

ANALIZA OPERACIJ KRIZNEGA UPRAVLJANJA EU**

Povzetek. Evropska unija (EU) veliko pozornosti namenja varnostni razsežnosti svojega delovanja, kar lahko razberemo iz razvoja njenih varnostnih zmogljivosti, izvajanja večjega števila civilnih in vojaških operacij kriznega upravljanja, dejavnosti preprečevanja konfliktov, boja proti terorizmu, izvajanja ekonomskih sankcij in nudenja pomoči ob nesrečah, tako v EU kot zunaj nje. Avtorja se osredotočata na statistično analizo zaključenih in potekajočih vojaških in civilnih operacij kriznega upravljanja in ugotavljata, da te niso dovolj obsežne in ambiciozne, da bi lahko EU promovirale kot pomembnega in vplivnega političnega in varnostnega akterja v svetu. Podrobneje analizirata primera operacij EU, ki potekata v Bosni in Hercegovini (ALTHEA) in na Kosovu (EULEX) ter prepoznavata vzroke za velike razlike v stopnji njune uspešnosti.

Ključni pojmi: *Evropska unija, Skupna varnostna in obramba politika, civilne in vojaške operacije kriznega upravljanja, Althea, Eulex*

Uvod

Prizadevanja za sodelovanje evropskih držav na področju zunanje, varnostne in obrambne politike segajo v čas neposredno po drugi svetovni vojni, ključne formalne in dejanske mejnike v tem procesu pa zaznavamo od l. 1992 naprej, ko so članice tedanje Evropske skupnosti podpisale Maastrichtsko pogodbo. Z njo je neformalno Evropsko politično sodelovanje, oblikovano v l. 1970, preraslo v Skupno zunanjo in varnostno politiko EU (SZVP). Sledile so še druge dejavnosti in posledično sprejetje dokumentov, ki so omogočili postopno vgradnjo struktur in nalog Zahodnoevropske unije (ZEU)¹ v EU, odločitev o oblikovanju Evropske varnostne in obrambne

* Dr. Marjan Malešič, redni profesor na Fakulteti za družbene vede; dr. Jelena Juvan, docentka na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

** Pregledni znanstveni članek.

¹ ZEU je l. 1954 nastal iz Organizacije bruseljske pogodbe, ki je bila ustanovljena l. 1948 ter je želela delovati na varnostnem, gospodarskem, socialnem in kulturnem področju, vendar so postopno druge organizacije prevzele njeno vlogo: Nato, Evropske skupnosti (pozneje EU) in Svet Evrope.

politike (EVOP; 1999)² ter vzpostavitev institucionalne strukture, vključno s ključnimi instrumenti, se pravi evropskimi vojaškimi silami za hitro posredovanje ter civilnimi zmogljivostmi na področjih policije, sodstva, uprave in civilne zaščite.

Ta proces je odprl pot intenzivnemu sodelovanju EU z Natom, sprejetju Evropske varnostne strategije (2003)³ ter vključevanju v izvajanje operacij civilnega in vojaškega kriznega upravljanja, ki je aprila 2015 doseglo število 33 operacij (zaključenih in potekajočih), pretežno v Afriki, pa tudi v Evropi, Aziji in Oceaniji. Pomemben mejnik je tudi podpis Lizbonske pogodbe l. 2009, ki prinaša klavzulo o medsebojni pomoči držav članic EU v primeru napada na eno od njih in klavzulo o medsebojni solidarnosti, ki omogoča uporabo vojaških zmogljivosti za zaščito pred teroristično grožnjo in ob večji nesreči. Kljub omenjenemu napredku pa tudi Lizbonska pogodba ne zagotavlja skupne obrambe EU, saj zgolj napoveduje, da SVOP lahko postopoma pripelje do nje. Zgoraj navedena prizadevanja naj bi EU omogočila vidnejši politični položaj v svetu in večji vpliv na zagotavljanje mednarodne varnosti.

K razvoju na varnostnem in obrambnem področju v EU je pomembno prispeval njen neuspeh pri reševanju kriz na območju nekdanje SFRJ. Najprej so v tem kontekstu v EU razmišljali o evropski vojaški sili (ne nujno o vojski EU, seveda), pozneje tudi o civilnih zmogljivostih, predvsem na pobudo nevtralnih držav članic EU (Galantino, 2013). Najvidnejši izraz teh prizadevanj so vojaške in civilne operacije kriznega upravljanja, ki so tudi predmet analize v članku.

Cilj analize je skozi statistični prikaz in interpretacijo podatkov ugotoviti resnični obseg in doseg vojaških in civilnih operacij kriznega upravljanja, ki jih izvaja EU, ter s tem opozoriti na razliko med uradno retoriko in dejanskim stanjem na tem področju. Cilj je tudi prepoznavanje vzrokov, ki lahko vplivajo na uspešnost posamezne operacije. Analiza temelji na hipotezi, da operacije vojaškega in civilnega kriznega upravljanja EU niso dovolj ambiciozne in ne pripomorejo zadosti k uresničevanju njene želje, da postane pomemben in vpliven globalni politični in varnostni akter. Vodilo analize je tudi naslednje raziskovalno vprašanje: Zakaj obstajajo očitne razlike v stopnji uspešnosti nekaterih operacij in kje najdemo njihove vzroke?

Želja EU, da postane globalni politični in varnostni akter, je najbolj razvidna iz vsebine Evropske varnostne strategije, ki izpostavlja, da je EU s svojimi demografskimi in ekonomskimi potenciali "nesporen svetovni akter", da torej mora prevzeti "del odgovornosti za svetovno varnost" in imeti

² Ta se je s sprejetjem Lizbonske pogodbe preimenovala v Skupno varnostno in obrambno politiko (SVOP).

³ L. 2008 je bila aktualizirana, in sicer s sprejetjem poročila o uresničevanju Strategije.

ustrezen "vpliv na svetovnem prizorišču". Naprej, EU mora biti sposobna hkrati delovati na več kriznih žariščih, izvajati "širši spekter misij", hkrati pa delovati preventivno (European Security Strategy, 2003). Res pa je, da je v zadnjih letih, predvsem zaradi gospodarske krize, ta ambicioznost precej splahnela, saj naj bi EU morala imeti zmogljivosti "za zaščito svojih vrednot v soseščini in širše" (Ashton, 2013) oz. kot pravi Evropska agenda o varnosti, EU želi zagotoviti, "da bodo ljudje živeli na območju svobode, varnosti in pravičnosti, brez notranjih meja" (The European Agenda on Security, 2015). Prav tako Evropski svet kritično ugotavlja, da EU in države članice morajo prevzeti večjo odgovornost za spoprijemanje z varnostnimi izzivi, ter poziva članice, naj med drugim več finančnih sredstev namenjajo za obrambo, poglobijo obrambno sodelovanje, povečajo zmogljivosti za izvajanje operacij kriznega upravljanja ter okrepijo sinergijo vojaških in civilnih zmogljivosti.

Uspešnost operacij kriznega upravljanja merimo glede na stopnjo uresničitve mandata oz. ciljev operacije, kar pomeni, da je lahko uspešna operacija tista, ki ima jasen mandat, ki zagotovi ustrezne sile in sredstva za njegovo uresničenje ter za doseg ključnih ciljev operacije. Naprej, uspešna operacija ne povzroči nepotrebnih žrtev med prebivalci kriznega območja in mirovniki, materialnih izgub, okoljskega onesnaženja ipd. In ne nazadnje, uspešna operacija prinese dolgoročen mir, stabilnost, obnovo in razvoj kriznega območja. Primerno bi bilo pozitivistični pristop k merjenju uspešnosti dopolniti z zaznavno razsežnostjo, ne zgolj tistih, ki operacijo oblikujejo in vodijo, ampak tudi tistih, ki jo izvajajo, oz. prebivalcev kriznega območja, ki jim je operacija v prvi vrsti namenjena, vendar je to zaradi omejenosti prostora neizvedljivo, kar je omejitev pričujoče analize.

