

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Rok Mlinar

Skupna varnostna in obrambna politika
Evropske unije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Rok Mlinar
Mentor: red. prof. dr. Anton Bebler

Skupna varnostna in obrambna politika
Evropske unije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

Skupna varnostna in obrambna politika evropske unije

V drugem desetletju 21. stoletja Evropska Unija (EU) ni več nekaj novega, ampak je leta 2011 zaznamovala že šestdeseto obletnico podpisa prve pogodbe o Evropskih skupnostih. Je unija držav, ki se bohota z ogromno ekonomsko močjo, nima pa sorazmerne politične moči na zunanjepolitičnem področju, še manj pa to velja za njeno vojaško moč. Države članice EU so to svojo omejitev prepoznale in postavile v ospredje po koncu Hladne vojne, ko so leta 1992 v Pogodbi o Evropski Uniji (Maastrichtska pogodba) načrtale okvir za Skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP). Čeprav je s tem EU stopila korak naprej k zunanjepolitični uglašenosti držav članic, se je nezmožnost ukrepanja SZVP pokazala že v vojni v Bosni med leti 1992 – 1995, in znova potrdila ob Kosovski krizi leta 1999, ki ju EU ni bila sposobna rešiti brez posredovanja Atlantskega zavezištva (NATO) oziroma ZDA. Tako se je pokazala nujna potreba po vojaški dimenziji SZVP, ki so jo države članice EU skušale odpraviti s sprejetjem Skupne varnostne in obrambne politike (SVOP), katera je zasnovana kot vojaška hrbtenica SZVP in deluje kot dopolnilo že razvitim ekonomskim in diplomatskim instrumentom Unije in držav članic. Naloga diplomatske naloge je postaviti razvoj te politike v zgodovinski kontekst in analizirati njeno stanje.

Ključne besede: Skupna varnostna in obrambna politika, Evropska Unija, Skupna zunanja in varnostna politika.

Common security and defence policy of the European union

In the 21st century, the European Union (EU) is not considered as something new anymore, as it celebrated its sixtieth anniversary of signing its first treaty. EU is a union of states that wield significant economic power, but on the other hand lack adequate strength in fields of foreign policy and military projection. Member states had recognized this weakness after the end of the Cold war era, when they signed the Treaty of Maastricht, with which they established the Common foreign and security policy of the EU (CFSP). Even though this marks an important step forward to the common foreign policy of the member states, its inability to act was exposed during the conflicts in Bosnia between 1992 and 1995 and in Kosovo in 1999, which the EU was unable to resolve without appropriate support of NATO and the United States. This led to the establishment of the Common security and defence policy (CSDP), which is the military dimension of CFSP and complements the already present diplomatic and economic instruments of the Union and its member states. The goal of this paper is to put the development of this policy into its historical context and to analyse its current state.

Keywords: Common security and defence policy, European Union, Common foreign and security policy.

KAZALO VSEBINE

SEZNAM KRATIC	6
UVOD	9
1 METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR.....	12
1.1 PREDMET PROUČEVANJA IN STRUKTURA NALOGE	12
1.2 CILJI IN NAMEN PROUČEVANJA	14
1.3 HIPOTEZE	14
1.4 METODE PROUČEVANJA	15
1.5 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	16
2 ZAČETKI SODELOVANJA NA VARNOSTNEM IN OBRAMBNEM PODROČJU	18
2.1 ORGANIZACIJA BRUSELJSKE POGODBE	19
2.2 PONESREČEN POIZKUS USTANOVITVE EVROPSKE OBRAMBNE SKUPNOSTI	21
2.3 ZAHODNOEVROPSKA UNIJA	23
2.4 EVROPSKO POLITIČNO SODELOVANJE	24
3 SKUPNA ZUNANJA IN VARNOSTNA POLITIKA	29
3.1 CILJI IN MEHANIZMI SKUPNE ZUNANJE IN VARNOSTNE POLITIKE.....	31
3.2 VARNOSTNA IN OBRAMBNA DIMENZIJA.....	33
3.3 DOSEŽKI IN POMEN.....	36
3.4 DOGRAJEVANJE SKUPNE ZUNANJE IN VARNOSTNE POLITIKE	37
3.4.1 <i>Amsterdamska pogodba</i>	38
3.4.2 <i>Lizbonska pogodba</i>	41
4 RAZVOJ IN STANJE SKUPNE VARNOSTNE IN OBRAMBNE POLITIKE	42
4.1 INSTITUCIONALNI OKVIR SKUPNE VARNOSTNE IN OBRAMBNE POLITIKE.....	52
4.1.1 <i>Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko</i>	53
4.1.2 <i>Politični in varnostni odbor</i>	54
4.1.3 <i>Vojaški odbor EU</i>	55
4.1.4 <i>Vojaški štab EU</i>	56

