

ЕВРОПЕЙСКАТА АРХИТЕКТУРА НА СИГУРНОСТ СЛЕД КРАЯ НА „СТУДЕНАТА ВОЙНА”

Стойко Недев, докторант ВСУ „Черноризец Храбър“

Unlike the Cold War period, in Europe in the 1990s, there is no clearly defined external enemy or massive military threat in Europe that would facilitate the security orientation of the democratic states of the Old Continent. European security, unlike the past, is no longer based on the balance between the two mighty military units. On the contrary, there are already a number of small, scattered risks and threats, of which the process of post-communist transformation depends. To this must be added the uncertainty in the European outer periphery, especially in North Africa, the Middle East and Central Asia, where there are a number of direct dangers - terrorism and indirect risks - refugees. Therefore, the new threats and risks are predominantly non-military or mixed. Their neutralization requires a complex approach based on the cooperation of differently oriented international organizations and agencies, of individual states as well as of non-state organizations. There is no universal institution or organization that would be capable of solving the whole spectrum of new challenges.

Международните отношения след края на “студената война” се отличават с особена динамика. Разпада се системата на Варшавския договор, на територията на страните от бившия Съветски блок и бивша Югославия възникват около двадесет нови държави. Всички тези събития се разиграват на фона на цялостната вътрешна трансформация и външна еманципация (политическа, социална, икономическа и културна) в посткомунистическите страни. В тази нестабилна и трудно предвидима среда в началото на 90-те години на ХХ в. ЕС започва да изгражда нова архитектура на своята сигурност.

Няма да е пресилено ако се каже, че ситуацията в Европа в края на ХХ в. е уникална: докато в миналото винаги след големи военни конфликти, геополитически промени и социални катаклизми следват периоди на институционализация на установилото се положение /status quo/ - например Вестфалската система, Виенската система, Версайската система, Ялтенската система и т.н. – в началото на 90-те години на ХХ в. основната задача е да се институционализира твърдата промяна. Крайна цел става изграждането на структура от взаимно подкрепящи се организации, които да създадат ефективна рамка за решаването на проблемите на сигурността на Стария континент и неговите атлантически съюзници – страните от Северна Америка. Същевременно тази система трябва да е достатъчно гъвкава за да може да просъществува в една нестабилна и непредсказуема реалност.

Новите условия след края на „студената война“ предизвикват оживени дебати за по-значителни промени в състава на Съвета за сигурност на ООН, включително и за увеличаване броя на постоянните членове, както и по въпроса за правото на вето. В последното десетилетие в ООН се възприема по-разширено тълкуване на заплахите за международния мир и сигурност, към които се причисляват международният тероризъм, разпространението на оръжия за масово поразяване, а също и вътрешнодържавните конфликти и сериозните хуманитарни бедствия (случаи на геноцид, принудителни масови миграции и т.н.). Рязкото нарастване на миротворческите мисии с мандата на ООН в началото на 90-те години на XX в. налага доразвиване на концептуалните схващания, надхвърлящи заложените половин век преди това уставни положения. Такава роля изиграват обявените от генералния секретар на ООН Бутрос Гали програмни документи „Дневен ред за мир“ (1992 г.) и „Дневен ред за развитие“ (1994 г.). През втората половина на 90-те години и в началото на XXI в. все повече държави-членки, чийто брой нараства на 192 през 2004 г., се обявяват за радикално реформиране на някои принципни положения и на организационната структура на световната организация с цел повишаване на нейната ефективна роля по поддържането на международния мир и сигурност.

Уникалността на ООН като световна институция за сигурност се състои в това, че под нейна егида същевременно действат редица междуправителствени организации. Такива са Върховният комисариат за бежанците, Световната здравна организация, Програмата на ООН за развитие (UNDP), ЮНЕСКО, УНИЦЕФ и др.

Специфична особеност в дейността на тези авторитетни международни институции по поддържане на международния мир и осигуряване на условия за демократично и възходящо развитие на съвременните общества е тяхното динамично взаимодействие с редица регионални и национални неправителствени организации.