Članek uvodoma vsebuje kratek pregled razvoja koncepta SVOP, ki je pomemben za razumevanje operacij kriznega upravljanja EU. Sledi mu kvantitativna analiza do zdaj zaključenih in še potekajočih operacij EU, ki vključuje vrsto operacij, njihovo zemljepisno razprostranjenost, število sodelujočih držav, vojaškega in civilnega osebja, trajanje operacij in njihove finančne stroške. Nadaljujemo s kvalitativno analizo in primerjavo operacij, in sicer ene vojaške (ALTHEA v Bosni in Hercegovini) in ene civilne (EULEX na Kosovu), pri čemer izpostavljam o mandatu operacije, njegovo implementacijo, torej naloge in aktivnosti, ki jih vojaške oz. civilne sile EU izvajajo in presojo uspešnosti operacij. V sklepu predstavimo ključne ugotovitve, preverimo veljavnost hipoteze in odgovorimo na raziskovalno vprašanje. Kot je implicitno razbrati iz napovedi vsebine analize, je metodološki pristop kvantitativen, dopolnjuje pa ga kvalitativna analiza. Pri tem uporabljamo različne družboslovne metode, med njimi analizo primarnih in sekundarnih virov, analizo statističnih podatkov, študijo primera in primerjalno metodo.

Analiza operacij kriznega upravljanja EU

Od l. 2003, ko je EU z operacijo Concordia v Makedoniji prvič v okviru SZVP aktivno vstopila na področje zagotavljanja mednarodnega miru in varnosti, se je pod evropsko zastavo zaključilo sedemnajst vojaških in civilnih operacij, trenutno⁴ pa jih poteka šestnajst. Analiza operacij kriznega upravljanja EU vključuje zaključene in potekajoče operacije glede na: vrsto operacije (vojaška ali civilna, izvršilna ali neizvršilna), geografsko razpršenost, porabljeni finančni sredstva, število sodelujočih držav in moč operacije oz. število osebja.

Med vsemi zaključenimi operacijami EU je bilo sedem vojaških in deset civilnih (Tabela 1). Zgolj ena je imela izvršilni mandat. Šest vojaških operacij je potekalo na afriški celini, ena pa v Evropi, v Makedoniji. Če je za zaključene vojaške operacije mogoče ugotoviti, da je bila EU močneje zastopana na afriški celini, pa tega ne moremo reči za zaključene civilne operacije, pri katerih ugotavljamo večjo geografsko razpršenost. EU je bila v preteklosti s svojimi civilnimi operacijami zastopana tako na evropski kot tudi na afriški in drugih celinah. Z dvema operacijama, ki sta si sledili, je EU delovala v Makedoniji, z eno v Gruziji ter eno v Bosni in Hercegovini. Na afriški celini so bile civilne aktivnosti EU za krepitev stabilnosti in miru razpršene po celotni celini (v Kongu, Gvineji Bissau in Južnem Sudanu) ter ni mogoče ugotoviti, da je bila EU usmerjena samo na določeno območje Afrike, medtem ko za zaključene vojaške operacije velja, da so bile osredotočene v središčnem delu afriške celine. Med civilne že zaključene operacije EU na drugih celinah pa sodita operaciji v Iraku in Indoneziji.

Najkrajša je bila vojaška operacija v podporo humanitarnim operacijam v Libiji (EUFOR Libija), ki resnično ni nikoli zaživela oz. prešla v operativno fazo (Gomes, 2011). Odločitev o operaciji je bila sprejeta (COUNCIL DECISION, 2011/210/CFSP), vendar je bilo določeno, da se bo ta aktivirala na poziv Urada ZN za usklajevanje humanitarnih zadev, kar pa se ni zgodilo.⁵ Razlogi za neuspešen zagon te operacije so verjetno kompleksni, pa vendar je bil po mnenju nekaterih avtorjev (gl. Gomes, 2011) izvirni problem v tem, da se države članice med seboj niso mogle dogovoriti o obliki in vrsti posredovanja, zato je bila operacija načrtovana kot humanitarna. Časovna analiza trajanja drugih zaključenih vojaških operacij EU pokaže, da je šlo večinoma za kratkoročne operacije, ki so se končale v največ šestih mesecih. Najdaljša operacija je bila opravljena v Darfurju, Civilno-vojaški podporni ukrep EU

⁴ Analiza je zajela podatke do 30. aprila 2015.

⁵ Po nekaterih interpretacijah (gl. Gomes, 2011) poziv za aktivacijo operacije v Libiji sploh ni bil potreben, ker so ZN mandat že podelili z Resolucijo Varnostnega sveta 1973 z dne 17. marca 2011.

za misijo Afriške unije v regiji Darfur v Sudanu – AMIS, ki je potekala med letoma 2005 in 2007⁶ ter je bila mešana civilno-vojaška operacija.

Tabela 1: ZAKLJUČENE OPERACIJE

Operacija	Vrsta operacije	Trajanje	Skupni stroški operacij: v mil. (za cel čas trajanja operacije)	Število sodelujočih držav (EU + druge države)	Število osebja
Vojaška operacija EU v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji FYROM/Concordia	neizvršilna/vojaška	31. 3. 2003 – 15. 12. 2003	6,2	13 + 14	357
Civilno-vojaški podporni ukrep EU za misijo Afriške unije v regiji Darfur	neizvršilna/civilno-vojaška*	18. 7. 2005 – 31. 12. 2007	500	(ni podatka)	47
Vojaška operacija EU v podporo misiji OZN v DR Kongo (MONUC) med volilnim postopkom (EUFOR RD Congo);	neizvršilna/vojaška	12. 6. 2006 – 30. 11. 2006	16,7	21 + 1	100
Vojaška operacija EU v Republiki Čad/ Centralnoafriški (EUFOR Tchad/RCA	neizvršilna/vojaška	28. 1. 2008 – 15. 3. 2009	119,6	23 + 3	3700**
Vojaška operacija EU v DR Kongo (DRC/ ARTEMIS)	neizvršilna/vojaška	12. 6. 2003 – 1. 9. 2003	7,0	5 + 3	1700
Vojaška operacija EU v Srednjeafriški republiki (EUFOR RCA)	izvršilna/vojaška	10. 2. 2014 – 15. 3. 2015	ni podatka	8	2000
EU vojaška operacija v podporo humanitarnim operacijam v Libiji (EUFOR Libya)	neizvršilna/vojaška	Nikoli ni prišla v operativno fazo.			
Policijska misija EU v BiH (EUPM BiH)	neizvršilna/civilna	1. 1. 2003 – 31. 12. 2011	32,94	27 + 6	889***
Policijska misija EU v Republiki Makedoniji (EUPOL Proxima)	neizvršilna/civilna	15. 12. 2003 – 14. 12. 2005	31	25 + 7	200
Misija EU za krepitev pravne države v Gruziji (EUJUST THEMIS)	neizvršilna/civilna	28. 6. 2004 – 16. 7. 2004	2,3	(ni podatka)	(ni podatka)

⁶ 18. 7. 2005–31. 12. 2007 (Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, welcomes the successful completion of the EU's action in support of AMIS in Darfur).

Operacija	Vrsta operacije	Trajanje	Skupni stroški operacij: v mil. (za cel čas trajanja operacije)	Število sodelujočih držav (EU + druge države)	Število osebja
Policijska misija EU v Kinšasi (DRK) v zvezi z Združeno policijsko enoto (EUPOL KINSHASA)	neizvršilna/ civilna	3. 2. 2005 – 12. 4. 2005	6,5	6 + 2	29
Integrirana misija EU za krepitev pravne države v Iraku (EUJUST LEX Iraq)	neizvršilna/ civilna	1. 7. 2005 – 31. 12. 2013	28,4	15	29
Nadzorna misija EU v Aceh (AMM)	neizvršilna/ civilna	15. 9. 2005 – 15. 12. 2006	15,3	5 + 7	230
Policijska svetovalna skupina EU v Republiki Makedoniji (EUPAT)	neizvršilna/ civilna	15. 12. 2005 – 14. 6. 2006	1,5	(ni podatka)	30
Policijska misija EU na področju prenovne varnostnega sektorja (RVS) in njegove povezave s pravosodjem v DR Kongo (EUPOL RD Congo)	neizvršilna/ civilna	1. 7. 2007 – 30. 6. 2009	12,42	9 + 1	62
Misija EU v podporo prenovne varnostnega sektorja v Republiki Gvineji Bissau (EU RVS GUINEA-BISSAU)	neizvršilna/ civilna	12. 2. 2008 – 31. 5. 2009	5,6	5 + 2	32
EUAVSEC Misija v Južnem Sudanu	neizvršilna/ civilna	18. 6. 2012 – 17. 1. 2014	12,5	(ni podatka)	49

* Pogodba o EU ne izključuje operacij, ki bi predstavljale kombinacijo vojaških in civilnih aktivnosti in prvin, vendar je po mnenju Tardyja (2015: 17) zaradi načrtovanja operacij, strukture EU v okviru SVOP in veljavnih finančnih pravil takšne operacije težko oblikovati. Izjema je bila operacija Civilno-vojaški podporni ukrep EU za misijo Afriške unije v regiji Darfur v Sudanu, ki ni potekala pod okriljem SVOP.

