

Сергеј ЦВЕТКОВСКИ

УДК: 327.5.008.1/2(4-672ЕУ:497-15)

## МИСИИ НА КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН: ТЕСТ ЗА ЗРЕЛОСТА И ДОСТИГНУВАЊАТА НА ЕБОП

### *Кратка содржина*

*Почнувајќи од Амстердамскиот договор, способностите на ЕУ за менаџирање на кризи се во континуиран развој, при што Западен Балкан е приоритетната област на дејствувањето на ЕБОП во настојувањето на ЕУ да надополни за немоќта при соочувањето со конфликтите на просторите од поранешна Југославија. Од вкупно 28 мисии на кризен менаџмент кои ЕУ ги има преземено низ светот заклучно со 2012 година, шест од нив беа спроведени во Западен Балкан, поточно Македонија, Босна и Херцеговина и Косово. Разликите помеѓу нив беа во секвенционирањето на активностите, (не)стабилност на локалниот политички контекст, извршноста на мандатите, како и (не)наследувањето од другите меѓународни безбедносни актери. Кај сите овие мисии беа регистрирани проблемите на синџирот на командовање, техничките проблеми на снабдување и меѓуинституционалната усогласеност. Дилемата стабилизација - интеграција е тековно неразрешлив проблем праашања. Останува отворено праашањето за широчината до која лекциите извлечени од искуството на Балканот се научени и применети.*

**Клучни зборови:** ЕВРОПСКА УНИЈА, ЕВРОПСКА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА, КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ, ЗАПАДЕН БАЛКАН, СТАБИЛИЗАЦИЈА - ИНТЕГРАЦИЈА

### **Вовед**

Од воведувањето на Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП) во 1999 година, 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 широка 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 сè уште се одвиваат.<sup>1</sup> Воените мисии, иако значително помалку застапени,

<sup>1</sup> За комплетна листа на тековни и завршени операции на ЕБОП види ја веб-страницата на Советот на Европска унија, EBP operations (достапно на: <http://uc.eu.int/showPage>).

претставуваат значајни тест случаи за способностите на ЕУ за кризен менаџмент за спроведување на операциите кои се наоѓаат на врвот од листата на Петербуршките задачи.<sup>2</sup>

ЕУ тежнее да се претстави како глобален безбедносен актер, но, сепак, Западен Балкан - место кое го иницираше развојот на Европската безбедност - го има приоритетот во дејствувањето на Унијата. Уште повеќе Балканот е споменат како приоритетна област во Европската безбедносна стратегија.<sup>3</sup> Токму 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 дејствува како неутрален медијатор“.<sup>4</sup> 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 западноевропските 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 надолжни за сопствениот неуспех при соочувањето со насилниот распад на Југославија, ЕУ настојуваше да развие инструменти и способности кои ќе ѝ овозможат да дејствува 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 години, 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 некој друг регион од светот. Благодарение на бројот и густината на мисиите на Балканот, исто така, тој се сметаше за тестирачки полигон за новите способности на ЕБОП. Операциите покажаа неопходност од заемно дејствување на цивилни и на воени средства и заемно дејствување на повеќе меѓународни актери. Но, операциите сочинуваат само еден дел од можностите и начините на дејствување на ЕБОП, кој, пак, претставува само дел од политиката на Унијата во Западен Балкан. ЕБОП се стреми да се позиционира себеси како оперативна потпора на ЗНБП со оперативни активности видени како инструменти кои даваат кредибилитет за политичкото

---

asp?id=268&lang=en&mode=g).

<sup>2</sup> Петербуршките задачи се дефинирани од Западноевропската унија во 1992 година и инкорпорирани во Договорот за Европска унија (ТЕУ, глава 5, чл.17) со Договорот од Амстердам 1997 година. Тие ја поставуваат рамката за три типа мисии: хуманитарни и спасувачки мисии, мисии за чување на мирот и мисии кои вклучуваат борбени сили во кризен менаџмент, вклучувајќи го и миротворството.

<sup>3</sup> 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>).

<sup>4</sup> 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.

