

ВОЕНЕН

Журнал

ДВУМЕСЕЧНО ИЗДАНИЕ
НА МИНИСТЕРСТВОТО НА ОТБРАНАТА

ВОЕНЕН ЖУРНАЛЪ

ЖУРНАЛЪТ ПРЕДСТАВЯ РЕЗУЛТАТИ И НАПРАВКИ НА ПОСРЕДНОСТИ

Майоръ Р. Петровъ.

МАЙ

ГОДИНА I

БРОЙКА I



О Д Ф И И
БЪЛГАРСКИ НАРОДНА ПЕЧАТОВНИЦА
1898.

Списание „ВОЕНЕН ЖУРНАЛ“ предоставя страниците си за материали в областта на военното строителство и политиката за сигурност, както и за важни икономически, социални и други проблеми, имащи отношение към националната сигурност и Българската армия.

Политическата непредубеденост и задълбочеността са единствените критерии за подбор на статиите.

Изразените мнения представят личната позиция на авторите и не бива непременно да бъдат свързвани с официалното становище на Министерството на отбраната.

Адрес на редакцията:
1504 София, бул. „Евлавън Георгиев“ № 82,
Военна академия „Г. С. Раковски“
Тел. 43491 (вътр. 371, 372, 373)
E-mail: MilitaryJournal@yahoo.com

СЪДЪРЖАНИЕ **ВОЕННИ**

ГОДИНА 108
БРОЙ 5

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

9-р Велизар ШЛАМАНОВ (съпредседател), генерал-лейтенант
Гиньо ТОНЕВ (съпредседател), 9-р Тодор ТАГАРЕВ, генерал-майор
Кирил ЦВЕТКОВ, полковник Валери РАЧЕВ, генерал-майор Съби
СЪБЕВ, полковник доц. Иван СИМЕОНОВ, генерал-майор Атанас
ЗАПРЯНОВ, проф. 9. т. и. Цветан СЕМЕРДЖИЕВ, бригаден генерал
Митко АНЕВ, полковник о. з. доц. 9-р Стойчо СТОЙЧЕВ, полковник
ст. н. с. II ст. 9-р Валентин РАДЕВ, генерал-майор Любен ПАНДЕВ,
Руси РУСЕВ, проф. 9-р Тодчо ИВАНОВ, Ваня ЖЕЛЕВА, полковник
Иван МИЛАНОВ, Никола МИХАЙЛОВ, доц. 9-р Изабет КРИВОРОВ,
полковник доц. 9-р Георги ПЕТКОВ, доц. 9-р Пламен ПАНТЕВ, полковник
9-р Красимир ГЕНОВ (главен редактор), Георги РАЧЕВ, Зоя
КРАЧУНОВА, Красимира БОРИСОВА, Пенка ДИМИТРОВА (редактори)

ВОЕННИ ПРОБЛЕМИ

КОМАННО-ЩАБНИ УЧЕНИЯ, ПРОВЕЖДАНИ ПО „ПАРТНЬОРСТВО ЗА МИР“ Иво МАРИНОВ	8
ПРОЦЕДУРИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КРИЗИ Манчо МАНЕВ	19
КОЛИЧЕСТВЕНИ СТОЙНОСТИ НА КАЧЕСТВЕНИТЕ ПАРАМЕТРИ НА БОЙНАТА МОЩ Боти ВИДОЛОВ	24
ЗА СЪЩНОСТТА НА ОГНЕВОТО ПОРАЗЯВАНЕ Дончо ТОДОРОВ	28
ВОЕННАТА ЛОГИСТИКА – МИНАЛО И НАСТОЯЩЕ Бончо БОТЕВ	37
ЛОГИСТИЧНОТО ОСИГУРЯВАНЕ НА ТАКТИЧЕСКИТЕ ФОРМИРОВАНИЯ В БОЯ Иван РАНДЕВ	47
ЛИДЕРСКИ РОЛИ И ПРОФЕСИОНАЛНИ КАЧЕСТВА НА СЪВРЕМЕННИЯ ОФИЦЕР Иван БОНЕВ	53

ПОЛИТИКА ЗА СИГУРНОСТ

СЪВРЕМЕННИЯТ ТЕРОРИЗЪМ И НЕГОВИЯТ ГЕНЕЗИС Йордан НАЧЕВ	60
ЗА НОВА АРХИТЕКТУРА НА ВОЕННАТА СИГУРНОСТ Илия НАЛБАНТОВ	63
С ООН ВСЕКИ ПЪТ, КОГАТО Е ВЪЗМОЖНО, НО БЕЗ НЕПРЕМЕННО ДА Е НЕОБХОДИМО Дейвид ЛО	67

С ООН ВСЕКИ ПЪТ, КОГАТО Е ВЪЗМОЖНО, НО БЕЗ НЕПРЕМЕННО ДА Е НЕОБХОДИМО

Дейвид ЛО*

По време на студената война на някого би могло да му бъде простено, ако е смятал, че ООН и НАТО са на различни планети. Разбира се, връзки между двете организации съществуваша. С изключение на Федерална република Германия¹ всички членки на НАТО тогава, както и сега, бяха и членки на ООН и по принцип бяха доста съвестни при спазване разпоредбите на устава и в съответствие с ангажимента, който бяха поели в преамбюла към Вашингтонския договор, създаващ пакта през 1949 г. Освен това в този договор имаше няколко препратки към устава. В чл. 1 съюзниците поемаха ангажимент „да разрешават каквито и да било международни спорове, в които могат да бъдат въввлечени, с мирни средства“. Член 7 определяше, че договорът „не засяга и няма да бъде тълкуван като засягащ по какъвто и да е начин правата и задълженията по устава или основната отговорност на Съвета за сигурност за поддържането на международния мир и сигурност“. Член 5, който задължаваше съюзниците да упражняват военна солидарност в случай на нападение над когото и да е от тях, черпеше легитимността си от чл. 51 на Устава на

ООН. Въпреки тези юридически връзки обаче конфликтът Изток–Запад маргинализира Съвета за сигурност по време на студената война, както и фактически изключи каквото и да било сътрудничество, дори какъвто и да е контакт между двете организации за сигурност през този период.

