁶⁶ Според интервјуто кое го спровела Isabelle Ioannides (PhD Researcher at the Department of Peace Studies, University of Bradford and a Visiting Research Fellow at the Institut d'Etudes européennes, Université libre de Bruxelles) со полицајци на Проксима во Тетово и Куманово во јуни и јули 2004 год.

⁵⁶⁷ Генерирањето на сили за мисиите на ЕУ се одигрува во ад хок стил помеѓу државите членки и често води кон дефицит и задоцнување.

Во пракса, ривалството во Комисијата и помеѓу Комисијата и Советот водело до тоа советничката поддршка за полициска реформа на Европската Комисија- ТЕКПВР (ЕСЈНАТ) и ЕКПРП-да биде применета со задоцнување и суштинската работа на Проксима да биде забавена.⁵⁶⁸ Проксима на потешкиот начин открила дека не постои сеопфатен концепт кој би ја дефинирал поделбата на одговорностите помеѓу актерите од тогашните прв и втор столб и кој би го шаблонизирал премиот од распоредувањето на ЕБОП мисијата кон изградбата на институциите на Заедницата.⁵⁶⁹ Во случајот на Проксима на пример, координацијата на меѓународните полициски напори беше пренесена на Делегацијата на европската комисија/ЕУ Мисија, каде што требаше да се регрутира експерт по прашањата од областа на судството и внатрешните работи. Ваквиот развој најверојатно укажува на тактичката согласност на Советот дека полициската реформа е долгорочен процес и затоа мора да биде воден од Комисијата. Одлуката на Советот од 1 ноември 2005 год. за спојување на Шефот на делегацијата на европската комисија и СПЕУ како еден претставник кој се поврзува со двете институции во Брисел, на некој начин беше решение кое ја олеснува институционалната неусогласеност.

Овие неефикасности довеле до среднорочен преглед за измена на операциониот мандат. Промените, меѓу кои и намалување на бројот на службениците на Проксима ги одразиле тензиите помеѓу политичката цел за ограничување на траењето на мисијата и ситуацијата на теренот која, според гледиштето на одредени земји членки, би имала придобивки од подолго присуство на ЕБОП.⁵⁷⁰ Настрана од постигнувањето на бројни

⁵⁶⁸ Јоанидес ја изнесува изјавата за печат од првиот Шеф на мисијата (Bart D'Hooge) по повод шест месечниот преглед на мисијата, дека првите тримесеци од Проксима биле фаза на развивање...фаза на проценка, каде е спроведена длабока проценка во МВР како на теренот така и на централно ниво, и која ги нагласува последиците на лошата координација кај двоканалниот пристап. Евалуацијата на државните полициски институции во Македонија беше спроведена од многу актери во многу прилики. Така на пр. работата на ЕСЈНАТ била составена во многу начини од детална оцена на полицијата и на МВР во Македонија, како дополнување секако на свалуацијата спроведена од КАРДС регионалната програма.

⁵⁶⁹ Flessekemper, Tobias (2008) 95.

⁵⁷⁰ Според интервјуто на Јоанидес со државите членки од април 2006 год. отприлика 1/3 од земјите членки на ЕУ биле за продолжување на ЕБОП операцијата.

успеси,⁵⁷¹ додека мисиите на Советот покажаа дека се поприемливи на промени и поприлагодливи отколку практиките на Комисијата, прилагодувањата беа примарно извршени на формата отколку на суштината. Како резултат, одредени меѓународни донатори перцепирале дека мисијата оди подалеку од развојот на способности (привилегија на ЕБОП) и се приближува поблиску кон развојот на институции (што е надлежност на Комисијата).

Најголемиот предизвик во активностите за трансформација на полицијата во Македонија, се покажува дека било поврзувањето на националните со регионалните иницијативи. Својствените тешкотии за координацијата на политичките влогови од различни меѓународни актери, периодично ја ослабувале ефективностa на напорите за прогрес во реформите и дале можност за политичко покривање на Министерството за внатрешни работи за одложувањето на значајните одлуки.

Двоканалниот пристап во полициските напори на ЕУ, каде Проксима оперативно ја поддржуваше долгорочната полициска реформа на Комисијата, создало прилична конфузија за тоа што всушност претставува мисијата. Декларираната цел на ЕУПОЛ Проксима за помагање на македонската национална полиција да ги исполни Европските стандарди и самото окарактеризирање на мисијата од страна на Генералниот секретар/Високиот претставник Хавиер Солана како патоказ на патот кој ја води Македонија до интеграција во ЕУ, довело кон тоа да политичката елита и пошироката популација ја перцепираат Проксима како мисија за Европееизација.⁵⁷²

⁵⁷¹ Според брифингот бр. 41 на Меѓународната кризна група ICG -Macedonia: *Wobbling toward Europe*, January 2006, била поттикната застапеноста на етничките Албанци, полицајците биле обучени и биле распоредени мултиетнички контроли. МВР ја преземала целосната одговорност за граничната полиција, заедно со основаната Полициска Академија и Единица за борба против организираниот криминал, како и Дирекцијата за заштита и спасување. На полето на менаџментот, продуцирани биле стратегиски и акциони планови, нацрт верзијата на Закон за полиција и оперативен план за помош на регионалните полициски началници и воспостави *Внатрешна единица за професионални стандарди* (ПСЕ).

⁵⁷² Види I. Yusufi, "Europeanizing the Western Balkans through Military and Police Missions: The Cases of Concordia and Proxima in Macedonia", *European Balkan Observer*, Vol. 2, No. 1, May 2004, 8–12.

2.2.1.2. ЕУ тим за советување на полицијата

Во суштина ЕУПАТ претставува премостувачка операција, во исчекување на отпочнување на *Проектот за овластена полициска реформа* воден од Комисијата. Започна на 15 декември 2005 год. и имаше прецизирано траење од 6 месеци со ангажман на 30 полициски советници кон целосна имплементација на полициската реформа на теренот, полициско судската соработка и внатрешната контрола за професионални стандарди. Целта беше да се поддржи развојот на ефикасна и професионална полициска служба заснована на европски стандарди, одржување на редот и набљудување и менторство на полицијата во државата во врска со приоритетните прашања во сферата на граничната полиција, јавниот ред и мир, јавната одговорност и борбата против корупцијата и организираниот криминал.⁵⁷³ ЕУПАТ исто така активно придонел за воспоставување на култура на човекови права иако мандатот експлицитно не носел задачи за човекови права.⁵⁷⁴

Можеби во помала мера отколку Проксима но, и ЕУПАТ се соочи со неколку предизвици поврзани како со меѓуинституционални процедури и координација така и со координација со другите меѓународни актери на теренот.

2.2.1.3. Предизвици за ЕУПОЛ Проксима, ЕУПАТ и СПЕУ и извлечени искуства

Својата интервенција во Македонија, ЕУ ја сметаше за успех и тврдеше дека значајни лекции можат да се извлечат за идните полициски операции на ЕБОП. Оттука и ставот дека полициските мисии во Македонија ќе постават стандарди за идните полициски мисии на ЕУ. Како прв предизвик со кои се соочија инструментите под ЕБОП е проблемот во изнаоѓањето начин како најдобро да се надополнат еден со друг и како да се координираат успешно актерите на ЕУ за време на неформалните состаноци, водени од СПЕУ, и покрај разработениот

⁵⁷³ Види: Council of the European Union, Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia, 25.11.2005.

⁵⁷⁴ Arloth, Jana and Frauke Seidensticker *The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights*. Berlin: German Institute for Human Rights, April 2007, 46.

систем за политичка координација помеѓу институциите на ЕУ.⁵⁷⁵ Дури на 01.11.2005 год. кога овие две позиции се искомбинираа со т.н. аранжман за „двокапост“ односите се подобриле, но само на теренот. Расправата продолжила во Брисел што пак оставило повратно негативно дејство на транзицијата од полициската мисија ЕУПАТ на ЕБОП (замислена како излезна мисија за Советот) кон *Твининг програмата* на Комисијата. Недоволната усогласеност на високо ниво резултирала со задржување на ограничен број на цивилен и полициски персонал на ЕБОП од страна на агенцијата за спроведување во прилог на континуитет на активностите и подобреното пренесување на научените искуства.

Предизвикот за Проксима и ЕУПАТ бил исто така и од конкуренцијата како и од неефикасната координација со другите меѓународни и билатерални донатори активни во полициската реформа во Македонија.⁵⁷⁶ Формалниот механизам за координација на полициската реформа, *Група на полициски експерти*, заседавана од полициски советник на СПЕУ, бил неефикасен во активностите за координација, покрај тоа што не биле повикани актери кои ја поддржуваат регионалната полиција, туку и поради формалноста на настанот што довел до тоа актерите да ги бранат своите мандати.⁵⁷⁷

Локалните авторитети исто така требало порано да бидат вклучени во подготовката на програмите заради потполна кохерентност со останатите актери.⁵⁷⁸ Во прилог на ова се споменува и недостаток на генерална програма за полициско однесување, што за последица имало имплементација на некохерентни реформи. Мисијата водела т.н. пристап

⁵⁷⁵ Постојаната Делегација на Европската комисија во Скопје беше отворена во февруари 2000 год. а СПЕУ беше стациониран дури по потпишувањето на Охридскиот рамковен договор (август 2001 год.).

⁵⁷⁶ Ова ги вклучувало: ОБСЕ; амбасадите на Франција, Холандија, Италија и Грција; Британската амбасада; Програмата на САД за тренинг асистенција во меѓународните криминални активности (ICITAP); поранешниот Пакт за стабилност за Југоисточна Европа; Советот на Европа; Меѓународната организација за миграција (IOM); и Агенцијата на САД за меѓународен развој (USAID).

⁵⁷⁷ Тоа се претворило во недостаток на размена на информации за напорите кои се одвиваа, доведувајќи до дуплирање на програми и иницијативи а притоа потребната обука на персоналот се запоставила.

Така на пр. Според интервјуто на Изабела Јоанидес во Куманово со претставници на Проксима: Надгледувачите на примена на правото објасниле дека постои големо преклопување во мониторингот на судските процеси со ОБСЕ, но, од друга страна никој не обезбедил обука за чуварите во судот.

⁵⁷⁸ Flessekemper, Tobias (2008), 95

на *список за на пазар* во полициската реформа: каде иако секоја препорака била корисна сама по себе, сепак тие не изразувале кохерентни реформски напори ниту се вклопувале во севкупните стратегиски цели на мисијата.⁵⁷⁹

Корисни лекции пак кои произлегуваат од искуството на ЕУПОЛ Проксима за идните операции на кризен менаџмент вклучуваат планирање и подготвување на мисија, преземање на мисија (како преземањето на Проксима од Операција Конкордија), потреба за спроведување на заедничка иницијатива на Советот и Комисијата за изнаоѓање факти, воведување на обединета институционална функција (како двокапоста) и употребата на референцијален систем за оцена на напредокот и исполнувањето.

2.2.2. Полициска мисија во Босна и Херцеговина

Може да се каже дека ЕУ во последнава деценија ја користи Босна и Херцеговина како тест лабораторија за нејзините способности за кризен менаџмент. Во 2003 год. ЕУ ја започна својата прва полициска мисија ЕУПМ во БиХ. Иако иницијално беше предвидено мисијата да трае 3 години, таа по неколкупати го продолжуваше и менуваше својот мандат и беше официјално завршена во јуни 2012 год. Во продолжение следи анализата на ефективноста на овој механизам на ЕУ, анализа која претежно ќе биде фокусирана на првиот мандат на мисијата кој дури по неговото завршување беше ословен како ЕУПМ1.⁵⁸⁰

Преземена од Меѓународните полициски ударни сили на ОН во Босна (ИПТФ), ЕУПМ со својот меѓународен персонал, кој го постигна својот врв во бројност преку 500 луѓе, целеше кон поддржување на реформата на босанските полициски сили со цел да воспостави одржливи полициски аранжмани во согласност со најдобрите *Европски и*

^{579 579} Ioannides, Isabelle. „EUPOL Proxima/EUPAT“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 187-200, 195

⁵⁸⁰ Од сите три мандати на мисијата ЕУПМ, првиот е оној кој предизвикува позначајни дебати.

меѓународни стандарди.⁵⁸¹ Се наведуваат два главни типа на пречки кои ја оневозможува ЕУПМ во потполност да го реализира својот мандат. Првите се надворешните фактори кои потекнуваат од несредената политичка ситуација во Босна. Вторите се внатрешни фактори како неискуството на ЕУ во сферата на цивилен кризен менаџмент, фрагментираното присуство на ЕУ на теренот, сложеноста на структурите на ЕУ за творење политика и недостатокот на ресурси.⁵⁸² Нивната анализа ги поставува прашањата за надминувањето на проблемите и оцената дали ЕУ усвоила извесни поуки од босанското искуство.

2.2.2.1. Развој на мандатот на ЕУПМ

ЕУПМ беше неизвршена полициска мисија⁵⁸³ со невооружени полицајци). Мисијата досега беше пролонгирана трипати.⁵⁸⁴ Во својот прв период- ЕУПМ 1 (јануари 2003 год.-декември 2005 год.) мисијата имаше широк мандат. „За да си ги оствари нејасните мандатни цели- кои требаше да се остварат во рамките на посоечката фрагментирана структура на полицијата во Босна-мисијата требаше да се ангажира во менторски, мониторинг и инспекциски активности. Додека *мониторинг* и *мониторинг* делуваа како прилично јасни задачи, беше нејасно што треба да се сфати под *инспекција*, меѓудругото и поради тоа што на мисијата не и беше одобрена извршена полициска моќ (како апсења и прогони).“⁵⁸⁵ Основниот проблем овде првенствено бил лоцоран во нејаснотијата на оперативниот план за мисијата. Ова пак се поврзува со нејаснотијата на мандатот на ЕУФОР Алтеа која многу брзо по ЕУПМ ќе пристигне на теренот. Лабавиот мандат на Алтеа ќе и дозволи користејќи ги своите специјални полициски сили да навлезе во територијата на ЕУПМ со тоа

⁵⁸¹ Но, што овие поими значат во пракса не беше разјаснето во *Здружената акција* на Советот на ЕУ која даваше правна рамка за отпочнување на мисијата. На пр. во моментот кога ЕУПМ беше отпочната, не постоеше договорен каталог за *најдобри европски практики*.

⁵⁸² Juncos, E. Ana. „Police mission in Bosnia and Herzegovina“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007, 46-80.

⁵⁸³ Згора на тоа, полицајците на ЕУПМ беа невооружени.

⁵⁸⁴ Мисијата беше целосно завршена на 30 јуни 2012.

⁵⁸⁵ Merlingen, Michael. „EUPM (Bosnia and Herzegovina)“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 161-172, 164

што ќе спроведува акции од извршна природа во контекст на борбата против организираните криминали, при што резултатот ќе биде забуна во ЕУ и забуна кај босанските власти. Не чувствувајќи потреба да известува на пониско ниво т.е. ЕУПМ и локалните полициски власти, ЕУФОР со своето делување ќе „предизвика извесна омраза помеѓу водството на Алтеа и ЕУПМ, каде ЕУПМ се жалеше дека извршниот пристап на војската го поткопува нејзиниот пристап за изградба на капацитети заснован на децентрализацијата. Несогласувањето било ублажено прво со договор *од долу -кон горе* помеѓу двете ЕБОП операции и подоцна со прилагодување на нивните мандати, со што се назначи ЕУПМ како водечки актер по ова прашање.“⁵⁸⁶

Имајќи го сознанието од научените лекции подоцна, во тоа време требало да се обрне поголема внимателност на планирањето на мисијата и на сфаќањето за тоа што всушност е таа. Оперативното влијание и имплементација на мандатот на ЕУПМ 1 биле критикувани по неколку основи, вклучувајќи го лошо координираното време на процесот на донесување на одлуки за различни инструменти на ЕУ, премногу долгиот планирачки процес од 8 месеци заедно со континуираното снабдување и одложување на програмскиот развој во 2004 год. како и недоволната поддршка на штабот во Сараево од страна на Брисел.⁵⁸⁷ Понатаму, надзорниот дел од мандатот добил нагласок дури на крајот од 2004 год. и мисиониот персонал не бил секогаш најсоодветниот за дадената задача.⁵⁸⁸ По првиот период на стагнација, фокусот на мисијата бил сменет и бил подобар, но сепак не бил фокусиран како што би требало. ЕУПМ 2 (јануари 2006 год. - декември 2007 год.) и ЕУПМ 3 (иницијално јануари

⁵⁸⁶ Исто, 164.

⁵⁸⁷ Исто така постоеле проблеми поврзани со добивањето на квалитетен персонал на време и недоволно проактивниот став од Шефот на мисијата во интерпретирањето на мандатот или во спроведувањето на реформите кај локалните полициски сили. Види кај: S. Penksa, "Beyond Regional Security to International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina". Достапно на: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/9/9/0/0/pages99001/p99001-1.php

⁵⁸⁸ Така на пр. не биле вклучени цивилни експерти а од друга страна реформската програма била несоодветна за младите полицајци. Прегледот на Советот по првите 100 дена од мисијата следствено идентификувал дополнителни оперативни слабости: недостаток на простории за седиштето на СИПА, проблематична комуникација помеѓу штабот и персоналот на ЕУПМ на теренот, недостаток на целосно разместување и нестабилна прва ротација и недостаток од напредно планирање на медиумска стратегија.

2008 год.-декември 2009 год.)⁵⁸⁹ беа истенчени во смисла на мандати и работна сила од околу 200 меѓународни полицајци и цивилни експерти во споредба со почетните 500. Рефокусираните мандати беа насочени кон координација и помош на ЕУПМ во борбата против организираниот криминал и на нејзиниот придонес за полициската реформа. Иако подобрена ни ЕУПМ2 не ги оствари своите цели потполно. Сепак, многу фактори придонесоа за бројните неуспеси и недостатоци во постигнувањето на ЕУПМ1 и ЕУПМ2, особено поставувањето на конфликтни и преамбициозни цели кои треба да ја трансформираат полициската култура во земјата за три години а потоа уште три, со помош на мандати кои се лошо скроени за локалниот политички контекст во тоа време, како и (повторно во врска со мандатите) тешкотиите кои произлегуваа од малку недофатливата дефиниција на т.н. *Најдобра евројска практика* на која се однесува Европската политика. Според некои истражувачи, „највидливите поуки кои треба да се извечат се не дека програмскиот пристап доживеал потполн неуспех, туку дека на критериумот за имплементација и проценување на ЕБОП операци му е потребен понатамошен развој во светлина на теренското искуство“.⁵⁹⁰ ЕУПМ 3 помина нешто подобро од своите претходници. Имено, ЕУПМ 3 беше во подобра позиција отколку ЕУПМ 2 да делува со својот мандат во мониторинг и водство на централизацијата на босанската полиција, бидејќи конечно по долги политички подметнувања во април 2008 год. беа донесени нови полициски закони за засилување на полициските органи на државно ниво.

– Последната карактеристика што би можела да се направи за мандатот на мисијата е во врска со спорото придвижување на мисијата. Она што ЕУПМ1 го идентификуваше како еден од нејзините четири стратегиски приоритети -зајакнувањето на локалните капацитети за борба со организираниот криминал-во следните мандати беше стеснето како една од главните (две) мандатни цели.

⁵⁸⁹ Мисијата беше пролонгирана се до јуни 2012.

⁵⁹⁰ Penksa (2006), 9.

2.2.2.2. Ефективност на Полициска мисија-ЕУПМ

Не е лесна задачата да се евалуира колку ефикасно Полициската мисија на ЕУ ги изврши своите должности во отсуство на јасни мерливи цели и исцртани надлежности помеѓу засегнатите страни во ЕУ.

Во еден севкупен контекст доколку се оценува ефективноста на ЕУПМ, тогаш оценката би била просечна: Негативните забелешки се дека од почетокот требало да биде разбрано дека за разлика од извршната мисија на ИПТФ, ова било мисија која може да се програмира.⁵⁹¹ Тука се споменува и негодувањето на претставниците на ЦИВКОМ дека ОН не ги обезбедиле соодветните информации за транзицијата од ИПТФ да се одвива понепречно и мандатот на ЕУПМ подобро да соодветствува на околностите на теренот. Токму овие проблеми ги имаше во вид ЕУ во планирањето на идните мисии како што е операцијата за владеење на правото во Косово.

Означувајќи ја првата ЕБОП интервенција, ЕУПМ ја сочинуваше првата операција на цивилен кризен менаџмент која е планирана од Генералниот директорат Е на Секретаријатот на Советот; таа беше прва во смисла на наученото искуство за службениците на Генералниот директорат Х и *полициската единица* и вклучуваше нова поделба на одговорности помеѓу Генералниот директорат IX, Полициската единица и претставниците во БиХ.⁵⁹²

ЕУПМ делуваше како водечки проект во сферата на полициската реформа како дел од програмите за владеење на правото отпочнати од Високиот претставник во БиХ со цел „за да воспостави одржлива, професионална и мултиетничка полициска служба која ќе оперира под сопствеништво на БиХ во согласност со најдобрата европска и меѓународна практика и со тоа ќе ги подигне тековните полициски

⁵⁹¹ Проблемот со фокусот не бил изнесен на виделина се до 2004 год. кога била одржана конференција во Неум (БиХ). Оттогаш ЕУПМ почнува да ја прилагодува својата организациона структура кон еден попрограмиран управувачки пристап заснован на набљудување, менторство и инспекција и воведува реперен систем.

⁵⁹² Види поопширно кај Penksa E. Susan. „Policing Bosnia and Hercegovina 2003-05. Issues of mandates and management in ESDP missions“, CEPS Working Document No. 255/December 2006, 6

стандарди во БиХ.⁵⁹³ Врз основа на стратегиските приоритети кај ЕУПМ1 беа идентификувани четири примарни цели.⁵⁹⁴ Тие вклучуваа развој на полициска независност и одговорност, борба против организираниот криминал и корупција, финансиска остварливост и одржливост на локалната полиција и институции и изградба на капацитети.⁵⁹⁵ Овие цели беа постигнувани низ седум главни програмски области: криминална полиција, криминална правда, внатрешни работи, полициска администрација, јавен ред и безбедност, СБС и СИПА. Овие седум програмски области се преточуваа во околу 120 проекти.⁵⁹⁶ Според Извештајот на меѓунродната кризна група за БиХ од септември 2005 год. политичкото поднебје не било погодно за сеопфатни полициски реформи со раздвоените полициски сили на Република Српска и Федерацијата, па оттука и сериозните критики за ЕУПМ 1, дека мандатот е преуранет и дека повеќе требало да се фокусира на јавната администрација отколку на полициските реформи.⁵⁹⁷ Презентирана беше и друга тешкотија која произлегла од работната поврзаност помеѓу полициската и воената мисија со нивните одговорности кои делумно се преклопувале, што пак имало последица преку отежнати интерперсонални релации помеѓу шефовите на двете мисии.

Напредок на мисијата беше забележан во областа на институциите односно развојот на способности со воспоставувањето на Министерство за безбедност на државно ниво и засиливањето на СИПА и другите агенции на државно ниво како Службата за безбедност на границите (СБГ), Интерпол и др. ЕУПМ помогнала и во подготовката и подоцна

⁵⁹³ Council of the European Union, Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Police Mission, OJ L 70, 13.3.2002

⁵⁹⁴ Стратегиските приоритети на иницијалната ЕУПМ мисија (ЕУПМ 1) беа организираниот криминал, безбедноста на вратените бегалци и развојот на полициските институции. Види Совет на Европска унија, Joint Action 2005/824/CFSP of 24 November 2005 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), OJ L 307, 25.11.2005

⁵⁹⁵ European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), *PPIO Review 2003: The first year*, EUPM, Sarajevo, 2003

(достапно на: www.eupm.org/Documents/PPIO%20Review%202003.pdf).

⁵⁹⁶ Juncos, E. Ana. „Police mission in Bosnia and Herzegovina“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007, 46-80, 62

⁵⁹⁷ International Crisis Group. *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU*. Europe Report No. 164, ICG, 2005a, Brussels, 6 September.

имплементацијата на законите за регрутација на персонал како и обезбедувањето на финансиски совети и друга експертска помош за останати пошироки полициски прашања. Вредна за нагласок е и одличната соработка која се одвиваше помеѓу мисијата и Комисијата. Според самиот мандат, ЕУПМ-1 ја поддржуваше компонентата владеење на правото од политиката на ЕУ во БиХ како и поврзаните Проекти на заедницата менаџирани од Комисијата и финансирани преку буџетот за КАРДС програмата (Помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилизација).

Во насока на позитивните оценки, ревизијата на мандатот на ЕУПМ2 е одраз на повеќе научени лекции. Подобрувањата во структурите за донесување на одлуки⁵⁹⁸ и создавањето на Тимови за цивилен одговор на крајот од вториот мандат⁵⁹⁹ треба да значат подобрена имплементација и планирање во иднина. Друга специфика на ЕУПМ2 беше намалувањето на персоналот како и рационализираните цели.⁶⁰⁰ Големината на мисијата беше намалена и мандатот засилен.⁶⁰¹ Водечката одговорност на ЕУПМ во релацијата со ЕУФОР во борбата против организираниот криминал беше прецизирана. Така, под ЕУПМ 2 & 3, целта поврзана со надворешната димензија на областа на слобода, безбедност и правда, имено заштита на ЕУ од негативните излевања на организираниот криминал во Босна, стекна централна важност. Иако ЕУПМ 2 беше посоодветна од отколку ЕУПМ 1, сепак и таа се најде пред основниот предизвик за политичка усогласеност помеѓу одделните политички инструменти. Според Извештајот на меѓународната кризна група од 2005 год. напорите на ЕУПМ да се промовираат етнички балансиран полициски сили и да се интегрираат малцинствата не можеле да успеат поради негативниот одговор на заедниците и малцинствата кои

⁵⁹⁸ Во мандатот, ова особено се однесува на можноста ЕУПМ да го преземе водството во координација на оние аспекти од одржувањето на редот во напорите на ЕБОП за борба против организираниот криминал, без притоа да се загрози претходно договорениот ланец на командување. Види Council of the European Union, Joint Action 2005/824/CFSP of 24.11.2005.

⁵⁹⁹ Види Council of the European Union, General Secretariat, *Civilian Headline Goal 2008*, in Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – CIVILIAN RESPONSE TEAMS, 10462/05, Brussels, 23.06.2005.

⁶⁰⁰ Mühlmann (2008), 15.

⁶⁰¹ Се однесува на Канцеларијата на високиот претставник.

се чувствуваале небезбедно надвор од своите локални средини. Ова е во повратна негативна спрега со другите активности на ЕУПМ. Така, во таа смисла може да се наведе имплементацијата на проектот Државна агенција за истрага и заштита-СИПА. ЕУПМ се соочуваше со проблемот на состојба на целосна оперативност на оваа агенција при што самата агенција ќе претставува закана за корумпираните политичари и криминалци кои обично се заштитувани од нивните етнички групи. Со тоа, уште од самиот почеток, СИПА страдаше од опструкција од локалните политичари кои се плашеа од создавањето на оваа агенција. Така на пр. првите закони на СИПА не ѝ даваа моќ за полициски истраги а подоцнежните реформи донесени од ЕУПМ беа одобрувани само под притисок.

Конечно, со донесувањето на двата закони за полиција на државно ниво во април 2008 год. со што се воспоставија серија на институции на државно ниво⁶⁰² мисијата во својот трет мандат-ЕУПМ 3- забележа успех од долгоочекуваниот прогрес кон полициската реформа.

2.2.2.3. Проблеми во спроведувањето

„На почетокот, постоеше извесна загриженост за тоа дали ЕУПМ ќе се смета за легитимна од страна на Бошњациите имајќи во вид дека ЕУ имаше не така импресивна изведба за време на војната. Ваквите грижи се покажа дека се неосновани. Босанските политичари се покажаа како многу посериозен предизвик. Некако неочекувано, домашната политичка сцена се покажа како неспроведлива за државноразвојните реформи кои ЕУПМ се обидува да ги примени. Најмалку четири тесно поврзани предизвици можеа да се идентификуваат: Дејтонското наследство со неговите слаби централнодржавни институции и етнички поделената владина структура; континуираната политичко-етничка поларизација и меѓуетничка недоверба; силната улога на Високиот претставник;⁶⁰³ и комбинација на економска неразвиеност и донаторска исцрпеност.“⁶⁰⁴

⁶⁰² Имено Дирекција за координација на полициски орѓани. Помеѓу новите тела се Агенцијата за обука на полиција и Бирото за јавни оплаки.

⁶⁰³ Задржаната моќ на националистичките политичари и доминантната улога на Високиот претставник биле двата фактора кои се хранеле еден со друг. Непослушноста на

Во контекст на проблемите кои следеа при спроведувањето на мисијата, набавката на опрема и на развојот на конкретна реформска агенда во форма на имплементациони планови се покажа особено како трнливо прашање. Второто беше предизвик поради отсуството на стандардизирани механизми за менаџмент на мисијата а претходното беше комплицирано поради незграпните процедури на Комисијата. Понатаму, во контекст на реформите на полицијата кои треба да бидат дел од еден интегриран пристап за владеење на правото кој дава еднакво внимание на тријадата спроведување на законот, судство и казнено поправен систем. ЕУПМ1 не целосно ги прифати односно примени научените лекции од Обединетите Нации.⁶⁰⁵ ЕУПМ1 не успеа да развие сопствена верзија на холистичка *Мониторинг програма за спроведување на законот*. Овој недостаток беше коригиран со поставувањето на *Единица за меѓуврска на криминалната правда* во рамките на ЕУПМ2, за да овозможи подобрена релација помеѓу обвинителите и полицијата а дури мандатот на ЕУПМ3 ќе ги постави подобрите односи полиција-обвинителство како јасни мандатни цели.

Но, доколку ЕУПМ имаше и беспрекорна подготвеност за севкупните реформски измени, сепак постоеше проблем кој е автентичен за политичкото поднебје на БиХ. Имено, ако БиХ беше соочена со проблеми кои се типични за земјите во транзиција, значителна тешкотија се поврзува со фактот дека таму постоеше јаз помеѓу „декларативната поддршка“ кон Европската интеграција изразена од членовите на парламентот во БиХ од една страна и нивните амандмани на усвојувањето

националистичките водачи ја убедила меѓународната заедница да ја поддржи безобзирната употреба на неговите моќи. Ова, за возврат, го ослабна поттикот за реформи помеѓу локалните политичари. Наместо да коваат консензус и да донесуваат тешки одлуки во интерес на нивната земја, тие на меѓународната заедница гледаа или како на жртвено јагне за се она што не е во ред во Босна или како на сојузник во нивните домашни борби за моќ и влијание.

⁶⁰⁴ Merlingen, Michael. "EUPM (Bosnia and Hercegovina)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 161-172, 170

⁶⁰⁵ Иако за ова делумно се обвинува нејасниот мандат, сепак, како што Проксима подоцна ќе демонстрира во Македонија, празнините во мандатот можат да се пополнат со иновативните пристапи *долу-горе*.

или противењето на усвојувањето на потребните правни акти од друга страна.⁶⁰⁶

2.2.3. Предизвик за ускладеност на употребените механизми за КМ на ЕУ во Босна и Херцеговина

Во случајот на БиХ, исто како и во случајот со присутноста на ЕУ во Македонија, кохерентна надворешна акција било тешко да се постигне не само поради тоа што било фрагментираното присуство на ЕУ на теренот, туку исто така и поради бројните актери кои пристигнале во различно време. Така, Мониторинг мисијата на ЕЗ беше испратена уште во јули 1991 год. на конфликтните простори од поранешна Југославија; потоа Комисијата со хуманитарна помош и последователно техничка асистенција во рамките на *Процесот за стабилизација и асоцијација* (САП); па ЕБОП со ЕУПМ и ЕУФОР; и назначувањето на Педи Ешдаун *Високиот претставник* за БиХ, за *Специјален претставник на ЕУ* (СПЕУ). Со ваквото намножување на актерите на ЕУ било сосема логично да се зголемува и проблемот на кохерентноста.

„Здружената акција на Советот од 2002 год. воспоставува јасен ланец на командување со цел да се обезбеди внатрешна усогласеност на ЕУПМ. Политичко -безбедносниот комитет ја практикува политичката контрола и стратегиска насока на мисијата, советуван од Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент (ЦИВКОМ). На теренот, полицискиот комесар/Шеф на мисијата е командант на мисијата и му е потчинет на Високиот претставник за ЗНБП преку Специјалниот претставник на ЕУ (СПЕУ). СПЕУ игра централна улога во координацијата помеѓу различните тела на ЕУ во земјата. Главната задача на СПЕУ е да промовира целосна политичка координација на ЕУ во Босна како и да го одржи прегледот на целиот спектар на иницијативи во

⁶⁰⁶ Иако БиХ не се сметаше за почетник во процесот на ЕУ интеграција, однесувањето на политичките лидери пренесуваше слика на неподготвеноста за усвојување на неопходните реформи, што повлекуваше сериозна загриженост кај меѓународната заедница.