** Na vrhuncu operacije.

*** Operacija je bila najštevilčnejša v novembru 2003.

Viri: Completed Operations and Missions, 2015, YES, 2015 in Tardy, 2015.

Civilne operacije pa so večinoma trajale dalj časa, razen operacije EUPAT v Makedoniji, ki je trajala šest mesecev in je dejansko pomenila nadaljevanje operacije EUPM Proxima. Tardy (2015: 23) ugotavlja, da je trajanje posamezne operacije obratno sorazmerno s stopnjo tveganja. Vojaške operacije, ki so bile namenjene izvajanju intenzivnejših bojnih nalog (kar implicira tudi višjo stopnjo tveganja), so trajale manj kot eno leto, medtem ko

manj tvegane in nevarne operacije trajajo dlje.⁷ Najdlje trajajoča civilna operacija je bila Policijska misija EU v Bosni in Hercegovini EUPM, ki je trajala natanko osem let,⁸ medtem ko je bila operacija v Iraku (EUJUST LEX Iraq) le pol leta krajša.⁹

Podatki o finančnih sredstvih kažejo, da je EU za zaključene operacije porabila približno 900 milijonov evrov.¹⁰ Največ finančnih sredstev je EU namenila v podporo misije Afriške unije v Darfurju, in sicer okoli 500 milijonov evrov. V ta znesek so vštetí stroški za osebje, vključno s plačo, zavarovanjem, potnimi stroški, hrano in zdravstveno oskrbo. Poleg tega je vštet prispevek posameznih držav članic EU na podlagi bilateralnih dogovorov, tako finančna sredstva kot prispevek v naravi (strokovno znanje, oprema, hrana, letalski prevozi) (Sudan/Darfur – Council extends EU civilian-military supporting action).

Glede na število sodelujočih držav, upoštevajoč tako članice EU kot nečlanice, je bila najmočnejša vojaška operacija EU v Republiki Čad/Srednjeafriški republiki (EUFOR Čad/CAR), v kateri je sodelovalo 26 držav.¹¹ Ta operacija je bila najmočnejša tudi po številu vojakov, saj je na vrhuncu štela 3700 mož (EUFOR Tchad/RCA Factsheet). Najmočnejša civilna operacija po številu sodelujočih držav je bila policijska operacija EUPM v Bosni in Hercegovini, v kateri je sodelovalo 33 držav¹². Številčno je bila najmočnejša Civilna nadzorna misija EU v Aceh, v Indoneziji (Aceh Monitoring Mission – AMM), saj je vključevala skupaj 230 neoboroženih oseb, od tega jih je bilo sto trideset iz držav članic EU, sto pa iz držav ASEAN (Združenje držav jugovzhodne Azije)¹³ ter Norveške in Švice. Na splošno lahko ugotovimo, da so glede na številčno moč in sodelujoče osebje vojaške operacije praviloma močnejše od civilnih.

⁷ Operacija Atalanta je izjema, saj vsebuje odvrtačno razsežnost, medtem ko je stopnja ogrožanja dejansko nizka. Ravno tako do zdaj v tej operaciji ni bilo žrtev med silami EU (Tardy, 2015: 23).

⁸ Od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2011 (EUPM Overview).

⁹ Od 1. 7. 2005 do 31. 12. 2013 (Eujust lex-Iraq closes down).

¹⁰ Gre za grobe številke, ki niso popolne, saj del stroškov pokrije EU, del pa v operaciji sodelujoče države, ki pa niso izključno članice EU.

¹¹ 23 držav članic EU: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Irsko, Italija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Združeno kraljestvo; in tri države nečlanice EU: Albanija, Hrvaška, Rusija (EUFOR Tchad/RCA Factsheet).

¹² 27 držav članic: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Irsko, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Združeno Kraljestvo; in šest drugih držav: Kanada, Islandija, Norveška, Švica, Turčija, Ukrajina.

¹³ Pripadniki iz Bruneja, Malezije, Filipinov, Singapurja in Tajske so sodelovali v AMM.

Tabela 2: POTEKAJOČE OPERACIJE

Operacija	Vrsta operacije	Trajanje mandata do:	Letni proračun (mil)	Število sodelujočih držav (EU+druge države)	Število osebja*
Misija EU za krepitev pravne države na Kosovu (EULEX KOSOVO)	izvršilna/ civilna	1/6/2016	90,00	28 + 5	1495
Svetovalna misija EU za nadzor nad prenovo civilnega varnostnega sektorja v Ukrajini (EUAM Ukraine)	neizvršilna/ civilna	1/11/2016	13,10	(ni podatka)	66
Nadzorna misija EU v Gruziji (EUMM)	neizvršilna/ civilna	14/12/2015	18,30	28	344
Misija pomoči EU na mejnem prehodu Rafa (EUBAM Rafah)	neizvršilna/ civilna	1/6/2015	0,94	(ni podatka)	8
Policijska misija EU na palestinskem ozemlju (EUPOL COPPS)	neizvršilna/ civilna	1/6/2015	9,80	21 + 3	102
Policijska misija EU (EUPOL AFGHANISTAN)	neizvršilna/ civilna	1/12/2016	58,00	23 + 4	386
Pomorska misija na Afriškem Rogu in v Zahodnem Indijskem oceanu (EUCAP NESTOR)	neizvršilna/ civilna	1/10/2015	17,90	16 + 2	74
Civilna misija EU v Nigru (EUCAP SAHEL Niger)	neizvršilna/ civilna	1/7/2016	9,16	11	77
Civilna misija EU v Libiji (EUBAM Lybia)	neizvršilna/ civilna	1/4/2015	26,00	(ni podatka)	6
EUCAP Sahel Mali	neizvršilna/ civilna	1/1/2016	7,33	23 + 2	51
Misija EU za pomoč in svetovanje pri prenovi varnostnega sektorja v DR Kongo (EUSEC RD Congo)	neizvršilna/ civilna	1/6/2015	6,13	7	51
Vojaška operacija EU v Maliju (EUTM Mali)	neizvršilna/ vojaška	18/05/2016	13,85	22	584
Vojaška operacija EU v BiH (EUFOR Althea)	izvršilna/ vojaška	11/11/2015	10,20	17 + 5	837
EU vojaška svetovalna misija v Srednjeafriški republiki (EUMAM RCA)	neizvršilna/ vojaška	15/03/2016	7,9	(ni podatka)	53
Vojaška operacija EU v Somaliji (EUTM Somalija)	neizvršilna/ vojaška	31/03/2015	5,16	27	168
Vojaška operacija EU za odvrtačanje, preprečevanje in zatiranje piratstva in oboroženih ropov pred somalijsko obalo (EUNAVFOR Somalija – operacija ATALANTA)	izvršilna/ vojaška	1/12/2016	7,39	8 + 6	1719

* Podatki za april 2015.

Viri: Ongoing operations and Missions, 2015, YES, 2015 in Tardy, 2015.

Od skupno šestnajstih potekajočih operacij jih je enajst civilnih in pet vojaških (Tabela 2). Tri so imele izvršilni mandat, druge ne. Najdaljša je vojaška operacija EUFOR Althea v Bosni in Hercegovini, ki traja vse od 2. decembra 2004 (CONSILIUM – ALTHEA-BiH). “Najmlajša” vojaška operacija EU pa je Vojaška svetovalna misija v Srednjeafriški republiki (EUMAM RCA), ki se je začela januarja 2015 in je nadomestila vojaško operacijo EUFOR v isti državi. Tako kot pri zaključenih vojaških operacijah je tudi pri potekajočih mogoče ugotoviti geografsko osredotočenost na afriško celino, saj pet od šestih vojaških operacij poteka na afriškem ozemlju. “Neafriška” operacija je samo ena, in sicer vojaška operacija EU v Bosni in Hercegovini EUFOR Althea.