Краят на студената война създаде обстановка, която беше много по-подходяща за взаимодействие между ООН и НАТО. И все пак отношенията между двете организации се променяха неравномерно и при значителна двусмисленост. Дори сега, десетилетие след периода на студената война, все още няма добре установени норми, уреждащи начина, по който те да работят заедно.

ООН и НАТО за първи път се озоваха пред един и същ проблем по сигурността в късното лято на 1990 г., след като войските на Садам Хюсеин нахлуха в Кувейт. (Ако бих могъл да внеса лична нотка, показателно за естеството на връзките между двете организации е, че преди това почти не бях имал нищо общо с ООН въпреки факта, че бях член на екипа по политиката на Международния секретариат на НАТО в продължение на около шест години). С кризата в Залива служителите в политическата дирекция на пакта бяха изправени пред въпроса как той да работи с ООН. Трябва ли съюзниците, както в толкова много предишни случаи извън територията им, да участват под национални или други флагове или изобщо да не участват (за повечето от тях това беше нормално)? Или биха ли действали като съюз в отговор на нашествието в Кувейт и биха ли имали мандат на ООН за това?

Въпреки края на конфронтацията между Изтока и Запада нагласите на държавите членки по проблема „извън територията“ нямаше да се окажат толкова различ-

* Авторът е преподавател в Центъра за международни отношения на Кралския университет в Кингстън (Канада) и в Женевския център по политика за сигурност. Статията е поместена в: *Hugh L. D. (ed.). New NATO, New Century: Canada, the United States, and the future of the Atlantic Alliance. Queen's Center for International Relations, Kingston, 2000. В сп. „Военен журнал“ се публикува с любезното съгласие на автора. Независимо от динамично променящите се обстоятелства в света, статията е интересна от познавателна гледна точка.*

ни, колкото очакваха много от нас в НАТО (разбира се, не в краткосрочен план). Всичките важни съображения, които говореха против това НАТО да действа извън границите, дефинирани от чл. 6, се оказаха ефикасни при новите стратегически обстоятелства. НАТО продължи да разглежда себе си като отбранителен съюз, който не иска да рискува да излезе с военна сила извън ограничените с договора предели. Историческите и конституционните ограничения за страни като Германия и Италия от средата на 50-те години на XX век останаха силни. Политическите и стратегическите различия в мненията, характерни за съюзническия подход към различните театри на напрежение през студената война, станаха по-ясно изразени, когато намаления дисциплиниращото въздействие на хладните отношения Изток-Запад. Военните асиметрии, които в някаква степен определяха колебанията на най-слабите членове на пакта да изпращат войски извън териториалния обхват на договора, по никакъв начин не изчезнаха. Напротив, по време на войната в Залива бездната между „имащите“ и „нещо като имащите“ военни щеше да се окаже зееща.

Политиката на Съединените щати – страната, която в повечето ситуации „извън територията“ през първите 40 години на Северноатлантическия съюз беше поела инициативата, не ставаше по-прозрачна или предсказуема. Да разчитат на хегемона за постоянство на ръководството, за другите съюзници оставаше рисковано както винаги, ако не и повече. Единствената настъпила промяна, която очевидно беше основна – загрижеността, че действие извън територията би дестабилизирало отношенията Изток-Запад, се трансформира в по-малко изразено, но все още значително безпокойство, че това ще отчужди Русия. Резултатът бе, че действията извън територията на договора останаха твърде проблематични за НАТО точно когато можеха да се чуят гласове, проповядващи, че той ще трябва или да „излезе от територията“, или да „излезе от бизнеса“.

Както се оказа, пактът в крайна сметка излезе от територията си. Участието му обаче в първия голям конфликт след студената война отрази една преходна ситуация. Докато съюзническият принос вероятно беше решаващ за изхода от кризата в Залива, 16-те страни членки не можаха да постигнат съгласие, че трябва да действат като съюз извън обсега на договора. Някои от тях – т. нар. максималисти, привеждаха доводи, че няма причина

съюзът да не може да действа извън зоната на договора, ако всичките шестнайсет са се споразумели за това. Други – минималистите, твърдяха, че такова действие е изключено, тъй като не е предвидено в договора. Поради необходимостта решението да се вземе с консенсус минималистите удържаха победа. Направеното в обхвата на договора за подкрепа на военните усилия беше на съюзническа основа, а извън обхвата на договора – на не-НАТО основа. И изобщо нямаше каквото и да било съмнение за необходимостта Съветът за сигурност на ООН да даде благословията си „Пустинна буря“ да бъде под ръководството на НАТО?²

Сраженията в Босна през лятото на 1993 г. изправиха съюзниците пред по-различна ситуация. Помежду им се водеше яростен спор как да се реагира най-добре. Американците, които по това време нямаха разположени сухопътни войски там, дадоха да се разбере, че са готови да нанесат въздушни удари срещу босненските сръбски сили, ако обсадата на Сараево не бъде вдигната. Държавите от НАТО, представили умиротворителни сили в ЮНПРОФОР, остро се противопоставиха на такъв ход, загрижени, че е възможно въздействие върху техните войски и върху предоставянето на хуманитарна помощ. Въпросът беше решен с приемането на Резолюция 836 на Съвета за сигурност на ООН, която заплашваше с въздушни удари всяка сила, излагаща на опасност Сараево и която и да било други защитени райони (определени като такива в Резолюция 834 от май 1993 г.).

Именно във връзка с това решение НАТО и ООН установиха процедура, съгласно която и двете страни трябва да са постигнали съгласие, преди самолетите на НАТО да могат да влязат в действие. Първоначално само генералният секретар на ООН или негов представител можеше да инициира искане за въздушни удари. По-късно, през пролетта на 1994 г., беше постигнато съгласие, че НАТО също може да започне процедурата. Въпреки това системата на двоен подход остана тромава и в крайна сметка – неработеща.³

Процедурата на двоен подход подсказа, че при това положение синдромът „извън територията“ е станал синдром „само ООН“. Всъщност НАТО си беше сложил геостратегическа усмирителна риза, която предполагаше, че ще направи всичко, поискано от него от Съвета за сигурност – може би дори нещо по-малко, но не и повече.⁴ Истинският въпрос беше дали това „всичко“ е ефективно. То не се оказа тако-

ва, тъй като броят на жертвите и изселените лица, предизвикани от конфликта пред погледа на ЮНПРОФОР, се увеличи – да не говорим за затрудненията, в които бяха поставени самите умиротворители (много от тях от страни от НАТО), когато в различни моменти не бяха в състояние да се защитават от местните воюващи.

