

МИСИИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В РЕГИОНА НА ИЗТОЧНОТО ПАРТНЬОРСТВО

Мариета Рабохчийска

EUROPEAN UNION MISSIONS IN THE EASTERN PARTNERSHIP REGION

Marieta Rabohchiyska

Резюме: Европейският съюз участва активно в управлението на кризи и изграждането на мира, като същевременно насърчава мултилатерализма и зачитането на демократичните ценности. ОПСО предоставя на Съюза оперативен капацитет за разполагане на граждански мисии и военни операции. Текущите мисии по отношение на региона на Източното партньорство включват EUAM Украйна, EUMM Грузия, EUBAM Молдова и Украйна, EUMAM Украйна, EUM Армения, EUPM Молдова. Статията анализира особеностите, правните и политическите аспекти на мисиите на ЕС в страните от Източното партньорство и техния принос за регионалната сигурност.

Ключови думи: ЕС, Източно партньорство, мисии, сигурност

Summary: The European Union actively engages in crisis management and peace building efforts while promoting multilateralism and respect of democratic values. The CSDP provides the Union with operational capacity to deploy both civilian missions and military operations. The on-going ones regarding the Eastern Partnership region include EUAM Ukraine, EUMM Georgia, EUBAM Moldova and Ukraine, EUMAM Ukraine, EUM Armenia, EUPM Moldova. The article analyses the peculiarities, the legal and political aspects of EU missions in Eastern Partnership countries and their contribution to regional security.

Key words: EU, Eastern Partnership, missions, security

УВОД

Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) на Европейския съюз се е превърнала в едно от важните му средства за влияние във външната дейност, като операциите на ЕС в нестабилни държави са най-видимите ѝ проявления. Въпреки че от теоретична гледна точка ОПСО е с много по-широк обхват, в специализираната научна литература се споделя възгледът, че на практика тя е приела формата на военни операции и граждански мисии, които обхващат широк спектър от дейности и имат за цел да допринесат за сигурността и

стабилността на трети държави – основно на Балканите, в държавите от Източното партньорство на Европейската политика за съседство, Близкия Изток, Африка¹.

Възникването и историческото развитие на гражданското измерение на ОПСО е резултат от редица фактори – собствените вътрешни усилия на ЕС; новото естество на заплахите за сигурността след края на Студената война; степента на конкуренция и сътрудничество сред международната общност; променения международен контекст на сигурността, в който става ясно, че повечето военни интервенции изискват дългосрочни усилия за изграждане на траен мир. Установява се обща тенденция към нарастващо външно търсене на граждански капацитет за справяне с конфликти и кризи². Същевременно се разсъждава, че през последните 20 години гражданският аспект на ОПСО се развива в сянката на военния, като се оприличава на „Пепеляшка“ или „грозното патенце“ на ОПСО³.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Процесът по изграждането на военни и граждански способности на Европейския съюз за управление на кризи започва през 1999 г., без да има цялостна стратегическа рамка за външните действия на Съюза⁴. Липсва и капацитет в контекста на ОВППС, въпреки че Европейската комисия е натрупала значителен опит в невоенното управление на кризи, а държавите членки са участвали самостоятелно или съвместно в граждански операции. Първата цел следователно е да се идентифицират наличните европейски и национални ресурси, за да се създадат колективни граждански способности⁵. Първоначалните усилия на Европейския съвет в тази връзка довеждат до приемането в Хелзинки през декември 1999 г. на план за действие и до определянето във Фейра през юни 2000 г. на четири приоритетни области за гражданско управление на кризи – полиция, укрепване на принципите на правовата държава, гражданската администрация и защитата на цивилни. Първите две все още са водещи в мисиите по ОПСО, докато вторите две никога не са били от решаващо значение⁶.

¹ Missiroli, A. (ed.) (2016). *The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon. A Handbook*. European Union Institute for Security Studies, Paris, p. 45.

² Juncos, A. E. (2020). *Beyond Civilian Power? Civilian CSDP Two Decades on.* – In: Fiott, D. (ed.), *The CSDP in 2020. The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*. European Union Institute for Security Studies, Paris, p. 76.

³ Пак там, с. 74.

