



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK POLITOLOGIJA; SMJER MEĐUNARODNI ODNOSI I
DIPLOMATIJA

**„STRATEGIJE I ISKUSTVA EUROPSKE UNIJE U
STABILIZACIJI I IZGRADNJI POSTKONFLIKTNIH DRŽAVA“**

- magistarski rad -

Kandidat

Nevio Bruck

Broj indeksa:

915/II -PIR

Mentor

Doc. dr. Damir Kapidžić

Sarajevo, maj 2019. godine

2019.

BRUCK NEVIO Strategije i iskustva Europske unije u stabilizaciji i
izgrdnji postkonfliktnih država



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK POLITOLOGIJA; SMJER MEĐUNARODNI ODNOSI I
DIPLOMATIJA

**„STRATEGIJE I ISKUSTVA EUROPSKE UNIJE U
STABILIZACIJI I IZGRADNJI POSTKONFLIKTNIH DRŽAVA“**

- magistarski rad -

Kandidat

Nevio Bruck

Broj indeksa:

915/II -PIR

Mentor

Doc. dr. Damir Kapidžić

Sarajevo, maj 2019. godine

Sadržaj

Skraćenice	5
Popis tabela i slika.....	5
Uvod.....	6
1. Teorijska osnova	6
2. Metodološki okvir rada	8
2.1 Problem istraživanja.....	8
2.2 Predmet istraživanja	9
3. Ciljevi istraživanja.....	9
3.1 Naučni cilj.....	9
3.2 Društveni cilj	9
4. Sistem hipoteza.....	10
5. Metode istraživanja	10
Prvi dio	11
1. Europska unija i svijet	11
1.1 Historija i razvoj vojnog savezništva u Europi.....	15
1.2 Vanjska politika i uticaj na Zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku.....	27
1.3 Zajednička sigurnosna i obrambena politika Europske unije.....	30
1.4 Institucije i proces odlučivanja za misije i operacije	39
Drugi dio.....	54
2. Globalna strategija EU.....	54
2.1 Vojne operacije i civilne misije.....	58
2.1.1 Intervju.....	68
2.2 Misije Europske unije: Ukrajina, Mali, Kosovo.....	71
2.3 Lokalne institucije i suradnja.....	81
2.4 Kooperacija i suradnja s partnerima, trening i edukacija	83
3.Zaključak	87
4.Bibliografija	90

Skraćenice

EU- Evropska unija
NATO- Sjeverno Atlanski Savez
ZEU- Zapadno Evropska unija
ZSOP- Zajednička sigurnosna i obrambena politika
ZVSP- Zajednička vanjska i sigurnosna politika
PSC- Političko sigurnosni komitet
EUMS- Vojno osoblje Evropske Unije
EUMC- Vojni komitet Evropske Unije
CMC- Koncept upravljanja krizama
CMPD- Direktorat za upravljanje krizama i planiranje
VP- Visoki predstavnik/ica Unije za vanjsku i sigurnosnu politiku
SSR- Reforma sigurnosnog sektora
DDR- dezintegracija, demobilizacija, reintegracija
ESDP- Evropska politika za sigurnost i obranu
EEAS- Evropska služba za vanjsko djelovanje
EUSR- Specijalni predstavnik Evropske Unije
CIVCOM- Komitet za civilne aspekte upravljanja krizama
CONOPS- Koncept operacije
OPLAN- Operativni plan operacije

Popis tabela i slika

1. Slika broj 1. Grafikon ukupnog broja civilnog osoblja u misijama19
2. Slika broj 2. Grafikon o proporciji vojnog i civilnog osoblja32
3. Slika broj 3. Grafikon izdvajanja za obranu unutar EU u odnosu na GDP.....34
4. Slika broj 4. Grafikon operativnih troškova misija i operacija u članicama ...35
5. Slika broj 5. Ukupna potrošnja na obranu unutar EU u odnosu na GDP37
6. Slika broj 6. ZSOP misije i operacije, pregled trupa59
7. Slika broj 7. Tabela doprinosa članica misijama i operacijama.....77
8. Slika broj 8. Proces treninga za misije i operacije.....83

Uvod

1. Teorijska osnova

Europska unija se nalazi u procesu najveće integracije od kako postoji. Unatoč brojnim problemima kako unutar same Europske unije, tako i na svjetskom nivou, 28 država članica (od 2019. godine 27 članica)¹ je ipak uspjelo profilisati Europsku uniju kao jednog od globalnih aktera uz pomoć svojih efektivnih politika, pogotovo u oblasti ekonomije. Uprkos svemu, problem koji se nameće u posljednjoj deceniji je djelovanje EU izvan svojih granica, odnosno kako zaštititi EU od raznih oblika ugrožavanja iz drugih regiona? Susjedstvo se nalazi u raznim vrstama problema, od oružanih sukoba u Africi do nestabilnih političkih režima na samom istoku Europe, pa do uvijek nestabilnog i problematičnog Balkana. Pitanje koje se nameće je: da li Europska unija ima sposobnost i moć djelovati u kriznim područjima i utjecati da postkonfliktne države u svojoj tranziciji prema miru ostanu stabilne i postignu potpunu neovisnost te ujedno sposobnost da djeluju funkcionalno kao država? Dvije glavne politike koje se tiču djelovanja Europske unije u ovim područjima su Zajednička vanjska i sigurnosna politika te Zajednička sigurnosna i obrambena politika. Zadržavanje ovih politika na nacionalnim nivoima država članica, te rezerviranost prema kreiranju supranacionalnih politika u okviru Europske unije predstavlja jedan od najvećih utega prema etabriranju EU kao zaista globalnog aktera u područjima sigurnosti i odbrane.

„Odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici EU, koja uključuje „postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi mogla dovesti do zajedničke obrane“ nalaze se u drugoj komponenti Lisabonskog ugovora, u Ugovoru o Europskoj uniji. Ova politika spominje se već u preambuli i čini jedan od ciljeva Unije. Svrha je jačanje europskoga identiteta i njegova neovisnost u cilju promicanja mira, sigurnosti i napretka u Europi i svijetu, pa se upućuje na članak 42., koji je toj politici potpuno posvećen. Zajednička sigurnosna i obrambena politika sastavni je dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike. U Ugovoru o Europskoj uniji, u odjeljku 2. Posebnih odredbi o Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici, popisane su odredbe o Zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici. Člankom 42., stavkom 1. ponavlja se konstatacija

¹ Nakon provedenog referendumu Velika Britanija će 2019. godine i formalno prestati biti članica EU.

da je zajednička sigurnosna i obrambena politika sastavni dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike te se utvrđuje da se ona može provoditi civilnim i vojnim sredstvima i izvan Unije. Misije izvan Unije mogu se provoditi samo za potrebe očuvanja mira, sprječavanja sukoba i jačanja međunarodne sigurnosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih nacija. Sredstva potrebna za ostvarenje tih ciljeva osiguravaju države članice.“ (Rudolf, 2014)

„EU misije se obično pokreću na osnovu mandata UN-a ili pristanka države u koju se šalje misija“ (Mix, 2013).

Ideja i zajedničkoj obrambenoj politici za Europu potiče još iz 1948. godine kada su Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska i zemlje Beneluxa potpisale ugovor iz Brisela.(eeas.europa.eu) Ipak, Unija kao akter koji djeluje van svojih granica putem vojnih operacija i mirovnih misija, ima nekoliko prednosti u odnosu na UN, NATO, ili država koje su globalne velesile poput SAD-a, Rusije, Kine. To je prije svega pozitivna slika o Europskoj uniji koju imaju ljudi u drugim dijelovima svijeta. Djelovanje EU nikad nije bilo obilježeno samoinicijativnim i nepomišljenim djelovanjima koja su za posljedicu mogla imati kreiranje još veće nestabilnosti u kriznim područjima. Europska unija zaista posjeduje učinkovite i provodive politike u djelovanju u postkonliktnim državama. Iako nema svoju vojsku ona svoju politiku ne zasniva samo na oružanoj sili, već je globalni akter koji više ulaže u posredovanje i izgradnju političkih, pravosudnih i ekonomskih kapaciteta država koje su proizašle iz oružanog sukoba i rata. Ona nastoji da asistiranjem, davanjem preporuka i treningom domaćeg stanovništva uspije izgraditi stabilan i funkcionalan državni aparat i samu državu koja će moći djelovati samostalno i neovisno od drugih država. Fokus njenog djelovanja je ulaganje u ekonomiju postkonfliktnih država, izgradnja pravnog poretku, izgradnja demokratskih institucija , vladavina prava ,zaštita ljudskih sloboda i stvaranje stabilnog političkog sistema. EU djeluje i na upravljanju konfliktima, očuvanju mira, prevenciji konfliktata i izgradnjom države.

Od 2013. godine Europska unija je krenula u još veću integraciju u oblasti sigurnosti i obrane. Lisabonskim ugovorom ojačana je pozicija Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku, a sa dolaskom Federice Mogherini ova pozicija je u punom smislu dobila značenje jer je njen rad rezultirao sa dosta promjena unutar EU prvenstveno u vezi efikasnosti i koordinacije. „U prosincu 2016. Europsko vijeće potvrdilo je provedbeni plan za sigurnost i obranu. Provedbenim planom utvrđuje se smjer u kojem će se razvijati sigurnosna i obrambena politika

EU-a. Ugledajući se na Globalnu strategiju EU-a, provedbeni plan usmjeren je na tri strateška prioriteta: odgovor na vanjske sukobe i krize, izgradnju kapaciteta partnera, zaštitu EU-a i njegovih građana ² (Europsko vijeće, 2018). Ono što predstavlja problem i uteg u sprovođenju politika u oblasti sigurnosti i obrane jeste 28 različitih interesa unutar Europske unije, te stalnog pregovaranja oko zajedničkog nastupanja prema vani. Svaka od institucija EU ima određenu ulogu u provedjenju ovih politika. Postoji i veliki broj agencija i službi koje asistiraju u aktivnostima institucija EU i tako doprinose efikasnijem radu. Jedan od problema je i izlazak Velike Britanije iz EU što će utjecati na budžete za provođenje politika sigurnosti i obrane, finansiranje misija i operacija ali i napuštanje institucija, agencija i službi EU od strane velikog broja vojnika, policajaca i osoblja iz Velike Britanije.

Ono što je evidentno je da su vojne operacije i civilne misije postigle određene uspjehe i rezultate. Na osnovu toga EU je odlučila da intenzivira, unaprijedi i poboljša svoje politike u oblasti sigurnosti i obrane. S porastom prijetnji i nestabilnosti u regionu, države članice su spremne na veću pomoć državama zahvaćenim ratovima te na stvaranje većeg kompromisa unutar EU. Prisustvo EU vojnika i policajaca na teritorijama država zahvaćenim sukobima dovelo je do smirivanja situacije i prestanka oružanih sukoba, te smanjivanju broja civilnih žrtava.

2. Metodološki okvir rada

2.1 Problem istraživanja

Osnovni problem istraživanja je djelovanje EU u postkonfliktnim državama kroz analiziranje sigurnosne i obrambene politike EU i strategija koje primjenjuje. Analizirat će se vojne operacije i civilne misije kao glavni način na koji EU djeluje u postkonfliktnim državama.

- Da li djelovanje Europske unije u postkonfliktnim državama dovodi do prekida sukoba i uspostavljanja mira i sigurnosti u tim državama?

² Dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/hr/policies/defence-security>. Datum pristupa 18.01.2018.

- Jesu li se postojeće europske politike u oblasti vanjske politike, sigurnosti i obrane pokazale kao efikasne i djelotvorne, i jesu li utjecale na izgradnju stabilnih i funkcionalnih država?
- Da li su vojne operacije i civilne misije EU ispunile svoje ciljeve u postkonfliktnim državama?
- Da li je složen unutarnji sistem i proces donošenja odluka unutar EU efikasan i djelotvoran, posebno u oblasti sigurnosti i obrane?

2.2 Predmet istraživanja

Predmet istraživanja će biti analiza strategija i politika EU u kriznim područjima, kao i misija EU pokrenute kako bi se zaustavio oružani sukob dvije zaraćene strane ili kako bi se našlo rješenje koje odgovara objema stranama uz posredovanje EU. Proučavat će se i konkretno djelovanje EU preko njenih vojnih operacija i civilnih misija kako bi se krenulo u obnovu i normalizaciju stanja u državi koja je zahvaćena sukobom. Analizirat će se i različiti stavovi i ideje unutar same EU oko toga kako treba djelovati izvan granica EU i utjecaj samih članica na kreiranje jedinstvene strategije i akcionih planova.

3. Ciljevi istraživanja

3.1 Naučni cilj

Ovaj rad će dati doprinos i produbiti stručno znanje o strategijama i djelovanju Europske unije u postkonfliktnim državama, sredstvima i mehanizmima pomoću kojih ona djeluje kao i ciljevima koje želi postići. Predstavljeni nalazi i zaključci mogu stvoriti polaznu osnovu za buduće još detaljnije analize o proteklom, trenutnom i budućem djelovanju EU i novim strategijama prema transformiranom i nestabilnom okruženju zahvaljujući pozitivnim primjerima iz prošlosti.

3.2 Društveni cilj

Stručni radovi i analize na datu temu predstavljaju temelj za dublja saznanja o sposobnosti i odlučnosti djelovanja EU preko svoje vanjske, sigurnosne i odbrambene politike u državama koje su zahvaćene sukobima ili su tek izašle iz rata te nemaju sposobnost i snagu izvršiti tranziciju prema mirnoj izgradnji države. Razumijevanje uloge i nadležnosti EU u ovoj

oblasti je jako bitno jer je EU svakim danom sve više involvirana u globalna krizna žarišta gdje djeluje preko svojih politika i strategija u nastojanju da postane akter koji će uz razumijevanje povijesnih činjenica usklađivati svoje planove i akcije u postkonfliktnim oblastima.

4. Sistem hipoteza

4.1 Generalna hipoteza

Europska unija je preko svojih politika, strategija i planskog djelovanja u oblasti sigurnosti i obrane uspjela spriječiti izbjijanje sukoba i očuvati mir u postkonfliktnim državama.

4.2 Posebne- pojedinačne hipoteze

1. Zajednička vanjska i sigurnosna politika, kao i Zajednička sigurnosna i obrambena politika su omogućile Europskoj uniji da djeluje efikasnije van svojih granica.
2. Vojne operacije i civilne misije su bile uspješne u stabilizaciji i očuvanju mira u postkonfliktnim državama.
3. Europska unija primjenjuje novi pristup u globalnoj politici, gdje u postkonfliktnim državama djeluje primjenom ekonomskih, socijalnih, pravosudnih instrumenata i pomoći.
4. Sprovođenje Zajedničke sigurnosne i obrambene politike je otežano strukturon i organizacijom institucija te pravnim poretkom EU.

5. Metode istraživanja

U analitičkoj studiji na definisanu temu koristit ćemo poznatim tehnikama istraživanja. Metode koje će biti korištene u fazama prikupljanja i obrade podataka su: analiza sadržaja, komparativna metoda te case study, koji će obuhvatiti djelovanje EU u Ukrajini, Maliju i na Kosovu. Za potpunu analizu koristit će se i tehnika intervjuja sa predstavnicima delegacije EU i EUFOR-a u Bosni i Hercegovini.

Prvi dio

1. Europska unija i svijet

Da bi se upoznali s temama vanjske i sigurnosne politike, i sigurnosne i obrambene politike Europske unije, važno je dati kvalitetan uvod koji će pojasniti situaciju u svijetu i kako se ona reflektira na samu Uniju. Pošto se rad bavi temom sigurnosne i obrambene politike ona svoj pravi razvoj doživljava od početka 1990-tih, pa ćemo taj vremenski period uzeti kao dobar uvod za ono što se dešava danas. Turbulentne 1990-te godine su se krenule nazirati već sa padom Berlinskog zida i nešto kasnijim ujedinjenjem Njemačke. Krvavi sukobi na Balkanu koji su bili posljedica raspada Jugoslavije³, brojni ratovi na afričkom kontinentu koji su bili posljedica postkolonijalnih politika europskih zemalja, sukobi na Bliskom istoku i disolucija Sovjetskog saveza⁴ predstavljali su krupne događaje i velike izazove na kraju 20. stoljeća. Europska unija u to vrijeme nije posjedovala međunarodnu snagu i ugled kakav uživa danas, pa svi ovi događaji nisu uspjeli da izazovu ujedinjenu reakciju članica Unije. Jedine dvije velike sile u Europi, Francuska i Britanija, bile su zaokupljene svojim geopolitičkim i geostrateškim interesima pa su selektivno birali gdje će i na koji način poduzimati svoje akcije.

Sa sklapanjem ugovora iz Maastrichta pokreću se europske politike i Unija dobija na svojoj važnosti. „Britanski diplomat Richard Cooper je tijekom 2000-ih tvrdio da su europske države izgubile svoje geopolitičke instinkte i umjesto toga stvorile sustav političke suradnje usmjeren na daljnji razvoj dobrobiti svojih građana, promicanje trgovine i mirno rješavanje sukoba, a anarhija ostaje temelj stvarnosti u području sigurnosti za većinu dijelova svijeta. Nasuprot tome, u Europi, kooperativne strukture jačaju suverenitet jačanjem sigurnosti. Ako postmoderni sustav bolje štiti vašu sigurnost od ravnoteže moći, onda to ojačava vašu sposobnost da izvršavate svoj suverenitet.“(Engberg, 2014) Od 1990-ih godina svijet se dosta promijenio. Brojni ratovi i intervencije u drugim dijelovima svijeta su utjecali i na Europsku uniju. Sjedinjene Američke Države više nisu toliko dominantni u međunarodnim odnosima kao prije jer su Rusija, Kina dosta agresivnije i angažovanije počele da šire svoj uticaj u drugim dijelovima svijeta. Svjetski

³ Hrvatska, BiH, Slovenija postaju neovisne države.

⁴ Stvaranje velikog broja malih država na istočnim granicama Unije

poredak je jako nestabilan, postoji veliki broj slabih i propadajućih država a izdvajaju se one u Africi, Bliskom i Srednjem istoku, pogotovo nakon Arapskog proljeća (2013. godine) od kojeg se neke zemlje još uvijek oporavlјaju. UN je kao organizacija izgubila na svojoj važnosti i jačini zbog djelovanja velikih sila, a skorašnji period je u Europi obilježen velikom napetošću između NATO-a i Rusije te povećanog broja vojnika koji se nalaze na granicama Europske unije. Svijet je još uvijek dosta nestabilan a u međunarodnim odnosima zemlje ne uspijevaju riješiti probleme i sukobe pa je uvijek prisutna opasnost od novih kriza koje bi mogle uzdrmati i EU.

Trostubna struktura iz Maastrichta je predstavila veliki napredak u provođenju politika prema unutra i prema vani. Sastanci Europskog vijeća koji se se dešavali od tada su svaki na svoj način donijeli nešto novo i EU je stalno napredovala i bila je sve povezanija i čvršća a politike su bile sve efikasnije i djelotvornije. Jačanje Unije se reflektovalo i na nekoliko krugova proširenja te ona danas broji 28 članica iako vrijedi istaknuti da je pokrenut proces za izlazak Velike Britanije što će se negativno odraziti i na nju ali i na Uniju. Europska unija se dosta promjenila odnosno dosta je napredovala od Maastrichta. Izdvaja se Lisabonski ugovor koji je označio novi period u odnosima unutar Europske unije. Ojačao je institucije a zemlje članice su krenule sa efikasnijim i povezanijim radom i uspostavom boljih odnosa. Najbolji primjeri napretka EU su brojne politike, propisi, akti koji definišu različite oblasti i tačno određuju domen djelovanja zemalja članica i njihovu nadležnost a na drugoj strani određuju nadležnosti institucija EU. Ekonomski se stalno razvija i na tom polju prijeti SAD-u i Kini. Što se tiče sigurnosti i obrane, i pored svega, i tu je dosta napredovala a najbolji pokazatelj su pokrenute misije i operacije. Ono što se može zaključiti je da bi ako želi da još više napreduje i ojača sebe kao Uniju zemalja, trebala da sproveđe još jednu reformu unutar sebe gdje bi se konačno pozicionirala kao glavni akter u međunarodnim odnosima što to sada nije uzimajući u obzir različite nacionalne interese članica i još uvijek preovladavanje nacionalnih politika nad onim zajedničkim.

Već je početkom 2000-ih godina došlo do shvatanja da će Europa morati biti u mogućnosti da pokrene autonome intervencije u drugim zemljama koje su zahvaćene sukobom. Da bi dobila potrebne sposobnosti i izgradila neophodne kapacitete morala je napraviti svoju strategiju i planove akcija. Američka invazija Iraka pokreće EU angažman na izradi ovih politika i to je trenutak koji se uzima za pokretanje priče o operacijama i misijama koje će EU poduzimati kako bi širila svoje politike dobrog upravljanja, demokracije, zaštite ljudskih prava, i brojnih reformi.

Od tog trenutka Unija je shvatila da je najslabija kada ima različite stavove svojih članica pa se od tada nastoji povećati i ojačati zajedništvo Unije te se uvijek nastoji doći do konsenzusa koji će odgovarati svima. Članice ipak ostaju glavne u kreiranju svojih vanjskih politika i odlučivanja o intervencijama u drugim dijelovima svijeta ali je neosporno da su europske politike očvrsnule i da je Unija povezanija i čvršća u odnosu na periode od prije 10 do 15 godina. Sa novom strategijom iz 2003. godine Europa je pokrenula i svoje prve operacije upravo na prostoru Balkana, u Makedoniji i Bosni i Hercegovini. Nakon toga ona prvi put šalje svoju vojnu operaciju i na Afrički kontinent. „Proteklo desetljeće pokazalo je da aktivnosti EU-a ovise o vremenskim okvirima i okolnostima te da utječu na političke i strateške odluke država članica koje se tiču raspoređivanja ZSOP-a. Do sada se EU rasporedio tamo gdje drugi nisu bili sposobni ili voljni, ili gdje je bilo potrebno fleksibilno i brzo reagiranje koje bi samo EU mogla ostvariti.“(Tovornik, i grupa autora, 2017, str.39) Do danas, Unija je poduzela više od 30 civilnih i vojnih misija diljem svijeta a neke od njih su još uvijek aktivne. Iako je isprva pokazivala određene slabosti i nedostatak kapaciteta Unija je nastojala kroz te procese djelovanja izmjeniti i ojačati svoje politike i uvesti produktivnije instrumente za provedbu politika. Članice su spremnije na zajedničku akciju iako još uvijek problem predstavljaju nacionalne politike koje se nekad razlikuju od akcija koje EU želi provesti. Uvođenjem civilnih misija u svoj spektar djelovanja i donošenjem nove globalne strategije koja preopoznaje važnost kombiniranja civilnih i vojnih sredstava u misijama i operacijama Unija mijenja svoje djelovanje prema postkonfliktnim državama. Sveobuhvatni pristup, reforma sigurnosnog sektora (SSR), uspostavljanje vladavine prava (ROL), razoružavanje- demobilizacija- reintegracija (DDR) su neke od mjera i instrumenata koje EU koristi u svojim operacijama i misijama. Shvatila je da za uspješno intervenisanje u drugim državama nije dovoljno koristiti samo vojne trupe već je neophodno imati i civilne snage zadužene za uspostavljanje rada i efikasnosti institucija države koje su nakon sukoba uništene. Unija je danas povezanija i jača u polju sigurnosti i obrane. Razvila je donekle i svoje kapacitete za djelovanje misija i operacija iako predstoji još dosta posla pogotovo što se tiče treninga i odabira osoblja koje se šalje u misije ali i jasnog razumijevanja situacije koja vlada u nekoj postkonfliktnoj zemlji gdje se šalje misija ili operacija. Unija je danas odlučnija kada treba djelovati iako još uvijek postoji problem oko postizanja konsenzusa za pokretanje misija uzimajući u obzir različite interese zemlaja članica.

Izlazak Britanije iz EU⁵ će predstavljati problem jer će se pojaviti problem sa finansiranjem misija i operacija EU a i samih snaga EU koje djeluju na drugim kontinentima jer će biti oslabljene povlačenjem osoblja Britanije te neće moći predvoditi buduće akcije. Afrički kontinent predstavlja najveću opasnost i zabrinutost zbog nestabilnosti i velikog broja slabih i propalih država koje prijete drugim državama i njihovoj stabilnosti. Bliski istok je moguće područje na kojem će Unija morati pokazati više inicijative i odlučnosti da zaštiti svoje partnere, ali i članice koje su u neposrednoj blizini tih država. Zemlje Balkana napreduju prema EU a ozbiljnije unutrašnje probleme imaju i Bosna i Hercegovina te Kosovo. Ovo su najvažnija područja u kojima će Unija morati bazirati svoje djelovanje ali je primjetno da ona svojom vanjskom politikom pokušava proširiti svoj krug djelovanja i uticaja (južna Amerika, Azija).

Pregledom misija i operacija koje je EU poduzimala u svijetu pokušat ćemo istražiti koliko su one bile uspješne i da li su postigle očekivane rezultate. Bit će govora i o novoj globalnoj strategiji kao i o nadležnostima institucija i tijela EU te procesa pokretanja operacija i misija. EU surađuje sa Unijom kada su u pitanju intervencije i pomoć trećim državama ali i finansiranje Unije. Početni strah NATO saveza zbog kreiranja sigurnosne i obrambene politike se pokazao pogrešnim jer EU nema namjeru preuzeti funkciju NATO-a. Ona nije ni sposobna da organizuje jedinstvenu EU vojsku jer nema interesa zemalja članica. Veliki broj postkonfliktnih država pruža šansu Uniji za daljnje djelovanje ali ona mora imati izrađen obrazac po kojem će postupati u tim situacijama što znači, prepoznati kruz na vrijeme, djelovati, imati ciljeve, vremenski period, i kojem rezultatu će težiti. Za Engberg „ZSOP misije su vjerojatnije kada se pristanak utjecajnih lokalnih aktera može osigurati i manje vjerojatno kada taj faktor ne dobije. EU će, po njezinoj procjeni, vjerojatno poduzeti autonomnu vojnu misiju kada se ona može identificirati kao prilika, a ne kao izazov: drugim riječima, kada su interesi i instrumenti koji se koriste smješteni u onome što ona naziva niskom do srednjom propusnost; ali ako su ili interesi nastajanja slabi ili ako je sama misija visokog rizika, operacija postaje manje vjerojatna.“ (Howorth, 2007, str.164).

⁵ Održan 23.06.2016 na kojem se većina građana odlučila za izlazak iz Unije.

1.1 Historija i razvoj vojnog savezništva u Europi

Europska unija se 30 godina bavila ekonomijom i trgovinom izbjegavajući pitanja vojne moći i prinudne diplomacije. Priča o europskim institucijama je počela sa pričom o obrani. Neuspjeli su bili brojni pokušaji organiziranja europskog obrambenog saveza poput Francusko-Britanskog ugovora iz Dunkirka 1947. godine⁶, planova za Zapadnu Europsku Uniju (ZEU) 1947-1948. godine⁷, Briselski ugovor 1948. godine⁸, Fouchetov plan 1962. godine⁹ te na kraju ponovnog aktiviranja ZEU 1973. godine. Svi ovi pokušaji su bili formulirani u kontekstu Hladnog rata i pokušaja Europe da se odvoji od utjecaja SAD-a. Pedeset godina Francuska i Velika Britanija nisu uspijevale pronaći rješenje upravo zbog njihovih različitih odnosa sa SAD-om. Kod Velike Britanije je uvijek postojao strah od američkog izolacionizma i sumnje da europoljani zajedno nikad ne bi mogli organizirati efikasnu obranu i vojni savez koji bi funkcionirao i štitio europski kontinent od opasnosti. U ovom vremenu ove dvije države su bile jedine prave vojne sile u Europi. Stvari se naglo pokreću 1980-ih zbog mijenjanja stava Velike Britanije i nuklearne opasnosti koja je zavladala krajem Hladnog rata. ZEU¹⁰ je u svom osnivačkom dokumentu u ciljevima potvrdila da EU integracije neće biti potpune dok se ne prošire na područja sigurnosti i obrane. ZEU je pružila okvir za kreiranje Europske obrambene politike. Poslije Lisabona ona je inkorporirana u EU. Primarna uloga organizacije je bila ponuditi zajedničku vojnu pomoć u slučaju agresije i stvorila je jaku bazu za razvoj europskih obrambenih kooperacija. Između 1954-1984. godine korištena je kao Forum za konsultacije i diskusiju praveći značajnu kontribuciju dijalogu za europsku sigurnost i obranu. U Rimu se 1984. godine desila reaktivacija ZEU i fokus se prebacio sa unutrašnjih pitanja EU na potencijalne krize u drugim regijama.

⁶ Ugovor Alijanse i zajedničkog pomaganja. Bio je usmjeren na mogući njemački napad poslije Drugog svejtskog rata.

⁷ Europski obrambeni savez uspostavljen između Francuske, Velike Britanije i zemalja Beneluxa s ciljem implementacije ugovora iz Brisela iste godine.

⁸ Osnivajući ugovor Zapadne unije 1948-1954.

⁹ Stvaranje „Unije država“. Cilj je bio da Francuska zadrži ravnotežu moći u Europi.

¹⁰ „ZEU je nastao iz Ugovora iz Bruxellesa 1948. kao tijelo za koordinaciju obrambenih politika pet zemalja potpisnica (Velika Britanija, Francuska, Belgija, Nizozemska, Luksemburg). NATO je 1949. godine učinkovito zamjenio kao značajnu obrambenu organizaciju, ali je ponovno pokrenuta kada su se Njemačka i Italija pridružile NATO-u 1955. kao nadzorna organizacija za praćenje usklađenosti s uvjetima ugovora. Postala je organizacija koja okuplja članice EU koje su također bile članice NATO-a, ali su ostale relativno neaktivne sve dok se ponovno nisu aktivirale 1980. godine. Većina njezinih aktivnosti učinkovito je ukinuta 1999. godine i prebačena u EU. U povijest je otišla u lipnju 2011. godine.“(Howorth, 2007)

Tijekom 1989. godine unutar Europe se sve više kreće zagovarati ideja da se ona sama organizira u području sigurnosti i obrane neovisno od SAD-a. Pad Berlinskog zida¹¹ izazvao je ogroman potres u međunarodnim odnosima te je iz korijena promjenio geopolitičku situaciju u svijetu, a donio je nove opasnosti i izazove. Nekoliko mjeseci poslije Unija je predstavila Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP)¹² a taj događaj je povezan i sa uvođenjem zajedničke valute od strane Europske centralne banke¹³. Mora se istaknuti da se Europa u razdoblju 1990-ih suočila sa brojnim svjetskim krizama i problemima s kojima su se zemlje Europe morale nositi pojedinačno, poput napada Iraka na Kuvajt i Zaljevskog rata¹⁴ koji je uslijedio 1991. godine, te početku krvavih sukoba na Balkanu. Sve ovo je predstavljalo trostruki izazov za Europsku zajednicu. ZVSP je u svom početku bila nerazvijena i svaka država članica je sama odlučivala o svojim akcijama bez pokušaja dolaženja do zajedničkog stava ili zajedničke akcije. Nespremnost europskih zemalja je nešto što je obilježilo taj period, a posebno se ističe Francuska kao jedan od dva lidera tadašnje Europe. Očigledno je bilo da su europske sile u vojnem smislu dosta zaostajale i da su potpuno zanemarile područje sigurnosti i obrane ali i cjelokupne reforme svojih oružanih snaga. Svi osim Velike Britanije su shvatili koliko su vojno ovisni o SAD-u i njihovoj opremi i tehnologiji, i kolike bi probleme mogli imati ne pristupi li se ovom problemu ozbiljno, i ne kreće li se odmah sa reformama. Na početku je bilo dosta sumnji o ideji Europske unije kao i o samoj ideji zajedničke obrane. Potpisivanjem Maastricht ugovora, cilj iz 1957. godine o još povezanijoj Uniji, je bio ostvaren. Ugovorom su vanjska i sigurnosna politika, pravosuđe, i unutarnji poslovi ostali unutarvladini, stoga su i dalje bili vođeni od strane država članica. Ugovor iz Maastrichta kojim je uspostavljena Europska unija sa svojom trostubnom strukturom, i s kojim je krenuo prvi veliki napredak u oblasti vanjske i sigurnosne politike, dešavao se u momentu raspada Jugoslavije i početku ratova na Balkanu. Bio je ovo prvi ozbiljan izazov za Europsku uniju jer se kriza dešavala u njenoj neposrednoj blizini. EU je na ovom primjeru pokazala potpunu nespremnost u reagovanju i nemogućnost poduzimanja bilo kakvih akcija. Iz balkanske dileme izrođio se europski sigurnosni i obrambeni identitet, koji bi dopustio europskim snagama da posude sredstva i vojnu opremu od NATO-a. Europski sigurnosni i

¹¹ 9.11.1989 godine se označava kao pad Berlinskog zida. Zid je bio barijera dugačka 160km koja je odvajala Zapadni od Istočnog Berlina a predstavljao je i granicu između komunističkog istoka i demokratskog zapada.