Две години по-късно ООН и НАТО щяха да се окажат в съществено различна ситуация. При явно неефективните усилия на ЮНПРОФОР да бъде овладян конфликтът в Босна ООН отстъпи военното ръководство за опазване на мира на НАТО, действащ с неин мандат. Дейтънското споразумение радикално промени архитектурата на намесата в Босна. Съветът за сигурност продължи да предоставя мандата, но именно НАТО доставяше средствата, осигурявайки необходимата сила в сътрудничество с много други организации и институции (ОССЕ, Съвета на Европа, ЕС, ЗЕС, различни структури на ООН). Всичко се контролираше от върховен представител, който докладваше на Комитета за възстановяване на мира, съставен от представители на страните, участващи с войници и ресурси в усилията за стабилизиране.

Въздушният удар на НАТО над Сърбия през пролетта на 1999 г. отбеляза повратната точка. НАТО, който през предишното десетилетие беше превърнал в религия действието само с мандат на ООН, се озова в положение да действа без такъв в продължение на около 11 седмици – поне не конкретно позволяващ употребата на въздушна сила. В резултат пактът беше силно критикуван. Именно на този фон са разгледани правните, политическите и стратегическите аргументи в подкрепа на тезата за НАТО, работещ с ООН всеки път, когато е възможно, но без непременно да е необходимо.

УСТАВЪТ НА ООН И ЕВОЛЮЦИЯТА НА МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВО

Член 24 от Устава на ООН възлага на Съвета за сигурност „главната отговорност за поддържането на международния мир и сигурност“ – положение, което на свой ред се признава във Вашингтонския договор. Член 39 на устава му възлага и отговорността за идентифициране на заплахите за международния мир и случаите на агресия и за вземане на решение какви отговорни мерки да се предприемат. Член 42 посочва, че именно Съветът за сигурност може да реши да се използва сила за поддържане и възстановяване на международ-

ния мир и сигурност, ако други мерки не се окажат достатъчни. Да се действа в разрез с тези условия, се приема като равносилно да се поставя под въпрос правният ред, на който се основава международната система; някои дори отиват и по-далеч с твърдението, че незачитането на тези норми означава да се предизвика всеобщ хаос.

И уставът, и практиката на ООН обаче предоставят няколко аргумента за омаляване на изключителните правомощия на Съвета за сигурност за вземане на решения. На първо място, уставът определя, че макар и отговорността на Съвета за сигурност за международния мир и сигурност да е първостепенна, тя не е автоматична. Например чл. 24 изисква от него при изпълнението на задълженията си да действа в съответствие с „целите и принципите на ООН“. Както е формулирано в чл. 1, те обхващат задължения да се работи на „принципа за равноправие и самоопределение на народите“ и да се насърчава зачитането на „правата на човека и основните свободи за всички, без разлика на раса, пол, език или религия“ – ангажменти от Всеобщата декларация за правата на човека, която членките на ООН се споразумяха да подкрепят и защитават преди половин век.⁵ Това предполага, че всеки провал във връзка с тези ангажменти ще постави под въпрос основната отговорност на Съвета за сигурност за международния мир и сигурност.

Второто съображение произтича от чл. 39, постановяващ, че Съветът за сигурност, след като е установил съществуването на заплахата за мира, както е дефинирано в глава VII, *прави препоръки* (курсив Д. Л.) или решава какви мерки трябва да бъдат взети. С други думи, отговорността му е да вземе оздравителни мерки, след като веднъж е установил, че съществува ситуация по смисъла на глава VII. В своята Резолюция 1160 от 31 март 1998 г. той се позова именно на нея, за да поиска сръбската полиция да спре прекомерната употреба на сила срещу цивилни лица и АОК да се въздържа от терористични действия. През следващата година обаче Съветът за сигурност показа, че не е способен да подкрепи призивите си с ефективни действия. Той не успя да се справи с отговорността си да вземе ефективни мерки, както се изисква от устава, след като веднъж е дефинирал ситуацията като попадаща под разпоредбите на глава VII. Тези, които осъдиха бомбардировките на НАТО на юридическо основание, настояваха, че те са накърнили суверенитета на Югославия. Така е, но правото на суверенитет не е толкова абсо-

лютно, колкото смятат мнозина. Член 2 на устава подчертава, че ООН обикновено не се занимава с „въпроси, които по същество са под вътрешната юрисдикция на която и да е държава“. Но уставът формулира и принципа за ненамеса, когато се прилагат мерки по глава VII.

Друго съображение е, че традиционният подход към международната сигурност, съсредоточен върху държавите, трябва да бъде съпоставен с нарастващото желание на международната общност да се откаже временно от суверенитет, когато съществува или е надвиснало хуманитарно бедствие. В частност Конвенцията на ООН за предотвратяване и наказване на престъпленията, свързани с геноцид, и Женевските конвенции с техните протоколи вменят в дълг на държавите да вземат мерки за справяне с актовете на геноцид. В този смисъл подобни актове представляват престъпление, което трябва да се разглежда като извършено срещу всички държави.⁶