Tardy (2015: 21) ugotavlja, da je bila stopnja aktivnosti v vojaških operacijah SVOP v zadnjih petih letih zmerna. Izmed štirih vojaških operacij sta dve z namenom usposabljanja (EUTM Somalija in EUTM Mali), ena pa je svetovalne narave (EUMM CAR). Le operacija EUFOR RCA je bila izvršilna operacija z bojnimi enotami. Operaciji Althea v BiH in EUNAVFOR pa sta vojaški operaciji, ki sta se začeli izvajati še pred sprejetjem Lizbonske pogodbe. Aprila 2015 v okviru SVOP ne poteka nobena vojaška operacija srednjih ali večjih razsežnosti. Največja in številčno najmočnejša vojaška operacija je tako EUNAVFOR Atalanta, v kateri je EU prisotna z več kot 1200 pripadniki, od 4 do 7 bojnimi ladjami in od 2 do 4 letali za pomorsko izvidovanje¹⁴ (European Union Naval Force Somalia). S svojimi civilnimi aktivnostmi pa je EU trenutno najbolj zastopana na Kosovu, kjer v Misiji EU za krepitev pravne države (EULEX KOSOVO) sodeluje 1495 pripadnikov (Tardy, 2015).

Pri civilnih operacijah je znova mogoče ugotoviti večjo geografsko razpršenost. Civilne operacije EU potekajo tako na afriški celini, v Evropi kot tudi v drugih delih sveta. Najdlje trajajoča civilna operacija je Misija EU za pomoč in svetovanje pri prenovi varnostnega sektorja v Demokratični republiki Kongo (EUSEC RD Congo), ki je bila ustanovljena 8. junija 2005 (EUSEC RD CONGO Factsheet). Kot zadnja civilna operacija EU je bila oblikovana Svetovalna misija za nadzor nad izvajanjem prenove varnostnega sektorja v Ukrajini (EUAM Ukrajina), ki poteka od januarja 2015.

Skupno število osebja v operacijah EU po svetu je trenutno 6011, od tega jih je 3361 v civilnih operacijah in 2650 v vojaških (Tardy, 2015: 20).

Ob upoštevanju dejstva, da operacije še potekajo, ni mogoče podati končne ocene stroškov posameznih operacij. Primerjamo lahko letne proračune posameznih operacij in glede na razpoložljive podatke je mogoče ugotoviti, da je skupni letni proračun dobrih 300 milijonov evrov, medtem ko ima operacija EU na Kosovu EULEX največji letni proračun (90 milijonov evrov).

¹⁴ Število sodelujočih ladij in izvidniških letal se spreminja.

Primer vojaške operacije (Althea BiH)

Althea v Bosni in Hercegovini je tretja vojaška operacija, ki je potekala pod okriljem EU, in je časovno najdaljša, največja in najštevilčnejša operacija v okviru SZVP (prim. Zupančič, 2014). Ugotovimo lahko, da Althea predstavlja pomemben zgodovinski mejnik tako za SZVP kot celotno EU, saj je bil poleg omenjenih dejstev za njeno financiranje prvič uporabljen skupni finančni mehanizem Athena. Operacija Althea poteka pod okriljem sporazuma Berlin plus.¹⁵ Ko je Nato sprejel odločitev o prenehanju delovanja sil SFOR na območju BiH, je EU decembra 2004 od njega prevzela to operacijo. Strateško načrtovanje za prevzem operacije je trajalo pol leta,¹⁶ večinoma zaradi političnih nesoglasij glede tega, kaj natančno dostop EU do uporabe zmogljivosti Nata pomeni in vključuje, predvsem na področju zmogljivosti za načrtovanje (Grevi in drugi, 2010).

Mandat

Mandat in delovanje EU sta bila avtorizirana pri Varnostnem svetu ZN s sprejetjem Resolucije 1575 (Resolution 1575, 2004), ki je države članice ZN pozvala, naj v sodelovanju z EU oblikujejo sile, katerih naloga bo ureničevanje določil Daytonskega sporazuma (Knauer, 2011). Glavni namen operacije je "prispevati k ohranjanju varnega okolja v BiH in podpirati stabilizacijo celotne regije Zahodnega Balkana v okviru procesa stabilizacije in približevanja EU" (CONSILIUM - ALTHEA-BiH). EUFOR je v osnovi podedoval isti "robusten" mandat,¹⁷ kot je bil dodeljen silam SFOR, katerih primarna naloga je bila zagotoviti spoštovanje določil Daytonskega mirovnega sporazuma, ki je l. 1995 označil konec vojne v BiH. Operacija Althea je že s svojo vojaško navzočnostjo bistveno prispevala k varnemu in stabilnemu okolju v BiH (Peen Rodt, 2010: 48), kljub temu so se vlade držav članic EU strinjale, da morajo sile EUFOR imeti možnost uporabiti silo, če bo ponovno grozila nevarnost vojne. V tem je mogoče najti glavni razlog za takšen mandat, kot

¹⁵ Sporazum Berlin plus med Natom in EU se nanaša na uporabo zmogljivosti Nata s strani EU, v primerih ko se Nato ne odloči za sodelovanje pri reševanju konkretne krize. Sporazum je bil podpisan 16. decembra 2002 in vsebuje štiri temeljne prvine: dostop EU do načrtovalnih zmogljivosti Nata; razpoložljivost drugih zmogljivosti Nata; razpoložljivost evropskih poveljniških zmogljivosti Nata, vključno z vlogo namestnika poveljnika zavezniških sil za Evropo; prilagajanje obrambnega načrtovanja Nata z obsežnejšim vključevanjem sil za operacije EU (Haine, 2003: 170–171).

¹⁶ 9. julija 2004 je bila sprejeta Resolucija VS ZN 1551, po kateri je bil 12. julija 2004 na GAERC sprejet skupni ukrep držav članic EU o prevzemu mirovne operacije v BiH. EU je v juliju 2004 sprejela začetne vojaške usmeritve, 13. septembra pa je Svet EU odobril koncept operacij. Operativni poveljnik je predlagal 2. december 2004 kot dan za prevzem operacije SFOR s strani EU. Sile SFOR so nadomestile evropske vojaške sile EUFOR in nadaljujejo delo v skladu z določili Daytonskega mirovnega sporazuma (Grevi in drugi, 2010).

¹⁷ Prisilna akcija skladno s 7. poglavjem Ustanovne listine OZN.

so ga sile EUFOR imele. Kljub temu dejstvu pa nekateri avtorji (Grevi in drugi, 2010) menijo, da je bilo mogoče zaslediti pričakovanje, da bodo sile EUFOR na terenu opravljale bolj policijske naloge kot na primer boj proti organiziranemu kriminalu.

Implementacija mandata

Ob začetku operacije EU v BiH je bilo dogovorjeno, da bo številčno operacija ostala enako močna, kot so bile sile SFOR, tj. pribl. 7000 pripadnikov (CONSILIUM - ALTHEA-BiH), kar do danes ostaja največje število pripadnikov, poslanih v posamično operacijo EU. Analiza ob 10-letnici SZVP ugotavlja, da je zbiranje sil za operacijo Althea potekalo bistveno lažje¹⁸ od drugih operacij EU, ker je 80 odstotkov sil SFOR že prihajalo iz evropskih držav, ki so še naprej želele ohraniti svojo navzočnost na območju Bosne in Hercegovine (Grevi in drugi, 2010). Vse države članice EU so prispevale svoje sile v EUFOR, razen Danske, ki ne sodeluje v operacijah SZVP, ter Cipra in Malte, ki takrat nista bila med članicami Natovega Partnerstva za mir ter potemtakem nista mogla delovati pod okriljem sporazuma Berlin plus, ker nista imela podpisanih bilateralnih varnostnih sporazumov z Natom.