¹² Zajednička vanjska i sigurnosna politika

¹³ „U lipnju 1988. godine Europsko vijeće potvrdilo je cilj progresivne realizacije Ekonomsko monetarne unije (EMU). Njime je osnovan odbor kojim predsjeda Jacques Delors, tadašnji predsjednik Europske komisije, koji će proučavati i predlagati konkretne faze koje će da vode do te unije.“(European Central Bank, 2019)

¹⁴ SAD i koalicija okupljena za intervenciju protiv Iraka zbog napada na Kuvajt.

obrambeni instrument¹⁵(ESDI) je želio sve raditi u okviru NATO-a ali samo sa europskim državama i njihovim trupama. ESDI je dosegnuo najveću tačku djelovanja 1996. godine dopuštajući da EU koristi NATO imovinu pod Berlin plus sporazumu¹⁶.

ZEU se pokazala kao slab i neefikasan akter i služila je samo kao spona između EU i NATO-a. EU tada nije imala institucionalne mehanizme za odlučivanje u ovim sferama politike. Integracija ZEU u EU se desila 1997. godine i to je bio pokušaj rješavanja političkih nedostataka i protivljenja Velike Britanije prema zajedničkoj sigurnosti i obrani EU. Europsko vijeće u Amsterdamu 1997. godine je poslužilo kao idealna šansa ali je napisljetu Velika Britanija stopirala proces sjedinjavanja ZEU i EU. Tony Blair premijer Velike Britanije je tom prilikom iskoristio veto ali on nije bio isključivi krivac jer je tek malo prije ovoga preuzeo vlast i nije bilo vremena za ozbiljnije razgovore i diskusije unutar Britanije o ovoj temi.

Historijski uspjeh desio se u Saint Malo-u¹⁷ dogovorom Francuza i Britanaca. Usvojen je dokument koji je promjenio teoriju i praksu Europske unije u području sigurnosti i obrane, čime je potaknut veći rad i poduzimanje više aktivnosti i akcija u ovom polju. Saint Malo deklaracija je inicirala novi politički proces i novo političko područje Unije na kojem će ona moći raditi i koristiti ga. U isto vrijeme u Britaniji se dešavao veliki zaokret u politici prema Europskoj uniji potaknutog dolaskom novog premijera Blaira¹⁸ na vlast.

EU je morala da razvije kapacitete da djeluje sama i neovisno u području sigurnosti i obrane i trebalo je da se omogući formuliranje politika bez SAD-a. Očekivanja su bila da će bilo kakva politika biti kompaktibilna sa SAD-om. Zajednička europska sigurnosna i obrambena politika navela je sljedeće ciljeve:

- Autonomija djelovanja je snažno oružje Europske unije
- Europskoj uniji se moraju dati odgovarajuće strukture da donosi odluke i da ih implementira. Ovo je ujedno bio poziv za nove institucije EU koje bi omogućile pravo djelovanje u području sigurnosti i obrane i donošenje konkretnih politika.
- Poziv za odgovarajuće vojne trupe i nadležnost da ih se upotrijebi

¹⁵ Instrument za europsku sigurnost i obranu

¹⁶ Mogućnost da Europska unija koristi opremu i kapacitete NATO-a za misije i operacije.

¹⁷ Saint-Malo dogovor označio konačni početak kreiranja autonomnih operacija EU koje će poduzimati sve članice zajedno u kriznim područjima svijeta.

¹⁸ Tony Blair je bio premijer Velike Britanije u periodu od 1997 do 2007 godine.

U roku od godine dana riječ „zajednička“ je izbačena zbog dužine i ostao je naziv Europska sigurnosna i obrambena politika i predstavljao je proces koji je bio u aktivan i koji je napredovao sasvim zadovoljavajuće.

Na zasjedanjima Europskih vijeća u Kelnu 1999. godine¹⁹, Helsinkiju 1999. godine²⁰, Lisabonu 2009. godine²¹, ostvareni su pravi i nemjerljivi napretci na jačanju institucija zaduženih za donošenje odluka i odlučivanju u području sigurnosti i obrane ali i skupljanju vojnih i civilnih snaga.

Lisabon je finalni proces institucionalnog prilagođavanja kojim su uspostavljene nove institucije, tijela, agencije ili su dodatno ojačene postojeće. Ojačana je pozicija Visokog predstavnika²² a kreirana je Europska služba za vanjsko djelovanje²³ koja će pomagati Visokom predstavniku u vršenju njegovih zadataka a imala je još i zadatak praćenja situacije u svijetu i identifikacije kriznih područja. Akronim se opet promijenio decembra 2009. godine i riječ zajednička je zamjenila „europsku“. Poslije Lisabona Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) je ostao proces na kojem se radilo i koji je trebao biti dalje usavršavan i nadopunjavan. Libijski fijasko²⁴ 2011. godine je potvrđio nedostatke i mane u vanjskoj i sigurnosnoj politici Europske unije, kao i zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici, te je pokazao da one niti izazivaju niti zamjenjuju nacionalne politike država članica koje one nastavljaju favorizirati. ESDI u stvarnosti

¹⁹ Europsko vijeće nastavilo je raspravu o zajedničkoj europskoj politici sigurnosti i obrane i izdalo priloženu deklaraciju o dalnjem razvoju zajedničke europske sigurnosne i obrambene politike. Europsko vijeće poziva Vijeće (opće poslove) da temeljito razmotri sve rasprave o aspektima sigurnosti, s ciljem poboljšanja i bolje koordinacije alata Unije i država članica za reagiranje na nevojne krize. Razmatranja mogu uključivati mogućnost stand-by kapacitete za objedinjavanje nacionalnih civilnih resursa i stručnosti koji nadopunjaju druge inicijative unutar zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

²⁰ Europsko vijeće sastalo se u Helsinkiju 10. i 11. prosinca 1999. Usvojilo je Milenijsku deklaraciju. Ona je donijela niz odluka koje označavaju novu fazu u procesu proširenja. Također su poduzeti koraci kako bi se osiguralo da sama Unija ima učinkovite, reformirane institucije, ojačanu zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku i konkurentnu, održivu ekonomiju koja stvara posao. Unija će doprinijeti međunarodnom miru i sigurnosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda. Europsko vijeće naglašava svoju odlučnost da razvije autonomni kapacitet za donošenje odluka i, u slučajevima kada NATO kao cjelina nije angažiran, pokreće i provodi EU i vodi vojne operacije kao odgovor na međunarodne krize.

²¹ Ugovorom iz Lisabona uvedeni su novi mehanizmi, uključujući klauzulu o uzajamnoj pomoći, stalnu strukturiranu suradnju i pojačanu suradnju, s ciljem omogućavanja veće fleksibilnosti u primjeni Zajedničke sigurnosne i obrambene politike. Uz iznimku klauzule o uzajamnoj pomoći (obrani), koja je prvi put korištena u studenom 2015., drugi novi mehanizmi još nisu bez obzira na 20 rezolucija Europskog parlamenta koje pozivaju na provedbu odredbi Lisabonskog ugovora o Zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici.

²² Visoka predstavnica - trenutno Federica Mogherini- ima dodatne uloge kao potpredsjednik Europske komisije (HR / VP) i predsjednik Vijeća za vanjske poslove.

²³ EEAS je kreirana kako bi pomagala VP u izvršenju njegovih zadataka i aktivnosti s obzirom na reformirane i nadopunjene obaveze i nadležnosti nakon Lisabona i jačanja pozicije VP.

²⁴ Odnosi se na intervenciju u Libiji u ponovnu rzjedinjenost članica i nedovoljno ozbiljno i planirano djelovanje onih članica koje su odlučile sudjelovati.

nije funkcionsao a NATO u to vrijeme nije uvjerio sve članice da je ključni akter sigurnosti u novom svjetskom poretku. Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) nije bila greška niti je irelevantna i njome se nije stvorila vojska EU što se potenciralo od pojedinih kritičara sporazuma kako bi se on odbio i kako bi se zaustavilo napredovanje, povezivanje i zbližavanje među državama članicama u ovim oblastima. Američki analitičari su potpuno pogriješili u percepciji ZSOP i toga što ona treba da predstavlja. EU prosto nikada neće biti ratna mašina koja će se takmičiti sa SAD-om na vojnom polju. Nikada se nije razmišljalo o uzimanju nacionalnih oprema i vojski i njihovog prebacivanja pod europsku komandu. Jednostavno, potpuno je nemoguće stvaranje stalne profesionalne vojske EU. Jedan od glavnih razloga je i jer EU nema jedinstvenog političkog vođu ili izvršno tijelo koje bi raspolagalo obrambenim budžetom EU. Nacionalne vojske djeluju u kriznim žarištima u interesu cijele Unije. EU trupe su na raspolaganju za slanje, ali imaju i više opcija za korištenje. Kao ZSOP trupe pod EU komandom i zastavom, mogu biti dodijeljene ili prebačene pod UN ili NATO strukture i komandu na osnovu ugovora i sporazuma. ZSOP je proces koji ostaje dobrovoljan, konzesualan i međuvladin dok god Unija ostaje tijelo koje nije Federacija. Ostaje dosljedan sa NATO-om i nudi novu vrstu obrambenih kapaciteta Unije koji bi mogli pomoći Evropi da podigne svoje sposobnosti i tako smanji zavisnost od SAD-a, a na neki način ojača i sam NATO²⁵. Važno je napomenuti da je Francuska igrala ključnu ulogu u svim NATO vojnim operacijama od završetka Hladnog rata. Chirac je izvršio pritisak na Clintonu da pošalje NATO u BiH, a Francuska je pružila i ogromnu pomoć pri dijeljenju troškova za operaciju na Kosovu.

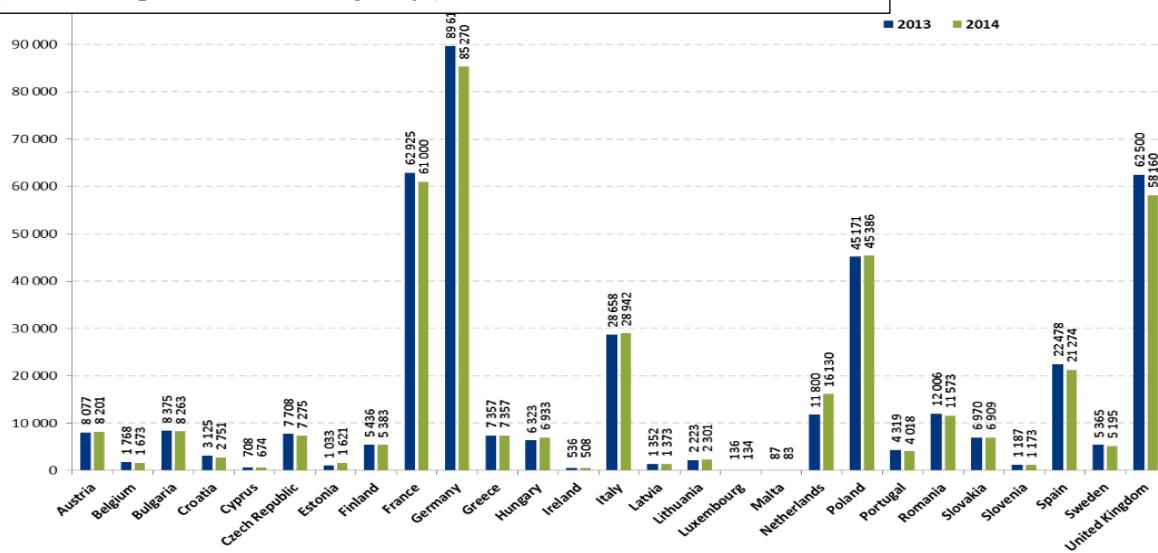
Konflikti na europskom kontinentu su ubrzali razvoj ZSOP. Krize na Balkanu i nemogućnost njihovog rješenja su bili glavni pokretač razvoja ZSOP. Područje u kojem je EU prvi put isprobala svoje vojne i policijske misije pod EU zastavom je Balkan (Makedonija i BiH). Europska unija je željela postati bitan akter na globalnoj političkoj sceni. Potrebna joj je bila vojna snaga i moć²⁶ kako bi postala bitan faktor u međunarodnim odnosima. Ono što je odvaja od drugih je da svoje članice pridobija drugim metodama kao i da svoje djelovanje u postkonfliktnim državama zasniva na drugačijim konceptima primjenjujući svoje različite instrumente. Europska sigurnost je u svačijem interesu u Evropi jer države više nisu jedini akteri

²⁵ Ako zemlje članice budu jačale ZSOP i ako doprinesu jačanju europskih politika sve to će doprinijeti i jačanju vojnih sposobnosti članica u NATO-u.

²⁶ Podrazumijeva ukuone potencijale jedne koalicije, države, nacije, pokreta odnosno mogućnosti za učešće u ratu i za vođenje oružane borbe.

u međunarodnom sistemu. Sve zemlje teže rekonstruiranju svojih vojski te da njihovi budžeti odražavaju potrebu za profesionalnom i obučenom vojskom spremnom za slanje u misije na drugim kontinentima prema zahtijevu Europske Unije. Jednako važno je razvijanje civilnih kapaciteta i snaga, policije, sudstva, administratora, carinika tj. kreiranje sinergije između vojnih i civilnih kapaciteta u okviru ZSOP. „Civilne misije financiraju se iz općeg proračuna Europske unije o kojem odlučuju Vijeće i Europski parlament.“ (Rehrl, Weisserth, 2013)

Slika broj 1. Grafikon ukupnog broja civilnog osoblja 2013-2014. godine
(Izvor: Europska obrambena agencija)



Ovo je dovelo do razvijanja zajedničkog sveobuhvatnog pristupa. Danska je jedina država članica koja je odbila ZSOP i koja se drži članstva u NATO-u²⁷.

U decembru 2001. godine Unija, odnosno Europsko vijeće, je objavilo cilj da bude u mogućnosti poslati trupe spremne za akciju na druge kontinente do 2003 godine. U roku od tri godine EU se uključila u 16 misija, u zemljama na tri kontinenta. U decembru 2013. godine bilo je pokrenuto 30 misija a dva su glavna uzroka transformacije: vojni i civilni. ZSOP je pokušaj koordiniranja i sinergije vojnih i civilnih instrumenata. Poslije Hladnog rata, Europa je morala mijenjati i reformirati svoje vojske. Tip vojnih snaga za teritorijalnu obranu je sada bio bespotreban i neadekvatan za upravljanje krizama, krizni menadžment i misije očuvanja mira.

²⁷ Zbog odbijanja zajedničke obrane, Danska ne može sudjelovati u vojnim operacijama EU-a niti u suradnji na razvoju i stjecanju vojnih sposobnosti u okviru EU-a. a neće moći ni pružati vojnu potporu ili zalihe za akcije koje predvodi EU u područjima sukoba, niti sudjelovati u bilo kakvoj odluci ili planiranju operacija.

U 2019. godini operacije i misije obavljaju mobilne, profesionalne vojne snage koristeći naprednu opremu zahtijevajući tehničke vještine i stalni trening i obučavanje. Profesionalni vojnik danas mora imati i druge vještine pored vojnih a to su političke, socijalne, kulturne, jezičke i mnoge druge. Ozbiljno propitivanje vojnih kapaciteta EU je krenulo 1992. godine i sastankom u Petersbergu blizu Bonna, gdje je ZEU odredila tri ključna zadatka:

- Humanitarne i spasilačke zadatke
- Zadatke očuvanja mira
- Zadatke borbenih trupa u upravljanju krizama

Petersberg zadaci su predstavljali radikalnu transformaciju postojećih EU kapaciteta da bi se pružile mobilne, profesionalne i intervencijske snage spremne za upravljanje krizama. Sa dogovorenim Berlin plus sporazumom, EU je mogla posuditi opremu i imovinu NATO-a čime se povećala opremljenost za operacije. Petersberg ciljevi su definisali tip vojne akcije koju EU može poduzeti u upravljanju krizama. Uključivao je humanitarne zadatke, očuvanje mira, i uspostavu mira. Kasnije su prošireni Lisabonskim ugovorom. Zadaci formiraju integralni dio ESDP i definiraju spektar vojnih akcija koje EU može poduzeti u operacijama upravljanja krizama a Lisbon ih je proširio na zadatke prevencije konflikata i čuvanje mira, operacije zajedničkog razoružavanja, vojnu pomoć, zadatke asistiranja u postkonfliktnim okruženjima.

Europsko vijeće iz Amsterdama je stvorilo važnu poziciju u orientaciji i viziji prema budućnosti. Petersberg zadaci su uzeti kao primjer ili uzorak svih mogućih scenarija u misijama i uključeni su u Amsterdamski ugovor. „Glavna novina koju je donio Ugovor iz Amsterdama iz 1997. godine je uspostavljanje funkcije generalnog sekretara/visokog predstavnika za ZVSP donio je, uz postojeće zajedničke stavove i akcije, i zajedničke strategije kao novi instrument ZVSP-a. Prednost u odnosu na stavove i akcije utvrđene Ugovorom iz Maastrichta, sadržana je u činjenici da su strategije, ipak, bile konkretnije, definirajući ciljeve, obim i sredstva koja se Uniji stavljuju na raspolaganje radi implementacije, a tamo gdje je bilo potrebno i moguće i vremenske rokove“ (Džananović Miraščija, 2018). EU je dobila nove kapacitete za djelovanje. „U odbrambenom segmentu ZVSP-a doći će do izvjesnih pomaka jačanjem veze između EU i ZEU, jer će Unija dobiti pravo pristupa operativnim kapacitetima ZEU-a za obavljanje humanitarnih i spasilačkih zadataka, kao i mirovnih i borbenih zadataka u upravljanju krizama. Pravo korištenja operativnih kapaciteta ZEU-a i sudjelovanja u misijama ZEU-a doble su i one članice Unije koje nisu

članice ZEU-a.“ (Džananović Miraščija, 2018). Međutim pod okvirom ZVSP i nove Europske sigurnosne i obrambene politike sve ovo je palo u drugi plan.

Zemlje članice EU su imale želju da stvore neovisnu i samostalnu zajedničku europsku sigurnosnu i obrambenu politiku ESDP. Amsterdam je kodificirao nove strukture i zadatke za ZSOP Europske unije te je definisao domet vojnih zadataka koje EU može poduzeti.

Tokom sastanka Europskog vijeća za vrijeme austrijskog predsjedavanja 1998. godine u Austriji u periodu 24-25. oktobra, Blair je iskazao novo stajalište Britanije o ovom području. Sedmicu kasnije 2-4. novembra ministri obrana EU su sazvali neformalni sastanak u Beču. Oba ova događaja su doprinijela bilateralnom sastanku u Saint Malo-u gdje je i začeta ideja Europske sigurnosne i obrambene politike. Brojni sastanci Europskog vijeća poslije 1998. godine počeli su uspostavljati i raditi na zajedničkoj ESOP²⁸. Prvi sastanak o temi ESDP je održan u Kelnu 3-4. juna 1999. godine. U zaključcima Vijeća naglasak je bio stavljen na nevojne alate kao odgovor na krize pored vojnih aspekata Unije i zemalja članica. „Samit u Kelnu u junu 1999. godine, Europsko vijeće praktično je prepisalo tekst Deklaracije iz Saint Maloa i potvrdilo uspostavljanje Europske odbrambene i sigurnosne politike (ESOP).“ (Džananović Miraščija, 2018). Članice su se dogovorile da bi trebale imati vojne kapacitete da odgovore na međunarodne krize autonomno.

Europsko vijeće u Helsinkiju 10-11. decembra 1999. godine je potvrdilo principe potvrđujući europsko shvatnje autonomne sigurnosti i obrambene politike za EU:

1. Sveobuhvatna- vojni i nevojni kapaciteti za krizno upravljanje.
2. Bazirano na principima povelje UN-a i prihvaćajući nadležnost Vijeća sigurnosti.
3. Autonomni kapaciteti za donošenje odluka za lansiranje i provedbu EU vojnih operacija kao odgovora na međunarodne krize.

U Helsinkiju su donesene dvije značajne odluke. „Odluka o razvijanju kapaciteta za slanje vojnih snaga, i uspostavljanje stalnog Političkog i sigurnosnog komiteta²⁹, Vojnog komiteta³⁰ i Vojnog osoblja³¹ pod okriljem Vijeća. „Švedska i Finska inicirat će razvoj civilnih komponenti za upravljanje krizama (policijske i pravosudne misije), što će postati vrlo značajna komponenta

²⁸ Europska sigurnosna i obrambena politika

²⁹ Političko sigurnosni komitet

³⁰ Vojni komitet Europske Unije (EUMS)

³¹ Vojni komitet Europske Unije (EUMC)

ESOP-a. Do decembra 2002. godine i potpisivanja Sporazuma „Berlin-plus“ razriješeno je i pitanje pristupa NATO-ovim vojnim sredstvima i komandnim strukturama“ (Džananović Miraščija, 2018, str. 301). Europsko vijeće 1999. godine je obilježeno usvajanjem Helsinških glavnih ciljeva i uspostavom kataloga trupa odakle će se one povlačiti za upotrebu u misijama EU provodeći Petersberg zadatke. Predviđale su mobilizaciju do 60 000 vojnika, 100 brodova, 400 aviona, spremnih na slanje u roku od 60 dana i njihovog prisustva do 1 godine na nekoj teritoriji van EU. Ovi planovi su ipak prilagođeni poslije 2000. godine stvarnom odnosu snaga. Unatoč donošenju Helsinških ciljeva još uvijek nije postojala strategija koja bi predviđela upotrebu snaga kao ni plana za uspostavu operacija i misija EU. Europsko vijeće se složilo da nova politička i vojna tijela i strukture budu uspostavljene u okviru Europskog vijeća.

Europsko vijeće u Feiri (Portugal) je bilo jedno od bitnijih za misije i operacije koje će se poduzimati. Održalo se od 19-20 juna 2000. godine i na njemu je uspostavljeno 6 prioritetnih područja za civilne aspekte u EU kriznom upravljanju:

- Policija
- Vladavina prava
- Civilna administracija
- Zaštita civila
- Monitoring institucija i reformi
- Podrška specijalnim izaslanicima EU

Feira je formulisala nivo ambicije za civilni dio upravljanja krizama s fokusiranjem na sposobnosti policije do 2003. godine. Sporazum Europskog vijeća iz Nice je legitimisao novo uspostavljene strukture za upravljanjem krizama unutar Vijeća posebno PSC (Političko sigurnosni komitet), EUMC (Europski vojni komitet), EUMS (Europsko vojno osoblje). Prijašnje agencije ZEU su transformirane preko zajedničkih akcija vijeća 2001. godine u EU agencije.

Na Leaken samitu 2001. godine vođe zemalja članica su iskazali da su spremni da Unija krene s vršenjem operacija upravljanja krizama. Ubrzo nakon toga finalizirani su Berlin plus aranžmani sa NATO-m 17. marta 2003.

Goteborg Europsko vijeće 2003. godine o vladavini prava definiran kao sveobuhvatni koncept za ZSOP upravljanje krizom i pravosudne misije u postkonfliktnim situacijama ili krizi koja traje gdje su lokalne vlasti države domaćina ili slabe ili potpuno odsutne. Ove misije su imale za cilj ili jačati lokalne institucije kroz savjetovanje, obuku, monitoring ili su to misije koje su zadužene za izvršne funkcije u određenom razdoblju. Svaka misija vladavine prava posebna je za sebe jer se zemlje i situacije razlikuju jedne od drugih i ono što važi za jedne može da potpuno odudara od situacije u drugoj državi.

Visoki predstavnik Solana je inicirao pokušaj zbližavanja država članica izradom Europske sigurnosne strategije. Prvi put je prezentirana i raspravljana tokom grčkog predsjedavanja, a 2008. godine je predstavljen izvještaj o implementaciji Europske sigurnosne strategije. Četiri zemlje (Njemačka, Belgija, Luxemburg, Francuska) su se sastale i raspravljale o jačanju funkcioniranja EU. Diskusija o Unijskom vojnog zapovjedništvu u Tervurenu³², Belgiji, je odbijena zbog protivljenja Britanije i još nekih članica. Kompromis je pronađen u kreiranju operativnog centra unutar EU vojnog osoblja (EUMS) koji bi mogao prerasti u punopravno operativno zapovjedništvo (OHQ) ako se države članice dogovore jednoglasno. Intervencija u Iraku³³ je bila prekretnica u razvijanju sigurnosne i obrambene politike. Države su uvidile da kada djeluju podijeljeno Unija nema veliku snagu. Kada djeluju zajedno politike EU su snažnije i djelotvornije. Nakon Iraka donosi se prva Europska sigurnosna strategija³⁴ čiju su kreaciju članice dugo izbjegavale zbog drugačijih stavova o nivou autonomije. Solana i njegov tim su radili na ESS (Europska Sigurnosna Strategija) a proces je išao nešto drugačije, jer nije išao direktno na diskusije nego kroz tri seminara gdje su službenici iz članica davali mišljenje o nacrtu ESS. Finalni dokument je usvojen od Europskog vijeća. Početni uspjeh je bio ostvaren jer su se svi pozivali na ESS ali je sa današnje tačke gledišta upitno, da li je ona dovela do napretka u vanjskoj i sigurnosnoj politici i da li je pomogla EU da doneše prave odluke u krizama. ESS je ipak dovela do suočavanja sa stvarima, preventivno, sveobuhvatno i multilateralno. U vojnem polju je naglašavala neke nove potrebe. ESS je kodificirala kako nešto uraditi ali nije rekla šta EU treba prvo uraditi. Pozitivno dopunjavanje je izvršeno 2007. godine, a izvještaj o

³² Na sastanku Europske unije 2. prosinca. ministri vanjskih poslova u Napulju, Britanija se usprotivila tom planu i napušten je. Umjesto toga, EU vojni planeri će ostati dio vojnog osoblja NATO-a.

³³ Intervencije je obilježena podjelom članica na dvo bloka oni koji su bili za i protiv intervencije. Ovaj događaj je poslužio kao početak razmišljanja o Europskoj sigurnosnoj strategiji.

³⁴ Po prvi put je uspostavila načela i postavila jasne ciljeve za unapređenje sigurnosnih interesa EU-a na temelju naših temeljnih vrijednosti. Pristup je sveobuhvatan i ostaje u potpunosti relevantan.

implementaciji 2008. godine. „ESS dogovorena od Europskog vijeća 2003. godine specifično poziva za veći koherentni pristup. Prepoznaje da je Unija tokom godina kreirala brojne različite instrumente, od kojih svaki ima svoju strukturu i razumnost i raspravlja da: izazov je sada da se objedine različiti instrumenti i sposobnosti: Europski program pomoći i Europski razvojni fond, vojne i civilne sposobnosti od država članica i drugi instrumenti. Sve od ovoga može imati uticaj na našu sigurnost i sigurnost trećih država. Sigurnost je prvi uvjet za razvoj. Diplomatski napor, razvoj, trgovina i okolišne politike, trebaju slijediti istu agendu.“ (Gourlay i grupa autora, 2006, str. 103) Rad na ugovoru uspostavljanja ustava EU je bio gotov 2004. godine. Države članice su ga potpisale u Rimu 29.02.2004. godine. Njime je bilo planirano uvođenje pozicije ministra za vanjske poslove preko klauzula o uzajamnoj pomoći. Ovaj prijedlog je odlučno odbijen od Francuske i Nizozemske i nije ratificiran. Klauzula uzajamne pomoći prošla je bez nadopuna i izmjena a poslije brojnih debata ideja o ministru vanjskih poslova EU je preimenovana u Visokog predstavnika Unije za vanjsku i sigurnosnu politiku. U periodu 2004-2009 zahvaljujući naporima Visokog predstavnika (VP-a) sigurnosna i obrambena politika je postala prioritetno područje u drugom stubu EU. Helsinški glavni ciljevi su popravili vojnu sposobnost razvojnog plana za civilnu i vojnu stranu. Kreiranje civilnog zapovjedništva za Direktorat za krizno upravljanje i planiranje (CPCC) je izvršeno augusta 2007. godine. Lisabonski ugovor je stupio na snagu 1.12.2009³⁵ i njime je ZSOP ostao unutarvladina politika, gdje odluke moraju biti donesene jednoglasno sa konsenzusom. Konstruktivna apstinencija znači da se države članice mogu uzdržati od glasanja u Vijeću bez blokiranja odluke, a ako ne žele provoditi odluku moraju izreći formalnu deklaraciju. „Konstruktivna apstinencija je odredba koja dopušta državi članici da se suzdrži od glasovanja u Vijeću u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP), bez blokiranja jednoglasne odluke. Ako je uz suzdržavanje prati i službena izjava, dotična država članica nije obvezna primijeniti odluku, već mora prihvati obvezu Unije. Država članica tada se mora suzdržati od bilo kakvih radnji koje bi mogle biti u sukobu s djelovanjem Unije na temelju te odluke.“ (Rehrl, Glume, 2015) U ovom slučaju, država članica ne mora financijski doprinijeti akciji ZSOP-a. Europska unija je 2004. godine odlučila da će planirati prošireni obuhvat misija od onih definiranih u Petersbergu. Lisbon je proširio obuhvat operacija na zajedničke operacije razoružavanja, vojnu pomoć i asistenciju, prevenciju konflikata, vojne i političko civilne

³⁵ „Konačno, na temelju Berlinske deklaracije iz ožujka 2007., Europsko vijeće od 21. do 23. lipnja 2007. usvojilo je detaljan mandat za sljedeću međuvladinu konferenciju (IGC), pod portugalskim predsjedanjem. IGC je svoj rad završio u listopadu 2007. godine.“(Europski parlament, europarl.europa.eu)

komponente. „U skladu s člankom 41. stavkom 1. TEU-a (Ugovor EU), administrativni izdaci institucija koji proizlaze iz provedbe ZSOP-a, kako za civilne misije tako i za vojne operacije, odvajat će se iz proračuna Europske unije, općenito se stavlja na tereti se državama članicama u skladu s njihovim bruto nacionalnim proizvodom (osim ako Vijeće jednoglasno ne odluči drugačije).“ (Rehrl, Weisserth, 2013) Glavni ciljevi za 2010. godinu su isticali da EU bude sposobna na organiziranje borbenih grupa³⁶ do 2000 trupa spremnih za akciju i dostupnost nosača aviona do 2008. godine. Glavni ciljevi za 2010 su usvojeni 2004 godine. Obavezali su Uniju da do 2010. godine bude spremna odgovoriti na krize sa brzim i odlučnim akcijama koristeći sveobuhvatni pristup. Tri su cilja: interoperabilnost, razmještanje i održivost. Razvoj ZSOP je zadnji put nadopunjavan donošenjem Globalne strategije EU 2016. godine.