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, *Европска политика на соседство*.<sup>5</sup> По проширувањето на ЕУ во 2004 година, Западен Балкан и понатаму остана токму на нејзиниот праг и претставува главен стратемиски предизвик за Унијата<sup>6</sup> како во однос на соседството, така во однос на подготовките за подалечни интервенции.

### *Мисии на ЕБОП во Западен Балкан*

Од 1990-тите години, 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 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, Западен 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 сè уште се применуваат разни механизми на кризен менаџмент од кои некои се уникатни.<sup>7</sup>

До денес се бележат вкупно 6 мисии под ЕБОП во регионот на Западен Балкан, поточно во БиХ, Македонија и во Косово од кои трите мисии во Македонија (Конкордија, ЕУПОЛ Проксима и ЕУПАТ) се завршени, две мисии на замена во БиХ (ЕУПОЛ и ЕУФОР АЛТЕА), од кои првата е завршена, а втората функционира со продолжен мандат до 15 ноември 2013 година, и во Косово каде што тековно се спроведува мисијата за владесње на правото ЕУЛЕКС. Подлабока анализа на овие мисии би можела 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 мисиите на ЕБОП да не ги оствариле своите декларирани цели.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Во Европската безбедносна стратегија од 2003 година Балканот беше истакнат како област со високо значење.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

### *Генерални карактеристики на употребените мисии на ЕБОП 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 почнат мисиите под ЕБОП, сепак, постоеја извесни разлики кои влијаеја на успехот и имплементацијата на мисиите на теренот. Првата забележлива разлика е последователноста на операциите, односно во претпоставеното секвенционирање 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 компонента, која, исто така, може да биде присутна порано, води кон планови за реформирање на судството и казниениот 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 ѝ претходеше првата воена мисија на ЕУ од март до декември 2003 година, со што во овој случај беше забележана логичка последователност на воена пред цивилна мисија. „Операциите во Македонија бенефицираа 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 на ЕУ ѝ даде политичка моќ за спроведување политички реформи“.<sup>9</sup> Ситуацијата во БиХ и во 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 мисиите на ЕБОП, како дополна на главниот проблем за имиџот на ЕУ како резултат на нејзината неактивност за време на оружените насилства.<sup>10</sup> Сосема извесно, пробивот на миротворството во Босна дојде од воените операции на НАТО предводени од САД, по што следуваше ковање на уставот во Дејтон во 1995 година, под водство на Ричард Холбрук и Стејт департментот на САД. Дури во 2003 година беше преземена полициската мисија на ЕУ од ОН и воената мисија на ЕУ од НАТО. Задочнетото дејство на ЕБОП се повтори и во Косово каде што мисијата задолжена да ги помага косовските власти во создавање државни институции кои се способни за одржување на внатрешниот ред и владеењето на правото кои беа сведени на нула беше почната 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 воена мисија на ЕБОП таа послужи за запознавање на

<sup>9</sup> 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

<sup>10</sup> Исто, 145

институциите на ЕУ со воените процедури и компоненти. Проксима, од друга страна, понуди корисни лекции во планирањето на мисиите, како и на прашањата што се однесуваат на синцирот 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, одговорна за владеење на правото и транспарентна“<sup>11</sup>- мисијата истовремено страдеше од недоволно реализам за она што, всушност, е возможно на теренот.<sup>12</sup> И двете полициски мисии во Македонија укажаа на затегнатите односи помеѓу Заедницата и Советот при координацијата на активностите. Исто така, интересна е првпат применетата иницијатива на *двокапост* како децентрализирана верзија на *теренот* за она што било намерувано во Европски устав за *една личност под две капи* во Брисел, т.е. на Високиот претставник за ЗНБП со позиција на потпретседател на Комисијата и министер 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 ред. Сепак, конкурентните полициска и воена мисија не беа целосно соодветни за претпоставените задачи.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Така, Полициската мисија на ЕУ (ЕУПМ) од 2003 година до 2005 година 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 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,

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Gross, Eva. (2007). 146

<sup>13</sup> Gross, Eva. (2007). 146

<sup>14</sup> Orsini, Dominique. Future of ESDP: Lessons from Bosnia, *European Security Review* no. 29, ISIS Europe, Brussels, June 2006, 10

<sup>15</sup> 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 цивилно-воената ќелија.