⁴ Берчев, Д. (2022). *Обща политика за сигурност и отбрана на Европейския съюз*. Издателство „Фабер“, с. 173.

⁵ Grevi, G., Helly, D., & Keohane, D. (eds.) (2009). *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999-2009)*. European Union Institute for Security Studies, Paris, pp. 98–99.

⁶ Missiroli, A. Op. cit., p. 64.

Краят на 2003 г. бележи поставянето на основите за развитието на гражданските способности за управление на кризи⁷. В ключовата Европейска стратегия за сигурност от 2003 г. се отбелязва, че в резултат на почти всяка мащабна военна намеса неминуемо следва гражданския хаос⁸. Европейският съюз получава възможност да докаже приноса си за международната сигурност чрез мобилизиране на всички граждански ресурси в кризисни и следкризисни ситуации. Европейската стратегия за сигурност допринася за определянето на гражданското управление на кризи съгласно ЕПСО като основен елемент на външната политика на ЕС като цяло и на подхода на ЕС към кризи в частност⁹.

След 2004 г. значението на военния компонент на ОПСО намалява в полза на гражданските мисии. Те са по-малко скъпи и не така политически противоречиви за ЕС, особено когато общественото мнение в повечето държави членки става все по-скептично към военните интервенции след Ирак и Афганистан. Тенденцията към нарастване на броя на гражданските мисии се обяснява и с по-всеобхватния и вече интегриран подход на ЕС към кризи в трети страни¹⁰. Друга тенденция, която се откроява, е към прилагане на холистичен подход към мандатите на гражданските мисии – от по-ограничените полицейски мисии през мисиите в областта на върховенството на закона (напр. EULEX Косово, започнала през 2008 г.) до мисии за реформа в сектора на гражданската сигурност (напр. консултативната мисия на Европейския съюз в Украйна, създадена през 2014 г.). Това може да се възприеме като израз на стремежа на ЕС да играе по-значима роля, ако не за глобалната, то за регионалната сигурност. Същевременно оперативната реалност на гражданското измерение на ОПСО през последните две десетилетия се характеризира с по-скромни постижения от гледна точка на сравнително малочислен разположен персонал, на възлагане на мисиите на преимуществено неизпълнителни отговорности, на краткотрайност на мисията¹¹.

Глобалната стратегия за външната политика и политиката на сигурност на ЕС, публикувана през 2016 г., бележи важен етап в развитието на ОПСО. Макар да поставя акцента върху военни аспекти на политиката, Глобалната стратегия определя гражданските мисии

⁷ За повече информация относно процеса на развитие на граждански способности до определянето на „Гражданската приоритетна цел 2008“ през 2004 г., вж.: Nowak, A. (ed.) (2006). *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper No. 90, European Union Institute for Security Studies, Paris.

⁸ Съвет на Европейския съюз. Европейска стратегия за сигурност. Сигурна Европа в един по-добър свят, с. 40. <https://www.consilium.europa.eu/media/30803/qc7809568bge.pdf>

⁹ Pirozzi, N. (2015). The European Union and Civilian Crisis Management after Lisbon. *European Foreign Affairs Review*, 20 (2), p. 304.

¹⁰ Meyer, C. O. (2020). *CSDP Missions and Operations. In-Depth Analysis*. Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, European Parliament, p. 5.

¹¹ Juncos, A. E. Op. cit., p. 78.

като „запазената марка“ на ОПСО¹². Интегрирането на всички структури за управление на кризи, включително тези, които се занимават с граждански и гражданско-военни аспекти, в рамките на новата дипломатическа служба на ЕС представлява друга промяна, която заслужава да бъде спомената¹³. По отношение на ОПСО и управлението на кризи структурите на Европейската служба за външна дейност включват отделна дирекция „Способности за планиране и провеждане на граждански операции (СРСС)“. Освен това всяка мисия работи в съгласие и координация с делегациите на ЕС в същия район и в рамките на регионалните политики на ЕС, като по този начин засилва присъствието и ролята на ЕС на място.