³⁶ „Borbene skupine su snage visoke spremnosti koje se sastoje od 1.500 osoba koje se mogu rasporediti u roku od 10 dana nakon odluke EU-a da pokrene operaciju i koje se mogu održati do 30 dana (s rotacijom do 120 dana). Na konferenciji posvećenosti vojnim sposobnostima 2004. godine, države članice su se početno obvezale na formiranje 13 borbenih skupina EU-a, s ciljem da uvijek imaju dvije borbene skupine u pripravnosti. 1. siječnja 2007. godine Koncept borbene skupine EU-a postigao je punu operativnu sposobnost. Do danas, borbene skupine EU-a tek trebaju biti raspoređene.“ (Europsko vijeće, consilium.europa.eu)

1.2 Vanjska politika i uticaj na Zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku

Marshallov plan iz 1947. godine koji je za cilj imao obnovu Europe nakon Drugog svjetskog rata, i Schumanova deklaracija³⁷ iz 1950. godine, predstavljaju začetke velikog projekta eurounijskih integracija. Kasnije stvaranje Europske zajednice za ugalj i čelik i Europske ekonomiske zajednice Rimskim ugovorom osim što su imali jak ekonomski efekat bili su usmjereni prema vanjskopolitičkom cilju sprječavanja novog sukoba na europskom kontinentu. „Europska zajednica uglja i čelika, preteča EU, bila je od samog početka vanjskopolitički i sigurnosni projekt pod maskom programa industrijske obnove; sprečavanje rata između Francuske i Njemačke bio je dominantan cilj“ (Gibert, 2005, str. 16). Padom Berlinskog zida, prvim Zaljevskim ratom i početkom sukoba na Balkanu Europa uviđa potrebu uvođenja jedinstvene vanjske politike Unije koja će odrediti pravce i interesе djelovanja kao i smjernice kako se ponašati u međunarodnim odnosima.“ Jednostavno turbulentan period je primorao Uniju da se više poveže i integriše. Uspostava ZVSP-a imala je reaktivni karakter, tj. motivirana je značajnim međunarodnim događajima i promjenama na međunarodnoj sceni“. (Keukeleire & MacNaughton, 2008, str. 48)

Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU uspostavljena je Ugovorom o EU iz Maastrichta, 1992. godine, kao drugi stub nove eurounijske konstrukcije³⁸. Ugovorom iz Maastrichta Unija je dobila identitet na međunarodnoj sceni, ali ne i međunarodnopravni subjektivitet. Principi i upute donesene na najvišem političkom nivou, formiraju okvir za EU politike i akcije. Strukturalni karakter vanjske politike EU je profiliran tokom 1994 i 1995. godine a njeno djelovanje je usmjereno na neke druge dijelove svijeta.

Zajedničke pozicije i zajedničke akcije uzimaju politički odgovor na korak dalje, obavezujući članice, prema njihovim provizijama nakon formalnog prihvatanja Vijeća ministara. Zajedničke pozicije često naglašavaju EU ciljeve i definiraju kolektivno dogovorene diplomatske pristupe prema regionima i državama. Zajedničke akcije sastoje se od pokretanja ili produžetka misije ili operacije van svoga polja u okviru ZVSP.

³⁷ Tom deklaracijom predlaže se stvaranje Europske zajednice za ugljen i čelik čije bi članice udružile proizvodnju ugljena i čelika. Europska zajednica za ugljen i čelik bila je prva u nizu nadnacionalnih europskih institucija iz kojih je nastala današnja Europska unija. Države osnivačice Europske zajednice za ugalj i čelik bile su Francuska, Zapadna Njemačka, Italija, Nizozemska, Belgija i Luksemburg.

³⁸ Zajednička vanjska i sigurnosna politika, drugi stub iz Maastrichta.

Najvažniji ciljevi Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) su: sačuvati mir, ojačati internacionalnu sigurnost, promovisati internacionalnu kooperaciju, razviti i konsolidirati demokraciju, vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava. Očuvanje međunarodnog poretka i multilateralizam su najvažniji dodaci u vanjskopolitičkom djelovanju Unije nakon Maastrichta. Unija se razvila od pretežno samo ekonomskog aktera u aktera koji djeluje u širokom spektru oblasti. Europska unija kada govori u jedan glas u vanjskim poslovima je najsnažnija. Nedostatak sveobuhvatnog zajedničkog pristupa u ključnim poljima je jedan od najvećih problema kao i nepostojanje definiranog strateškog pristupa Rusiji i Kini.

ZVSP je bazirana na jedinstvenom konsenzusu među njenim članicama. ZVSP³⁹ je mehanizam za prihvatanje zajedničkih principa i uputa o političkim i sigurnosnim izazovima, obavezujući se prema zajedničkom diplomatskom pristupu i poduzimajući zajedničke akcije.

ZVSP se bavi međunarodnim problemima političke ili diplomatske prirode, uključujući probleme sigurnosne ili vojne orijentacije visoke politike. Sastavljena je od više instrumenata. Ugovor iz Amsterdama je prvi identifikovao četiri glavna instrumenta.

1. Principi i upute koji pružaju generalni politički pravac.
2. Zajednička strategija koja je postavila ciljeve i načine.
3. Zajedničke akcije koje adresiraju specifične situacije.
4. Zajedničke pozicije koji definira pristup posebnim slučajevima.

Ugovor iz Lisabona rekonceptualizira instrumente u četiri vrste odluka:

1. Na strateške ciljeve i interes EU
2. Zajedničke pozicije
3. Zajedničke akcije
4. Implementacija aranžmana za zajedničke pozicije i akcije. Elementi ZVSP produkovani nakon 2009. godine su oficijalno nazvani „odluke“.

Najveći problem vanjske i sigurnosne politike EU ostaje preovladavajući uticaj nacionalnih politika i restrikcije država članica prema njihovim predstavnicima u institucijama i tijelima Unije kada su u pitanju oblasti vanjske politike ali i sigurnosti i obrane. Ipak vanjska politika od Maastrichta se konstantno razvija i evoluira, a države članice su spremne na više saradnje i postizanja kompromisa. One su shvatile da kada su ujedinjenje u svojim stavovima Europska

³⁹ Za svaku odluku potrebno je da se postigne konsenzus među članicama kako bi se odluke donešene provele od strane svih članica.

unija ima ogromnu moć u međunarodnim odnosima koja možda prelazi uglede najvećih država članica EU. Involiranost EU preko njenih delegacija i Europske službe za vanjsko djelovanje u brojnim državama svijeta koje se suočavaju sa problemima je jako bitna jer Unija kroz pomoć tim državama nastoji da popravi živote građana nerazvijenih dijelova svijeta. Mnoge od ovih država imaju autoritarne vladare i vlast⁴⁰ pa je suradnja s njima teška i komplikirana ali EU nema alternative nego da pokuša da svojim politikama, finansijskom pomoći i raznim programima promjeni prirodu vlasti u tim zemljama. Vanjska politika se uspješno razvila a dokaz su i stavovi EU u odnosu na neke sukobe i pristupe raznim dijelovima svijeta. Povećana Ruska prijetnja, veći angažman Irana u svojoj regiji, nestabilni poretcu u Africi predstavljaju najveće izazove na koje EU nastoji odgovoriti svojom vanjskom politikom. Krucijalno je da države članice nastave podupirati zajedništvo i povezivanje politika kako bi se doprinijelo efektivnosti i povećanju kapaciteta i sposobnosti Unijskih politika. „Visoka predstavnica / potpredsjednica Komisije i Europska komisija uvele su sljedećih osam mjera da bi povećala koherentnost i učinkovitost vanjske politike i djelovanja EU-a u sukobu ili kriznoj situaciji (Europska komisija i VP)

1. razviti zajedničku analizu
2. definirati zajedničku stratešku viziju
3. usredotočiti se na prevenciju
4. mobilizirati različite snage i kapacitete EU-a
5. obvezati se na dugoročno razdoblje
6. povezivanje politika s unutarnjim i vanjskim djelovanjem
7. bolje koristiti delegacije EU-a
8. raditi u partnerstvu.

(EUNPACK, Norwegian institute, 2013, str. 9)

⁴⁰ Mnoge zemlje u Africi imaju autoritarne vladare poput Sisijskog u Egiptu ali to ne znači da će Europska unija prekinuti pomoć koju daje toj zemlji. Naprotiv, ona će pritiskom na vlasti kojima je potrebna finansijska i druga pomoć EU nastojati da se politike prakse vođenja politike promjene i da zemlja kreće prema demokratizaciji i uređenom i slobodnom civilnom društvu.

1.3 Zajednička sigurnosna i obrambena politika Europske unije

Malo je država koje su imale veliku moć izvan granica EU i starog kontinenta općenito, pa su i njihove sposobnosti i interesi bili umanjeni. Prije 20 do 30 godina vanjska i sigurnosna politika EU nije postojala, dok danas svjedočimo brojnim promjenama. Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) postoji i to je primjetno. EU je porasla u svom internacionalnom statusu, dometu i uticaju. Interesi i područja u kojima EU interveniše su drugačiji u odnosu na neke periode u prošlosti. Zajedništvo ne nestaje zbog ovoga ili zbog nacionalnih interesa, nego naprotiv jača i razvija se na jedan poseban način. Pokretanje prvih operacija EU i donošenje sigurnosne strategije dešava se 2003. godine. „Upravljanje kompleksnim krizama koje involviraju kombinaciju opasnosti poput propadanja države i terorizma, zahtijeva koherente napore koji kombiniraju civilne i vojne instrumente koji stavljuju u praksi konceptualnu vezu između sigurnosti i razvijanja, kao i onaj koji kombinira efektivni multilateralizam sa koherentnim i koordiniranim pristupom svih dostupnih civilnih i vojnih instrumenata.“(Gross, 2008, str. 9)

Mirno rješenje konflikata je centralno u ZSOP. Razvijeni su brojni kapaciteti koji se tiču ljudskih prava, zaštite civila, osobito djece u oružanim sukobima, međunarodnog humanitarnog prava, zaštite onih koji pomažu u očuvanju ljudskih prava, rodne ravnopravnosti žena i njihove sigurnosti, instrumenata za sprječavanje sukoba, kooperacija i koordinacija sa drugim EU institucijama, akterima, partnerima i civilnim organizacijama podupirući zemlju domaćina u borbi protiv seksualnog nasilja, revidirajući njihove zakone, podupirući ratificiranje odgovarajućih instrumenata. EU je uključena u trening, pomaganje i mentorstvo policije i vojnih snaga u postkonfliktnom okruženju ali i tamo gdje konflikti još uvijek traju EUTM Somalija, Mali, te pomaganje vladama u proširivanju i jačanju njihove vlasti.

Pravda znači odgovornost i poštenje u protekciji i opravdanosti pravila. Vladavina prava je princip upravljanja gdje su sve osobe, institucije, javne i privatne, uključujući i državne odgovorne prema zakonima koji su objavljeni, jednako provođeni i neovisno presuđeni i koji su

jednaki sa normama međunarodnih ljudskih prava i standarda. Ljudska prava bi trebala biti zaštićena vladavinom prava UDOHR 1948⁴¹.

EU koncepti za misije pokrivaju različite državne funkcije i oblasti politike u širokim poljima vladavine prava poput policije i sudstva, civilne administracije, carine, upravljanja granicama, antikorupcije, ljudskih prava i rodne ravnopravnosti. Glavni imperativ za pravljenje, planiranje i provođenje misija su osiguravanje održivog, transparentnog, efektivnog i odgovornog rada institucija u zemlji domaćinu uspostavljenih demokratskim putem, slobodne od korupcije, podržavajući ljudska prava i radeći u skladu sa koherentnim pravnim okvirom. Te institucije trebaju stvoriti neovisan i nepristrasan pravni sistem sa nesmetanim pristupom.

EU pokušava sinhronizirati sve civilne i vojne instrumente u jedinstven inkluzivan pristup. Udruženi napor, zvan opsežni sveobuhvatni pristup, cilja na povećanje efikasnosti našeg odgovora prema složenosti krize. Koncept biva stalno nadopunjavan i sada promovira bolju integraciju lokalnih kapaciteta i rano uključivanje regionalnih aktera u traženju rješenja. Sveobuhvatni pristup adresira četiri važna pitanja:

- Šta je tačno ova kriza?
- Šta trebamo uraditi?
- Imamo li kapacitete za reagovanje?
- Kako to možemo uraditi što uspješnije?

„Unutar EU najveći zamah prema razvijanju sveobuhvatnog pristupa je nastupio kao rezultat rane misije upravljanja krizom pod ESDP, posebno onoj u BiH, preko civilne policijske misije EUPM i vojne operacije EUFOR Althea, gdje je došlo do istovremenog djelovanja.“ (Gross, 2008, str. 11)

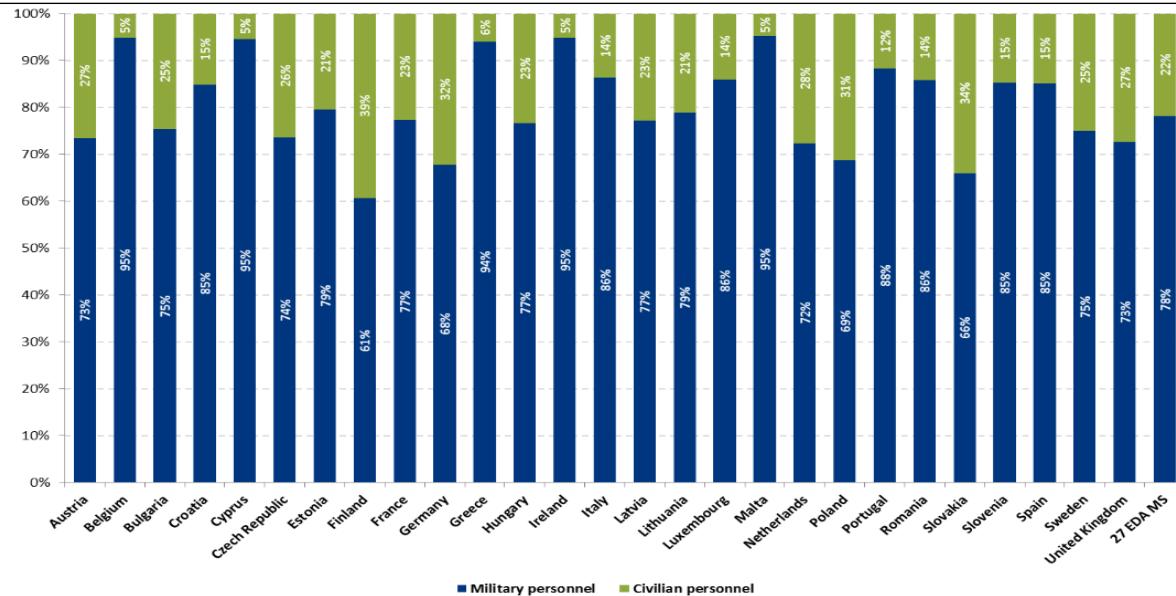
Danas je Evropska unija najviše inkluzivna organizacija u smislu instrumenata i kapaciteta pa je prema svojoj prirodi sveobuhvatna. Sveobuhvatni pristup znači da nema diskontinuiteta u predloženim rješenjima i većina struktura EU kombinira i geografske i tematske oblasti da bi pokrili oba specifična elementa i horizontalne probleme u krizi. Četiri su nivoa unutrašnje koordinacije: taktički, operativni, strateški, politički a tri su nivoa vanjske koordinacije: lokalni,

⁴¹ „Deklaraciju je Opća skupština Ujedinjenih naroda prihvatile u Parizu 10. prosinca 1948. (rezolucija Generalne skupštine 217 A) kao zajednički standard dostignuća svih naroda i svih naroda. Ona po prvi put postavlja temeljna ljudska prava koja će biti univerzalno zaštićena.“(Ujedinjene nacije, 2019, un.org)

regionalni, internacionalni. U 2012. godini zemlje članice su aktivirale i EU operativni centar na rogu Afrike da podupiru ZSOP misije i da dovedu do bolje interakcije sa Komisijom.

Europska unija postepeno pokušava da sinhronizuje sve civilne i vojne instrumente u jedinstven inkluzivan pristup. Vrši se kontinuirana analiza kriza i konflikata da bi se razumjeli problemi i identificirale opcije za akciju. Potrebna je koordinacija unutrašnje i vanjske akcije.

Slika broj 2. Grafikon o proporciji vojnog i civilnog osoblja članica 2014. godine (Izvor:Europska obrambena agencija)



Najveći izazov sveobuhvatnog pristupa je da bude inkluzivan i selektivan u isto vrijeme. Nasilne faze sukoba zahtijevaju kratkoročne akcije dok se u miru poduzimaju dugoročne aktivnosti. Vojna akcija ne može stabilizirati situaciju dugo ako se nisu adresirali izvori konflikta. Svi instrumenti su međuzavisni. Oni moraju biti implementirani simultano ali u harmoniziranom planu akcije. Kontinuitet akcije osigurava konzistentnost i ključan je za uspjeh. Područje napretka se odnosi na zajedničku analizu, zajedničku stratešku viziju i zajedničko planiranje a sve navedeno je značajno poboljšano u zadnje vrijeme. EU institucije koriste zajedničke strateške okvire za vanjsku akciju. Tokom faze planiranja, konsultacije između EU službi su postale svakodnevne i uobičajne da dovedu do zajedničkog razumjevanja. Izazov za sveobuhvatni pristup je moguće planiranje i upravljanje tranzicijom između kratkoročnih i dugoročnih instrumenata. Sveobuhvatni pristup je način razumijevanja potreba slabih država, kriza i konflikata i predlaganja realističnih rješenja. Veliki broj instrumenata i aktera čini

sinhronizaciju kompleksnom. On znači zajednički i bolji rad, povećanje koherentnosti, efektivnosti i uticaja na EU političke i vanjske akcije.

Komunikacija za EU sveobuhvatnim pristupom vanjskim konfliktima i krizama spominje brojne izazove koji utječu na EU unutrašnju sigurnost, ilegalnu trgovinu, cyber terorizam. SP⁴² razumjevanjem obuhvaća sve faze ciklusa sukoba od ranog upozorenja i pripravnosti, sprječavanja sukoba, odgovora na krize, upravljanja krizom do ranog oporavka, stabilizacije i uspostave mira kako bi se zemljama pomoglo da ponovno krenu prema održivom razvoju i to su ključni interesi Unije. Sveobuhvatni pristup (SP) se ne odnosi samo na zajedničko korištenje instrumenata i resursa, već i na zajedničku odgovornost aktera na razini EU i država članica, delegacija, EEAS-a, EUSR-a, te operativni angažman kroz misije i operacije u okviru ZSOP. Povezivanje sa Europskom komisijom i članicama kako bi se djelovalo zajedno i strateški je nužno. Unija je snažnija, usklađenija, vidljivija i učinkovitija u vanjskim odnosima kada sve institucije Europske unije i članica surađuju na temelju zajedničke strateške analize i vizije a to je bit sveobuhvatnog pristupa. Nestabilne zemlje i zemlje pogodjene sukobom još uvijek su najudaljenije od ispunjenja milenijskih razvojnih ciljeva. Veza između sigurnosti i razvoja ključno je načelo u primjeni sveobuhvatnog pristupa. Načela su odgovarati kontekstu, voditi se realnošću i logikom te podijeljena odgovornost svih aktera EU članica i trećim zemljama.

Pristup se temelji na potpunom poštovanju različitih vještina i odgovarajuće dodane vrijednosti institucija i službi EU i država članica. Usklađena politička strategija za sprječavanje, pripravnost i odgovor na sukobe podrazumjeva da svi sudionici razumiju situaciju ili izazove. Djelovanje Unije bi trebalo biti utvrđeno u strateškom dokumentu. Kad god je moguće EU mora sprječiti sukob prije pojave krize ili izbjanja nasilja. To je trajni i najveći prioritet cjelokupnog angažmana EU. Sprječavanje je daleko jeftinije od rješavanja sukoba koji su u tijeku. Dugoročni angažman u izgradnji mira i države, te dugoročni održivi razvoj ključni su za rješavanje temeljnih uzroka sukoba i izgradnju mirovih i otpornih društava. Sveukupni ciljevi održivog mira i razvoja moraju biti u središtu odgovora EU od samog početka. Instrumentima za upravljanje krizama u okviru ZSOP i mjerama za odgovor na krize u okviru instrumenata za stabilnost provode se uglavnom kratkoročni ciljevi u razvoju.

Neophodno je jačati mehanizme za udruživanje i dijeljenje europskih kapaciteta i stručnosti. U programiranje pomoći nestabilnim zemljama treba uključivati analizu sukoba. Unutarnje politike

⁴² Sveobuhvatni pristup

i djelovanje EU mogu imati znatne vanjske uticaje na sukobe i krizne situacije. Važna je suradnja zapovjednog štaba i Komisije u pogledu globalnih pitanja za koja vanjski aspekti unutarnjih politika EU imaju sve veću dimenziju vanjske i sigurnosne politike. Mirovnom politikom mora se olakšati i prijelaz sa kratkotrajnog upravljanja krizama na dugoročnu izgradnju mira kako bi se izbjegla praznina tijekom ciklusa sukoba.

EU angažmani u Bosni, Iraku, Afganistanu pokazali su da je potrebna bolja koordinacija upravljanja krizama. EU je uvela ESS koja je prepoznala vezu između unutarnjih i vanjskih aspekata kao i između sigurnosti i razvoja. Sveobuhvatna akcija, alati i instrumenti (politički, diplomatski, ekonomski, pravni, finansijski, razvojna pomoć) moraju biti efektivno korišteni za cijeli tok krize, prevenciju, odgovoru, upravljanju, stabilizaciji, dugoročnom oporavku i rekonstrukciji.

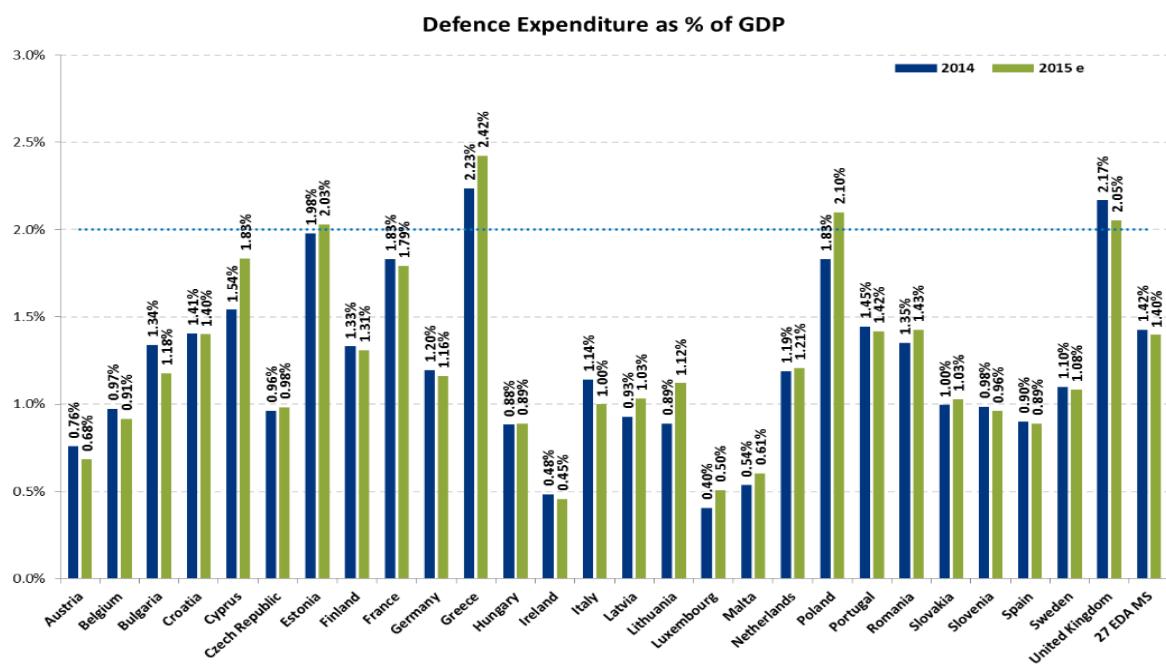
Razoružavanje, demobilizacija, reintegracija (DDR), postkonfliktni monitoring i SSR su ciljevi svih misija. „U slučajevima gdje su reforma sigurnosnog sektora SSR i DDR dio sveobuhvatnog mirovnog sporazuma, programiranje DDR je više eksplicitno, u takvim slučajevima gdje politička integracija nije direktni nacionalni cilj onda DDR proces mora uzeti u obzir implicitno političku dimenziju reintegracije.“ (Sisk, 2013, str. 89) DDR je dio sveobuhvatne političke strategije da se izazovu vojni akteri i da zamijene nasilje sa dijalogom i dogovorom kroz podjelu vlasti i sudjelovanje u izborima i ponovne uspostave mogućnost monopola na primjenu sile i kao takav je povezan sa SSR. Ako je tranzicija od rata prema miru usmjerena na ekspanziju političkog prostora da bi se uključili bivši pripadnici oružanih i pozicionih grupa, politički aspekti DDR su esencijalni preduvjeti za progres. Razoružavanje se odnosi na prikupljanje (obično i uništavanje) oružja iz rata, demobilizacija je raspuštanje boraca iz njihovih jedinica i smještaja, a reintegracija se odnosi na inkorporiranje u rekonstruisane nacionalne policijske i vojne snage ili njihovo otpuštanje i povratak u društvo. „Reintegracija zavisi od dva faktora. Prvi je povjerenje bivšim borcima u političkom procesu koji se vodi. DDR ne može razviti politički proces, on treba da ga slijedi. Drugo, postojanje ekonomske alternative je kritično. DDR je fundamentalno politički u karakteru i treba biti viđen kao dio šireg integriranog pristupa procesu rekonstruiranja, uključujući sigurnost, upravljanje, političke i razvojne aspekte, zahtijevajući integrirani kontekst analize i nadolazeće sveobuhvatne strategije razvoja.“ (Sisk, 2013, str.94)

Obnova institucija države i ekonomije leži u srcu djelovanja EU u postkonfliktnom angažmanu, a reforma i izgradnja kapaciteta sudstva i sigurnosnog sektora su bili dio tog odgovora. Europska

unija je djelovala kao krizni menadžer u Demokratskoj republici Kongo gdje je vršila ulogu preventora konflikta i garantora sigurnosti tijekom izbora. Medijator, čuvar mira u Makedoniji, postkonfliktni stabilizator na Kosovu, nadzor nad granicom između Ukrajine i Moldavije, reformator pravnog sistema Gruzija, obučavanje policije Irak, vojni savjetnik Gvineja Bissau, reforma sigurnosnog sektora Ukrajina. Unija nije obavljala samo zadatke uspostavljanja mira (peacemaking).

6% budžeta 2014-2020⁴³ je namjenjeno za ZSOP. Athena mehanizam⁴⁴ predstavlja samo 10% ukupnih troškova operacije pa EU zavisi od participacije jedne ili više velikih zemalja. Nedostaju sredstva koja će omogućiti brzi vojni odgovor u hitnosti. Civilne misije se mogu finansirati iz proračuna EU i kontribucijama članica, dok vojne operacije zavise isključivo od članica.

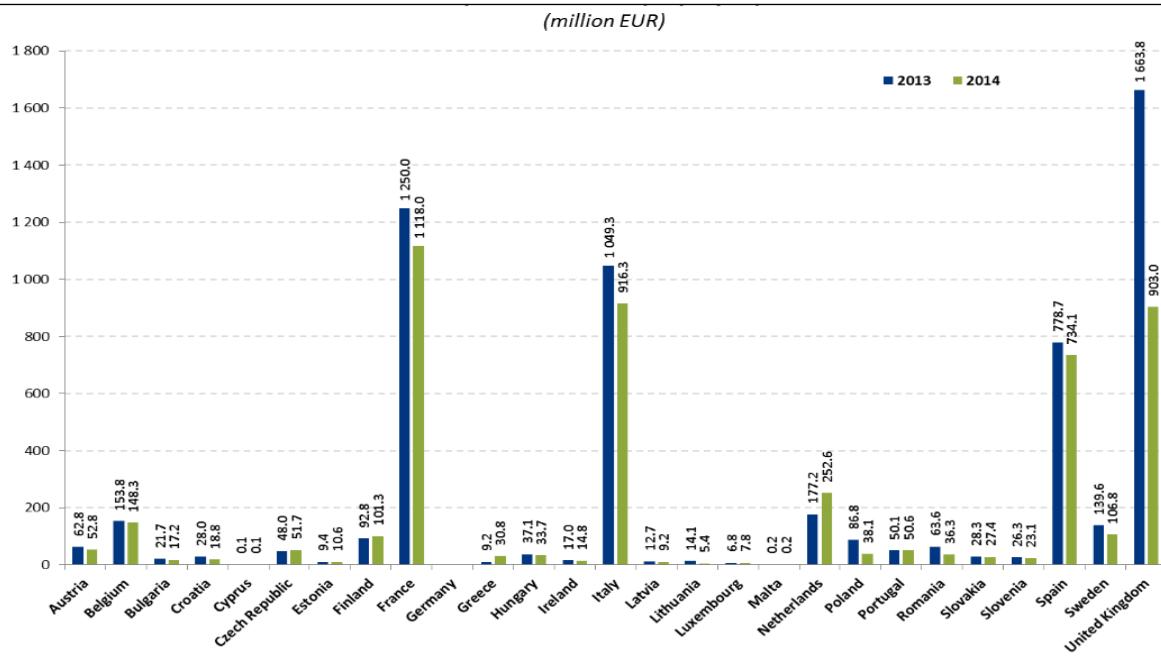
Slika broj 3. Grafikon izdvajanja za obranu u odnosu na GDP (Izvor: Europska obrambena agencija)



⁴³ U višegodišnjem razdoblju od 2014. do 2020. godine Višegodišnji financijski okvir (MFF), ZVSP-u je dodijeljeno u stalnim cijenama za 2011., do 2 076 milijuna eura (oko 3,5% od pod naslovom „Globalna Europa“), s godišnjim obvezama od oko 296 milijuna eura. U trenutnim cijenama, ukupno proračun za ZVSP za razdoblje od 2014. do 2020. iznosi 2 338,7 milijuna eura.

⁴⁴ Athena može financirati zajedničke troškove vojnih operacija EU-a, kao i nacionalne troškove, uključujući smještaj, gorivo i slične troškove povezane s nacionalnim kontingentima. Države članice doprinose godišnjem udjelu na temelju njihovog bruto nacionalnog dohotka.