сферата на владеењето на правото.⁶⁰⁷ Особено, СПЕУ е одговорен за обезбедувањето на кохерентноста на активностите на ЕБОП (ЕУПМ и ЕУФОР): СПЕУ е во ланецот на командување на ЕУПМ и може да понуди политичко советување на ЕУФОР во врска со организираниот криминал, обвиненијата на Меѓународниот трибунал за злосторства во поранешна Југославија или шест-месечен преглед на ЕУФОР.⁶⁰⁸ Од СПЕУ исто така се очекувало да ја олеснува координацијата помеѓу Брисел и Сараево.⁶⁰⁹

Добрите реалации и усогласеност помеѓу ЕУПМ и Комисијата на ЕУ прилегуваат од Здружената акција на советот од 11 март 2002 год. за воспоставување на Полициската мисија на ЕУ, каде во член 10 стои дека се истакнува намерата на Комисијата да ги насочува своите акции кон постигнувањето на целите од здружената акција, кога е потребно, со соодветни мерки на Комисијата. Советот исто така забележува дека ќе бидат потребни координациони аранжмани помеѓу Брисел и Сараево. Во таа смисла Комисијата веќе претходно била присутна во земјата преку програмите на КАРДС програмата за помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилизација,⁶¹⁰ па ЕУПМ едноставно само била дополнување и гаранција на останатите форми на присуство на унијата во земјата. Добрата релација во овој случај била поткрепена и со мал КАРДС тим кој бил сместен во оперативниот штаб на ЕУПМ. Но, и Комисијата од друга страна ја олеснувала имплементацијата на мандатот на ЕУПМ преку нејзините фондови кои ги поддржувале полициските реформи како и

⁶⁰⁷ Види Council of the European Union, Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the mandate of the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina

⁶⁰⁸ Juncos, E. Ana. „Police mission in Bosnia and Herzegovina“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007, 46-80, 55

⁶⁰⁹ Сложена активност со оглед на постоечката поделеност на Секретаријатот на советот во неколку генерални директорати. СПЕУ се управувани засебно од соодветен географски отсек.; во случајот со БиХ тоа е Генералниот Директорат (DG) VI (Западен Балкан, Источна Европа и Централна Азија). Генералниот директорат VI е исто така главен за ЕУПМ. Што се однесува на ЕУПМ таа е во одговорност на Генералниот директорат IX (Цивилен кризен менаџмент и координација). Конечно, политичко воените аспекти на операцијата ЕУФОР се работа на Генералниот директорат VIII (одбранбени аспекти), поддржан од Воениот штаб на ЕУ (EUMS).

⁶¹⁰ Ана Јункос наведува податок дека напорите на Комисијата во оваа област беа поддржани од КАРДС програмата која буџетирала 5 милиони евра годишно за проекти поврзани со полицијата, во периодот од 2003 год. до 2005 год. Некои од овие проекти вклучуваа подобрување на мрежата за комуницирање помеѓу полициските станици, твининг програмите и снабдување на опрема за останатите безбедносни агенции. (Министерство за безбедност, СБС и СИПА).

надополнувачките проекти во судството и граничните служби.⁶¹¹ Ваквата во основа добра релација била малку засенета со извесно дуплирање на претставници на Унијата во босанските институции како резултат на тогашната столбова структура.⁶¹²

Добра релација на ЕУПМ се бележи не само со Комисијата туку и со ВП/СПЕУ кој бил еден од главните соговорници на ЕУПМ. Поддршката и политичкото влијание на ВП биле суштински за посакуваните прилагодувања во сферата на законските измени за босанската полиција. СПЕУ и ЕУПМ тесно соработувале уште од самиот почеток како на ниво на шефови, така и на ниво на персонал. СПЕУ го снабдувал шефот на мисијата со политички насоки и во неколку прилики ја одигрувал улогата на смирувач на тензии помеѓу ЕУПМ и ЕУФОР Алтеа.⁶¹³

Малку поинаква слика остава координацијата помеѓу ЕУПМ и ЕУФОР Алтеа. Бидејќи суштината на сеопфатниот кризен менаџмент на ЕУ бара ускладување на цивилните со воените инструменти, во случајов со ЕУПМ било вистински предизвик ускладувањето на 500 полицајци со 7000 војници кога постоело преклопување на извесни оперативни области кога теоретски двете мисии имаат различни мандати. ЕУПМ со својата набљудувачка и советничка со цел за долгорочен развој на капацитети наспроти ЕУФОР со краткорочен фокус како гарант на имплементација на Анексите 1 и 2 од Дејтонскиот мировен договор преку одвраќање. Неизвршниот мандат на ЕУПМ наспроти извршниот мандат на ЕУФОР се судрија по прашањето за борба со организираниот криминал со што

⁶¹¹ Ана Јункос споменува и не така добра соработка со недостатокот на соодветни финансирачки процедури кој предизвикал одредени незгоди за ЕУПМ, која морала да поднесе барање за КАРДС фондовите за да и се овозможи да започне нови проекти или да бара финансирање преку амбасадите на државите членки.

⁶¹² Јункос укажува и на уште една димензија на отежната координација на ЕУПМ со другите механизми на Унијата. Се работи за меѓустолбова вкрстеност, каде една полициска мисија може да биде користена/видена на различен начин. Имено, Заедницата на неа гледа како на инструмент за долгорочна поддршка на други развојни инструменти; Советот си ја има како краткорочен инструмент за кризен менаџмент; третиот столб ја има мисијата како превентивен механизам за обезбедување на внатрешните граници на Унијата од прелевање на нестабилност и ширење на организиран криминал од надвор.

⁶¹³ Merlingen, Michael. "EUPM (Bosnia and Hercegovina)", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 161-172, 166

имаше тензии помеѓу двете мисии за време од првиот период на ЕУПМ. Имено, „наметливиот пристап на ЕУФОР, предизвикал одредени критики помеѓу претставниците на ЕУПМ. Според нив, операциите на ЕУФОР отишле подалеку од нивниот мандат, и со активната партиципација во борбата против организираниот криминал, ЕУФОР всушност ја вршеле работата на домашните.“⁶¹⁴ Тензијата била разрешена кога кон крајот на 2005 год. со посредство на СПЕУ, ЕУПМ и ЕУФОР договориле принципи за координација и општи насоки за подобрена соработка.⁶¹⁵ Принципите стапиле на сила од мај 2006 год. со дистрибуцијата на оперативен прирачник кој ги прецизира новите прилагодени улоги на (проширената) ЕУПМ и ЕУФОР во поддржувањето на босанските агенции за спроведување на законот во борбата со организираниот криминал и корупцијата. (Види Прилог 8-Седум принципи за координација).⁶¹⁶

Прилог 8. Седум принципи за координација помеѓу ЕУПМ, ЕУФОР и СПЕУ.

1. ЕУПМ, ЕУФОР и СПЕУ/Канцеларија на Високиот претставник ќе ги зајакнат нивите дополнувачки и координирачки улоги во борбата против организираниот криминал.
2. СПЕУ ќе ја преземе одговорноста за оваа координација и ќе заседава со Работната група за крими стратегија.
3. Генералните ЕУ играчи ќе ги надгледуваат генералните насоки за зголемување на кооперацијата.
4. ЕУПМ ќе игра проактивна улога и ќе го земе водството во координирањето на полициските аспекти на ЕБОП во БиХ.

⁶¹⁴ Juncos, E. Ana. „Police mission in Bosnia and Herzegovina“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007, 46-80, 59

⁶¹⁵ EU Police Mission, EU Military Force in Bosnia and Herzegovina and EU Special Representative, *Guidelines for Increasing Co-operation between EUPM-EUFOR and EUSR*, Sarajevo, 2005.

⁶¹⁶ Јункос (2007). 60

- | | |
|----|---|
| 5. | ЕУФОР ќе обезбеди оперативни капацитети и ќе ги усогласи своите идни операции против организираниот криминал со ЕУПМ. |
| 6. | Единица за задачи ќе биде подготвена за развивање на здружен акционен план скицирајќи ги задачите, целите и реперите за релевантните инструменти на ЕУ. |
| 7. | Овој здружен акционен план ќе се приклони кон и ќе ги поддржи напорите на властите на БиХ. |

Согласно ова ЕУФОР требаше прогресивно да ја намалува својата улога во областа на борбата против организираниот криминал и да ја префрлува истата на иницијатива на агенциите на БиХ за спроведување на законот советувани од ЕУПМ и СПЕУ. Сите барања за поддршка од ЕУФОР мораа да бидат одобрени од ЕУПМ. Во согласност со безбедносните процедури, преку ЕУПМ, ќе поминуваат и сите разузнавачки податоци од ЕУФОР за потребите на босанската полиција и останатите агенции за спроведување на правото. Упатствата се однесуваат за целокупната работна рамка на ЕУФОР, со исклучок на операциите спроведени од ЕУФОР фокусирани на примена на Дејтонскиот мандат, вклучувајќи ги операциите за зачувување на сигурната и безбедна околина и операциите против лицата обвинети за воени злосторства. Оперативниот план на ЕУПМ како клучни задачи ги дефинира помошта на ЕУПМ во планирањето и спроведувањето на истрагите за големиот и организиран криминал и зајакнувањето на оперативниот капацитет.⁶¹⁷

Сумирано, проблемите кои влијаеле на доследноста на иницијалната употреба на ЕУПМ главно потекнуваат од фактори како што е фрагментираното присуство на ЕУ во земјата, недостаток од севкупна стратегија, несогласување во меѓустолбовата координација па дури и помеѓу личностите во одредени специфични случаи.⁶¹⁸

⁶¹⁷ *Guidelines for Increasing Co-operation between EUPM-EUFOR and EUSR*, Sarajevo, 2005. Достапно на: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10769-re01.en06.pdf>

⁶¹⁸ Јункос (2007), 61

2.2.3.1. Научени лекции

ЕУПМ беше прва полициска мисија на ЕУ, па така таа послужи како пионер на ЗНБП кога се работи за планирање и имплементирање на полициски мисии. Но, со самото тоа што таа беше прва мисија на кризен менаџмент на ЕУ, таа го носеше товарот на политичкиот притисокот дека мора да успее. Искуството на ЕУПМ во контекст на пошироките проблеми при подготовката на мисијата не се покажа како многу поразлично од искуствата на други организации во мировни мисии, но, прашање беше зошто мисијата не сакала да ги примени лекциите од туѓите искуства.⁶¹⁹ Оправдувањето за последново било дека ЕУ не располага со развиен/централизиран систем за учење лекции кој би ги процесирал сите информации собрани за време на спроведувањето на мисијата. Мисијата на кризен менаџмент на ЕУ во БиХ ги покажа повеќето карактеристики својствени на генералниот пристап на менаџирање на кризи, како тешкоити во процесот на донесување на одлуки, усогласено дејствување, недостаток на ресурси, со исклучок на недостатокот на време. Мисијата имаше доволно време за подготовка за разлика од други мисии.

Од друга страна беа присутни проблемите кои беа од локален контекст како етнополитичка поделеност, остаток на паравоени структури, криминал и корупција во владините структури, макар што сите овие проблеми не треба да бидат оправдување за делумната нефикасност на мисијата. Сите овие слабости биле искусени од претходникот на ЕУПМ т.е. ИПТФ мисијата на ОН, па затоа и требало повнимателно да се постави мандатот на мисијата. Мисијата учеше од самата себе и дел од регистрираните слабости како, потребата за поинтегриран пристап во полициските мисии, вклучувајќи ја компонентата на владеење на правото, потоа механизми за подобрена координација со структурите на Специјалниот претставник на Европската унија и подобар референцијален систем, беа тековно решавани.

⁶¹⁹ Иако *Брахими извештајот* на ОН од 2001 год. посочи одредени аспекти на кои треба да се смета во идните операции на цивилен кризен менаџмент, вклучувајќи ја потребата за високо квалификуван персонал, интегрирани тимови за владеење на правото како и ефикасен систем на снабдување, ЕУПМ која беше отпочната две години подоцна сеуште страдаше од тие проблеми.

2.2.3.2. Простор за подобрување

Успехот на ЕУПМ беше поврзан со политичката воља за соработка на босанските власти. Ова се однесува на она што во медиумите се нарекуваше дејтонска нефункционалност- проблемите на дизајнирање на сложена уставна структура и на трајната неподготвеност на локалните елити на Босна да се инволвираат во процесот на политички реформи.

Од техничка страна доколку тука направиме една мала споредба помеѓу сите мисии под ЕБОП во Западен Балкан, слободно може да констатираме дека отсуството на извршен мандат може да се каже дека ги ограничува полициските активности на чисто *интелектуална поддршка*. „Де факто доминантно делува дека полициските мисии на ЕБОП придонесуваат повеќе за засилување на владеењето на правото применето во земјата, отколку да целат директно кон зацврстување на мирот во постконфликтно подрачје, што е всушност далеку од оригиналната улога која Европскиот совет во Феира ги има предвидено за нив.“⁶²⁰ Согласно техничката реализација, повеќето стратегиски цели настојувани од мисијата беа задоволително постигнати со значајни резултати, барем декларативно, но самите реформи во полицијата не се доволни; реформскиот процес треба да биде спроведен во бројни области кои се однесуваат на изградбата на државата, која самата мора да преземе движење напред и да се здобие со соодветни и одговорни институции неопходни да се продолжи во тежнението кон европската интеграција. Во заклучокот од здружениот извештај на Солана и Оли Рен за идната политика на ЕУ во БиХ од ноември 2008 год. стои дека дури иако ЕУ продолжува да ја поддржува БиХ со финансиски средства и експертиза, она што останува да се направи во реформскиот процес мора да биде преземено од самите лидери во БиХ.⁶²¹

⁶²⁰ Maras, Isabelle. „Exploring European Union-assisted Police Reform in Bosnia-Herzegovina. A Preliminary Assessment of the European Union Police Mission to Date“, Paper presented at the 50th Annual Convention of the International Studies Association New York City, February 2009, 15.

⁶²¹ Види Council of the European Union (2008), Summary Note on the joint report by Javier Solana and Olli Rehn, „EU's policy in BiH: the way ahead“, 10 November. Достапно на: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1672_en.htm?locale=en

2.2.4. Мисија за владеење на правото ЕУЛЕХ-Косово

2.2.4.1. Зачекорување во неизвесност

ЕУ се одлучи за мисија која не само што е поразлична од другите пред тоа, туку и во единствена предизвикувачка политичка клима. Мисијата на Косово беше работа која ЕУ ја има веќе преземено претходно. Цивилните интервенција во Босна и Херцеговина и Македонија претставуваат особено значителни искуства. Со цел да успее ЕУЛЕХ требаше да ги примени лекциите научени од тие мисии. Но, уште повеќе, ЕУ требаше да ги надмине минатите неуспеси во новата атмосфера на политичка сложеност. Па, така пред ЕУ беше поставено тешко прашање: Може ли ЕУЛЕХ поаѓајќи од искуствата од претходните мисии во регионот, да одговори на старите предизвици во рамки на новиот контекст произлезен од косовската потреба за независност? ЕУЛЕХ се соочи со проблеми кои причинија некои од набљудувачите да се прашуваат дали ЕБОП која беше родена на Балканот, можеше и да исчезне таму.⁶²²

ЕУЛЕХ не само што ќе се соочи со проблемите на спората регрутација и одложено распоредување кои беа својствени на полициските мисии во Македонија и во Босна и Херцеговина,⁶²³ туку, ЕУЛЕХ Косово ќе се соочи со овој проблем во ситуација кога многу држави потенцијални партнери имаа значајни сомневања дека мисијата ќе биде успешна.⁶²⁴ Делумно овој проблем бил решен врз основа на искуствата од претходните мисии кога за новата мисија бил користен кадар од мисиите кои завршувале а биле активни на истиот простор. Така, во овој случај учеството на САД се сметаше дека ќе биде поволно поради тоа што САД традиционално имаат добри односи со заедницата на Албанците во

⁶²² Од интервјуата со официјални претставници на мисијата во Приштина во април 2009 кои ги направиле претставници на РАНД корпорацијата. Види Chivis, S. Christopher. 2010, 31

⁶²³ Собирањето на доволно квалификуван персонал не може да биде лесно за мисии за владеење на правото како што е ЕУЛЕХ, од чиј кадар нормално дека има големо побарување во нивните матични земји.

⁶²⁴ Три месеци пред планираното распоредување на 3000 лица, ЕУЛЕХ имале само 400 луѓе на теренот. Види The EU Mission in Kosovo: Where Angels fear to tread?- Presentation to ЕКЕМ - the Hellenic Centre for European Studies" at Delphi, Greece. 11 September 2008

регионот и уште попрактично, поради тоа што персоналот на САД веќе беше на теренот присутен како дел од УНМИК. Ова беше новина воведена од ЕУ при што персонал од 70 луѓе од САД беше префрлен во ЕУЛЕХ, со нагласка дека се работи за цивилен а не воен персонал.⁶²⁵

Координацијата помеѓу ЕУЛЕХ и другите тела на ЕУ во Косово исто така се покажа дека е тешко како и во претходните мисии. Во Македонија, недостатокот на координација помеѓу Делегацијата на Комисијата и мисиите на Советот доведоа до одлука во Ноември 2005 год. за двојна капа на позициите на Шеф на делегацијата на Комисијата и Специјален претставник на Советот. Но, ваквата одлука од повеќе причини не била преликувана во Косово. Така, Канцеларијата за врски на Европската комисија во Приштина си останала во независно управување од мисијата ЕУЛЕХ.⁶²⁶ Улогата на посредништво меѓу нив му припаднала на Специјалниот претставник на ЕУ- Питер Фејт чии напори биле отежнати со неговата позиција на двокапост како СПЕУ и како Меѓународен цивилен претставник. Вторава негова функција дополнително била ограничена со нејзиното непризнавање од одредени држави поради декларацијата за независност на Косово. Ова, понатаму ја поматувало состојбата во која ОН беа ефективно принудени да задржат извесно присуство и соодветно, акетрите на ЕУ беа принудени да работат под чадорот на ОН.⁶²⁷

Но, Босна исто така обезбеди поширока лекција за ЕУЛЕХ која излезе од желбата да се нагласи принципот на децентрализација не толку колку што силите на ЕУ сакале да се демаркираат од стратегијата на администрацијата на ОН. Ваквиот пристап на оградување се покажа премногу амбициозен во тоа време, што за возврат ја принуди воената мисија на ЕУ со својот ограничено извршен мандат да ги спроведува многу од интервенциите кои всушност полициската мисија со неизвршниот мандат требаше да ги спроведува. Иако мандатите дополнително беа

⁶²⁵ Chivis, S. Christopher. „The EULEX Kosovo“, *EU civilian crisis management. The record so far*. RAND Corporation, 2010. 31-42, 31

⁶²⁶ Канцеларијата за врски на Комисијата во Приштина беше водена од Renzo Daviddi а ЕУЛЕХ од Yves de Kermabon.

⁶²⁷ The EU Mission in Kosovo: Where Angels fear to tread?- Presentation to EKEM - the Hellenic Centre for European Studies" at Delphi, Greece. 11 September 2008.

менувани, тоа беше пример за непотребно одложување. Поуката од ова искуство е дека изборот помеѓу следењето (мониторингот) и извршните функции е потребно да се направи во однос на способностите на локалните власти на теренот, повеќе отколку од желбата да се биде виден како поинаков од претходната администрација на ОН без оглед на тоа колку и да е таа непосакувана.⁶²⁸ Мандатот на ЕУЛЕХ разумно дозволува флексибилност која се однесува на употребата на извршна моќ низ различни институции за владеење на правото. Оваа флексибилност е потребно да се користи во максимален оперативен отколку некаков политички ефект.⁶²⁹

Конечно, од ЕУЛЕХ се очекувало да биде јасна и релативно скромна мисија околу нејзините амбиции во Косово. Конфузијата која настана со едностраната декларација на Косово за независност го отежна патот кон интеграцијата во ЕУ. Така, Процесот за стабилизација и асоцијација во Косово уште на самиот почеток имал помал кредибилитет. Тоа укажува дека најпрво во Косово треба да се постигнат поскромни цели за стабилизација без оглед на временската рамка за ЕУ интеграцијата. Поради тоа и официјалните службеници требало да бидат внимателни во врска со големината на целите и пристапот за нивно остварување. Поставениот критериум за успех бил: Ако борбата против организираниот криминал и корупцијата даде конкретни резултати и ако судските реформи донесат подобрување за разлика од ерата на УНМИК, тогаш ЕУЛЕХ може да се смета за успешна мисија.⁶³⁰

2.2.4.2. Спроведување на мисијата

ЕУЛЕХ мисијата во Косово е најамбициозната мисија на цивилен кризен менаџмент која ЕУ ја има преземено до денес. Таа не е само така најголемата цивилна мисија на ЕУ, туку исто така е и првата интегрирана

⁶²⁸ Во Косово таа желба била силно почувствувана благодарјќи на широко распространетото незадоволство од ерата на УНМИК помеѓу популацијата на етничките Албанци. Такво незадоволство е јасно видливо во активностите на протестната група Самоопределување! која се противи на меѓународната администрација и децентрализирање на моќта од Приштина која се спроведуваше во согласност со планот на Ахтисари.

⁶²⁹ The EU Mission in Kosovo: Where Angels fear to tread? - Presentation to EKEM - the Hellenic Centre for European Studies" at Delphi, Greece. 11 September 2008.

⁶³⁰ Исто.

мисија со персонал од полицијата, персонал за владеење на правото како и царината и граничната патрола.⁶³¹ ЕУЛЕХ е исто така првата цивилна мисија на ЕУ со извршна моќ.

Проблемите со кои мисијата се судрила се проблеми при распоредувањето и проблеми од техничка и од политичка природа. Распоредувањето беше условено од времето и развојот на политичката ситуација. Решавањето на техничките прашања е проблем на способноста на Унијата и тие можат да бидат решени задоволувачки. Политичките пак проблеми, се тие кои произлегуваат од поделбите внатре во ЕУ во врска со Косово и како такви укажуваат на некои од својствените ограничувања и предизвици не само за цивилните капацитети на ЕУ туку исто така својствени за ЕБОП воопшто:

а) Предизвици на распоредувањето

Со почнувањето од 2008 год. мисијата се справи со отежнато распоредување. Европската полиција- која е суштински дел од мисијата- не била способна да се распореди во спорната област на северот од Косово. До април 2009 год., присуството на ЕУ на северот беше далеку од целосното замислено. Мисијата сепак, ќе биде распоредена во контроверзните области на косовските Срби, иако статусот таму и беше суптилен а способноста да си ги изврши задачите таму беше ограничена. ЕУЛЕХ ќе успее да воспостави присуство со симболично значење во судницата на контроверзна Северна Митровица. Судницата претходно, покрај два спорни царински премини со Србија асто така била место на побуна против меѓународното присуство. Царинските службеници на ЕУ ќе бидат распоредени долж границата со Србија за да собираат податоци а не данок. Делумно воспоставената контрола на царинските премини во северот на Косово, не го разрешила прашањето како да се отпочне повторно со собирањето на царинските приходи, вклучувајќи ги и прашањата за применливост на законот и поделба на приходите помеѓу локалните (доминирани од Срби) и централните власти во Косово.⁶³² На

⁶³¹ European Council Joint Action, 2008/124/CFSP, February 4, 2008.

⁶³² Истите овие премини на крајот од 2011 година повторно беа предмет и место на немири помеѓу организирани косовски Срби и силите на ЕУЛЕХ.

сите други места низ Косово, на некој начин ЕУЛЕХ се распореди и делуваше успешно до крајот на 2009 год.⁶³³

Гледано подлабоко, на проблемите на ЕУ при распоредувањето во српските општини на северот може делумно да се гледа како на последица од колебливоста на ЕУ да изврши притисок врз Србија да се откаже од финансиската и реторичката поддршка за Србите кои живеат во таа област. Поделбата во Унијата околу статусот Косово, и нејасното чувство дека ЕУ не ја третира фер Србија во минатото, ја спречи Унијата да изврши таков притисок.⁶³⁴ Ова, може да биде сфатено и во смисла на проблем од политичка природа. Овде анализата се поврзува и со децентрализацијата, при што се поставува и прашањето дали требало да му се одолее искушението да се користи фокусот на ЕУЛЕХ кон елементот на децентрализација како инструмент за јавните односи?! ЕУЛЕХ можеби требало повеќе да се фокусира на употреба на извршната власт каде што имаше и најголема потреба, потоа во судството, па да се нагласи локалната самоуправа онаму каде е можно и дури на крајот во разумно функционирање на полициските сили.

б) Проблем од политичка природа

Во Брисел уште во февруари 2008 год. се појавиле сериозни поделби во врска со неуспехот да се обезбеди единствена позиција за декларираниот независен статус на Косово. Шпанија била прва која изјавила дека нема да го признае унилатералниот акт. Другите држави кои го следеле нејзиниот пример биле Грција, Кипар, Словачка, Португалија, Малта, Бугарија и Романија, со што околу 1/3 од државите членки на Унијата го одбиле признавањето на Косово. Од друга страна пак, со иницијативата за признавање на Косово преземена од Франција, големите европски сили забрзано ја изразиле својата солидарност со Приштина. Со цел да се олесни признавањето на Косово и да се надмине нелегалната природа на декларацијата за независност, (некои од) министрите за надворешни работи на ЕУ смислиле излезна клаузула која изјавува дека

⁶³³ Chivis, S. Christopher. „The EULEX Kosovo“, *EU civilian crisis management. The record so far*. RAND Corporation, 2010. 31-42, 39

⁶³⁴ Исто, 40

историјата на конфликти, етничко чистење и хуманитарна катастрофа во 1990-тите од страна на Србија, оваа провинција ја изема од правилото кое предвидува дека меѓународните граници можат единствено да се менуваат со согласност на сите засегнати страни. Практично, со оваа крајно недемократска иницијатива им се овозможило на земјите од ЕУ да ја признаваат независноста на Косово како исклучок од правилото на територијален интегритет на нациите согласно меѓународното право.⁶³⁵

Претставниците на ЕУЛЕХ се обиделе да го надминат проблемот со нагласување на техничката природа на нивната мисија и инсистирање дека тие ќе ги градат институциите и владеењето на правото без оглед на тоа дали Косово е независна држава. Но, сепак ниту од технички аспект не било можно да се избегнат последиците на европскиот расцеп поради пројавениот проблем на чисто политички импликации со правниот систем, кој бил соочен со примената на најмалку четири конкурентни правни норми- Косовскиот законик, законикот на УНМИК, законикот на Србија и еден законик од застарена природа кој потекнува од Југославија.⁶³⁶

Сето тоа резултирало со не така мала фрустрација во Брисел за мисијата на ЕУ, која мора да го спроведе својот мандат во границите на расцепот на ЕУ.⁶³⁷

в) Проблеми од техничка природа

Техничките проблеми со кои се соочи ЕУЛЕХ се проблемот на човечки потенцијал и проблемот на материјално-технички потенцијал. Иако во основа ЕУ располага со доволен број на луѓе за мисии сепак, се покажува дека нивното ангажирање во пракса е исклучително тешко. Така, во 2009 год. Унијата имала распоредено само 1800 полицајци од вкупно обезбедените 5000 според Водечките цивилни цели, а тоа не било од причина дека немало побарување.⁶³⁸ проблемот на кусок бил во колективната природа на процесот каде ЕУ го регрутира персоналот од државите членки. Имено, државите членки можат колективно да се

⁶³⁵ Steinberg, Stefan. „Deep divisions in Europe over Kosovo independence“, World Socialist Web Site. International Committee of the Fourth International (ICFI), 19 February 2008.

⁶³⁶ Chivis, S. Christopher (2010), 40

⁶³⁷ Исто, 40

⁶³⁸ Исто, 44

согласат за мисија на ЕУ без да заложуваат свои сили но, сепак на крајот се покажува дека нерадо се прифаќаа зголемување на буџетот. На ова се надоврзува и експертската позадина на персоналот кој секогаш е потребен дома. Живеењето во опасни услови, одвоеност од семејствата, прекин во кариерата се само надополнувања кои причинуваат полицајците да се луѓе со претходно воена кариера односно контрактори.⁶³⁹ Тоа пак повлекува тешкотија да се најдат квалификувани контрактори кои би служеле како ментори на пр. за Шефовите на националната полиција, иако контракторите можат да служат на целта со спроведување на полициската работа сами особено на најниско ниво.⁶⁴⁰

Што се однесува до проблемот на ресурси кој го искусил ЕУЛЕХ, тој е својствен на сите цивилни мисии на ЕУ и е директно условен од сложената и спора техничка процедура на тендерирани набавки.

2.2.4.3. Главни ангажмани на ЕУЛЕХ

Главните ангажмани на активност на мисијата ЕУЛЕХ беа насочени кон три компоненти: одржување на редот, воспоставување на правда и функционирање на царината.⁶⁴¹

Полициската компонента е најголемата од трите компоненти на ЕУЛЕХ. Таа е исто така организирана во три полициски подкомпоненти.⁶⁴² Првата, компонента за зајакнување ги извршува задачите на надгледување, набљудување и советување на национално и регионално ниво. Втората, полициска извршна компонента се справува со деликатниот криминал, вклучувајќи ги воените злосторства, организираниот криминал, корупцијата и финансискиот криминал. Третата, специјалната полиција делува како сили на жандармерија кои се

⁶³⁹ Стратегијата на ЕУ за надминување на овој проблем е во зголемување на дневниците.

⁶⁴⁰ Chivis, S. Christopher (2010), 40

⁶⁴¹ Види повеќе кај Chivis, S. Christopher (2010), 34-38

⁶⁴² Во април 2009 год. застапеноста на полицајците во трите подкомпоненти беше следна: Прва компонента 450 луѓе, втора компонента 180 луѓе, трета-специјална компонента 750 луѓе.

распоредуваат во случај на цивилни нереди и е достапна за задолженија од блиска заштита кога е истата е потребна⁶⁴³.

Со основна задача да се подобри судството во Косово како мулти етничкò, непристрасно, ослободено од политички влијанија и способно да спроведува фер судења согласно меѓународните стандарди, компонентата на *Правда* составена од 420 луѓе до 2011 год. преземала 185 сложени криминални случаи од УНМИК.⁶⁴⁴ Во теорија, задачата на оваа компонента од ЕУЛЕХ делува едноставно, но прилично е дискутабилно како ЕУЛЕХ вршејќи ја оваа задача ја има променето ситуацијата на судскиот систем во Косово?! Постојат извесни ставови дека не постои доволно политичка воља кај инволвираните актерите за да се забрзаат реформите во судството. Практичен доказ е нецелосната оперативност на судовите на северот од Косово.⁶⁴⁵

Еден од најголемите предизвици за подкомпонентата *Правда* беше да се обезбедат судии и обвинители за да се забрза Косовскиот мултислоен легален законик при што спроведувачите на правда се принудени да ги земат во предвид и политичките последици на нивните одлуки-отколку само легалните. Како дополна, по својата природа, поткомпонентата правда се соочува со неразделив предизвик: од една страна, таа е дел од мисијата на ЕУ и е одговорна пред Шефот на мисијата; а од друга страна, мора да го одржи судството независно ако се цели кон достигнување на основните западни стандарди. Ова може да предизвика тешкотии доколку пресудите на индивидуални ЕУЛЕХ судии се во спротивност со крајните цели на мисијата.⁶⁴⁶

Како дополнение на внатрешниот предизвик на недостаток на човечки потенцијал ЕУЛЕХ беше предизвикан и од надвор. Имено, меѓународната заедница бараше од ЕУЛЕХ да ги испита обвиненијата кои произлегоа од публикацијата на Дик Марти за нелегална трговија со

⁶⁴³ Иако дотогаш нетестирани против цивилни немири од поголем размер, специјалните сили успешно одговориле на демонстрации од помал размер како во Брџани/Крои и Витакут или како судирите на граничните премини на крајот од 2011 година.

⁶⁴⁴ Според извештајот на РАНД корпорацијата во 2012 год. Компонентата *Правда* опфаќа меѓународен персонал од приближно 250 судии и јавни обвинители и кривични службеници.

⁶⁴⁵ EULEX and rule of law in Kosovo. IPOL –Balkan politic institute. Pristina, 05.2011. Достапно на: http://policvinstitute.eu/images/uploads/EULEX_and_Rule_of_law_May_2011_English.pdf

⁶⁴⁶ Chivis, S. Christopher (2010), 37

човечки органи.⁶⁴⁷ Во контекст на ова ЕУЛЕХ ги испитуваше и случаите за воени обвиненија.

Негостољубивиот однос кон службениците на ЕУЛЕХ како последица на незадоволството на северот, меѓу другото причинило и ЕУЛЕХ забавено да се посвети на залошбата за справувањето со главните виновници за организираниот криминал во Косово. За да се подобри недоволната активност во оваа сфера ЕУЛЕХ ќе воспостави здружена работна група со Канцеларијата на главниот државен обвинител и Шефот на агенцијата за антикорупција.⁶⁴⁸ Иако борбата против организираниот криминал е една од позначајните задачи што мисијата ЕУЛЕХ треба да ги спроведе- и веројатно една од клучните причини зошто Европа силно инвестираше во мисијата ЕУЛЕХ- сепак постоеше извесно колебање за да се избуткаат сите случаи до крај, токму поради стравот од дестабилизирање на политичката рамнотежа во Приштина.⁶⁴⁹

Иако е слаба и потребни и се подобрувања, значајна компонента која директно влијае на намалувањето на нивото на организиран криминал е компонентата *Царина* ЕУЛЕХ. Таа е суштинска за финансиите на косовската влада, бидејќи царинското оданочување изнесува 70 проценти од владиниот приход.⁶⁵⁰ Шверцот во Косово е мултиетнички, но сепак најголемиот дел од него се случувал на северот. Ова предизвикало проблеми како за Косово така и за Србија,⁶⁵¹ па оттука и оценката дека на оваа компонента и треба дополнително засилување.⁶⁵²

⁶⁴⁷ ЕУЛЕХ изјавиле дека ќе го испитаат т.н. случај Жолта куќа, кој го вклучувал префрлувањето од страна на УЧК во 1999 год. 400 затвореници Срби во затворите во Албанија.