През септември 2018 г., като следваща стъпка в процеса на укрепване на гражданското измерение на ОПСО и в съответствие със задачите, поставени със заключенията на Европейския съвет от 2017 г., както и със заключенията на Съвета относно укрепването на гражданската ОПСО от май 2018 г., е приет План за развитие на гражданските способности¹⁴. От една страна, той премахва мисиите по наблюдение и подкрепата за специалните представители на ЕС от списъка с приоритетни цели на ОПСО, но, от друга страна, насочва развитието на гражданските способности на Съюза към редица нови области с оглед на новите предизвикателства пред сигурността – организирана престъпност, управление на границите, тероризъм и радикализация, незаконна миграция, хибридни заплахи, кибер сигурност и др.

Логична последица от приемането на Плана за развитие на гражданските способности е създаването на Граждански пакт в областта на ОПСО като последващо действие по заключенията, приети от държавите членки в рамките на Съвета по външни работи от ноември 2018 г. Пактът трябва да доведе до “гражданско измерение на ОПСО, което е с по-голям капацитет, по-ефективно и по-съгласувано”¹⁵. С него държавите членки се ангажират да увеличат дела на командирования персонал в гражданските мисии. През 2020 г. вече се констатира нарастване на броя на командированите служители в резултат на разширяването на няколко мисии¹⁶. В научната литература се

¹² Обща визия, общи действия: по-силна Европа. Глобална стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз, с. 45. https://publications.europa.eu/resource/cellar/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1.0010.01/DOC_1

¹³ Pirozzi, N. Op. cit., p. 293.

¹⁴ Council of the European Union, Civilian Capabilities Development Plan, 11807/18, 4 September 2018.

¹⁵ Съвет на Европейския съюз, Заключения на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно създаването на Граждански пакт в областта на ОПСО, 14305/18, 19 ноември 2018 г., с. 3.

¹⁶ За повече информация относно Гражданския пакт в областта на ОПСО, вж.: Smit, T. (2020). *Increasing Member State Contributions to EU Civilian CSDP Missions*. SIPRI Policy Brief, SIPRI,

прогноzirат варианти за развитието на Гражданския пакт. Първият се свързва с пълното му прилагане, а това означава изпълнение на всички нови задачи, които са споменати, но не са конкретизирани в заключенията на Съвета. Вторият – частично прилагане на Пакта в конкретни области или за задачи като обучение и оборудване. Третият сценарий е провал на Пакта, което би довело до връщане към приоритетите от Санта Мария да Фейра¹⁷.

Значението на Пакта относно гражданското измерение на ОПСО е потвърдено в последващ стратегически документ на ЕС, а именно – Стратегическия компас, съгласуван от Съвета на ЕС през март 2022 г. Според него общата цел на Пакта е да допринесе за развитието и укрепването на гражданските мисии на Съюза, така че те да могат бързо и ефективно да реагират на съществуващите и променящите се заплахи и предизвикателства, които подриват изпълнителната, съдебната или законодателната система в кризисни райони. Конкретната – готовност за разполагане на мисия с 200 граждански експерти в рамките на 30 дни¹⁸. През декември 2022 г. Съветът на ЕС потвърждава ангажимента си за укрепване на гражданския аспект на ОПСО чрез нов Граждански пакт, който трябва да бъде приет до средата на 2023 г.

Установяването на военните операции и гражданските мисии на ЕС изисква единодушно решение на Съвета на ЕС по линия на ОВППС въз основа на предложение от Върховния представител на Съюза или по инициатива на държава членка, като мисиите могат да включват различен брой държави-членки на ЕС. След започването им те се поставят под политическия контрол и стратегическото ръководство на Комитета за политика и сигурност. Решенията за установяване, финансиране, провеждане и прекратяване на такива мисии се влияят от редица фактори: нивото на подкрепа от водещите държави членки, приоритетите на ЕС и неговите ключови институции, предизвикателствата пред сигурността в съседните на Европа държави и промените в поведението на основните сили в международните отношения (САЩ, Русия и Китай). От правна гледна точка операциите се основават на кумуляция от решение на Съвета и покана от приемащата държава или резолюция на Съвета за сигурност на ООН съгласно глава VII от Устава¹⁹. Досега не е провеждана операция по ОПСО без съгласието на приемащата държава.