Slika broj 4. Operativni troškovi misija i operacija po zemljama članicama (Izvor: Europska obrambena agencija)



SSR⁴⁵ je multisektorske prirode i važan je dio prevencije konflikta, izgradnje mira, demokratizacije i doprinosa održivom razvoju. Reforma sigurnosnog sektora (SSR) se odnosi na reformu oba tijela koja pružaju sigurnost građanima i institucijama države odgovornim za menadžment i nadgledanje tih tijela. Fokusira se na cijelokupno funkcioniranje sigurnosnog sistema kao dijela vladine reformske politike i strategije javnog sektora. Posmatran je kao holistički proces, jačajući sigurnost za sve građane kao i adresiranje upravljačkih deficitova sigurnosnog sektora kao integralnog ali balansiranog dijela alokacije javnih resursa i institucionalnog okvira države. „U krugovima EU-a to pitanje je dovelo do otvorene rasprave o tome kako bi sigurnosne i razvojne politike EU-a trebale biti usko povezane te o zemljopisnom opsegu takvih angažmana. Primjer su aktivnosti Britanske i Nizozemske vlade uz potporu NVO sektora koji je favorizirao uključivanje aktivnosti SSR u sva područja EU-a za vanjsko donošenje politika. Zalagali su se za jaču povezanost između aktivnosti koje je Komisija poduzela u vanjskim poslovima i sigurnosnim i vojnim aktivnostima EU.“ (Chandler, 2013) Cijelokupan proces SSR mora biti dugoročan i baziran na jakom nacionalnom vlasništvu te zemlje u kojoj EU djeluje. Razne oblasti podrške gdje su se primjenjivali instrumenti i politike EU, razvojna

⁴⁵ Reforma sigurnosnog sektora (Security Sector Reform)

suradnja, proširenje, stabilizacija i pridruživanje, europski program susjedstva, prevencija konflikta i upravljanja krizama, demokratija, ljudska prava i vanjska dimenzija područja slobode, sigurnosti i pravde. SSR djeluje na unutrašnju i vanjsku sigurnost države i ljudi. Ljudi očekuju od države garanciju mira, sigurnosti, vladavine zakona, političke, ekonomске i socijalne slobode. „I suočimo se s tim: za vrste reformi sigurnosnog sektora koje EU sve više koristi, kako na civilnom tako i na vojnem području, treba vremena. Takve se reforme ne mogu dovršiti za dvije ili tri godine. Lokalno vlasništvo je ključno u procesu, ali to nije nešto što se može uzeti olako u većini mjesta. Mora naporno raditi za to. Ukrajina se može navesti kao primjer.“(Rehrl, 2017)

Izazovi su terorizam, paravojne trupe⁴⁶, sigurnosne firme koje operiraju izvan zakona, nedostatak pravne neovisnosti, nedostatak kapaciteta, povreda ljudskih prava od policije i vojske. Građanska prava su najpodložnija kršenju od strane državnih agenata u državama gdje nema mesta da civilno društvo bude efektivno i gdje je demokratija slaba ili na veoma niskom nivou. SSR znači transformiranje sigurnosnog sektora koji uključuje sve ove aktere, njihove uloge, odgovornosti i akcije djelujući zajedno u upravljanju i rukovođenju sistemom na način koji je u skladu sa demokratskim normama dobrog upravljanja i koji doprinosi dobrom funkcionisanju sigurnosnog okvira. Reforma institucija za provedbu zakona, jačanje pravnih institucija, ojačavanje civilne kontrole i demokratskog upravljanja nad javnim sektorom. Nacionalno posjedovanje čitave reforme je ključno. Reforma sigurnosnog sektora treba da bude u vlasništvu države i da adresira ključne zahtjeve dobro funkcionisućeg sigurnosnog sistema, uključujući razvoj koncepta sigurnosti nacionalnog vlasništva, definirane politike i dobrog upravljanja sigurnosnim institucijama. Postoje i sveobuhvatne reforme SSR u kontekstu promjene režima i uspostave demokratskih institucija i vladavine zakona. Razumijevanje sigurnosnog sektora zemlje partnera i konteksta u kojem se nalazi je bitno. Usmjeren je ka eliminisanju korupcije iz sigurnosnog aparata države te njihovom pravilnom funkcioniranju i očuvanju demokratije, ljudskih prava, vladavine prava.

EU djelovanje u upravljanju krizama posebno u susjedstvu je bilo problematično i upitan je nivo uspjeha. U realnosti nijedan od konflikata nije zaprijetio Uniji i nije predstavljao veliku opasnost dijelovima Unije. Možda je ovo razlog zbog kojeg su članice uvijek padale na pokušaju testiranja zajedništva u EU naporima da riješi konflikte na granicama. Deklaracija broj 24 je pridodana

⁴⁶ Vojne jedinice koje se formiraju po potrebi i nemaju stalnu ili jedinstvenu organizaciju, jednoobrazno naoružanje i opremu, niti propisanu obuku i formaciju. (Beridan, Tomić, Kreso 2001)

završnom aktu Lisabona, tako da EU dobija međunarodno pravni subjektivitet i pravnu osnovu ali ona nije mogla autorizirati EU da donosi zakone ili da djeluje izvan kompetencija dodijeljenih od strane članica u Ugovoru.

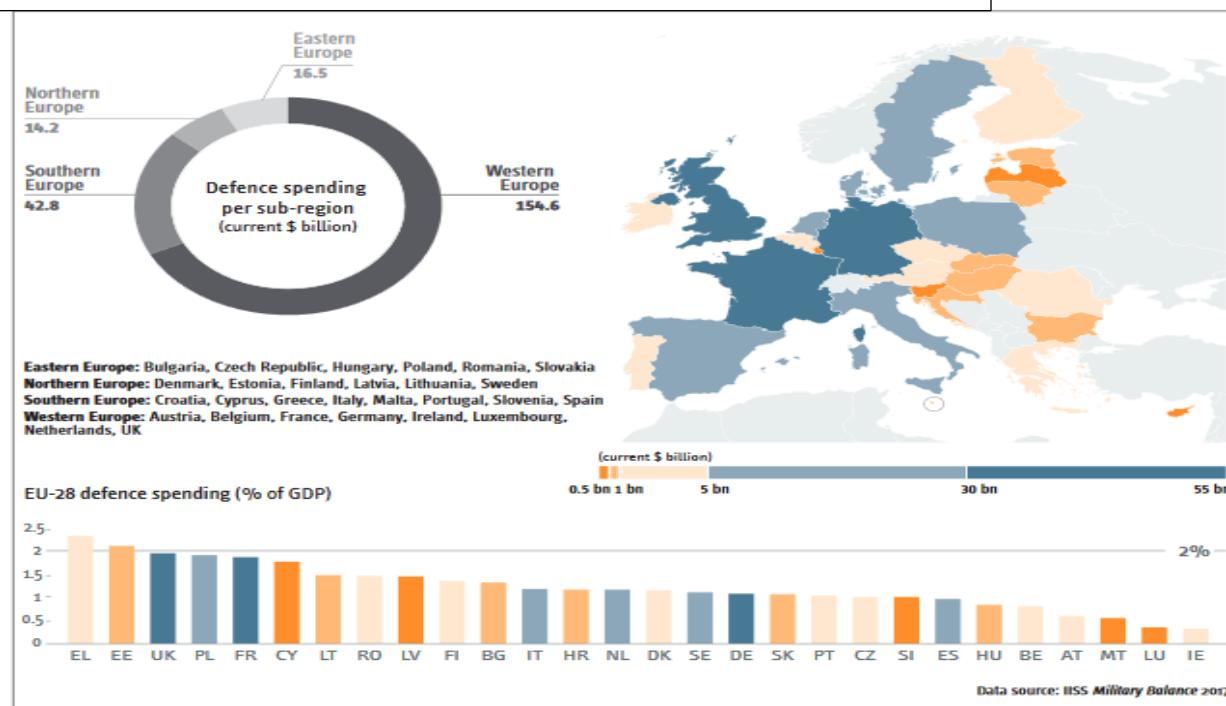
Održavanje vladavine prava ima dvostruki učinak kao temeljna i zajednička vrijednost (unutarnja dimenzija) i kao vodeće načelo za međunarodno djelovanje. Naglasak je stavljen na pravdu i pravičnost, adresiranje ratnih zločina i korupcije koja je prijetila stabilnosti država koje izlaze iz rata i sukoba. Koncept vladavine prava uključuje i izvršnu vlast, policiju i legislativnu granu državnog autoriteta.

Dvije su vrste misije vladavine prava:

1. Jačanje misija gdje je kvalificirano osoblje poslato da prati, nadgleda i savjetuje i da trenira ako je potrebno domaće zaposlenike, sude, prosekutore, advokate.
2. Generični pristup misije vladavine prava je na nivou izvršne/zamjenjujuće funkcije za lokalni pravni sistem, ovaj tip misija može biti poseban u kriznoj ili postkonfliktnoj situaciji.

Sinergija aktera u ZSOP u oblasti sigurnosti i pravde je veoma važna. Bazira podršku na razmjenjenoj analizi dinamike konflikta, slabosti i faktor otpora kako bi se adresirali korijeni konflikta radije nego simptomi.

Slika broj 5. Ukupna potrošnja na obranu unutar EU u odnosu na GDP



Pristup Europske unije međunarodnom kriznim menadžmentu se pojačao. Zajednički pristup prema nabavci oružja i sredstava kao i potrošnji na obranu se konstantno povećava i napreduje. Na ove zajedničke tačke se misli kada se fokusira ZSOP kao na proces koji traje i koji je još u izgradnji. „Različite nacionalne kulture civilno vojnih veza EU država članica komplikiraju kreaciju zajedničkog modela za civilno-vojnu koordinaciju na EU nivou.“(Gourlay i grupa autora, 2006, str.127)

1.4 Institucije i proces odlučivanja za misije i operacije

Institucije su veoma bitne a za ZSOP su imale značajan efekat i za rad koji je u tijeku. Šema i dijagram raspoređivanja snaga je neophodan da bi se poslale trupe u neku krizu. Institucije ZSOP su stalno evoluirale tokom zadnjih 15 godina. Pomogle su naći i donijeti najbolje rješenje sačinjeno od različitih mišljenja zemalja članica. Institucionalni okvir ZSOP je bio instrumentalan za postizanje konsenzusa među državama članicama, barem u definiranju onog što je moguće poduzeti ali što bi dovelo do uspješnih rješenja. Na najvišem nivou je tromjesečno sastajanje Europskog vijeća sastavljenog od šefova država i vlada sa pravom odlučivanja i političke odgovornosti za sve ono što se tiče vanjske politike i sigurnosti.

U Maastrichtu je dogovorenog a potvrđeno u Amsterdalu i Nici da će ZVSP i ZSOP biti provođeni od specijalnog međuunijskog stuba EU u kojem će šefovi država i vlada glasujući jednoglasno donositi sve političke odluke. Trostubna podjela je napuštena Lisabonom a jednoglasnost je ostavljena u ZVSP i ZSOP. Striktna diferencijacija između međuunijskog i supranacionalnog u ZVSP i ZSOP odlučivanju je manje bitna nego što političari tvrde. Prije Lisabonskog ugovora ispod Europskog vijeća je postojao GAERC. Nakon Lisabona je to Vijeće za vanjske poslove (FAC) i Vijeće za Opće poslove (GAC). FAC-sastaje se mjesечно i sastavljen je od ministara vanjskih poslova zemalja članica. U praksi ovo tijelo je glavno za donošenje odluka u područjima ZVSP i ZSOP. Međutim njegova agenda je postala previše natprana što je ujedno i posljedica lansiranja ZSOP. „Ne postoji hijerarhija između konfiguracija Vijeća, iako Vijeće za opće poslove ima specijalnu koordinacijsku ulogu i odgovorno je za

institucionalne, administrativne, horizontalne stvari. FAC također ima posebnu zadaću.“(Europsko vijeće, 2019, consilium.europa.eu) Rad ovih tijela je bio pripreman od strane COREPERA- komiteta stalnih predstavnika, koji je sadržavao ambasadore a oni se prodrazujevaju kao stalni predstavnici zemalja članica EU.

FAC (Vijeće za vanjske poslove) odgovorno je za vanjsko djelovanje EU koji uključuje vanjsku politku, obranu i sigurnost, trgovinu i razvojnu suradnju te humanitarnu pomoć. Sastoji se od ministara vanjskih poslova iz svih država članica EU ovisno o dnevnom redu. U vijeću u se u zavisnosti od područja mogu sastati i ministri obrane (ZSOP), ministri odgovorni za razvoj (razvojna suradnja), ministri trgovine (zajednička trgovinska politika). Sastancima predsjeda Visoki predstavnik Unije za vanjsku i sigurnosnu politiku te se sastaju jedanput mjesечно. Glavna uloga je osiguravati jedinstvo, dosljednost i djelotvornost vanjskog djelovanja EU zajedno s Europskom komisijom i pomoću Visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politku.

Vijeće na temelju smjernica Europskog vijeća utvrđuje i provodi vanjsku i sigurnosnu politiku. Vijeće može pokrenuti civilne misije i vojne operacije za upravljanje kriznim situacijama. Vijeće može donijeti i mjere potrebne za provedbu vanjske i sigurnosne politike što uključuje i sankcije. Vijeće Europske unije je jedinstveni pravni subjekt i sastaje se u 10 različitih sastava ovisno o temi. Sastavi vijeća nisu u hijerarhijskom odnosu. Svaki od 10 sastava može donijeti akt koji je u nadležnosti jednog od ostalih sastava. Glasanje vijeća vrši se običnom većinom kada je 15 država za neku odluku, kvalificiranom većinom 55% država članica koje predstavljaju 65% stanovništva EU, i jednoglasno. Blokirajuća manjina čini četiri člana vijeća sa 35 % stanovništva. Suzdržanost pri glasanju kvalificiranom većinom računa se kao glas protiv, kao i nesudjelovanje u glasanju. Vijeće o zakonodavnom aktu može glasovati osam tjedana nakon slanja nacrtakta nacionalnim parlamentima na ispitivanje. Nacionalni parlamenti moraju odlučiti je li nacrt akta u skladu s načelom supsidijarnosti. Ranije glasanje je moguće samo u hitnim situacijama. Glasovanje započinje predsjednik vijeća.

Ovaj komitet, FAC, treći od dugopostojećih institucija sastaje se jednom sedmično u Briselu i ima dosta velika ovlašćenja i uticaj na rad, kreirajući stajališta i politike. Bilo koja odluka koju Političko sigurnosni komitet (PSC) usvoji jednoglasno, najčešće je provedena od strane FAC bez diskusije. FAC je specifično bitan za ZVSP i ZSOP te u odnosu na ostale ima dvije ključne

stvari. Visoki predstavnik, i drugo, samo su FAC i vijeće za opće poslove eksplicitno navedeni u ugovoru iz Lisabona.

“Vijeće za opće poslove (GAC) odgovorno je za osiguravanje dosljednosti u radu svih struktura Vijeća. Ono priprema i prati sastanke Europskog vijeća (sastanak šefova država ili vlada država članica EU). Ono je odgovorno za niz međusektorskih područja politike, koja uključuju pregovore o proširenju i pristupanju EU, usvajanje višegodišnjeg financijskog okvira (7-godišnji plan EU-a), kohezijsku politiku, pitanja koja se odnose na institucionalnu strukturu EU-a i svi dosjei povjereni od Europskog vijeća.“(Europsko vijeće, 2019, consilium.europa.eu) Do početka 2000-tih Politički komitet (PoCo), bio je sastavljen od političkih direktora ministarstava vanjskih poslova zemalja članica, i bilo je četvrto tijelo od uticaja. Sastajalo se jednom mjesечно pokušavajući koordinirati vanjsku i sigurnosnu kao i obrambenu politiku. Političko sigurnosni komitet (PSC) je u potpunosti preuzeo njegove uloge.

Tu je i sekretarijat peto tijelo koje pomaže koordinirati implikacije vanjske politike na povećanu trgovinu i ekonomске odnose sa ostatkom svijeta. Zadatak je također nadziranje i servisiranje ZSOP. Djelovanje je preusmjereno na pravne aspekte vanjske i sigurnosne politike.

Šesto institucionalno tijelo je rotirajuće predsjedavanje EU koje je imalo odgovornost da potakne i inicira politike tijekom svog 6 mjesечnog predsjedavanja i pripremanje teksta predsjedavajućeg i zaključaka. Od Lisabona poslovi rotirajućeg predsjedništva su prebačeni na Europsku službu za vanjsko djelovanje (EEAS). Sedmo institucionalno tijelo je bila Europska komisija koja je do Lisabona bila zadužena za djelovanje i implementaciju ZVSP i ZSOP preko generalnog direktorata za vanjske poslove (RELEX) i komisionara za vanjske poslove. Veliki dio vanjske politike uključuje trgovinu i ekonomске politike, pa je Komisija ključna za ZVSP. Za potrebe ZSOP osnovala je jedinicu za prevenciju konflikata i upravljanja krizama i krznog menadžmenta koji posmatraju podatke o velikim krizama i ciljaju pojačati koherentnost. Glavna grana Komisije s obzirom na odgovor prije krize je Servis za vanjsko političke instrumente. Zadužen za različite instrumente uključujući Instrument za doprinos stabilizaciji i miru. FPI upravlja operacijama uključujući njihovo finansiranje.

Europski parlament je osmo institucionalno tijelo. Prije Lisabona pogled Europskog parlamenta na sve aspekte ZVSP i ZSOP barem formalno je bio uzet u obzir ali su se parlamentarci često bunili. Europski parlament najčešće diže svoj glas u vanjskoj i sigurnosnoj politici preko svojih posebnih komiteta. Od Lisabona je značajno povećao svoju ulogu i moć.

Nica je 2000. godine potvrdila ono što je bilo odlučeno u Helsinkiju 1999. godine a dodane su i četiri nove institucionalne agencije:

1. PSC- političko sigurnosni komitet
2. EUMC- vojni komitet
3. EUMS- vojno osoblje
4. CIVCOM- komitet za civilne aspekte i upravljanje krizama

Ova tijela su jako bitna za funkcionisanje ZSOP. Slijedio je još ambiczniji pokušaj na Leaken Europskom vijeću stvaranja Ustava Europe. Iako potpisana od svih zemalja članica 2004. godine i ratificiran od 18/25 zemalja, ipak je odbijen na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj.

Ideja EU ustava je odbačena a glavne odredbe iz prijedloga ustava EU su redizajnirane kao obične dopune postojećim ugovorima. Rezultat toga je ugovor iz Lisabona 13.12.2007. Posljednja zemlja koja je ratificirala sporazum je Češka. Stupio je na snagu 1.12.2009 godine i donio je institucionalne inovacije.

Političko sigurnosni komitet (PSC) je uspostavljen da ispravi dvije greške iz prethodnih institucionalnih aranžmana za vanjsko i sigurnosno političko odlučivanje.

1. Nedostatak neprekidnosti i stalnost u prikupljanju osoblja uključenog u ključne organe.
2. Prebacivanje lokacija sastanaka koji je slijedio šestomjesečno rotirajuće predsjedavanje.

Bilo je potrebno stalno tijelo PSC kreirano u Briselu sastavljeno od ambasadora sa značajnim vremenom na toj poziciji barem 3-4 godine kako bi se postigla konzistentnost u radu.

Vijeće Europske unije može zadužiti komitet, za svrhu i trajanje neke operacije upravljanja krizom, da poduzme odgovarajuće odluke u vezi sa političkom kontrolom i smjera strategije same operacije. PSC je sazvana prvi put na privremenom nivou u martu 2000. godine a u stalnom 2001. godine. Borba Francuske i Velike Britanije oko uloge PSC i jačine tog tijela, je obilježila početni rad. Razina starosne dobi ambasadora se povećala ali je i rad unutar samog komiteta postao ozbiljniji i efikasniji. Osjetljivo pitanje je bilo podjela rada između COREPERA i Političko sigurnosnog komiteta, jer su oboje zaduženi za pripremanje sastanaka vijeća. Ovaj problem je riješen u Sevilli 2002. godine podjelom na unutarnje i vanjske agende. Pojašnjeno je dodatno nakon Lisabona gdje je komitet za opće poslove GAC potpomognut od strane COREPERA a drugi ,FAC, potpomognut od strane PSC-a. Ako PSC ambasadori ne mogu naći konsenzus za neko pitanje ono ide COREPERU gdje se riješava. PSC se bavi svim aspektima zajedničke vanjske i sigurnosne politike. U biti dosta vremena se izdvaja za ZSOP što je

pozitivna stvar, nakon početnih godina stagniranja i sukobljavanja oko politika i smjernica kojim EU treba ići. Član Europske komisije je punopravni član PSC kako bi se osiguralo međuinstitucijsko zajedništvo i kontinuitet. Nacionalni izabranici se bave rješavanjem problema i interesa EU, a Komitet traži konsenzus unutar tih različitih mišljenja. Većina zemalja neće imati jaku nacionalnu poziciju za neki prijedlog. U tom slučaju oni to vide kao priliku da asistiraju onima koji imaju jake pozicije da bi se postiglo optimalno rješenje. Zemlje znaju da imaju jak interes u funkcionisanju ZVSP i ZSOP a postoji kolektivna želja za postizanjem rezultata. Ključno je tijelo za ZSOP odlučivanje. PSC je najviše tijelo vijeća koje priprema odluke za ZSOP i ZVSP. Komitet nadgleda međunarodnu situaciju u područjima pokrivenim ZSOP i daje doprinos definiranju politika tako što dostavlja mišljenja vijeću. Razmatra i implementaciju dogovorenih politika bez utjecaja na odluke Visokog predstavnika/ice (VP). Provodi i političku kontrolu i stratešku direkciju EU upravljanja kriznim operacijama. Pod odgovornošću vijeća i VP⁴⁷, PSC igra ključnu ulogu za ZSOP usvajajući zaključke, preporuke i odluke. Misije i operacije se raspravljavaju kad su izdani njihovi 6 mjesечni izvještaji, kada su njihovi strateški pregledi te kada je izabran šef misije. PSC igra ulogu i u pripremi koherentnih EU odgovora na krize i uspostavljući dijalog diskusiju sa relevantnim EEAS⁴⁸ tijelima za upravljanje krizama kada se to čini neophodnim ili kada situacija to zahtijeva. Tri su savjetodavna tijela odgovorna za davanje prijedloga i preporuka ambasadorima u PSC posebno u vezi sa misijama i operacijama. PSC priprema dosljedan EU odgovor na krize i provodi političku kontrolu i pravac strateškog djelovanja. PSC djeluje kao savjetnik Vijeća za vanjske poslove (FAC).

Vojni komitet Europske unije (EUMC) je najviše vojno tijelo unutar vijeća. Uspostavljeno je unutar Vijeća i formalno je sastavljeno od ministara obrane država članica i šefova obrambenog osoblja država članica i vojnih izaslanika koji imaju dvije funkcije jer su nacionalni predstavnici i u NATO-u. Oni pružaju savjet i preporuke za sve vojne aspekte unutar EU. Ovaj komitet je sebe odmah nametnuo kao vitalni mehanizam u procesu donošenja odluka. Funkcija mu je da ispostavlja Europskom vijeću preko PSC-a, jednoglasno, prijedlog svih 28 šefova vojnog osoblja u vezi sa vojnim pitanjima kao i prijedlog za akciju. Jednoglasnost je ključni način glasanja za predanost EU snaga za bilo koju vojnu operaciju. Stručnost, postojeća pravila

⁴⁷ Visoki predstavnik/ica

⁴⁸ Europska služba za vanjsko djelovanje

prihvatanja u službu, zajednička kultura su ključ ovog komiteta kao i profesionalne norme. Vojni izaslanici pri vojnog komitetu (EUMC) pomažu da nađu vojno rješenje koje će pridonijeti prevladavanju političkih prepreka koje dolaze iz sjedišta zemalja članica. Njihov cilj je uspješno izvršavanje ZSOP operacija i pružanje sigurnosti za građane EU. Članovi i osoblje shvataju da moraju raditi zajedno da bi EU imala efektivna i efikasna planiranja i nabavku pogotovo u sjeni smanjivanja populacije i smanjivanja budžeta. Šef EUMC je oficir sa četiri zvijezde, često bivši ministar obrane neke članice. EUMC posmatra odgovarajuće izvršavanje misija i operacija. Predsjedatelj EU vojnog komiteta djeluje kao primarna tačka kontakta EU misije sa zapovjednikom operacija. U situacijama upravljanja krizom na zahtjev PSC izdaje pokretanje direktive Generalnom direktoru vojnog osoblja EU da napravi i prezentuje strateške vojne opcije. Vrši evaluaciju istih i upućuje ih prema PSC zajedno sa evaluacijom i vojnim savjetom, a savjet je preporuka PSC za CONOPS⁴⁹ i OPLAN⁵⁰.

Vojno osoblje EU (EUMS)

Sastoje se od 150 senior oficira iz 28 zemalja. Pruža vojnu ekspertizu i sposobnosti ili kapacitete tokom poduzimanja EU vojnih operacija. Radi pod političkim vodstvom Europskog vijeća preko političko sigurnosnog komiteta i pod vojnim vodstvom vojnog komiteta EU. Nema ulogu operativnog zapovjedništva (HQ) ali vrši funkcije poput ranog upozorenja, analize situacije na terenu, strateškog planiranja i pruža vojnu pomoć za Visokog predstavnika, i jedina je stalna integrisana vojna struktura EU. EUMS je izvor kolektivne vojne ekspertize unutar EEAS. Radi pod vodstvom predsjedatelja EU vojnog komiteta (EUMS) i pod autoritetom Visokog predstavnika. EUMS koordinira sa vojnim instrumentima kao dio EU sveobuhvatnog pristupa sa fokusom na misijama i operacijama i kreiranju kapaciteta i sposobnosti. Njegova omogućavajuća aktivnost uključuje sistem ranog upozorenja, razmatranje situacije, strateško planiranje, komunikaciju i informacijske sisteme, trening i edukaciju, vojne veze i partnerstva. Kao integralna komponenta EEAS-ovog sveobuhvatnog pristupa EUMS koordinira vojne intrumente sa posebnim osvrtom na operacije/misije i vojne a i one koje zahtijevaju vojnu podršku i kreiranje vojnih sposobnosti.

⁴⁹ CONOPS- dokument koji opisuje vjerojatni rad budućeg ili postojećeg sustava u njegovoj terminologiji korisnika, pružajući važne informacije za stjecanje i / ili razvoj tog sustava

⁵⁰ OPLAN- operativni plan misije/operacije

Komitet za civilne aspekte upravljanja krizama (CIVCOM) je civilni ekvivalent EUMC. Članovi su birani iz širokog spektra civilnog i diplomatskog osoblja i fali im kohezivnog načina selekcije i kulture rada i pristupa koji karakterizira diplomatski kor ili vojsku. Oni se sastaju češće u formalnim okolnostima a manje u neformalnim. Predstavnici se fokusiraju na postizanje konsenzusa radije nego na branjenje nacionalnih stavova. Želja za napretkom EU i etabriranjem na svjetskoj sceni su glavni ciljevi. Članovi su mlađi u odnosu na druge komitete i željni su da postignu nešto zajedno. Njihov savjet i prijedlozi rijetko budu odbijeni na PSC upravo zbog mogućnosti kompromisnog rješenja protiv nekih nacionalnih interesa. CIVCOM formulira preporuke i daje savjet za civilne aspekte upravljanja krizama PSC-u. Provodi svoju ulogu za civilni dio ZSOP planiranja i periodičnih izvještaja i razvijanje koncepata za civilno upravljanje krizama. Pomaže u ostvarivanju visokog nivoa povezanosti u civilnim aspektima i upravljanju krizama EU. CIVCOM paralelno sa EUMC i PSC pruža informacije, pravi preporuke i daje mišljenje PSC-u za civilne aspekte upravljanja krizom.

Lisabon je početak a ne kraj političkog trgovanja i institucionalnih previranja. Rotirajuće predsjedavanje je postalo stalno. Lisbon je stupio na snagu zbog potreba država da povećaju efikasnost, djelotvornost i jačinu same EU. Od 62 izmjene i dopune u odnosu na prošle sporazume čak 25 ih se ticalo ZVSP i ZSOP. Ugovorom Unija dobija pravnu osnovu (legal personality⁵¹). Konsenzus je postignut jer u praksi kako se EU uključivala u ESDP operacije, Vijeće je sklapalo sporazume sa suverenim državama, pritom dodijeljujući EU de facto pravnu osnovu. Ovim je dobila kapacitet da djeluje u međunarodnoj arenici ali ne nužno i nadležnost koja ostaje da ovisi od članica. Status u međunarodnom pravu koji samo može pomoći njenom kapacitetu da zemlje djeluju u jedan glas.

Ključna promjena se desila sa Visokim predstavnikom i sa uvođenjem duple uloge Visokog predstavnika i zamjenika Europske komisije.

Pozicija predsjednika Europskog vijeća namjenjena je da bi se pružile dugoročnost, stabilnost, zajedništvo i vidljivost najviše agencije EU. Neke od ovih funkcija su sekretarijarske. Izvršne funkcije su vođenje i rukovođenje vijećem i postizanje zajedništva i konsenzusa.

⁵¹ Unija dobija mogućnost potpisivanja međunarodnih ugovora u područjima svojih dodijeljenih ovlasti ili za pristupanje međunarodnim organizacijama. Države članice mogu potpisati samo međunarodne sporazume koji su u skladu s pravom EU-a.

Visoki predstavnik će upravljati zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom Unije. On će davati doprinos preko svojih prijedloga za unaprijeđenje, koje će obavljati u mandatu od Vijeća i zamjenika komisije. Osiguravat će konzistentnost vanjske politike EU. Sa komisijom je zadužen za vanjske odnose i koordinaciju drugih aspekata. Visoki predstavnik je trebao učiniti vanjsko djelovanje konzistentnijim, efektivnijim i više strategijskim. Tri su nova nivoa djelovanja operativni, politički, institucionalni. U ispunjavanju svog mandata, radu Visokog predstavnika će asistirati EEAS. Sinergija na tlu ključnih dijelova ZVSP i ZSOP je jako bitna za provedbu politika trgovine, razvojne pomoći, humanitarne pomoći, zaštite ljudskih prava te upravljanja krizama.