⁶⁴⁸ EULEX and rule of law in Kosovo, IPOL –Balkan politic institute, Pristina, 05.2011. Достапно на: http://policyinstitute.eu/images/uploads/EULEX_and_Rule_of_law_May_2011_English.pdf

⁶⁴⁹ Chivis, S. Christopher (2010), 38

⁶⁵⁰ 605 милиони евра во 2008 год.

⁶⁵¹ Според извештајот на РАНД, во Косово, нафтата и друга стока од Србија влегуваа без данок, често за да бидат испорачани назад повторно во Србија, со тоа избегнувајќи ја акцизата. Косовските власти поставија контролни пунктови долж Ибар за да превенираат стоките да влегуваат на југ, но, не постоела никакви пречки да се вози до Северот за да се набават стоките ослободени од такса. Ваквиот систем бил предност за криминалот на Север, полнејќи ги џебовите на некои лидери на издвоените косовски Срби. Наместо наплатата на царински давачки, ЕУЛЕХ асистирале во постепеното воспоставување на систем за собирање на податоци, во што беше вклучено и фотокопирањето на документите на возачите кои минуваа низ тие премини. Според ЕУЛЕХ, овој напор за собирање на податоци водел до значително намалување на шверцот, со процена од намалување на загубите во приходот од над 80 %.

⁶⁵² Chivis, S. Christopher (2010), 38

2.2.4.4. Уникатност на мисијата

ЕУЛЕХ Косово е уникатна цивилна мисија на ЕБОП по најмалку четири специфични црти што ја прават оваа мисија поинаква од сите други. Прво, нејзината вистинска големина која морала да соодетствува на широкиот мандат на ЕУЛЕХ. Уште во фазата на планирање на мисијата во септември 2006 год., од трите опции кои се однесувале на обемот и величината на мисијата, државите членки некако нерадо, но, сепак ја одобриле најсложената. Од септември 2009 год. персоналот на мисијата изнесуваше 1642 меѓународни (околу 250 од нив по договор) и 1000 домашни лица со нагласок дека тие бројки се нешто помали од иницијално планираните.⁶⁵³ Гледајќи го составот на мисијата со персонал, ЕУЛЕХ е исто така единствена како прва цивилна мисија на ЕБОП која вклучува помеѓу другите контрибутори од трети земји и персонал од 77 цивилни полицајци од САД.⁶⁵⁴ Иако е импресивен број на персоналот, од друга страна постојат извесни ставови кои укажуваат на тоа дека токму најголемото разочарување од ЕУЛЕХ било во врска со пополнувањето со персонал. Државите членки најпрво се обврзале за помалку персонал од оној кој бил одобрен од Советот и уште згора на тоа испратиле помалку персонал од оној за кој се обврзале. Квалификациите на персоналот исто така бил доведен во прашање.⁶⁵⁵

Второ, во контекст на мандатот на ЕУЛЕХ, тој е многу голем и на многу начини без преседан во цивилната ЕБОП. ЕУЛЕХ е првата целосно интегрирана мисија за владеење на правото која се протега во сферата на (граѓанската и кривична) правда, полиција и царина.⁶⁵⁶

Трето, не само со оглед на нејзината големина и последователните потреби за менаџмент на теренот, ЕУЛЕХ има зацртано цела низа на значајни паралелни задачи како: програмирање, снабдување, обука на

⁶⁵³ Во септември 2009 год., најголеми контрибутори (вклучувајќи го испратениот персонал и оној по договор) беа Франција, Италија и Романија со околу 190 претставници секоја, следени од Полска (134), Германија (107), Шведска (87), Финска (72) и Велика Британија (66).

⁶⁵⁴ Grevi, Giovanni, 360

⁶⁵⁵ Судот на ревизори открил дека 11 земји членки доставувале неквалификуван персонал. Види Abazi Vigjilenca. EULEX Audit Special Report: Discrepancy between ambition and responsible action in the European Union's foreign and security policy, November 26, 2012. Достапно на: <http://www.kosovocompromise.com/cms/item/analysis/en.html?view=story&id=4081§ionId=2>

⁶⁵⁶ Grevi, Giovanni, 360

персоналот⁶⁵⁷ и најдобри искуства, човекови права и родова политика, единица за против корупција и тела одговорни за комуникација и изразување на граѓанското општество и НВО.⁶⁵⁸

Четврто, ЕУЛЕХ е специфична поради темелниот програмски приод кој беше осмислен од страна на ЕУПТ на основа на неведените цели на мисијата.⁶⁵⁹ Во суштина, овој пристап се состои од прецизен комплет на програмски активности кои се придружени со соодветни индикатори дизајнирани за секторите на полиција, правосудство и царина и нивните потесни области. Оцената на изведбата на косовските институции ќе биде заснована на овие индикатори во последователни шест-месечни циклуси со цел флексибилно прилагодување на идните активности по секој таков циклус.⁶⁶⁰

Петата специфика е способноста за учење од самата мисија и внесување на корекции во пристапот. Специфика која беше применета на функцијата двокапост. Имено, двокапоста за првпат применета во Македонија па потоа во Босна и на крајот во Косово. Интересно што во овие три случаи двокапоста примаше различен формат и можеби најнесреќното решение го имаше во Косово. Тука двокапоста беше направена така што едната беше функција на ЕУ односно СПЕУ а другата функција беше во релација со ОН односно Меѓународниот цивилен претставник. Но, бидејќи легитимитетот на Меѓународната цивилна канцеларија се оспоруваше од Русија и Србија, беа направени обиди да се одделат овие две функции со тоа што прво беше назначен посебен СПЕУ само за северно Косово а потоа во следна фаза е направено ново обединување помеѓу СПЕУ и Канцеларијата на ЕУ во Косово. Канцеларијата е интегрален дел од Европската служба за екстерни акции ЕСЕА и Претставникот на Европската комисија во Приштина со цел да се обезбеди политички и технички дијалог помеѓу различните институции

⁶⁵⁷ За да се обезбеди подобра врска помеѓу Брисел и теренот, одреден персонал беше сместен во *Способносниите за цивилно планирање и спроведување* во Секретаријатот на советот.

⁶⁵⁸ Grevi, Giovanni, 360

⁶⁵⁹ Види ја Програмската стратегија на ЕУЛЕХ достапна на: <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=27>.

⁶⁶⁰ Grevi, Giovanni, 361

затоа што и покрај тоа што Комисијата обезбедуваше поддршка за развој на капацитети во Косово во сферата на владеење на правото уште од 2000 год. сепак, кога Советот на ЕУЛЕХ му ја даде истата задача, тој ниту ги утврди компаративните предности на ЕУЛЕХ, ниту пак можностите за синергизам со проектите на Комисијата.⁶⁶¹

Иако ЕУЛЕХ претставува единствена мисија (и во таа смисла е многу тешко да се прави споредба со други цивилни мисии под ЕБОП), предизвиците со кои таа се сретна во распоредувањето и станувањето оперативна делуваат прилично познати за цивилната ЕБОП. Сепак, ваквите предизвици се одигрувале на едно сосема поинакво ниво земајќи ги во предвид големината, амбицијата и специфичниот политички контекст на ЕУЛЕХ. Процесот на планирање се покажал како нецелосен во предвидувањето на сите потреби на мисијата и укажувањето на некои од нејзините оперативни приоритети. Општо земено, претходниот фокус на димензиите на мониторинг, менторство и советување требал да се ребалансира во доцна фаза на процесот со повеќе внимание на побарувањата на извршните задачи, како што е борбата со организираниот криминал. Политичката загатка околу распоредувањето на мисијата исто така го надминала процесот и изменила некои од планирачките претпоставки. Покрај сложените процедури за набавка и оригиналната претпоставка дека ЕУЛЕХ ќе ги преземе просториите и возилата од УНМИК на време, промената во политичката околина на ЕУЛЕХ имала сериозни последици и на активностите за набавка исто така. Имено, несигурноста за развојот на политичкиот контекст вклучувало неподготвеност на земјите членки да ги забрзаат главните тендери кога не било јасно во кој момент и под кои околности мисијата ќе се операционализира. Покрај тоа, фактот дека процесот на регрутација на ЕУЛЕХ во голема мера се преклопуваше со тој на експанзијата на ЕУПОЛ Авганистан и на ЕУММ Грузија, дополнително ги затегнал и онака веќе скромните национални ресурси. Спората и некавалитетна регрутација морала да се надополни со тоа што поголемиот дел од обуката

⁶⁶¹ Abazi Vigilencia. EULEX Audit Special Report: Discrepancy between ambition and responsible action in the European Union's foreign and security policy, November 26, 2012. Достапно на: <http://www.kosovocompromise.com/cms/item/analysis/en.html?view=story&id=4081§ionId=2>

се вршел во самата мисија. Задоцнетото регрутирање на персоналот како и проблемот со процеот на набавки исто така си ја одиграле својата улога во промената на оперативните приоритети на мисијата.⁶⁶²

И покрај забележаните слабости, од една севкупна перспектива на мисијата ЕУЛЕХ мора да се гледа како на најдобриот доказ дека Европската унија е способна за давање на вистински придонес за цивилната димензија на постоконфликтната стабилизација и обнова.

2.2.5. Улогата на мисиите на цивилен кризен менаџмент на ЕБОП

Со цел да ја реализира областа на слобода, безбедност и правда во рамките на ЕУ, приоритетна област за ЕУ беше справување со безбедносните предизвици како организираниот криминал, корупцијата, нерегуларната миграција и трговијата со луѓе кои може да цветаат во политичката клима на некои од државите од Западен Балкан кои се политички нестабилни и обременети со наследставата од војните. Крис Патен, поранешен Комесар за надворешни односи на ЕУ го има искажано стратешкиот интерес на ЕУ во една реченица: „Изборот за нас во овој случај е многу јасен: или ние ќе извезуваме стабилност во Балканот, или пак Балканот ќе извезува нестабилност кај нас“.⁶⁶³

Во таа смисла фокусот на активности на Унијата беше ставен на главната рамка за соработка помеѓу ЕУ и земјите од Западен Балкан, а тоа е Процесот за стабилизација и асоцијација (САП) како предпристапна рамка за ЕУ. Но, исто така во предвид беше земена и улогата на останатите инструменти на ЕУ во регионот, особено операциите на цивилен кризен менаџмент спроведувани под ЕБОП.

Организиран во вториот столб од ЕУ, мисиите на кризен менаџмент на ЕБОП беа институционално издвоени од надворешната акција на ЕУ во сферата на ПВР, но, сепак двете сфери се преклопуваа во одредени аспекти, особено кога станува збор за создавање на одговорни,

⁶⁶² Grevi, Giovanni, 362

⁶⁶³ Patten, Chris, 2002: *Speech at the Western Balkans Democracy Forum*. Thessaloniki. 11 April 2002. Достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/pub-speech_thessaloniki_20020411.htm

транспарентни и демократски контролирани институции во трети земји.⁶⁶⁴ Надворешната димензија на Правдата и внатрешните работи (под некогашниот трет столб) и операциите на цивилен кризен менаџмент на ЕБОП (под некогашниот втор столб) имаат повеќе сличности отколку што тоа делува на прв поглед, како што е примерот со заедничката функционална рамка на заштита на внатрешната безбедност на ЕУ. Оттука се наметнува прашањето за степенот до кој инструментите од вториот (тогашен) столб, всушност се употребени за постигнување на целите на ЕУ во областа на правдата и внатрешните работи во трети земји?! Или прашањето за улогата на цивилните мисии на ЕБОП испратени во Западен Балкан во однос на активностите под правда и внатрешни работи (ПВР) поврзани со Процесот за стабилизација и асоцијација!?

Инволвирањето на ЕУ во кризите-во Босна, Македонија и Косово-стратегиски е видено како водство низ постапните фази од Европеизација па се до долгата трка на полноправно ЕУ членство. Извлечено како заклучок од анализата само на полициските мисии на ЕУ во БиХ и Македонија и мисијата за владеење на правото во Косово, се наведува дека операциите на цивилен кризен менаџмент на ЕБОП може да се сметаат како дополнителен инструмент на ЕУ за постигнување на целите на внатрешната безбедност. Како аргументација за ваквото гледиште се наведува дека „додека во Македонија и Босна и Херцеговина полициските мисии ги зајакнаа и засилија активностите на Процесот за стабилизација и асоцијација поврзани со ПВР, мисијата на ЕБОП за владеење на правото во Косово во големо ја замени димензијата на ЕУ за проширување.“⁶⁶⁵ Што се однесува до елементот на полициската мисија ЕУПМ насочен кон надвор, БиХ се наоѓаше на границите од ЕУ и ѝ беше ветен пристап во иднина, па оттука во интерес на ЕУ беше да и помогне на оваа држава да го надмине своето минато и да се подготви за тој ден во иднината. Истиот тој елемент беше својствен и за полициските мисии во Р. Македонија.

⁶⁶⁴ Trauner, Florian. „EU internal security policies in the Western Balkans: analysing the intersection between enlargement and civilian crisis management“. Paper presented at *11th Biennial International Conference of the European Union*. Los Angeles, 04.2009, 13

⁶⁶⁵ Florian Trauner.(2009), 18

Благодарејќи на внатрешното несогласување⁶⁶⁶ на ЕУ, на Косово не му е дозволено да отпочне формални договорни односи со ЕУ или пак да започне етапен процес за пристап во ЕУ, па затоа, главниот инструмент за постигнување на целите на ЕУ во областа на правдата и внатрешните работи во Косово е ЕБОП мисијата за владеење на правото.⁶⁶⁷

2.3. Генерални карактеристики на употребените ЕБОП мисии во Западен Балкан

Иако заедничко за државите од Западен Балкан во кои ЕУ ги спроведуваше своите мисии на кризен менаџмент, е што тие беа пацифизирани уште пред да отпочнат мисиите под ЕБОП, сепак, постоаа извесни разлики кои влијааа на успехот и имплементацијата на мисиите на теренот. Првата забележлива разлика е последователноста на операциите, односно во претпоставеното секвенционирањето на активностите кое се однесува на воената компонента која е потребна на почетокот да го запре насилниот конфликт и да ја стабилизира ситуацијата, но брзо потоа да биде повлечена; додека полициската компонентата која исто така може да биде присутна порано, води кон планови за реформирање на судството и казниот систем, што може да претставува задача за која се потребни декади. Политичкиот контекст се претпоставува да се менува порано или подоцна од (квази) протекторат до потполно суверена држава. Така, во Македонија на Проксима и претходеше првата воена мисија на ЕУ од март до декември 2003 год., со што во овој случај беше забележана логичка последователност на воена пред цивилна мисија. „Операциите во Македонија бенифицираа од релативно стабилната политичка ситуација, од слабата но сепак прилично функционална држава и широкиот консензус кај дел од елитата во врска со целта за зачленување во ЕУ, што

⁶⁶⁶ Досега само 22 од 27-те држави членки на ЕУ го признаа Косово како независна држава, при што останатите одбиваат да го направат тоа благодарејќи на стравот дека домашните сепаратистички движења ќе добијат поттик. Шпанија, Грција, Романија, Словачка и Кипар одбиваат да ја признаат независноста.

⁶⁶⁷ Florian Trauner.(2009), 18

на ЕУ и даде политичка моќ за спроведување на политички реформи.⁶⁶⁸ Ситуацијата во БиХ и Косово е нешто повеќе комплицирана. Кај нив, де факто се работи за состојби на протекторат со нефункционални политички институции кои значително ја комплицираа работата на ЕБОП мисиите, како дополна на главниот проблем за имиџот на ЕУ како резултат на нејзината неактивност за време на оружените насилства.⁶⁶⁹ Сосема извесно, пробивот на миротворството во Босна дојде од НАТО воените операции предводени од САД, по што следеше ковање на уставот во Дејтон во 1995 год. под водство на Ричард Холбрук и Стејт департментот на САД. Дури во 2003 год. беше преземена полициската мисија на ЕУ од ОН и воената мисија на ЕУ од НАТО. Задоцнетото ЕБОП дејство се повтори и во Косово каде мисијата задолжена да ги помага косовските власти во создавање на државни институции кои се способни за одржување на внатрешниот ред и владеењето на правото кои беа сведени на нула, беше отпочната една деценија по воената интервенција на НАТО.

Мисиите во Македонија исполнија значајни функции во создавањето на ЕБОП и поставија основа за примена на искуствата во иднина. Операцијата Конкордија ја воспостави и ја тестираше воената структура и ја презентираше ЕУ како безбедносен актер во регионот. Истиот ефект мисијата го постигна и во Брисел. Имено, како прва ЕБОП воена мисија таа послужи за запознавање на институциите на ЕУ со воените процедури и компоненти. Проксима од друга страна, понуди корисни лекции во планирањето на мисиите како и на прашањата кои се однесуваат на ланецот на командување и целосниот политички надзор, но наспроти преголемата амбиција на нејзиниот мандат -со кој покажуваше посветеност на трансформирањето на полицијата во „способна, деполитизирана, децентрализирана, заснована на заедниците, мултиетничка полициска служба која одговара на потребите на граѓаните,

⁶⁶⁸ Gross, Eva. „Civilian and Military Missions in the Western Balkans“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007, 126-152, 145

⁶⁶⁹ Исто, 145

одговорна за владеење на правото и транспарентна“⁶⁷⁰ -мисијата истовремено страдеше од недоволно реализам за она што всушност е возможно на теренот.⁶⁷¹ И двете полициски мисии во Македонија укажаа на затегнатите односи помеѓу Заедницата и Советот при координацијата на активностите. Исто така интересна е за првпат применетата иницијатива на *двокајосѝ* како децентрализирана верзија на *ѝереноѝ* за она што било намерувано во Европски устав за *една личносѝ ѝод две каѝи* во Брисел т.е. на Високиот претставник за ЗНБП со позиција на потпретседател на Комисијата за надворешни односи.

Мисиите во Босна исто така ја исполнија улогата на мапирање на ЕУ како регионален безбедносен актер и улогата на подобрување на безбедносната околина и актуелното одржување на ред. Сепак, конкурентните полициска и воена мисија не беа целосно соодветни за претпоставените задачи.⁶⁷² Имено, различните операции распоредени во Босна имале потчинетост на различни Генерални директорати (ДГ) во Секретаријатот во Брисел. Додека ЕУПМ потпаѓала под надлежност на ДГ IX- фокусиран на цивилниот кризен менаџмент, ДГ VIII се справуваше со политичко-воените аспекти на ЕУФОР а ДГ VI ја имал одговорноста за ЕУММ и СПЕУ.⁶⁷³ Проблемот бил што секој ДГ си имал своја сопствена динамика, интереси и цели, што се одразувало на тоа како мандатите биле формулирани, преговарани со другите ДГ и имплементирани.⁶⁷⁴ Така, Полициската мисија на ЕУ (ЕУПМ) од 2003 год. до 2005 год. немаше извршен мандат, за разлика од Силите на ЕУ (ЕУФОР) кои можеа да интервенираат. Последиците од ова биле двојни: Релативната слабост на полицискиот мандат била очигледна за сите и мисијата страдала во смисла на репутација и мотивација да се нема моќ за

⁶⁷⁰ Ioannides, Isabelle: EU Police Mission Proxima: testing the 'European' approach to building peace. In: Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian crisis management: The EU way*. Chaillot Paper No. 90. Paris: Institute for Security Studies (ISS), 2006, 71.

⁶⁷¹ Gross, Eva. (2007), 146

⁶⁷² Gross, Eva. (2007), 146

⁶⁷³ Orsini, Dominique. Future of ESDP: Lessons from Bosnia, *European Security Review* no. 29, ISIS Europe, Brussels, June 2006, 10

⁶⁷⁴ Исто, 10. Она што му било потребно на Секретаријатот бил Оддел за операции во кој ќе се изведува здруженото планирање помеѓу цивилната и воената страна по специфични географски подрачја. Првото решение по овој проблем било создавањето на цивилно-воената ќелија.

извршување на оние задачи за кои нејзиниот персонал е истрениран; Од друга страна на војниците им биле доверени полициски задачи за кои пак тие не беа обучени. „Зајакнатиот мандат на ЕУПМ2 како и промените во лично однесување и во ЕУПМ и ЕУФОР Алтеа беа во подобрување на имплементацијата понатаму.“⁶⁷⁵

Во контекст на мисијата за владеење на правото во Косово, самиот факт што ЕУЛЕХ делува го потврдува подемот на цивилната ЕБОП. ЕУЛЕХ е најсеопфатниот цивилен ангажман на ЕУ под ЕБОП. Отпочнувањето на ваква голема и амбициозна мисија во турбулентен политички контекст, на страна од нејзината вредност, сепак повлекува три прашања.⁶⁷⁶ Првото се однесува на несогласувањето помеѓу надворешната политика и ЕБОП. Државите членки на ЕУ се внатрешно поделени за тоа како да се справат со косовската декларација за независност, па така Косово претставува посебен случај во политиката на ЕУ за стабилизација и асоцијација на регионот. „Сепак стартот на ЕУЛЕХ како брза техничка поправка на неразрешен политички проблем можел само да создаде тензии како на политичко така и на оперативно ниво и потенцијално да ја поткопа мисијата за секогаш. Значително големиот степен на политичка двосмисленост и дипломатска вештина во рамките на ЕУ и ОН во овој случај ја одвратија опасноста и му овозможија на ЕУЛЕХ да влезе во оперативна фаза.“⁶⁷⁷ Второто прашање се однесува на способноста на ЕУЛЕХ наспроти минималистичкиот стандард на распоредување да се носи со севкупните реформи во системот за владеење на правото кои произлегуваат од широкиот мандат. Задачите кои се поставени пред ЕУЛЕХ од неа бараат извонредно балансирање помеѓу примената на извршните функции и пренесувањето на локалната одговорност во борбата со најголемиот причинител на институционалната неефикасност во Косово- организираниот криминал.⁶⁷⁸ „Од оваа гледна точка, посебните напори на ЕУЛЕХ да се вклучат и да ги поддржат организациите на

⁶⁷⁵ Gross, Eva. (2007), 147

⁶⁷⁶ Grevi, Giovanni, 366

⁶⁷⁷ Исто, 366

⁶⁷⁸ Според Гриви, индивидуалните косовски претставници можеле да покажат голема одлучност но, повеќето од политичката елита остануваат пообврзани на зборовите отколку на делата, при што границите помеѓу политичките, економските и криминалните мрежи се не така јасни

цивилното општество се многу важни и треба да се настојуваат и понатаму.⁶⁷⁹ Третото прашање е својствено за сите цивилни мисии на ЕБОП а се однесува на дискрепанцата помеѓу побарувањето и снабдувањето. ЕУЛЕХ не успеаа да ја достигне целосно планираната сила во ангажиран човечки потенцијал. Со други зборови, прашањето е дали темпото на ваквиот ангажман ќе може да се одржи во иднина не само за ЕУЛЕХ туку и за сите други мисии на ЕБОП, односно дали „искуството на ЕУЛЕХ ќе помогне да се поттикне консолидирање на цивилните капацитети, или дали мисијата ќе остане како единствена од таков вид во блиска иднина.“⁶⁸⁰

Кај сите ЕБОП мисии на Балканот исто така беше забележно и задоцнување при снабдувањето, припишано на заплетканата координација помеѓу Советот и Комисијата, во кои Комисијата требала да го спроведе снабдувањето за мисиите на Советот со добро познатата тежина на суптилните процедури на Комисијата во интерес на финансиската регуларност. Затоа и биле направени предлози да се организираат залихи на претходно подготвена опрема.

Исто така стана јасно дека мисиите можат да се подготват од Советот побргу отколку од Комисијата и дека е полесно за Советот да ги најде неопходните ресурси, иако зголемената закана од тероризам во Европа несомнено ќе влијае и на способноста на Советот да генерира полициска сила и на квалитетот на полицајците испратени во ЕБОП мисија.

2.4. Три главни недостатоци на ЕБОП мисиите во Западен Балкан

Три главни недостатоци произлегуваат од искуството на ЕБОП во Западен Балкан на кои е потребно да се обрне внимание со цел да се подобри кохерентноста и ефективностa на идните мисии. Тоа се: а)

⁶⁷⁹ Grevi, Giovanni, 367

⁶⁸⁰ Исто, 367

Регрутирање и тренинг на персоналот; б) Институционална усогласеност; и в) Дилемата интеграција-стабилизација.⁶⁸¹

а) Во врска со персоналот, цивилните мисии под ЕБОП во Западен Балкан ја истакнаа потребата за регрутирање на соодветен персонал, кој се покажа како дефицитарен како во времето на распоредување така и подоцна во текот на ротациите на овие мисии на цивилен кризен менаџмент. проблемот со снабдувањето и поширокото прашање за човечки ресурси и развој на капацитет за мисиите на ЕБОП останува како предизвик. Додека создавањето на *Цивилни тимови за одговор*,⁶⁸² претставува значаен чекор во решавањето на недостатокот на соодветно истрениран персонал, останува фактот дека полицајците, судиите и правниот персонал се примарна потреба и истите се едуцирани и развиени повеќе за домашни отколку за меѓународни потреби. Воспоставувањето на соодветна база на вистински квалификуван персонал, ќе изискува сериозни инвестиции.⁶⁸³ Како дополна, планирањето би можело да се засили со здружување на експерти со теренско искуство од ЕБОП операции кога ќе се дизајнираат некои нови мисии и на тој начин да се надополнат расположливоста на експертизата, институционалната меморија и процесите на учење на лекциите.⁶⁸⁴

б) Усогласеноста помеѓу различните инструменти, беше меѓу главните нагласени проблеми во анализите на операциите на ЕУ. На ниво на персонал, првата двокапост применета во Македонија помеѓу СПЕУ и Шефот на делегацијата на комисијата ублажи извесни проблеми на

⁶⁸¹ Gross, Eva. „Civilian and Military Missions in the Western Balkans“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007, 147

⁶⁸² Со иницијалната цел за кадар од 100 национални експерти кои ќе можат брзо да се распоредат.

⁶⁸³ Оценувајќи исто така од искуството стекнато при операции и надвор од Балканот (како што е на пр. мисијата EUJUST Themis во Грузија), треба да се подобри системот на привремено преместување на судии, особено за да се намали несигурноста на кариерите за оние кои партиципираат во операциите на ЕБОП. Распоредувањето на полициските и воените сили досега се покажало како многу побрзо отколку она на судиите и правниците.

⁶⁸⁴ Ева Грос (2007), 147 врз основа на анализата на S. Penksa, *Policing Bosnia and Herzegovina 2003–05: Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*, CEPS Working Document No. 255, CEPS, Brussels, 2006.

координација.⁶⁸⁵ Во БиХ, ситуацијата во врска со двокапоста и комбинациите кои произлегоа од неа беше малку посложена. Како услов за процесот на асоцијација, односно доказ за стабилизирањето на земјата се бараше од февруари 2008 год. укинување на позицијата на Висок претставник кој е исто така во периодот 2002-2011 беше и СПЕУ во БиХ. Но, Високиот претставник во БиХ не беше Висок претставник на ЕУ. Канцеларијата на високиот претставник (КВП) во БиХ беше создадена 1995 год. по Дејтонскиот мировен договор за да го надгледува цивилното имплементирање на договорот а ја сочинуваа претставници на државите вклучени во Дејтонскиот договор преку Советот за имплементирање на мирот. Додека двокапоста во БиХ на некој начин ја покриваше релацијата ЕУ-меѓународна заедница, таа не беше применета во релацијата внатре во Унијата како во случајот со Македонија. Делегацијата на комисијата и СПЕУ во БиХ ќе продолжат да бидат водени од двајца различни функционери. Уште покомплицирана беше ситуацијата на двокапост во Косово која пред декомбинирањето ги покриваше СПЕУ и Канцеларијата на меѓународниот цивилен претставник која немаше целосен легитимитет. Последната корисна комбинација која беше направена во таа смисла беше пресликана од Македонија но, на некој начин видоизменета и усложнето надградена меѓуинституционална поврзаност на ЕСЕА/Претставник на европска комисија во Приштина (именувана како Канцеларија на ЕУ во Косово) и СПЕУ.

Некоординацијата меѓу институциите поврзана со локалните политички услови покажала и нефункционалност на мандатите. Мандатите на ЕУПМ1 и ЕУЛЕХ не биле доволно силни за условите на теренот. Комбинирано со проблеми на личен авторитет, во првиот случај значело дека ЕУПМ1 не била способна да ги спроведе функциите за кои беше креирана, при што, ЕУФОР Althea, морала да ги пополни оперативните слабости на ЕУПМ во борбата со организираниот

⁶⁸⁵ Одлуките за двокапост во секој поединечен случај, покажуваат колебливост кај дел од државите членки за вметнување на делови од тогаш идниот устав низ *сспоредна вратица*. Од интервјуто кое го направила Ева Грос со официјален претставник во Брисел, мај, 2006 год.

криминал, иако војската не е баш најдобриот инструмент за тоа.⁶⁸⁶ За некаква поголема добивка, било која полициската мисија би требала најмалку да има посилен мандат на почетокот и проблематичните прашања на цивилно-воената координација би можеле да биде олеснети.

Во сето ова сепак, централната улога на координатор ја имаше СПЕУ, па така, планирањето на идните операции на ЕУ за чување на мирот треба да смета-што е и релевантно- на тоа какви оперативни односи СПЕУ треба да има со мировните сили.

Во однос на трансферот на надлежности и задачи од мисиите на ЕБОП кон акционерите на ЕУ или локалните институции, она што се покажало како недостаток е сеопфатен концепт кој би ја прецизирал поделбата на одговорностите помеѓу Заедницата и ЗНБП и кој би ја регулирал транзицијата од операциите на ЕБОП кон проектите на Европската комисија за добро управување.

в) Во контекст на дилемата стабилизација-интеграција, индивидуално мисиите исто така покажаа тензии помеѓу политичката цел за унапредување на локалната самоуправа и поттикот да се осигураат ефективни реформи во безбедносниот сектор.⁶⁸⁷ Голема била дилемата за интеграција наспроти стабилизација во Босна, поради потребата за реформирање на секторот за правда и полицијата и борбата против организираниот криминал како најголеми проблеми. Во БиХ, внатрешничкото насилство беше запрено, што е илустрирано со промена на фокусот на мисиите кон борба со организираниот криминал. Сепак, БиХ требала да биде помалку зависна од директна интервенција и многу повеќе – фокусирана на поддршка на властите за да можат самите да ги спроведуваат реформите. Во Македонија заканата од цивилна војна исчезна по Охридскиот политички договор за реструктурирање на државниот устав и со тоа промената од моделот на стабилизација кон моделот на интеграција јасно напредуваше, иако промената од воена во полициска мисија во Македонија беше одредена не толку од условите на

⁶⁸⁶ Од интервјуто кое го направила Ева Грос со официјален претставник во Брисел, мај, 2006.год.

⁶⁸⁷ Gross, Eva, „Civilian and Military Missions in the Western Balkans“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007,148

теренот, колку политичкото обмислување поврзано со потрагата на Македонија за идно приклучување во ЕУ.⁶⁸⁸ Дека не постојат едноставни решенија за дилемата интеграција-стабилизација потврдува и случајот со Косово каде локално политичкиот контекст официјално ја ограничува улогата на ЕУ на стабилизација.

2.5. Извлечени искуства од мисиите на кризен менаџмент во Западен

Балкан

Воените операции профитираа со повеќе и подобро воспоставените структури и процеси отколку мисиите на цивилен кризен менаџмент, кои ги прават првостепени прашањата за развој на способности, подобро обезбедување на човековите ресурси и што е најважно имплементирање на процесот за извлекување на поуки.⁶⁸⁹

Така, се наметнува прашањето за широчината до која лекциите извлечени од искуството на Балканот се научени и применети. На ниво на мандати, во БиХ имаше проблем каде воените мисии треба да ја надополнат слабоста на полициските мисии. Поврзано со координацијата помеѓу цивилните и воените инструменти, мандатот на полициската мисија (ЕУПМ) беше рефокусиран и му беше дадена соодветна водечка одговорност во споредба со воениот мандат, покрај тоа што улога на СПЕУ беше координативна, додека соработката помеѓу ЕУПМ и Делегацијата на комисијата се одвиваше прилично добро. Координацијата помеѓу тогашните два столба се постигнуваше преку месечни состаноци со оперативни актери на ЕУ (ЕУФОР, ЕУПМ, ЕУММ и Комисијата и Преседателството). Но, сепак организациските процеси и рафинираноста во Заедницата не секогаш беа координирани со тие од тогашниот втор столб.⁶⁹⁰ Сепак, искуството со ЕУПМ илустрира дека поробуствна

⁶⁸⁸ Исто, 148

⁶⁸⁹ Emerson, Michael & Eva Gross. „Evaluating the EU’s Crisis Missions in the Balkans“, CEPS Paperback Series, issue: 2 / 2007, 14

⁶⁹⁰ Gross, Eva. „Civilian and Military Missions in the Western Balkans“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU’s Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007, 148

надгледувачка улога, па дури и во недостаток на извршен мандат, би ја зголемило ефективноста на првата фаза од мисијата и би ги осуетило измените на мандатот направени во 2005 год. Недостатокот на прогрес во полициската реформа, на пример беше една од причините зошто ЕУ неколку години се воздржувала од потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација со Босна и Херцеговина.