4.1.5 Evropska obrambna agencija	57
4.2 ZMOGLJIVOSTI EVROPSKE VARNOSTNE IN OBRAMBNE POLITIKE	58
4.2.1 Zmogljivosti vojaškega kriznega menedžmenta.....	59
4.2.2 Zmogljivosti civilnega kriznega menedžmenta.....	64
4.2.3 Misije Skupne varnostne in obrambne politike	65
4.3 RAZMERJE MED EVROPSKO UNIJO IN ZVEZO NATO	68
4.4 STRUKTURNI IN ORGANIZACIJSKI PROBLEMI EVROPSKE VARNOSTNE IN OBRAMBNE POLITIKE.....	73
4.4.1 Institucionalni in postopkovni problemi SVOP.....	73
4.4.2 Problemi vojaških in z njimi povezanih zmogljivosti.....	74
4.4.3 Problemi v zvezi s financiranjem.....	75
4.4.4 Analiza delovanja SZVP in SVOP ob nemirih in vojnah v severni Afriki in na bližnjem vzhodu	76
5 SKLEP	79
6 LITERATURA.....	82

SEZNAM KRATIC

CFSP	<i>Common Foreign and Security Policy</i> Skupna Zunanja in Varnostna Politika
CSDP	<i>Common Security and Defence Policy</i> Skupna Varnostna in Obrambna Politika
DSACEUR	<i>Deputy Supreme Allied Commander for EUROpe</i> Namestnik Vrhovnega Poveljnika zveze NATO za Evropo
EC	<i>European Communities</i> Evropske Skupnosti
ECJ	<i>European Court of Justice</i> Sodišče Evropskih Skupnosti
ECSC	<i>European Coal and Steel Community</i> Evropska Skupnost za Premog in Jeklo
EDA	<i>European Defence Agency</i> Evropska Obrambna Agencija
EDC	<i>European Defence Community</i> Evropska Obrambna Skupnost
EPC	<i>European Political Cooperation</i> Evropsko Politično Sodelovanje
ERRF	<i>European Rapid Reaction Force</i> Evropske Sile za Hitro Posredovanje
ESDI	<i>European Security and Defence Identity</i> Evropska Varnostna in Obrambna Identiteta
ESDP	<i>European Security and Defence Policy</i> Evropska Varnostna in Obrambna Politika
ESS	<i>European Security Strategy</i> Evropska Varnostna Strategija
EU	<i>European Union</i> Evropska Unija
EUMC	<i>European Union Military Committee</i> Vojaški Odbor Evropske Unije

EUMS	<i>European Union Military Staff</i> Vojaški Štab Evropske Unije
EU OHQ	<i>European Union Operation Headquarters</i> Operativno Poveljstvo Evropske Unije
HRCFSP	<i>High Representative for Common Foreign and Security Policy</i> Visoki Predstavnik za Skupno Zunanjo in Varnostno Politiko
IGC	<i>InterGovernmental Conference</i> MedVladna Konferenca
JHA	<i>Justice and Home Affairs</i> Sodelovanje na področju Pravosodja in Notranjih Zadev
NAC	<i>North Atlantic Council</i> Severnoatlantski Svet
NAT	<i>North Atlantic Treaty</i> Severnoatlantski Sporazum
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> Organizacija Severnoatlantskega Sporazuma
NRF	<i>NATO Response Force</i> Sile za Posredovanje zveze NATO
PSC	<i>Political and Security Committee</i> Politični in Varnostni Odbor
SACEUR	<i>Supreme Allied Commander EUROpe</i> Vrhovni Poveljnik zveze NATO za Evropo
SEA	<i>Single European Act</i> Enotna Evropska Listina
SHAPE	<i>Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe</i> Vrhovno Poveljstvo zveze NATO za Evropo
SVOP	Skupna Varnostna in Obrambna Politika
SZVP	Skupna Zunanja in Varnostna Politika
TEU	<i>Treaty on European Union</i> Pogodba o Evropski Uniji