Ashton je izjavila EEAS bi trebala biti autonomna agencija koja će odgovarati direktno Visokom predstavniku, podjednako agenciji i Vijeću i komisiji i članicama, te treba da ima piramidalnu strukturu predvodeći je generalnim sekretarom. EEAS je jedinstvena diplomatska služba EU u službi ZVSP i ZSOP, koja sadrži više od 3400 osoblja i broji 141 delegaciju u svijetu. Odvojena struktura za sigurnost i ZSOP, koordinira diplomatske aktivnosti zemalja članica, stvara nove ideje, pristupe, strategijski rukovodeći i ostvarujući rezultatske izazove. „Jedan od najuspješnijih rezultata vanjskopolitičkih inovacija Lisabonskog ugovora može se vidjeti u izaslanstvima EU. Važno je da se suradnja između misije ZSOP-a i izaslanstva EU-a i posebnog predstavnika EU-a po potrebi značajno poboljša, kako na terenu u smislu horizontalne koordinacije, tako i u odnosu na komunikaciju između sjedišta u Bruxellesu i predstavnika i struktura na terenu.“(Gross, Menon, 2013, str.46)

Politički okvir za pristup krizama (PFCA), gradi osnovu za sveopći EU pristup, razmatra alate/instrumente koji mogu biti upotrijebljeni da preventiraju ili zaustave kriznu situaciju. Čim PSC ustvrdi da ZSOP akcija jeste potrebna (početak ZSOP planiranja), Direktorat za upravljanje krizama i planiranje (CPCC) priprema koncept upravljanja krizom. Ovaj dokument će analizirati i predložiti strategijske i druge strukture upravljanja krizom opcije. DEPK kao i komisija su uključeni u čitav proces planiranja. Bazirano na preporukama u PSC-u Vijeće usvaja odluku o uspostavi ZSOP misije. Na bazi odluke vijeća (legalni čin) pregovori počinju o statusu dogovora o snagama (SOFA) za vojne, i statusu o dogовору misije (SOMA) за civilne. Lista zemalja koje bi mogle biti pozvane da doprinesu Unijском odgovoru na krizu će biti spremjeni od Direktorata za krizno upravljanje i planiranje (CMPD). Kada je pozvana treća zemlja još nije potpisala okvirni dokument za učešće u EU operaciji upravljanja krizom i dogovori o

participaciji će biti utvrđeni u dokumentu o učešću. Ova odluka je početak strategijskog operativnog planiranja u kojoj strukture kriznog upravljanja unutar EEAS mogu donositi dokumente s opcijama. Dokumenti ilustruju različite vojne i civilne opcije te kako misija može biti najbolje izvedena. U ovoj fazi bi trebao biti izabran Zapovjednik vojne operacije i gdje bi trebao biti uključen u proces planiranja.

Trajna je funkcija Civilnog planiranja i sposobnosti djelovanja (CPCC) kao operativnog štaba za civilne misije i nema potrebe za imenovanjem, CPCC direktor je zapovjednik za civilne operacije. Prednost civilnih misija je da imaju trajnu komandu i kontrolnu strukturu unutar CPCC. Za vojne operacije ovo je komplikovano jer EU ima različite liderske opcije. Pet je dostupnih nacionalnih štabova za operacije u Francuskoj, Velikoj Britaniji, Grčkoj, Italiji, Njemačkoj. Pod Berlin plus sporazumu EU tijela mogu koristiti i trajni NATO štab u Monsu, Belgija. Još dvije opcije su aktivacija operativnog centra unutar EU vojnog osoblja ili spajanje operativnog HQ sa force HQ. Vojni operativni plan uključuje dozvolu za definirana pravila sukoba—rules of engagement. Operativni plan opisuje namjeru, provođenje, snagu, organizaciju misije ili operacije odobrenoj od Vijeća. Odluka o lansiranju misije/operacije je donesena od Vijeća. Čim je misija/operacija pokrenuta prebacivanje snaga može početi. Generacija snaga će već biti kompletirana unaprijed. Generacija snaga od strane operativnog zapovjedništva je već izvršena u ovom periodu. Proces popunjavanja pozicija u štabu se zove popunjavanje snaga. Za civilne misije je to poziv za kontribucije. Pod odgovornost vijeća i Visokog predstavnika, PSC provodi političku kontrolu i strategijsku direkciju misija/operacija. Kada se govori o ZSOP misijama i operacijama, zadnju riječ u odlučivanju imaju države članice. One definiraju pravce djelovanja ZVSP i provode političku kontrolu i postavljaju strategijske ciljeve ZSOP misija i operacija. Upravljanje kriznim strukturama EU se oslanja na tijela sastavljena od predstavnika EU država članica, ZSOP struktura i drugih tijela unutar EU organizacije. Poslije Lisabona Unija je uspostavila sistem EU za odgovor na krize.

Unutar sistema kriznog upravljanja i procedura postoje četiri bitne napomene:

1. Odluku koji alati/instrumenti iz sistema kriznog upravljanja će biti korišteni.
2. Odluku o uspostavi misije operacije- vijeće preko PSC-a.
3. Odluku o pokretanju misije operacije.
4. Odluku o produženju ili prekidu misije i operacije.

Sveobuhvatni pristup je implementiran preko regularnih kontakata i kooperacije. Na vojnoj strani šef EUMC djeluje kao glavni kontakt. Tijekom misije/operacije ZSOP uključenost je redovno kontrolisana. Sistem izvještavanja pruža uvid u situaciju misije i operacije u svakom trenutku. Pregled-review dešava se kada se strategijski koncept promjeni, ili na pola mandata, ili kada se misija bliži svom kraju. Zemlje članice imaju glavnu riječ. Bilo kakva promjena u mandatu misije zahtijeva novu odluku vijeća.

Prijedlozi za procedure koherentnog i sveobuhvatnog kriznog upravljanja u 5 faza:

Faza 1. identifikacije krize i razvijanje EU sveobuhvatnog pristupa

Faza 2. nastajanje CMC i uspostava misije/operacije

Faza 3. operativno planiranje misije/operacije i odluka o startu i lansiraju istih

Faza 4. razvoj misije/operacije

Faza 5. strateška revizija misije/operacije, produljenje, promjena ili ukidanje

Lanac komande je struktura kroz koju institucije komande idu prema niže od političkog ka strateškom, operativnom i taktičkom nivou i kroz koju se vrši kontrola preko specifičnih procedura i povratnih informacija. Komandne i kontrolne strukture definiraju vlast, odgovornost, aktivnost šefa misije/vojnog zapovjednika u procesu i koordinisanju osoblja/snaga i egzekucije njihovih mandata. Zapovjednik snaga/misije za vojne operacije i šef misije (odgovornost i vodstvo misije) vrše komandu i kontrolu na theatre level. Šef misije je odgovoran direktno zapovjedniku civilnih operacija CIVOPSdr. Za vojne operacije šef EU vojnog komiteta služi kao primarni kontakt. CPCC je od 2007. trajni centar za civilne ZSOP misije. Sadrži oko 70 članova osoblja, EU službenika, delegiranog osoblja i nacionalnih eksperata. CPCC direktor je zadužen od strane Vijeća da vrši komandu i kontrolu na strateškom nivou za operativno planiranje i provođenje svih ZSOP misija pod političkom kontrolom i strategijskim usmjeravanjem PSC. Kao trajni operativni štab, CPCC igra ključnu ulogu u izvođenju civilnih misija do inicijalne operativne sposobnosti. CPCC grupa za podršku misiji osigurava da je misiji pružena odgovarajuća podrška u ljudskim resursima, nabavci, finansijama, pravnim i logističkim aspektima. CPCC osigurava da misija izvještava zemlje članice o koordinaciju sa EEAS menadžmentom za potrebe misije i nadgleda implementaciju političkog i operativnog upravljanja. CPCC trajno zapovjedništvo za civilne misije asistira zapovjedniku civilnih

operacija u operativnom planiranju i provedbi civilnih ZSOP misija. CPCC podupire ZSOP napredno planiranje u kooperaciji sa CMPD predvodi operativno planiranje civilnih misija.

Za vojne operacije u odsustvu trajnog štaba misije operativnog zapovjedništva postoje četiri opcije za komandu i kontrolu:

1. Ako vojna operacija koristi NATO imovinu i sposobnosti pod Berlin plus dogovoru, bolja opcija je uspostava EU štaba za operacije u NATO-u, komandne operacije pri SHAPE-u u Mons Belgija ALTHEA.
2. Oslanja se na imovinu zemalja članica i njihove predanosti da pruže odgovarajući EU OHQ, postojeći nacionalni HQ je multidimenzioniran da planira i komanduje EU vojnom operacijom. Pet zemalja je to omogućilo u gradovima Paris, Potsdam, Larissa, Rome, Northwood.
3. Opcija aktivirana kada EU odluči da izvuče kolektivne kapacitete EU vojnog osoblja. Aktivacija unijskog centra za operacije u EU, vojnom osoblju za planiranje i provođenje autonomne operacije, posebno za operaciju koja zahtijeva civilne kao i vojne odgovore i gdje nije identifikovan nacionalni OHQ.
4. EUTMS Mali i EUTM Mali- u ovim specifičnim slučajevima OHQ i Francuski HQ su spojeni da formiraju Zapovjedništvo misije. Znači da zapovjednik misije mora izdržati i dodatni teret pokrivajući i strateški i operativni aspekt misije/operacije.

Vojno operativno zapovjedništvo se bira PSC odlukom. Zemlje članice identifikuju i budućnost vojnog OHQ, te njenog operativnog zapovjednika. OHQ usmjerava zapovjedništvo snaga (FHQ) pružen od zemlje članice koji provodi operaciju na terenu. EUSR i predstavnik EU delegacije nisu u lancu zapovjedanja misije/operacije.

Sistem ranog upozorenja- Sistematski pružati prave informacije, pravim ljudima, na vrijeme, povezujući relevantne aktere u polju i u zapovjedništvu. EU rani sistem na upozorenje od konflikta (EWS) je alat EU donosilaca odluka namjenjen da se upravlja faktorima rizika i prioritiziraju resursi na odgovarajući način. Cilj nije predikcija. Teško je ukazati na početak nasilja ali se donekle može, pomoću određenih faktora i indikatora, upozoriti na mogućnost nasilja i konflikta. Ako ih uspijemo identifikovati i proučiti strukturalne, osnovne rizike nasilnog konflikta u zemlji, moći ćemo lakše doći do ranih preventivnih akcija prije nego situacija eskalira u krizu. Uspostava EEAS 2011. godine je pružila dodatnu povezanost EU vanjskoj akciji.

Političko vojna grupa (PMG), je civilno-vojni format sastanaka koji priprema i podržava rad PSC. Pokriva političke aspekte EU vojnog i civilnog problema, priprema zaključke vijeća, preporuke PSC. Predsjedatelj je EEAS zastupnik.

RELEX raspravlja pravne i finansijske aspekte ZVSP uključujući ZSOP. Razmatra institucionalne pravne, logističke, budžetske dimenzije misija/operacija. Priprema odluke Vijeća povezane sa finansijskim instrumentima dopuštajući implementaciju ZSOP aranžmana prije njihovog podnošenja vijeću za prihvatanje.

Direktorat za krizno planiranje i upravljanje (CMPD), je zadužen za strateško, integrirano civilno-vojno planiranje unutar EEAS. Osigurava povezanost i efektivnost ZSOP misija i operacija kao dio EU sveobuhvatnog pristupa. Ovo se provodi kroz strateško planiranje novih misija/operacija i pregleda postojećih, što rezultira odlukom država članica o refokusiranju, produženju ili završetku misije. Zadužen je i za razvijanje partnerstava, politka, koncepata, sposobnosti i treninga za civilne i vojne misije i operacije. Radi pod političkom kontrolom i strateškom direkcijom država članica u PSC djelujući pod odgovornošću vijeća.

Europska obrambena agencija (EDA) podupire države članice i Vijeće u nastojanju da poprave europske obrambene kapacitete u području upravljanja krizama i da podrži ZSOP kao što je to sada. Politički okvir za pristup krizama (PFCA), alati i instrumenti koji mogu biti korišteni da spriječe ili riješe kriznu situaciju. Prethodi mu kontinuirano praćenje i analiza različitih situacija u svijetu koja doprinosi ranom upozorenju. Kada se desi kriza PFCA bi trebala vizuelizirati jasan politički ili strateški pravac. Rezultat PFCA je niz opcija dostupnih Uniji o tome kako pristupiti određenoj krizi koristeći finansijsku pomoć, razvojnu pomoć, diplomaciju, sankcije, civilne-policijsko/vojne akcije.

Čim PSC razmotri da je ZSOP akcija potrebna, CMPD priprema koncept kriznog upravljanja CMC. Ovaj dokument će analizirati i predložiti strateško političke opcije. Bazirano na preporukama PSC vijeće prihvata odluku da se uspostavi misija/operacija. Zapovjednik operacija uspostavlja koncept operacije CONOPS i razvija operativni plan OPLAN nastojeći uključiti zapovjednika misije/snaga u tome. Operativni plan opisuje u detalje namjeru, način provođenja, snagu, organizaciju misije/operacije i on je odobren od Vijeća a odluka o pokretanju je isto u rukama Vijeća. Komanda i kontrola definiraju autoritet, odgovornost i aktivnosti šefa misije u pravcu koordinacije osoblja i u egzekuciji njihovih mandata. Zapovjednik snaga i šef misije provode kontrolu i komandu na terenu. Šef misije je direktno odgovoran zapovjedniku

civilnih operacija. Kao trajno zavjedništvo operacija CPCC igra važnu ulogu u provedbi operativnog planiranja i osmišljavanja i uspostave ZSOP misija. CPCC priprema nacrt budžeta za misiju u koordinaciji sa Komisijom. CPCC osigurava da misija izvještava prema državama članicama i trećim zemljama u koordinaciji sa EEAS menadžmentom za potrebe civilnih misija u nadgledanju i implementaciji političkog i operativnog uputstva.

Postoje određeni faktori i indikatori koji se učestalo povezuju sa nasilnim konfliktima, dublje upoznavanje i razumijevanje situacije u zemlji i historijskog okvira. Sistem za rano upozorenje (EWS) nastoji adresirati rupu između upozorenja i odgovora koja se često dešava. Fokusira se na najviše moguće rizike globalnog konflikta koji se dešavaju u ekstremnim situacijama nasilja u periodu 4 godine. FAC je odgovoran za probleme vanjskih poslova i odgovara na vanjske krize. FAC odlučuje da li će neka situacija biti definirana kao kriza. Za odgovor na krize može doći do tenzija i problema, kao na primjer odluka da li neka kriza zahtijeva vojni, civilni ili humanitarni odgovor.

Političko-sigurnosna grupa (PMG) izvršava pripremne poslove u području ZSOP za PSC. Pokriva političke aspekte EU vojnih i civilno vojnih problema, uključujući koncepte, sposobnosti, operacije i misije. Priprema zaključke Vijeća, pruža preporuke za PSC i nadgledava njihovu efektivnu implementaciju. Doprinosi razvoju horizontalne politike i potječe na usmjeravanje i na razmjenu informacija. CMPD doprinosi ciljevima EEAS. Cilj strateškog planiranja je da razvije moguće opcije za EU akciju. Služi i kao baza za odluke Europskog vijeća o tome šta raditi i zašto, gdje i s kim u međunarodnoj kriznoj situaciji. Ove opcije su stavljene zajedno u tzv. koncept upravljanja krizom koji je predložen EU ministrima za odobrenje. Formira bazu za operativno planiranje i izvršenje misija. Strateško planiranje se izvodi u integriranom načinu uključujući i civilne i vojne planere i u konzultaciji sa drugim službama. Strateški pregledi ispituju mandat, ciljeve veličinu i održivost postojećih misija/operacija u odnosu na promjene u kontekstu međunarodnih zbivanja i novih lokalnih međunarodnih političkih prilika. CMPD razvija i naučne stvari za misije i operacije o specifičnim temama kao što su ljudska prava i demobilizacija, razoružavanje i reintegracija (DDR).

Članice i komisija motre situaciju na nivou ranog upozoravanja. Faze planiranja i djelovanja:

- 1- PSC je informiran od članica, komisije, Vijeća. EUMC i CIVCOM ocjenjuju rizike potencijalne krize, pružaju savjet i prave preporuke PSC-u. Kada se desi kriza dokument pod

nazivom PFCA je načinjen od EEAS geografskog deska podržanog od svih. Proizvod PFCA (politički okvir za pristup krizama) je širok spektar opcija dostupnih EU.

2- Ako PSC smatra da je ZSOP akcija pravo rješenje kad i ako kriza eskalira, koncept upravljanja krizom (CMC), je izrađen, identificirajući političke interese EU, strateške opcije i primarni cilj. Koncept upravljanja krizom je konceptualna okosnica operacije upravljanja krizom jer osigurava povezanost i sveobuvatnost EU instrumenata i alata u području upravljanja krizama. CMC je izrađen od Direktorata za krizni menadžment i planiranje –CMPD, koji je primarni servis za političko strateško planiranje za ZSOP poduprijeto od EUMS i CPCC. CMC analizira situaciju i predlaže opcije. Visoki predstavnik/ica predaje CMC prema PSC koji skuplja prijedloge od EUMC-a i CIVCOM-a zaviseći od angažmana u pitanju. Kada je CMC dogovoren od Političko sigurnosnog komiteta dokument je proslijeden Vijeću za odobrenje. Odluka Vijeća o uspostavi misije/operacije je rezultat ovog procesa. U isto vrijeme, mehanizam prikupljanja snaga je iniciran, gdje države članice pružaju prve indikatore da li će kontribuisati i ako hoće kojim snagama. Na bazi odluke Vijeća status misije/ugovora o snagama, SOMA ili SOFA su pregovarane i zaviseći od odluke država članica, države koje ne pripadaju EU su pozvane da učestvuju u ZSOP angažmanu. SOMA je za vojne operacije a SOFA za civilne misije.

3- Koncept za operacije CONOPS i za operativni plan OPLAN su izrađeni. Oba dokumenta su napravljena od zapovjednika operacije i njegovog tima. Zapovjednik operacije prezentuje CONOPS PSC-u koji šalje to Vijeću na odobrenje, u slučaju potrebe. Za vojne operacije direktiva za vojno iniciranje vojne operacije razvijena od EUMS-a, je sveobuhvatni vodič koji skuplja sve direktive koji će dozvoliti zapovjedniku operacije da razvije koncept operacije CONOPS, Izjavi o potrebi snaga SOR i detaljan papir OPLAN-a. Čim Vijeće odobri CONOPS Operativni zapovjednik (opcdr) zadužen za provođenje vojne operacije i izvještavanje o progresu EUMC-u će početi generaciju snaga. Ovaj proces je posebno važan jer njen uspjeh zavisi od političke predanosti država članica, kroz konferenciju i proces generacije snaga, da se prikupi vojna oprema i sposobnosti te konstituira nacija snaga kontributora. Države članice moraju da prihvate svoje obaveze, uloge iz SOFA-e a Vijeće odobrava pravila akcije i dopuštenja ili pravila korištenja sile civilnih misija sa izvršnim mandatom. Ova faza je gotova sa odlukom Vijeća o lansiranju operacije/misije.

4- Mjere su implementirane uz političku kontrolu i stratešku direkciju PSC, pod autoritetom Vijeća. U ovoj fazi, EUMC posmatra i izvještava o izvršenju PSC-a. Za civilne misije šef misije je odgovoran za komandu i kontrolu na terenu a zapovjednik civilne misije je onaj koji izvještava nazad i koji je odgovoran PSC-u.

5- Ponašanja misije/operacije je redovno posmatrana. Rezultat ovih izvještaja može biti da će misija/operacija ostati sa nepromjenjenim mandatom, ili će refokusirati svoje prioritete ili da će EU akcija završiti. Reevaluacija situacije i revizija CMC od PSC-a koji prosljедuje preporuku Vijeću u nastojanju da ispita akciju poduzetu sa državama članicama. ZSOP akcija može biti prekinuta bez ikakvih daljih objašnjenja ako je krajnji datum spomenut u odluci Vijeća. Može se eventualno donijeti nova odluka Vijeća da je misija/operacija ispunila ciljeve i da završava. Svaki dio ima odjel za naučene stvari i lekcije- lessons learned- i provode se intervju sa osobljem iz misija ali i diskusijama u Briselu između službenika i učesnika misije/operacije.

Drugi dio

2. Globalna strategija EU

Prva strategija Evropske unije donesena je 2003. godine nakon intervencije u Iraku i velikog razmimoilaženja u stavovima zemalja članica koja je razultirala podjelom na dva tabora od kojih je jedan bio uključen u rat u Iraku. Nakon ovog događaja EU je shvatila da je najslabija kada su njene članice podijeljene i kada nema jedinstven stav u pitanjima vanjske politike, sigurnosti i obrane. Zato je iste te godine VP Solana sa svojim timom izradio prvu Europsku sigurnosnu strategiju. „Opća, velika ili pak globalna strategija predstavlja teoriju i praksu organizacije i provođenja odbrane (i sigurnosti) države, društva, naroda ili pokreta. Strategiju čini sistem zadataka, ciljeva i praktičnih djelatnosti najodgovornijih organa jedne države, vojno-političkog saveza, ili pokreta u pogledu odbrane i sigurnosti u miru i u ratu.“(Beridan, 2008, str.46) Nakon toga EU je krenula u samostalno provođenje i izvršavanje vojnih operacija i civilnih misija nešto kasnije. Prva područja djelovanja su bila Afrički kontinent i Balkan. Jedan od ciljeva strategije i sigurnosne politike je bio da Europa osigura nestabilna područja u svojoj blizini preko svojih politika koje potiču rast, razvoj. Da bi se strategija donesena 2003. godine mogla korisiti i implementirati potrebno je bilo razviti čitav niz politika koje se tiču oblasti sigurnosti i obrane. „Pod sigurnosnom politikom podrazumijeva jedinstven političko-filozofski, ideološki, državno-politički, nacionalni, vojno-politički, pa i naučni pogled na pitanja rata, sigurnosti i obrane skup osnovnih opredijeljenja i rješenja o organiziranju i pripremanju države, društva, ancije, pokreta za obranu i zaštitu u ratu i drugim oblicima ugrožavanja. Pod općom strategijom sigurnosti podrazumijevamo teoriju i praksu, umijeće i vještina u oblasti sigurnosti i obrane, odnosno skup zadataka i pravaca praktičnog djelovanja političkih i vojnih organa države, naroda, pokreta...u pogledu sigurnosti, u mirupripremanja za obranu i vođenje oružane borbe.“ (Beridan, 2008, str. 50) Vrhunac razvoja sigurnosne strategije i sigurnosnih politika unutar EU je postao evidentan sa usvajanjem nove globalne strategije 2016. godine godine pod inicijativom VP Frederice Mogherini. Nova strategija uključuje brojne oblasti koje EU prije nije mogla kontrolisati i gdje nije imala uticaja a ni sposobnosti i kapaciteta da djeluje. Zato nova Globalna strategija predstavlja veliki pomak naprijed i otvara nove mogućnosti za djelovanje i jačanje međunarodnog ugleda.

Poslije prihvatanja ugovora iz Lisabona ponovo se pojavio zahtjev za reviziju Europske sigurnosne strategije. U decembru 2013. godine Europsko vijeće je prihvatilo potrebu za dopunama i donošenjem nove globalne strategije koja će reflektovati izmjenjeni međunarodni poredak i koja će se prilagoditi novim političkim procesima. Ujedno, svijet je postao dosta nestabilnije mjesto gdje vlada bezbroj sukoba pa bi nova strategija mogla djelovati i u tim situacijama i utjecati na oporavak stanja u postkonfliktnim državama s novim instrumentima. Zadatak donošenja nove strategije pripao je Visokoj predstavnici za Unijušku i sigurnosnu politiku Frederici Mogherini⁵². Ona je s dolaskom na novu poziciju zaista uspjela pokrenuti neke nove procese koji prije nisu postojali prije svega u jačanju jedinstva Unije i osnaživanju vanjske i sigurnosne politike u vanjskoj dimenziji. Prvo je uradila procjenu okruženja Europske unije i izvještaj predala Vijeću 2015. godine, a nakon njegovog pregleda dobila je mandat da napravi novu strategiju zajedno sa EEAS. Nova globalna strategija prezentirana je Europskom vijeću 28.6.2016 godine baš u vrijeme referendumu u Velikoj Britaniji o izlasku iz Europske unije. Globalna strategija Europske unije je označila novi pristup vanjskoj i sigurnosnoj politici, ispravivši nedostatke Europske sigurnosne strategije. Širenje dobrog upravljanja i demokratije pokazalo se teškim a s pojavom brojnih kriza EU nije uvijek bila spremna odgovoriti na pravi način. Može se tvrditi da je nova globalna strategija više svjesna svojih limita i nedostataka u odnosu na naše sposobnosti.

Ciljevi Globalne strategije Europske unije su: mir, sigurnost, blagostanje, demokracija, i globalni poredak utemeljen na prioritetima. Pet je prioriteta:

- Sigurnost unije – uzajamna pomoć i solidarnost
- Otpornost država i društava istočno i južno od Unije
- Integrirani pristup sukobima djelovanje u svim fazama sukoba, reagovati odlučno i odgovorno
- Regionalni pokreti za suradnju
- Globalno upravljanje za 21. stoljeće- boriti se za snažan UN kao temelj svjetskog poretku

Globalna strategija više potencira prve dvije tačke. EUGS pominje samo Tunis i Gruziju kao pozitivne primjere djelovanja i suradnje. Istiće da unatoč suradnji s autoritarnim režimima EU ostaje predana da vidi uspostavu demokratije i vladavine zakona ali da nema alternativu kada je riječ o pomoći ovim dijelovima svijeta. Globalna strategija u isto vrijeme očekuje više

⁵² Visoka predstavnica Unije za vanjsku i sigurnosnu politiku od 2014 godine.

angažmana vlada kao i građana EU. Očekuje se i više obrambene suradnje i bliže koordinacije. Nakon 4 mjeseca od prezentacije EU Globalne strategije (EUGS) je Visokoj predstavnici predložila Implementacijski plan za sigurnost i obranu, koja identificira sveobuhvatni nivo ambicije za EU u polju sigurnosti i obrane. Ostvarivanje tri prioriteta iz EUGS:

1. Odgovor na vanjske konflikte i krize članak 43. iz Ugovora EU, povećanje svjesnosti i odgovora u svim fazama konflikta.
2. Izgradnja i jačanje kapaciteta partnera, mogućnosti da ZSOP doprinese više sistematski prema otpornosti i stabilizaciji partnerskih zemalja.
3. Zaštita Unije i građana. EUGS podcrtava važnost EU- NATO odnosa. FAC⁵³ naglašava da NATO ostaje temelj za kolektivnu obranu svojih članica. Budući razvoj ZSOP će veoma zavisiti od političke volje zemalja članica.

U nastavku će se dotaknuti najvažnijih dijelova strategije. Mora se napomenuti da je nova globalna strategija uspjela ispraviti greške prethodne. Ona sad više shvata koliku moć ima i s kojim instrumentima raspolaže. Svjesna je brojnih nedostataka u djelovanju Unije u upravljanju krizama ali i izgradnji postkonfliktnih država. Zbog ovoga ona nastoji uvesti nove alate i instrumente koji će joj pomoći da djeluje efikasnije i s većim kapacitetima i sposobnostima. U cilju ostvarivanju svega ovoga ona mora ostvariti zajedništvo unutar same Unije, nastojeći postići konsenzus oko svih pitanja vezanih za vanjsku i sigurnosnu politiku između različitih stavova država članica. U odnosu na prije ona ističe sigurnost Unije i njenih građana kao i njene teritorije. Zatim, prepoznala je važnost povezivanja unutrašnjeg i vanjskog djelovanja kao i povezanosti unutrašnjih sigurnosnih izazova s onim preko njenih granica. Vjerodostojna unija iz strategije znači pridržavanje vlastitim vrijednostima. Članice ostaju suverene u oblasti obrane ali isto tako suradnja u području obrane mora postati norma. Diplomatsko djelovanje Unije mora se temeljiti na ugovoru iz Lisabona, dok ZSOP mora brže reagirati a razvojna politika mora biti što jača. Europa mora ostvariti jače povezivanje u okviru naših vanjskih politika i pritom uključivati ljudska prava i rodna pitanja diljem sektora politike i institucija. Novi globalni poredak mora biti utemeljen na pravilima koja će se poštovati a one koji ih krše međunarodni sistem treba kazniti i izolovati. Unija mora razvijati partnerstvo i kooperaciju sa civilnim društvom i nevladinim organizacijama u cilju efektivnijeg djelovanja u kriznim područjima. Kada je prisutna u nekoj

⁵³ Vijeće za Vanjske poslove

postkonfliktnoj državi koja tek treba da izgradi institucije Unija mora nastojati pomoći u osnaživanju te države i ostvarivanju otpornosti jer je otporna država- sigurna država. Integrirani pristup sukobima znači izbjegavati prerano povlačenje kada izbije nova kriza drugdje. Svoje djelovanje će zasnivati na jačanju zemalja istočno od Unije koje se suočavaju s ruskom prijetnjom što se pokazalo na primjeru Krima. Isto tako nestabilni regioni Bliskog istoka, sjeverne Afrike će biti u centru praćenja i mogućeg intervenisanja. Unija će primjenjivati višerazinski pristup sukobu što podrazumjeva lokalni, regionalni, globalni. Sveobuhvatni pristup mora biti još djelotvorniji i mora usavršiti kombiniranje civilnih i vojnih instrumenata. Nakon sukoba trebat će omogućiti legitimnim institucijama da brzo osiguraju osnovne usluge i sigurnost lokalnom stanovništvu. Neophodna je ponovna izgradnja društvenog ugovora između države i građana. Uključujući politički sporazum zahtijeva djelovanje na svim razinama. Treba objedinit napore koji idu od gore prema dolje i obratno. Pametne sankcije mogu biti jedan od instrumenata koji će dovesti do željene reakcije s druge strane. EU prepoznaje važnost ekonomskog napretka kao i energetsku sigurnost kao veoma važnu u novim međunarodnim odnosima. Kibersigurnost je novitet u strategiji. „Strategija izdana u junu 2016. godine ističe zabrinutost koju predstavljaju slabe države koje idu prema oružanom sukobu i onda prijete našim zajedničkim interesima.“(Fiott, 2018)

Globalna strategija je ocijenjena kao „principijelni pragmatizam“ koji ide između izolacionizma i intervencionizma, što znači povratak realpolitici u originalnom smislu. Njemački liberal Ludwig von Rochau 1853. godine i odbacivanje liberalnog utopizma, ali ne od liberalnih idealova već više kako ostvariti te ideale u stvarnosti. Globalna strategija napominje da odgovorni angažman može donijeti pozitivne promjene. Ne treba biti sukoba nacionalnih interesa sa onim Unijskim. Bitni su prije svega sigurnost građana Unije i njene teritorije. Strategija se zalaže se za prosperitet odnosno jednakost, demokratiju i poredak baziran na pravilima. „EUGL i sama pravi distinkciju između kratkoročnog upravljanja krizama i dugoročne izgradnje mira, s tim da je druga vezana za odgovor na krize kroz humanitarnu pomoć, ZSOP, sankcije i diplomaciju.“(Tovornik i grupa autora, 2017, str.9) Ono što bi globalna strategija još trebala sadržavati je razrađeno uputstvo djelovanja EU u upravljanju krizama odnosno na koji način, kada, pod kojim uvjetima Unija treba poduzimati akcije intervencija u svijetu. Institucionalno je djelovanje razradila, međutim Uniji fali smjernica i definisanja konkretnog djelovanja u postkonfliktnim državama. Njeni instrumenti jesu efikasni ali im je potrebna reforma.