Проксима пак нагласи едно друго искуство од цивилните операции на ЕБОП: потребата од присуство на полициските советници од ЕУ на теренот заедно со локалната полиција и поседување на вистинска претстава за состојбата.

Од друга страна ЕУЛЕХ го пренесува искуството на сеопфатна мисија на цивилен кризен менаџмент со својот широк мандат заснован на претходното оперативно искуство од другите ЕБОП мисии, дека јасна дистинкција помеѓу полицијата и судските работи е невозможна.

При обликувањето на системот за кризен менаџмент на Европската унија, покрај потребата за поголема координација на инструментите, барањето за истрениран персонал и поделотворни процедури за снабдување- биле согледани како сериозен проблем и од Комисијата и од Советот. Во обид тоа да се исправи пред отпочнувањето на тогаш очекуваната мисија во Косово, за време на фазата на планирање се спровело здружување на персонал од Советот и Комисијата во мисија за изнаоѓање на факти. Вклучувањето во мисија за изнаоѓање на факти во Косово, подоцна беше преведено во оперативни инструменти.⁶⁹¹ *Тимоџ за планирање на ЕУ* распореден во Косово пред воспоставувањето на ЕУЛЕХ исто така, работеше тесно со НАТО за да се развијат аранжмани за здружени операции. Овие планови потоа беа интегрирани во оперативни процедури, но без било каков формален политички договор помеѓу двете организации.

ЕБОП мисиите ја истакнаа важноста да се осигура дека опремата и ресурсите се испратени на теренот во вистинско време во текот на фазата

⁶⁹¹ Emerson, Michael & Eva Gross. „Evaluating the EU’s Crisis Missions in the Balkans“, CEPS Paperback Series, issue: 2 / 2007, 16

на планирање.⁶⁹² Во контекст на погрешниот тајминг на испораки беше критикувана и имплементацијата на мисиите, во смисла дека испорачувањето на помошта за полицијата не се одвиваше онака како се очекуваше во логичка последователност, според која најпрво се употребуваат средствата за кризен менаџмент на ЕБОП а по нив следат долгорочните средства на Комисијата. Во случајот на Македонија на пример, Комисијата преку *Механизмот* за брза реакција распореди тим на експерти за да развијат реформска стратегија во Министерството за внатрешни работи (МВР) и полицијата, уште пред да отпочне мисијата Проксима.⁶⁹³ Трансферот на опремата од една мисија во поддршка на другите постоечки или идни мисии на ЕБОП се повеќе ќе се остварува и се гледа како придонес на севкупната ефективност на операциите.

На ЕУ исто така и се потребни експерти со специјалности како и со теренска експертиза за нејзините операции. Воспоставувањето на Тимови за цивилен одговор, со иницијалната цел за кадар од 100 национални експерти кои ќе можат брзо да се распоредат, го претставува првиот чекор кон осврнување на проблемите со соодветниот персонал. Но, ако бројот и опсегот на ЕБОП операциите продолжи да расте, овој кадар ќе мора да се прошири што би можело да ги судри приоритетите на државите членки со нивните домашни потреби.⁶⁹⁴ Засилената јавна дебата и анализи за мисиите на ЕБОП во земјите членки и во Брисел, послужиле за да се нагласи нерешената основна слабост кој останува барем во операциите на

⁶⁹² Трансферот на опремата од ЕУПМ во Босна и Херцеговина и Проксима во Македонија на Асех мониторинг мисијата (АММ) која беше спроведена во Индонезија помогнал да се намалат трошоците и да се скрати времето потребно да се воспостави таа мисија.

⁶⁹³ Овој пример ги рефлектира предизвиците на хармонизацијата помеѓу различните агенции на ЕУ и помеѓу тогашните прв столб (Заедницата) и втор (интервладин) столб. Останати цели на програмата вклучуваат подобрување на соработката помеѓу телата во државата за спроведување на законот и организирање стратегија за справување со организираните криминали како и интегрирано гранично управување. Овие задачи беа преземени според моделот на рамкова нација и имплементирани под водството на Франција. Види European Commission, *Rapid Reaction Mechanism End of Programme Report Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Conflict Prevention and Crisis Management Unit, Brussels, November 2003.

(достапно на http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/rmm/Macedonia.pdf).

⁶⁹⁴ Gross, Eva. (2007), 148

она што беше познато како втор столб: колевливоста на државите членки да ја опремаат ЕУ со трениран персонал кој е неопходен за мисиите.⁶⁹⁵

Како што беше споменато претходно, подготовката и водењето на цивилна операција како ЕУЛЕХ, ја означува промената на брзината на делување кај ЕБОП. Оправдано е да се запрашаме дали таквата промена на брзина во идните мисии на ЕБОП ќе се докаже како одржлива, било во смисла на набавката и поддршка на мисијата, побарувањата за персонал или планирањето и изведувањето.

3. ОЛЕСНУВАЊЕ НА ПРЕГОВОРИ, СПЕЦИЈАЛНИ ПРЕТСТАВНИЦИ, МЕДИЈАЦИЈА, НАБЉУДУВАЊЕ И ЕКОНОМСКО-ПОЛИТИЧКИ ПРИТИСОК: СЛУЧАЈ МАКЕДОНИЈА

Кога се гледа на процесот на креирање на политика на ЕУ за време на кризата во Македонија, би можело сосема оправдано да се изјави дека очекуваниот јаз во способностите не беше така широк како во претходните кризи на просторите од поранешна Југославија со кои ЕУ требаше да се соочи.⁶⁹⁶ Најголемиот позитивен резултат е дека граѓанската војна во Македонија беше избегната.⁶⁹⁷ Разрешувањето на

⁶⁹⁵ Види Emerson, Michael & Eva Gross. (2007), 16

Ваквиот заклучок бил јасно презентираан кога Хавиер Солана изјавил: „Државите членки сè уште не се посветиле целосно на обезбедувањето дополнителни полицајци, обвинители, судии и затворски чувари за надворешно распоредување кога најчесто го имаат и истиот недостаток дома. Доколку не го промениме ова, тогаш треба да се соочиме со фактот дека нашите набавки нема да ги задоволуваат побарувањата, а амбицијата ќе биде поголема од можностите за реализација... ние мораме да сме сигурни дека сме јасни за една работа-нашата воља и капацитет да се дејствува, да се дејствува успешно“. Обраќање на Хавиер Солана на Конференцијата за европска безбедност и одбранбена политика -From Cologne to Berlin and Beyond – Operations, institutions and capabilities-Одржана во Берлин на 29.01.2007. год.

⁶⁹⁶ Piana Claire. „The EU Decision Making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia“. Annual ISA Convention – New Orleans, LA – March 24-27, 2002. Достапно на: <http://isanet.ccit.arizona.edu/noarchive/piana.html>

⁶⁹⁷ Цивилната војна која би ја инволвирала популацијата од градовите беше избегната. Официјалниот број на мртвите е релативно мал (грубо околу 100 до крајот на септември при што нема официјални податоци за бројот на мртвите герилци) доколку се спореди со оној од 10.000 до 15.000 мртви во Хрватска и 200.000 мртви со кои резултирше конфликтот во Босна. Големи масакри не се случија, иако и македонските безбедносни сили и албанската УЧК беа обвинети за сериозни прекршувања на човековите права. Албанските герилци се согласија на разоружување откако најголемите македонски и

внатрешно етничкиот конфликт во Македонија помеѓу Македонците и етничките Албанци, претставуваше двоен безбедносен предизвик за централните актери на кризниот менаџмент во Југоисточна Европа, ЕУ и НАТО.

Прво, резултатот од конфликтниот менаџмент на „Западот“ во Македонија носеше реперкусии за стабилноста на цела Југоисточна Европа. Доколку се случеше ескалација на кризата во цивилна војна, тогаш можеше да биде загрошено остварувањето на целите на Пактот за стабилност за Југоисточна Европа и со него поврзаниот економскиот интегративен процес во Западен Балкан.⁶⁹⁸ Дестабилизирањето на Македонија исто така можело да се пренесе по хоризонтала во релација со соседите на Македонија со кои таа веќе имаше затегнати односи.⁶⁹⁹ Во средината на 90-тите, Македонија го нормализираше односот со нејзините соседи и истиот можеше да се оквалификува како пријателски. Имајќи го ова во предвид, духовите на така нареченото „Македонско прашање“ лесно би можеле да воскреснат доколку Македонија се дестабилизира.⁷⁰⁰

Второ, резултатот од кризниот менаџмент на ЕУ во Македонија ќе остави последици за понатамошниот тек на процесот на интеграција, како и за новата безбедносна-политика на ЕУ. Челниците на ЕУ изјавуваа дека најважниот тест до денес за Европската безбедносна и одбранбена политика се градењето на мирот и стабилизирањето на Југоисточна Европа. Затоа евентуалното потклекнување на европските политичари во Македонија би било назаднување во формулирањето на Заедничката безбедносна политика на ЕУ.⁷⁰¹

Од сегашна перспектива, кризниот менаџмент на ЕУ во меѓуетничкиот конфликт во Македонија би можел да се оквалификува на следниов начин: Можноста за превенција повторно беше пропуштена, но кризниот менаџмент беше подобрен во споредба со други, претходни,

албански политички партии го потпишаа мировниот план во средината на август, и одлучија (барем формално) да се демобилизираат себеси.

⁶⁹⁸ Jurekovic Predrag, „International Conflict management in Macedonia“. P.1. Достапно на http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/jure03.pdf

⁶⁹⁹ Она што е за потсетување е дека постоењето на македонски независен идентитет беше силно оспоруван помеѓу соседите на Македонија во првите години на независноста на македонската држава.

⁷⁰⁰ Jurekovic Predrag, 1

⁷⁰¹ Исто.

конфликти на Балканот. Меѓународната заедница го потцени потенцијалот за меѓуетнички конфликт во Македонија.⁷⁰² Меѓународната заедница сметаше дека ситуацијата во Република Македонија беше стабилна во однос на ситуацијата во Косово и Јужна Србија. „Впечатокот кој владееше помеѓу државите членки на ЕУ беше дека ако некој ги поддржува реформските мерки во Македонија тогаш не мора многу да се грижи за актот на балансирање помеѓу Славо-Македонците и Албанците“.⁷⁰³

Во период од неколку месеци пред ерупцијата на кризата, неколку акутни рано-предупредувачки знаци беа исто така превидени. Првиот знак беше порастот на увезувањето на Албанците бегалци од Косово во Македонија кои следеа по прогонството од страна на силите на Милошевиќ и воздушната НАТО кампања. Македонската Влада повеќепати ја предупредуваше меѓународната заедница дека не може да издржи повеќе бегалци на свој терен, како од економски причини, така и поради промена на осетливата етничка композиција на земјата.⁷⁰⁴ Втор знак беше примерот со масовниот шверц со оружје во географското подрачје Косово-Јужна Србија-Македонија. Силите на КФОР беа делумно одговорни за тоа, бидејќи не успеаа целосно да патролираат во граничната област. Од летото 2000 год. постоеле извештаи за вооружување на Албанците во пограничните села на Македонија. Но, и внатрешните предупредувања за проширување на активностите на албанската герила на почетокот од февруари 2001 год. не довеле до одлучен одговор од државите членки на ЕУ.⁷⁰⁵ Трето, ЕУ неуспеа да воспостави врска помеѓу кризата во Прешевската долина и можната криза во Македонија. Вниманието на меѓународната заедница беше многу повеќе насочена кон Косово и Србија, при што Македонија се сметаше за релативно стабилна земја и модел за другите држави на Балканот. Неопходните политички

⁷⁰² Schneckener Ulrich. „Developing and applying EU crisis management. Test case Macedonia“.ECMI Working Paper # 14, Flensburg, January 2002, 36

⁷⁰³ И најголемата македонска политичка партија ВМРО и тогашната најголема албанска партија ДПА (PDSH) придонесоа за создавање на ваквата импресија. Откако овие две партии формираа заедничка влада во есента 1998 год. и двете создадоа впечаток кај меѓународната заедница и кај својата популација дека, со создавањето на оваа влада меѓуетничкиот баланс е осигуран. Види Jurekovic Predrag, 2

⁷⁰⁴ Piana Claire. (2002).

⁷⁰⁵ Jurekovic Predrag. p 2

мерки кои беа поставени откако, помеѓу останатите знаци на проблематичност, избија борбите во пролетта, требаше да бидат воспоставени порано.⁷⁰⁶

Интересно, но, она што беше вообичаено за внатрешно институционалните односи во ЕУ, бирократска војна помеѓу Советот и Комисијата, во случајот со Македонија не се одигра. Факторот итноста одигра важна улога: имаше силно чувство помеѓу институциите на ЕУ и земјите членки на ЕУ дека Македонија се наоѓа на работ на граѓанска војна. Како дополнение, лошите искуства од војните во Босна и Косово беа исто така значаен фактор кој помогна да се сфати леснотијата со која се развија врските помеѓу Советот и Комисијата⁷⁰⁷ и подготвеноста за консензус помеѓу земјите членки да се делегира овластување на Високиот претставник. Државите членки исто така сфатија дека мораат да делуваат заедно за да го одржат својот кредибилитет. Од друга страна пак, системот на Претседателство во ЕУ, прилично парадоксално се покажал корисен во македонската криза.⁷⁰⁸ Тоа ќе се преслика во недоволното претставување на ЕУ во Македонија, што ќе го поттикне Солана да си ја преземе одговорноста за улогата на повидлив претставник на ЕУ во Македонија. Како дополна на своите зачестени посети во Македонија, Солана два месеца пред потпишувањето на Охридскиот рамковен договор ќе издејствува консензус за назначување Специјален пратеник на ЕУ во Скопје. Изборот паднал на поранешниот министер за одбрана Франсоа

⁷⁰⁶ Schneckener Ulrich. „Developing and applying EU crisis management. Test case Macedonia“.ECMI Working Paper # 14, Flensburg, January 2002, 36

Многу е дискутабилно дали навремена примена на овие политички мерки ќе го превенирале оружениот конфликт, но сигурно дека опасноста од дестабилизирање на Македонија ќе беше редуцирана.

⁷⁰⁷ Притоа исто така е пожелно да се нагласи дека Генералниот директорат за надворешни односи (ГД) под Комесарот Патен, не е ГД кој се обидуваше да наметне поголема забележливост на Комисијата во сферата на ЗНБП, туку повеќе е ГД кој се обидуваше да ги заштити надлежностите здобисни во минатото и да ги пренесе политиките. Фокусот многу повеќе е на пренесување и менаџирање, отколку на политичката визија за улогата на Комисијата во она што се нарекуваше втор столб. Види Piana Claire (2002).

⁷⁰⁸ Кризата се одигра токму во март 2001 год. во времето на шведското претседателство. Бидејќи Шведска немаше амбасада во Македонија, нејзините интереси беа претставувани од британскиот Амбасадор во Скопје. Тогаш имаше смена на Амбасадорот, при што новиот британски амбасадор беше прилично млад. Уште повеќе, бидејќи Шведска го имаше Претседателството, барем од практични причини Амбасадорот не можел да ја претставува цела ЕУ.

Леотар.⁷⁰⁹ Тогаш се јавиле сложените дискусии за тоа кој треба да ги финансира трошоците на Леотар, рефлектирајќи ја повторно неподобноста на столбовата поделеност. Конечно, била донесена одлука дека тоа треба да биде Советот кој ќе ги плаќа трошоците за Специјалниот пратеник, што јасно покажува дека Комисијата не сакала да воспостави преседан. Ако овде се осврнеме и на начинот на кој Комисијата се справуваше со кризата, факт е дека видливоста беше повеќе врз Леотар отколку на Делегацијата на комисијата во Скопје. Делегацијата на комисијата во Скопје го зачува невоочливиот низок профил, благодареејќи на личноста на Шефот на делегацијата. Исто така, целиот систем на Делегацијата на комисијата беше реформиран, како дел од пошироката реформа на менџирање на надворешна помош.⁷¹⁰

Ваквите (тогаш) релативно поволни релации во ЕУ, им овозможува на емисарите- специјалните претставници во Македонија веднаш по разгорувањето на борбите да формулираат јасни цели: а) Превенција на граѓанска војна преку превенирање на проширувањето на борбите од руралните средини кон мултиетничките градови; б) Да се спречи прогласување на воена состојба од страна на Сообраието на Република Македонија; в) Постигнување на стабилен прекин на огнот; г) Примена на политички и економски притисок врз страните во конфликт за да се согласат на прифаќање мировен договор во функција на враќање на меѓуетничката рамнотежа.⁷¹¹

Три фактори пресудно влијаеја целото ова менаџирање на кризата/конфликтот во Македонија од страна на ЕУ да биде поефективно отколку претходните кризи во Југоисточна Европа:⁷¹²

- Прво, играта на поттик, која е во рацете на Европската комисија. Потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација помеѓу ЕУ и Македонија, беше најсилниот поттик што можеше Солана да го направи за да ги притисне двете страни во конфликт да го склучат политичкиот

⁷⁰⁹ Tonne Christine. „EU Representation in Conflict Settlement: Council-Commission Cooperation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia“. MARBLE Research Paper, Maastricht University, 2010, 8

⁷¹⁰ Piana Claire (2002).

⁷¹¹ Jurekovic Predrag. p 2

⁷¹² Исто, 3

договор. Создавањето на ДСА датира наназад во 1997 год. кога Советот за општи работи на ЕУ усвои *Регионален пристап* кон Западен Балкан; воспоставувајќи политичка и економска условност за развој на билатерални релации со Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Федерална Република Југославија и БЈР Македонија. Во 1999 год. Комисијата предложи создавање на Процес за стабилизација и асоцијација (САП) за Албанија, Босна и Херцеговина, Федерална Република Југославија и БЈРМ. САП обезбеди нова рамка за развој на односи помеѓу овие земји и ЕУ. За првпат, им понуди на овие земји можност за интеграција во ЕУ, заснована на прогресивен пристап прилагоден на ситуацијата во секоја земја.⁷¹³ САП им нудеше основен поттик на овие земји, но исто така постави и политички и економски услови.⁷¹⁴ Но, овие договори исто така може да се резултат на една друга стратегија на Комисијата, стратегија за зголемување на нејзиното влијание во надворешната политика на ЕУ.⁷¹⁵ Навистина, „наместо да ги троши своите ресурси и да си бара спорови со иницирање на бројни акции на ЗНБП, Комисијата имаше за цел настојување на стратегија за вметнување на прашањата од надворешната политика во поширокиот комплет на договори или политики на ЕУ како што се Договорите за асоцијација“⁷¹⁶, кои се всушност институционализирана помош во постигнувањето на усогласеност помеѓу политиките на ЕУ областите од интерес. Во нашиов случај, политичките партии во Македонија едноставно не можеа да ја игнорираат перспективата за поблиски односи со ЕУ за која имаа поддршка со висок процент од популацијата на Македонија, па така ниту можеа да ги игнорираат желбите и условите на ЕУ.⁷¹⁷

⁷¹³ Piana Claire. „The EU Decision Making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia“. Annual ISA Convention – New Orleans, LA – March 24-27, 2002.

⁷¹⁴ Помеѓу нив, потребата за регионална соработка, почитување на основните права и етничките малцинства.

⁷¹⁵ Piana Claire. „The EU Decision Making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia“. Annual ISA Convention – New Orleans, LA – March 24-27, 2002.

⁷¹⁶ Smith, M. E. „The Quest for Coherence: Institutional Dilemmas of External Action from Maastricht to Amsterdam“, in Sweet, A. S.; Sandholtz, W. and Fligstein, N. (eds.), *The Institutionalization of Europe*, New York: Oxford University Press, 2001, 185.

⁷¹⁷ Tonne Christine (2010), 9

-Второ, нова институционална структура. За разлика од ситуацијата за време на војните во Хрватска и Босна и Херцеговина, како и конфликтот во Косово, ЕУ се здоби со зачетоци на заедничка безбедносна политичка структура и соодветни инструменти за кризен менаџмент. Всушност од почетокот на веков, ЕУ направи голем прогрес разработувајќи една цела нова институционална рамка за ЗНБП и ЗБОП. Денес овие институции и структури иако не така нови, сеуште се обидуваат да ја изнајдат својата улога и место во процесот на ЕУ за донесување на глобални одлуки. Сепак, тогаш се покажаа како ефективни овозможувајќи ја активноста на ЕУ во кризата во Македонија која е оценета како успешна.

Улогата на Високиот претставник за ЗНБП, Хавиер Солана се покажа како непроценлива во преговорите кои резултираа со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор. Создавањето на функцијата Висок претставник дефинитивно придонесе за елементот видливост/континуитет кој недостасуваше во ЗНБП.⁷¹⁸ Солана многу често патуваше за Скопје за да изврши притисок како врз Владата на Македонија така и врз албанските бунтовници за да постигнат договор со политички средства.⁷¹⁹ Мора да му се даде заслуга на Солана за неговиот влез на позицијата Висок претставник. Позицијата беше основана со Договорот од Амстердам, но, како нова структура, во големо зависеше од преседани кои ќе се создаваат преку првата личност која ќе биде на таа позиција. Солана беше одличен избор за тоа.⁷²⁰

Настрана од високиот претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика, Хавиер Солана, веќе постоеше постојан *Политички и безбедносен комитет* каде сите држави членки се застапени и кој ги подготвува и спроведува одлуките на министрите за надворешни работи во врска со прашања кои ја засегаат безбедноста. Притоа,

⁷¹⁸ Tonne Christine (2010), 8

⁷¹⁹ Значајно е тоа што скоро секогаш кога Солана ќе го напуштел Скопје, односите помеѓу двете страни паѓале на ниско ниво така што тој морал да се враќа назад.

Види Tonne Christine (2010), 8

⁷²⁰ Тој на ЕУ и ги донесе своите бројни меѓународни контакти создавани преку неговите позиции како Министер за надворешни работи на Шпанија, како член на Меѓународните Социјалисти и како поранешен Генерален секретар на НАТО. Што е уште поважно, неговите квалитети како преговарач се едногласно пофалени во сите дипломатски кругови. Види Piana Claire. (2002)

најголем дел од аналитичката работа би требало да биде на товар на *Здружениот ситуационен центар* кој беше основан во почетокот на 2000 год., и кој е пополнет и со воен и со цивилен персонал. Покрај тоа, Солана си имаше, исто така, негов персонал, *единица за планирање на политиката и рано предупредување* (Политичка единица).⁷²¹ Покрај тоа, создавањето на Политичката единица му овозможи на Високиот претставник да има постојан претставник во Скопје кога тој самиот не можеше да биде таму. Сепак, нужно е да се напомене дека ваквата шатл дипломатија се одвиваше во две насоки затоа што македонските претставници од друга страна беа повикувани во Брисел.

-Трето, условите за успешно менаџирање на кризата во Република Македонија од страна на обединетитот меѓународен фактор, беа поповолни отколку во случајот со другите конфликти на Балканот. За разлика од конфликтот на Косово, Македонија имаше долга традиција на културен соживот помеѓу Македонците и популацијата на етнички Албанци.⁷²² Партиите од судрените етнички групи беа ангажирани во перманентен дијалог благодарение на олеснувачите на преговори а подоцна и медијаторите од ЕУ.

3.1. Регистрирани слабости во функција на идно подобрување на системот за кризен менаџмент на ЕУ

Само по себе се наметнува прашањето за „Ограничувања на менаџирањето на кризи од страна на ЕУ“ произлезени од искуството во Македонија! Иако генерално целиот процес на донесување одлуки во ЕУ за време на македонската криза се карактеризираше со леснотија во работењето, сепак се истакнуваа и неколку моменти на несогласување.

Како прво, постоеше проблем на меѓустолбова усогласеност во процесот на донесување одлуки од ЗНБП. Во случајов само извонредната

⁷²¹ Со Лисабонскиот договор, Политичко безбедносниот комитет, Здружениот ситуационен центар и делови од Политичката единица се приклучени под едно ново тело-Служба за екстерни релации која е во функција на поддршка на Високиот претставник.

⁷²² Jurekovic Predrag, 3

индивидуалност на Солана и Патен ја надминале спротивставеноста на нивните институции.⁷²³ Решението на овој проблем беше постигнато дури со Лисабонскиот договор со интегрирање на позицијата на советот-Висок претставник- со Комисијата со доделувањето на функцијата Потпретседател на Комисијата.

Второ, иако концептот за стабилизација и заедничката политика на ЕУ и НАТО успеаа во контролирањето на конфликтот во Македонија, ограничувањата на кризен менаџмент кој во иднина би се применил од ЕУ се неразделно поврзани со локалниот политички и безбедносен контекст. Мерките на градење доверба помеѓу страните во конфликтот иницирани од кризниот менаџмент на ЕУ, не може да донесат одржлива стабилизација ако страните не сакаат да се приклонат кон мирољубиво решение кое би било поддржано со политички компромис. „Ова беше демонстрирано со фактот дека мировниот план од Охрид кој обезбедуваше подобрување на статусот на Албанците во областа на едукацијата и јазикот, како и нивна пропорционална застапеност во државната администрација, беше неволно потпишан од Македонската страна и перцепиран како *Мировен диктандо* од западот.“⁷²⁴

Во ваквиот политички притисок како клучна се покажа комплементарната улога на Комисијата со својот економски притисок. Покрај ДСА Комисијата тука за првпат го употреби штотуку создадениот Механизам за брза реакција а беше резултат на хендикепот на Комисија која располагаше со фондови а истовремено немаше начин како брзо да ги употреби. Создавањето на овој механизам е видено како одговор на новиот развој на Унијата во областа на кризната превенција⁷²⁵ која беше третата област која укажуваше на потребата за подобрување.

Во сферата на кризната превенција ЕУ не поседуваше добра политика. Фактот беше демонстриран со нереагирање на знаците на рано предупредување кои укажуваа на можна појава на криза во Македонија. Повеќето од работата за кризна превенција лежи кај Комисијата, која со кризна превенција се занимава прилично долго, иако е можеби политички

⁷²³ Piana Claire (2002).

⁷²⁴ Jurekovic Predrag, 3

⁷²⁵ Piana Claire (2002).

и термиолошки некоректно конфликтната превенција да се етикетира како кризна превенција. Можеби не е идеална поделба на трудот но, она што е забележливо е дека Комисијата се фокусира на долгорочна работа, додека Генералниот секретаријат спроведува краткорочни акции. Како и да е, сепак не смее потполно да се занемари дека ЕУ (во целосен формат) навистина и помогна на Македонија со различни проекти во годините кои и претходеа на кризата. ЕУ исто така ги спонзорираше реформите во судството и администрацијата. На 9 април Македонија стана првата држава во Југоисточна Европа која со Унијата го потпиша Договорот за стабилизација и асоцијација (ДСА) „иако во тоа време се претпоставуваше дека земјата се уште не подготвена за тој чекор.“⁷²⁶ Како улога на Комисијата во превенција од возобновувањето на насилства беше за првпат употребата на МБР,⁷²⁷ па ветувањето за донорска конференција која ќе следи по потпишувањето на Охридскиот договор,⁷²⁸ а потоа и одлуката во октомври 2001 год. да се финансира Програма за развој на довербата исто така под МБР. Понатаму, Комисијата предложи да се прошири врз Македонија и мандатот на ЕАР за Косово и Југославија⁷²⁹ а отпочнатите преговори за Договорот за стабилизација и асоцијација јасно ја презентираа заложбата ЕУ да ја изведе земјата на вистински пат.

Четврто, локалниот политички контекст се доведува во врска со регионалниот контекст. Овој сооднос веќе претходно презентираан во случајот со Босна и Херцеговина, во Македонија само се потврди. Ако некоја од соседните земји е политички нестабилна или се става на една од страните во конфликт, тогаш шансите за успешно менаџирање на ситуацијата се прилично редуцирани. Политичкиот вакуум во Косово остави силно влијание врз кршливиот меѓуетнички баланс во Македонија.⁷³⁰ Нерешеното прашање за статусот на Косово повлекуваше

⁷²⁶ Daskalovski Zidas. „The Macedonian Conflict of 2001: Between Successful diplomacy, rhetoric and terror.“ Centre for Post-Communist Studies, Occasional Paper no. 7 (2004), 18

⁷²⁷ 2, 5 милиони евра за реконструкција на разрушените и оштетени домови во областите каде имаше активни борбени дејства како во Тетово и Скопска Црна Гора.

⁷²⁸ Schneckener Ulrich. 2002, 36

⁷²⁹ Piana Claire (2002).

⁷³⁰ Негативен фактор кој влијаеше врз стабилноста на Македонија беше нерешениот статус на Косово како протекторат на ОН, кој според *Меѓународното право* беше дел од тогаш Федерална Република Југославија, но кој фактички нема скоро никакви конекции со Србија.

поголемо незадоволство кај Албанците во целиот регион, што, пак, имаше за последица поголем потенцијал за регрутирање на екстремистички групи кои ја гледаат унификацијата на сите Албанци од поранешна Југославија како единствено решение за албанското прашање.⁷³¹

Петто, меѓународните медијатори е многу тешко да бидат прифатени како беспристрасни мисионери на Балканот каде доминираат категориите „пријател“ и „непријател“. Македонската страна ја обвинуваше ЕУ за предизвикување на антимакедонска и проалбанска политика, додека спротивно на ваквата негативна перцепција на етничките Македонци, албанската страна, согласно класификацијата пријател или непријател, беше на мислење дека странскиот воен и политички фактор во Македонија е исклучиво за да ги промовира албанските интереси.⁷³²

Како шеста слабост која треба да се корегира, се покажа системот на ротирачкото Претседателство поради диспаратет во дипломатските ресурси на земјите членки во меѓународните напори и системот на шест-месечно претседателство кој често ја збунува третата страна. Иако во овој случај слабата на системот се покажа поволна околност за извесно реформирање на структурата на советот и назначување на нова функција, сепак, проблемот беше постоечки и би можел некогаш во некој друг случај навистина да се покаже како проблем кога приближувањето на интересите помеѓу кризните актери и не е толку силно.⁷³³

Сосема е нормално за поголемите системски измени во ЕУ да постои еден развоен период, за време на кој идеите циркулираат и затоа не постои брзо согласување околу нив, при што понекогаш симболични акции ќе се преземаат без вистинско оперативно значење.

⁷³¹ Jurekovic Predrag, 4

⁷³² Исто, 4

⁷³³ Piana Claire (2002).

4. ТЕКОВНИ МЕХАНИЗМИ ЗА КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН УПОТРЕБЕНИ ОД КОМИСИЈАТА НА ЕУ

- Во контекст на тековното менаџирање на кризите во Западен Балкан **Комисијата** ги истакнува следните ставови и препораки:⁷³⁴

а) Процесот на проширување дава силен поттик на економските и политичките реформи во земјите за приклучување и ги засилува мирот и стабилноста во Европа. Во интерес на ЕУ е да се одржи моментумот на процесот за проширување, согласно принципите и условите кои се договорени и потврдени со консензусот за проширување.

б) Неодамнешната глобална финансиска криза и сегашните тешкотии во Еврозоната ја нагласија меѓузависноста на националните економии во и надвор од Унијата.⁷³⁵ Земјите за приклучување не ги избегнаа ефектите на глобалната економска рецесија. ЕУ им помага на тие земји да го ублажат влијанието на кризата и да се подготват за здрава обнова. Имплементацијата на поврзаните реформи на ЕУ ги поткрепува тие процеси. Процесот на проширување е моќен инструмент за таа цел.

в) Владеењето на правото, особено борбата против корупцијата и организираниот криминал, но исто така и зајакнување на административните капацитети, останува главниот предизвик на кој земјите од проширувањето треба да се насочат. Реформите во овие области во некои земји беа одложени како резултат на политичкиот развој и конфликти. Комисијата ќе продолжи да ги користи сите инструменти од процесот на проширување со цел да ги поддржи нив во овој напор.

- Комисијата воспоставува мониторинг механизам за корупција во земјите членки но истовремено ќе продолжи да дава висок приоритет на надгледувањето на антикорупциските политики во земјите од

⁷³⁴ Ставовите се извлечени од комуникацијата помеѓу Комисијата, Европскиот парламент и Советот. (Компилација од 4 документи: Commission of the European Communities. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009*. COM(2008) 674 final, Brussels, 5.11.2008; Commission of the European Communities. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*. COM(2009) 533 final, Brussels, 14.10.2009; Commission of the European Communities. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011*. COM(2010) 660, Brussels, 9.11. 2010; Commission of the European Communities. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*. COM(2011) 666, Brussels, 12.10.2011).

⁷³⁵ COM(2011) 666, 2

проширувањето, со нагласок на резултатите на постојаност уште во раните фази од подготовките за пристап.

Борбата против организираниот криминал останува да биде приоритет за земјите од проширувањето. Таа е тесно поврзана со борбата против корупцијата и воспоставувањето на независно судство. Бидејќи, прекуграничните криминални активности се главниот предизвик за борбата против организираниот криминал, Комисијата ја форсира *Регионалната соработка помеѓу службиите за спроведување на правото и судството*, вклучувајќи го и создавањето на професионални мрежи. Комисијата исто така го поддржува создавањето на регионална мрежа на обвинители која ќе биде помагана од експерти кои се делегирани од државите членки како и од соодветните Европски агенции. Меѓудругото Комисијата ќе помогне и во воспоставувањето на координиран систем за заштита на сведоците во регионот.⁷³⁶

Во рамките на Процесот за предпристап Комисијата и понатаму ги охрабрува земјите да изградат независно и ефикасно судство и да ги корегираат постоечките недостатоци во таа сфера.