Stockholm и Smit, T. (2019). *Towards a More Capable European Union Civilian CSDP*. SIPRI Policy Brief, SIPRI, Stockholm.

¹⁷ Faleg, G. (2020). *The 'Civilian Compact'. Three Scenarios for the Future*. – In: Fiott, D. (ed.), *The CSDP in 2020. The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*. European Union Institute for Security Studies, Paris, pp. 144–145.

¹⁸ Съвет на Европейския съюз. Стратегически компас за сигурността и отбраната – За Европейския съюз, който защитава своите граждани, ценности и интереси и допринася за международния мир и сигурност, 7371/22, 21 март 2022 г., с. 16.

¹⁹ Missiroli, A., Op. cit., p. 47.

Правното основание за действията на Европейския съюз в областта на ОПСО се съдържа в чл. 42, параграф 1 на ДЕС, който се отнася единствено до „мисии“, изпълнявани с граждански и военни средства. В теорията и практиката се е установило разбирането, че операциите са „изпълнителни“ и „военни“, а „мисиите“ се разбират като „неизпълнителни“, доколкото се провеждат от Способностите за планиране и провеждане на граждански операции/Способностите за планиране и провеждане на военни операции (СРСС/МРСС), но могат да бъдат военни, граждански или хибридни²⁰. Мисия за обучение на Европейския съюз е пример за военна мисия без изпълнителни функции. Друг съвсем скорошен пример е EUMAM Украйна. В настоящата статия за улеснение се прави възможно най-общото разграничение на военни операции и граждански мисии.

При управлението на кризи ЕС е действал по няколко начина: посредник за мир между страните в конфликта; подпомагач управлението на границите (Молдова/Украйна); съветник по съдебната реформа (Грузия); обучаващ полицейски служители; реформатор на сектора за сигурност; гарант за сигурност по време на избори; миротворец по покана на страна домакин (БЮОРМ); като регионално споразумение, действащо с мандат на Съвета за сигурност на ООН; компонент на временна международна администрация. ЕС никога не е действал в качеството си на налагащ мира, както НАТО в Косово през 1999 г., нито в защита срещу въоръжено нападение на територия на някоя от държавите му членки²¹. През последните години ЕС разгръща нови видове мисии, насочени към прилагане на споразумения за прекратяване на огъня, укрепване на сигурността на въздухоплаването и предотвратяване и прекратяване на пиратски актове. Те обаче се разгръщат във все по-конфликтна среда.

Що се отнася по-специално до гражданските мисии, те могат да бъдат класифицирани според обхвата на техния мандат, както следва: полицейски; за изграждане на капацитет; за гранична помощ, т.е. мисии за управление на границите или мисии за обучение и контрол; за укрепване на върховенството на закона; за реформа на сектора за сигурност; за мониторинг, т.е. мисии за наблюдение и смесени гражданско-военни мисии²². Като оставим настрана EUBAM Рафа и EUMM Грузия, които са създадени, за да наблюдават оспорвана/опасна гранична линия между две единици, гражданските мисии на ЕС са изцяло свързани с изграждането на капацитет и укрепването на

²⁰ Meyer, C. O. Op. cit., p. 4.

²¹ Van Vooren, B., Wessel, R. A. (2014). *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*. University Printing House, Cambridge, 426–427.

²² Zajączkowski, K. (2020). CSDP Missions and Operations as Instruments of EU Crisis Management – Their Essence, Role and Determinants. *Online Journal Modelling the New Europe*, (34), p. 11.

върховенството на закона в трети държави, преминаващи през период на нестабилност²³. Първата полицейска мисия е изпратена в Босна и Херцеговина през 2003 г., а първата мисия в областта на върховенството на закона – в Грузия през 2004 г. EULEX Косово е единствената мисия с изпълнителни правомощия, а също и най-голямата по отношение на числеността на персонала.