Съществува и още нещо. Чувствителността на международната общност по отношение на необходимостта да бъде подготвена да се намеси за предотвратяване или спиране на хуманитарни злоупотреби се увеличи драматично след края на студентата война. През 1988 г. Резолюция 43/131 на Съвета за сигурност прогласи, че международната общност трябва да може да отговори бързо и ефективно на призивите на генералния секретар за съдействие при уреждането на извънредни ситуации от хуманитарно естество. През 1991 г. Съветът за сигурност, разглеждайки положението в Северен Ирак, за първи път одобри операция за хуманитарна помощ, като се позова на заплахата за международния мир и сигурност. По-късно той легитимира намесите в Сомалия, Либерия, Камбоджа и Руанда с аргумента, че е налице хуманитарна криза, застрашаваща международния мир и сигурност.⁷ Изглежда нямаше правно основание за по-друг подход към въпроса за суверенитета в случая с Косово, където хуманитарната злоупотреба беше добре документирана и отразена в различни резолюции на Съвета за сигурност.⁸

Въздушните действия на НАТО срещу Сърбия бяха критикувани и поради липсата на изричното им споменаване в съответните резолюции, позволяващо употребата на сила. В няколко случая в миналото обаче резолюциите, които доведоха до намеси, също не бяха конкретни. Резолюция 688 от 5 април 1991 г., позовавайки се на заплахата за международния мир и сигурност, одобри операцията за хуманитарна

помощ в полза на кюрдското население в Северен Ирак. Макар тя да не разрешава конкретно използването на сила, съюзниците, които провеждаха операцията, я изтъкуваха като оправдаваща крайното средство – прибегване до военни действия. Резолюция 770 за Босна третираше ситуацията там като заплахата за международния мир и сигурност, но и тя не одобряваше силата, която в края на краищата щеше да бъде използвана. Вместо това се споменаваха „всички необходими мерки“. Така беше и с Резолюция 940, довела до операцията в Хаити през 1994 г., която трябваше да възстанови управлението на легитимното правителство. Само при кризата в Сомалия Съветът за сигурност конкретно призна правото на интервенция в отговор на вътрешна ситуация, заплашваща според анализа му международния мир и сигурност. Мандатите за последващи действия в Руанда и Албания бяха сходни.⁹ С друг думи, липсата на конкретно разрешение за употреба на сила в Косово едва ли беше новост.

По същия начин тенденцията беше резолюциите на ООН да не споменават НАТО поименно. В Резолюция 1244 от 10 юни 1999 г., основана на изработения с посредничеството на Г-8 текст, пактът беше назован поименно само в анекса.¹⁰ Такъв беше и случаят с Резолюция 1031 от 14 декември 1995 г., утвърждаваща Дейтънското споразумение. Неспоменаването, разбира се, може да действа по два начина. Преди изглеждаше, че то улеснява одобряването на участието на НАТО. В случая с Косово обаче това неназоваване изглежда беше замислено да омаловажи ролята на атлантическата организация.

Две други съображения от правно естество също заслужават коментар. Някои заявяват, че употребата на сила се ограничава до самоотбрана срещу въоръжено нападение съгласно чл. 51 на Устава на ООН. Той признава правото на държавите на индивидуална или колективна самоотбрана срещу въоръжено нападение, докато „Съветът за сигурност вземе мерките, необходими за поддържане на международния мир и сигурност“. Тази клауза е отразена във Вашингтонския договор като легитимираща създаването на НАТО. Обаче в устава не е дефинирано ясно какво е въоръжено нападение, нито има консенсус по този въпрос в международното право. Трябва ли една страна да чака, докато бъде действително нападната, за да отговори легитимно в своя защита? Трябва ли посегателството върху сигурността ѝ пряко да наруши териториалната ѝ цялост, пре-

ди да може да отговори?¹¹ Традиционната юриспруденция би отговорила положително и на двата въпроса. По-съвременният подход би отчел, както това се прави в двете стратегически концепции на пакта от 90-те години на ХХ век, че заплахите за сигурността могат да бъдат непреки или невоенни по характер и да включват неконтролирано придвижване на големи групи хора – особено вследствие на въоръжени конфликти.¹² Такъв беше до голяма степен случаят с Косово в края на зимата и началото на пролетта на 1999 г. Освен това кризата там заплашваше да въвлече четири държави, членки на НАТО, и наистина представляваше сериозна заплаха за сигурността им.

Вторият проблем с чл. 51 е, че той споменава нападения срещу държави членки, а не срещу части от държави като например Косово. Но няма причина Косово с население, надвишаващо това на около 20 % от държавите в света, включително на независимата Словения и потенциално независимата Черна гора, да не се ползва от същото право на защита като други просто защото нападателят в случая е собственото правителство. Да се отхвърлят тези доводи, е равносилно на допускането, че международната общност трябва да е признала Косово като независима държава, за да може да го защитава, или дори нещо повече, че непризнаването на Косово би трябвало да я е освободило от каквото и да е задължение към косоварите. Всъщност този фактор със сигурност е имал роля за желанието на много държави да признаят бившите югославски републики, както може да се твърди, с печални последици. В случая обаче с действията в Косово бяха налице съзнателните усилия от страна на намесилите се да гарантират териториалната цялост на Югославия, дори това да беше с относително ограничаване на суверенитета ѝ, за да се заемат с хуманитарната криза.

Уставът на ООН предвижда също, че Общото събрание може да обсъжда всякакви въпроси, свързани с поддържането на международния мир и сигурност, и да отправя препоръки към Съвета за сигурност. Това обаче може да стане само ако самият Съвет за сигурност не е сезиран или ако той поиска Общото събрание да се произнесе по този въпрос. Въпреки тези ограничения все пак има случаи, при които Общото събрание е реагирало на неспособността на Съвета за сигурност да бъде ефективен в определена ситуация, приемайки собствена резолюция. Първият такъв пример е през 1950 г. с приемането на резолю-

ция „Обединяване за мир“ по времето, когато Съветът за сигурност е раздвоен как да реагира на войната в Корея. Резолюцията предупреждава, че „ако Съветът за сигурност поради липсата на единодушие на постоянните си членове не упражни първостепенната си отговорност за поддържането на международния мир и сигурност“, Общото събрание ще разгледа въпроса незабавно, за да отправи подходящи препоръки към членовете за колективни мерки, включително „употреба на военна сила“.¹³