Проблемите кои влијаат на слободата на изразување и на медиумите треба да се решаваат како итни.

г) Билатералните прашања не би требало да го попречуваат процесот на пристап. Билатералните спорови треба да се разрешуваат од страните кои се загрозени, кои имаат одговорност да изнајдат решение во духот на добрососедските односи и имајќи го во вид севкупниот интерес на ЕУ.

д) Комисијата во Македонија од менаџирањето на кризата во 2001 - год. во изминатиов период остана прилично ангажирана. Така, покрај најпрепознатливиот ангажман -ДСА- Комисијата си ја одигра својата улога со првичната употреба на Механизмот за брза реакција, па во октомври 2001 год. кога беше усвоена одлука за финансирање Програма за градење на доверба за БЈРМ, исто така под МБР,⁷³⁷ како и континуитетот со проширувањето врз Македонија на мандатот на *Европската агенција за реконструкција* и инволвирањето на *Европскиот Центар за помош* и *Европскиот Центар за демократија и владеење по право*.

⁷³⁶ COM(2011) 666, 5

⁷³⁷ 10, 3 милиони евра буџет за оваа акција беа условени со целосна ратификација на сите амандмани на уставот на Македонија како и за новиот закон за локална самоуправа.

агенцијата на ЕУ за развој. За широкиот ангажман во Македонија, Комисијата постави посебна работна група во Брисел и локален тим за поддршка на проектите.

Од донесувањето на мислењето на Комисијата⁷³⁸ и остварувањето на статус кандидат во 2005 год. Република Македонија го консолидираше функционирањето на демократијата и обезбеди стабилност на институциите кои гарантираат владеење на правото и почитување на основните права. Земјата значително се посвети на клучните приоритети на партнерството за пристап⁷³⁹ и ги исполнуваше обврските од

⁷³⁸ Во своето мислење -COM (2005) 562- за апликацијата на земјата за членство усвоена во неомври 2005, Комисијата го заклучува следното: *Поранешна Југословенска Република Македонија е функционална демократија, со стабилни институции, кои битно го гарантираат владеењето на правото и почитувањето на основните права. Земјата го потпиша Договорот за стабилизација и асоцијација во 2001 и оттогаш во главно ги исполнува произлезените обврски на задоволителен начин. Поранешна Југословенска Република Македонија успешно ја имплементираше законодавната агенда на Охридскиот рамковен договор кој допринесе за големи политички и безбедносни подобрувања во земјата. Оваа законодавна сега треба да биде целосно спроведена. Земјата останува обврзана за регионална соработка. Поранешна Југословенска Република Македонија мора да направи дополнителни напори особено во сферата на изборниот процес, полициската реформа, судската реформа и борбата против корупцијата. Врз основа на целосниот прогрес на постигнатите реформи, Комисијата е на мислење дека земјата е на правиот пат да го задоволи политичкиот критериум поставен од Европскиот Совет во Копенхаген во 1993 и Процесот за стабилизација и асоцијација.*

⁷³⁹ Клучните приоритети -репери на пристапното партнерство за Македонија се следните:

- Да се осигура соодветна имплементација на сите преземени обврски од Договорот за стабилизација и асоцијација.
- Да се промовира конструктивен и широк дијалог, особено во областите кои бараат консензус помеѓу сите политички партии во рамките на демократските институции.
- Да се обезбеди ефективна имплементација на законот за полиција.
- Да се обезбедат континуирани резултати во спроведувањето на судските реформи и зајакнувањето на независноста и целокупниот капацитет на судскиот систем. Спроведување на реформите во обвинителството и финализирање на назначувањето Судски совет.
- Да се остварат континуирани резултати во имплементацијата на анти-корупциското законодавство.
- Да се обезбеди вработувањето и напредувањето во кариерата на цивилните службеници да не биде предмет на политичко мешање, понатамошно развивање на кариера заснована на систем на заслуги и целосно спроведување на Законот за цивилни службеници.
- Да се намалат пречките за создавање на нови работни места и особено долгорочната невработеност кај младината.
- Да се зајакне општата деловна клима со понатамошно подобрување на владеењето на правото, зајакнување на независноста на регулаторните и на надзорните органи, забрзување на правните постапки и продолжување на регистрација на имотните права.

Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Врз основа на тоа во октомври 2009 год. Комисијата даде предлог за преминување во втора фаза во Асоцијацијата, во согласност со член 5 од ДСА и ја повтори определбата за отварање на преговорите со Македонија за пристап во Унијата.⁷⁴⁰

ѓ) Босна и Херцеговина ургентно треба да ги забрза клучните реформи. Заедничката визија на целосно насочување на земјата од нејзините лидери и политичката воља да се исполнат европските интеграциони побарувања, се неопходни доколку се сака напредок. Босна и Херцеговина исто така требаше да ги исполни условите кои се поставени со затварањето на Канцеларијата на високиот претставник (OHR). Европската унија не можеше да смета на апликација се додека Канцеларијата на високиот претставник не се затвори. Во согласност со одлуките на Советот од март 2011 год. Комисијата го поддржува назначувањето на првиот единствен претставник на ЕУ во БиХ со што се засилува присуството на Унијата и поддршката за земјата од меѓународната супервизија кон европската иднина.⁷⁴¹

Босна и Херцеговина ќе треба да ја реформира конституционалната рамка за да им дозволи на своите институции да функционираат ефективно, пред Комисијата да препорача грант за земја со статус на кандидат. Особено земјата ќе треба да биде во позиција да ги прифати, имплементира и засили правото и законите на ЕУ.

е) Стабилноста беше зачувана во Косово но, останува кршлива. Мисијата на ЕУ за владеењето на правото ЕУЛЕХ беше распоредена низ Косово и е целосно оперативна. Косово се соочува со големи предизвици, вклучувајќи го владеењето на правото, борбата против корупцијата и организираниот криминал, зајакнување на административните капацитети, заштита на Србите и останатите малцинства и зајакнување на дијалогот и помирувањето помеѓу заедниците. Косово мора да примени конструктивен пристап при регионалната соработка и да ја осигура континуираната

⁷⁴⁰ COM(2011) 666, 26

⁷⁴¹ Исто, 28

подршка за работата на ЕУЛЕХ. По Донорската конференција од 2008 год. Косово бенифицира од значајно зголемената финансиска помош.⁷⁴²

Подобрувањето на животните услови е клучно за благостојбата на популацијата на Косово и стабилноста на поширокиот регион. Со вакавата позадина и согласно Стратегијата за проширување од 2008 год. и заклучоците од Советот од декември 2008 год. Комисијата во 2009 год. одобри Соопштение насловено како *Косово-Исполнување на евројска перспектива*. Тоа ги идентификува инструментите што Комисијата на ЕУ ќе ги мобилизира за да промовира политички и социоекономски развој на Косово. Особено, предлага структурен пристап како да се доведат граѓаните на Косово поблиску до ЕУ преку визната либерализација. Комисијата понатаму предлага проширени автономни трговски мерки и штом еднаш Косово ќе ги постигне релевантните услови, да се предложат преговарачки директиви за трговски договор.

Паралелно Комисијата и понатаму ќе продолжи да го вклучува Косово во соодветните програми на Унијата. Заедно со косовските власти, Комисијата го отпочна дијалогот од Процесот за стабилизација и асоцијација во јануари 2009 год. Комисијата го поддржува и учеството на Косово во програмите на ИПП за преку-гранична соработка со Македонија и Црна Гора.

Поради главната загриженост за организираниот криминал и корупцијата како и за зајакнување на јавната администрација и поддршка на судските реформи, Комисијата во 2011 год. предложи отпочнување на структурален дијалог за владеење на правото со Косово.⁷⁴³

ж) Комисијата укажува дека јавната поддршка за проширувањето останува како суштинска. Од исклучително значење за властите во државите членки, партнерските држави и институциите на ЕУ да негуваат разбирање за политиката на проширување на ЕУ.

⁷⁴² Преку Инструментот за предпристап (IPA) скоро 500 милиони евра беа предвидени за Косово за периодот 2007-2011.

⁷⁴³ COM(2011) 666, 27

5. СТРАТЕГИЈА И МЕХАНИЗМИ НА ЕУ ЗА МОДЕЛИРАЊЕ НА ОБЛАСТА НА ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

Анализата покажува дека политичката област на правдата и внатрешните работи станаа една од клучните, ако не и најклучната област на соработка помеѓу ЕУ и државите од Западен Балкан. Следејќи ги последователните војни во поранешна Југославија низ 1990-тите, фокусот на ЕУ се менува од превенција на оружени воени конфликти кон сферата на правдата и внатрешните работи (ПВР).⁷⁴⁴ Надворешната димензија на ПВР и полициските мисии под ЕБОП настојуваа кон слични цели надвор од Унијата, а тоа се заштитата на просторот на внатрешна безбедност од надворешната околина која е небезбедна. Имено, стабилноста на Западниот балкан е тесно поврзана со онаа на ЕУ. ЕУ има развиено сфаќање дека доколку не успее во стабилизирање, трансформирање и интегрирање на овие земји, тогаш ризикува од внесување на разни видови на нестабилност, особено преку нелегалната миграција и организираниот криминал.

За таа цел, ЕУ ја разви стратегија на двоканален пристап. Обезбедувајќи ги со можност за идно членство, ЕУ отпочна предпристапен процес кој цели не само кон зајакнување на соработката во сферата на ПВР туку исто така и кон постепено трансформирање на овие држави во полноправни држави членки способни самите да учествуваат во европската област на слобода, безбедност и правда. „Преку својата политика на проширување, заснована на обновениот консензус одобрен од Европскиот совет во декември 2006 год. ЕУ применува изискувачка условеност и го набљудува напредокот со засилено внимание. Ова резултира кај државите аспиранти со постигнување на високо ниво на подготвеност со што ќе имаат корист и тие и Европската унија.“⁷⁴⁵

⁷⁴⁴ Trauner, Florian. „EU internal security policies in the Western Balkans: analysing the intersection between enlargement and civilian crisis management“. Paper presented at 11th Biennial International Conference of the European Union. Los Angeles, 04.2009. 17

⁷⁴⁵ Commission of the European Communities. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*. COM(2011) 666, Brussels, 12.10.2011, 23

Процесот за стабилизација и асоцијација беше носен од стратегијата за пренос на управување засновано на условеност надополнето со мрежно управување.⁷⁴⁶ Поттикот за визна либерализација во овие земји се претвори во моќен пат до успехот на надворешната поддршка за охрабрување на домашната правда и внатрешни работи.

Како дополна беа операциите на ЕУ за цивилен кризен менаџмент кои треба да се гледаат како средство за заштита на внатрешната безбедност на ЕУ преку спречувањето на нелегалната миграција, трговијата и тероризмот да стасаат до територијата на Европа. Со реформирање на безбедносниот сектор на целните земји, европските полициски мисии пренесуваат стандарди на внатрешна безбедност кои се слични на оние дефинирани на европско ниво во политиката на правдата и внатрешните работи.⁷⁴⁷ Ова беше случај со Македонија во периодот од 2003 год. до 2006 год. каде во контекст на Охридскиот рамковен договор требаше да се спроведе полициска реформа и беше случај со Босна и Херцеговина каде ЕУПМ помагајќи го и водејќи го реформскиот процес во полицијата меѓудругото успеа СИПА да ја претвори во централна државна институција за борба против организираниот криминал.⁷⁴⁸ Така, додека успехот на полициските мисии во Македонија и Босна и Херцеговина ги зајакнаа и засилија активностите на Процесот за стабилизација и асоцијација поврзани со ПВР, мисијата на ЕБОП за владеење на правото во Косово во големо ја замени димензијата на ЕУ за проширување. Неспособни да изготват заедничка позиција по прашањето за статусот на Косово, државите членки на ЕУ, сепак се договорија околу мисија на ЕБОП која оригинално е зачната да ја поткрепи *надгледувањата* независност на Косово. Благодареејќи на внатрешното несогласување на ЕУ, на Косово денес не му е дозволено да отпочне формални договорни односи со ЕУ или пак да започне етапен процес за пристап во ЕУ, но сепак, сите држави членки на ЕУ го поддржуваат развојот на одговорни и ефективни институции за владеење на правото во Косово и уште

⁷⁴⁶ Trauner, Florian. (2009) 17

⁷⁴⁷ Mournier, Gregory, 2007: European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security beyond the Borders. In: *HUMSEC Journal* (1), 47-64

⁷⁴⁸ Merlingen, Michael/Rasa Ostrauskaite: Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Bosnia. In: *Alternatives* (30), 2005, 314.

пошироко, сите се согласни дека иднината на Косово и другите држави од Западен Балкан лежи во членството во ЕУ.

Во иднина државите членки на ЕУ ќе треба уште повеќе размислување да посветат на спојот помеѓу надворешната политика и ЕБОП, доколку и двете взаемно се засилуваат.

Сумирано, што се однесува до регионалниот контекст на Западен Балкан, може да се изнесе аргументот дека надворешната политика на ЕУ во сферата на правдата ја има надминато почетната фаза. Всушност, соработката на ЕУ во правдата и внатрешните работи во овие земји стана една од движеките сили на севкупното надворешно политичко ангажирање во регионот.⁷⁴⁹

6. ТЕКОВНИ СПОСОБНОСТИ ЗА КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

Тековните способности на ЕУ изгледа дека се доволни за да се извршуваат задачите од типот на оние кои беа потребни во Западен Балкан- како на пр. ограничени операции за чување на мирот во Босна и Херцеговина, полициска поддршка и тренинг мисии како во Босна и Херцеговина и Македонија или како со делумно обезбеденото полициско присуство во најголемата цивилна операција под ЕБОП во Косово.

ЕУ беше во можност да го мобилизира персоналот, опремата и фондовите кои беа неопходни да се одржат овие различни мисии. Таа ја постави институционалната рамка и инструментите потребни да се донесат неопходните одлуки и се докажа како способна за соработка и координација внатре во својата структура како и со трети страни. Подеднакво е важно во овој контекст да се има на ум дека од неуспехот на кризниот менаџмент во раните 1990-ти, способностите на Унијата се значително подобри, овозможувајќи и сега на Унијата да презема како цивилни така и воени операции. Спротивно на раните 1990-ти Унијата сега

⁷⁴⁹ Trauner, Florian. (2009), 18

е многу повеќе во можност да ги поддржи своите дипломатски напори па дури и ако е потребно со веродостојни закани за употреба на сила.⁷⁵⁰

„Оваа релативно позитивна оцена на способностите за кризен менаџмент на ЕУ во Западен Балкан по 1999 год., сепак не смее да се земе како главен индикатор за спремноста на Унијата да менаџира кризи било каде на друго место и со сличен степен на успех.“⁷⁵¹ Иако е несомнено вистинито дека Заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата се подобри во смисла на усогласеноста, тоа не може едноставно да се протолкува во значително подобрување и на ефективноста. Во Македонија, на пр. може да се аргументира и дека кризниот менаџмент во рана фаза, и покрај мобилизацијата на значителни ресурси, доживеа неуспех и дури откако насилниот конфликт изби кризниот менаџмент успеа во посредувањето на договор-и тоа единствено со поддршка на НАТО, токму поради воените способности на ЕУ која во тоа време се уште не беше оперативна и мораше да се потпира на кредибилитетот на НАТО за поддршка.

Но, кризниот менаџмент мора да се гледа како дел од една сеопфатна политика на ЕУ за регионот. Тука, политиката на условеност на ЕУ денес е многу поефективна кај пристапните земји за кои ветувањето за поблиска асоцијација и можен пристап во ЕУ се уверливи и каде политичките елити и јавноста се подготвени да направат компромис за да си го олеснат пристапот.⁷⁵²

Заложбите да се изградат ефективни способности за кризен менаџмент направени од членките на ЕУ на хартија, се уште не се целосно истестирани. Двете полициски мисии во Босна и Херцеговина и Македонија изнесуваа 10% од вкупната бројка на полициски службеници на кои се обврзаа членките на ЕУ, а двете воени операции во овие две земји слично оперираа со само 12% од вкупната бројка на ветени трупи.⁷⁵³ Слична е и состојбата со ангажманот во Косово. Со оглед на големината

⁷⁵⁰ Wolff Stefan and Annemarie Peen Rodt. „The Reactive Conflict Management of the EU in the Western Balkans“. MIRICO report, 1 final draft., 25. Достапно на: <http://www.stefanwolff.com/files/EUCrisisManagement.pdf>

⁷⁵¹ Исто, 24

⁷⁵² Исто, 25

⁷⁵³ Wolff Stefan and Annemarie Peen Rodt, 26

на ЕУЛЕХ, регрутацијата на персоналот претставуваше посебен предизвик и ги истакнуваше ограничувањата на системот под цивилната ЕБОП. Седум барања за придонеси следеле еден по друг помеѓу октомври 2007 год. и пролетта 2009 год.⁷⁵⁴

Во исто време, ЕУ сега (поволно или неповолно) е заклучена во рамка за соработка со НАТО, која ќе и ја овековечи зависноста од НАТО ресурсите. Ова може значително да ја намали способноста на Унијата за автономни акции во ситуации каде ресурсите на НАТО се проретчени или каде несогласувањето со НАТО ја превенира употребата на извесни ресурси од страна на ЕУ.⁷⁵⁵

Крајниот фактор на ограничување на воопштеноста на релативниот успех на неодамнешните операции за кризен менаџмент на ЕУ во Западен Балкан е во исто време еден од причините за успехот таму-блискоста или чувствителноста кон ситуацијата во регионот и засегнатите држави, долгогодишните мрежи на извори на информации како и претходното искуство во справување со политичките елити и населението во областа. Сепак, дури и ограничени операции на кризен менаџмент како што се операциите на ЕУ во Западен Балкан се многу вредни за идната улога на Унијата како сериозен актер. Иако е можеби премногу рано да се прогласи потполн успех на ЕУ во менаџирањето на кризите во регионот од поранешна Југославија, сепак постојат показатели кои сугерираат дека успехот не може да и избега на Унијата во оваа прилика.⁷⁵⁶

Како прво, институционалните реформи во Унијата -како што се надополнувањата со Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) и создавањето на Службата за екстерни релации со договорот од Лисабон, согласноста и постепената имплементација на Каталогот на главните водечки цели од Хелсинки и визија за нови Водечки цивилно-воени цели 2020, воспоставување на фондови за механизмот за брза реакција и институционализирана соработка со НАТО за заедничка употреба на имотот и информациите- дополнително го продлабочија развојот на кредибилни политики и инструменти за кризен менаџмент.

⁷⁵⁴ Grevi Giovanni, 362

⁷⁵⁵ Wolff Stefan and Annemarie Peen Rodt, 26

⁷⁵⁶ Исто, 26

Второ, целосниот пристап на ЕУ за спроведување на меѓународните односи- комбинирање на мултилатерализмот (внатре и надвор од ЕУ), капацитети за краткорочен кризен менаџмент со долгорочна структурална превенција на конфликти и соодветен баланс помеѓу цивилните и воените стратегии- се покажа како ефективен.

Трето, од друга страна пак и со истакнување на она што останува како недостаток во способноста на ЕУ за кризен менаџмент, искуството на Унијата во Западен Балкан нуди лекции за иднината на кои треба да се смета пред ангажирање во поамбициозни и побарувачки операции на друго место во светот. Најважната поука е дека кризниот менаџмент без веродостојна воена поддршка најверојатно нема да успее наспроти противниците на теренот кои се решени да ги остварат своите цели со воени средства. Како што веќе беше претходно спомнато, за ефективност во ситуациите на закрепнување, симболичното присуство на оружени сили и уверливоста за можна интервенција, можат да бидат доволни и најповолни. Понатаму, коерзивната дипломатија и воената интервенција нема да можат да понудат долгорочен мир и стабилност. Во таа смисла ќе биде потребна дополнителна стратегија за постконфликтна реконструкција и градење на мир, која покрај потпирањето на принудни елементи исто така ќе обезбеди и поттик за дотогашните противници конструктивно да се поврзат меѓусебно и со меѓународната заедница. Тоа пак води кон мултилатерална соработка. Знаењето, вештините и ресурсите кои ги нуди меѓународната заедница се бесценети за успешен кризен менаџмент, но сепак сето тоа ќе мора да биде надополнето со способноста на ЕУ да влијае врз локалните актери, со познавањето на специфични конфликти и способност за обезбедување на информации за намерите на различните фракции.

VI ЗАКЛУЧОК

1. Во Западен Балкан кризите се концептуализирани како нарушувања кои се закануваат на воспоставениот поредок или рамнотежа. Па така, целта на кризниот менаџмент е да се превенираат вакви нарушувања и да се врати стабилноста пред кризата. Ваквиот концепт ја игнорира или и става помал нагласок на идејата дека кризата може да биде предупредување дека нештата не се одвиваат добро или дека отишле во погрешна насока во постоечката социјална рамнотежа и дека целта не треба да биде само враќање на предкризниот поредок, туку да се промовираат измени во општествените услови кои поретко ќе водат до криза.

-Конфликтите на идентитети, групите во сенка, корупцијата и одредени форми на криминал се наведуваат како ризици и закани во Балканот кои создаваат голема веројатност дека кризата ќе се одигра. Ако кризата евентуално се одигра, пристапот кон неа и нејзиното разрешување се сведува на следново: нејзиното прогласување треба да е засновано на прецизни информации; претходно да се утврдени објективни индикатори за праг за воспоставување на постоење криза, што повлекува подготвени планови, политики и одговори скроени по специфичните типови на криза; таа ќе бара слоевит одговор од повеќе актери а тоа значи и развој на способности за координација и соработка помеѓу владините служби, граѓанските групи и меѓународната заедница; префинет план за тоа како ќе се одвива справувањето со кризата, заедно со ресурси подготвени или наменети за кризен одговор, без кои плановите нема да можат да се спроведат; и механизми кои постојат на регионална основа (од кои повеќето се врзани за европските институции и иницијативи), за да ги решаваат проблемите од регионална природа.

2. Заедничката надворешна и безбедносна политика ја обезбедува возбудливата димензија на глобалната работа на ЕУ. Така институциите на ЕУ, вклучувајќи ја и Комисијата, се инволвирани во повеќето од традиционалните полиња на меѓународната дипломатија.

-Со цел да се спроведе поагресивна надворешна политика, постојатна потреба за поамбициозни договори меѓу земјите членки. Новите одредби за Заедничка безбедносна и одбранбена политика воведени со Лисабонскиот договор би можеле да го покажат патот како да се постигне тоа. Но, поради некои национални ограничувања и измени во приоритетите, нивната имплементација и понатаму останува во зародиш. Ова сериозно се разликува од барањата на реалноста.

-Со тековниот фокус на развој на воени и цивилни способности во ЕУ, нововведените *Постојаната структурирана соработка и Клаузулата за солидарност* имаат најголем најголем потенцијал за имплементација. Во меѓувреме, контроверзната *клаузула за заемна помош* како и *можността операција за управување со кризи да се довери на групата земји-членки*, па дури и условите за *зајакната соработка*-како последно средство- ќе треба да се чуваат на дневен ред.

-Како што често се случува со ЕУ, развојот на политиката е воден многу повеќе од настаните во реалниот живот, како на пример воспоставувањето на операции на кризниот менаџмент, реакцијата при природни катастрофи и работата на силно претседателство на Советот, отколку од некакви претпазливи планови и дизајни. Научените лекции покажаа дека ЕУ ќе мора да има во иднина единствена позиција во врска со ЗБОП. Државите членки ќе мораат да настојуваат кон постигнување на сеопфатни далекувидни регионални стратегии.

3. Ниту Советот ниту Комисијата го поседуваат стратегискиот надзор над сите инструменти на ЕУ за одговор во криза. Како резултат преовладуваат т.н. решенија на *компаративизација* и одредени инструменти на цивилниот кризен менаџмент се појавуваат во дупликат, како што се капацитетите за цивилна заштита, цивилен мониторинг и тренинг како и советнички мисии за полицијата и судски реформи.

- Во последнава декада, ЕУ има формулирано неколку политички стратегии за поттикнување координација помеѓу актерите на кризниот менаџмент. На ниво на стратегиско планирање, следниве три иницијативи биле особено знаменити: процесот на развивање на процедури за кризен

менаџмент на ЕУ, иницијатива за зајакнување на цивилно-воената координација и воспоставувањето на Координациони тимови за одговор на криза.

- Неформалните облици на соработка се претпоставувало дека се најлесниот начин да се соработува суштински наспроти организационите поделби. Се покажува дека тие се силно зависни од интерперсоналните контакти помеѓу актерите во различните институции на ЕУ и поради тоа тие се проблематични да се одржат во пролонгиран период на време.

- Двата главни институционални актери на кризниот менаџмент на ЕУ, Советот и Комисијата, имаат индивидуални организациони стратегии за инкорпорирање на замислата за сеопфатен и мултиактерен кризен менаџмент во политиката и планирањето на ЕУ. Долготрајното искуство на Европската комисија во сферата на превенција на кризи и постконфликтна реконструкција, тековно е речиси засенето од јасно видливата употреба на ЕБОП мисиите. Европската комисија, која во своето постоење има длабок не-интерес за безбедносни прашања, последично има присвоено надлежности во безбедносното поле кои се рангирани од програми за помош во безбедносниот сектор па се до финансирање на истражувања поврзани со безбедноста и одбраната. Комисијата води експлоатирачка стратегија за да реориентира дел од нејзината надворешна асистенција подалеку од традиционалните развојни активности. Воспоставувањето на *Единица за превенција на конфликти и менаџирање на кризи* како главно тело задолжено за рационализација на проценката на конфликти и индикатори за рано предупредување во работата на Комисијата, е уште една поентирачка околност. *Единицата за превенција на конфликти и менаџирање на кризи*, основана 2001 год. внатре во Генералниот директорат за надворешни односи, на Комисијата и ги презентираше индикаторите за превенција на конфликти во националните и регионалните стратегиски документи кои ја поставуваа политичката агенда за понатамошно инволвирање на Заедницата во одреден специфичен регион или држава.

За разлика од Комисијата, Генералниот секретаријат на Советот на ЕУ создал практично од ништо целосно нова безбедносна архитектура,

која денес опфаќа поддршка од цивилни, полициски и воени мисии и способности за стратегиско планирање. Следејќи ја својата прва истражувачка фаза Советот го промени инструментот на краткотраен цивилен кризен менаџмент во поширок дострел на употреба. Советот преземаше се повеќе и повеќе активности во доменот на постконфликтната реконструкција. Оваа експанзија на цивилните мисии на ЕБОП во сферата на традиционалната надлежност на Европската комисија најмногу беше возможна поради изградената пространа дискреција во главните стратегиски документи релевантни за ЕБОП и Петербуршките задачи и Европската безбедносна стратегија. Сепак, регрутацијата на персоналот за одредена мисија и воведувањето на цивилно планирачките функции заостануваше зад битните цели на ЕУ. Од друга страна, еволуцијата на архитектурата за воен кризен менаџмент на ЕУ се разликува од цивилниот случај во смисла на тоа дека подигнатите структури на ЕУ остануваат заточени на советничка улога (Воениот комитет и Воениот штаб на ЕУ) и прибирање податоци (Ситуациониот центар на ЕУ). Оперативното планирање за воениот кризен менаџмент, со исклучок на воведувањето на *Цивилно-воената келија* како централна, оперативна планирачка единица во рамките на Воениот штаб на Советот на ЕУ, главно се одвива надвор од структурите на ЕУ во различни национални штабови. Медиумското внимание и ресурсите на ЕУ на воените аспекти од кризниот менаџмент, набргу по иницијацијата за цивилните способности на ЕУ, се одалечија од пројавената воена архитектура.

Примената на следење на различни траектории на иновација одбрани од Советот и од Комисијата на ниво на стратегиско планирање истакнува три генерални тренда во нивната поврзаност: конвергенција, координација и преградување.

- Иако и двата институционални актери, Советот и Комисијата, гледаат кон подобрената координација помеѓу Европската безбедносна и одбранбена политика и средствата на Заедницата, како на значаен фактор кој ја зголемува ефективноста на интервенциите на ЕУ во кризните ситуации, дефиницијата на врската помеѓу различните инструменти

останува и понатаму проблематична. Извесни прашања останува да се разјаснат, на пр. кој инструмент или комплет инструменти ќе се употреби во дадена кризна ситуација и врз каква основа ќе се донесе таква одлука? Како потенцијалната вредност на избраниот инструмент во специфично кризно сценарио ќе се спореди со потенцијалната предност од употреба на друг инструмент? Како потребата од еден сеопфатен пристап кон цивилниот кризен менаџмент може да се избалансира со потребата за постигнување на стратешките цели на ЕУ?

4. Донесувањето на Устав на Европската унија е можност за подредување на различни нови и традиционални средства за одговор на кризите во трети земји-двојно и во стратешките и во политичките незначајни области. Во доменот на хуманитарниот аспект ако ЕУ активно не се спротивстави на префрлувањето на должностите на Хуманитарната канцеларија на Европската комисија (ХКЕК) во доменот на ЗНБП, наместо да биде одговор на потребите на луѓето погодени од специфични кризи, иднината на хуманитарната помош ќе почива на политичките одлуки на Советот.

-Ако достигнувањето на ЗНБП се врти околу најмалиот заеднички именител за заедничка акција, хуманитарната помош најверојатно е единствената мерка за која сите држави членки можат да се согласат во било која контроверзна политичка криза.

Со хуманитарната асистенција во рацете на ЗНБП, способноста на ЕУ да достави непристрасно хуманитарно олеснување ќе биде изложено на сериозна опсност. Од суштинско значење е ЕУ да гарантира дека Хуманитарната канцеларија на Европската комисија ќе ја задржи целосната одговорност за хуманитарната помош додека средствата на ЗНБП се употребени за изричен политички или воен одговор различен од хуманитарна акција.

Хуманитарната канцеларија на ЕУ е придружена од бројни актери на ЕУ во помошта при вонредни состојби и одговор во кризи. Бидејќи задачите на чување на мирот не можат и нема да бидат извршувани од ХКЕК, проблемот останува во недостаток на дистинкција или сепарација

помеѓу улогите на политичките и хуманитарните актери. НВО за хуманитарна помош, може исто така да се соочат со предизвик при делувањето напоредно со воените или цивилните актери на ЕУ во идните интервенции на кризен менаџмент на ЕУ.

5. Отрезнувачкото искуство на ЕУ на Балканот, од Југословенските конфликти на почетокот на 90-тите па се до војната во Косово, и овозможи на ЕУ бројни лекции. Конфликтот во Косово на ЕУ и покажа јасно дека е дојдено времето да се покаже посилна посветеност на регионот со понуда на јасна визија за членство како единствениот рецепт за промовирање на стабилност и демократија во земјите на Западен Балкан. Затоа, визијата за членство беше одобрена на Европскиот Совет во Санта Марија де Феира во јуни 2000 год. и потврдена од Европскиот совет во Солун во јуни 2003 год. Друга лекција која беше извлечена од креаторите на политиката на Европската унија е дека Европската унија мора да ги подобри своите капацитети за кризен менаџмент за да биде способна да се носи со чувањето на мирот и менаџирањето на кризите во нејзиното соседство. Овие амбиции ја добија својата динамика со самитот во Сен Мало 1998 год. и реформите кои следеа.

Научените лекции на Европската унија во кризниот менаџмент кои воглавно резултира од значајното искуство на ЕУ во Западен Балкан, помогнаа да се развијат способностите, институциите и инструментите во Европската комисија и во Генералниот секретаријат на Советот. Широка лепеза на цивилни и воени инструменти за кризен менаџмент, како и развој на хуманитарна помош, беа практично применети во поддршка на реконструкцијата на Западен Балкан каде што сега ЕУ е водечкиот меѓународен актер.

6. Кога станува збор примената на механизмите на кризниот менаџмент на ЕУ во Западен Балкан, неколку аспекти беа третирали во овој труд:

- а) Значењето на кризата во Република Македонија за самата држава, за регионот на Западен Балкан и за Европа во целина!

б) Успешноста на употребените инструменти на кризен менаџмент на Европската унија во Македонија, Босна и Херцеговина и Косово. Дали врз основа на таквото искуство е можно подобрување на системот за кризен менаџмент на ЕУ?

в) Дали менаџирањето на ЕУ на различните фази од одредени кризи во Западен Балкан придонесува за нивно ограничување, разрешување и развој на опстојчиви решенија?

г) Дали механизмите беа употребени на вистинскиот начин?!

д) Кои фактори го лимитираат кризниот менаџмент на ЕУ?

7. Ако меѓународната заедница на избивањето на војната во Хрватска и Босна и Херцеговина реагираше со голема збунетост, во Македонија веднаш по појавата на очигледни индикатори за криза, беа формулирани јасни цели. Целите на кризниот менаџмент на меѓународниот фактор беа остварени во голем процент со употреба на политички и економски притисок врз страните во конфликтот.

-Може да се констатира дека севкупно, интервенцијата на ЕУ во Македонија има бројни позитивни обележја. Таа имаше силна симболика за развојот на кризен менаџмент на ЕУ и беше *прва* со неколку уваженија:

а) Медијацијата на кризата во 2001 год. беше првпат ЕУ да употреби инструменти на кризен менаџмент согласно Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) и Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП).