В опит за обобщение ще бъдат посочени още няколко основни характеристики на гражданските мисии на ЕС: географският им обхват не е ограничен от ДЕС или от Европейския съвет (все пак те подчертават ролята на Съюза като регионален играч, който се стреми да разрешава проблеми в непосредственото си обкръжение); имат определен мандат, който не могат да надхвърлят; разгръщат се в международна среда с много други участници в управлението на кризи на различни правни, политически и оперативни нива; реализират се в малък или среден мащаб, което им гарантира по-ниско ниво на риск; обикновено са сравнително малки по размер и служат като политически инструменти на държавите членки и продължение на техните политики; междуправителственият им характер заедно с това, че не предполагат използване на военна сила, провокира повече доверие в приемащите държави; финансират се от определения за ОВППС бюджет, което ги прави по-малко спорни от финансова, а и от политическа гледна точка; по-малко подходящи са обаче за намеса в ситуации на остър конфликт или крайна нестабилност.

Анализът на развитието на гражданското измерение на ОПСО и изяснените общи положения във връзка с гражданските мисии на ЕС дават необходимата основа за разглеждането на по-частния въпрос относно мисиите на Съюза, засягащи част от държавите от Източното партньорство, а именно – Украйна, Молдова, Грузия и Армения. Открояването на тези мисии се дължи на няколко причини. Първо, Източното партньорство винаги е било важна част от Европейската политика за съседство, а отношенията с източните съседи са елемент на стратегическата визия на ЕС в областта на регионалната сигурност. Второ, геополитическата ситуация в т.нар. постсъветско пространство търпи сериозни промени след започването на въоръжения конфликт в Украйна през 2022 г. Трето, налице са изключително актуални развития във връзка с изграждането на гражданските способности на ЕС в региона на Източното партньорство, доколкото някои от мисиите там са установени през 2022 и 2023 г.

Към май 2023 г. в държави или по повод държави от Източното партньорство са създадени, продължават да функционират или тепърва започват да работят шест мисии (пет граждански и една военна):

²³ Tardy, T. (ed.) (2017). *Recasting EU Civilian Crisis Management. Report No. 31*. European Union Institute for Security Studies, Paris, p. 12.

мисията за съдействие в областта на граничния контрол в Молдова и Украйна (**EUBAM Молдова – Украйна**); мисията за наблюдение в Грузия (**EUMM Грузия**); консултативната мисия за реформа в сектора на гражданската сигурност в Украйна (**EUAM Украйна**); мисия за партньорство в Молдова (**EUPM Молдова**); мисия в Армения (**EUMA**) и военна мисия за предоставяне на помощ в подкрепа на Украйна (**EUMAM Украйна**). Всички те, с изключение на EUBAM Молдова – Украйна, са създадени с решение на Съвета на ЕС по ОВППС. Без да се омаловажа фактът, че EUBAM Молдова – Украйна, установена през 2005 г. и EUMM Грузия, учредена през 2008 г., са най-старите и все още функциониращи мисии в региона на Източното партньорство, в статията се разглеждат мисиите, лансирани от 2014 г. до днес, т.е. от момента на влошаване на отношенията на ЕС с Русия. Анализът е от гледна точка на политическите и правните им особености, както и значението им за регионалната международна сигурност.

Засилената активност на Европейския съюз в разглеждания регион е обоснована в Стратегическия му компас от 2022 г., в който се посочва, че Русия се стреми активно да установи сфери на влияние чрез въоръжените намеси в Грузия и Украйна, включително незаконното анексиране на Крим и военната намеса в Източна Украйна през 2014 г., чрез фактически контрол над Беларус и чрез трайното присъствие на руски войски в продължителни конфликти, включително в Република Молдова. Ясно е заявено, че: „в източното съседство, докато Украйна е пряко нападната от руските въоръжени сили, Република Молдова, Грузия и други държави в Южен Кавказ са обект на непрекъснато стратегическо сплашване, на преки заплахи за суверенитета и териториалната си цялост и са въввлечени в продължителни конфликти“²⁴, както и че: „ще засилим сътрудничеството си в областта на сигурността и отбраната с цел укрепване на устойчивостта на източните ни партньори“²⁵.

Русия – най-големият и във военно отношение най-могъщият съсед на ЕС – вече е провокирала Съюза да приложи технократска програма за институционални и икономически реформи в държави от Източното партньорство. Тя обаче не предвижда ефективна реформа на сектора за сигурност със специален акцент върху отбраната и разузнаването. Консултативната мисия на ЕС за постигане на устойчива реформа в сектора на гражданската сигурност в Украйна е създадена с Решение 2014/486/ОВППС на Съвета от 22 юли 2014 г.²⁶ и е разположена през декември 2014 г., за да консултира държавните органи по въпросите на сигурността, полицията, съдебната система,

²⁴ Стратегически компас за сигурността и отбраната. *Op. cit.*, с. 9.