Регионалното междуправителствено сътрудничество в сферата на сигурността в наши дни приема четири основни форми. Първата категория обхваща изграждането на регионални съглашения по силата на глава VIII от Устава на ООН, които могат да бъдат институционализирани в общи структури. Такива са например: Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), Арабската лига, Организацията за африканско единство. Втората категория обхваща профилирани регионални организации за сигурност, като НАТО, а в исторически план Организацията на Варшавския договор (1955 - 1991 г.),

Западноевропейския съюз (1954 - 1999 г.), Багдадския пакт – СЕНТО (1955 – 1979 г.), СЕАТО (1955 – 1977 г.). Водещото начало при тях е осигуряване на колективна отбрана в даден географски регион, което се мотивира обикновено с правото на „*колективна самоотбрана*” в съответствие с чл. 51 от Устава на ООН. Гражданските регионални организации представляват третата категория многостранно международно сътрудничество, чиято дейност не се ограничава единствено до проблемите на мира и сигурността. Такива са Съветът на Европа, Европейският съюз, Асоциацията на народите от Югоизточна Азия (АСЕАН). Четвъртият вид на регионално сътрудничество в днешно време са, т.нар. „*коалиции на желаещите*”, които в действителност са „*ad hoc*” военнополитически съюзи на държави, съюзили се за разрешаване на конкретен регионален конфликт. Такава коалиция, водена от САЩ, извърши военната интервенция в Ирак през 2003 г.

Други принципни характеристики, които разграничават отделните международни организации, се отнасят до тяхната воля и степен на взаимодействие. В този случай можем да говорим за междуправителствени, в които всяка държава запазва своя относителен суверенитет и право на самостоятелни действия, както и за наднационални, където отделните държави могат да делегират част от своя суверенитет на международната организация. Също така някои организации с по-общ характер могат да играят роля в най-широк кръг от дейности в сферата на международните отношения, докато други са създадени като функционални организации с ясно определени и сравнително по-ограничени цели.

Вътрешната трансформация на отделните организации по сигурността се свързва тясно с тяхното разширяване; всичко това се развива на фона на изпълнението на конкретни цели и задачи при мисии в области с напрежение и конфликти, като например Балканите или Кавказ. При анализ на отделните съставни блокове на европейската система за сигурност от гледна точка на три фактора: вътрешна адаптация, външна адаптация и конкретни операции може да се каже, че най-добре на новосъздадената ситуация отговаря НАТО.

Североатлантическият съюз успешно се адаптира към новата стратегическа среда. За момента той представлява единствената международна организация, която е насочена срещу външни заплахи и същевременно разполага с постоянна интегрирана военна

структура. Традиционната роля на Алианса – колективната отбрана, през 90-те години на ХХ в. се разширява до понятие, което може да се обобщи като колективна сигурност¹. Към тази категория спадат дейности свързани с миротворчески операции от типа SFOR и IFOR в Босна. Общо казано става въпрос за операции извън територията на Алианса (out of area), при които не е приложим чл. 5 от Вашингтонския договор, визиращ колективната отбрана. Тази функционална промяна, която се налага преди всичко от новия характер на стратегическата среда, се отразява на вътрешната и външната адаптация на НАТО.

Комплексният процес на новото дефиниране на Алианса като реакция на края на “студената война” и в контекста на новите проблеми в областта на сигурността, започва още в края на 1989 г. с декемврийското комюнике на Североатлантическия съвет (НАС): “...в погледа към бъдещето изплува образът на Европа - цялостна и свободна...”². Същият документ изразява и подкрепя на политическите и икономическите реформи в Централна и Източна Европа и реализацията на спогодби по съкращаването на конвенционалните сили в Европа.