како и промените во личното однесување и во ЕУПМ и во ЕУФОР АЛТЕА беа во подобрување на имплементацијата понатаму.<sup>16</sup>

Во контекст на мисијата за владеење на правото во Косово, самиот факт што ЕУЛЕКС дејствува го потврдува подемот на цивилната ЕБОП. ЕУЛЕКС е најсеопфатниот цивилен ангажман на ЕУ под ЕБОП. Почнувањето ваква голема и амбициозна мисија во турбулентен политички контекст, настрана од нејзината вредност, сепак, повлекува три прашања.<sup>17</sup> 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 ЕУЛЕКС 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 засекогаш. Значително големиот степен на политичка двосмисленост и дипломатска вештина во рамките на ЕУ и на ОН во овој случај ја одвратија опасноста и му овозможија на ЕУЛЕКС да влезе во оперативна фаза.<sup>18</sup> Второто прашање се однесува на способноста на ЕУЛЕКС наспроти минималистичкиот стандард на распоредување да се справува со севкупните реформи во системот за владеење на правото што произлегуваат од широкиот мандат. Задачите што се поставени пред ЕУЛЕКС 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.<sup>19</sup> „Од оваа гледна точка, посебните напори на ЕУЛЕКС да се вклучат и да ги поддржат организациите на цивилното општество се многу важни и треба да се поддржуваат и понатаму.“<sup>20</sup> Третото прашање е својствено за сите цивилни мисии на ЕБОП, а се однесува на дискрепанцата помеѓу побарувањето и снабдувањето. ЕУЛЕКС не успеа 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 ЕУЛЕКС, туку и за сите други мисии на ЕБОП, односно дали „искуството на ЕУЛЕКС ќе помогне да се поттикне консолидирање на цивилните капацитети, или дали мисијата ќе остане како единствена од таков вид во блиска иднина“.<sup>21</sup>

Кај сите мисии на ЕБОП на Балканот, исто така, беше забележано и задоцнување при снабдувањето, припишано на заплетканата координација помеѓу Советот и Комисијата, во кои Комисијата требало да го спроведе снабдувањето

---

<sup>16</sup> Gross, Eva. (2007), 147.

<sup>17</sup> Grevi, Giovanni. 366.

<sup>18</sup> Исто, 366.

<sup>19</sup> Според Греви, 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

<sup>20</sup> Grevi, Giovanni, 367.

<sup>21</sup> Исто, 367.

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 мисија на ЕБОП.

### *Три главни недостатоци на мисиите на ЕБОП 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) регрутирање и тренинг на персоналот; б) институционална усогласеност; и в) дилемата интеграција - стабилизација.<sup>22</sup>

- а) Во врска со персоналот, цивилните мисии под ЕБОП во Западен Балкан ја истакнаа потребата од регрутирање 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 *Цивилни тимови за одговор*<sup>23</sup> претставува значаен чекор во решавањето на недостатокот на соодветно истрениран персонал, останува фактот дека полицајците, судиите и правниците се примарна потреба и тие се едуцирани и развиени повеќе за домашни отколку за меѓународни потреби. Воспоставувањето соодветна база на вистински квалификуван персонал ќе бара сериозни инвестиции.<sup>24</sup> Како дополнение, планирањето би можело да се засили со здружување на експерти со теренско искуство од операции на ЕБОП кога ќе се дизајнираат некои нови мисии и на тој начин

<sup>22</sup> 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

<sup>23</sup> Со иницијалната цел за кадар од 100 национални експерти кои ќе можат брзо да се распоредат.

<sup>24</sup> Оценувајќи, исто така, од искуството стекнато при операции и надвор од Балканот (како што е на пример 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 што партиципираат во операциите на ЕБОП. Распоредувањето на полициските и воените сили досега се покажало како многу побрзо отколку она на судиите и правниците.