V Althei so sodelovale tudi države, ki niso članice EU. Najštevilčnejši tovrstni kontingent je bil turški, ki je štel 450 vojakov (CONSILIUM - ALTHEA-BiH). V obdobju med 2004 in 2007, ko je bila Althea številčno najmočnejša, je v njej sodelovalo 34 držav (Grevi in drugi, 2010). V l. 2007 so se države članice EU odločile, da bodo zmanjšale svojo zastopanost v BiH, tako se je število vojakov zmanjšalo s 7000 na 2500 (CONSILIUM - ALTHEA-BiH), maja 2015 pa je v silah EUFOR sodelovalo le še šeststo vojakov iz sedemnajstih držav članic EU in petih drugih držav¹⁹ (EUFOR Factsheet).

Aktivnosti in naloge EUFOR-ja ter njegova uspešnost

Čeprav je bila v l. 2004, ko je EU prevzela operacijo v BiH, verjetnost ponovnega izbruha oboroženih spopadov bistveno zmanjšana, pa je bila primarna naloga sil EUFOR ravno odvracanje, saj so že s svojo navzočnostjo prebivalcem BiH zagotavljale občutek varnosti. Po mnenju Peen Rodt (2010: 48) je operacija Althea uspešno preprečila nastanek razmer za povrnitev nasilja. Uspešno je nadzirala in usmerjala vojaške vidike Daytonskega mirovnega sporazuma in omogočila, tako EU kot tudi drugim mednarodnim akterjem, da opravljajo lastne naloge in prevzamejo svoj del odgovornosti v državi.

¹⁸ Največji izziv je predstavljalo iskanje nadomestila za tisoč pripadnikov ameriških oboroženih sil, ki so sodelovali v SFOR.

¹⁹ Albanija, Čile, Makedonija, Švica in Turčija.

Eden izmed ključnih izzivov za uspeh celotne operacije je bil ustvariti zaupanje prebivalcev BiH v EU in sile EUFOR, saj je bil med ljudmi še vedno močan spomin na neuspešne poskuse EU pri reševanju sporov na ozemlju nekdanje Jugoslavije v letih 1991–95 (Grevi in drugi, 2010: 216; glej tudi Peen Rodt in Wolf, 2012). S tem namenom si je EUFOR že od samega začetka prizadeval doseči verodostojnost med prebivalci BiH, predvsem z uporabo visoko operativnega tempa, z intenzivnim izvajanjem aktivnosti, z namenom biti navzoč in viden na terenu in med ljudmi ter s poudarjanjem podobnosti med silami SFOR in EUFOR, tako glede velikosti kot sestave sil (Grevi in drugi, 2010: 216).

Naloge sil EUFOR lahko razdelimo na ključne in podporne vojaške naloge. Prve so vključevale operacije zbiranja orožja, izvidovanje in zbiranje informacij – z namenom zagotavljanja varnega in stabilnega okolja v BiH. EUFOR je prav tako opazoval in spremljal delovanje obrambnih struktur BiH, da bi zagotovil spoštovanje določil Daytonskega mirovnega sporazuma glede skladišč orožja in obrambne industrije (Grevi in drugi, 2010; EUFOR Factsheet; CONSILIUM – ALTHEA-BiH). Podporne vojaške naloge pa so bile predvsem osredotočene na pomoč bosansko-hercegovskim oblastem na dveh področjih: pri lovu na vojne zločince in v boju proti organiziranemu kriminalu. Grevi in drugi (2010: 217) ugotavljajo, da so s tem sile EUFOR dejansko opravljale celo vrsto policijskih nalog, česar pa vse države članice EU niso bile pripravljene sprejeti. Nekatero evropske države so posledično vpeljale nacionalne omejitve, da bi lastnim oboroženim silam, ki so delovale v silah EUFOR, preprečile opravljanje določenih (policijskih) nalog. Ena izmed spornih nalog je bila zagotavljanje javnega reda in miru.

Poleg nesoglasij med državami članicami zaradi policijskih nalog pa je do napetosti in neuskkljenosti prihajalo tudi v odnosu do policijske misije EU v BiH (EUPM), ki je delovala od l. 2003. Očitno je šlo v prvih letih delovanja za delno prekrivanje določenih nalog, predvsem boja proti organiziranemu kriminalu, kot tudi za pomanjkljivo koordinacijo med aktivnostmi EUPM za graditev zmogljivosti in EUFOR-jevimi aktivnostmi za podporo protikriminalnim dejavnostim bosansko-hercegovskih oblasti (Grevi in drugi, 2010). Ta problem je bil odpravljen tako, da je v l. 2006 Politični in varnostni odbor EU delno popravil in uskladal mandata obeh operacij, tako da je EUPM postala vodilna operacija boja proti kriminalu.

Sile EUFOR so izvajale redne zasege večjih količin orožja, sodelovale pri operacijah odstranjevanja min in preiskovale kriminalne združbe, ki so izvajale dejavnosti kršenja določil Daytonskega mirovnega sporazuma. Pri tem so sile EUFOR sodelovale z drugimi akterji EU na območju BiH, vključno s posebnim odposlancem EU v BiH, policijsko misijo v BiH (EUPM) in Nadzorno misijo EU (EUMM). Poleg tega so sile EUFOR zagotavljale podporo tako mednarodni skupnosti kot lokalnim agencijam. EUPM je skupaj z

EUFOR uspešno prevzela vodilno vlogo pri izvajanju in usklajevanju ukrepov za učinkovit boj proti organiziranemu kriminalu (Santero, 2008).

Nasploh se lahko strinjamo z avtorji (Dobbins in drugi, 2008; Knauer, 2011; Peen Rodt in Wolf, 2012), ki menijo, da je bila Althea doslej nedvomno uspešna operacija. "EU je bila v BiH sposobna mobilizirati zadostno število sil, opreme in finančnih sredstev, potrebnih za uspešno uresničevanje ciljev operacije. Na voljo je imela primeren institucionalni okvir in instrumente, ki so omogočali sprejemanje ustreznih odločitev, ter je dokazala, da je sposobna zagotoviti zadostno stopnjo medsebojnega sodelovanja in usklajenosti, tako znotraj lastnih struktur kot z drugimi akterji" (Peen Rodt in Wolf, 2012: 149). Pa vendar se je treba tudi bolj kritično vprašati, ali njihove ugotovitve v celoti držijo, če vemo, da se je operacija ves čas trajanja soočala z resnimi težavami pri aretaciji nekaterih obtoženih vojnih zločincev. Podobno meni tudi Knauer (2011: 17), ki piše, da je bil ravno to največji neuspeh operacije, ki pa je bil po njegovem mnenju nadomeščen z nekaterimi drugimi dosežki, zlasti z vzdrževanjem varnega in stabilnega okolja.

Z operacijo Althea je EU dokazala, da je sposobna voditi in poveljevati velikemu številu vojakov. Kot ugotavljajo Grevi in drugi (2010: 218), pa je Althea nedvomno imela prednost zaradi dejstva, da je EU operacijo prevzela od Nata, kajti v BiH so bile l. 2004 razmere bistveno bolj stabilne kot l. 1995, ko je z operacijo začel Nato. Pa vendar je prevzem operacije od Nata prinesel tudi določene izzive in ne samo prednosti, kot so že prej omenjene težave glede policijskih nalog in sodelovanje s posebnim odposlancem EU.

Na temelju delovanja EUFOR v BiH je mogoče priti do določenih sklepov. Če v državi hkrati znotraj okvirja SZVP deluje več operacij, morajo biti njihovi mandati natančno in čim bolj jasno določeni in razmejeni. Druga pomembna ugotovitev se nanaša na vlogo in sodelovanje s posebnim odposlancem EU. V BiH je bilo na začetku nekaj nejasnosti,²⁰ saj Posebni odposlanec ni bil sestavni del EUFOR-jeve verige poveljevanja. Pri načrtovanju posamezne operacije je treba opredeliti tudi operativni odnos med mirovnimi silami in posebnim odposlancem, kjer je ta imenovan (Dobbins in drugi, 2008; Grevi in drugi, 2010).

Peen Rodt in Wolf (2012) ugotavljata, da Althea izmed vseh dosedanjih operacij SVOP verjetno še najbolj poudarja pomen sodelovanja med različnimi mednarodnimi organizacijami, ki tvorijo evropsko varnostno arhitekturo.