²⁵ Пак там, с. 42.

²⁶ ОВ на ЕС, L 217, 23.7.2014 г.

прокуратурата, борбата с корупцията и правата на човека и да им помага чрез стратегически съвети и практическа подкрепа. От 2022 г. мисията предоставя подкрепа на правоприлагащи органи във връзка с бежанците от Украйна към съседните държави членки и предоставянето на хуманитарна помощ за Украйна. ЕУАМ Украйна, определена през 2015 г. от изследователи като „символична“, е по-скоро индикация за слабост, а не за решителност на Съюза на фона на силното руско политическо и военно влияние в източната част на страната²⁷.

Урокът е научен през 2022 г., когато започва провеждането на военна мисия ЕУАМ Украйна. Тя е установена с Решение (ОВППС) 2022/1968 на Съвета от 17 октомври 2022 г.²⁸ като израз на твърдата позиция на ЕС, че осъжда категорично военна агресия на Русия срещу Украйна. Първоначалният ѝ двугодишен мандат включва индивидуално и колективно, включително специализирано, обучение на персонала на украинските въоръжени сили, както и обучение на териториалните сили за отбрана на Украйна, без обаче да има изпълнителни функции. Трети държави могат да бъдат поканени да участват в мисията – практика още от времето на военната операция *Concordia* във FYROM през 2003 г., за която допринасят 14 трети страни, сред които и България. Особеното в случая на ЕУАМ Украйна е, че тя действа на територията на държавите членки (докато Съветът не реши друго), което влиза в разрез с разпоредбата на чл. 42, пар. 1 на ДЕС, че мисиите се изпълняват извън територията на Съюза, но свидетелства за *sui generis* природата на ЕС, включително от гледна точка на гражданските му мисии.

Набраната от Европейския съюз инерция да действа още по-активно в региона на Източното партньорство, за да изпълнява партньорските си ангажименти и най-вече да потвърди ролята си за укрепване на сигурността там, намира израз в установяването през 2023 г. на мисията в Армения²⁹ и тази в Молдова³⁰. ЕУМ Армения е гражданска мисия на ЕС с двугодишен мандат, а като операция по управление на кризи притежава единна командна верига. ЕУМА започва дейността си на 20 февруари 2023 г., когато е одобрен оперативният ѝ план (OPLAN)³¹. Тя има за стратегическа цел

²⁷ Blockmans, S., & Faleg, G. (2015). *More Union in European Defence. Report of a CEPS Task Force*. Centre for European Policies Studies, Brussels, pp. 8-9.

²⁸ ОВ на ЕС, L 270, 18.10.2022 г.

²⁹ Решение (ОВППС) 2023/162 на Съвета от 23 януари 2023 г. относно мисия на Европейския съюз в Армения (ЕУМА), ОВ на ЕС, L 22, 24.01.2023 г.

³⁰ Решение (ОВППС) 2023/855 на Съвета от 24 април 2023 г. относно мисия на Европейския съюз за партньорство в Молдова (ЕУРМ Молдова), ОВ на ЕС, L 110, 25.04.2023 г.

³¹ Решение (ОВППС) 2023/386 на Съвета от 20 февруари 2023 г. за започване на дейността на мисията на Европейския съюз в Армения (ЕУМА) и за изменение на Решение (ОВППС) 2023/162, ОВ на ЕС, L 53, 21.02.2023 г.

намаляване на броя на инцидентите в засегнатите от конфликти и граничните райони в Армения чрез наблюдение със средствата на рутинното патрулиране и докладване относно ситуацията. По такъв начин мисията ще допринесе за изграждането на доверие между Армения и Азербайджан, за нормализирането на отношенията им на място и дори за постигането на евентуално мирно споразумение между тях. Външнополитическата амбиция на Съюза, който до момента не може да се похвали с принос за разрешаването на конфликта в Нагорни Карабах, е впечатляваща. Разгръщането на ЕУМА в следващите две години ще позволи да се направят изводи за съответствието между амбиции и реалност, реторика и практика.