б) Беше првпат за НАТО и ЕУ да работат заедно во операција во пракса.

в) Беше првпат воена мисија на ЕУ (Конкордија) да биде предложена и евентуално одобрена под новата рамка на ЗНБП/ЕБОП.

г) Операцијата Конкордија исто така беше прва воена мисија која го спроведе во пракса *Берлин џлус* договорот.

- Присуството на меѓународните организации- ОН, ОБСЕ, НАТО и на крајот ЕУ- во Македонија датира наназад од 1992 година, брзо по декларирањето на независност на државата во ноември 1991 год. Крајот на мандатот на *Превентивно распоредениите сили на ОН* во 1998 год. споен со очигледниот недостаток на интерес НАТО за внатрешната стабилност

на Македонија, создаде вакуум простор за етничките албански екстремисти да ја радикализираат нивната политичка агенда. Стабилноста почна да се разврзува кога припадниците на Албанската национална ослободителна армија (ОНА), повеќето инфилтрирани од Косово, организираа неколку напади долж неодредената македонско-косовска граница во 2000 год. и кога во 2001 год. засилено го повторуваа тоа. ЕУ интервенираше рано во кризата, успешно применувајќи ја економијата како и политичката стимулација во разрешување на конфликтот, кулминирајќи со *Охридскиот рамковен договор* потпишан на 8 август 2001 год.

Критична процена на инволвирањето на ЕУ во екот на македонската криза би требало да истакне дека во претходните две години пред кризата, Европската унија заедно со останатите меѓународни актери, ја беше пропуштила можноста да го превенира појавувањето на кризата. Најзначајно, многу од ранопредупредувачките сигнали беа превидени, задоценети или едноставно не беа трансформирани во дејство, вклучувајќи ги извештаите за нелегална трговија со оружје во триаголникот Косово - Јужна Србија - Македонија, извештаите за радикализацијата на албанските екстремисти и за нестабилните меѓународни аранжмани помеѓу етничките македонски и етничките албански елити. Со други зборови, мерките како одобрување на преговори помеѓу сите страни за политички реформи кои беа подоцна воведени и тоа во многу сложени околности, требаше да се применат порано. Сепак, во споредба со други балкански кризи, ЕУ-кризниот менаџмент беше значително подобрен, иако не беше потполно успешен. Иако институциите/структурите на Европската унија во делот на Заедничката надворешна и безбедносна политика и Европската безбедносна и одбранбена политика беа релативно нови и се обидуваа да ја изнајдат својата улога и место во глобалниот процес на Европската унија во Република Македонија да произведе попозитивен резултат, што сигурно не беше случај во претходните балкански кризи. По избивањето на насилство, ЕУ одговори прилично брзо и врз основа на обединета позиција, т.е. државите-членки делуваа заедно и не беа поделени од унилатералните акции. За обезбедување на оваа заедничка политика, генералниот секретар/висок претставник и

неговиот персонал покажа дека се многу значајни. И не само тоа, за прв пат, преку генералниот секретар/висок претставник ЕУ требаше да стане активна за многу кратко време и на различни нивоа. Генералниот секретар/висок претставник, подоцна поддржан од специјален претставник служеше како „смирувач на проблеми“, често патувајќи во регионот и воспоставувајќи контакти на високо ниво. Во исто време, Комисијата на ЕУ беше подготвена за организира среднорочни и долгорочни обврски. ЕУ ги употреби повеќето од инструментите кои и стоеа на располагање, во опсегот од генералниот секретар/висок претставник, назначувањето на специјален пратеник, испраќање на набљудувачи и други експерти за финансиска и економска соработка, вклучувајќи и ветување за интеграција на Република Македонија во ЕУ. Европската унија на тој начин, ги поврза краткорочните мерки со долгорочни перспективи на еден координиран начин. Македонската криза, и покрај тоа, покажа дека ЕУ треба да делува усогласено со други актери, најистакнато со НАТО, ОБСЕ и САД. Без овие комбинирани заеднички напори кои значително го зголемија надворешниот притисок врз локалните страни, настанувањето и имплементацијата на Договорот ќе биде невозможни. На овој начин, правецот на кризата истакна сериозни опасности доколку актерите не се волни да соработуваат, да делат информации и ресурси како и да развијат заедничка платформа за акција.

-По отпочнувањето на НАТО *Операција суштинска жетва*, ЕУ брзо го изрази својот интерес за да со ЕБОП мисија го замени НАТО, рефлектирајќи ја конвергенцијата на погледите помеѓу државите членки дека ЕУ треба да преземе воена улога во стабилизацијата на Западен Балкан.⁷⁵⁷ На самитот во Барселона во март 2002 год. Европскиот совет ја објавил својата воља за да ја замени операцијата на НАТО во Македонија, иако спорот помеѓу Грција и Турција во врска со пристапот на ЕУ до имотот на НАТО водел до извесно задоцнување. Откако НАТО и ЕУ го постигнаа Берлин плус договорот, давајќи и на ЕУ пристап до имотот на НАТО за кризен менаџмент, надворешните министри на ЕУ формално ја

⁷⁵⁷ Што се однесува до прецизен тајминг, интересот за ЕБОП мисија се пројавил за време на претседателствувањето на Шведска во првата половина од 2001 год. т.е. за време на самата криза.

одобрија првата воена мисија на ЕУ во Македонија. ЕУ беше присутна на теренот пред лансирањето на Операцијата Конкордија преку канцеларијата на Специјалниот претставник на ЕУ (СПЕУ),⁷⁵⁸ Делегацијата на европската комисија, како и неколку мисии на теренот. Ова ги вклучуваше ЕУ Мониторинг мисијата и различните долгорочни проекти спроведени од Комисијата за да се помогне во полициската реформа.

-Отпочнувањето на Конкордија беше помогнато со подобрување на политичките услови на теренот, особено исходот од септемвриските избори од 2002 год., кои ја доведоа албанската партија, *Демократската унија за интеграција* (ДУИ) во владата, како и зголеменото ангажирање на ЕУ низ Договорот за стабилизација и асоцијација во 2001 год. кој подоцна во 2005 год. кулминираше со доделување на Македонија статус за кандидат за ЕУ. Апликацијата за членство во ЕУ беше поднесена од Македонија на 24 март 2004 год. и одобрувањето на статусот за пристапување на земјата кон ЕУ во декември 2005 год. придонесе за внатрешната стабилност, зошто очекувањата за членство во ЕУ ги осигуруваа обврзаноста и мотивацијата кај локалните политичари во спроведувањето на реформските политики и напорите за мирна коегзистенција на поголемите етнички групи.

Додека Конкордија успешно ја тестираше способноста на ЕУ за преземање на воена мисија и за развивање на оперативни процедури, во преземањето на своите задачи таа се судри со бројни предизвици на внатрешна и надворешна координација. Надворешните предизвици претежно ја вклучуваа релацијата ЕУ-НАТО, која сигнализираше не само проблеми во координацијата помеѓу ЕУ и НАТО, туку исто така и потреба за полаборирано разграничување на задачите помеѓу ЕУ и

⁷⁵⁸ Позицијата на СПЕУ беше воспоставена во јуни 2001 год. и беше иницијално запоседната од поранешниот Француски министер за одбрана-Франсоа Леотар, кој беше заменет во октомври 2002 год. со уште еден Французин-Ален Лерој. Од тогаш уште четири СПЕУ биле назначени за Македонија: Alexis Brouhns (од 30 септември 2002); Søren Jessen-Petersen (од 26 јануари 2004), Michael Salin (од 12 јули 2004) and Erwan Fouéré (од 17 октомври 2005) (Види Council of the European Union, Joint Action 2006/49/CFSP of 30 January 2006 appointing the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina, OJ L 26, 31.01.2006). Ерван Фуере, поранешниот Шеф на делегацијата на комисијата во Скопје е во двојна функција како СПЕУ и како Шеф на делегацијата во обид да се подобри координацијата на инструментите и ускладеноста на теренот.

НАТО во идните операции. Внатрешните дебати во ЕУ се водеа околу координацијата на инструментите на ЕУ во потрага по сеопфатен пристап и до кој степен планирањето и спроведувањето на Операција Конкордија може да го искористи синергизмот со другите инструменти на ЕУ кои веќе се применети.

- Кога пак се зборува за долгорочниот кризен менаџмент на ЕУ во Р.Македонија, меѓудругото се поставува прашањето за успешност на процесот на учење на ЕУ. Кои се лекциите кои ЕУ ги присобра со нејзината употреба на двоканалниот пристап при реформирање на македонската полиција? Дали ЕУ беше способна да ги извлече вистинските поуки? Одговорот лежи во одредување на ефикасноста на имплементацијата на двоканалниот пристап преку реформата на полицијата во Македонија. Двоканалниот пристап ја доведе во прашање смислата на кризниот менаџмент и неговата имплементација од Советот како брза реакција во кризна ситуација. Навистина, останува прашањето дали итните потреби кои Проксима ги идентификуваше и за кои се зафати, можеа да бидат исполнети за кратко време. Дискусиите во Комисијата и Генералниот секретаријат на Советот за тоа како да се развијат способности за кризен менаџмент, треба да се обединат заедно за да се осигура општо разбирање на концептот и поинтегриран пристап на ЕУ кога ќе се ангажира во идни кризи.

Фокусот е на усогласеноста на операционо ниво помеѓу интервладините инструменти и инструментите на Заедницата како и на соработката помеѓу операциите на ЕУ и останатите меѓународни актери активни на теренот. Фактите укажуваат дека иако проектите за полициска реформа на Комисијата и полициската мисија на Советот- Проксима, имаат постиганото извесни позитивни резултати, најголемите пречки кои го отежнувале прогресот на напорите на ЕУ за полициска реформа се неефективната меѓустолбова и меѓународна координација, како и лимитираната способност на ЕУ да учи од нејзиното сопствено искуство на теренот.

- Полициските мисии на ЕУ во Македонија истакнуваат неколку значајни поуки кои ЕУ ќе треба да ги усвои со цел подобрување на

нејзината способност за кризен менаџмент. Основно, неопходно е да се организира заедничка мисија на Европската комисија-Генералниот и Високиот претставник, за изнаоѓање на факти каква што беше спроведена пред распоредувањето на Проксима за да ја оцени состојбата на полициската структура во Македонија и да ги разбере потребите на земјата. Со цел да научи од претходните мисии и да се поврзе со постоечките актери на теренот, мисијата си вметна службеници од ЕУПМ, неформално се консултираше со Конкордија и побара совет од ОБСЕ и билатералните актери. Тоа беше прв пат да се спроведе здружена помеѓу Комисијата и Секретаријатот на советот мисија за изнаоѓање на факти. Ова ќе стане вообичаена практика за идните цивилни операции.

И двете, Проксима и ЕУПАТ ја истакнаа важноста да се осигура дека опремата и ресурсите се испратени на теренот за поставување на мисијата во вистинско време во текот на фазата на планирање.

Понатаму, недостатоците во операцијата ЕУПОЛ Проксима истакнуваат дека е потребно да се поврзат реформите во полицијата, правосудството и казниот систем. Мисијата можеше да одигра посилна улога во компонентата на зајакнување на владеење на правото во Македонија преку подобра употреба на нејзините монитори за спроведување на правото, како што било признато од мониторингите во регионалните канцеларии на Проксима. Бројот на монитори бил прилично мал, тие биле премногу распрскани и ја губеле врската помеѓу себе а и самиот нивен мандат беше малку нејасен. Повеќе јасно дефинирана улога, најверојатно вклучувајќи специфични аспекти од транзиционата правда, како што е поддршката за Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија или следење на правниот систем во однос на постоечките етнички малцинства, ќе изнудел подобра употреба на овој важен дел од мисијата.

Двете, ЕУПОЛ Проксима и ЕУПАТ ги истакнаа придобивките од поседувањето на полициски советници на ЕУ на теренот покрај локалната полиција и со тоа овозможувајќи им да имаат реална претстава за ситуацијата. Полицајците во мисиите на ЕБОП беа повидливи за македонската јавност отколку програмите за помош на ЕК- што би се

рекло мисијата си има конкретно лице. Всушност, видливоста на полицајците од Проксима помеѓу населението, беше во предност на мисијата, особено за време на првата година кога беше активна програмата за сообраќајна полиција. Анкетата спроведена на национално ниво од Институтот за демократија, солидарност и цивилно општество во мај 2004 год. открила дека 55,3 % од Македонците имаат позитивно мислење за работата на мисијата, во однос на Европската агенција за реконструкција (ЕАР) и Делегацијата на ЕК. Дури и за време на втората година од нејзината операција, 49,5 % од Македонците ја поддржуваа Проксима, како што покажале резултатите на Извештајот за рано предупредување на УНДП.

Понатаму, пречките за меѓуинституционалната координација со кои Проксима и ЕУПАТ се соочија, демонстрираа дека комбинацијата на кризен менаџмент и средствата за градење на институции и/или транзицијата помеѓу нив треба да се дел од еден сеопфатен концепт на ЕУ. Неопходна е јасната поделба на одговорности и соодветни механизми за надгледување на транзицијата кога излезната стратегија на ЕУ за мисијата на ЕБОП предвидува предавање на инструментите на ЕК-како со транзицијата од ЕУПАТ на Твининг програмата „LIC“ финансирана од КАРДС. Регуларен преглед на заедничките планирачки документи, како што се заедничките краткорочни планови, треба да се развијат во процесот на транзиција. Доколку, на пр. во рана фаза од ЕБОП мисијата (пр. ЕУПАТ), локалните услови се стабилизирале до оној степен кога излезот може да се предвиди водејќи до предавање на активностите врз Комисијата, тогаш наодите на среднорочниот преглед на мисијата треба да бидат употребени за да се развие синхронизирано планирање помеѓу помеѓу Генералниот секретаријат на Советот и Комисијата. Иако учењето низ мисии беше ограничено, како што е истакнато погоре, извесна институционална меморија од ЕУПАТ беше пренесена на тимот кој го отпочна Твининг проектот во Македонија преку одредени документи на ЕУПАТ и размена на ставови и информации со цел фино да се подесат задачите на „LIC“. Уште повеќе, слично на тоа што беше направено за периодот на ЕУПАТ, развојот заеднички *главни йораки* помеѓу Советот и

Комисијата, требал да се искористи да се пренесе јасна и конзистентна јавна порака за локалните власти и популацијата.

- *Двокајосџа* на претставникот на Европската комисија кој исто така делуваше како СПЕУ во Скопје, овозможи зголемена кохеренција, координација и видливост. Присуството на ЕБОП мисија во комбинација со согледаната потреба за постојана надворешна поддршка и медијација помеѓу различните етнички групи, вклучително и безбедносни прашања, значеше дека делувањето на СПЕУ е и понатаму неопходно. Ваквите околности доведоа до двојна функција на еден претставник на ЕУ во Македонија за да се генерира притисок за подобра координација, состојба која стана вовед и лабораторија за зајакната складност во надворешната акција на ЕУ. Но, сепак тоа не ја разреши меѓуинституционалната „војна за територии“ во Брисел.

- Последно, двата развиени механизми-„реперниот систем“ за Проксима и „механизмот за консултација“ за ЕУПАТ, ја покажуваат способноста на ЕУ да научи од минатото искуство и да се прилагоди брзо на оперативните барања. Всушност, за двата система се велеше дека претставуваат преседан, поплучувајќи го патот за подобри оперативни процедури и размена на информации за идните операции на кризен менаџмент на ЕУ.

8. Босна и Херцеговина беше доживеана од креаторите на политиката во Брисел како една од главните *лаборатории* за тестирање на сопствените капацитети за кризен менаџмент. Инволвирањето на ЕУ во БиХ е едно од најамбициозните до денес и тука ЕУ отиде подалеку од тоа да биде традиционална цивилна сила, кон погломазна улога со употребата на неколку инструменти под Европската безбедносна и одбранбена политика. Во јануари 2003 год. првата ЕУ полициска мисија ги започна своите операции а во декември 2004 год. ЕУ ја лансираше својата најголема воена мисија EU Force (ЕУФОР) Althea заменувајќи ги Стабилизационите сили (СФОР) водени од НАТО.

- Полициската мисија на ЕУ (ЕУПМ) во Босна беше првата операција под ЕБОП. Ова истовремено ја прави да биде и „пионер“ и „тест

лабораторија“. Мисијата ја има заслугата за три главни достигнувања. Прво, таа демонстрираше дека ЕУ успеа во оперативна изведба на ЕБОП. Доказ дека Брисел може да присобере значително голема цивилна мисија, да ја распореди на теренот и да ја командува и контролира. Второ, ЕУПМ унапреди трансформацијата на босанската полиција од инструмент на етничко војување во професионална служба. Процесот беше започнат од Меѓународните сили за полициски задачи на Обединетите Нации (UN-PTF, 1996-2002), кои во својот врв имаа околу 2000 меѓународни експерти и уживаа извршна власт. Трето, ЕУПМ направи значителен напредок во промената на менталитетот на босанската полиција, институции и практики во согласност со *Европските норми и стандарди* иако остана неизвесно што тоа значи. Спроведувањето на правото остана погодено од одредени значајни недостатоци и пречките со кои ЕУПМ се соочи. Некои од нив беа успешно решени. Други се такви што го надминуваат капацитетот на мисијата за решавање на проблеми. Слабиот мандат на мисијата, недостатокот на искуство како и персонал кој е неподобен да ги исполни очекуваните задачи направија ЕУПМ (во своите први мандати) да биде нефективна и неуспешна мисија според оценката на Меѓународната кризна група. Извештајот нагласува дека ЕУПМ ги потценила и димензијата и сложеноста на задачата во Босна. Се укажува дека две главни пречки ја оневозможиле *Полициската мисија на ЕУ* (ЕУПМ) во целост да го изврши својот мандат. Прво, постојат одредени фактори кои водат корени од несредената политичка ситуација во БиХ. Второ, постојат внатрешни фактори како што се неискуството на ЕУ на полето на цивилен кризен менаџмент, фрагментацијата на присуството на ЕУ на теренот, сложеноста на структурата на ЕУ за донесување политички одлуки како и недостатокот на луѓе и материјални средства. Својствено за сите тие пречки е што воглавно сите тие ја вклучуваат високата политика во полициското реструктуирање и борба против организираниот криминал и корупцијата, кои имаат разновидни политички, економски и културни корени. Би било нереално да се очекува мисијата да ги реши овие проблеми. Тие можат да се решат низ дополнителен политички и

економски развој на Босна. Тоа побарува долгорочна и сложена помош во развојот што пак претставува сила на Европската комисија.

- Суштината пак на преземањето на стабилизационите задачи на НАТО во БиХ од страна на ЕУ со операцијата **Алтеа** беше во намерата да се демонстрира дека ЕУ може да преземе одговорност за таква мисија и особено да ја покаже новата вредност на пристапот на ЕУ кој може да ги комбинира цивилните и воените мисии. Мотивите имаат помалку врска со реалната безбедносна ситуација во таа земја отколку со нестрпливоста на ЕУ да го потпре сопствениот кредибилитет како безбедносен актер и желбата на САД да декларираат барем едно од нивните долгорочни воени распоредувања како успешно завршено. Бројката од 7000 војници останува најголема бројка на мировници на ЕУ кои се распоредени.

Од почетокот на своето распоредување ЕУФОР се стремела да го воспостават својот кредибилитет кај локалното население. Фактот дека повеќето од почетните сили на ЕУФОР претходно служеа во СФОР, помогна во разубедувањето на локалното население дека ЕУФОР ќе бидат способни да го зачуваат мирот.

Задачите на Алтеа беа двојни: клучни воени задачи и клучни задачи на поддршка. Клучните воени задачи го земаа приматот над клучните задачи на поддршка и ЕУФОР можеше да употреби сила за да ги имплементира воените задачи доколку е неопходно. Клучните воени задачи вклучуваа т.н операции на „жетва“ на оружјето, патролирање и прибирање на разузнавачки податоци. ЕУФОР исто така ги набљудуваше активностите на структурите на министерството за одбрана на Босна, особено за да се осигураат дека чувањето на муницијата и одбранбените индустриски фабрики се во согласност со условите поставени во Дејтонскиот мировен договор. Клучните пак задачи за поддршка беа насочени воглавно на помагање на босанските власти да направат две работи: да ги фатат воените злосторници и да се справат со организираниот криминал. ЕУФОР меѓу останатото работеше и на пронаоѓање и осудување на воените злосторници.

АЛТЕА тесно соработуваше со другите органи и тела на ЕУ. Како резултат на тоа постоеше извесно преклопување и помеѓу ЕУФОР и

ЕУПМ. Благодарјеќи на задоцнетите полициски реформи, воените способности требаше да се употребат во поддршка на надлежните органи за спроведување на законот. Полициските сили кои се справуваа со организираниот криминал требаше да имаат извршен мандат, кој ЕУПМ не го поседуваше. Така, на ЕУФОР Алтхеа и беше дадена улога која нејзините команданти ниту ја сметаа за задача на ЕУФОР, ниту пак како суштина на сопствената мисија. Во 2006 год., Политичко и безбедносниот комитет ги прилагоди мандатите на АЛТЕА и ЕУПМ притоа правејќи ја вторава водечка операција за противкриминални мерки со босанските власти. Задачата за координирање во овој случај ја доби СПЕУ со што му беше надоградена улогата. Бидејќи на ЕУФОР и требаа политички совет и пристап до локалните политичари, конструктивната релација со СПЕУ се покажа како витална за нејзиниот успех. Планирањето на идните операции на ЕУ за чување на мирот треба да смета-што е и релевантно- на тоа какви оперативни односи СПЕУ треба да има со мировните сили. ЕУФОР силите исто така работеа со делегацијата на Европската комисија во Босна, во насока на подобрувањето на цивилно-воените односи.

9. Мисијата на ЕУ за владеење на правото во Косово-ЕУЛЕХ е најголемата мисија на цивилен кризен менаџмент која воопшто била отпочната. Но, уште од самиот почеток, особениот чекор на Косово за осамостојување укажуваше дека величината нема да биде доволна: оваа мисија имаше можност за успех единствено ако биде јасна во врска со нејзините амбиции и изнајде начини како да ги спроведе реформите независно од замислата за интеграција. Кога ЕУЛЕХ почна да се распоредува во 2008 год., нејзиниот статус беше нејасен. Резолуцијата на ООН 1244 беше легална рамка за мисијата која оперира под целосен авторитет и согласно статусот на неутралноста на ОН. Барањето на ЕУ да се задржи „неутралниот стаус“ значеше дека нејзиното распоредување нема да има последица врз статусот на Косово. Се покажа дека токму тоа не е воопшто лесно остварливо.

Иднината на Косово е во Европа. Барем така е планот. Но, за планот да се спроведе Косово ќе треба да изгради силни институции на

владеење и државите членки на ЕУ ќе треба да постигнат едногласен договор дека Косово има право на Процесот за стабилизација и асоцијација. Комбинираниот ефект на 20 години исклучување на етничките Албанци од процесот на владеење и дипломатските расправи за косовската еднострано прогласена независност на 17 Февруари 2008 год. значи дека овие две цели се некако далечни. Сепак, мисијата во Косово ЕУ ја започна со цел за потполно распоредување на својата дотогаш најголема цивилна операција водена под Европската безбедносна и одбранбена политика. ЕУЛЕХ Косово беше воспоставена со намера да ги поддржи косовските власти во областа на владеење на правото по пат на мониторинг, менторство и советување на полицијата, царината и судството во Косово.

ЕУЛЕХ беше распоредена и покрај различните позиции на нејзините земји членки за статусот на Косово; незадоволството помеѓу популацијата на етничките Срби во северно Косово-тука не е исклучен ниту Белград; и недостаток на јасност која би се однесувала на интеракцијата со мисијата на ОН во Косово (УНМИК). Недостатокот на политичка воља помеѓу неколку држави членки за јавно поддржување на мисијата тогаш беше потполно разбирливо. Но, тоа не требаше да се дозволи да ја попречи стабилизацијата на Косово во таквата кршлива состојба.

Мисијата не беше со цел управување и владеење со Косово. Главната цел на мисијата е да се помогне на косовските власти во областа на владеење на правото, особено во полицијата, судството и царината. Тоа е техничка мисија која менторира, надгледува и советува при што ја задржа и можноста за ограничени извршни моќи. ЕУЛЕХ има единствен ланец на командување при што Стратешката контрола врз мисијата ја има *Цивилен оперативен командант лоциран при Сјособности за цивилно планирање и сјроведување* во Брисел. Овде е интересна и улогата на Специјалниот претставник на ЕУ за Косово кој не е вклучен во директниот ланец на командување а извршува двојна функција и како шеф Меѓународната цивилна канцеларија. Таа е и првата интегрирана мисија со персонал од полицијата, персонал за владеење на правото како и царината

и граничната патрола и исто така првата цивилна мисија на ЕУ со извршна моќ.

- Фокусот на ЕУ на димензијата владеење на правото одразува две димензии: доминантната филозофија на ЕУ за постконфликтна реконструкција и интересот на државите членки на ЕУ за сопствената не/безбедност увезена од Косовскиот „губралник“. Ова вклучува обемни мерки за заштита на иднината на сите заедници во Косово и создавање основа за одржлив економски и политички развој на Косово.

- Во опсежните подготовки на мисијата и претходно Здружена (помеѓу Советот и Комисијата) мисија за изнаоѓање на факти, па Планирачки тим на ЕУ кој требаше да ја подготви идната мисија за владеење на правото и Одвоен тим на ЕУ за подготовка на канцеларијата на Специјалниот цивилен претставник на ЕУ. Сепак, се покажа дека сите подготовки беа недоволни во смисла на импликациите со кои уште на почетокот се судри ЕУЛЕХ поради едностраното прогласување на независноста на Косово. ЕУ не можеше целосно да ја преземе одговорноста за реформите во безбедносниот сектор и изградбата на институции во сферата на градењето на правото. ЕУЛЕХ не беше распоредена низ цело Косово поради бојкотот на Србите во Северна Митровица. Постоеше конфузија во врска со примена на законите за полиција, судство и царина. Изостаната беше и навремената транзиција од УНМИК кон ЕУЛЕХ. Тоа пак за последица имаше и притеснета улога на ИЦР/СПЕУ и привремено усложнети односи со ЕУЛЕХ. Означувањето на оперативниот почеток на мисијата всушност значеше и почеток на оперативна хибернација за ЕУЛЕХ- состојба која ќе потрае се до рекалибрирање на меѓународното присуство со смалувањето на УНМИК. Целосен оперативен капацитет мисијата оствари во април 2009 год.

Мисијата успешно ги спроведуваше своите функции на мониторинг, менторство и советување на косовските власти на централно ниво а потоа и на регионално и локално ниво. Таа го советуваше Судскиот совет на Косово и Врховниот суд и го поддржа нацртот на национална стратегија за организиран криминал, против-тероризам, наркотици и интегриран граничен менаџмент. За релативно успешна се смета соработка со

властите на Косово во попречување на перењето на пари и анти-корупција додека ЕУЛЕХ блиску го надгледуваше реструктурирањето на полициската служба и изборот на раководни службеници. Останува да се разреши прашањето за целосно воспоставување контрола врз проблематичните гранични премини кои беа под контрола на косовските Срби. Советот на ЕУ ги истакна со задоволство резултатите постигнати од ЕУЛЕХ во сложената околина асистирајќи им на судството и службите за спроведување на законот и во промовирањето на реформите во владеењето на правото, вклучувајќи ги обвиненијата и пресудувањето на осетливите кривични дела како и важната и значајната улога одиграна од мисијата во зајакнувањето на стабилноста на регионот во насока на Европската перспектива.

- Координацијата помеѓу ЕУЛЕХ и другите тела на ЕУ во Косово исто така се покажа дека е тешко спроведлива. Успехот на имплементација на мисијата се додека е активна меѓу останатото ќе биде и условена од блиската соработка и координација со другите актери на ЕУ на теренот, особено, СПЕУ и *Канцеларијата за врски на Европската комисија*, која по затварањето на Европската агенција за реконструкција во 2008 год., е одговорна за менаџмент и распределбата на значителен пакет на помош за Косово под процесот за стабилизација и асоцијација. Иако севкупните средства преку Инструментот за предпристапна помош се примарно насочени кон политичките реформи, социоекономскиот развој и поддршката на регионалната интеграција на Косово, сепак денес, ЕУ уште не може да тврди за повратниот ефект на нејзината голема инвестиција во оваа мала земја.

Воопштено, на ЕУЛЕХ мисијата сепак, мора да се гледа како на најдобриот доказ дека Европската унија е способна за давање на вистински придонесе за цивилната димензија на постконфликтната стабилизација и обнова.

9. Во контекст на општите заклучоци за **цивилните мисии на ЕУ** може да се потенцира следново:

- Мисиите на ЕУ се соочија со неколку препони, од кои некои се својствени за природата на консензус на ЗНБП на ЕУ, некои од техничка природа кои најверојатно ќе бидат разрешени и некои кои се надвор од контролата на ЕУ и потекнуваат од самата природа на цивилната работа. Доколку ЕУ сака да ги подобри и прошири своите достигнувања во иднина, најзначајната поединечна работа ќе биде да го подобри сопственото достигнување во пополнување на нејзините мисии со персонал. Сепак, и покрај релативно малиот размер на повеќето од мисиите на ЕУ до денес, ЕУ е исправена пред правењето на позначасен придонес за сојузничките цивилни потреби во иднина, особено во идните ЕУ мисии кои ќе следат по косовскиот модел.

На хартија, потенцијалот на ЕУ кога се работи за цивилни операции делува импресивно. Во пракса, сепак, ЕУ има проблем за распоредување во број кој е одраз на нејзиниот потенцијал. Во средината на 2009 год. нешто помалку од 1800 од вкупно 5000 полицајци на кои се обврзаа земјите членки беа распоредени. Ова не беше поради недостаток на побарување-мисиите на ЕУ во Косово и Авганистан имаа реален недостаток од персонал. Така, бројот на распоредени на теренот- особено земајќи ја во предвид големината на мисијата во Косово-би можело да го презентира вистинскиот максимум на распоредување на ЕУ, доколку токму тука во иднина не се преземе некој уште поголем напор. Сепак, генерално земено, ЕУ има поголем успех во распоредувањето на цивилната полиција отколку на пр. САД, кои често беа принудени да се потпираат на воената полиција во постконфликтни ситуации.

Делумно, кусокот кај ЕУ е резултат на тековно високото ниво на распоредувања, кои значително се зголемија од крајот на 2007 год., со распоредувањето на ЕУЛЕХ Косово. Сепак, останува фактот дека ЕУ распоредија нешто помалку персонал од оној кој го ветил државите членки. Разликата е резултат делумно на колективната природа на процесот со кој ЕУ го регрутира персоналот од државите членки: Државите членки можат колективно да се согласат за ЕУ мисија без притоа да треба поединечно да се обврзат за ресурси, а кога сметката за трошоци ќе се изработи никогаш нема доволно пари за истата да се

покрие. Тоа исто така резултира од фактот дека државите членки можат да бидат неволни да испорачуваат цивилни експерти кои сериозно се потребни дома. Како дополние, од перспектива на индивидуалниот цивил, ваквите распоредувања значат одделување од семејствата и живеење во некомотна и често опасна околина. Понекогаш, тие се дури и штетни за напредувањето во кариерата. Токму поради оваа причина повеќето од цивилите на ЕУ кои се распоредуваат се поранешни војници.

Една предложена солуција за надминување на проблемот со персоналот е воспоставувањето на национални континенти во рамките на ЕУ мисиите- со други зборови, промена на процедурата со која мисиите се одобрени, како онаа каде државите се обврзуваат за ресурсите како дел од процесот. Ова сепак не беше поддржано, на основа дека не е во духот на колективната акција на ЕУ. Втората солуција е да се зголеми употребата на цивилните контрактори. Но, ова може да се докаже како скапо и многу од функционерите на ЕУ веруваат дека дополнителната вредност на ЕУ е во квалитетот и дека високо квалитетни цивилни контрактори е тешко да се најдат. Третата можна солуција е да се зголеми политичкиот притисок врз државите кои изгледа не се придржуваат до нивните заложби. Ова ќе побарува лидерска улога од една или повеќе поголеми држави од ЕУ, но токму овие држави- како Германија на пример- се меѓу виновните. Четвртата солуција беше реализирана со ATHENA механизмот со кој зголеми фондот за мисиите, што на некој начин го намалило финансискиот товар врз државите кои испраќаат персонал, особено кога се работи за помалку просперитетни држави од ЕУ, од кои некои имаат своја национална полиција. Петата можност е понатаму да се зголемуваат дневниците кои се испраќаат на цивилите кои се испраќаат во поопасните области. Сепак, ова досега предизвикало само маргинален пораст во обезбедувањето на персоналот во други мисии на ЕУ (како ЕУПОЛ мисијата во Авганистан). Шесто и подраматично, ЕУ би можела да разреши дел од своите проблеми на обезбедување персонал со развивање на голема база (корпус) од цивили на европско ниво кои се подготвени за распоредување. Ова би ја избегнало потребата да се минува низ

националните процедури кога мисијата ќе биде договорена и со тоа потенцијално зголемување на брзината и големината на распоредувањето.