Лондонската декларация за трансформирането на НАТО от юли 1990 г. очертава ясно предприетият курс в посока към новите функции и структури: “НАТО иска помощ да създаде структури на обединения континент на принципа за обща вяра в демокрацията, човешките права и мирното решаване на споровете”, Алиансът потвърждава, че “...в нова Европа сигурността на всяка държава е неразделно свързана със сигурността на съседа...”³.

Изводите от Лондонската среща на върха са доразвити в Стратегическата концепция на НАТО, която е приета на срещата на върха в Рим през ноември 1991 г. От особен интерес е преди всичко главата, посветена на новите предизвикателства и рискове за сигурността, които с оглед на изчезването на традиционния неприятел, както се отбелязва в документа, стават трудно предвидими. С други думи концепцията идентифицира една от главните нови характеристики на стратегическата среда след “студената война” – несъсредоточеността на заплахата.

¹ Sedivy, J. Rozsireni NATO a Evropska bezpecnostni architektura In: Ceska republika v NATO. Praha 1999, p.52

² Ibid

³ Ibid

Следователно в условията на новата стратегическа среда НАТО може да бъде конфронтирано с необходимост от мисия, надхвърляща неговата традиционна роля за колективна отбрана, т.е. операции извън своето пространство, невключени в гореспоменатия чл. 5 от Вашингтонския договор. За да може Алианса да действа успешно в новите мисии, той трябва да създаде гъвкави и мобилни сили, способни да реагират бързо. Тези сили би трябвало да се създадат на комбинирана многостранна основа. Така НАТО набелязва две посоки на своята адаптация: вътрешна и външна. В първата посока на вътрешната адаптация, НАТО се променя от монофункционална (отбранителна) към мултифункционална (универсална) организация, от гледна точка на териториално ограничени предполагаеми дейности, която може да действа за изпълнението на задачи от широк спектър. Може да се каже, че *“задължителна”* функцията остава колективната отбрана, предвидена от чл. 5 в случай на нападение над един от членовете на Алианса.

Другата функция – *“незадължителната”* се отнася преди всичко до миротворческите операции за колективна сигурност извън чл. 5 на Вашингтонския договор. В операции от този вид могат да участват само някои членове на Алианса. Пример за това са действията на НАТО на Балканите.

Споменатата по-горе Лондонска декларация от 1990 г. определя, че *“...атлантическата общност трябва да подаде приятелска ръка на държавите от Изтока...”*⁴. На базата на *„Декларацията за мир и сътрудничество”*, приета на Римската среща на върха, НАТО започва качествено нов вид сътрудничество, както с останалите елементи на европейската архитектура на сигурността, така и с държавите от бившия Съветски блок. Първата кооперативна форма става *Североатлантическият съвет за сътрудничество (САС)*, създаден през декември 1991 г. През 1994 г. той е последван от програмата *“Партньорство за мир” (PfP)*. През 1995 г. е обявена *Студия за разширяване на НАТО*, в която вече се формулират критериите, които трябва да изпълнят стремящите се към членство страни от Централна и Източна Европа.

Североатлантическият съюз винаги си е давал сметка, че неговата трансформация е част от по-широк процес на създаване на система за сигурност след края на *“студената война”*. В редица документи могат да се открият становища на ЕС и ЗЕС относно

⁴ Ibid, p.53

необходимостта от разширяване на европейския формат на НАТО и задълбочаване на сътрудничеството му с останалите елементи от европейската архитектура на сигурността. В заключителното комюнике от заседанието на страните-членки на НАТО в Осло през юни 1992 г. те изразяват готовност да подпомагат ОССЕ, включително с предоставяне на ресурси и с опита на Алианса.

Това обръщение е окачествено от ОССЕ като основен инструмент за превантивна дипломация.