да се надополнат расположливоста на експертизата, институционалната меморија и процесите на учење на лекциите.<sup>25</sup>

- 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 координација.<sup>26</sup> Во БиХ, ситуацијата во врска со двокапоста и комбинациите што произлегоа од неа беше малку посложена. Како услов за процесот на асоцијација, односно доказ за стабилизирањето на земјата се бараше од февруари 2008 година укинување на позицијата на Висок претставник, кој исто така во периодот 2002-2011 година 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 година 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 преликана од Македонија, но на некој начин видоизменета и усложнето надградена меѓуинституционална поврзаност на ЕСЕА/претставник на Европската 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 ЕУЛЕКС 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 АЛТЕА морала да ги пополни оперативните слабости на ЕУПМ во борбата со организираниот криминал,

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Одлуките за двокапост во секој поединечен случај покажуваат колебливост кај дел од државите-членки за вметнување делови од тогаш идниот устав низ *споредна врата*. Од интервјуто кое го направила Ева Грос со официјален претставник во Брисел, мај 2006 година.



иако војската не е баш најдобриот инструмент за тоа.<sup>27</sup> За некаква поголема добивка, која било полициска 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 осигурат ефективни реформи во безбедносниот сектор.<sup>28</sup> Голема била дилемата за интеграција наспроти стабилизација во Босна, поради потребата од 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 требало 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 теренот, колку од политичкото обмислување поврзано со потрагата на Македонија за идно приклучување во ЕУ.<sup>29</sup> Дека не постојат едноставни решенија за дилемата интеграција - стабилизација потврдува и случајот со Косово каде што локално политичкиот контекст официјално ја ограничува улогата на ЕУ на стабилизација.

<sup>27</sup> Од интервјуто кое го направила Ева Грос со официјален претставник во Брисел, мај 2006 година.

<sup>28</sup> 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

<sup>29</sup> Исто, 148

*Наместо заклучок: 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 човечките ресурси и, што е најважно, имплементирање на процесот за извлекување поуки.<sup>30</sup>

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 улогата 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 Претседателството). Но, сепак, организациските процеси и рафинираноста во Заедницата не беа секогаш координирани со тие од тогашниот втор столб.<sup>31</sup> Сепак, искуството со ЕУПМ илустрира дека поробусна 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 година. 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 вистинска претстава за состојбата.

Од друга страна, ЕУЛЕКС го пренесува искуството на сеопфатна мисија на цивилен кризен менаџмент со својот широк мандат заснован на претходното оперативно искуство од другите мисии на ЕБОП, дека јасна дистинкција помеѓу полицијата и судските работи е невозможна.

При обликувањето на системот за кризен менаџмент на Европската унија, покрај потребата од 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 да се исправи тоа пред почнувањето на тогаш очекуваната мисија во Косово, за време на фазата на

<sup>30</sup> Emerson, Michael & Eva Gross. „Evaluating the EU’s Crisis Missions in the Balkans“, CEPS Paperback Series, issue: 2 / 2007, 14

<sup>31</sup> 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

планирање се спровело здружување на персонал од Советот и од Комисијата во мисија за изнаоѓање факти. Вклучувањето во мисија за изнаоѓање факти во Косово подоцна беше преведено во оперативни инструменти.<sup>32</sup> *Тимот за планирање на ЕУ* распореден во Косово пред воспоставувањето на ЕУЛЕКС, исто така, работеше тесно со НАТО за да се развијат аранжмани за здружени операции. Овие планови потоа беа интегрирани во оперативни процедури, но без каков било формален политички договор помеѓу двете организации.

Мисиите на ЕБОП ја истакнаа важноста да се осигури дека опремата и ресурсите се испратени на теренот во вистинско време во текот на фазата на планирање.<sup>33</sup> 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 следуваат долгорочните средства на Комисијата. Во случајот на Македонија, на пример, Комисијата преку *Механизмот за брза реакција* распореди тим експерти за да развијат реформска стратегија во Министерството за внатрешни работи (МВР) и полицијата, уште пред да почне мисијата Проксима.<sup>34</sup> Трансферот на опремата од една мисија во поддршка на другите постојни или идни мисии на ЕБОП сè повеќе ќе се остварува и се гледа како придонес на севкупната ефективност на операциите.