WEU *Western European Union*
ZahodnoEvropska Unija

WUDO *Western Union Defence Organization*
Organizacija Bruseljske pogodbe

UVOD

V drugem desetletju 21. stoletja Evropska unija (EU) ni več nekaj novega, ampak je leta 2011 zaznamovala že šestdeseto obletnico podpisa prve pogodbe o Evropskih skupnostih¹. Kar se je začelo kot eksperiment šestih držav zahodne Evrope, ki so bile komaj dobrih pet let prej priča največji moriji med narodi vseh časov², da naj bi z ekonomsko integracijo in medsebojnim nadzorom nad industrijama premoga in jekla (temeljni komponenti vojaške industrije) zagotovile medsebojni mir, je privedlo do ekonomske in politične integracije 28-ih držav Evrope.

EU je tako unija držav, ki se bohoti z ogromno ekonomsko močjo, med njenim članstvom pa lahko najdemo praktično vse bivše kolonialne imperije³. Njena ekonomska moč je najmanj primerljiva z ekonomsko močjo Združenih držav Amerike (ZDA) ali Japonske, s katerima se lahko enakovredno kosa na področjih globalnih financ in trgovine. Nima pa sorazmerne politične moči na zunanjepolitičnem področju, še manj pa to velja za njeno vojaško moč. EU tako še vedno ne uspe preseči Eyskensove teze, ki jo je izrekel kot kritiko odziva držav članic EU na Prvo zalivsko vojno, da je Evropska Unija ekonomski velikan, politični palček in vojaški črv (Whitney 1991).

Države članice EU so to svojo omejitev prepoznale in postavile v ospredje šele po koncu Hladne vojne⁴. Razpad Sovjetske zveze (SZ) je namreč povzročil, da je EU izgubila vir svoje glavne vojaške grožnje, proti kateremu je usmerjala vsa svoja varnostna in obrambna prizadevanja, in na kateri je gradila svojo varnostno arhitekturo. Pozornost EU se je tako usmerila na krizna žarišča izven EU, kjer pa se je pokazalo, da na področju diplomacije EU deluje popolnoma razglašeno. Kot odgovor na omenjeno pomanjkljivost, z namenom preseči to nesorazmerje med ekonomsko močjo na eni ter politično in vojaško na drugi strani, so države članice EU leta 1992 v Pogodbi

¹ Pariška pogodba iz leta 1951, o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ECSC).

² Druga svetovna vojna, 1939 – 1945.

³ Francija, Italija, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Španija, Združeno kraljestvo.

⁴ Hladna vojna, 1945 – 1991.

o Evropski Uniji (TEU), znani tudi kot Maastrichtska pogodba, začrtale okvir za Skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP) kot drugi steber EU.

Čeprav je s SZVP EU stopila korak naprej k zunanjepolitični uglašenosti držav članic, se je nezmožnost ukrepanja SZVP pokazala že v vojni v Bosni med leti 1992 – 1995, in znova potrdila ob Kosovski krizi leta 1999, ki ju EU ni bila sposobna rešiti brez posredovanja Atlantskega zavezništva (NATO) oziroma ZDA. Vojni v Bosni in na Kosovu sta pokazali, da EU ni sposobna oziroma zmožna rešiti krize niti pred svojim lastnim pragom, kjer se je morala zanesti na vojaške zmogljivosti ZDA, kaj šele na kriznih žariščih drugje po svetu. Vendar pa je prav neuspeh omenjenega posredovanja Unije na Balkanu v veliki meri podprl francosko stališče, da brez vzpostavitve učinkovitih instrumentov za izvajanje Skupne zunanje in varnostne politike Unija ne more doseči ravni političnega vpliva na svetovna dogajanja, ki bi bil primerljiv z njeno ekonomsko močjo. (Bebler 2009, 5) Pokazala se je tako nuja po vojaški dimenziji SZVP, ki so jo države članice EU skušale odpraviti s sprejetjem Skupne varnostne in obrambne politike (SVOP), ki deluje v okviru SZVP.