Мисията за партньорство в Молдова е установена с решение на Съвета на ЕС от 24 април 2023 г. Началото на дейността ѝ зависи от постигането на първоначална оперативна готовност и е предмет на последващо решение на Съвета. Тя също е гражданска мисия с двугодишен мандат и като операция по управление на кризи притежава единна командна верига. ЕУРМ Молдова е резултат от заключенията на Европейския съвет от юни 2022 г., че бъдещето на Република Молдова е в Европейския съюз и от предоставянето ѝ на статут на държава кандидатка заедно с Украйна. Мандатът на мисията е да допринесе за повишаване на устойчивостта на сектора за сигурност в областта на управлението на кризи и хибридните заплахи, киберсигурността и противодействието на опити за външна намеса и манипулиране на информация. Съюзът е категоричен, че ще предостави необходимата подкрепа, за да се справи Молдова с многопосочното въздействие на войната на Русия срещу Украйна, особено що се отнася до енергийната сигурност³².

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящата среда на сигурност, ако гражданските аспекти на ОПСО се развиват и използват правилно, този компонент на политиката може да се превърне в основен и дори стратегически инструмент на ЕС³³, да позволи на Съюза да се открие със собствена идентичност в областта на сигурността, както и да потвърди ценностите му в съответствие със самоидентификацията му като „мека“ или „нормативна“ сила³⁴. ЕС определено не е типичен участник в укрепването на международната сигурност.

Европейският съюз успява да изгради силна правна и институционална рамка на ОПСО, но способността му да действа

³² European Council meeting – Conclusions, EUCO 34/22, 15 December 2022, p. 3. <https://www.consilium.europa.eu/media/60872/2022-12-15-euco-conclusions-en.pdf>

³³ Missiroli, A. Op. cit., p. 61.

³⁴ Juncos, A. E. Op. cit., p. 81.

автономно все още е възпрепятствана от липсата на достатъчно ресурси за провеждане на операции и на единна политическа воля отвъд реториката. От една страна, мисиите на ЕС са показателни за нарастващите му външнополитически амбиции. От друга, липсва реалистичен баланс между нивото на амбиция и наличните ресурси. Тъй като ЕС няма капацитет да се справи с широкомащабни кризи, той може да провежда малки и средни операции или да действа в началото/края на широкомащабна операция. Тясното сътрудничество с НАТО е неизбежно. ЕС и НАТО предлагат два потенциално конкурентни подхода към европейската сигурност, които обаче могат да са съвместими и да се допълват. Това отчетливо се забелязва по отношение на гражданските мисии и мисиите за управление на кризи на ЕС в чужбина³⁵. Остава въпросът дали, генерално погледнато, Съюзът напълно е постигнал първоначалните цели, поставени още през 1999 г. или продължава да реагира *ad hoc* и да усъвършенства политическото и стратегическо „говорене“. В случая на най-новите мисии, лансирани през 2022 и 2023 г. в Украйна и Молдова (вече със статут на държави кандидатки), обаче става дума за предварителна грижа на Европейския съюз за собствената му сигурност. Наред с това ЕС демонстрира косвено пред Русия собствената си значимост в областта на регионалната сигурност, включително по линия на гражданските аспекти на ОПСО. Новата мисията в Армения от своя страна може да се възприеме като опит на Европейския съюз да възстанови и засили влиянието си в тази държава след неуспеха на процеса по подписване на споразумение за асоцииране. Същевременно установяването на EUM Армения изцяло се разполага в контекста на влизането в сила на 1 март 2021 г. на споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между ЕС и Армения.

ЛИТЕРАТУРА:

- Берчев, Д. (2022). *Обща политика за сигурност и отбрана на Европейския съюз*. Издателство „Фабер“.
- Blockmans, S., & Faleg, G. (2015). *More Union in European Defence. Report of a CEPS Task Force*. Centre for European Policies Studies, Brussels.
- Faleg, G. (2020). *The ‘Civilian Compact’. Three Scenarios for the Future*— In: Fiott, D. (ed.), *The CSDP in 2020. The EU’s Legacy and Ambition in Security and Defence*, European Union Institute for Security Studies, Paris, pp. 135-145.