Okrepljene zmogljivosti organov oblasti BiH in stabilne varnostne razmere na terenu so silam EUFOR omogočile, da so v zadnjih petih letih

²⁰ V primeru Althee sta posebni odposlanec EU Paddy Ashdown in poveljnik EUFOR-ja general David Leakey dokaj kmalu uvedla redno in trdno sodelovanje ter medsebojno obveščanje, kar je nedvomno olajšalo tako delovanje sil EUFOR kot Posebnega odposlanca v BiH.

prenehale izvajati nekatere aktivnosti. Po mnenju Knauerja (2011: 18) se operacija Althea počasi razvija v smeri operacije za nudenje pomoči in usposabljanja ter se vedno bolj odmika od prvotnega "robustnega" mandata. Ob tem in upoštevajoč dejstvo zniževanja števila sil v zadnjih letih pa se nedvomno poraja vprašanje, ali se bliža konec vojaške navzočnosti EU v BiH.

Primer civilne operacije (EULEX Kosovo)

Kosovo je neodvisnost razglasilo 17. februarja 2008. ZDA in večina držav članic EU so podprle ta proces,²¹ medtem ko so mu Srbija in njene podpornice nasprotovale, prav tako pa je izostala odobritev Varnostnega sveta ZN.²² Pred sprejetjem Deklaracije o neodvisnosti je posebni predstavnik ZN za Kosovo Martti Ahtisaari oblikoval načrt, ki pa ni bil sprejet, vendar so nekatere njegove prvine bile vključene v kosovsko ustavo (Wittkowsky in Kasch, 2012: 1–4). Ena od njih je bila celovita zaščita manjšinskih pravic, ki naj bi bile zagotovljene tudi ob nadzoru mednarodne skupnosti, in sicer prek Mednarodnega civilnega predstavnika ter operacije EULEX. Natove mirovne sile KFOR so bile še naprej odgovorne za zagotavljanje varnosti in stabilnosti, medtem ko je bil UNMIK, ki je bil odgovoren za civilno upravo od l. 1999 naprej, l. 2008 močno okleščen, na približno trideset odstotkov svojih dotedanjih zmogljivosti.

EULEX Kosovo je bil oblikovan s Skupno akcijo (Joint Action) Sveta EU 4. februarja 2008 in je največja civilna operacija SVOP doslej. Odobrena moč operacije je 3200 pripadnikov, od tega nekaj manj kot dva tisoč mednarodnih in nekaj več kot tisoč lokalnih. Dejanska moč Eulexa je bila aprila 2015 1495 pripadnikov (Tabela 2).

Mandat in naloge

Temeljni uradni strateški cilj Eulexa je, da Kosovo približa evropskim integracijam, s tem ko bi zagotovil demokratično in večetnično območje miru, s popolnim spoštovanjem vladavine prava, miroljubnim sodelovanjem s sosednjimi državami ter prispevkom k regionalni in evropski stabilnosti.²³ Drugi pomemben cilj je pomagati kosovskim sodnim oblastem in organom pregona (*law enforcement agencies*) pri doseganju trdnosti in

²¹ Kosovo je doslej priznalo več kot sto držav, vendar pa ga še vedno ne priznava pet članic EU: Grčija, Romunija, Slovaška, Španija in Ciper.

²² Na pobudo Srbije je Generalna skupščina ZN Meddržavno sodišče OZN prosila za svetovalno mnenje o kosovski neodvisnosti. Sodišče je sklenilo, da deklaracija o neodvisnosti Kosova ni kršila mednarodnega prava (International Court of Justice, 2010).

²³ Perspektiva članstva v EU za Zahodni Balkan, vključno s Kosovom, je bila napovedana na vrhu EU v Solunu l. 2003.

odgovornosti delovanja. Operacija naj bi razvila in okrepila neodvisen ter večetnični pravosodni sistem, večetnično policijo in carino. Te institucije naj bi delovale brez političnega vmešavanja ter skladno z mednarodno priznanimi standardi in najboljšimi evropskimi praksami.

Glavne operativne naloge Eulexa pa so mentorstvo, opazovanje in svetovanje pristojnim kosovskim institucijam na vseh področjih, ki zadevajo vladavino prava: sodstvo, tožilstvo, zapori, policija in carina. Prav tako naj bi Eulex prevzel izvršilne pristojnosti pri ohranjanju in uveljavljanju vladavine prava, javnega reda in varnosti, in sicer prek izvajanja preiskav, pregona in sojenja v kazenskih zadevah, s čimer bi prispeval k boju proti korupciji, prevaram in organiziranemu kriminalu (Eulex Kosovo, 2012: 1–3).

Implementacija mandata

Kakšna pa je realnost na terenu? Witkowsky in Kasch (2012: 2) menita, da je Eulex zelo hitro dobil sloves prevelike, pretirano neučinkovite in predrage operacije. Zaradi enostranske razglasitve neodvisnosti Kosova se je Eulex moral držati načela nevtralnosti, upošteva je Resolucijo 1244 Varnostnega sveta ZN. Pojavila se je dilema, ali naj Eulex sledi omenjeni Resoluciji in UNMIK-ovim pravilom ali naj pri svojem delu uporablja kosovsko ustavo in zakone. Veliko težav izvira iz te dileme. Celotno evropski uradniki in politiki so kritični do neuspehov in proceduralnih napak, ki jih Eulex dela pri pregonu organiziranega kriminala. Očitni so tudi upravljaljske napake in spori glede pristojnosti in odgovornosti, ni prave koherentnosti v delovanju, medtem ko je položaj lokalnih institucij šibak. Še posebej pa je veliko težav na severu Kosova, kjer so pozitivni premiki zelo skromni (Malešič, 2015: 164).

Evropsko računsko sodišče je podobno ugotovilo, da pomoč EU Kosovu glede razvoja pravne države "ni bila zadosti učinkovita". Prispevek k oblikovanju zmogljivosti kosovske policije je skromen, medtem ko je za boj proti organiziranemu kriminalu značilen "majhen napredek".²⁴ Sodni sistem je podvržen političnemu vmešavanju, neučinkovitosti in nepreglednosti. Še največ je Eulexu uspelo narediti na področju carine. Tudi poročilo Evropskega računskega sodišča omenja neuspeh na severu Kosova, čeprav je treba povedati, da je do določenih pozitivnih premikov na tem območju pozneje zaradi prizadevanj Evropske komisije in Evropske službe za zunanje odnose kljub vsemu prišlo. Sorazmerno skromne uspehe še dodatno ogrožajo pomanjkanje politične volje, skromne finančne

²⁴ Nemški policijski uslužbenec, ki je Kosovo v različnih operacijah spoznaval celo desetletje, je v intervjuju za Spiegel dejal, da "v tem obdobju niso dosegli skoraj ničesar". Policisti Eulexa se niso pripravljali boriti proti kriminalu, medtem ko so kosovski policisti skorumpirani in povezani z različnimi kriminalnimi omrežji. Tudi sodstvo je daleč od polne funkcionalnosti (Spiegel Online International, 2012).

zmogljivosti in omejen vpliv civilne družbe (European Court of Auditors, 2012: 43).

Neuspeh in njegovi vzroki

Kateri pa so vzroki neuspeha, ki smo mu priče doslej? Nekateri analitiki poudarjajo nestanovitne politične in varnostne razmere v regiji nasploh (Kandel, 2012), drugi opozarjajo na težavnost in zapletenost stanja na Kosovu, tudi težkega socialno-ekonomskega položaja. Bebler (2012: 7) na primer meni, da ta vidik analitiki Eulexove dejavnosti premalo upoštevajo. Gospodarski razvoj Kosova je zelo odvisen od mednarodne pomoči (21 % BDP-ja) in denarja, ki ga domov pošiljajo zdomci (15 % BDP-ja). Statistično se je kosovski BDP od l. 1999 sicer povečal za šestkrat, na 2200 evrov, vendar je še vedno nižji kot v sosednjih balkanskih državah. Bebler ocenjuje, da mednarodna skupnost za različne operacije na Kosovu porabi okoli dve milijardi evrov letno, vendar gre večina denarja za zagotavljanje zunanje in notranje varnosti in za vzdrževanje mednarodnega osebja, medtem ko je le delček investiran v kosovsko gospodarstvo. Gallucci (2012: 9) se strinja, da je poleg nerešenega statusa glavni problem Kosova njegovo gospodarstvo in sklepamo lahko, da dokler ta dva problema ne bosta rešena, tudi drugi strateški cilji Eulexa ne bodo mogli biti uresničeni.