Уште поамбициозен модел би бил доколку ЕУ воспостави постојано, со мала или средна големина тело од цивилни експерти, кои би биле стационирани и вежбани заедно на постојана основа, без обврски кон нивните национални влади. Ова по многу нешта би била идеална солуција за проблемите на ЕУ со персоналот, доколку е политички и финансиски изводлива. Единствената мана би била можноста дека таков корпус никогаш не би бил употребен, поради внатрешните поделби во ЕУ кога се работи за ЗНБП. Оваа можност можеби делува далечна но, обидот да се распоредат Борбените групи сугерира дека тоа не е и незамисливо.

- Се поставува прашањето за придонесот на ЕУ кога се работи за операции на цивилен кризен менаџмент?! Од развојна перспектива, главната добивка на ЕУ е тоа што кога ќе се спореди со билатералниот пристап, пристапот на ЕУ дозволува поголем собир на ресурси. Во случај каде потребите се поголеми или пак ниту една поединечна држава не е наклонета да испраќа персонал во поголем број, ваквата можност на собирање на куп е значајна и ги зголемува шансите една цивилна мисија да биде распоредена. Како што се развива, ЕУ би требало исто така да воспостави механизми за собирање на знаење, искуство и научени лекции. Тоа исто така би бил соодветен придонес. Поаѓајќи од тоа дека фокусот на Способностите за цивилно планирање и спроведување треба да биде на операциите, ова би побарувало воспоставување на посебно тело за пост-оперативен преглед. Ова тело би требало да биде лоцирано во штабот на Високиот претставник, кој требаше да се развива со ратификацијата на Договорот од Лисабон.

- Друг генерички аргумент во корист на охрабрување на инвестициите во можностите на ЕУ е тој што ЕУ во одредени ситуации, претставува атрактивна алтернатива кога НАТО или САД не се на располагање поради политички причини. Ваков случај имало во Грузија, на пр. каде мониторинзите на НАТО или ОН не биле на располагање. Можноста од други слични ситуации во иднина, особено на Средниот Исток, сугерира дека понатамошните инвестиции во опцијата ЕУ се

исплатливи. Ова нормално не го исклучува континуираното инвестирање во способностите на ОН или НАТО.

- Трет можен придонес кој често се нагласува е тоа што ЕУ ги спојува економската, политичката и воената моќ во единствена комбинација и невидено ниво и со тоа може да ги координира финансиската помош и одговорот во кризи. Иако беспрекорна во теорија оваа предност се покажала како ограничена во пракса. Иако Комисијата се фокусира на многу од областите каде ЕБОП мисиите се спроведуваат, тоа не се случува поради тоа што ЕУ води цивилни мисии во овие области, туку едноставно поради тоа што областите се од интерес на Европската унија. Ако поинаку кажано мисиите беа водени од НАТО, Европската Комисија повторно ќе беше фокусирана на нив. Со воспоставување на единствена фигура која зборува за надворешната политика на Комисијата и Советот, што е направено со Договорот од Лисабон се очекува да помогне во поттикнувањето на координацијата, што обезбедува дека личноста која е избрана е способна да биде ефективна во ваквата далекусежна улога.

10. Елемент кој влијае на ефективноста на сите полициските мисии на ЕУ во Западен Балкан е условен од институционалните и оперативните врски помеѓу засегнатите страни во ЕУ, разграничувањето на надлежностите и последователниот баланс на силите кои делуваат на теренот. Предизвиците со кои било која полициска мисија на ЕУ и другите теренски операции се соочени се слични на оние кои се искусени од Обединетите Нации и другите меѓународни организации. Па, во таа смисла донесувачите на одлуки во ЕУ треба да се инспирираат од минатите искуства на ОН и од начинот на кој полициските мисии се организирани и структурирани, особено во однос на синџирот на командување.

11. Свкупната анализа на стратегијата и инструментите на надворешната политика на ЕУ за ангажирањето на државите од Западен Балкан во постигнување на нивните цели во областа на правдата и

внатрешните работи, укажува дека ЕУ се инволвира во државите од Западен Балкан во двојна стратегија. Обезбедувајќи ги со можноста за идно членство, ЕУ го има иницирано предпристапниот процес кој цели не само кон зајакнување на соработката во сферата на правдата и внатрешните работи туку и постепеното трансформирање на тие држави во полноправни држави членки кои се способни самите да партиципираат во Европската сфера на слобода, безбедност и правда. Како дополна, ЕУ има распоредено полициски мисии за владеење на правото во рамките на ЕБОП со цел да ги постигне своите внатрешно безбедносни цели во оние држави од Западен Балкан каде што активностите поврзани со правдата и внатрешните работи (ПВР) од *Процесот за стабилизација и асоцијација* се сметаат за недоволни (Босна и Херцеговина, Македонија и Косово). Соработката на ЕУ во правдата и внатрешните работи преку овие земји стана една од движечките сили на севкупниот надворешно политичко ангажман на ЕУ во регионот. Во оваа смисла, операциите на цивилен кризен менаџмент на ЕБОП може да се сметаат како дополнителен инструмент на ЕУ за постигнување на целите на сопствената внатрешната безбедност.

11. Свкупно, успехот на кризниот менаџмент на ЕУ во Западен Балкан мора да се гледа во еден поширок контекст, во кој кризниот менаџмент е само еден елемент во сеопфатниот пристап за регионот. Без јасна долгорочна посветеност на ЕУ за Западен Балкан, поттикот за соработка од политичките елити и различните етнички групи кои тие ги претставуваат, би бил помалку моќен. Без ваквата заложба, способноста на Унијата да извлече краткорочни и долгорочни согласности со своите цели, кои се главниот фактор за успех во кризниот менаџмент до сега, ќе биде сериозно намалена.

- Постојат извесни важни глобални лекции кои можат да се извлечат од искуството на ЕУ од кризниот менаџмент во Западен Балкан. Прва меѓу нив е неопходното признание дека кризниот менаџмент без веродостојна воена поддршка најверојатно ќе доживее неуспех пред непријателите на теренот кои се решени да ги реализираат нивните

максимални цели со воени средства. Втора и не помалку значајна е дека присилната дипломатија и воената интервенција сами се неспособни да понудат долгорочен мир и стабилност. Она што е дополнително потребно е стратегија за постконфликтна реконструкција и градење на мир која и покрај тоа што ќе се потпира на механизми за воено зајакнување, исто така ќе обезбедува поттик за поранешните непријатели да се ангажираат конструктивно еден со друг и со меѓународната заедница. Третата лекција се протега на потребата за мултилатерална соработка. Ресурсите, вештините и знаењето кои меѓународната заедница колективно ги поседува се непроценливи за успешно управување со кризи и разрешување на конфликти. Влијанието на локалните актери, познавањето на специфичностите на одредени конфликти и разузнавачките информации за намерите на различните фракции се значајни исто колку што воената опрема и дипломатскиот персонал се неопходни во кризниот менаџмент и разрешувањето на конфликти.

- Така, на овој начин малиот свет на Западен Балкан може да се види речиси како лабораторија за кризен менаџмент и разрешување на конфликти. Политиките кои беа развиени и применети тука уште од 1990 - тите можеби и не можат директно да се пренесеат во друг конфликтен регион како што е Кафказот, регионот на Големите езера, Рогот на Африка или Средниот Исток, но тие нудат вредни лекции со нивните успеси и неуспеси кои кризните менаџмери во иднина нема да ги игнорираат во нивните опасности.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Книги

- Babbie, Earl. *The Practice of Social Research*. Belmont, Cal: Wadsworth Publishing Company, 1983.
- Bailey, D. Kenneth. *Methods of Social Research*. New York: The Free Press, 1987.
- Bailey, H. David. *Democratizing the Police Abroad*, U.S. Dept. of Justice, Office of Justice Programs. National Institute of Justice, Washington, D.C., June, 2001.
- Bankoff, G., G. Frerks, D. Hilhorst. *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*. (eds.) (2003).
- Barton, L. *Crisis leadership now. A real-world guide to preparing for threats, disaster, sabotage, and scandal*. New York, NY: McGraw-Hill, 2007.
- Barton, L. *Crisis in organizations II*. Cincinnati: Southwestern, 2001.
- Bellamy, A.J.; P. Williams and S. Griffin. *Understanding Peacekeeping*, Cambridge: Polity Press, 2004.
- Boin, A., Hart, P., & Stern, E. *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Brecher Michael, Jonathan Wilvenfeld. „A study of crisis“.University of Michigan Press, 1997.
- Christopher S. Chivvis. „Birthing Athena. The Uncertain Future of ESDP“, *Focus stratégique*, Paris, Ifri, March 2008.
- Coombs, W. T. (1999). *Ongoing crisis communication: Planning, managing and responding*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Dobbins, James, John G. McGinn, Keith Crane, Seth G. Jones, Rollie Lal, Andrew Rathmell, Rachel M. Swanger, and Anga R. Timilsina, „America’s Role in Nation-Building: From Germany to Iraq“. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MR-1753-RC, 2003.
- Farah, Paolo (2006). *Five Years of China WTO Membership. EU and US Perspectives about China’s Compliance with Transparency Commitments and the Transitional Review Mechanism*. Social Science Research Network.
- Fink, Steven. „Crisis management: Planning for inevitable“. Lincoln, USA: iUniverse, Inc, 2002.
- Frank, P., Harvey, J. „The homeland security dilemma:Imagination, failure and escalating costs of perfecting security“, State University of New York (Plattsburgh) and Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, 2007.
- George, Alexander L. : *Avoiding War: Problems of Crisis Management*, (ed) 1991.

- Grizold, Anton. *Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2005.
- Grizold, Anton. *Evropska varnost*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1999.
- Grizold, Anton, Siniša, Tatalović i Vlatko Cvrtila. *Suvremeni sustavi nacionalne sigurnosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 1999.
- Jazbec, Milan. *Vojaška in obrambna diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2007.
- Jelušič, Ljubica. *Varnost v postmodernej družbi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2005.
- Lebow, Richard N. *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. 1981.
- Malešič, Marjan. *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2004.
- Malešič, Marjan. *Mirovne operacije in vloga Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2006.
- Malešič, Marjan. *Nacionalna in mednarodna varnost*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2002.
- Malešič, Marjan; Sandra B. Hrvatin; Marko Polič. *Komuniciranje v krizi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2006.
- Matveeva, A. et al., *Macedonia: Guns, Policing and Ethnic Division*. London and Bonn: Saferworld and Bonn International Centre for Conversion, 2003.
- Michael, Brecher; Jonatan Wilvenfeld: *A study of crisis*; Michigan, 2000.
- Nuttall, Simon: *European Foreign Policy*, Oxford, 2000.
- Pond Elizabeth. *The EU's Test in Kosovo*, The Washington Quarterly, Autumn 2008.
- Prezelj, Iztok. *Nacionalni sistem kriznega menedžmenta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2005.
- Regester, M., Larkin, J.: *Risk Issues and Crisis Management*, The Institute of Public Relations, 2003.
- Ragin, C. Charles. *Družboslovno raziskovanje- enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2007.
- Robertson, D. *A Dictionary of Modern Defence and Strategy*, London: 1987.
- Simon, Duke. "The EU and Crisis Management. Development and Prospects", European Institute of Public Administration, 2002.
- Snyder, Glenn H. and Diesing, Paul. *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises*. 1977.
- Stojanović, Božo. „Teorija igara: Elementi i primena“. Beograd: Institut za evropske studije: službeni glasnik, 2005.

Tatalović, Siniša, Anton Grizold i Vlatko Cvrtila. *Suvremene sigurnosne politike*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga, 2008.

Vachudova, Milada Anna. *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Vainio, Liisa. *Policing missions: the case of EUPM*. European security review, ISIS Europe, N41, november, 2008.

Vukadinović, Radovan; Čehulić, Lidija. „Politika evropskih integracija“. Zagreb: Topical, 2005.

White, Brian: *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke, 2001.

Wisler, Dominique. *The International Civilian Police Mission in Bosnia and Herzegovina: From Democratization to Nation-Building*. Police Practice and Research, Routledge, Vol. 8, No. 3., 2007.

Wisner, B.; P. Blaikie, T. Cannon, and I. Davis. *At Risk - Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Wiltshire: Routledge, 2004.

Берет, Дејвид, Тони Кол. Социолошки проекти-Водич за студенти. Прев. Зорица Ангеловска-Ковачевиќ. Скопје: Филозофски факултет, 2000.

Ванковска, Билјана. *Институции на Европската унија*. Скопје: Филозофски факултет - Скопје, 2008.

Ванковска, Билјана. *Институции на ЕУ: До Лисабон и по неѓо*. Скопје: Филозофски факултет - Скопје, 2010.

Ванковска, Билјана, и други. *Справување со конфликтноста минато: Зошто и како да се стори тоа?*. Скопје: Евро Балкан Прес, 2006.

Георгиева, Лидија. „Менаџирање на ризици“. Скопје: Филозофски факултет - Скопје, 2006

Георгиева, Лидија. „Творење на мирот“. Скопје: Виладорф 2004, 2004.

Гоцевски, Трајан. „Основи на системот на националната одбрана“. Скопје: Филозофски факултет, 2002.

Гоцевски, Трајан. „Основи на системот на националната одбрана“. Скопје: Филозофски факултет, 2005.

Гоцевски, Трајан; Бакревски, Оливер; Славевски, Стојан. „Европската Унија низ призмата на европската безбедност“. Скопје: Филозофски факултет-Скопје, 2007.

Гризолд, Антон. *Словенија во изменета безбедносна средина*. Скопје: Министерство за одбрана на Република Македонија, 2006.

Киркова, Рина. *Ситуациски на Косово меѓу минатото и иднината*. Куманово: Македонска Ризница, 2004.

Кузев, Стојан: *Збирка докуменџи од обласџа на безбедносџа и на одбранџа*, Југореклам - Скопје, 2002.

Министерство за одбрана на Република. *Бела книжа за одбрана на Република Македонија*. Скопје, 2005.

Митревска, Марина. „*Кризен Менаџмент*“. Македонска ризница - Куманово, 2005.

Митревска, Марина. „*Кризен Менаџмент*“. Скопје: Европа 92 - Кочани, 2008.

Митревска, Марина. *Превентивна дипломатија и мировни операции*. Скопје: Филозофски факултет-Скопје, 2010.

Митревска, Марина: „*Превенција и менаџирање на конфликтџи- Случај Македонија*“. Скопје, Бомат графикс-Скопје, 2009.

Митревска, Марина. „*Цивилна Одбрана*“. Европа 92 - Кочани, 2003

Митревска, Марина; Гризолд, Антон; Бучковски, Владо; Ванис-Св.Цоне, Ентони. „*Превенција и менаџирање на конфликтџи-Случај Македонија*“. Скопје: Бомат графикс, 2009.

Митревска, Марина, Трајан Гоцевски. „*Кризен менаџмент*“. Македонска ризница, 2002.

Младеновски, Ѓорѓе; Петковска, Антоанела; Саркањац, Бранислав; Трајковски, Ило. „*Теории на ненасилсџво*“. Скопје: Унион Граде, 1999.

Николовски, Борко: „*Основи на военоџо раководење*“. Скопје: Воена Академија, 1995.

Ортаковски Владимир, Гоцевски Трајан, Лидија Георгиева, „*Разрешување и џтрансформација на конфликтџиџе*“. Куманово: Македонска Ризница, 1999.

Панзова, Виолета. „*Наукаџа како занаетџ*“. Скопје: Филозофски факултет, 2003.

Панзова, Виолета. „*Прирачник за изработџка на сџуденски џтрудови*“. Скопје: Филозофски факултет, 2007.

- Стаменковски, Алекса. „*Менаџмент со одбранџа*“. Скопје: НИП Ѓурѓа, 2004.

Щуклев, Бобек. „*Менаџмент*“. Скопје: Економски Факултет, 1998.

2. Списанија

Andreas, Heinemann-Grüder and Igor Grebenschikov. *Security governance by internationals: The case of Kosovo*. International Peacekeeping, vol. 13, no. 1, March 2006.

Annemarie Peen Rodt and Stefan Wolff. „EU reactive Crisis Management in the Western Balkans“ in MIRICO: Human and Minority rights in the life cycle of ethnic conflicts, FP6, Centre for the study of European Governance: University of Nottingham, 2007.

Arloth, Jana and Frauke Seidensticker *The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights*. Berlin: German Institute for Human Rights, April 2007.

Batt, Judy. „Introduction: the stabilisation/integration dilemma“. In: Judy Batt (ed.), *The Western Balkans: moving on*. Chaillot Paper Nr 70. Paris: Institute for Security Studies, 2004, 7-21.

Bildt, Carl. *Europe must keep its 'soft power'*. Financial Times: 1 June 2005.

Bono, G. „The EU's Military Doctrine: An Assessment“, *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, 2004.

Chandler, David. „International State-Building: Beyond Conditionality, Beyond Sovereignty“, Paper prepared for the “Guest Seminar”. Brussels: Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB), 17 November 2005.

Chandler, David. „EU Statebuilding: Securing the Liberal Peace through EU Enlargement“, *Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations*. London: Routledge, 2007.

Chivis, S. Christopher. „The EULEX Kosovo“, *EU civilian crisis management. The record so far*. RAND Corporation, 2010.

Collantes, Celador. „The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina?“, *IBEI WORKING PAPERS*, Barcelona, October 2007.

Daskalovski Zidas. „The Macedonian Conflict of 2001: Between Successful diplomacy, rhetoric and terror.“ *Centre for Post-Communist Studies, Occasional Paper no. 7 (2004)*.

Delevic, Milica. *Regional cooperation in the Western Balkans*. Chaillot Paper No 104, Paris: Institute for Security Studies, July 2007.

Department of Business Enterprise and Regulatory Reform. „Crisis management.“ *United Kingdom*, October, 2007.

De Wet, Erika. *The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of EULEX*, *American Journal of International Law*, vol. 103, no. 1, January 2009.

Elbasani, Arolda. *The Stabilisation and Association Process in the Balkans: Overloaded Agenda and Weak Incentives?* EUI Working Paper SPS 2008/03, Florence: European University Institute, 2008.

Ernst, Haass. „Evolving thinking on comparative regional integration: of virtues and infelicities“, *Journal of European Public Policy*, Volume 12, Issue 2 April 2005, pages 327 – 348

European Union Police Mission (EUPM). „BiH Ties the Knot with EU“, *Mission Mag*, N°44, 19 June, 2008.

EU Police Mission. *Mission Mag*, No 55, 22 December, 2008.

Evaluation of the Implementation of Council Regulation 2667/2000 on the European Agency for Reconstruction, Syntesis Report, Volume II, Part A and B-Historical Perspective and

EU Institute for Security Studies (EUISS), *EU Security and Defence: Core Documents 2004*, Chaillot paper No 75, Volume V, EUISS, Paris, February 2005.

Summary of the Agency's functioning in line with the regulation. Rome/Brussels: Development Researcher's Network Consortium June 2004.

Farah, Paolo. Five Years of China WTO Membership. EU and US Perspectives about China's Compliance with Transparency Commitments and the Transitional Review Mechanism. Social Science Research Network, 2006.

Forster, Anthony/Wallace, William. „Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance?“, in: Wallace, Helen/Wallace, William (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, 2000, 461-491.

Gourlay, C.; Helly, D.; Ionnides, I.; Khol, R.; Nowak, A.; P.Serrano. „Civilian crisis management: the EU way“, Chaillot Paper: Institute for Security Studies – Paris, 2006.

Grabbe, Heather. Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (ed.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003, 303 - 331.

Grevi, Giovanni. „The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo)“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009.

Grillot, R. Suzette. Wolf-Christian Paes: „A Fragile Peace: Guns and Security in Post-conflict Macedonia“. A joint publication of the United Nations Development Programme and the Small Arms Survey, 2004.

Greenstone, J.L. & Leviton, Sharon. Elements of crisis intervention: Crises and how to respond to them. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, Thomson Learning, 2002.

Gross, Eva. „Civilian and Military Missions in the Western Balkans“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007, 126-152.

Hansen, Annika. „Security and Defence: The EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina“, W.Carlsnaes, H. Sjursen and B. White (eds), *Contemporary European Foreign Policy*, London: Sage Publications, 2004.

Haupt, Christian. „Dayton - Bosnia and Herzegovina at a Crossroads“. In: „International Peace Plans for the Balkans - A Success?“, 12th Workshop of the Study Group *Regional Stability in South East Europe*, (Series) BMLV/PfP Consortium Study Group Information, Vienna: Austrian Federal Ministry of Defence (BMLV), Austria, 2006.

Hellsloot, I. (2007). The politics of crisis management: Public leadership under pressure by A. Boin, P. 't Hart, E. Stern and B. Sundelius. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(3), 168-169.

Hill, Christopher: „The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role“. *Journal of Common Market Studies*, 31 (Sept.1993), 310-314.

Hill, Christopher: „Closing the Capabilities-Expectations Gap“, in: Peterson, J./Sjursen, H. (eds.): *A Common Foreign Policy For Europe*, London, 1998, 18-38.

- Hills, Alice. Macedonia and Albania. In: *Adelphi Papers*, 44 (371), 2004, 59-76.
- Honor, Mahoney. „EU diplomatic service on hold“, *EU Observer*, 13 september 2005.
- Ioannides, Isabelle. „Civilian crisis management: the EU way“, *Chailiot paper* No 90, June 2006.
- Ioannides, Isabelle. „EU Police Mission Proxima: testing the 'European' approach to building peace“. In: Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian crisis management: The EU way*. Chaillot Paper No. 90. Paris: Institute for Security Studies (ISS), 2006, 62 - 87.
- Ioannides, Isabelle. „EUPOL Proxima/EUPAT“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*. Paris: Institute for Security Studies, 2009.
- Ioannides, Isabelle. „Police mission in Macedonia“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007.
- ISIS Europe. *European Security Review*, n°41, 2008.
- Juncos, E. Ana. „Coherence and effectiveness of EUPM in Bosnia and Herzegovina: What lessons for the EU's civilian crisis management policies?“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Management Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007, 46-80.
- Juncos, E. Ana. „Police mission in Bosnia and Herzegovina“, in Michael Emerson and Eva Gross (eds), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007.
- Justin, L.C. Eldrig. „Playing at Peace: Western politics, diplomacy and the stabilization of Macedonia“, *European Security*, 11(3), 2002, 46-77.
- Kaski Antti. „The CSDP after Lisbon: Lost Opportunities or Changed Interests?“, *GCSP, GCSP Policy Paper*, n°16, June 2011.
- Keohane, Daniel. „Operation Althea (Bosnia)“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 211-220.
- Knauer, Jannik. „EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina“, *Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, EU Diplomacy Papers* 7/2011.
- Koops, Joachim Alexander. „The european union as an integrative power. Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' Towards NATO and the United Nations“, *Institute for European Studies – publication series*, nr.16, Brussel, 2010.
- Kostas G. Messas. „Failure in former Yugoslavia: hard lessons for the European Union“, in Constantine P. Danopoulos eds., *Crisis in the Balkans: Views from the participants*, Boulder, CO: Westview Press, 1997, pp 311-329.

Lavenex, Sandra. EU external governance in 'wider Europe'. In: *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004, 680 - 700.

Lavenex, Sandra/Nicole Wichmann. The external governance of EU internal security. In: *Journal of European Integration*, 31, 2009, 83-102.

Leakey, D. „ESDP and Civil/Military Cooperation: Bosnia and Herzegovina, 2005“, in A. Deighton, *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik Nr. 77, ETH Zürich, Center for Security Studies, Zurich, 2006.

Lianos, Paraschos. „European strategic culture in the aftermath of Concordia, Artemis and Althea“. paper for 6-th Pan-European Conference on International Relations. University of Leichester, 2007.

Maganza Giorgio. „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 1998, 173-186.

Maras, Isabelle. „Exploring European Union-assisted Police Reform in Bosnia-Herzegovina. A Preliminary Assessment of the European Union Police Mission to Date“, Paper presented at the 50th Annual Convention of the International Studies Association, New York City, February 2009.

Marenin, Otwin. Crisis Management in South East Europe, In: Eden Cole, Timothy Donais & Philipp H. Fluri (ed.), *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self-Assessment Studies:Regional Perspectives*. Nomos Publication Information, Geneva, 2004. 209-218.

Margaras Vasilis. „Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: No common strategic culture, no major progress“, EPIN, Working Paper No 28, June 2010, p.4

Martinelli, Marta. „Helping Transition: The EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policy in the Great Lakes“, *European Foreign Affairs Review*, Vol.11. 2006.

Merlingen, Michael and Rasa Ostrauskaite. „ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges“. *European Foreign Affairs Review* vol. 10, no. 2, 2005

Merlingen, Michael. „EUPM (Bosnia and Hercegovina)“, in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Paris: Institute for Security Studies, 2009. 161-172.

Merlingen, Michael/Rasa Ostrauskaite. „Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Bosnia“. In: *Alternatives* (30), 2005, 297-323.

Missiroli, Antonio. „Coherence for European Security: Debates, Cases, Assessments“. Occasional Papers No. 27, The Institute for Security Issues, Western European Union, Paris, 2001.

Missiroli, Antonio. „Euros for ESDP: Financing EU operations“. Occasional Paper No. 45, EU Institute for Security Studies, Paris, 2003.

Mitrevska, Marina. „Crisis management in Republic of Macedonia, The fight Against Terrorisam and Crisis Management in the Western Balkans“. The NATO Science for Peace and Security programe, IOS Press, 2008.

Mühlmann, Thomas. "The Police Mission EUPM in Bosnia, 2003-2005", in Michael Merlingen, with Rasa, Ostrauskaite, *European Security and Defence Policy. An implementation perspective*, London: Routledge, pp. 43-60.2008.

Mournier, Gregory. „European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security beyond the Borders“.HUMSEC Journal (1), 2007, 47-64.

Muehlmann, Thomas, „Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina: Problems of Internationally-Led Security Sector Reform, “ Journal of Intervention and Statebuilding, Vol. 2, No. 1, March 2008.

Nowak, A. „L'Union en action: la mission de police en Bosni“. Occasional Paper No. 42. EU Institute for Security Studies, Paris. 2003.

Olsen, J.P. „Reforming European Institutions of Governance“. Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 4, 2002.

Orsini, Dominique. „Future of ESDP: Lessons from Bosnia“, European Security Review no. 29, ISIS Europe, Brussels, June 2006.

Osland, K. „The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina“. International Peacekeeping, Vol. 11, No. 3, 2004.

Palm, Trineke . „Normative Power and Military Means: the EU's involvement with FYR Macedonia“, VU University Amsterdam, Paper prepared for UACES Student Forum Brussels, 18,19.06.2012.

Penksa E. Susan. „Policing Bosnia and Hercegovina 2003-05. Issues of mandates and management in ESDP missions“, CEPS Working Document No. 255/December 2006.

Piana, C.: „The EU's Decision-Making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia“. European Foreign Affairs Review, Vol. 7, No. 2, 2002.

Pond, Elizabeth, „The EU's Test in Kosovo, “ The Washington Quarterly, Vol. 31, No. 4, Autumn 2008, 97–111.

Putting “Berlin Plus” into Practice: Taking over from NATO in FYROM, *European Security Review* no. 16. Brussels, ISIS Europe, February 2003.

Quille, G. „ESDP takes over from NATO: Operation ALTHEA, coherent, effective and democratically accountable? “, ISIS European Security Review No. 24, Brussels: ISIS Europe, October 2004.

Rory, Keane. „Does internal EU paralysis threaten external action?“, European Security Review, no. 26, June 2005.

Seeger, M. W., Sellnow, T. L., & Ulmer, R. R. Communication, organization and crisis. *Communication Yearbook*. 1998,21, 231-275.

Scharpf, F.W. „Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations“, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, No. 1, 1994.

Schneckener Ulrich. „Developing and applying EU crisis management. Test case Macedonia“. ECMI Working Paper # 14, Flensburg, January 2002.

Schimmelfennig, Frank/Ulrich Sedelmeier. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004, 669 - 687.

Schroeder, C. Ursula. „Governance of EU Crisis Management“, in Emerson Michael & Eva Gross (ed): *Evaluating the EU's crisis missions in the balkans*, Brussels, 2007, 17-47.

Smith, E. Karen. „The Justice and Home Affairs Policy Universe: Some directions for Further Reserach“. In: *Journal of European Integration*, 31, 2009.

Smith, M. E., „The Quest for Coherence: Institutional Dilemmas of External Action from Maastricht to Amsterdam“, in Sweet, A. S.; Sandholtz, W. and Fligstein, N. (eds.), *The Institutionalization of Europe*, New York: Oxford University Press, 2001.

Sopinksa, Joanna. „La réforme de la police est très critiquée à Sarajevo“. *Europolitique*, N°3524, Wednesday 7 Mai, 2008.

Steinberg, Stefan. „Deep divisions in Europe over Kosovo independence“, World Socialist Web Site. International Committee of the Fourth International (ICFI), 19 February 2008.

Tobias, Flessekemper. „EUPOL Proxima in Macedonia, 2003-05“, in Michael Merlingen and Rasa Ostrauskaite (eds.), *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*. London: Routledge, 2008.

Tonne Christine. „EU Representation in Conflict Settlement: Council-Commission Cooperation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia“. MARBLE Research Paper, Maastricht University, 2010

Trauner, Florian, Deconstructing the EU's Routes of Influence in Justice and Home Affairs in the Western Balkans. In: *Journal of European Integration*, 31, 2009, 65-82.

Trauner, Florian. „EU internal security policies in the Western Balkans: analysing the intersection between enlargement and civilian crisis management“. Paper presented at *11th Biennial International Conference of the European Union*. Los Angeles, 04.2009.

Trauner, Florian. „The Europeanisation of the Western Balkans: deconstructing the EU's routes of influence in justice and home affairs“. Paper presented to the ECPR Fourth Pan-European Conference on EU Politics, Riga, September, 25-27, 2008.

Tulmets, Elsa. „The management of new forms of governance by former accession countries of the European Union: Institutional Twinning in Estonia and Hungary“. In: *European Law Journal*, 11 (5), 2005, 657-674.

Vankovska, Biljana. *Current Perspectives on Macedonia Part IV: Problems and Prospects of Security Sector reform: Conflict Prevention and/or Post-Conflict reconstruction in Macedonia*. Berlin: Heinrich-Boll fondation, February 2003.

Violeta Petroska-Beska et al., *Early Warning Report FYR Macedonia*. Skopje: United Nations Development Programme, UNDP, June 2005.

Weller, Marc, 'Negotiating the final status of Kosovo', *Chaillot Paper* no. 114, EU Institute for Security Studies, Paris, December 2008.

Yusufi, Islam. „Europeanizing the Western Balkans through Military and Police Missions: The Cases of Concordia and Proxima in Macedonia“, *European Balkan Observer*, vol 2, No1, may 2004.

Георгиева, Лидија. „Кризен менаџмент: регионално искуство и дилеми за Македонија“. *Соверемна македонска одбрана* Декември (2004):55-68.

Георгиева, Лидија. „Постконфликтни дилеми во Македонија: управување со кризите“. *Управување со кризи во Република Македонија-Соверемна македонска одбрана* (2005):77-86.

Георгиева, Лидија. „Безбедносната стратегија на Европската Унија и превенција на конфликтите“. *Годишен зборник: Книга 59*. Уред. Јован Корубин. Скопје: филозофски факултет, 2006, 479-492.

Георгиева, Лидија. „Безбедноста и ризиците за Република Македонија и процесот на безбедносна интеграција“. *Перспективите на Република Македонија на патот кон НАТО и Европската Унија-Соверемна македонска одбрана* (2006): 141-149.

Георгиева, Лидија. „Кризен менаџмент: регионално искуство и дилеми за Македонија“. *Соверемна македонска одбрана*. 10 (2004): 55-68

Георгиева, Лидија. „Од рано предупредување до менаџирање: значењето на концептот на ризик за справување со кризите“. *Управување со кризи*. 1 (2006): 23-39.

Гоцевски, Трајан. „Потребата од донесување закон за управување со кризи-или зошто ја уредуваме оваа материја“. *Управување со кризи во Република Македонија-Соверемна македонска одбрана* (2005):17-22.

Гоцевски, Трајан. „Европската унија и одбранбениот идентитет“. *Годишен зборник: Книга 59*. Скопје: Филозофски факултет, 2006, 397-412.

Гоцевски, Трајан. „Република Македонија на патот кон евроатланските структури“. *Перспективите на Република Македонија на патот кон НАТО и Европската Унија-Соверемна македонска одбрана* (2006): 45-53.

Митревска, Марина. „Градење на мир: Предизвици и концепт на кризниот менаџмент во Република Македонија“. *Соверемна македонска одбрана*. 11: (2005)

Митревска, Марина. „Концептот за хумана безбедност“. *Соверемна македонска одбрана*, декември (2004):11-21.

Митревска, Марина. „Улогата на меѓународната заедница во решавањето на конфликтот во Република Македонија“. *Годишен зборник: Книга 60*. Скопје: Филозофски факултет, 2006, 523-540.

Митревска, Марина. „Менаџирање на кризата: Може ли кризата да се управува?“. *Годишен зборник: Книга 59*. Уред. Јован Корубин. Скопје: Филозофски факултет, 2006, 493-506.

Митревска, Марина. „Кризен менаџмент во Република Македонија: Од идеја до имплементација“ .*Управување со кризи*. 1 (2006): 11-22.

Митревска, Марина. „Предизвиците на Република Македонија на патот кон НАТО“. *Перспективите на Република Македонија на патот кон НАТО и Европската Унија-Современа македонска одбрана* (2006): 69-73.

Митревска, Марина. „Систем за кризен менаџмент во Република Македонија: реална потреба за побезбедно утре“ .*Управување со кризи*. 1 (2006): 31-35.