2.1 Vojne operacije i civilne misije

Već od Maastrichta je bilo jasno da Unija ima želju da budućnosti bude sposobno poduzimati autonomne operacije i misije kako bi širila svoj uticaj ali kako bi prvenstveno očuvala mir i pomogla obnovi postkonfliktih država. Međutim jasne ambicije i želju za djelovanjem ona iskazuje u periodu između intervencije na Kosovu i terorističkih napada u Sjedinjenim Američkim Državama. Unija je od samog starta razmišljanja o pravno legalnom intervenisanju u drugim dijelovima svijeta imala drugačije ciljeve od drugih sila i aktera na međunarodnoj sceni. Već tada su i SAD i UN bili označeni negativno i već tada su imali brojne propuste u djelovanju i provođenju svojih vanjskih politika a UN je nekoliko puta zakazao u svom djelovanju a tu se prije svega misli na Ruandu i Srebrenicu. Unija je prvo krenula sa vojnim operacijama a kasnije će razviti i instrumente i politike za civilne misije. Upravo u ta dva pristupa i njihovom kombiniranju leži snaga i potencijal EU za djelovanje i obnovu postkonfliktih država koje su proizašle iz teških ratova i sukoba. Važno se osvrnuti upravo i na te zemlje koje se nakon prestanka sukoba suočavaju sa ogromnim problemima prije svega u vezi sa uspostavljanjem sigurnosti za sve građane a onda i funkcionisanja najbitnijih institucija i obavljanju svakodnevnih aktivnosti da se pomogne civilnom stanovništvu. EU upravo tu može pružiti odgovarajuću i djelotvornu pomoć pri pomaganju rekonstrukciji i obnove gradova ali i uspostavljanju rada institucija. Finansijska, materijalna pomoć koju EU može pružiti ovim državama je jako bitna. Kada se osvrnemo na sigurnosni aspekt i pružanje sigurnosti građanima i uspostavljanju reda i vladavine zakona tu EU još treba da radi i dopunjava svoje politike i jača iskustva. Njeni pristupi postkonfliktnim državama su jedinstveni i mogu se ocijeniti pozitivnim jer je u tim državama primjetan određen napredak u odnosu na period prije i tokom sukoba. Međutim Unija će uvijek gledati da pomaže u demokratizaciji tih država i da je vlast demokratična a ne autoritarna. U drugom slučaju gdje je nova vlast korumpirana i autoritarna te društvo ne ostvaruje pune slobode pomoći EU toj državi će biti ograničena jer će EU inzistirati na provedbi demokratskih politika. Početak misija i operacija Europske unije počinje upravo na Balkanu u Makedoniji i Bosni i Hercegovini, specifičnim zemljama zbog unutrašnjeg uređenja i političkih odnosa, i možda najtežem okruženju koji je Unija mogla uzeti za početak intervencija van svojih granica. Već od potpisivanja ugovora iz Maastrichta Unija je bila pod pritiskom da krene djelovati van svojih granica u veoma nestabilnom okruženju u to vrijeme. Stvari se pokreću krajem 1990-ih i

početkom 2000-ih. Može se tvrditi da je intervencija u Iraku bila prekretnica kada su u pitanju ambicije Europske unije da djeluje van svojih granica i da sama vrši operacije i misije koje će doprinijeti smirivanju stanja i održavanja mira u nestabilnim državama. Nesloga koja je rezultirala polovičnim učešćem europskih zemalja u intervenciji u Iraku predvođenoj od SAD-a pokrenula je stvari s mrtve tačke što se tiče misija i operacija EU. Europska unija je sa svojom novom strategijom i željom za autonomnim djelovanjem svojih članica krenula razvijati svoje kapacitete i sposobnosti. Naravno sve ovo je bilo otežano činjenicom da je Unija sastavljena od članica koje u mnogim slučajevima imaju različite interese koje treba uklopiti i postići konsenzus. Intervencije biva sve teže odvojiti od procesa izgradnje države. U savremenom okruženju i povećanom broju slabih i propalih država postaje sve teže razdvojiti vanjsku od unutarnje dimenzije sigurnosti. Europska unija je nastojala razviti dvije vrste intervenisanja, a to su civilne misije i vojne operacije. Tek kasnije povećavajući broj svojih misija i operacija Unija počinje razvijati sveobuhvatni pristup kombinujući ova dva pristupa te sinergijom i civilnih i vojnih instrumenata nastoji postići svoje ciljeve. „Integrirani pristup sukobima i krizama sadrži pregled već postojećih najboljih praksi i uključuje višedimenzionalni pristup korištenjem svih dostupnih politika i instrumenata; višefazni pristup koji djeluje u svim fazama ciklusa sukoba; pristup na više razina koji djeluje na lokalnoj, nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini sukoba; i multilateralni pristup koji uključuje sve ključne igrače prisutne u sukobu i potrebne za njegovo rješavanje.“ (Europska služba za vanjske poslove, Izvještaj o Globalnoj strategiji 2016) Dolazi se do shvatanja da je nemoguće vršiti samo jedan vid akcije nego se moraju kombinirati i vojni i civilni instrumenti kako bi se zaštitio mir i osigurali ljudski životi te uspostavilo normalno funkcionisanje institucija u tim državama. „Upravljanje kompleksnim krizama koje involviraju kombinaciju opasnosti poput propadanja države i terorizma, zahtijeva koherente napore koji kombiniraju civilne i vojne instrumente koji stavljuju u praksu konceptualnu vezu između sigurnosti i razvijanja, kao i onaj koji kombinira efektivni multilateralizam sa koherentnim i koordiniranim pristupom svih dostupnih civilnih i vojnih instrumenata.“ (Gross, 2008, str.9)

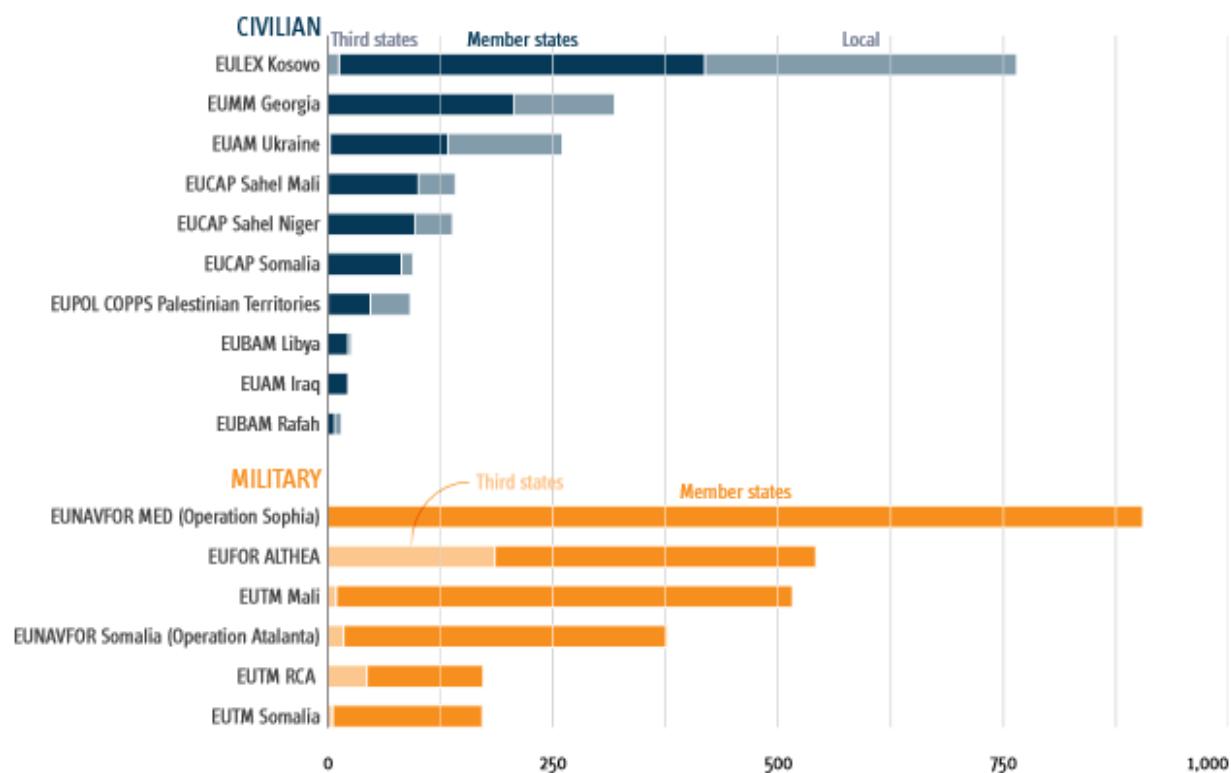
Poslije Lisabona je povećala svoje kapacitete i sposobnosti ali je i razvijanjem politika i jačanjem zajedništva među članicama bila sposobna vršiti više misija i operacija na različitim dijelovima svijeta. Ipak činjenica je da je najviše djelovala u Africi gdje je veliki broj slabih država koje prijete regionalnom miru i stabilnosti pa EU nastoji da pomogne tim državama u demokratizaciji, ospozobljavanju državnog aparata i jačanju sigurnosnih snaga koji će štiti svoje građane. EU je

poduzimala različite misije od onih vojnih gdje je uspostavljala mir i sigurnost, preko posmatračkih misija na granicama ili posmatranju i nadgledanju izbornih procesa, do misija reforme sigurnosnog sektora ili uspostavljanja vladavine prava i reforme pravnog sistema. „Činjenica da je EU bila sposobna da razmjesti i vodi simultano nekoliko različitih tipova civilnih operacija na drugačijim nivoima angažmana i u različitim dijelovima svijeta potvrđuje značajan progres ostvaren od 2004. godine na poboljšavanju civilnih operativnih kapaciteta. EU je postala više aktivna i više sposobna u dijelu meke dimenzije kriznog upravljanja. Međutim, ovaj razvoj ne znači da je proces izgradnje Europskih kapaciteta finaliziran.“ (Gourlay i grupa autora 2006, str.35) Može se tvrditi da su civilne misije ostvarile veći uspjeh od vojnih. Razlog ovome leži u nedovoljno razvijenim sposobnostima EU da poduzima veće i zahtjevниje vojne operacije gdje je rizik od oružanog sukoba veliki i gdje postoji dosta rizika s obzirom na odnos lokalnog stanovništva prema vojnicima EU. Vojne operacije su komplikovanije za organizovanje i prikupljanje finansijskih, materijalnih i ljudskih resursa a Unija nije spremna upućivati vojnike u područja gdje je oružani sukob opasan i gdje je velika opasnost za gubitak života njenih vojnika. „Međutim, važna je razlika zbog toga što je vojna operacija EU-a obično samo relativno mali dio mnogo šireg pristupa EU regulaciji sukoba i razvoju zemlje ili regije u pitanju - da ne spominjemo obilje lokalnih regionalnim i međunarodnim naporima koji se obično poduzimaju u slučajevima nasilnih sukoba.“ (Rodt, 2014) Civilne misije su uspijevale reformisati policijske snage neke zemlje i učiniti ih efikasnijima. Reforme sigurnosnih sektora kao i uspostavljanje vladavine prava kroz reformu sudskog sektora su bile izazovne ali je EU u tim slučajevima ostvarivala više uspjeha nego u vojnim operacijama. Kritike koje dolaze o neefikasnosti misija i operacija su neopravdane. Pitanje je kakva bi bila situacija u ovim državama da EU nikako nije djelovala? S obzirom na veliki broj misija i operacija u različitim dijelovima svijeta uspješnost politika koje je EU provodila nisu beznačajne i vidan je napredak. Ono što je neophodno je da Unija stečena iskustva iz misija, operacija sastavi te uporedi sa iskustvima svojeg osoblja koje je djelovalo na terenu a sve u cilju kako bi se buduće misije i operacije dopunile i kako bi se izbjegli propusti i nedostatci iz prethodnih a njih je sigurno bilo, vezani su prije svega za neiskustvo osoblja, nedovoljnu potporu država članica kao i povvećano finansiranje ovih djelatnosti. Finansirajući misije i operacije na svojim granicama i u susjedstvu Europska unija osigurava sebe i svoje građane jer je preventivno djelovanje van svojih granica jako bitno da bi se osigurala stabilnost i mir unutar same Unije. „Civilno upravljanje krizom EU je oko

adresiranja različitih slučajeva i efekata konflikta ili propadanja države kroz različite aktivnosti koji uključuju, podršku dobrom upravljanju i vladavini prava, SSR, razvojnoj i humanitarnoj pomoći, podršku političkom i izbornom procesu, menadžentu granice i obale, protuterorističke akcije, antikorupcija. Cilj CCM je asistiranje trećim državama i njihovim društvima u jačanju otpornosti.“(Tovornik i grupa autora, 2017, str.10)

FIGURE 27: CSDP MISSIONS AND OPERATIONS

personnel breakdown, as of December 2017



Slika broj 6. ZSOP misije i operacije, pregled trupa

Izvor: EUISS, Institut za sigurnosne studije EU

Sinergija vojnih i civilnih instrumenata i povezivanje vojnog i civilnog osoblja u misijama u operacijama dobija na svojoj važnosti kako bi eventualne akcije bile što uspješnije i djelotvornije.

Pregled operacija/misija Europske unije:

Operacija Konkordija

Europska unija je doprinijela potpisivanju sporazumu iz Ohrida 21. marta 2001. godine. Sporazum je riješio sukobe koji su vladali unutar Makedonije između različitih etničkih grupa koje su prijetile državi i njenim institucijama. Korijeni sukoba datiraju iz ranijeg perioda a dodatno su podstaknuti ratovima iz ostalih susjednih država pa su se ti sukobi prenijeli i na Makedoniju. Glavni uzročnici nestabilnosti su bili sukobi između etničkih grupa Makedonaca i Albanaca a posebno žestok je bio sukob u Tetovu⁵⁴. EU je 30. marta 2003. godine preuzeila malu misiju NATO-a (allied Harmony) i preimenovala je u operaciju Konkordija. Odobrena je i od strane Vijeća sigurnosti UN-a. Ovo je bila prva operacija koja je testirala vojne strukture Unije i kooperaciju država članica kao i efektivnost politika i strategije EU. Po prvi put je testirana i primjena Berlin plus ugovora. Zapovjedni štab operacije je bio uspostavljen pri NATO-vom vrhovnom zapovjedništvu u Belgiji. Francuska je bila glavna nacija za operaciju (okvirna). Sadržavala je 350 vojnika iz 13 od 15 zemalja članica Europske unije, te iz 13 zemalja koje nisu članice EU. Mandat je predviđao period na šest mjeseci ali je na zahtjev makedonskog predsjednika produžen. Operacija Konkordija je vrlo brzo, 15. decembra 2003. godine transfomirana u EU policijsku operaciju Proxima. Jedna od posljedica poduzimanja operacije Konkordija je odluka Europskog vijeća, 23. februara 2004. godine, da se uspostavi finansijski mehanizam za sve operacije koje se budu poduzimale. Athena mehanizam je podrazumjevao korištenje europskih fondova za pokrivanje zajedničkih troškova operacija. Podjela troškova bi se vršila preko sagledavanja bruto nacionalnog dohotka država članica. Operacija je koristila NATO opremu i sposobnosti. Imala je za cilj osigurati primjenu Ohridskog sporazuma te osigurati mir i stabilno okruženje za rad državnih institucija. Prestanak sukoba i relativno miran period nakon uspostavljanja operacije je značio uspjeh same operacije jer je sigurnosna situacija dosta popravljena. Glavna opasnost nakon uspostavljanja stabilnosti nije bio oružani sukob nego organizirani kriminal. EUFOR je uspio u svom ispunjavanju mandata a to je osiguravanje primjene i poštovanja sporazuma. Problemi su postojali u vezi sa službenicima EU koji su

⁵⁴ U sukobima u ovom gradu učestvovala je vojska Makedonije koja se borila protiv naoružanih skupina pobunjenih Albanaca.

surađivali sa kriminalnim grupama, te političkim bitkama unutar zapovjedništva operacije između NATO-a i EU zbog učešća trećih država u ovoj operaciji. Operacija je ipak bila operativni uspjeh jer je doprinijela političkom i strateškom dokazivanju Unije kao kredibilnog aktera u rješavanju kriza i upravljanja krizama. Unija je pokazala da je sposobna poduzimati operacije manje obuhvatnosti i dokazana je djelotvornost Berlin plus sporazuma a ujedno operacija je bila i početak shvatanja o potrebi sveobuhvatnog pristupa EU u kriznom upravljanju.

Operacija Artemis

Demokratska Rublika Kongo je već od 1990-tih bila uključena u bezbroj konflikata. Na lokalnom nivou je to bilo pretežno zbog moći i pridobijanja resursa. Konflikti su bili posebno jaki na istoku zemlje a razlog je bio etničke dimenzije. Sa smrću predsjednika Mobutu Sese Seko-a⁵⁵ različite frakcije i grupe unutar zemlje su se borile za vlast i kontrolu nad različitim dijelovima zemlje. Pritom je Kongo bio pod direktnim utjecajem kriza i konflikata iz susjednih zemalja, Ruande, Ugande, Burundia, i Angole u kojima su se dešavali sukobi većinom između Huti i Tutsi grupe. Međutim i sukob koji se dešavao u Kongu je utjecao na razvoj i pojačavanje sukoba u istim ovim državama što je ocrtavalo veliku zavisnost i međupovezanost ovog dijela Afrike. Odobrenje misije Ujedinjenih nacija u Kongu (MONUC) desilo se 1999. godine nakon potpisivanja Lusaka sporazuma⁵⁶ o obustavi oružanog sukoba. Međutim ovaj sporazum je narušen smrću predsjednika Laurenta Kabila a dolaskom njegovog sina na vlast⁵⁷ sporazum se održao na snazi te je ovo dovelo do povlačenja oružanih snaga Ruande i Ugande iz Konga. Obje zemlje su nastavile podupirati svoje neregularne i plaćeničke trupe na području Konga, kao i razne milicije, pa je građanski rat nastavljen a najgora situacija je bila u provincijama Ituri, Kanga, Kivus. Upravo nasilje u području Ituria u sjeveroistočnom dijelu Konga je dovelo do pokratanja operacije Artemis, druge operacije upravljanja krizom i prvoj od dvije operacije koje su se desile u ovoj zemlji⁵⁸. Velika kriza se odvijala u gradu Bunia 2003. godine. Etničke milicije i plaćenici borili su se oko prevlasti nakon povlačenja vojnika iz Ugande. Sukob je prijetio da

⁵⁵ Predsjednik Zaira (sada Demokratska Republika Kongo) koji je preuzeo vlast u državnom udaru 1965. godine i vladao je oko 32 godine prije nego što je svrgnut u pobuni 1997. godine.

⁵⁶ Šefovi država Angole, Demokratske Republike Kongo, Namibije, Ruande, Ugande, Zambije i Zimbabvea potpisali su sporazum u Lusaki, Zambija 10. srpnja 1999.

⁵⁷ Joseph Kabilo

⁵⁸ EUPOL Kongo-polička misija i EUFOR Kongo.

ponovo dovede do uključivanja susjednih zemalja u ovaj sukob. Humanitarna kriza je bila na vrhuncu. MONUC je bio nemoćan da spriječi nasilje i zločine koji su se dešavali. EU je na zahtijev Francuske, odgovorila pozitivno na poziv UN-a i 12. juna Unija je odobrila raspored svojih snaga i prve vojne operacije na području Afrike. Operacija Artemis je trebala biti provedena u skladu sa EU zajedničkom akcijom odobrenom 5. juna 2003. godine. Akcija EU je bila predviđena kao neka vrsta prelaznog riješenja dok MONUC ne bude sposoban dovesti pojačanja i povećati obim i način svog djelovanja. Francuska je opet poslužila kao okvirna nacija za operaciju a zapovjedništvo operacije je bilo u Parizu. Na vrhuncu svog djelovanja operacija je brojala oko 2200 trupa a operacija je imala jasno definisan obuhvat, trajanje i odgovornosti. Mandat je dat na tri mjeseca a lokacija za djelovanje je bila predviđena na područje grada Bunie. Operacija je oficijalno završila sa proslijedivanjem odgovornosti na pojačanu MONUC misiju 1. septembra. Mandat operacije je predviđao doprinošenje stabilizaciji sigurnosnih uvjeta i humanitarne situacije u Buniji. Mandat je definirao i tri ključna cilja za operaciju:

1. da osigura protekciju raseljenih osoba u izbjegličkim kampovima u Buniji te ako situacija zatraži da doprinese sigurnosti civilne populacije, UN osoblja i humanitarnih organizacija u gradu
2. da osigura protekciju aerodroma
3. da potiče mirovnom procesu u Kongu i široj regiji Velikih jezera

Operacija je u izvršenju svog mandata bila uspješna. EUFOR je zabranio otvorenu prodaju oružja u gradu i postavio je veliki broj kontrolnih točaka na ulazima u grad. Osigurao je aerodrom i izbjegličke kampove u području predviđenom u mandatu operacije. Neke od milicija su potisnute, neke su razoružane, a EU trupe se poremetile snadbijevanje preostalih. Sigurnosna situacija se dosta popravila. Zahvaljujući angažmanu zračnih snaga Francuske operacija je imala dovoljnu snagu i moć da se odupre pritiscima i zastraši sukobljene strane. EU je u ovom slučaju reagovala veoma brzo te su vojne trupe u roku sedam dana od odluke PSC-a već bile raspoređene, iako je Francuska izvršila mnogo operativnog planiranja i prije nego je EU odobrila operaciju. Lokalni izazovi za EU su bili veoma ozbiljni. Lokalna infrastruktura je predstavljala problem pri rasporedu trupa. Nedostatak opreme za transfer težih dijelova vojne opreme i sredstava je predstavljao ozbiljan izazov i EU je pokazala prve slabosti u ovom polju. Nedovoljna komunikacija između zapovjedništva i osoblja na terenu je bio drugi problem s

kojim se suočila. Tokom operacije trupe EU su po prvi put bile uključene u oružano djelovanje. U slučajevima gdje su bili napadnuti i suočeni sa neprijateljem vojne trupe Unije su pokazale veliku spremnost i superiornost u odnosu na protivnika. Artemis vojnici su bili suočeni sa stalnim sukobima i stalno su bili u borbama ali su sukobljavanja lokalizovana i bila su kratkog trajanja. EU snage nisu imale gubitaka ali su ubili više od 20 lokalnih boraca. Artemis operacija je bila veliki politički i vojni uspjeh Europske unije. Bila je prva autonomna operacija EU na drugom kontinentu. Ujedno je bila i dokaz sposobnosti EU da djeluje u upravljanju krizama i pomogla je premostiti politička neslaganja u oblasti sigurnosti i obrane unutar EU posebno nakon Iraka. Jedini problem operacije su bili navodi o mogućoj upotrebi sile i mučenju zatvorenika od strane francuskih vojnika. Međutim operacija je bila djelotvorna, uspostavila je red i stabilnost te je važno naglasiti da nijedan drugi akter nije želio učestvovati u smirivanju situacije na ovom području. Postojao je strah od ponovne eskalacije nakon odlaska operacije. To se pokazalo tačnim jer je sa prijenosom nadležnosti ka MONUC-u situacija još jednom eskalirala i novi masakri su se ponovno počeli dešavati. Razlozi se mogu tražiti u limitiranom načinu djelovanja operacije Artemis te nedovoljno razrađenom i planiranom načinu prijenosa ovlasti na MONUC. MONUC je preuzevši misiju, potpuno zakazao jer je situacija bila kritična a sukob se intezivirao. Operacija nije uspjela zaustaviti sukobe na duži period već samo kratkoročno, dok je operacija djelovala na terenu. Nije beznačajno istaknuti kontribuciju ostalih zemalja poput Švedske, Velike Britanije i Belgije. Uloga Velike Britanije je bila važna u taktičkom smislu. Njeni inžinjeri su uspjeli upravljati aerodromom a Britanski doprinos je bio velik u zračnom prebacivanju snaga i opreme. Britanija je odigrala važnu ulogu i u poticanju drugih nacija poput Njemačke na aktiviranje i doprinos. EUMC je vršio monitoring operacije i izvještavao o njenom razvijanju PSC-u. Ove će postati okvir kako će EU institucionalno reagovati. Operacija nije imala podršku lokalnih aktera. Ovo je doprinijelo smanjivanju šanse za uspjeh i prije nego što je operacija počela djelovati. Operacija je pokazala da je presudno imati potporu lokalnih aktera kako bi operacija uspjela. Iako su s vremenom shvatili značaj djelovanja EU-a samo na području na kojem je operacija djelovala, to je bilo nedovoljno za trajniji uspjeh pa se nakon povlačenja EU, sukob ponovno nastavio.

Operacija Althea

Kada je postalo jasno da će NATO povući svoje trupe za stabilizaciju iz BiH, UN je odobrio lansiranje EU operacije. Vijeće je 12. jula 2004. godine odlučilo da pokrene operaciju Althea. Ideja da bi EU mogla preuzeti djelovanje od NATO-a u BiH je prvi put bila spomenuta na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu 2002. godine. Prebacivanje nije bilo moguće dok se oficijalno nije dogovorio prijenos ovlasti pod Berlin plus sporazumu između NATO-a i EU i dok nije testiran u Makedoniji. EUFOR je zvanično preuzeo operaciju od SFOR-a 2. decembra 2004. godine. Althea je najduža vojna operacija upravljanja krizom. Kako je bila pokrenuta pod Berlin plus sporazumu operacija je svoje zapovjedništvo imala pri SHAPE-u. EU je prvobitno prebacila 7000 trupa u BiH pod UN-ovim poglavljem VII. Trupe su reducirane na 2200 u 2007. godini i na početku 2013. godine samo je 600 trupa ostavljeno u ovoj operaciji. Operacija još traje i datum prestanka se još ne zna. Althea je trenutno trening misija za oružane snage BiH. Svrha operacije Althea je bila da osigura vojno prisustvo na terenu i da doprinese sigurnoj okolini u BiH. Operacija je pozicionirana kao dio EU sveobuhvatnog pristupa prema BiH, koji također uključuje političke, ekonomске, komercijalne, kulturne i upravljačke instrumente namjenjene podršci na putu države prema Europskim integracijama i mogućem članstvu zemlje u Uniji. Trebala je asistirati i pri ispunjavanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. „Unutar EU najveći zamah prema razvijanju sveobuhvatnog pristupa je nastupio kao rezultat rane misije upravljanja krizom pod ESDP, posebno onoj u BiH, gdje je preko civilne policijske misije EUPM i vojne operacije EUFOR Althea došlo do istovremenog djelovanja.“ (Gross, 2008, str.11)

U dugoročnom pogledu Althea, kao širi EU pristup, se nadala da će pomoći kreirati stabilnu i održivu multietničku BiH u mirnom odnosu sa njenim susjedima. Althea je uspjela u svom mandatu da osigura stabilno stanje i mir u zemlji i poštovanje okvirnog mirovnog sporazuma⁵⁹. U vezi implementacije Althea je bila efektivna i isplativa. Iz političke perspektive Althea je dodala vojnu dimenziju EU sveobuhvatnom pristupu BiH. OHR⁶⁰ i EUSR⁶¹ su svakodnevno

⁵⁹Mirovni sporazum postignut u zračnoj bazi Wright-Patterson u blizini Daytona, Ohio, Sjedinjene Američke Države, u studenom 1995. godine, a službeno je potpisana u Parizu 14. prosinca 1995. godine. Njime je završen jedan od oružanih sukoba u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji. Sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine je Aneks 4 DPA.(OSCE 2019, osce.org)

⁶⁰Ured visokog predstavnika (OHR) je ad hoc međunarodna institucija odgovorna za nadgledanje provedbe civilnih aspekata Mirovnog sporazuma kojim se okončava rat u Bosni i Hercegovini.

isticali da EUFOR pomaže u značajnoj mjeri političkom angažmanu Unije i programima pomoći. Operacija je pomogla dalnjem pročišćavanju ZSOP struktura i procedura za Berlin plus operacije. EUFOR zapovjedni centar snaga uspostavljen je u Butmiru 1. decembra zajedno sa NATO štabom. 33 zemlje su učestvovali u operaciji a od tog broja bilo je dosta zemalja koje nisu članice EU. EU se suočila sa problemom unutarnje koordinacije između EUFOR Althea integrisanih policijskih snaga i policijom misije EUPM. EUPM je 2006. godine predao sve ovlasti i zaduženja za izvršno djelovanje bh. policijskim snagama. 26. aprila 2010. godine nova SSR misija je predana operaciji Althea u vidu treninga i monitoringa bh. oružanih snaga. Unatoč brojnim problemima i izazovima, BiH je uspjela sačuvati mir i stabilnost i unatoč političkim problemima funkcioniše kao država. Operacija Althea zasigurno ima zasluga za očuvanje mira i prije svega svojim prisustvom upozorava sve strane i narode u BiH da neće dopustiti bilo kakvu nestabilnost i mogućnost sukoba. Čitav mehanizam za djelovanje EU u BiH je dosta složen. Pored Visokog predstavnika u BiH i OHR-a u zemlji djeluje i specijalni izaslanik EU pri delegaciji EU. Tu je zatim Althea koja još uvijek djeluje i EUFOR snage. Reforme i promjene još nisu gotove pa je prisustvo EU još uvijek potrebno. Ali, veliki uspjeh države je da su vojne i policijske snage efikasne i da djeluju u punim kapacitetima iako dosta decentralizovan sistem spriječava punu efektivnost i koordinaciju. Tokom trajanja operacije glavni izazov za domaću sigurnost nije predstavlja mogući oružani sukob već organizirani kriminal. Možemo ustvrditi da je operacija upravljanja krizom trajala veoma kratko i da je Althea već duži period u zemlji samo radi mogućeg pogoršanja situacije.

⁶¹ Specijalni predstavnik EU u Bosni i Hercegovini.

2.1.1 Intervju

Thomas Widrich vojni stručnjak u Delegaciji Europske unije u BiH⁶²

O procesu reforme sigurnosnog sektora u BiH?

Što se tiče vojne dimenzije i obrane, tu smo zadovoljni i napredak je očigledan i ostvaren je dobar progres, ali što se tiče reforme policije tu je odgovor ne. Reforma policije nije uspjela i Europska unija je nezadovoljna napretkom države, ali je svjesna neophodnosti postizanja konsenzusa unutar zemlje kako bi se moglo nastaviti sa pregovorima u ovoj oblasti. Sa 16 agencija za primjenu zakona i podjelu policije u dva entiteta a zatim i na kantonalne policije efikasnost i produktivnost se gubi. Dao je primjer terorističkog napada na ambasadu u Sarajevu gdje je čovjek stajao i pucao dok su se institucije i razne agencije prepirale o nadležnostima i ko bi trebao intervenisati. Sigurnosni sektor koji se odnosi na policiju i agencije za vladavinu prava su fragmentirane i visoko ispolitizirane. Ono što bi bilo neophodno uvesti a dovelo bi do progresa je profesionalizacija svih snaga.

Drugi problem u oblasti SSR je poteškoća uspostavljanja kontaktne točke sa EUROPOL-om, a što je potrebno da bi se surađivalo. To može biti ured sastavljen od pripadnika sva tri naroda, jedini problem bi bio gdje bi on bio smješten a logično rješenje koje već postoji je Direktorat za koordinaciju policijskih agencija u BiH. Svi pokušaji reformi i uvođenja promjena se vide kao jačanje centralizacije, što rezultira odbijanjima i primjedbama. Neophodno je ostvariti progres sigurnosnog sektora zemlje. Decentralizovani sistem u Njemačkoj kao primjer kako sistem može funkcionisati iako je podjeljen, a razlog uspješnosti je kooperacija i stalna suradnja. Widrich je istakao lakoću s kojom bi se ovi problemi mogli riješiti jer oni koji žele surađivati to i mogu, a komplikovani sustav cijele zemlje pravi ozbiljne probleme jer dovoljno je 5 ljudi da blokira čitav sustav. Europska unija daje novac kao potporu i to treba iskoristiti. BiH je testno područje za reforme posebno u vezi obrane i reforme sigurnosnog sektora SSR. Poslije ovog sumnja da će se u budućnosti stvari u drugim dijelovima svijeta raditi na ovakav način.

⁶² Intervju je obavljen u delegaciji Europske unije a kao primjer je uzeta Bosna i Hercegovina.