SVOP je zasnovan kot vojaška hrbtenica SZVP in deluje kot dopolnilo že razvitim ekonomskim in diplomatskim instrumentom EU in držav članic. Njegovo pomembnost lepo povzame citat bivšega generalnega sekretarja Organizacije združenih narodov Kofija Anana, ki pravi: »You can do a lot with diplomacy, but with diplomacy backed up by force, you can get a lot more done«⁵ (Z diplomacijo lahko veliko dosežeš, vendar lahko dosežeš še veliko več, če je diplomacija podkrepljena s silo). Anan tako posredno odgovori tudi na vprašanje, zakaj je EU sploh razvila SVOP: v interesu EU je namreč vplivati na mednarodno dogajanje in ga hkrati kreirati, svoj vpliv pa želi podkrepiti z grožnjo možne vojaške intervencije. Poleg ekonomskih korenčkov in sankcij želi imeti v svojem repertoarju tudi možnost grožnje in zmožnost vojaške palice.

Evropska Unija si je torej zadala precej ambiciozno nalogo za 21. stoletje. Usklajevati stališča in zahteve, pa tudi različne zgodovinske okoliščine 28-ih držav članic Unije glede tako pomembne komponente nacionalne države kot je obramba, bo brez dvoma polno ovir in korakanja na mestu. Tudi zgodovina nas uči, da je enkrat takšen

⁵Izjava Kofija Anana na tiskovni konferenci v Bagdadu, 24. 2. 1998.

poskus državam članicam EU že spodletel⁶. Vendar dosedanji dosežki na drugih, predvsem ekonomskih področjih, vlivajo precej zaupanja tudi v projekt skupne evropske obrambe. EU je tako na dobri poti, da poleg ekonomskega velikana postane tudi kaj več kot le politični palček in vojaški črv.

⁶Načrt francoskega premierja Plevena, o supranacionalni evropski vojski iz leta 1950.

1 METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR

1.1 Predmet proučevanja in struktura naloge

Celotno obdobje Hladne vojne je zaznamovalo rivalstvo med dvema pglavitnima akterjema, ki sta navkljub odsotnosti oboroženega konflikta merili moči za prevlado v tretjih državah, v katerih sta videli tako nove trge, kot tudi potencialne zaveznike. Na eni strani se je tako oblikoval zahodni blok okoli ZDA, ki se je vojaško in obrambno povezal v NATO pakt, na drugi strani pa vzhodni blok okoli SZ, ki se je s svojimi zaveznicami povezala v Varšavski pakt. Ta blokovska delitev sveta je bila še posebej vidna v Evropi, kjer je »železna zavesa« ločila Vzhodno Evropo od Zahodne.⁷ Na tej blokovski delitvi je bila zasnovana tudi evropska varnostna arhitektura, ki je kot potencialno grožnjo videla SZ in tej grožnji prilagodila svoje obrambne zmožnosti.

S koncem Hladne vojne pa se je varnostni položaj EU temeljito spremenil, saj je z razpadom Sovjetske zveze izgubila svojo najočitnejšo grožnjo svoji varnosti. Vendar je prav ta dogodek povzročil določene premike v evropski varnostni arhitekturi. Medtem ko se je celotno obdobje Hladne vojne glede lastne varnosti in obrambe EU zanašala na ZDA, so se konec 20. stoletja pojavili indici, da je EU postala dovolj močna in samozavestna, da začne sama skrbeti za svojo varnost v spremenjenem mednarodnem okolju.