За Общото събрание съществуваше подобна възможност за избор и в разгара на кризата в Косово. Това, че не се възползва от нея, подсказва, че членовете му смятаха отношението си за достатъчна подкрепа за действията на НАТО, което правеше ненужно да има специални предложения на събранието. От правна гледна точка обаче може да се приеме, че решението на Съвета за сигурност от 26 март за отхвърляне на внесената от Руската федерация проекторезолюция 6659, която призоваваше за спиране на бомбардировките, изрази не само несъгласието на 12 от 15-те членки, гласували против резолюцията, но и на по-широк кръг членки на ООН.¹⁴

ПОЛИТИЧЕСКИ И СТРАТЕГИЧЕСКИ СЪОБРАЖЕНИЯ

Политическите предимства да можеш да действаш с мандат на ООН са съществени. С оглед на почти всеобщото членство в ООН явно има смисъл за дадена страна или група страни да търсят международна подкрепа за намеса всеки път, когато е възможно, и да избягват действия, които биха могли да настроят членовете на универсалния орган срещу тях. Това се отнася особено в случай, че бъдат предприети действия, които предизвикват промени в здравата основа на международната система от държави (държавен суверенитет и териториална цялост) дори ако няма намерение за нещо, свързано с трайни промени на суверенния статут на държавата. Има и очевидни геостратегически аргументи за действия в рамките на мандат на Съвета за сигурност и за уреждане на какъвто и да е спор между петте държави с право на вето (САЩ, Русия, Китай, Франция и Великобритания).

Това е сериозна загриженост и тя със сигурност помогна да се оформи подходът на НАТО към световната организация. Членовете на пакта като правило са много ентузиазирани за използването на възможностите за нови отношения с ООН

В епохата след студената война. Те бяха благосклонни към „Програмата за мир“ на Бутрос Гали през 1992 г. и към надеждата, изразена от генералния секретар, че ООН ще стане „мозъчният център на международната система“. Съюзът беше особено благоразположен към изразената от световната организация амбиция да създаде нови отношения с регионалните организации, каквато е и НАТО.

Ентузиазмът доведе до ангажирането на НАТО на срещата на външните му министри през декември 1992 г. в подкрепа на операциите за опазване на мира с пълномощия от Съвета за сигурност, както и да отговаря положително на всички инициативи, които генералният секретар на ООН може да предприеме в това отношение. Това беше съпроводено с уговорката, че пактът ще се ангажира конкретно за всеки отделен случай и в съответствие със собствените си процедури. Все пак за организация, която едва ли е имала някаво трайно взаимодействие с ООН в продължение на четирите десетилетия на студентата война, това беше значима стъпка. Подкрепата за политическото сътрудничество остана силна в рамките на пакта, което се доказва от стремежа на държавите, членуващи в него, да си осигурят поддръжката на ООН за усилията в Косово, както и мандат за влизането на умиротворителни части в провинцията, щом обстоятелствата през пролетта на 1999 г. вече го позволяваха.¹⁵

От друга страна, през 90-те години се появиха мнения сред членките на пакта за ограничения в сътрудничеството между ООН и НАТО. Основен фактор за това беше представителността на Съвета за сигурност и легитимността на правомощията за налагане на вето (петте постоянни членки). Тези държави, с частичното изключение на Китай и Франция, дължат настоящия си висок статут на това, че бяха победители във Втората световна война. Но макар и да остават във военно отношение най-силните страни в света, промените след 1945 г. са много. Те вече не са единствените ядрени сили и не са толкова представителни за членовете на международната общност, които през 1945 г. наброяваха само 50 държави. Днес тя обхваща 185 държави от петте континента, докато сред постоянните членки са представени само Европа, Азия и Северна Америка. Не е чудно, че призивите за реформа на Съвета за сигурност стават все по-силни.

Освен това поведението на постоянните членки често е в разрез с разпоредбата,

формулирана в чл. 24/2 на устава, призоваваща членовете на Съвета за сигурност да действат в съответствие с „целите и принципите“ на ООН. Злоупотребите са явни. Пекин злоупотреби с аргумента за суверенитет, за да обвини Тайван, че потиска всяко желание за самоопределяне на жителите на острова. Той показа и склонност да използва правото си на вето като средство в кампанията си да присъедини Тайван. Например през февруари 1999 г. наложи вето върху продължаването на мандата на стабилизиращите сили на ЮНПРЕДЕП, разположени по границата на Македония с Югославия, като репресивна мярка срещу признаването на Тайван от Скопие.¹⁶

Що се отнася до Русия, тя показва недостатъчно зачитане в началото на 90-те години на суверенитета на следсъветското пространство, използвайки сили, лоялни на Москва, за да упражни влияние върху отделните републики да следват политика, благоприятна за руските интереси. В конфликта между НАТО и Югославия за Косово Русия и Китай играха роля, която противоречеше на принципите и целите на Устава на ООН. Вярно е, че през цялата 1998 г. Москва последователно подкрепяше Съвета за сигурност и усилията на Контактната група за мир и стабилност в Косово. Но отказът на правителството на премиера Примаков да подкрепи призива на Запада, отправен в контекста на Рамбује, за разполагане на въоръжени международни сили в Косово може би беше решавач за насърчаване съпротивата на Слободан Милошевич срещу въвеждането на такива сили. В този смисъл би могло да се каже, че Москва носи съответствеността за провала на мирните преговори.

Въпросът за доверието се отнася и до Запада – в частност до САЩ. Неизплатените им задължения (над 1 млрд. долара) към световната организация са досадно познати. Те подкрепят политиката на Израел дори когато е в явно несъответствие с Устава на ООН. За много членове на международната общност Вашингтон изглежда твърде готов да прибегне до сила при обстоятелства, които излагат на опасност живота на невинни хора. Освен Югославия през последната година самолети на САЩ бомбардираха три страни. На този фон може би беше изненадващо колко много членове на международната общност бяха готови да подкрепят военните действия с участието на САЩ през март 1999 г.