Панде Лазаревски, уредба. *Управување со кризи*. Скопје: Центар за управување со кризи на Република Македонија, 2006.

3. Извештан и други документи

Abolition of internal borders and creation of a single EU external frontier. Europa (2005).

Advisory Support to Police Reform – FYR 04.04/03.01, *CARDS Twinning Project Fiche*, final version 14 March 200, CARDS 2004, Brussels: European Commission.

Amsterdam Declaration no. 6 on the Establishment of a Policy Planning and Early Warning Unit.

Civilian Headline Goal 2008 General Secretariat Document:
Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format –
CIVILIAN RESPONSE TEAMS, 10462/05, Brussels, 23.06.2005, 3

Civilian Headline Goal 2008, 10462/05, Brussels, 23.06.2005

Civilian Headline Goal 2008, 15863/04, Brussels, 07.12.2004

Collantes Celador, Gemma. „The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina?“, IBEI Working Paper No. 2007/9, Institute Barcelona d'Estudis Internacionals, Barcelona: CIDOB Edition, October, 2007.

Commission of the European Communities, 2003a: *Bosnia and Herzegovina. Stabilisation and Association Report 2003*. Brussels. SEC (2003)340.

Commission of the European Communities, 2003b: *Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*. Brussels. COM(2003) 692 final: 18 November 2003.

Commission of the European Communities, 2004: *Bosnia and Herzegovina. Stabilisation and Association Report 2004*. Brussels. SEC(2004) 375.

Commission of the European Communities, 2008a: *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*. Brussels. SEC(2008) 2693 final: 5 November 2008.

Commission of the European Communities, 2008b: *Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009*. Brussels. COM(2008) 674 final: 5 November 2008.

- Commission of the European Communities. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*. Brussels. COM(2011) 666 final: 12.10.2011.
- Common Foreign and Security Policy (CFSP) - Overview. European Commission (2002).
- Constitutional Treaty, Title V, Part III.
- Coordination Aspects of Proxima*, 13532/1/03 REV 1, COSDP 590. Council of the European Union Brussels, 16 October, 2003.
- Council Conclusions on the Western Balkans. 2903rd External Relations Council meeting, Brussels: 10-11 November, 2008.
- Council Decision 2001/78/CFSP of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (PSC).
- Council Decision 2001/79/CFSP of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union
- Council Decision 2001/80/CFSP of 22 January 2001 setting up the Military Staff of the European Union
- Council Decision 75307/03 relating to the launch of the EU Military Operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia, Brussels, 18 March 2003.
- Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002.
- Council Joint Action 2003/446/CFSP.
- Council Decision 2003/563/CFSP of 29 July 2003.
- Council Joint Action 2003/681/CFSP of 23 September 2003.
- Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004.
- Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005.
- Council Joint Action 2002/963/CFSP, *Official Journal of the European Communities*, L334, 11 december 2002.
- Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September on the European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL 'Proxima'), *Official Journal of the European Union*, L249, 1 October 2003, p.66.
- Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia, *Official Journal of the European Union*, L34/26, 11 February 2003.
- Council Joint Action 2004/789/CFSP.
- Council Joint Action 2005/724/CFSP of 17 October 2005 appointing the European Union Special Representative in the former Yugoslav republic of Macedonia and repealing Joint Action 2005/589/CFSP, *Official Journal of the European Union*, L272/26, 18 October 2005.

Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), *Official Journal of the European Union*, L 307/61, 25 November 2005.

Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPAT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo, *Official Journal* L 112/18, 26 April 2006.

Council Joint Action 2006/623/CFSP of 15 September 2006.

Council Joint Action 2008/123/CFSP of 4 February 2008 appointing a European Union Special Representative in Kosovo, *Official Journal* L 42/88, 16 February 2008.

Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo, *Official Journal* L 42/92, 16 February 2008.

Council of the EU. *Introducing CPCC*, ESDP Newsletter, Issue 6, July, 2008.

Council of the European Union, 2001: Council Joint Action of 29 June 2001 concerning the appointment of the Special Representative of the European Union in the former Yugoslav Republic of Macedonia. 2001/492/CFSP.

Council of the European Union, 2001a: *Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement*. Brussels. *Official Journal*, L 81, 21 March 2001.

Council of the European Union, 2001b.

Council of the European Union, 2003a: *EU-Western Balkans Forum. Joint Conclusions*. Brussels. 15578/03: 28 November 2003.

Council of the European Union, 2003b: *EU Action against Organised Crime in the Western Balkans*. Brussels. 14810/03: 2 December 2003.

Council of the European Union, 2003c: *Press Briefing: Termination of the EU-led military operation Concordia. Launch of the EU police mission Proxima*. Brussels, 08 December 2003.

- Council of the European Union, 2003d: *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration*. Thessaloniki. Western Balkans - General Affairs and External Relations Council (GAERC) Conclusions: 16 June 2003.

Council of the European Union, 2005c: *A strategy for the External Action of JHA: Global Freedom, Security and Justice*. Brussels. 15446/05: 6 November 2005.

Council of the European Union, 2006a: *Action Oriented Paper on Improving Cooperation, on organised Crime, Corruption, Illegal Immigration and Counter-terrorism, between the EU, Western Balkans and relevant ENP countries*. Brussels. 9272: 12 May 2006.

Council of the European Union, 2006b: *Police Cooperation Convention for South East Europe*. Vienna. Press Release of the Presidency of the European Union: 3-4 May 2006.

Council of the European Union, 2006c: *Presidency Statement on the EU-Western Balkan Forum on Justice and Home Affairs*. Tirana, 16 and 17 November 2006.

Council of the European Union and European Commission. *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*. Autumn 2001-December 2002, Brussels: Joint Paper, 29.04.2003

Council of the European Union. *A Review of the first 100 days of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina* 11760/03, Council Secretariat, Brussels, 23.07.2003(b).

Council of the European Union. *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, presented by Javier Solana, Brussels, 12.12.2003.

Council of the European Union. Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration, Brussels, 22.11.2004.

Council of the European Union, *Civil Military Coordination*, Brussels. 11457/03: November 2003.

Council of the European Union. Council Joint Action 2005/824/CFSP of 24 November 2005 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), Official Journal of the European Communities, L307/55-58, Brussels, 25 November, 2005.

Council of the European Union. Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission (2002/210/CFSP), Official Journal of the European Communities, L70/1-6, Brussels, 13 March, 2002.

Council of the European Union, Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications, OJ L 63, Brussels, 28.2.2004

Council of the European Union, Decision 7537/03 relating to the launch of the EU Military Operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia, Brussels, 18.03.2005.

Council of the European Union, "ESDP in action: Supporting Bosnia on the way to the EU – Interview with Major General David Leakey, Commander of the stabilisation force (EUFOR)", ESDP Newsletter, No. 1, December 2005, 20-23.

Council of the European Union, EU Concept for Crisis Management Missions in the Field of Civilian Administration, 15311/03, Brussels, 25.11.2003.

Council of the European Union. European security and defence policy-Contribution by the Secretary General/High Representative: Reference framework for crisis management, Annex, Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management, 13957/1/00, Brussels, 30.november.2000.

Council of the European Union, General Secretariat, "Civilian Headline Goal 2008", in Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – CIVILIAN RESPONSE TEAMS, 10462/05, Brussels, 23.06.2005.

Council of the European Union, Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission, OJ L 70, 13.03.2002.

Council of the European Union, Joint Action 2002/589/CFSP of 2 July 2002 on the EU's contribution to combating the destabilising accumulation and spread of small arms and light weapons, OJ L 91, 12.07.2002.

Council of the European Union, Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 34/26, 11.02.2003.

Council of the European Union, Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September on the European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL 'Proxima'), OJ L 249, 01.10.2003.

Council of the European Union, Joint Action 2005/824/CFSP of 24 November 2005 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), OJ L 307, 25.11.2005

Council of the European Union, Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), OJ L 307/61, 25.11.2005.

Council of the European Union, Joint Action 2006/49/CFSP of 30 January 2006 appointing the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina, OJ L 26, 31.01.2006.

Council of European Union, Letter of the Secretary General/High Representative to the Presidency and the Members of European Council, S416/05, Brussels, 14 December 2005.

Council of the European Union, Operational Programme of the Council for 2006 submitted by the incoming Austrian and Finnish presidencies, 16065/05, Brussels, 22.12.2005.

Council of the European Union. *Presidency Report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy*, June 2001.

Council of the European Union. Summary Note on the joint report by Javier Solana and Olli Rehn, „EU's policy in BiH: the way ahead“, 10 November, 2008.

Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid.

Declaration of European Council of Strengthening the Common European Policy on Security and Defense, Cologne, 1999.

- Development Researcher's Network Consortium, *Evaluation of the Implementation of Council Regulation 2667/2000 on the European Agency for Reconstruction, Synthesis Report, Volume I – Part C, Main Evaluation Report*, Rome and Brussels, June 2004.

Dobbins, James et al. „Chapter Seven: Bosnia“, *Europe's Role in Nation-Building: from the Balkans to the Congo*. Santa Monica CA: RAND, 2008.

Draft Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, 10307/04, Brussels, 2004.

EAR, *Draft Action Programme 2004 for the former Yugoslav Republic of Macedonia*, EAR, Skopje, 2004.

EAR, *Annex: Annual Action Programme for 2005 for Community Assistance to the former Yugoslav Republic of Macedonia*, EAR, Skopje, 2005.

EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management, Brussels, ICG Issues Report N0 2, 2001.

EU Doc. 15863/04, 7 December 200, 'Civilian headline Goal 2008, Part I – Ambitions and Tasks'.

EUPM in BiH and the Slovenian presidency of the EU 2008 Press release, *Sarajevo: Seminar on Police Reform Ends*, 6 June, 2008.

EUPOL *Proxima*. Internal Control/Law Enforcement Monitoring Programme, Factsheet. Skopje: EUPOL *Proxima*, June 2004.

EU Police Mission (EUPM), EU Military Force in Bosnia and Herzegovina (EUFOR) and EU Special Representative (EUSR), *Guidelines for Increasing Co-operation between EUPM-EUFOR and EUSR*, Sarajevo, 2005.

EU Police Mission (EUPM), EU Military Force in Bosnia and Herzegovina (EUFOR) *Common operational guidelines for EUPM – EUFOR support to the fight against organised crime*, May, 2006.

European Agency for Reconstruction (EAR), *Annex: Annual Action Programme for 2005 for Community Assistance to the former Yugoslav Republic of Macedonia*, EAR, Skopje, 2005.

European Commission, Annexes (Commission Staff Working Document, SEC(2006) 658) to the Communication on the Concept for European Community Support for Security Sector Reform, COM(2006) 253 final, Brussels, 24.05.2006.

European Commission, Communication from the Commission to the Council and European Parliament on the stabilisation and association process in the countries of South Eastern Europe. COM (1999)235.

European Commission, Communication on Conflict Prevention, COM(2001) 211 final, Brussels, 11.04.2001(a).

European Commission, Communication on the Financing of Civilian Crisis Management Operations, COM(2001) 647 final, Brussels, 28.11.2001

European Commission, Communication on the Commission's Opinion on the Application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for Membership of the European Union, COM(2005) 562, Brussels, 09.11.2005(a).

European Commission, Commission Staff Working Document, SEC(2004) 1027, the Communication on the Annual Report 2004 on EC Development Policy and External Assistance, COM(2004) 536 final, Brussels, 29.07.2004.

European Commission, *Former Yugoslav Republic of Macedonia: Stabilisation and Association Report 2004*, COM(2004) 204 final, Brussels, 30.03.2004.

European Commission, The PHARE Programme Annual Report 2000.

European Council. *Brussels European Council Presidency Conclusions*. 19/20 June 2008.

European Council Joint Action, 2008/124/CFSP, February 4, 2008.

European Security Strategy. *A Secure Europe in a Better World - The European Security Strategy*. Brussels. 12 December 2003

European Parliament. Information Note on the work of the Delegation for relations with the countries of South-East Europe up until the end of the 6th legislature. Directorate General for External Policies of the Union. 412.715, 2009.

European political co-operation (EPC). *Europa Glossary*. The European commission.

Evaluation of the Implementation of Council Regulation 2667/2000 on the European Agency for Reconstruction, *Syntesis Report, Volume II, Part A and B-Historical Perspective and Summary of the Agency's functioning in line with the regulation*. Rome/Brussels: Development Researcher's Network Consortium. June 2004.

External Relations Council meeting, Brussels. 18 February 2008, 6496/08.

GAO (General Accounting Office), *Homeland Security: Challenges and Strategies in Addressing Short- and Long-Term National Needs*, GAO-02-160T: Washington, D.C.: GAO, 7th November 2001.

GAO, *Homeland Security: Key Elements of a Risk Management Approach*, GAO-02-150T, :Washington, D.C.: GAO, 12th October 12, 2001.

ICG, 2005a: *Bosnia's stalled Police Reform: no Progress, no EU*. Europe Report Nr 164, 6 September 2005: International Crisis Group.

ICG, 2005b: *EU Visas and the Western Balkans*. Europe Report Nr 168 - 29 November 2005, Brussels: International Crisis Group.

ICG, *EU Crisis Response Capability Revisited*, Europe Report No. 160, ICG, Brussels, 17 January 2005(a).

ICG, *Macedonia: Wobbling toward Europe*, Europe Briefing No. 41, ICG, Skopje and Brussels, 12 January 2006

International Crisis Group. *EUFOR: Changing Bosnia's security arrangements*, Europe Briefing no. 31, Sarajevo/ Brussels, 29 June 2004.

International Crisis Group (ICG) (2005a), *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU*, Europe Report No. 164, ICG, Brussels, 6 September.

International Crisis Group. *Kosovo's Fragile Transition*, Europe Report no. 196, 25 September 2008.

International Crisis Group. *Macedonia Report: the politics of ethnicity and conflict*. Skopje, 1997.

International Crisis Group. *Macedonia's Ethnic Albanians: bridging the gulf*, ICG Balkans Report no 98. Skopje/Washington/Brussels, 2000.

International Crisis Group. *Macedonia: towards destabilization? The Kosovo crisis takes its toll on Macedonia*, ICG Report no 67. Skopje/Brussels, 1999.

International Crisis Group. *Serb integration in Kosovo: taking the plunge*, Europe Report no. 200, 12 May 2009.

International Crisis Group. *The Albanian Question in Macedonia: Implications of the Kosovo Conflict for Inter-ethnic relations in Macedonia*, ICG Balkans Report no 38. Skopje/Sarajevo, 1998.

International Crisis Group (ICG), Annual Report 2005.

International Crisis Group (ICG), *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU*, Europe Report No. 164, ICG, Brussels, 6 September 2005.

International Crisis Group (ICG), *EU Crisis Response Capability Revisited*, Europe Report No. 160, ICG, Brussels, January 2005.

International Crisis Group (ICG), *Macedonia: No Room for Complacency*. Europe Report No. 149, ICG, Skopje and Brussels, 23 October 2003.

Improving the Coherence and Effectiveness of European Union Action in the Field of Conflict Prevention. Report presented to the Nice European Council by the SC/HR and the Commission, December 2001.

Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-Annual Indicative Planning Document (MIPD) 2008-2010 for Kosovo

Internal Control/Law Enforcement Monitoring Programme, Factsheet (Скопје: EUPOL Проксима, јуни 2004), & Tobias Flessenkemper, op.cit, p.14.

International Crisis Group, *Europe Report* no. 160, „EU Crisis response Capability Revised“, 17 January 2005.

International Crisis Group, Issues Report no. 2, „EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management“, 26 June 2001

Ioannides, Isabelle. „European Policing“? *A Critical Approach to European Union Civilian Crisis Management with Special Reference to Macedonia*. 2007.

Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September on the European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL 'Proxima'), OJ L 249, 01.10.2003(c).

Joint Action 2005/824/CFSP of 24 November 2005 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina, OJ L 307, 25.11.2005.

Joint Declaration on European defense, adopted on 4 Dec. 1998.

Joint Paper on Lessons Learned on the transition between the EU Police Advisory team in the former Yugoslav Republic of Macedonia and a European Community policing project, Ref. No.: 16516/06, EXT 1. Brussels: Council of the European Union, 17 December 2006.

Joint Report by Javier Solana, EU High Representative for CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for enlargement, 'The future EU role and contribution in Kosovo', 6 December 2005.

Juncos, Ana E. *Learning by doing: civil-military co-ordination in EU crisis management policies*. Paper prepared for the Third Pan-European Conference of the ECPR Standing Group on EU Politics, Istanbul, 21-23 September 2006.

Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Autumn 2001-December 2002, Joint Paper, Brussels, 29.04.2003.

Linking relief, rehabilitation and development-Approaches and financing instruments to improve the transition between relief, rehabilitation and development co-operation. VENRO working paper No 17. February 2006.

Ministry of Security of Bosnia and Herzegovina. *Report on security in Bosnia and Herzegovina in 2004*. Sarajevo, April 2005.

NATO, Prague Summit Declaration, November 21, 2002.

OECD. *The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR). Supporting Security and Justice*. 2007.

Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE). "Chapter 7: Facts and Figures", in *Police Development Unit Annual Report 2002*, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, 2002.

Penksa, E. Susan. *Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05: Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*. Brussels: CEPS Working Document No. 255, CEPS, 2006.

Police Action Plan, concluded by the European Council in Gothenburg (15-16 June 2001), Presidency Report on European Security and Defence Policy.

Presidency Conclusions. op.cit., Annex I, Presidency report on strengthening of the Common European Security and Defence Policy, 2000.

Qualified-Majority Voting: Common commercial policy. The European commission.

Report for Selected Country Groups and Subjects (European Union). *World Economic Outlook Database, April 2008 Edition*. International Monetary Fund (April 2008).

Richter, Solveig. "The End of An Odyssey in Bosnia-Herzegovina", *SWP-Aktuell 2008/A 41*, 2008.

Schelter, Kurt. *Challenges for Non (and Not-Yet) Schengen Countries*. Paper presented at the Workshop 'Managing International and Inter-Agency Cooperation at the Border', organised by the Working Group on the Democratic Control of Internal Security Services of the Geneva Centre, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2003.

- The EU Mission in Kosovo: Where Angels fear to tread?- "Presentation to EKEM - the Hellenic Centre for European Studies" at Delphi, Greece.

The EU Single Market: Fewer barriers, more opportunities. Europa, European Commission. Activities of the European Union: Internal Market. Europa

The London Statement. *Defeating Organised Crime in South Eastern Europe*. Lancaster House Ministerial Conference, London: 25 November 2002.

UNDP, *Early Warning Report FYR Macedonia - November 2004*, UNDP, Skopje, November 2004.

United Nations Development Programme *Early Warning Report FYR Macedonia*, UNDP, Skopje, 2005.

United Nations Development Programme (UNDP), *Early Warning Report FYR Macedonia*, UNDP, Skopje, June 2006.

United Nations Security Council, Resolution 1244, 10 June 1999.

UN Security Council, Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2998/354, 12 June 2008.

UN Security Council, Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2008/692, 24 November 2008.

UN Security Council, Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2009/300, 10 June 2009.

US Department of Defense. Joint Press Conference, US Defence Secretary Donald Rumsfeld and Croatian Prime Minister Ivo Sanader, 8 February 2004.

WEU Amsterdam Declaration on the Role of Western European Union and its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance.

NATO. „The Alliance’s New Strategic Concept“, усвоен од шефовите на држави и влади во Рим на 9 Ноември, 1991, параграф 32

Европска безбедносна стратегија усвоена од Европскиот совет во декември 2003 година.

Европски Совет во Нјаца (7-9 декември 2000), Претседателски извештај за Европската Безбедност и Одбранбена политика.

Европски Совет во Санта Марија де Феира (19-20 јуни 2000), Претседателски извештај за Зајакнување на Заедничката Европска политика за Безбедност и Одбрана.

Европски Совет во Хелсинки (10-11 декември 1999), Претседателски извештај за Засилување на Европската Политика за Безбедност и Одбрана.

Обраќање на Хавиер Солана на Конференцијата за европска безбедност и одбранбена политика -From Cologne to Berlin and Beyond – Operations, institutions and capabilities-Одржана во Берлин на 29.01.2007. год.

Закон за одбрана. *Службен весник на Република Македонија* 8/1992

Закон за управување со кризи. *Службен весник на Република Македонија* 07-1537/1/2005

Закон за заштита и спасување. *Службен весник на Република Македонија* 36/2004

Министерство за одбрана на Република. *Бела книга за одбрана на Република Македонија*. Скопје, 2005.

Утрински весник од 1.04.2005 год.

4. Материјали од интернет

Abazi Vigjilena. EULEX Audit Special Report: Discrepancy between ambition and responsible action in the European Union's foreign and security policy, November 26, 2012. <http://www.kosovocompromise.com/cms/item/analysis/en.html?view=story&id=4081§ionId=2>

Auer Sari, Ramses A. Wessel: *Human Rights in EU Crisis Management Operations: A Duty to Respect and to protect*, www.asser.nl/upload/documents/20121221T112600-CLEER%2...

Bosnian leaders agree on reforms, BE92, source Beta, 8 November 2008. http://www.b92.net/eng/news/regionarticle.php?vvvyv=2008&mm=11&dd=08&nav_id=54849

Chomsky Noam. *Crisis in the Balkans*. *Z Magazine*, May, 1999. <http://www.chomsky.info/articles/199905--.htm>

Collantes G. Celador. „Becoming ‘European’ through police reform: a successful strategy in Bosnia and Herzegovina?“. http://peer.ccsd.cnrs.fr/docs/00/47/83/97/PDF/PEER_stage2_10.1007%252Fs10611-008-9157-x.pdf

Commission of the European Communities, Brussels, 20.04.2005: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS; Reinforcing EU Disaster and Crisis Response in third countries. http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/com05_153_en.pdf

Consolidated version of the Treaty on European Union. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>

Council Joint Action 2003/563/CFSP of 29 July 2003, *Official Journal* L190/20, 29 July 2003. Eurofor: a peace force for Europe?. <http://www.eurofor.it/index.htm>

Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, presented by Javier Solana, Brussels, 12.12.2003. <http://www.iss-eu.org/solana/solanae.pdf>.

Council of the European Union, Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the mandate of the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_IX_2_Marchi.pdf

Concordia Soldiers Improve Relationship with Community, EUFOR Concordia News, 15 September 2003 (retrieved 05.05.2006 from <http://www.delmkd.cec.eu.int/en/Concordia/news2003-09-15.htm>).

Council of the European Union, „The Civilian Headline Goal 2008“. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf>

Declaration of the EU–Western Balkans Summit (Thessaloniki, 21 June 2003), Council of the European Union, 10229/03, Press 163. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/76291.pdf

Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell, Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS. http://www.esdpm.org/pdf/reports_10.pdf

DG for humanitarian aid - ECHO, financial report 2006
<http://ec.europa.eu/echo/index.htm>

Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management.
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09919-ex02.en07.pdf>

Encyclopedia Britannica, 2008. Encyclopedia Britannica Online.
<http://www.britannica.com/>

EUFOR website, <http://www.euforbih.org/index.html>

EULEH and rule of law in Kosovo. IPOL –Balkan politic institute. Pristina, 05.2011.
http://policyinstitute.eu/images/uploads/EULEX_and_Rule_of_law_May_2011_English.pdf

EULEX Press Release. *EULEX Justice Component – A successful beginning*, 6 September 2009, available at
<http://www.eulex-kosovo.eu/?id=8&n=136>.

European agency for reconstruction, Contract list-signed by EAR from 01/03/2002 to 26/09/2008 FYR of Macedonia.
<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/agency/28ContractListWeb/mac/mac.htm>

European Commission launches IPA program for Kosovo.
<http://www.newkosovareport.com/20080314751/Business-and-Economy/european-commission-launches-ipa-program-for-kosovo.html>

European Commission - Press release Reference: IP/11/863 Event Date: 12/07/2011
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-863_en.htm

European Commission. *Rapid Reaction Mechanism End of Programme Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Conflict Prevention and Crisis Management Unit, Brussels, June 2004(b.)
http://europa.eu.int/comm/external_realtions/cpcm/rrm/fyrom.pdf.

European Commission. *Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*. Brussels: 18 November, 2003.
<http://www.eusrbih.org/policy-docs/pdf/ec-feasibility-study-report-692.pdf>.

European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), *PPIO Review 2003: The first year*, EUPM, Sarajevo, 2003. retrieved 06.05.2006 from
www.eupm.org/Documents/PPIO%20Review%202003.pdf

Fearson, J. "Iraq's Civil War" in *Foreign Affairs*, March/April 2007,
<http://www.foreignaffairs.org/20070301faessay86201/james-d-fearon/iraq-s-civil-war.html>

Fraser Cameron. „The European Union and conflict prevention“. United Nations Institute for Disarmament Research. www.unidir.org/pdf/EU_background_papers/EU_BGP_01.pdf

Guidelines for Increasing Co-operation between EUPM–EUFOR and EUSR, Sarajevo, 2005.
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10769-re01.en06.pdf>

Hugh Miall; Oliver Ramsbotham; Tom Woodhouse: *Contemporary conflict resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts.*
www.brad.ac.uk/acad/confres/crcc/CRCC.rtf

Interview: Miroslav Lajčák, High Representative/EU Special Representative in BiH: "In BiH, nobody is telling the whole truth".
http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/pressi/default.asp?content_id=41069

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

Jurekovic Predrag. „International Conflict management in Macedonia“.
http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/jure03.pdf

Lindstrom, G. *The Headline Goal.* EU Institute for Security Studies, Paris, 2007
<http://www.iss-eu.org/esdp/05-gl.pdf>

Maastricht Treaty
<http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html>

Marjola Xhunga (2006-05-21). "Western Balkans Initiative launched", European Bank for Reconstruction and Development. Retrieved on 17 May 2008.

Mulvey, Stephen EU attacked for 'inefficient' aid. BBC News.
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/6705773.stm>

Muharremi, Robert. „The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law“.
http://www.zaoerv.de/70_2010/70_2010_2_a_357_380.pdf

Montanaro-Jankovski, Lucia, 2005: Good cops, bad mobs? EU policies to fight trans-national organised crime in the Western Balkans. 21.
<http://www.belgium.iom.int/paneuropeandialogue/documents/Good%20cops.%20bad%20mobs%20EU%20policies%20to%20fight%20transnational%20organised%20crime%20in%20the%20Western%20Balkans.pdf>

National Commission on Terrorist Attacks upon the United States.
http://www.9-11commission.gov/staff_statements/index.htm

NATO's Role in the former Yugoslav Republic of Macedonia, 6 August 2004.
<http://www.nato.int/fyrom/home.htm>.

Occhipinti, John D., 2003: *The politics of EU police cooperation: toward a European FBI?* Boulder CO: Lynne Rienner.
<http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=105751567>

Ohridski ramkoven dogovor
www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.htm.

Osmanovic-Vukelic, Sanela. „10 Years of EU Police Mission: The Story of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina“. Sarajevo 2012.
http://www.eupm.org/Documents/10_Years_of_EUPM_in_BiH-ENG.pdf

Patten, Chris, 2002: *Speech at the Western Balkans Democracy Forum*. Thessaloniki, 11 April 2002.

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/pubspeech_thessaloniki_20020411.htm

Peen Rodt, Annemarie. „Taking stock of EU military conflict management“. <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/download/184/262>

Penksa, S. *Beyond Regional Security to International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina*. http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/9/9/0/0/pages99001/p99001-1.php

Piana Claire. „The EU Decision Making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia“. Annual ISA Convention – New Orleans, LA – March 24-27, 2002. <http://isanet.ccit.arizona.edu/noarchive/piana.html>

Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union („Feasibility Study“), Brussels, COM (2003) 692 final, 18.11.2003.

<http://www.eusrbih.org/policy-docs/pdf/ec-feasibilitystudv-report-692.pdf>

Santiso, Carlos. *Reforming European Union development cooperation: Good governance, political conditionality and the convention of Contonou*. ACES working paper 2002.4. August 2002.

<http://www1.american.edu/aces/Working%20Papers/2002.4.pdf>

Schneekener, U.: *Developing and Applying EU Crisis Management: Test Case Macedonia*, ECMI Working Paper No. 14, European Centre for Minority Issues, Flensburg, January 2003. http://www.ecmi.de/doc/download/working_paper_14.pdf

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

Sedelmeier, Ulrich. Europeanisation in new member and candidate states, *Living reviews in European governance*,(2006),12

[http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2006-3/.](http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2006-3/)

Smith, E Michael. "Conforming to Europe: The Domestic Impact of EU Foreign Policy Cooperation". *Journal of European Public Policy*, 7(4), 2000; 613-631

<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/en/misc/89593.doc>

Taylor, Jerome. EU accused of artificially inflating its aid figures, *The Independent*. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-accused-of-artificially-inflating-its-aid-figures-448343.html>

The EU-NATO Berlin Plus agreements. *European security and defence assembly- Assembly of western european union*. Assembly fact sheet No 14. http://www.aco.nato.int/resources/4/documents/14E_Fact_Sheet_Berlin_Plus%5B1%5D.pdf

Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building- Concept Study.

ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/cims/AIDCO/136925/CPPB_ConceptStudy_Final%2...

Trauner, Florian/Imke Kruse, 2008: *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?*

<http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/058.pdf>

Vucheva, Elitsa, 2008: EU deploys Kosovo mission. *euobserver.com*, 9 December 2008.

<http://euobserver.com/9/27262>

Wallace J. Thies, *Journal of Strategic Studies*, Volume 23, Issue 4 December 2000 , pages 51 – 76.

<http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a789955211~db=all~order=page>

Wolff Stefan and Annemarie Peen Rodt. „The Reactive Conflict Management of the EU in the Western Balkans“. MIRICO report, 1 final draft., 24.

<http://www.stefanwolff.com/files/EUCrisisManagement.pdf>

Western Balkans: Enhancing the European Perspective. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council (2008-03-05). Retrieved on 2008-04-08.

Weekly establishment of EUPM personnel by countries.

www.eupm.org on 05-09-06.

Извештај на Европската комисија IP/07/814, Брисел 13 јуни 2007.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/814&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

НАТО -ЕУ здружена декларација 16 декември 2002

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

НАТО министерски состанок, Берлин, 3-4 јуни 1996

<http://www.nato.int/docu/comm/1996/9606-brl/9606-brl.htm>

http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/31/SC31EXP_CFSP%20Budget.pdf

<http://www.csfederalismo.it/index.php/it/eupol-proxima>

http://www.consilium.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=1168&lang=ES&mode=g

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Preparatory%20document%20CESDP%20-%20Committee.pdf>

<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eulex-kosovo.aspx?lang=en>

<http://www.peacedividendtrust.com/EIPdata/Library/Analysis%20and%20Reform%20of%20Peacekeeping%20Operations/Brahimi%20Stimson.pdf>

http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=994&lang=en

<http://dictionary.reference.com/browse/crisis>

http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_en.htm

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/cards/951608_en.pdf

http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/cm.htm

http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/doc/cm03.pdf

http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/cm.htm

http://ec.europa.eu/trade/issues/newround/index_en.htm

http://en.wikipedia.org/wiki/International_Steering_Group_for_Kosovo

<http://www.eupm.org/Documents/Council%20Conclusions%2018.2.02.pdf>

<http://euobserver.com/9/22553>

http://europa.eu/pol/dev/overview_en.htm

http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_en.htm

<http://faculty.dccc.edu/~mgeary/conflict/sld002.htm>

<http://www.answers.com/topic/disarmament>

http://www.bbc.co.uk/serbian/news/2008/12/081209_eulex_dayone.shtml

http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=02&dd=07&nav_id=284043

http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/no_spe_chefs_francais/version_us/art11

<http://www.cdi.org/mrp/eu.cfm>

http://www.cer.org.uk/articles/bildt_ft_1june05.html

<http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSEX/EX4.htm>

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1211&lang=EN&mode=g

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf

<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1162&l=1>

http://www.dadalos.org/frieden_int/grundkurs_2/dilemma.htm

http://www.deljpn.ec.europa.eu/union/showpage_en_union.external.g8.php

http://www.delprn.ec.europa.eu/repository/docs/strategy_paper_2009_en.pdf

http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/eu-assistance/past_assistance.htm

<http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/SAA-agreement.htm>

<http://www.ebrd.com/pubs/factsh/themes/wbalkans.pdf>

<http://www.emea.europa.eu/pdfs/human/vwp/21430106en.pdf>

<http://www.eucm.leidenuniv.nl/>

<http://www.eulex-kosovo.eu/?id=27>.

<http://www.eulex-kosovo.eu/?id=8&n=123> .

http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_3113_fr.htm

<http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/%28httpEnvelopes%29/D2D81696BA8E78AB802570B8005AAA6C?OpenDocument>

<http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/programmes-downloads/Oct2011EUFORALTHEA.pdf>

<http://www.managementhelp.org/crisis/crisis.htm>

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/crisis>

<http://www.osce.org/atu/24812>

<http://www.ocfs.state.ny.us/ohrd/materials/23068.pdf>

http://www.rpfrance.eu/IMG/0601_Brief_guide_to_ESDP.pdf

<http://www.thefreedictionary.com/conflict>

[http://www.unimuenster.de/Politikwissenschaft/Doppeldiplom/docs/1\)%20Conflict%20definition.doc](http://www.unimuenster.de/Politikwissenschaft/Doppeldiplom/docs/1)%20Conflict%20definition.doc)

www.eurforbih.org.

www.usdoj.gov/criminal/icitap/macedonia.html