V pričujočem diplomskem delu se bo obravnava in analiza skoncentrirala okoli teh premikov, ki se kažejo kot vzpostavitev kompetenc EU na novih področjih, kot sta SZVP in SVOP in posledice teh politik za evropsko varnostno arhitekturo, pa tudi na odnose z zvezo NATO.

V prvem poglavju bo narejen načrt diplomske naloge, kar pomeni, da bosta opredeljena cilj in namen raziskovanja, postavljene hipoteze in razdelan metodološki načrt. Zaradi enostavnejšega pregleda nad elementarnimi pojmi pa bodo ti tudi opredeljeni v ločenem podpoglavju.

⁷Govor Winstona Churchilla na Westminster College v Fultonu, Missouri, 5.3.1946.

V drugem poglavju bo razdelana zgodovina Evropskega združevanja na varnostnem in obrambnem področju po drugi svetovni vojni. Pozornost bo najprej usmerjena na podpis Bruseljskega sporazuma, ki na nek način potrdi zavezništvo med Evropskimi zavezniškimi silami druge svetovne vojne. Kot zanimivost, pa tudi zaradi enostavnejše zgodovinske orientacije, bo na kratko predstavljen zgodnji in ambiciozen poizkus francoskega premierja Reneja Plevna, da bi ustanovne članice EU ustanovile skupno vojsko, priključilo pa bi se tudi Združeno Kraljestvo. V nadaljevanju poglavja bo pogled usmerjen v Zahodnoevropsko unijo (WEU), ki je nastala kot manj ambiciozen odgovor na zgoraj omenjeni poizkus skupne evropske vojske. Poglavje bo zaključeno z opisom razvoja Evropskega političnega sodelovanja, vključno s podpisom Enotne Evropske listine.

V tretjem poglavju se bo obravnava preusmerila na Skupno zunanjo in varnostno politiko, ki določa zunanjepolitični okvir delovanja Skupne varnostne in obrambne politike. V ospredju analize bo predvsem zgodovinski razvoj te politike, s poudarkom na določbah pogodb iz Maastrichta, Amsterdama in Lizbone, predvsem pa na tistih z varnostno in obrambno dimenzijo.

V četrtem poglavju bo naloga osredotočena na Evropsko varnostno in obrambno politiko, ki je zasnovana kot vojaška komponenta Skupne zunanje in varnostne politike. Pogled bo usmerjen v razvoj dogodkov po podpisu Amsterdamske pogodbe, ki je obenem tudi najplodnejše obdobje gradnje skupne varnostne in obrambne politike. Nadaljevanje poglavja bo usmerjeno na institucionalni okvir Evropske varnostne in obrambne politike, s temeljitim opisom relevantnih institucij in organov te politike. Naslednji sklop se bo nanašal na vojaške zmogljivosti, ki so na voljo Uniji kot celoti. Opisane bodo glavne kapacitete in vojaške formacije Unije. Nadalje sledi pogled na razmerje med Evropsko Unijo in zvezo NATO. To sta glavni organizaciji, ki »skrbita« za varnost Evropskega kontinenta. Z razvojem SVOP pa se porajajo določena vprašanja glede pristojnosti obeh institucij, kar povzroča trenja v transatlantskih odnosih. V zaključku poglavja pa bodo predstavljeni problemi na strukturni in organizacijski ravni, s katerimi se sooča SVOP.

V zadnjem (petem) poglavju bodo misli strnjene v zaključek, v katerem bodo verificirane postavljene hipoteze.

1.2 Cilji in namen proučevanja

Od prve omembe skupne obrambe v TEU je minilo že dobrih dvajset let. V skladu s tem je namen diplomske naloge preučiti zgodovinski razvoj, institucionalni okvir ter vojaške zmogljivosti Evropske varnostne in obrambne politike in elementov skupne evropske obrambe, bralcu pa podati sistematični opis in evalvacijo dosedanjega napredka. Zaradi boljšega razumevanja omenjene politike je v diplomskem delu preučena tudi Skupna zunanja in varnostna politika, ki pomeni okvir za njeno delovanje.