Още един аспект на „представителността“ заслужава да бъде подчертан тук: въп-

реки всичките си несъвършенства и 19-те членки на пакта са функциониращи демокрации, което трудно може да се каже за Китай или дори за Русия. В действителност позициите, заемани от последните две държави през целия конфликт, са в рязък контраст с отношението на демократичните държави към войната, независимо дали са членки на НАТО, или не. Подкрепата за действията на пакта беше силна в цяла Европа. За разлика от това членките на ОНД с близки връзки с Русия заклеиха бомбардировките на НАТО, въпреки че все пак се появиха на срещата на върха на НАТО през април 1999 г. във Вашингтон (наред с Украйна и всички други страни от „Партньорство за мир“). Само Беларус и Русия си останаха въкъщи. Дори балканските съседи на Югославия позволиха самолетите на НАТО да използват въздушното им пространство, а новият член на пакта – Унгария, разреши излитания за бомбардировки от своя територия.¹⁷

Всичките 15 членки на Европейския съюз подкрепиха въздушната кампания на НАТО. Същото стори и Япония. Арабският свят беше, общо взето, благосклонен, в резултат на което усилията на Куба и Либия да мобилизират Движението на не-обвързаните страни се провалиха. Като че ли да подготвят сцената за последващите събития, членовете на Парламентарната асамблея на НАТО дадоха изумителна подкрепа на срещата си през ноември 1998 г. на твърдението, че НАТО не се нуждае от мандат на ООН за предприемане на военни действия извън територията на договора си.¹⁸

Налице беше двусмислената позиция, заемана от Кофи Анан по конфликта в Косово. Генералният секретар на ООН, който ту настояваше, че НАТО би трябвало да се консултира, ту че не трябвало да се консултира с ООН, преди да предприеме военни действия, каза пред репортери в началото на извънредната сесия на Съвета за сигурност, проведена в деня, в който започнаха бомбардировките, че „наистина е трагично, че дипломацията се провали, но има времена, когато употребата на сила може да бъде легитимна в стремежа към мир“.¹⁹

Някои наблюдатели твърдят, че наемите, които са с мандат на ООН или регионална организация, показват тенденция да са много по-успешни от тези, които са без такъв мандат. Купър и Бердал например посочват действията на ЮНИСИП в Кипър след 1964 г. като успешна операция в сравнение с едностранните турски дей-

ствия на острова десетилетие по-рано. Те също така смятат за успешна сирийската намеса в Ливан след 1976 г., която на два пъти получи одобрението на Арабската лига, а за неуспешна – разположените в Ливан войски през 1982 г. Те се състояха от френски, американски и италиански войски (по-късно и английски), имаха мандат, но той беше даден от ливанското правителство, което явно не беше смятано за неутрално. Същевременно опитът от по-новите намеси – например на толкова отдалечени места, като Грузия, Босна, Сомалия и Хаити, подсказва, че мандатът в никакъв случай не е гаранция за успех.²⁰

Как обаче се оценява „успехът“ на дадена намеса? Нека да вземем случая с Кипър. Някои казват, че ЮНИСИП е провал, тъй като след 35 години съществуване изглежда не е направил кипърските гърци и турци по-податливи на компромис за споделяне на политическите отговорности. Други смятат, че мисията е успех, тъй като е успяла да сложи край на открития конфликт на острова. Проблемът е сходен с мисията в Босна. Разбира се, ако спасяването на живота е критерият за успех, може да има малко съмнение, че ръководената от ООН фаза на операциите там е била катастрофа. Намесата след Дейтън чрез АЙФОР (по-късно ЕС-ФОР) бе много по-ефективна, макар и не чак дотам, че да гарантира връщане на значителния брой бежанци.²¹ Не може да има голямо съмнение, че ситуацията в Босна щеше да се сгромоляса още веднъж, ако НАТО не се беше противопоставил на политиката на Милошевич в Косово.

Най-малкото, което може да се каже, е, че пактът изглежда си е взел поука от ръководените от ООН операции за опазване на Балканите през 90-те години, което спомогна да се формира подходът му към кризата в Косово. Съюзниците, особено САЩ, искаха да избягнат зависимостта на операциите си от прекомерното влияние и контрол на ООН, както беше с операциите в Босна през 1993–1994 г. Затрудненията при убеждаването на Съвета за сигурност да се занимае ефективно със ситуацията в Косово през дванайсетте месеца след избухването на кризата през февруари 1998 г. напомняха за злополучния предишен опит в Босна.

Аргумент в подкрепа на действията на НАТО само в рамките на мандат на Съвета за сигурност е „показният ефект“. Ако пактът действа извън устава, има по-голям риск по-малко демократични страни, индивидуално или групово, да сторят същото. Ако наистина има такъв риск, „преце-

дентите“ не са след действията на НАТО в Косово, а по-скоро – преди тях, т. е. изобщо не са прецеденти. Може би най-красноречивият пример в това отношение е поведението на руските сили в Общността на независимите държави. Руската доктрина за опазването на мира не смята съгласието като предпоставка за мисията. Практически това означава, че от четирите основни операции от този вид, в които е участвала Русия „в близката чужбина“ – Южна Осетия, Молдова, Таджикистан и Абхазия, само последната е с подкрепата на всички страни в конфликта.²² Но дори и в този случай Русия поиска одобрение от ООН за действията си едва след като бяха започнали. Някои наблюдатели са на мнение, че Грузия се е съгласила да подкрепи искането за мандат едва когато е разбрала, че противопоставянето е губещо и пътят с Москва в случая е единственият жизнеспособен избор.²³

Във връзка с това стои и въпросът дали НАТО по принцип е обърнал нечии геостратегически планове с въздушната си кампания срещу Югославия. Според Хенри Кисинджър действията през 1999 г. срещу Белград са отровили отношението между сегашните, някогашните и бъдещите суперсили.²⁴ Освен това случилото се би могло да бъде още едно сполучливо потвърждение на метафората за слагане на каруцата пред коня при положение, че влошаването в отношенията САЩ–Русия и САЩ–Китай беше преди, а не след въздушната война. Китай отдавна смята, че САЩ имат хегемонистични стремежи в Азия и им се противопоставя. Руското противопоставяне на ръководната роля на САЩ пък се появи като фактор с геополитическо значение, след като стана ясно, че разширяването на НАТО ще продължи.²⁵ Изразеният общ руско-китайски интерес към установяване на стратегическо партньорство за неутрализиране на САЩ доста предшества въздушната кампания срещу Югославия, като декларация в този смисъл беше направена на двустранна среща на върха през април 1996 г.²⁶ Неотдавна някои наблюдатели посочиха отслабващия поток от американски преки инвестиции в Китай и от чужди средства в Русия като важни фактори за огорчението в Пекин и Москва.²⁷ При това положение, макар че едва ли може да се каже, че действията на НАТО в Косово са подобрили отношенията на Запада с Русия и Китай, не следва, че ако войната я нямаше, те биха били сърдечни.