Именно Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа /ОССЕ/ е вторият елемент от Европейската архитектура на сигурност. Спецификата на ОССЕ произтича преди всичко от нейната история и от многообразната палитра на нейните членове. Организацията възниква на базата на Конференцията за сигурности сътрудничество в Европа (КССЕ), чийто основен документ става *Хелзинкският заключителен акт* от 1975 г. Той се подписва от тридесет и четири страни от двата враждебни лагера. В него са формулирани 10 водещи принципа на двустранно и многостранно сътрудничество в Европа:

1. Суверенно равенство, зачитане на суверенните права.
2. Неупотреба на сила или заплаха със сила.
3. Неприкосновеност на границите.
4. Териториална цялост на държавите.
5. Мирно уреждане на споровете.
6. Ненамеса във вътрешните работи.
7. Зачитане на човешките права и основните свободи, включително свободата на мисълта, съвестта, религията и убежденията.
8. Равноправие на народите и правото им да се разпореждат със своята съдба.
9. Сътрудничество между държавите.
10. Добросъвестно изпълнение на задълженията според международното право.

Конференцията предоставя също така полезен опит при създаването на взаимно доверие в областта на военните инспекции. Тя формулира ценности и норми, включени в

Хелзинкският заключителен акт, като дава възможност те да бъдат доразвити и реализирани в практиката.

След края на *“студената война”* КССЕ, благодарение на възможностите на своя широк обхват и институционална определеност, се очертава като основна институция на новата система за европейска сигурност. Конференцията започва да се институционализира въз основа на заключенията, формулирани на Срещата на върха на КССЕ в Париж през ноември 1990 г. *Парижката харта за Нова Европа*, която се приема на тази среща, подсилва и развива принципите на Акта от 1975 г. Сигурността на *“всяка участваща държава”* се обявява за *“неделимо и неразривно свързана със сигурността на всички останали”*⁵. На следващата среща в Будапеща през 1994 г. Конференцията се преименува на Организация за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ). Тя разширява сбора от инструменти, механизми и процедури, които ѝ позволяват да осъществява сравнително голям спектър дейности – от мониторинг от най-различен вид до изпращане на *“сини каски”* в миротворчески мисии под флага на ОССЕ. Тази организация е общност, базираща се на отворена (за разлика от НАТО, ЗЕС или ЕС, които канят за членство), трансрегионална и функционална насоченост към дейности в *“мекия”* спектър на сигурността.

Преимуществото на ОССЕ пред други европейски съглашения и органи, с които Съветът за сигурност на ООН може да взаимодейства, е нейният общоевропейски обхват. В нея участват всички европейски държави и поради това тя в най-висока степен е способна да изразява участието на цяла Европа в международните отношения⁶. ОССЕ е инструмент, преди всичко за превантивна дипломатия. Тя работи за снижаване на напрежението още преди то да прерастне в отворен конфликт и има дял при обновяването на стабилността и мира в области с международни или вътрешнополитически конфликти. Специално внимание ОССЕ отделя на спазването на човешките права. В тази област тя в значителна степен допълва дейността на Съвета на Европа. В рамките на Организацията се провеждат преговори за намаляване на конвенционалното въоръжение в Европа, приема се Кодекс на поведение по военнополитическите въпроси като се въвеждат редица нови норми и принципи за мирно съжителство.

⁵ Ibid, p.55

⁶ Стефанов, Г. Теория на международната сигурност, София, 2005, с. 263

На Лисабонската среща през 1996 г. държавите от ОССЕ предлагат изработването на *Модел за сигурност през XXI в.* Предложението изисква укрепване на ОССЕ в областта на сигурността и освен това потвърждава превантивната дипломация като основна функция на организацията.

Благодарение на своята широка членска и функционална величина ОССЕ постепенно става естествена рамка за координация на отношенията между институциите на европейската сигурност. През 1997 г. ОССЕ приема *Обща концепция за развитие на сътрудничеството между взаимно подкрепящи се институции.* Тя препоръчва създаването на ефективни контакти и създаване на система за взаимна информация. Целта е да се създаде среда на взаимно доверие и прозрачност, в която ще може да се решават потенциални конфликти още преди тяхното възникване.