Kako se upravlja Althea misijom institucionalno i koje su nadležnosti tijela i agencija?

Linija izvještavanja ide na sljedeći način. EUFOR izvještava dva puta godišnje PSC. Šestomjesečni izvještaji se predaju u veljači i kolovozu. Operativni zapovjednik misije prezentuje izvještaj PSC-u šta misija radi i dokle se stiglo u procesu reformi i napretku zemlje. Paralelno s ovim na istoj sesiji EUSR obavještava PSC o političkoj situaciji. Države članice nakon ovog komentiraju i vode diskusiju. EUFOR piše izvještaj. Operativni zapovjednik piše izvještaj na bazi onog što je EUFOR prezentovao a zatim VP piše svoj dio izvještaja a svaki ovaj izvještaj biva sve manji i manji kako dolazi do VP. Prvo se prezentuje PSC a drugi dan EUMC. Onda uobičajno VP, zatraži vojni savjet od EUMC-a da napravi vojnu preporuku kako da se nastavi, ili da li da se uopće nastavi s operacijom. Onda slijede razgovori između PSC i EUMC. Vijeće za vanjske poslove odlučuje o nastavku operacije što traje od 10 dana do dvije sedmice. Biranje riječi i sastavljanje teksta je bitno. EU unutrašnje odlučivanje o kontribuciji operaciji. Bazirano na odluci Vijeća kada je dopušteno EU može nastaviti sa operacijom. Vijeće sigurnosti daje izvršni mandat. Inzko radi na izvještaju i postoji mogućnost veta u UN-u. Dosta neformalnih procedura dešava se iza scene u ovom procesu. I CMPD ima pravo reći svoje mišljenje, iako nije formalno u komandnoj strukturi ali je blizu VP pa može davati savjet i utjecati na proces odlučivanja. Nije dovoljno samo formalno pristati na postojanje misije, ali se misija mora i finansirati, preko ALTHEA zajedničkih troškova i ATHENA mehanizma ali i potrebe država članica da kontribuišu u osoblju i rezervama u pričuvi.

Konferenciji o generaciji i prikupljanju snaga prethodi dosta lobiranja i dešavanja u pozadini samog procesa. Ne postoji dovoljan konsenzus o nastavku operacije u BiH, jer neke države članice žele da se više posvete drugim dijelovima svijeta poput Afrike.

2017 se desio prvi strateški izvještaj o pametnom planiranju, a spominjao se proces izlaska iz zemlje (phasing out). 2019 je predviđen drugi strateški izvještaj. Tokom intervjuja bilo je razgovora i o izbornom procesu u BiH te poteškoćama koje su se desile. Teško je očekivati više aktivacije EU ili OHR-a u izborima u BiH jer se očekuje da je zemlja dovoljno stabilna da sama kontroliše ovaj proces.

Sveobuhvatni pristup i sinergija između civilnih i vojnih instrumenata na području BiH?

Podrška deminiranju se može uzeti kao dobar primjer suradnje i podrške. EU daje novac a EUFOR vrši monitoring nad procesom. Na terenu sveobuhvatni pristup djeluje jako dobro. Sveobuhvatni pristup je reflektovan u vidu sastanaka ambasadora. Strateški izvještaj je element sveobuhvatnog pristupa, vršeći mapiranje svih aktera uključenih i u biti je politički u svojoj prirodi.

Na kraju je bilo riječi o dužini djelovanja EUFOR-a u BiH kao i o radu EUSR-a i njihovim nadležnostima. Istaknuta je i pozicija OHR i viskog predstavnika te je Widrich istaknuo da su na prostoru BiH zastupljeni svi akteri. Prema njemu bilo bi dobro da se prvo povuku Deytonske organizacije i tijela jer u slučaju drugačijeg scenarija i odlaska EUFOR-a i EUSR-a se daje loš znak jer povlačite EU mehanizme a ostavljate Deytonske. Jedno od rješenja je spajanje svih institucija u jednu ili koordinirano i dogovorenog povlačenje.

2.2 Misije Europske unije: Ukrajina, Mali, Kosovo

EUAM Ukrajina

Prije nego što pređem na pojašnjenje misije u Ukrajini važno je istaknuti što je uopće dovelo do povećanog EU angažmana u zemlji koja je još prije 10 godina bila pod čvrstim uticajem Rusije. Nagla promjena se desila 2014. godine sa građanskim protestima koji su nakon policijske brutalnosti prerasli u revoluciju koja se desila u glavnom gradu Kijevu, na trgu Majdan. Prvobitni studentski protesti su prerasli u ogromne demonstracije i nezadovoljstvo građana politikom vlade i predsjednika Janukovića⁶³ koji je usko surađivao sa Rusijom. Vidjevši priliku za približavanje zemlje Europskoj uniji građani Kijeva su izašli na ulice i nasilnim putem svrgnuli korumpiranu vlast. Odmah nakon toga instalirana je nova vlast koja je sadržavala brojne učesnike revolucije. Ovaj događaj je bio pokretač ruskih ofanzivnih akcija na istoku Ukrajine, pripajanje Krima i proglašenja autonomnih pokrajina na istoku zemlje⁶⁴. Europska unija je shvativši opasnost koja vreba na njenim istočnim granicama odlučila djelovati ali ne bez brojnih problema s kojima se suočila uoči pokretanja misije u Ukrajini. Važno je istaknuti da je korumpirana vlast bila jedan od najvećih problema zemlje kao i neefektivnost institucija i nepostojanje vladavine prava. Upravo civilna misija EU koja je pokrenuta, ciljala je na smanjivanje kriminala i korumpiranosti ukrajinskih vlasti što se u realnosti baš i nije desilo. EU je imala zadatak provedbe reforme sigurnosnog sektora zemlje koji se nakon revolucije potpuno urušio. U sigurnosnim agencijama tijelima, policiji i vojsci nalazio se veliki broj proruski orijentiranih ljudi koji su i nakon revolucije ostali na svojim pozicijama dok su neki pobegli iz zemlje. Ono što se dešava nakon reforme policije i sigurnosnog sektora je da se u službu primaju ljudi sumnjivih stavova često povezivani sa ekstremnim fašističkim grupama⁶⁵.

Savjetodavna misija Europske unije (EUAM) Ukrajina je neizvršna misija Europske unije koja je sa svojim radom službeno počela u Kijevu 1. prosinca 2014. godine, nakon Maidan revolucije 2013/14 i poziva ukrajinske vlade. Cilj misije je pomoći ukrajinskim vlastima u održivoj reformi

⁶³ Januković predsjednik Ukrajine koji je zemlju pokušao približiti Rusiji i udaljiti je od Europske unije a sve u cilju prikrivanja ogromne korupcije koja je vladala u zemlji i loše ekonomске situacije.

⁶⁴ Regije Donjeck i Luhansk

⁶⁵ Nakon revolucije u Ukrajini je primjetan porast profašističkih grupa koje djeluju neometano i koje dobijaju sve veću podršku. Neki od predvodnika revolucije na Maidanu su ekstremni fašisti i desničari a neki od njih su nakon ovih događaja dobili zaposlenje u sigurnosnim službama Ukrajine.

civilnog sigurnosnog sektora kroz strateške savjete i praktičnu potporu za konkretnе reformske mjere temeljene na standardima EU-a i međunarodnim načelima dobrog upravljanja i ljudskih prava. Cilj je postići civilni sektor sigurnosti koji je učinkovit, odgovoran i uživa povjerenje javnosti. Sektor civilne sigurnosti čine agencije odgovorne za provedbu zakona i vladavinu prava, kao što su ministarstvo unutarnjih poslova, nacionalna policija, služba sigurnosti Ukrajine, državna granična služba, glavno tužiteljstvo, lokalni sudovi, tijela za borbu protiv korupcije, a svoje uloge također imaju civilno društvo i parlament Ukrajine.

Tri su definisana zadatka. a) Strateški savjeti za reformu civilnog sigurnosnog sektora, posebno potreba razvijanja civilne sigurnosne strategije, b) podrška implementaciji reformi kroz davanje savjeta, trening i druge projekte, c) kooperacija i koordinacija, osigurati da su naporи за reforme koordinirani sa Ukrajinskim i internacionalnim akterima.

EU nedostaje kapaciteta u ovom području i nije pod obavezom da štiti svoje partnere (neke zemlje su ipak htjele pomoći Ukrajini koja nije članica), nedostajala je nacija lider koja bi predvodila ostale. Neke zemlje su se zbog ovisnosti o energiji iz Rusije suzdržavale od djelovanja i pomoći. Meko balansiranje nastupa kada slabija zemlja preduzima diplomatske ili ekonomske mjere da poništi politke jače zemlje a to je ono što je radila Ukrajina.

EUAM cilj - reformirati koruptivni civilni sigurnosni sektor i jačati otpornost Ukrajine. Ako uspije ona će rezultirati smanjenim uticajem proruskih snaga u ukrajinskom sigurnosnom sektoru. Pozicije zemalja članica EU prema EUAM reflektovale su odnos i stav prema Rusiji.

EU vlade evaluiraju moguće uticaje na njihove domaće prilike i odnose snaga kad pokreću misije. Nije bilo pritiska od strane civilnog društva u državama članicama da se pokrene misija. Interesi predstavnika Unije u misijama mogu utjecati na smjer politike i kreiranje planova. Ispričano nije bilo šanse za misiju ZSOP jer je vladala podijeljenost unutar EU. Jedna grupa je zahtjevala akciju i pomoći Ukrajini (Estonija, Litvanija, Latvija, Švedska, Britanija) a druga grupa suzdržavala se od djelovanja i mogućeg provociranja Rusije (Finska, Njemačka, Francuska, Italija, Irska, Nizozemska). Prvi ozbiljan prijedlog za misiju je došao 6 i 7 marta na sastanku ministara vanjskih poslova nordijskih, baltičkih i višegradske zemalje. Donijeta je i zajednička izjava o podupiranju osnivanja EU obzervacijske misije u Ukrajini. Aneksija Krima je podstakla Europsko vijeće da objavi pokretanje misije, a namjera je bila da se zaustavi Rusija objavom o osnivanju misije ukoliko OSCE ne bude mogao djelovati. Rusija je na kraju ipak ušla u OSCE

misiju. Nakon propasti monitoring misije došlo se na ideju drugaćije misije ali oblast u kojoj bi se djelovalo je teško izabrana jer:

1. su akteri već bili u Ukrajini
2. postojali su jasni limiti o čemu bi se države članice mogle dogovoriti.

U martu je UN poslao misiju za monitoring ljudskih prava. UN-ova mogućnost djelovanja bila je ograničena jer je Rusija u Vijeću sigurnosti UN-a. Za EU zemlje važno je bilo izbjegći sukob s Rusijom. U vezi sa ZSOP misijom, Rusiji je bilo važno da se ne uveća i ne osnaži vojna moć i potencijal ukrajinske vojske. Poljska, Švedska Britanija su pomogli Ukrajini da neformalno izradi pismo zahtijevajući ZSOP misiju za reformu sigurnosnog sektora (SRR). Željeli su biti jasni prema Kijevu da neće dopustiti da EU bude vojno uključena u krizu. Devetog aprila tri zemlje su proslijedile pismo predlagajući slanje misije i izgradnju civilnih kapaciteta da se podupru policija i pravni sistem države. Povjerenje u vladavinu zakona će biti ključno za budući mir. Misija bi nadgledala, podučavala ukrajinske službenike na reizgradnji policije i pravnog sistema. Dokument je pozivao EEAS da počne urgentno planiranje za takvu misiju da bi se poduprla reformska agenda Ukrajine. Ponašanje sigurnosnih snaga na Majdanu je pokazalo neophodnu reformu civilnog sigurnosnog sektora. 2005. godine Narandžasta revolucija je prošla bez sukoba, dok se 2013 i 2014. pozivalo na nasilje. Ponašanje civilnih sigurnosnih snaga je bio glavni razlog erupcije protesta kao i sveprisutna korupcija. Ukrajina se 2013. godine nalazila među 40 najkoruptivnijih zemalja u svijetu. ZSOP nije jedini SSR instrument EU jer i Komisija ima jaka SSR iskustva. EU članice su preferirale ZSOP misiju iz 3 razloga vezana za meko balansiranje: 1. politička podrška, službenici za vrijeme misije ostaju duže u zemlji, djeluje se zastrašujuće prema Rusiji i separatistima, EU članice daju manje novca ali su više vidljivi u zemlji, 2. EUMS je u kontroli misije i mogućnost lakšeg prilagođavanja u odnosu na dešavanja na terenu 3. Komisiji bi trebalo duže vrijeme za djelovanje.

FAC je 14. aprila izjavio da je spremam asistirati Ukrajini u području civilnog SSR, podršci reformi policije i reforme pravnog sektora i uspostavljanja vladavine prava. PFCA⁶⁶ je uključen u EU planiranje kada su ZSOP procedure planirane i revidirane. PFCA postavlja politički kontekst određene krize i artikuliše oko čega se to dešava, zašto EU treba djelovati i koji instrumenti su dostupni i primjereni za upotrebu. PFCA za Ukrajinu je bio slabo pripremljen i sastavljen dokument koji nije uradio što je trebao a to je da identificira širok spektar opcija za

⁶⁶ Politički okvir za pristup krizama

EU. PFCA je usmjerio Uniju na jednu stranu a to je civilna misija. Članice EU su izjavile da ih je PFCA stjerao u čošak i da im nije dao izbor osim ZSOP misije.

CMPD⁶⁷ ima ulogu u pripremi ZSOP elemenata dokumenta. PFCA za Ukrajinu je u cijelosti izrađen od CMPD, a EEAS ima ulogu koja je zanemarena u ovom slučaju. Razlog su problemi unutar geografskog odjela, nepoznavanje izrade i prepreme PFCA, te nedostatak stručnog osoblja. Postojao je ogroman pritisak grupe zemalja na EEAS i zahtijevanja na misiji u Ukrajini. Određeni broj članica je iskoristio EU institucionalne strukture za njihove osobne interese. FAC je usvojio PFCA 12. maja i zadužio EEAS da pripremi CMC⁶⁸ za moguću civilnu misiju u području SSR. CMC je konceptualni okvir koji opisuje ZSOP aktivnosti koje EU namjerava poduzeti kako bi riješila krizu. Definira i političko strateške ciljeve ZSOP angažmana. U junu je EU počela neformalno prikupljanje snaga da vidi koliko su članice spremne da izdvoje za misiju. Proces je proveden od CPC direktora koji je poslao pisma državama za kontribuciju. Rezultati su bili pomiješani. CPCC je dobio 337 osoblja ali su neke ponude bile pogrešne jer su zemlje dale osoblje koje nije moglo biti korišteno a razlog leži u nepoznavanju ciljeva misije.

FAC je 13. juna prihvatio osnivanje misije i odobrio CMC. Pozadina interesa EU je bila da zemlje koje graniče sa EU moraju biti dobro upravljane. Ciljevi misije: stabilizacija sigurnosne situacije, uspostava vladavine zakona i poboljšanje kapaciteta ukrajinskih službi, mentorstvo i pomaganje ukrajinskim tijelima te elaboracija i obnavljanje sigurnosne strategije. Reorganizacija i rekonstrukcija sigurnosnih snaga i službi koje će povratiti ponovnu kontrolu i odgovornost, vraćanje nacionalne garde Ukrajine u kojoj su zaposleni neki protestanti s Majdana kako bi se izbjeglo širenje nasilja.

Vijeće je naglasilo u svojim zaključcima o jačanju suradnje Europske unije i Ukrajine u području unutarnje sigurnosti da „ISTIČE da će EU imati izravnu korist od podupiranja Ukrajine u dalnjem razvoju integriranog upravljanja granicama i migracijama, što obuhvaća i policijsko djelovanje koje se temelji na obavještajnim podacima i upravljanje identitetom koji se temelji na biometrijskim podacima, a posebno uzimajući u obzir već ostvareni bezvizni režim, te s obzirom na činjenicu da funkcioniranje upravljanja granicama i migracijama izravno utječe na borbu protiv prekograničnog kriminala“.(Vijeće Europske Unije, Izvješće o Ukrajini)

⁶⁷ Direktorat za krizno upravljanje krizama i planiranje

⁶⁸ Koncept upravljanja krizama

EUTM MALI

U januaru 2013. godine proboj i ofanziva Malijskih pobunjenika sa sjevera prema jugu izazavala je reakciju Francuske sa oko 4000 trupa nakon koje su slijedile afričke trupe AFISMA⁶⁹ pod ingerencijom ECOWAS-a. Nakon intervencije Francuske uslijedilo je reagovanje Europske unije 18. februara lansirajući snažnu trening misiju koja je bila planirana za duži period. „Ovi događaji su doveli do odobrenja odluke Vijeća 2013/34/CFSP 13. Januar 2013. godine, koja je dizajnirala strukture i ciljeve trening misije Europske unije EUTM Mali. Prvi europski vojnici su stigli u Bamako 8. februara 2013. 18 februara, odluka Vijeća 2013/87/CFSP je bila odobrena lansirajući EUTM Mali, koja je odmah aktivirana u Briselu. Konačno 20. februara misija je počela u Bamaku.“ (Misija EU u Maliju, 2019, eutmmali.eu)

EUTM Mali, djelujući pod okvirom rezolucije vijeća sigurnosti UN je bila zadužena za pružanje:

1. podrške treningu oružanih snaga Malija kako bi se razvili njihovi kapaciteti i sposobnosti.
2. trening i savjet o komandi i kontroli, logističkom lancu zapovjedanja i humanitarnim resursima kao i međunarodnom pravu, protekciji civilnih i ljudskih prava.

Misija je imala mandat za 15 mjeseci. Sadržavala je 200 instruktora kao osoblja za podršku misiji i zaštiti snaga, sve u svemu oko 450 djelatnika. Zajednički troškovi misije bili su procjenjeni na 12,3 miliona. U misiji je učestvovalo 25 europskih zemalja uključujući 21 državu članicu i 4 države koje nisu u EU.

Objava strategije o području Sahelskog regiona 2011. godine je inicirane od strane Francuske. Već tada ona je primjetila da se situacija komplikuje i da se oružana pobuna protiv vlade Malija širi sa sjevera zemlje prema jugu pa čak i da prijeti glavnom gradu Bamoku. Unutar EU su se vodile diskusije jer su Njemačka i neke druge članice bile rezervisane prema novom EU vojnom involviranju u slaboj državi poput Malija. Za većinu članica misija u Somaliji je pružala model kako treba djelovati. EU bi preuzeila trening ulogu oružanih snaga i vojske Malija, uključujući komandni i kontrolni lanac, logistiku i ljudske resurse. Afričke snage bi pružile većinu snaga potrebnih da bi se operacija sprovela na terenu a ujedno bi bile i stabilizacijske snage. Ideja iza ovoga je bila da se pruži afrički posjed i kontrola nad upravljanju krizom i da bi se izbjegla

⁶⁹ Misija međunarodne podrške misiji u Maliju predvođena Afričkim zemljama

europska uključenost u sukob, koja bi se negativno odrazila u vidu optuživanja zapadnoeuropskih zemalja da ponovo koloniziraju ovaj dio svijeta. Situacija u Maliju je pružila uvid u potrebu kreiranja političkog okvira za trening misije, jer su neki od glavnih lidera pobunjenika bili obučavani od strane zapadnih sila u nekim prijašnjim operacijama. Postalo je jasno da EU borbene grupe neće biti dostupne za brzo reagovanje još određen period. Nacije koje su imale trupe u borbenim grupama nisu bile za opciju da se oni šalju u misije i operacije EU⁷⁰. Važno je istaknuti i da je Francuska djelujući sa svojim trupama pokazala da još uvijek ima interes na ovom području koji datiraju iz kolonijalnih vremena. Brzina kojom su reagovali i poslali snage u borbu protiv pobunjenika je bila teško razumljiva. Shvatajući da ne može čekati odobrenje i slanje misije operacije EU, Francuska je preuzeila inicijativu i reagovala odlučno te je potisnula pobunjenike na sjever zemlje. Iako je imala priliku da zarobi većinu lidera prilikom jedne bitke Francuska je pustila da joj glavni pokretači pobune pobjegnu što djeluje čudno i teško shvatljivo. Ako uzmemo kartu pokrenutih misija i operacija od 2003. godine u Africi Francuska je bila lider gotovo svih inicijativa za djelovanje a primjeri su brojni od Konga, Chada, Malija.

EUTM Mali konstituiše vojni stub EU strategije u državi, koji uključuje politički i humanitarni razvoj. Od odobrenja četvrtog mandata 2018. godine strateški ciljevi misije su:

1. Kontribuisat popravljanju kapaciteta malijskih oružanih snaga pod političkim autoritetom i kontrolom.
2. Konsolidovati napredak ostvaren iz 2013. godine.
3. Kontribuisat političkoj stabilizaciji i popravljanju sigurnosne situacije kroz podršku implementaciji mirovnog sporazuma iz Alžira.
4. Podržavat povratak vladine kontrole nad zemljom i vladavine zakona.

EUTM Mali bazira svoje aktivnosti na 4 dijela: treningu malijske vojske, savjetovanju na svim razinama malijske vojske, poboljšanju vojnog edukacijskog sistema, savjetovanju G5 Sahel zajedničkog zapovjedništva. Važno je napomenuti da je mandat misije četiri puta produžavan i nadopunjavan. Izdvaja se treće produženje gdje je povećana oblast misije na tri područja od kojih se izdvaja povećanje teritorija nad kojim će EU imati odgovornost (južnije od rijeke Niger).

⁷⁰ Njemačka, Italija, Velika Britanija

Četvrtim mandatom misija je produžena do 2020. godine. Dakle misija u Maliju se bazirala na tri ključna područja: trening, edukacija i savjetovanje. Cilj misije je bio da se pruži podrška i obuka malijskoj vojsci kroz treninge i edukacije predvođene stručnjacima iz EU zemalja. Jedan od dodatnih ciljeva je bio i zaštita ljudskih prava u zemlji gdje vlada ima problema nad kontrolom svog teritorija i gdje ne može zaštiti svoje građane. Budžet misije za period 2018-2020 je 59.700.000 €. ZVSP uključuje postepeno uokviravanje ZSOP koje vremenom može dovesti do zajedničke obrane. ZVSP dopušta Uniji da razvije civilne i vojne kapacitete za upravljanje krizama i prevenciji konflikta na međunarodnom nivou, istovremeno pomažući održavanju mira i međunarodne sigurnsot u skladu sa poveljom UN-a. ZSOP uključuje jaku komponentu za prevenciju konflikta. EU je odlučna da održi svoju posvećenost prema Maliju, da pomogne vlastima Malija da konsolidiraju mir i sigurnost u zemlji i generalno da nađu dugoročno rješenje za krize u području Sahelske regije u koordinaciji sa regionalnim i međunarodnim akterima.

„Naš rad na otpornosti također je prikazan doprinosom EU-a stabilnosti u regiji Sahela, gdje različiti instrumenti, uključujući misije ZSOP-a, međusobno dopunjaju otpornost lokalnih država i društava. Humanitarna pomoć pomaže u rješavanju trenutne krize raseljenih osoba, dok razvojna suradnja rješava dugoročne uzroke siromaštva, dodatno nadopunjene radnjama za stvaranje radnih mjesta, pristup obrazovanju, zdravlju i ublažavanju klimatskih promjena.“ (EU Globalna Strategija)

EULEX Kosovo

EULEX Kosovo sa izvršnim mandatom i sa političkim vodstvom EU u regionu formira pristup konflikt rezoluciji preko kontribucije multinacionalnim institucijama i antikorupcijskim inicijativama. Ima ulogu u reformi sudstva i istragama protiv ratnih zločina, a rezultat je zastrašivanje protivnika misije i osiguranje sigurnog okruženja osoblja EU.

EULEX Kosovo misija je započeta 2008. godine, najveća je i najambicioznija civilna misija Europske unije. Zadatak joj je asistiranje vlastima na Kosovu u uspostavljanju održivih i nezavisnih institucija za vladavinu prava. Trenutni mandat misije pokriva period do 14. juna 2020. godine bazirano na odluci Vijeća CFSP 2018/856. Misija radi pod okvirom rezolucije

vijeća sigurnosti UN-a. Visoki predstavnik Solana je 2008. godine izjavio „Misija će biti krucijalna za konsolidaciju vladavine prava na Kosovu i dalje razvijanje vladavine prava i jačanju multietničkih institucija a što će doprinijeti svim zajednicama na Kosovu. Misija je dokaz EU posvećenosti prema zapadnom Balkanu i doprinijet će povećanju stabilnosti u čitavom regionu.“ „Ulozi za EU u pogledu regionalne sigurnosti, i stabilnosti unutrašnjeg razvijanja i internacionalne kredibilnosti su tako visoki da EU ne može dozvoliti da njena ZSOP zastava propadne.“ (Keukeleire & Thiers, 2010, p. 354)

Poziv za slanje misije uključen je u Kosovsku deklaraciju neovisnosti iz 17. februara 2008. godine. Odluka da EULEX bude pod autoritetom UN-a je bila prihvaćena i od Srbije. „Činjenica da je misija rođena u takvim pravnim kontroverzama imala je negativan utjecaj na njezino stvarno raspoređivanje i dosadašnja postignuća. Španjolska je odlučila suzdržati se od osoblja koje će sudjelovati u misiji.“ (Blockman, Wessel, 2009)

Već od početka misija se suočila sa odbijanjem i otporom od lokalnog albanskog i srpskog stanovništva. Pitanje koje se nametalo je zašto? Da bi se razumjelo zašto EU pada ili uspijeva u izgradnji mira, moramo razumjeti zašto EU pokreće otpor lokalne zajednice prema sebi i svom djelovanju. Jedan od mgućih razloga je taj što EU i proces izgradnje mira ima jak uticaj na zemlju i njene institucije. „Na drugoj strani EU proklamovana povezanost sa lokalnim vlasništvom misije bi trebala rezultirati u politikama misije koji uživaju široko prihvatanje lokalnih aktera“ (Ejodus, Juncos, 2017)

Neka od ranih postignuća su uključivala:

- suci i tužitelji EULEX-a i njihovi lokalni partneri zakazali su više od 80 ročišta;
- EULEX je završio prvo suđenje u Okružnom sudu u Mitrovici od 19. veljače 2008 .;
- EULEX je proveo 13 ekshumacija i identificirao ostatke 23 nestale osobe, od kojih je 18 vraćeno njihovim obiteljima;
- Misija ima policijsku i carinsku prisutnost 24 sata dnevno, 7 dana u tjednu.

87% stanovništva Kosova je podržavalo članstvo zemlje u EU. Neredi i otpor prema misiji i napadi na osoblje EULEXA tokom 2009 i 2011 godine bili su nezapamćeni i nerazumljivi za EU.

Dva su moguća razloga, a to su percepcija javnosti o narušavanju suvereniteta i nedostatak efektivnosti misije. Tu su zatim postojali i problemi razmimoilaženja u percepciji i važnosti ciljeva misije. One koje je EU zagovarala možda nisu bili bitni lokalnom stanovništvu i obrnuto. Otpor prema misiji je ugrožavao čitav proces reformi. Na vrhuncu misije ona je brojala oko 3000 osoblja. Prvobitno je EULEX planiran kao dio Ahtisaarievog plana o nadzirućoj Kosovskoj neovisnosti, ali su i Rusija i Srbija bile protiv ovog plana a čitav proces pokretanja misije je obilježen neslaganjima država članica EU što je na kraju rezultiralo u odvajanju 5 članica koje nisu priznale Kosovo da ne kontribuišu misiji. EULEX radi sa policijom, carinom i sudstvom Kosova a upravo je zadnji viđen kao područje najvećeg napretka i iskoraka iako je još uvijek daleko od potrebnog nivoa. Misija je imala jedinstven mandat izvršne funkcije. U 2012. godini desila se ozbiljna rekonstrukcija misije i smanjivanje osoblja za 25%. Upravo većina nemira i otpora se dešavala do ove godine a i politička okolina se u to vrijeme krenula mijenjati. Europska unija je pokazala veliki ambiciju da djeluje na Kosovu i da njena misija bude uspješna. Međutim ovaj prostor opterećen napetostima iz prošlosti ostaje ukopan u vremenu i ne uspijeva da napreduje. Misija je morala balansirati između dvije zajednice, albanske i srpske, a njihovi odnosi su opterećeni i zategnuti, a jedna strana je uvijek posmatrana kao gubitnik. Primjer problematičnog djelovanja je potvrda EULEX-a o protokolu o suradnji sa policijom Srbije i prosekcija zapovjednika Kosovske vojske oslobođenja što su albanci vidjeli kao veliku uvredu i optužili su EULEX da surađuje sa Srbijom, a opet na drugoj strani kad god bi EULEX djelovao sa vlastima Kosova i izvršavao bitne funkcije bio je optužen da pomaže u kreaciji države Kosova i prihvatanja njegove nezavisnosti suprotno UN-u. Zbog svega ovoga misija je uspješno balansirala svoj rad a rezultati u proteklih 10 godina u oblasti vladavine prava i reformi sigurnosti su pomiješani i može se tvrditi da je više toga moglo biti urađeno. Unija se kao i nebrojeno puta suočavala s problemom osoblja i odabira pravih službenika. Zbog svega Unija se proteklih godina suočavala sa kritikama. „EULEX je postao simbol inkOMPETENTNOSTI, ne samo Europskih vrijednosti, i skupi plašt koji krije lutanja elite od očiju kosovskih građana. EU bi trebao revidirati i reformirati EULEX, zamijeniti viši menadžment i dati toj misiji smjernice i političku potporu koja joj je potrebna za izvršenje svog mandata.“(Andrea Capussela, guardian.com)

EULEX Kosovo podupire institucije vladavine prava na Kosovu na njihovom putu prema povećanoj efektivnosti, održivosti i multietničnosti i odgovornosti, odvojenoj od političkog

mješanja i u punom podudaranju sa EU pravilima. Provodi i monitoring aktivnosti i imala je limitirane izvršne funkcije. Implementira svoj mandat kroz monitoring i operativne stubove. EULEX-ov cilj borbe protiv korupcije na višim nivoima vlasti je bio veoma popularan. Monitoring- nadgleda selektirane slučajeve i suđenja u Kosovskom pravnom sistemu. Prvi stub fokusira se na monitoring aktivnosti i izabrane slučajeve koji su bili rješavani od EULEXA u prijašnjem mandatu koji je završio polovinom 2018. godine i koji je kasnije proslijeđen lokalnom sudu. Misija pomaže i u implementaciji ugovora podstaknutih od EU pokrenutog dijaloga o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine. Operativne funkcije su poduzete od strane operativnog stuba misije koji zadržava limitiranu preostalu sposobnost kao drugi sigurnosni akter i koji pruža stalnu podršku Kosovskoj policiji. Misija nastavlja upravljanje programom zaštite svjedoka i asistiranju specijalnom uredi i uredu specijalnog tužitelja za Kosovo. Vijeće je 8. juna 2018. godine odlučilo refokusirati mandat EU misije vladavine prava EULEX. Imala je operativnu funkciju, monitoring, mentorstvo i savjetovanje pružajući podršku institucijama vladavine prava i dijalogu s Beogradom te je izvršni cilj bio podrška presudi ustavne i civilne pravde i prosekcije kriminalnih slučajeva. Odluka vijeća pruža trajanje mandata do 14. juna 2020. Alocira kombinovani budžet za akcije misije, specijalnog ureda i specijalnog tužitelja za Kosovo od 169,8 miliona € za dvije godine 2018-2020.