Истинският въпрос е доколко действията на НАТО са нарушили стратегическия климат. Няма лесен отговор. Тези, ко-

ито убеждават, че климатът е значително влошен, трябва да се запитат какво би било въздействието върху Косово и региона – да не говорим за влиянието върху доверието към единствената европейска жизнеспособна организация за сигурност, ако пактът просто се беше оттеглил, след като е разбрал, че не може да получи мандат за действие от ООН. Още повече че тогава на карта беше съдбата на репутацията на трансатлантическата организация. НАТО, въпреки всичките си недостатъци, остава единственият институционализиран съюз от държави, способен да се справя ефективно със сериозни заплахи за сигурността в Европа и прилежащите зони. Неприлагането на ефективна контрамярка спрямо политиката на Милошевич в Косово, което също едва ли щеше да успокои Русия, можеше да има обратен ефект и фактически да укрепи положението на югославския ръководител в Москва. По същия начин слабостта на Запада при справянето с кризата вероятно би засилила ръката на стремящите се в Пекин да установят китайска хегемония над Азия.

* * *

Изправени сме пред убедителен пример за способността на НАТО да действа извън рамките на Съвета за сигурност, но все пак оставайки същевременно верен на принципите и процедурите на устава. Аргументът, че НАТО може да действа само с мандат на ООН при умиротворителни ситуации, в най-добрия случай страда от двусмисленост. В международното право не е обосновано ясно, че държавният суверенитет неизменно има предимство пред хуманитарните права. Аргументът за суверенитета е слаб и става по-слаб под въздействието на глобализацията. Политическите предимства на това да се върви с ООН при всички обстоятелства, дори когато световната организация не е способна да предостави ефективно ръководство по въпроси, оправдаващи употребата на сила, изглеждат съмнителни. Това, което се отнася за другите политически организации, трябва да се отнася и за ООН: ако повисоко равнище не може да се справи ефективно с един проблем, отговорността за него трябва да бъде делегирана на долу съгласно принципа за „субсидиарността“. За НАТО да взема решения, които световният орган не може да вземе, е в съответствие с този принцип.

Въпреки това в този извод остава нещо смущаващо, тъй като метатеоретичните му елементи наистина замъгляват важ-

ни въпроси, лежащи в сърцевината на отношенията между НАТО и ООН. На първо място, Европа, въпреки усилията да изгради Европейска идентичност в областта на отбраната и сигурността в рамките на Европейския съюз, още веднъж показа при конфликта в Косово, че е неспособна да се справи с кризисна ситуация в непосредствената ѝ периферия. В частност, че тя няма ефективен отговор на дилемите мнозинства-малцинства, които заплашват периферията, а в края на краищата и сърцето ѝ.

В резултат на това Европа още веднъж беше поставена в положение на зависимост от САЩ за разрешаването на европейски междуетнически конфликт. Въпреки реториката за САЩ като единствена оставаща суперсила Америка се е простряла твърде далеч и в резултат на това е ограничена в обхвата на стратегическия си избор. При неподготовеността на Вашингтон да води война на земята, въздушната стана възможност по подразбиране. Бомбардировките в края на краищата наистина принудиха Милошевич да склочи мир, но едва след като цивилното население в Сърбия и Косово преживя големи страдания. Крайният резултат е, че при последния конфликт за етническа принадлежност, територия и суверенитет Европа трябваше да приеме това, което по същество беше американско решение на европейския проблем. Отношенията между ООН и НАТО в значителна степен зависят от това какви ще бъдат отношенията между САЩ и Европа в рамките на НАТО. Но дори ако последният проблем може да бъде решен, няма гаранция, че се отнася и за първия.

ООН и НАТО могат да работят заедно ефективно и понякога са го доказвали. В началото на статията беше посочено, че след като двете организации изоставиха позицията си от студената война на „две самоти“, отношенията им се промениха по начин, който не беше очакван дори и от експертите. Очевидно при ситуации, когато сплотеността на Съвета за сигурност е висока и желанието на НАТО за намеса също е силно, отношенията между тях

може да процъфтяват; нещо като това, което се получи в случая с Босна след Дейтън. Но до каква степен може да се очаква Босна от 1995 г. да бъде прецедент?

Факторите, действащи срещу това да бъде прецедент, са няколко. На първо място, при вземането на решения Съветът за сигурност е и си остава заложник на различаващите се геополитически интереси на членовете му. На второ място, за изграждането на консенсус в НАТО продължава да се разчита твърде много на американска сила за проблеми, които изискват повече европейско решение. В този аспект и ООН, и НАТО напоследък преживяват нещо подобно на криза на доверие, но дори ако тези проблеми бяха ефективно решени, щеше да остане трета спънка: разработването на нов набор от норми и принципи за ръководене на международната общност, когато е изправена пред ситуации, при които отношенията между две общности неоправимо са се влошили и е необходимо модифициране или прехвърляне на суверенитета.²⁸

Съветът за сигурност по принцип би могъл да бъде на мястото си, за да играе водеща роля в това отношение. На практика обаче репутацията му е всичко друго освен вдъхваща увереност. Косово просто подчертава фундаментални разногласия. В края на краищата въпросът е хората ли съществуват заради държавите, или държавите съществуват заради хората. До известна степен разделенията между постоянните членки отразяват напрежението между толкова сполучливо наречения от Робърт Купър „модерен“ свят и „постмодерния“ свят.²⁹ Три членки на Съвета за сигурност (САЩ, Великобритания и Франция) живеят в постмодерния свят, а Русия и Китай – не. Последниците са, че постмодерните държави са по-склонни от модерните им аналози да се намесват в чужбина по хуманитарни причини. Ако това е така, оптимизмът по отношение на способността на Съвета за сигурност действително да гарантира сигурност изглежда неоправдан.