³⁵ Берчев, Д. *Op. cit.*, 291-292.

- Grevi, G., Helly, D., & Keohane, D. (eds.) (2009). *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999-2009)*. European Union Institute for Security Studies, Paris.
- Juncos, A. E. (2020). *Beyond Civilian Power? Civilian CSDP Two Decades on.* – In: Fiott, D. (ed.), *The CSDP in 2020. The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*. European Union Institute for Security Studies, Paris, pp. 74-85.
- Meyer, C. O. (2020). *CSDP Missions and Operations. In-Depth Analysis*, Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, European Parliament.
- Missiroli, A. (ed.) (2016). *The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon. A Handbook*. European Union Institute for Security Studies, Paris.
- Nowak, A. (ed.) (2006). *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper No. 90, European Union Institute for Security Studies, Paris.
- Pirozzi, N. (2015). The European Union and Civilian Crisis Management after Lisbon. *European Foreign Affairs Review*, 20 (2), pp. 287-306.
- Smit, T. (2020). *Increasing Member State Contributions to EU Civilian CSDP Missions*, SIPRI Policy Brief, SIPRI, Stockholm.
- Smit, T. (2019). *Towards a More Capable European Union Civilian CSDP*, SIPRI Policy Brief, SIPRI, Stockholm.
- Tardy, T. (ed.) (2017). *Recasting EU Civilian Crisis Management. Report No. 31*, European Union Institute for Security Studies, Paris.
- Van Vooren, B., & Wessel, R. A. (2014). *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*. University Printing House, Cambridge.
- Zajączkowski, K. (2020). CSDP Missions and Operations as Instruments of EU Crisis Management – Their Essence, Role and Determinants. *Online Journal Modelling the New Europe*, (34), pp. 4-37.

Нормативни и документационни източници:

- Обща визия, общи действия: по-силна Европа. Глобална стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз https://publications.europa.eu/resource/cellar/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1.0010.01/DOC_1
- Решение 2014/486/ОВППС на Съвета от 22 юли 2014 г. относно консултативна мисия на Европейския съюз за реформа в сектора на гражданската сигурност в Украйна (EUAM Украйна), ОВ на ЕС, L 217, 23.7.2014 г.
- Решение (ОВППС) 2022/1968 на Съвета от 17 октомври 2022 г. относно военна мисия на Европейския съюз за предоставяне на помощ в подкрепа на Украйна (EUMAM Украйна), ОВ на ЕС, L 270, 18.10.2022 г.

Решение (ОВППС) 2023/162 на Съвета от 23 януари 2023 г. относно мисия на Европейския съюз в Армения (EUMA), ОВ на ЕС, L 22, 24.01.2023 г.

Решение (ОВППС) 2023/855 на Съвета от 24 април 2023 г. относно мисия на Европейския съюз за партньорство в Молдова (EUPM Молдова), ОВ на ЕС, L 110, 25.04.2023 г.

Решение (ОВППС) 2023/386 на Съвета от 20 февруари 2023 г. за започване на дейността на мисията на Европейския съюз в Армения (EUMA) и за изменение на Решение (ОВППС) 2023/162, ОВ на ЕС, L 53, 21.02.2023 г.

Съвет на Европейския съюз, Заключение на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно създаването на Граждански пакт в областта на ОПСО, 14305/18, 19 ноември 2018 г.

Съвет на Европейския съюз. Стратегически компас за сигурността и отбраната – За Европейски съюз, който защитава своите граждани, ценности и интереси и допринася за международния мир и сигурност, 7371/22, 21 март 2022 г.

Съвет на Европейския съюз. Европейска стратегия за сигурност. Сигурна Европа в един по-добър свят.
<https://www.consilium.europa.eu/media/30803/qc7809568bgc.pdf>

Council of the European Union, Civilian Capabilities Development Plan, 11807/18, 4 September 2018.

European Council meeting – Conclusions, EUCO 34/22, 15 December 2022.
<https://www.consilium.europa.eu/media/60872/2022-12-15-euco-conclusions-en.pdf>