Težava pa je tudi v slabem upravljanju, ki ga izvajata Evropska komisija in Evropska služba za zunanje odnose. Oba organa premalo uporabljata politiko dialoga in postavljanja pogojev, predvsem ko gre za sodelovanje s kosovskimi in srbskimi oblastmi. Težava je tudi v neuskkljenosti držav članic, k čemur pripomore že omenjeno dejstvo, da pet držav članic Kosova ne priznava (prim. Radio Free Europe, 2012). Problem je tudi v neustreznem izgrajevanju zmogljivosti Eulexa, kjer so bile napake storjene že v načrtovalni fazi, prav tako niso bila določena merila za ocenjevanje napredka operacije. Usklajenost med notranjevarnostnimi cilji EU na Kosovu in cilji zunanje politike EU do te države je bila izjemno skromna, enako pa bi lahko trdili za odnos med Komisijo in operacijo SVOP. Po letu 2012 je sicer bilo nekaj napredka na tem področju zahvaljujoč usklajevalni vlogi Posebnega predstavnika EU. Tudi usklajenost med različnimi mednarodnimi akterji bi morala biti boljša. Težava je še z nabavami, ki niso v celoti usklajene z operativnimi potrebami Eulexa, države pa mu ne zagotavljajo dovolj ljudi, ki tudi niso najboljše usposobljeni za izvajanje zahtevnih nalog (Malešič, 2015). Težava Eulexa je tudi v tem, da ni pravna oseba (European Court of Auditors, 2012).

Sklep

Operacije kriznega upravljanja so najbolj viden izraz SVOP oz. prizadevanja EU, da postane vidnejši politični in varnostni akter v svetu. Analiza je pokazala, da vojaške operacije EU potekajo predvsem na afriški celini, s poudarkom na osrednjem delu Afrike, medtem ko so civilne operacije geografsko bolj razpršene. V večini primerov gre za neizvršilen mandat civilnih oz. vojaških sil EU. Analiza trajanja zaključenih vojaških operacij EU pokaže, da je šlo večinoma za kratkoročne operacije, ki so se končale v šestih mesecih. Pri tem lahko ugotovimo, da je trajanje posamezne operacije obratno sorazmerno s stopnjo tveganja v posamezni operaciji. Vojaške operacije, ki so bile namenjene izvajanju intenzivnejših bojnih nalog z višjo stopnjo tveganja, so trajale manj kot eno leto, medtem ko manj tvegane in nevarne trajajo dalj časa. Civilne operacije pa so bile v veliki večini dolgotrajnejše. Na splošno lahko ugotovimo, da so glede na številčno moč in sodelujoče osebje vojaške operacije praviloma močnejše od civilnih. Na temelju skupnega števila osebja v operacijah EU po svetu, sorazmerno nizkega zneska porabljenih sredstev in načina njihove porabe ter dejstva, da imajo sile EU zelo redko izvršilni mandat, je mogoče ugotoviti, da operacije niso dovolj obsežne in ambiciozne, da bi sledile željam EU po njeni vidnejši in aktivnejši vlogi pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti, kar potrjuje izhodiščno hipotezo.

Vojaška operacija Althea v BiH je primer operacije, za katero večina analitikov ugotavlja, da je bila uspešna. Že samo s svojo zastopanostjo je bistveno prispevala k varnejšemu in stabilnejšemu okolju v BiH. Pomembno in morebiti tudi ključno za uspešnost te operacije je, da je bila eksplicitno postavljena v okvir celovitega pristopa EU k reševanju razmer v BiH in širši regiji, ki vključuje tudi politične, ekonomske, socialne in policijske instrumente. Ti podpirajo tako upravljanje konflikta kot tudi integracijo BiH v EU. Vsi ti ukrepi so sestavni del Stabilizacijskega in pridružitvenega procesa BiH v EU. Vzroke za uspešnost je mogoče najti tudi v dejstvu, da je EU operacijo Althea prevzela od Nata, s čimer so bile presežene začetne težave, pa tudi zbiranje sil je potekalo bistveno lažje od drugih operacij EU. Čeprav je EU z Altheo "vstopila" v BiH, ko je bila varnostna situacija že bistveno izboljšana, je uspešno preprečila nastanek pogojev za ponoven izbruh nasilja. Uspešno je nadzirala in usmerjala vojaške vidike Daytonskega mirovnega sporazuma in omogočila, tako sebi kot drugim mednarodnim akterjem, opravljanje nalog in prevzemanje ustreznega dela odgovornosti v državi.

Civilna operacija Eulex Kosovo je tipičen primer operacije z izjemno ambicioznimi cilji (približanje Kosova evropskim povezavam, razvoj demokracije, uveljavitev načela večetničnosti, zagotavljanje miru in varnosti, razvoj neodvisnega pravosodja, policije, carine ...), dosegli pa naj bi jih z mentorstvom, opazovanjem in svetovanjem kosovskim institucijam na eni ter z izvajanjem

izvršilnih pristojnosti na področju sodstva, javnega reda in varnosti na drugi strani. Analiza razkrije, da je uresničitev teh ciljev še zelo oddaljena, kar ugotavljajo celo institucije EU same, še toliko bolj pa neodvisni analitiki in kritični mediji. Prispevek k oblikovanju kosovske policije je skromen, sodni sistem je še vedno podvržen političnemu vmešavanju ter neučinkovitosti in nepreglednosti delovanja, viden napredek je le na področju carine. Organizirani kriminal, korupcija in gospodarska neučinkovitost se krepijo. Vzroke za neuspeh je treba iskati v zapletenosti političnih in varnostnih razmer v širšem okolju in na Kosovu, v težavnih socialno-ekonomskih razmerah, premalo razviti politični kulturi, pa tudi v neučinkovitosti EU, bodisi njenih ključnih članic in institucij bodisi akterjev, ki neposredno sodelujejo v operaciji na Kosovu. Pomanjkanje politične volje, šibka koordiniranost med akterji EU ter njimi in drugimi mednarodnimi akterji, preskromno sodelovanje in neodločnost so značilnosti, ki ovirajo uspeh operacije.

Primerjava med obema obravnavanima operacijama torej pokaže veliko razliko v stopnji njune uspešnosti. V članku nismo analizirali širšega varnostnega in političnega konteksta v obeh entitetah in v regiji, zato vzrokov na tej ravni ne moremo sistematično in dosledno prepoznati. V iskanju odgovora na raziskovalno vprašanje pa lahko prepoznamo vzroke, ki izvirajo neposredno iz izvajanja obeh operacij. Med njimi poudarjamo dejstvo, da je EU operacijo Althea prevzela od Nata po skoraj desetletju, ko je bilo veliko dela že opravljenega, naprej, da je ta operacija v primerjavi z Eulexom dosegla višjo stopnjo enotnosti držav članic in izrazitejšo politično voljo, da se operacija uspešno zaključi, dovolj je vključenih ljudi, opreme in finančnih sredstev, dobro je sodelovanje vseh, ki tvorijo "evropsko varnostno arhitekturo" in boljša je koordiniranost akterjev. K neuspešnosti Eulexa v primerjavi z Altheo pa poleg omenjenega vplivajo neobstoje jasnih pravnih podlag za njegovo delovanje, vrsta sporov glede pristojnosti in odgovornosti akterjev ter napake pri oblikovanju sil in njihovem vodenju.

Znanstvena relevantnost članka je v dejstvu, da v Sloveniji še nihče ni opravil sistematične in celovite kvantitativne analize operacij kriznega upravljanja EU, medtem ko se posamezni izseki in parcialne ocene v literaturi pojavljajo. Poleg tega statistična analiza in nastavki za kvalitativno analizo posamičnih operacij omogočajo analizo številnih drugih primerov operacij, ki jih izvaja EU. Pregled vseh ključnih parametrov operacij EU na enem mestu ima tudi pomen za oblikovanje politike na tem področju, tako na evropski kot na nacionalni ravni. Kar zadeva zadnje navedeno, je analiza lahko podlaga za dopolnitev Strategije sodelovanja RS v mednarodnih operacijah in misijah. Prav tako je splošna spoznanja, ki jih prinaša analiza mogoče uporabiti pri sprejemanju konkretnih političnih in strokovnih odločitev.