Slika broj 7. Izvor: EUISS Godišnjak o sigurnosti 2017

Doprinos zemalja članica misijama i operacijama

TABLE 3.6: EU-28 PERSONNEL CONTRIBUTIONS TO MILITARY OPERATIONS

Operation name	Location(s)	Launch year	Number of MS contributing	EU-28 personnel	Total personnel
National operations					
Operation Barkhane (FR)	Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania and Niger	2014	1	3,500	3,500
Operation Orbital (UK)	Ukraine	2015	1	100	100
Operation Sangaris (FR) (concluded 31 Oct. 2016)	Central African Republic	2013	1	350	350
Subtotal of national operation deployments				3,950	3,950
Coalition against Daesh					
Operations Chammal (FR), Desert Falcon (BE), Inherent Resolve (US-led), Shader (UK) and Valiant Phoenix (BE)	Cyprus, Iraq, Jordan and Turkey	2014	16	4,380	12,552 ²²
NATO operations					
Kosovo Force	Serbia/Kosovo ²³	1999	21	3,083	4,470
Operation Resolute Support	Afghanistan	2014	24	4,014	13,162
Subtotal of NATO operation deployments				7,097	17,632
UN peacekeeping operations²⁴					
MINURSO	Western Sahara	1991	6	28	219
MINUSCA	Central African Republic	2014	7	38	12,135
MINUSMA	Mali	2013	16	1,134	12,057
MINUSTAH	Haiti	2004	7	46	4,828
MONUSCO	DR Congo	1999	9	73	18,753
UNAMID (AU/UN)	Sudan	2007	1	11	17,094
UNDOF	Syria	1974	4	143	829
UNFICYP	Cyprus	1964	9	556	952
UNIFIL	Lebanon	1978	14	3,448	10,541
UNMIK	Kosovo	1999	8	9	14
UNMIL	Liberia	2003	5	17	1,712

2.3 Lokalne institucije i suradnja

Da bi Europska unija uspješno djelovala u postkonfliktnim državama ona mora imati podršku lokalnog stanovništva ali i lokalnih vlasti i institucija koje su presudne za pravilnu primjenu instrumenata i implementaciju mjera koje EU propiše. Na ovaj način povećava se mogućnost da zemlja koja je tek izašla iz teškog sukoba i koja ne može da primjeni sve svoje funkcije na svom teritoriju, lakše prođe kroz bolne i potrebne reforme koje zahtijeva Unija. Nužno je smanjiti lokalni otpor prema misijama i operacijama te se na taj način povećava mogućnost da politike koje EU promoviše u postkonfliktoj zemlji budu uspješne. Podrška lokalnih institucija i njihova spremnost na kooperaciju i suradnju je od presudnog značaja. Poslije konflikta države se suočavaju s brojnim problemima kao i njihovo stanovništvo. EU u takvim slučajevima može da djeluje tako što će preuzeti upravljanje institucija ili će pomoći u koordinaciji njihovog djelovanja s obzirom da će zemlji domaćinu misije nedostajati ljudi koji mogu i znaju raditi u svojim oblastima. Za lokalne institucije je najvažnije da potpuno prihvate instrukcije i reforme Unije, čime se otvara mogućnost dobijanja pomoći i velikih finansijskih sredstava koje će doći u zemlju kako bi ona ponovno izgradila urušeni sistem i ojačala institucije. Za vlasti je najbitnije da ostvare kontrolu nad svojom teritorijom i da stanovništvo bude upućeno da EU dolazi kao akter koji će svojim efektivnim i miroljubivim politikama nastojati pomoći zemlji zahvaćenoj sukobom.

Veliki je broj pitanja za suradnju sa lokalnim institucijama i prihvatanjem misija i operacija. Ko ili što je lokalno u kontekstu EU izgradnje mira i zašto je to važno? Kako lokalno surađuje sa EU u različitim politikama i kakva je njihova interakcija? Kako lokalno formira EU internacionalni identitet i legitimitet? Kako lokalci percipiraju efektivnost EU inicijativa? Šta su planirane i neplanirane lokalne posljedice EU izgradnje mira? Koju ulogu lokalno ima na formulaciju i implementaciju EU inicijativa za izgradnju mira? Koji su različiti načini za lokalne aktere da se naviknu, adaptiraju ili odbiju pokušaje EU izgradnje mira? Kako se Unija nosi sa lokalnim otporom? Da li efektivnost treba biti mjerena od strane onog koji intervenira, zemlje domaćina ili lokalne populacije? Vremensko razdoblje za ocjenu efektivnosti? Koji faktori doprinose efektivnosti intervencija, koncentriranje na politički proces na račun stvarnog rezultata. Ko postavlja ciljeve? Da li praksa EU izgradnja mira prati retoriku unutrašnje efektivnosti?

Efektivnost je povezana sa legitimitetom. Primjer je djelovanje EU u Palestini. Dok elite smatraju EU snažnim akterom oni vide misije vladavine prava previše tehničkom reformom odbacujući političke promjene. Lokalne zajednice imaju drugačije ciljeve koji se tiču određene intervencije. Efektivnost mora biti analizirana i sa razine implementacije. Efektivna implementacija nastoji postići ciljeve kako su oni planirani. Potpuno implementirana odluka može biti neefektivna zbog promjena u internacionalnom kontekstu. Ako se reforme gurane od EU suprostavljaju lokalnoj moći struktura i interesa, bit će otpora.

Vlasništvo je ključno načelo podupiranja važnih vanjskih politika EU. Razvijene zemlje imaju primarnu odgovornost za kreiranje i omogućavanje domaćim okruženjima, mobiliziranje njihovih resursa uključujući koherentnu i efektivnu politiku. Nivo kontrole koji domaći politički akteri drže nad domaćim političkim procesima je ogroman. Izgradnja mira mora biti lokalno posjedovana. Bez lokalnog posjedovanja, reformama i institucijama nedostaje legitimeta. Lokalno posjedovanje pruža ključni link u potrazi za efektivnošću legitimitetom održivosti i internacionalnim inicijativama izgradnje mira.

Perspektive:

1. Minimalistička perspektiva sužava značenje lokalnog vlasništva prema transferu odgovornosti i postepenom kupovanju lokalnih elita u izvana zamišljene projekte. Jednom kada su liberalne institucije uvedene u konfliktna društva, odgovornost za njihovo upravljanje treba biti postepeno prebacivana na sazrijevajuće lokalne vlasti.
2. Maksimalističke perspektive- lokalno vlasništvo je napravljeno kao vodstvo i široko zasnovana participacija lokalaca koji bi trebali biti u upravljačkom procesu tokom čitavog perioda.
3. Srednji pristup- cilja na postizanje balansa između ove dvije koncepcije. Pronalaženje balansa između internacionalnih normi i lokalnih tendencija. Izgradnja konsenzusa između lokalaca i internacionalnih aktera.
4. Kritična i skeptična prema lokalnom vlasništvu kao pretjerani koncept koji gura prema prijevremenom transferu odgovornosti prema neodgovornom akteru. EU se muči da poklopi iskustva izgradnje mira sa svojim proklamovanim principima. Nedostatak lokalnog vlasništva bio prisutan u BiH, Afganistanu, Kosovu. Ključna slaba tačka EU podrške reformi sigurnosnog sektora je nedostatak lokalnog vlasništva. Proces planiranja kao prepreka lokalnom vlasništvu, osjetljivi pažljivi pristup EU i prioritiziranje formalnih institucija zaobilazeći domaće strukture.

2.4 Kooperacija i suradnja s partnerima, trening i edukacija

Najbitniji partner Europske unije sa kojim ona mora konstantno surađivati su Ujedinjene nacije (UN). UN je nosilac međunarodnog poretka i na njemu se zasnivaju sva pravila i odnosi među državama. UN je u prošlosti poduzimao veliki broj intervencija u svijetu i uspješnih ali i onih koje su bile potpuno neuspješne. UN se nametnuo kao prirodni partner EU te je sa jačanjem obrambene i sigurnosne politike EU i UN imao koristi jer sada ima partnera kojeg može pozvati u pomoć kada situacija to zahtijeva. Svaka misija i operacija mora dobiti odobrenje od Vijeća sigurnosti UN-a i mora dobiti mandat za djelovanje. UN je u nekim situacijama djelovao zajedno sa EU a u nekim slučajevima je dopuštao potpuno preuzimanje intervencije u nekoj zemlji Europskoj uniji. Jedan od razloga za povjerenje UN-a u Europsku uniju je imidž Unije kao aktera koji svojim misijama i operacijama pokušava izgraditi postkonfliktne države i pomoći zemljama u vršenju reformi i donošenju novih politika. U odnosu na neke druge aktere EU još uvijek nije imala sumnjivih i štetnih djelovanja koja se protive međunarodnim pravilima i ona ima pozitivan ugled u svijetu. EU raspoređivanje vojnih kapaciteta pod njenom komandom i sistemu kontrole da se izvrši UN mandat vijeća sigurnosti. Zajednička izjava o UN-EU kooperaciji u upravljanju krizama iz juna 2017. godine može koristiti dva modela operacija. Model premošćivanja koristeći brzo raspoređivanje kapaciteta EU da bi se stabilizirala situacija na terenu i omogućilo UN generaciju snaga da bi se poslale trupe (ARTEMIS). Model pripravnosti tj. raspoređivanje EU vojski zajedno sa UN-om da bi im se pružila veća i snažnija sposobnost i kapacitet (Kinshasa). Od izuzetne važnosti je da EU i UN prodube i prošire svoju suradnju u poljima prevencije konflikata, očuvanja mira, izgradnje mira, izgradnje države. Kombinirajući različite instrumente EU može nadopuniti nedostatke UN-ovog intervenisanja. EU države prilažu najviše novca za misije UN diljem svijeta. Osim toga, države članice EU-a sve su više odbijale rasporediti svoje osoblje u okviru misija UN-a; trenutno osiguravaju oko 7% uniformiranog osoblja koje sudjeluje u mirovnim operacijama UN-a širom svijeta. Kao djelomična kompenzacija za to, mora se priznati da države članice EU-a zajednički doprinose gotovo 40% proračunu UN-a za očuvanje mira. „Od 2006- 2007. stvarnost je da su EU i UN postali sve više međusobno povezani. Misije EU raspoređene su tamo gdje su UN već angažirane. No obje su organizacije previše puta evoluirale u zasebnom svijetu; raspoređeni u istoj zemlji, ali ne i međusobno surađivati.“ (Krause, Ronzitti, 2012, str.156)“

Što se tiče NATO-a, već postojanje Berlin plus ugovora o mogućnosti korištenja imovine i sposobnosti NATO-a za misije i operacije EU otvara vrata produktivnijoj i efikasnijoj suradnji. Strateško partnerstvo u upravljanju krizom između EU i NATO-a se zasniva na Berlin plus aranžmanima usvojenima u decembru 2002. godine koji uključuju:

- Garantiran pristup EU prema NATO kapacitetima za planiranje svojih operacija.
- Prepostavka dostupnosti NATO kolektivnih sposobnosti i kapaciteta Uniji.
- Identifikacija za Europske komandne opcije koja prepozna posebnu ulogu NATO-a.

NATO je prvenstveno zadužen za obranu svojih članica a veliki broj europskih država su članice obje organizacije. Za djelovanje u svijetu i poduzimanje intervencija, NATO treba pružiti veću podršku EU snagama i poduprijeti sigurnosnu i obrambenu politiku Europske unije. Unija već ima razrađene i isprobane instrumente djelovanja u postkonfliktnim državama i potreban joj je samo duži period za njihovo uvježbavanje ali i jačanje na način da same članice shvate da bi pruživši veću podršku EU politikama u oblasti sigurnosti i obrane ojačali i poziciju NATO jer bi dodatno razvili svoje vojne snage i kapacitete. Teško je očekivati kreiranje europske vojske i moguću federalizaciju Unije i zato NATO ostaje glavni pružatelj sigurnosti svojim članicama i glavni akter obrane istih. Veća kooperacija struktura i tijela unutar ovih aktera bi bila pozitivna i samo bi doprinijela izgradnji stabilnijeg međunarodnog sistema. „Ključni problem u današnjim odnosima EU-NATO je taj pomirenja preferencija onih država koje nisu EU ili NATO članice, posebno Turske sa operativnim i institucionalnim zahtjevima za djelotvoran EU-NATO odnos. Ovo je viđeno kao najveći uteg odnosima u postizanju efektivne koordinacije.“ (Gross, 2008)

Sami nastanak ZSOP je bio problematičan za SAD i bio je percipiran kao jedna vrsta opasnosti za odnose SAD sa EU a prije svega zbog ugroženosti NATO-a. Ipak vremenom su se zategnuti odnosi izgladili i SAD je shvatio koliko su misije i operacije Unije djelotvorne i korisne u stabilizaciji konfliktom zahvaćenih dijelova svijeta, i koliko EU investira u izgradnju postkonfliktnih država. Partnerstvo sa SAD oko sigurnosnih izazova, borbe protiv terorizma, potragom i zabranom oružja za masovno uništenje i kriznim menadžmentom. SAD sarađuje sa EU u Kongu i na Kosovu. Zaključili su okvirni ugovor o podršci 2011. godine, a SAD je spreman na učešće i pomoći operacijama kriznog menadženta EU. Slični sporazumi postoje sa Kanadom, Islandom, Crnom Gorom, Srbijom, Norveškom, Ukrajinom, Turskom.

Ako gledamo globalno Unija zaista surađuje sa svim važnijim akterima a ističe se suradnja sa Afričkom unijom vjerovatno zbog činjenice da je najveći broj operacija poduzet na ovom kontinentu. Pojedinačna suradnja sa članicama bazira se na programima podrške i finansiranju slabijih država i prisustvom EU u istim.

Da bi misije i operacije bile uspješne osoblje koje se šalje u misije treba primiti adekvatan trening. Veliki je broj misija i operacija u kojima je falilo iskusnog osoblja ali i onog sa potrebnim znanjem. Ovo predstavlja naročit problem za civilne misije i instrumente reforme sigurnosnog sektora, izgadnje sistema vladavine prava. Misije koje u svom cilju imaju reformu policije, sudstva, sigurnosnog sektora, očuvanja granica, carine moraju imati osoblje koje je upoznato sa ciljevima misije i koji su eksperti za svoje područje djelovanja. Problem leži u delegiranju osoblja od strane država članice i neatraktivnosti ovih pozicija kada se otvore konkursi. EU mora poraditi više kako bi se ranije obavila generacija snaga i selekcija osoblja i da bi im se nakon toga pružio adekvatan trening i uvid u situaciju na terenu u koju se šalju. Nužno je da se upoznaju sa prilikama u samoj zemlji u koju idu da bi bili upoznati sa političkim, kulturnim, socijalnim, ekonomskim i drugim faktorima koji mogu utjecati na uspješnost misije. Osnovni trening pruža učesnicima osnovno znanje i vještine potrebnih u internacionalnim misijama upravljanja krizama, nezavisno od specifičnih funkcija koje će obavljati kao eksperti u svom polju. Tokom treninga pomaže učesnicima da dobiju nove vještine i znanje koje će trebati u misijama i poboljšati šanse za uspješno regrutovanje.

Napredni trening omogućava civilnim stručnjacima u određenom polju da razumiju kako će njihova stručnost trebati biti adaptirana za upotrebu u kriznim područjima i koje specijalna razmatranja mogu biti primjenjena u njihovom polju djelovanja. Ovi trening kursevi mogu biti viđeni kao komplementarni osnovnom treningu ili funkciji specijalne pripreme pružene u vrijeme slanja.



Nominovano osoblje prima trening prije raspoređivanja, netom prije slanja misije. Cilja na harmoniziranje upravljačke kulture ZSOP misija i osigurava da osobe koje rade dobiju znanje i vještine. Priprema buduće članove misije za terenski trening kako bi se privikli na okolinu.

Terenski trening- je dat u misiji odmah poslije raspoređivanja i komplementaran je treningu prije raspoređivanja. Trening prije raspoređivanja treba ciljati da učesnici razumiju ZSOP Europske unije i kako je misija povezana s tim. Treba biti upoznat sa strukturama i ulogama u civilnom upravljanju krizama EU. „Namjera EU-a da učinkovitije uloži u sveobuhvatni pristup i ojača svoju sposobnost raspoređivanja pravog civilnog i vojnog osoblja u cijeli spektar operacija upravljanja krizama također odražava njezinu stalnu predanost rješavanju sukoba, priznajući promjenu prirode sukoba i prijetnje miru i stabilnosti u susjedstvu EU-a i šire.“(Rehrl i Glume, 2015)

Osoblje koje se šalje u misiju treba razumjeti mandat specifične misije civilnog upravljanja krizom i njenog upravljanja. Treba razumjeti povezanost između misije i relevantnih odjela u Briselu. Potrebno je i da poznaje mandat i aktivnosti drugih aktera. CIVCOM naglašava važnost treninga i potrebu država članica da ovo organizuju. Za upućeno osoblje u misije (seconded) trening trebaju pružiti države članice a za osoblje vezano ugovorom je zadužena ZSOP misija.

3. Zaključak

Pregledom i analizom nekih misija i operacija Europske unije u okviru njene zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP) može se tvrditi da su one s obzirom na njihov mandat bile uspješne i da se situacija nakon misija u većini slučajeva popravila. Početno korištenje vojnih operacija je postepeno zamjenjivano upotrebom civilnih misija koje su se pokazale kao djelotvornije i efiksnije a u zadnjih nekoliko godina primjenjuje se integrirani pristup tj. kombiniranje vojnih i civilnih misija i njihovih instrumenata. Komplikovana situacija u svijetu i napetosti u odnosima među državama a i u međunarodnim odnosima odražavaju se i na Europsku uniju. Iako je krenula putem jačanja svojih politika i jačanja unutrašnjeg zajedništva članica, sve ovo je poremećeno krizama unutar Unije a tu prije svega mislim na migrantsku krizu i izlazak Velike Britanije iz EU. Njeno djelovanje na drugim kontinentima i državama percipira se kao pozitivno a posebno je pomogao Ujedinjenim Nacijama. Sve što Unija radi, radi u skladu sa međunarodnim propisima i u dogовору sa drugim državama a ovde prvenstveno mislim na one zemlje u koju se šalje misija. Naravno tokom proteklih godina bilo je i velikih propusta u smislu da EU nije djelovala a to se odrazilo veoma negativno prije svega na njenu vanjsku i sigurnosnu politiku (fijasko u Libiji i nedjelovanje u Siriji). Međutim nakon više od 15 godina postojanja misija i operacija, svega učinjenog u proteklom periodu i načina na koji je sve odrađeno može se reći da su politike ZSOP bile uspješne ali da je potrebno njihovo razvijanje i učenje o prethodnim iskustvima i izvlačenje naučenih lekcija kako bi se buduća djelovanja poboljšala. Situacija u postkonfliktnim državama se normalizirala a samo je nekoliko primjera gdje je kriza eskalirala nakon djelovanja EU. Najčešći problemi u tim zemljama su da nakon što misija i operacija EU obavi svoj mandat, vlasti te zemlje određeni period uspijevaju kontrolirati situaciju ali se nakon dužeg perioda ta vlast kvari i postaje korumpirana, uvodi represivne mjere svom stanovništvu i guši slobode ili se pod ekonomskim pritiscima opet vraća u haotično stanje koje je vladalo prije dolaska EU misija i operacija. Zato je prije lansiranja svih misija i operacija potrebno napraviti detaljan pregled situacije u zemlji sa posebnim osvrtom na povijest te zemlje te društveno uređenje ali i tradiciju i običaje naroda koji žive tu da bi se izbjegli propusti i problemi kada osoblje EU stupi na teren djelovanja. Upoznavanje sa prošlošću te zemlje i njenog naroda će unaprijed povećati šanse za uspjeh misije ili operacije. Ono što je još prijeko potrebno poboljšati su prikupljanje osoblja i njihov adekvatan trening i obuka za civilne misije a

isto tako trening i zajedničko djelovanje ako se misli na vojne trupe zemalja članica ako se djeluje u vojnoj operaciji. Finansijska konstrukcija svih misija i operacija se mora zatvoriti i unaprijediti. Podrška ZSOP-u i ZVSP-u je krucijalna i povećanje budžeta je neophodno. Athena mehanizam se mora unaprijediti kako bi zemlje članice više ulagale i time povećavale snagu i efikasnost misija. Mora se omogućiti i drugim međunarodnim akterima da izdvajaju za misije i operacije EU. Ako bi se povećale finansijske mogućnosti za misije i operacije EU bi bila u mogućnosti da se etablira kao bitan međunarodni akter bez obzira na njeno unutrašnje ustrojstvo. „Činjenica da je EU bila sposobna da razmjesti i vodi simultano nekoliko različitih tipova civilnih operacija na drugačijim nivoima angažmana i u različitim dijelovima svijeta potvrđuje značajan progres ostvaren od 2004. godine na poboljšavanju civilnih operativnih kapaciteta. EU je postala više aktivna i više sposobna u dijelu meke dimenzije kriznog upravljanja. Međutim, ovaj razvoj ne znači da je proces izgradnje Europskih kapaciteta finaliziran.“(Gourlay i grupa autora, 2006, str.35) Pored svega ovoga potrebno je više hrabrosti i odlučnosti zemalja članica u djelovanju i brzom reagovanju na krize i sukobe. I prije izbijanja oružanog sukoba EU mora biti u stanju da djeluje i da spriječi eskalaciju. Međutim ovde nailazimo na nacionalne politike i različite interese zemalja članica koje prvenstveno gledaju da očuvaju svoj interes u mogućim krizama i sačuvaju svoje partnere. Evropska unija bez obzira na sve nastavlja jačati vanjsku i sigurnosnu politiku kao i sigurnosnu i obrambenu politiku a najbolji primjer je donošenje nove globalne strategije te brojni sastanci oko najvažnijih pitanja i inicijative za povećavanje kapaciteta i sposobnosti EU.

Djelovanje EU u postkonfliktnim državama je dovelo do stabilizacije i uspostave mira, barem privremeno dok su misije i operacije djelovale u toj zemlji. Nakon odlaska misije u nekim slučajevima sukobi su se nastavili a razloge možemo tražiti u pogrešno usmjerenoj misiji ili operaciji ili lokalnom otporu prema EU koji se može javiti za vrijeme njenog djelovanja ili nakon odlaska iz zemlje. Može se tvrditi da su operacije i misije ispunile svoje mandate u postkonfliktnim zemljama ali kritičari često ukazuju na problem njihove ozbiljnosti i odlučnosti s obzirom da su misije i operacije kratkotrajne a da situacija u većini slučajeva zahtijeva kontinuiran angažman EU poput djelovanja u BiH. Evropske politike u području sigurnosti i obrane jesu efikasne i djelotvorne ali ih je potrebno nadopunjavati i usavršavati a tu se prije svega misli na sakupljanje i obradu podataka prikupljenih iz misija i operacija te mišljenja osoblja i vojnika koji su djelovali na terenu o pozitivnim ali i negativnim aspektima djelovanja.

Unija mora pokazati više volje za kreiranjem novih politika i instrumenata kao i pravljenjem novih dokumenata, strategija i akcionalih planova kojim će se proširiti njeni djelovanje i akcije te unaprijediti preventivni dio a tu mislim na preventivno reagovanje prije izbjijanja krize ili oružanih sukoba. Ako uspije u tome ona će biti sposobna da kontroliše eventualne krize od samog starta a u slučaju eskalacije će biti sposobna da djeluje na pravi način. Preko europskih politika postkonfliktne zemlje su imale koristi u normalizaciji stanja i uspostave mira i sigurnosti i svoje obnove nakon ratnih razaranja a sve uz pomoć Europske unije. Da bi se te politike i instrumenti dodatno razvili i ojačali Unija mora srediti odnose unutar sebe i naći dodatni kompromis između nacionalnih politika članica s jedne i politika i interesa Unije s druge strane. Pojednostavljanje i regulacija nadležnosti bi imala pozitivan efekat u razvijanju kapaciteta i sposobnosti. Zajednička vanjska i sigurnosna politika, kao i Zajednička sigurnosna i obrambena politika su omogućile Europskoj uniji da djeluje efikasnije van svojih granica, iako postoji još dosta prostora za napredak. Većina vojnih operacija i civilnih misija su bile uspješne u stabilizaciji i očuvanju mira u postkonfliktnim državama uz nekoliko izuzetaka. Razlog za neuspjeh u tim slučajevima je bio ubrzano povlačenje Unije i njenih snaga te nedovoljna potpora lokalnim akterima u provođenju reformi. S druge strane postojali su i slučajevi gdje su adekvatan trening i investiranje u osposobljavanje i trening osoblja rezultirali krahom i potpunim zakazivanjem u mandatu misije (Irak). Europska unija je svojim širokim spektrom instrumenata i različitim pristupa uspjela popraviti stanje u postkonfliktnim državama nakon čega se okrenula u razvijanje partnerstava i programa za kooperaciju i približavanju tih zemalja uticaju EU. Generalna hipoteza da je Unija preko svojih politika, strategija i planskog djelovanja u oblasti sigurnosti i obrane uspjela spriječiti izbijanje novih sukoba i očuvati mir u postkonfliktnim državama se pokazala tačnom. Međutim u svijetu gdje se stalno pojavljuju novi sukobi i ratovi ona mora djelovati još snažnije i odlučnije te unaprijediti svoje politike, instrumente i strategije. Postizanje unutarnje kohezije je neophodno da bi se ostvarili bolji rezultati. Glavni cilj ZSOP je da borbene skupine koje su stavljenе u funkciju i na raspolaganje budu upotrebljene i da se dokaže njihova vrijednost i razlog zbog čega su osnovane jer do danas one nisu upotrebljene. Europska unija i članice moraju nadvladati strah od gubitka života ili eventualnog neusjeha operacije ili misije.

4.Bibliografija

Knjige:

1. Beridan, Izet 2008 , Politika i sigurnost, Fakultet političkih nauka Sarajevo, Sarajevo.
2. Chandler, David 2013, Routledge Handbook of International Statebuilding, Routledge
3. Džananović Miraščija, Nedžma 2018, Uvod u vanjsku politiku Europske unije, Univerzitet u Sarajevu.
4. Engberg, Katarina 2015, European Union and military operations: A comparative analysis (Routledge studies in European security and startegy), Routledge.
5. Fiott, Daniel 2018, EUISS Yearbook of European security YES 2018, EU Institute for Security studies.
6. Gibert, M. (2005). European Foreign Policy: Providing a structural alternative in a unipolar world CFSP Forum, FORENET(3 (5)).
7. Gross, Eva 2008, EU and the comprehensive approach, Danish institute for international studies.
8. Howorth, Jolyon 2007, Security and defence policy in the European Union (The European Union series), Palgrave Macmillan.
9. Krause, Joachim 2012, European Union United Nations and collective security: Making multilateralism effective, Routledge.
10. Mix, E. Derek 2013, The European Union: Foreign and Security Policy, Congressional Research Service.
11. Mac Ginty, Roger 2017, The limits of technocracy and local encounters: The European Union and peacebuilding, Contemporary Security Policy, DOI.
12. Peen Rodt, Annemarie 2014, European Union and military conflict managment; Defining, evaluating and achivening success (security and governance), Routledge.
13. Rehrl Jochen 2017, Handbook on CSDP: THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE EUROPEAN UNION, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Vienna.

14. Sisk, Timothy 2013, Statebuilding: War and conflict in the modern world, Polity Press, Cambridge.

Rad u zborniku:

1. Rudolf, Davorin 2014, Zajednička sigurnosna i obrambena politika Europske unije prema Lisabonskom ugovoru, u Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, Split, str. 557-574.

Grupa autora:

1. Jochen Rehrl and Hans-Bernhard Weisserth (2013). Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
2. Jochen Rehrl and Galia Glume (2015). Handbook on CSDP Missions and Operations: The Common Security and Defence Policy of the European Union, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria Rossauer Lände 1, 1090 Vienna/Austria.
3. Filip Ejodus & Ana E. Juncos (2017). Reclaiming local in EU peacebuilding: Effectiveness, ownership and resistance, Contemporary Security Policy, DOI.
4. Giovanni Grevi & Damien Helly & Daniel Keohane (2009). European security and defence policy, European Institute for Security Studies.
5. Eva Gross & Anand Menon, (2013). CSDP between internal constraints and external challenges, European union Institut for Security Studies.
6. Keukeleire, S., & MacNaughton, J. (2008). The Foreign Policy of the European Union. Palgrave Macmillan.
7. Jakob Bund, Daniel Fiott, Thierry Tardy, Zoe Stanley-Lockman (2017). EUISS YEARBOOK OF EUROPEAN SECURITY 2017. European Institute for Security Studies.

Izyještaji:

1. Thierry Tardy, Nina Antolovic tovornik, Clement Boutillier, Snowy Lintern, Birgit Loeser, Roderick Parkes, Michel Savary, Tanja Tamminen and Catharine Woolard, (2017). Recasting EU civilian crisis management, European union Institute for Security Studies.
2. Catriona Gourlay, Damien Helly, Isabelle Ionannides, Radek Khol, Agnieszka Nowak and Pedro Serrano, (2006). Civilian crisis management: The EU way, Institute for security studies.
3. Jozef Bátora, Steven Blockmans, Enver Ferhatovic, Ingo Peters, Pernille Rieker, Eva Stambrl, (2016). Understanding the EU's crisis response toolboxand decision-making processes, Norwegian Institute of International Affairs.

Web stranice:

1. Trening misija Europske Unije u Maliju, EUTM Mali, 2019. eutmmali.eu, <http://eutmmali.eu/en/background/>, Datum pristupa: 30.03.2019.
2. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske, 2010. [www.mvep.hr](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf) <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>, Datum pristupa: 30.03.2019.
3. Europsko vijeće i Vijeće Europske Unije, 2019. consilium.europa.eu , <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/>, Datum pristupa: 01.04.2019.
4. Europska služba za vanjsko djelovanje, 2019. eeas.europa.eu, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en, Datum pristupa: 01.04.2019.
5. Vijeće Europske unije, Zaključci Vijeća o jačanju suradnje Europske unije i Ukrajine u području unutarnje sigurnosti, 2017. [consilium.europa.eu](http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15615-2017-INIT/hr/pdf), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15615-2017-INIT/hr/pdf>, Datum pristupa: 01.04.2019.
6. Ujedinjene Nacije, un.org, <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> , Datum pristupa: 02.04.2019

7. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi, Osce.org.bih,
<https://www.osce.org/bih/126173>, Datum pristupa: 02.04.2019.
8. Europska obrambena agencija, eda.europa.eu, <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/methodology>, Datum pristupa: 10.04.2019.
9. Andrea Capussela, (2011). EULEX in Kosovo: a shining symbol of incompetence, theguardian.com, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/apr/09/eulex-kosovo-eu-mission>, Datum pristupa: 11.04.2019.

IZJAVA O PLAGIJARIZMU

Kao student magistarskog studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu potpisujem izjavu da sam upoznat sa Zakonom o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo i Etičkom kodeksu Univerziteta u Sarajevu. Ovom izjavom potvrđujem da sam magistarski rad napisao samostalno i koristeći se isključivo navedenom bibliografijom, te da ovaj rad nije korišten pri bilo kakvom drugom ocjenjivanju. Saglasan sam da jedan primjerak mog rada bude javno dostupan preko biblioteke Fakulteta političkih nauka.

Mjesto/datum: _____

Potpis : _____