Проблемът на превантивната дипломация се състои в това, че тя често е невидима с невъоръжено око. Критиците на ОССЕ посочват преди всичко нейната *“видима”* неуспяла превенция (например предотвратяването на войните на Балканите); по-малко известни са *“невидимите успехи”*. ОССЕ организира изборите в Босна и Херцеговина и следи за изпълнението на ангажиментите по разоръжаването, които произтичат от Дейтънското споразумение.

Парадоксално, но широкият функционален обхват и хетерогенната членска маса са както предимство, така и главен недостатък на ОССЕ. Основен принцип за вземане на решения все пак остава единодушието. Всяка от страните-членки разполага с право на вето. Заедно със сложният механизъм на гласуване то ограничава дееспособността на Организацията и я лишава от редица предимства. Относителната бързина, с която тя взема решения, обаче показва, че тези недостатъци може да се елиминират в близко бъдеще и да издигнат ОССЕ като ключов елемент за европейската сигурност.

Третият основен елемент в европейската архитектура на сигурност е Съветът на Европа. Тази организация е създадена през 1949 г. с цел да се утвърди като европейски правен защитник на демокрацията и човешките права и освен това да управлява и контролира коректността на отношенията между гражданите и техните правителства. Под негова егида се подписват 165 договора и споразумения, от които най-важно значение имат *Договора за опазване на човешките права и основни свободи* и *Европейската социална харта.*

На срещата във Виена през 1993 г. Съвета на Европа дефинира концепцията за “*демократична сигурност*”, която се основава на два основни императива: ценностен и оперативен.

Ценностният императив съдържа изисквания за отстояване на плурализма и парламентарната демокрация, принципа на неделимост и универсална валидност на човешките права, важноста на силата на закона и толерантност спрямо различията.

Оперативният императив изисква приемането на горепосочените ценности като основа за европейско сътрудничество. Предпоставка за това е факта, че реалната и трайна сигурност на отделните граждани, малцинства и държави не може да се достигне без приемане и практическо прилагане на тези два императива.

За практическото внедряване на принципа на “*демократичната сигурност*”, Съвета на Европа приема през 1997 г. в Страсбург свой План за действие. Той формулира методите и процедурите за прилагане на принципите на Съвета. Същевременно планът разширява спектъра от институционални инструменти, създадени за тази цел (Комисариата на Съвета на Европа за човешките права, Постоянната съдебна палата по човешките права и др.). При реализацията на този план Съвета на Европа работи в тясно сътрудничество с ОССЕ и ЕС.

Друг от елементите на европейската архитектура на сигурност е Западноевропейският съюз (ЗЕС). Декларацията от Маастрихт от 1991 г. го определя като “*бъдещият европейски стълб на НАТО*” и като “*...зародиш на европейската идентичност по отбраната и сигурността*”⁷. За по-нататъшното определяне на функциите на ЗЕС ключово значение изиграва срещата в Петерсберг през 1992 г. и приетата на нея Декларация. Тя формулира т.нар. Петерсбергски задачи, съдържащи хуманитарни и мироподдържащи операции. На тази среща се очертават и основните посоки за развитие на оперативните способности на ЗЕС.

Остава открит въпросът, как европейците могат да използват средствата на НАТО за операции, в които САЩ по различни причини не биха участвали? Става въпрос преди всичко за логистика, с която в рамките на НАТО разполагат преди всичко САЩ.

В средата на 90-те години на XX в. ЗЕС се стреми да разширява сътрудничеството си с НАТО, особено в областта на взаимния обмен на информация. Теоретично ЗЕС изпълнява

⁷ Sedivy, J. Rozsireni NATO a Evropska bezpecnostni architektura In: Ceska republika v NATO. Praha 1999, p.58

преди всичко функции за връзка между НАТО и ЕС. Замислен като основен елемент в европейската политика на сигурност, който трябва да запълни *“стратегическият вакуум”* след разпадането на Варшавския договор, ЗЕС така и не успява да придобие ключова позиция в областта на отбраната и сигурността. Като основни причини за това могат да се изтъкнат бързият процес на трансформация, който успява да осъществи НАТО, крахът на идеята за сформирание на Еврокорпус, който да даде началото на създаването на европейска армия и не на последно място приемането на *Отбранителна стратегия* на ЕС, в която не се предвижда особено място за ЗЕС.