LITERATURA IN VIRI

- Ashton, Catherine (2013): To Secure Peace, Be Ready for Battle. *The Wall Street Journal*, December 18. Dostopno prek: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303773704579266321626143640> (10. september 2015).
- Bebler, Anton (2012): "The Kosovo Case". V: "Frozen Conflicts" in Europe: Searching for Pragmatic Solutions and Promoting Reconciliation. Ljubljana: EASS and FES, 2012.
- Completed Operations and Missions. Dostopno prek: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/> (30. april 2015).
- CONSILIUM - ALTHEA-BiH. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=745&lang=en> (24. maj 2009).
- Council Conclusions on Bosnia and Herzegovina: Operation Althea. Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 25. January 2010. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/112526.pdf (16. junij 2015).
- COUNCIL DECISION 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operations in response to the crisis situation in Libya (EUFOR Libya). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:089:0017:0020:en:PDF> (20. februar 2015).
- COUNCIL DECISION 2014/73/CFSP of 10 February 2014 on a European Union military operation in the Central African Republic (EUFOR RCA). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:040:0059:0062:EN:PDF> (18. februar 2015).
- Dobbins, James, Seth G. Jones, Keith Crane, Christopher S. Chivvis, Andrew Radin, F. Stephen Larrabee, Nora Bensahel, Brooke K. Stearns, Benjamin W. Goldsmith (2008): *Europe's role in nation-building: From the Balkans to the Congo*. RAND, Santa Monica.
- EUJUST Lex-iraq closes down. Dostopno prek: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eujust-lex-iraq/news/20131214_1_en.htm (13. maj 2015)
- EUPM Overview, dostopno prek <http://www.eupm.org/Overview.aspx>, (15. maj 2015).
- European Union Naval Force Somalia. Dostopno prek: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-navfor-somalia/pdf/factsheet_eunavfor_en.pdf (25. maj 2015).
- Grevi, Giovanni, Damien Helly in Deaniel Keohne (ur.). (2010): *European Security and Defence Policy: First 10 years*. ISS European Union Institute for Security Studies. Dostopno prek: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (25. maj 2015).
- Haine, Yean-Yves (2003): *From Laeken to Copenhagen, European defence: core documents*. Chailiot papers no. 57. Dostopno prek: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cha157e.pdf> (16. junij 2015).
- EUFOR Tchad/RCA Factsheet. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final_FACTSHEET_EUFOR_TCHAD-RCA-version9_EN.pdf (21. maj 2009).

- EUFOR Factsheet. Dostopno prek: http://www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=134 (26. maj 2015).
- EU ISS. Yearbook 2014. European Security and Defence. Paris, 2015. Dostopno prek: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/YES2014.pdf> (16. junij 2015).
- EULEX Kosovo. Meeting at the Parliamentary Committee of Budgetary Control, 25 May 2012. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/5_briefing_on_eulex/_5_briefing_on_eulex_en.pdf (16. junij 2015).
- EULEX KOSOVO EU Rule of Law Mission in Kosovo. Dostopno prek: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf (25. maj 2015).
- EUSEC RD CONGO Factsheet. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090327-Factsheet_EUSEC_RD_Congo-version5_EN.pdf (17. maj 2009).
- European Security Strategy (2003), dostopno prek <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. (16. junij 2015).
- Galantino, Maria Grazia (2013): On the Comprehensiveness and legitimacy of CSDP. V: Walter Feichtinger, Maria Raquel Freire, Maria Grazia Galantino. EU's Role in Multilateral Crisis Management. Findings and Conclusions. Vienna: SL.
- Galucci, Gerard M. (2012): "Kosovo - Now and in the Future". V: "Frozen Conflicts" in Europe: Searching for Pragmatic Solutions and Promoting Reconciliation. Ljubljana: EASS in FES.
- Gomes, Ana (2011): Was EUFOR Libya an April fool's joke? Dostopno prek: <https://euobserver.com/opinion/32624> (13. maj 2015).
- International Court of Justice: Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo. Advisory Opinion. 22. julij 2010.
- Javier Solana (2009): EU High Representative for the CFSP, welcomes the successful completion of the EU's action in support of AMIS in Darfur. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/97865.pdf (22. maj 2009).
- Kandel, Pavel (2012): "Frozen' regional conflicts in Europe". V: "Frozen Conflicts" in Europe: Searching for Pragmatic Solutions and Promoting Reconciliation. Ljubljana: EASS in FES.
- Knauer, Jannik (2011): EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina. Diplomacy Paper. College of Europe. Dostopno prek: https://www.coleurope.eu/.../edp_7_2011_knauer.pdf? (25. maj 2015).
- Malešič, Marjan (2015): EULEX Kosovo: A Test of the EU's Civilian Crisis Management. V: Maria Grazia Galantino in Maria Raquel Freire (ur.). Managing Crises: Making Peace. London: Palgrave Macmillan.
- Marhic, Gilles (2014): Recent developments in EU crisis management operations. ILSA Journal of International & Comparative Law. Vol. 20, No. 2, 277-284.
- Ongoing operations and Missions. Dostopno prek: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/> (30. april 2015).

- Peen Rodt, Annemarie (2010): Taking Stock of EU Military Conflict Management. *Journal of Contemporary European Research*. Volume 7, Issue 1, pp. 41–60. Dostopno prek: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/184/262> (16. maj 2015).
- Peen Rodt, Annemarie in Stefan Wolf (2012): EU conflict management in Bosnia and Herzegovina and Macedonia. V: Whitman, Richard G. in Stefan Wolff (ur.), *The EU as a Global Conflict Manager*. Rotledge Taylor and Francis Group.
- Pogodba o Evropski Uniji, prečiščena različica (2010). Dostopno prek: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_sl.pdf (25. maj 2015).
- Radio Free Europe. European Auditors Slam EULEX Kosovo Mission. 30 October 2012. Dostopno prek: <http://www.rferl.org/content/eulex-mission-auditors-kosovo/24755132.html> (16. junij 2015).
- Resolution 1575 (2004). Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/N0461922.pdf> (25. maj 2015).
- Santero, Manuel Casas (2008): The European Union's Military Contribution to the Stabilization and Integration Process of Bosnia and Herzegovina in the Family of European Nations. V: Leonhard, Nina, Giulia Aubry, Manuel Casas Santero in Barbara Jankowski (ur.), *Military Co-operation in Multinational Missions: The Case of EUFOR in Bosnia and Herzegovina*. Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr.
- Security Council, Adopting Resolution 2183 (2014), Renews European Union-led Multinational Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina for 12 Months. Dostopno prek: <http://www.un.org/press/en/2014/sc11641.doc.htm> (25. maj 2015).
- Spiegel Online International. "We have achieved almost nothing". An insiders view of EU's Efforts in Kosovo. 7. november 2012. Dostopno prek: <http://www.spiegel.de/international/europe/veteran-insider-provides-grim-account-of-eulex-efforts-in-kosovo-a-865650.html>.
- Sudan/Darfur – Council extends EU civilian-military supporting action. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/91335.pdf (22. maj 2009).
- Tardy, Thierry (2015): CDSP in Action, What contribution to international security?, Chaillot papers No. 134, maj.
- The European Agenda on Security, 2015. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/news/2015/04/20150428_en.htm (10. september 2015).
- The European Court of Auditors. European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law. Special Report No. 18, 2012.
- Wittkowsky, Andreas in Holger Kasch (2012): "Test Case Kosovo: A Preliminary Stocktaking of European Conflict Management". Policy Briefing. Center for International Peace Operations, maj 2012.
- Zupančič, Rok (2010): Slovenia's Ten Years in the Common Security and Defence Policy of the European Union. *Studio Historica Slovenica*, 14, 1, str. 97–114.
- YES 2015. EUISS Yearbook on European Security. Dostopno prek: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/YES_2015.pdf (25. maj 2015).