На ЕУ, исто така, ѝ се потребни експерти со специјалности, како и со теренска експертиза за нејзините операции. Воспоставувањето 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 операциите на ЕБОП продолжи да расте, овој кадар ќе мора да се прошири, што би можело да ги судри приоритетите на државите-членки со нивните домашни потреби.<sup>35</sup> Засилената јавна дебата и анализи за мисиите на ЕБОП во земјите-членки и во Брисел послужиле за да се нагласи нерешената основна слабост која останува барем во операциите на она што

<sup>32</sup> Emerson, Michael & Eva Gross. „Evaluating the EU’s Crisis Missions in the Balkans“, CEPS Paperback Series, issue: 2 / 2007, 16

<sup>33</sup> Трансферот на опремата од ЕУИМ 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.

<sup>34</sup> Овој пример ги рефлектира предизвиците на хармонизацијата помеѓу различните агенции на ЕУ и помеѓу тогашните прв столб (Заседницата) и втор (ингервладиен) столб. Останати цели на програмата вклучуваат подобрување на соработката помеѓу телата во државата за спроведување на законот и организирање стратегија за справување со организираниот криминал, 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/rrm/Macedonia.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/rrm/Macedonia.pdf)).

<sup>35</sup> Gross, Eva. (2007), 148

беше познато како втор столб: колебливоста на државите-членки да ја опремаат ЕУ со трениран персонал кој е неопходен за мисиите.<sup>36</sup>

Како што беше споменато претходно, подготовката и водењето на цивилна операција како ЕУЛЕКС ја означува промената на брзината на дејствување 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.

---

<sup>36</sup> Види Emerson, Michael & Eva Gross. (2007), 16

Ваквиот заклучок бил јасно презентирани 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... мораме да сме сигурни дека сме јасни за една работа - нашата волја 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 јануари 2007 година.

*Литература*

- Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, presented by Javier Solana, Brussels, 12.12.2003.
- Emerson, Michael & Eva Gross. „Evaluating the EU’s Crisis Missions in the Balkans“, CEPS Paperback Series, issue: 2 / 2007.
- 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.
- 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
- 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
- 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
- Orsini, Dominique. Future of ESDP: Lessons from Bosnia, *European Security Review* no. 29, ISIS Europe, Brussels, June 2006.
- Penksa E. Susan. „Policing Bosnia and Hercegovina 2003-05. Issues of mandates and management in ESDP missions“, CEPS Working Document No. 255/December 2006.
- 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.
- [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/cfsp/cpcm/rrm/Macedonia.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/rrm/Macedonia.pdf)
- <http://ue.eu.int/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g>

Sergej CVETKOVSKI

## CRISIS MANAGEMENT MISSIONS OF THE EU IN THE WESTERN BALKANS: TEST OF THE MATURITY AND ACHIEVEMENTS OF ESDP

### *Summary*

*Here comes the great question of the sight of the learned and applied lectures extracted from the experience of the EU in crisis management in the Western Balkans. At the level of mandates, was registered problem of the logical sequencing of activities. Related to coordination between civilian and military instruments, the mandates of the police missions were refocused. The role of the Special Representative of the EU tend to be coordinative, while cooperation between the ESDP missions and the Delegation of the Commission is quite good. Organizational processes and refinement in the Community were not always coordinated with those conducted by second pillar. Police missions had underlined one other experience from the civilian ESDP operations: the need for the presence of police advisors from the EU on the field together with the local police and possession of an actual depiction of the situation. Comprehensive civilian crisis management mission with it's wide mandate based on the preceding operational experience from other ESDP missions shows that a clear distinction between the police and judicial affairs is impossible. In the shaping of the system of crisis management in the European Union, by the need for greater coordination of the instruments, the application of trained personnel and more effective procedure for supply-were marked as a serious problem by the Commission and the Council. The positive experience of the joint Council and Commission finding facts mission that is to be sent on the field before the main mission scheduling, was later translated into operational instruments. As mentioned previously, the preparation and the conduct of comprehensive rule of law civilian operations, it denotes the change of the velocity of ESDP. It is quite justified asking the question of given pace in future ESDP missions to be prove as sustainable, either in terms of the supply and support of the mission, demands for personal or planning and conducting.*

**Key words:** EU, EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY, CRISIS MANAGEMENT, WESTERN BALKANS, STABILIZATION – INTEGRATION