Военната акция на НАТО в Югославия сериозно подкопава готовността и способността на страните от ЕС/ЗЕС да активизират своето участие в осигуряването на европейската безопасност на основата на преразпределението на ангажиментите към САЩ и НАТО. *„Факторът Косово”* създава най-сериозното препятствие за развитието на *„новата европейска динамика”*. Заедно с това в дългосрочен план той, напротив, създава допълнителни стимули за формирането в ЕС/ЗЕС на собствени действени механизми и инструменти за осъществяването на съгласувана европейска политика на безопасност, включваща антикризисните действия на основата на собствен, относително автономен потенциал.

Постепенната интеграция на ЗЕС в ЕС, с каквито и темпове тя да се осъществява, се възприема на Запад вече не в качеството на отдалечен и доста неопределен политически ориентир, а като задача на практическата политика. Реалностите от нейните решения се потвърждават не само от наложилите се в Европейския съюз консенсус, но и от фактическото признание на САЩ за необратимостта на развитието на европейските институции в това направление. Преди САЩ, както казва бившият американският посланик в НАТО А. Уършбоу, разглеждаха дебатите за европейската идентичност в сферата на безопасността и отбраната, не *„опирайки се на реалния потенциал и ангажименти, а като просто упражнение върху лист хартия”*. Новите английски инициативи са насочени, по мнението на Уършбоу, към развитието на такъв потенциал, и това изисква от САЩ *„изучаването на пътя на преместването на отношенията НАТО-ЗЕС във вероятните рамки на НАТО-ЕС”*⁸.

⁸ Паньковски, Д. Европейская интеграция: современное состояние и перспективы. Минск, 2001. с.91.

Създаден с идеята да реализира европейската политика на сигурност и да бъде в един момент дори контрапункт на НАТО, ЗЕС не издържа предизвикателствата на времето. Така логично се стига до неговото закриване през 2000 г.

* * *

За разлика от периода на *“студената война”*, през 90-те години на ХХ век в Европа вече не съществува ясно детерминиран външен неприятел или масирана военна заплаха, което би улеснило ориентацията по отношение на сигурността на демократичните държави на Стария континент. Европейската сигурност за разлика от недалечното минало, вече не се основава на равновесието между двата могъщи военни блока. Престава да съществува здравият и стабилен ред, който е характерен за тези близо четиридесет години на биполярно разделена Европа⁹. Напротив, вече са налице редица малки, разпръснати рискове и заплахи, от които много зависи процеса на посткомунистическата трансформация. Към това трябва да се добави и несигурността в европейската външна периферия, особено Северна Африка, Близкия Изток и Средна Азия, където са налице редица преки опасности – тероризма, и косвени рискове – бежанците. Затова новите заплахи и рискове са с преобладаващо невоенен или смесен характер. Тяхното неутрализиране изисква комплексен подход на базата на коопериране на различно ориентирани международни организации и агентури, на отделните държави, а също така и на недържавни организации. Не съществува една универсална институция или организация, които биха били способни самостоятелно да решат целия спектър от нови предизвикателства.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Стефанов, Г. Теория на международната сигурност, София, 2005

⁹ Sedivy, J. Rozsireni NATO a Evropska bezpecnostni architektura In: Ceska republika v NATO. Praha 1999, p. 50.

2. Sedivy, J. Rozsireni NATO a Evropska bezpecnostni architektura In: Ceska republika v NATO. Praha
3. Паньковски, Д. Европейская интеграция: современное состояние и перспективы. Минск, 2001.
4. Sedivy, J. Rozsireni NATO a Evropska bezpecnostni architektura In: Ceska republika v NATO. Praha 1999,