¹ Федерална република Германия, която стана член на НАТО през 1955 г., беше приета в ООН заедно с Германската демократична република през 1955 г.

² Отношението между ролите в района и извън него е описано в: *The Alliance and Security in the Mediterranean, and the Gulf Crisis*. – In: *Jane's NATO Handbook, 1991–1992*. Coulsdon, UK: *Jane's Defense Data*, 1991, p. 199–201.

³ *Leurdijk, D. The United Nations and NATO in the Former Yugoslavia. The Hague: Netherlands Atlantic Commission/Netherlands Institute of International Relations [„Clingendael“], 1994, p. 42, 62.*

⁴ Разбира се, НАТО направи всичко, поискано от него: от наблюдаване на санкции в Егейско море до предоставяне на ООН на командна структура и военни планове, както и въздушна поддръжка.

⁵ Резолюция 217А(III) на Общото събрание, 10 дек. 1948 г.

⁶ P a e s h t, A. *Humanitarian Intervention between Politics and International Law. Draft general report, Civil Affairs Committee, North Atlantic Assembly, paras 36–37.*

⁷ D i o p, A. *De la mythification de l'humanitarisme a la demystification de la souverainete et de la raison d'etat (paper given at a meeting of experts on state sovereignty and human rights, Montreal, March 1995).*

⁸ Вж. резолюции 1199 от 23 септември 1998, 1203 от 24 октомври 1998 и 1239 от 14 май 1999 г. на Съвета за сигурност на ООН. За доклади за хуманитарната ситуация вж. разделите в уебстраницата за Косово за UNICR, „Хюман райтс уотч“ и „Амнести интернешънъл“.

⁹ *Humanitarian Intervention between Politics and International Law, paras 16–24.*

¹⁰ Анекс 2, ал. 4 на резолюцията посочва следното: „Гарантирането на международна сигурност със съществено участие на Организацията на Северноатлантическия договор трябва да бъде под обединеното командване и контрол и за създаване на безопасна среда за всички хора в Косово, за улесняване на безопасното завръщане по домовете им на всички изселени хора и бежанците.“ Знаменателно е, че резолюцията не споменава, че гарантирането на сигурността трябва да бъде под обединеното командване и контрол на НАТО.

¹¹ S m i t h, E., *Th. Weiss. UN Task-Sharing: Towards or Away from Global Governance? – Third World Quarterly, 18, 3 (1997): 601.*

¹² *The Alliance's Strategic Concept, para. 24, NAC-S (99)65, 24 Apr. 1999 (www.nato.int/docu/pr/1999/pr99-065e.htm).*

¹³ Резолюция 377 от 3 ноември 1950 г. на Общото събрание на ООН. – В: V e t c h e r a, H. *Peacekeeping in the UN and the CSCE: The Normative Framework (unpublished mss, n. d.), p. 5.*

¹⁴ Само Китай и Намибия подкрепиха инициативата на Русия.

¹⁵ *The Role of NATO in Peacekeeping in the Former Yugoslavia. – Fact Sheet, №4 (www.nato.org).*

¹⁶ RFE/RL, 26 Febr. 1999. Тринадесет от 15-те членки на Съвета за сигурност гласуваха за продължаване на мандата на ЮНПРЕДЕП с шест месеца, а Русия се въздържа. Представителят на Словения в

ООН, който председателстваше Съвета за сигурност, заяви, че вето е снижило доверието в ООН, и отбеляза, че това е „тъжен ден за Съвета за сигурност“.

¹⁷ B a u m g a r t n e r, P. *Moscow and Minsk Virtually Alone in Support of Moscow. – RFERL News line, 12 Apr. 1999.*

¹⁸ *Assembly Says NATO Does Not Need UN Mandate. – Reuters, 13 Nov. 1998 (cnn.com/WORD/europe/9811/13/BC-NATO-UN-MANDATE.reut.index.html).*

¹⁹ A n n a n, K. *UN Should Have Been Consulted. – CNN report with AP and Reuters contributions, 24 March 1999 (CNN Interactive, cnn.com/WORLD/europe/9905/24/kosovo.reax).*

²⁰ C o o p e r, R., M. Berdal. *Outside intervention in Ethnic Conflicts. – Survival 35 (Spring 1993).*

²¹ Според уебстраницата на UNICR само 3% са се завърнали по домовете си до пролетта на 1999 г.

²² R o t h, D. *Russia's New Military Doctrine and the Internal and Regional Use of Force. – In: Coming together or Falling Apart: Regionalism in the Former Soviet Union. Kingston: Queen's University Center for International Relations, 1997, p. 67–68.*

²³ T c h a n t o u r i d z e, L. *The States of the Caucasus and their Neighbors. – In: Coming Together or Falling Apart?, p. 87–89.*

²⁴ Kissinger, H. *New World Disorder. – Newsweek, 31 May 1999 (www.peaceinbalkans.freeserve.co.uk/articles/kissinger.htm).*

²⁵ L a w, D. *Why Spain Should Have Been NATO's Last New Member. – In: The Future of NATO: Enlargement, Russia, and European Security. Montreal and Kingston, 1999, p. 35–50; K o r t u n o v, A. NATO Enlargement and Russia: In Search of an Adequate Response. – In: Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance. Kingston: Queen's University Center for International Relations, 1996, p. 69–92.*

²⁶ L a w, D. *Principal Directions of Russian Foreign Policy in the CIS. – In: Coming Together or Falling Apart?, p. 46.*

²⁷ *1999 Annual Forecast: A New and Dangerous World. – Global Intelligence Update, 4 Jan. 1999 (www.stratfor.com).*

²⁸ G u i c h e r d, C. *International Law and the War in Kosovo. – Survival 41, Summer 1999, p. 19–34.*

²⁹ C o o p e r, R. *The Post-Modern State and the World Order. London, 1996.*

Превод от английски Иван Ключев