V skladu z namenov proučevanje so opredeljeni tudi cilji diplomske naloge:

- Zaradi boljšega razumevanja Skupne varnostne in obrambne politike preučiti njen razvoj po drugi svetovni vojni in zgodovinski kontekst.
- Opisati in razložiti Skupno zunanjo in varnostno politiko, s poudarkom na njeni varnostni in obrambni dimenziji.
- Opredeliti Evropsko varnostno in obrambno politiko in analizirati zgodovinski razvoj do aktualnega institucionalnega ustroja.
- Preučiti institucionalni okvir Evropske varnostne in obrambne politike, vključno z razumevanjem vloge posameznih institucij.
- Pogledati Evropsko varnostno in obrambno politiko mimo institucionalnega okvira – preveriti njene dejanske zmožnosti in vojaške kapacitete.

1.3 Hipoteze

Hipoteza 1: Z razvojem Skupne varnostne in obrambne politike Evropska Unija pridobiva pomembno orodje za doseg svojih ciljev v svetovni politiki.

Hipoteza 2: Kljub izoblikovanemu institucionalnemu okviru za delovanje Evropske varnostne in obrambne politike ima Unija težave z uveljavljanjem svoje vloge v svetu zaradi prešibkih vojaških zmogljivosti, težav pri doseganju konsenza med članicami, zapletenega sistema odločanja in prepočasnega reagiranja na krize.

1.4 Metode proučevanja

Zaradi večdimenzionalnosti samega predmeta proučevanja bom moral uporabiti interdisciplinaren pristop. To pomeni, da bo potrebno uporabiti znanje in literaturo tako iz vseh področij politologije, ki zajemajo klasično teoretsko politologijo, obramboslovje in mednarodne odnose, kot tudi iz področij zgodovinskih ved in varnostnih študij.

Glavnina uporabljenih virov informacij in znanja bodo primarni in sekundarni pisni viri, ki bodo z metodo sinteze različnih pisnih virov primerno strukturirani v diplomsko nalogo. Zaradi predvidenih težav pri pridobivanju sekundarnih pisnih virov glede novejšega obdobja (predvsem po letu 2003), se bo v tem obdobju potrebno zanesti predvsem na primarne pisne vire, občasno pa tudi na prispevke različnih javnih občil. Primarne vire, kot so različne pogodbe Evropske Unije ali sklepi predsedstva Evropskega sveta, bom predvidoma pridobil na medmrežju, ki je v zadnjem času postala prava zakladnica tovrstne literature.

Drugo poglavje bo temeljilo predvsem na kronološkem pristopu in na uporabi zgodovinske analize različnih primarnih in sekundarnih pisnih virov, ki jih bo za obdobje opisano v poglavju predvidoma več kot dovolj. V tretjem poglavju bom analiziral primarne in sekundarne pisne vire, nato pa v kronološkem kontekstu s pomočjo deskriptivne metode relevantne podatke strnil v omenjeno poglavje. V četrtem poglavju bom za razvoj dogodkov po Amsterdamski pogodbi ponovno uporabil kronološki pristop, vendar tokrat z uporabo zgodovinske analize predvidoma le pri primarnih pisnih virih. Pri opisu institucionalnega okvira Evropske varnostne in obrambne politike in njenih vojaških zmogljivosti pa se bom zanesel predvsem na

deskriptivno metodo, potrebne podatke pa bom ponovno pridobil tako iz primarnih kot tudi sekundarnih pisnih virov.

1.5 Opredelitev temeljnih pojmov

Evropska Unija –EU je ekonomska in politična unija sedemindvajsetih držav Evrope, ki je bila na temeljih Evropskih skupnosti ustanovljena z Maastrichtsko pogodbo leta 1993. Opredelimo jo lahko kot »družino držav z liberalno demokratično politično ureditvijo, ki deluje kolektivno skozi institucionaliziran sistem sprejemanja odločitev.« (Cini 2007) Naravo njene organizacije bi lahko umestili v polje med klasično mednarodno organizacijo in tradicionalno državo, zaradi česar je v znanstveni literaturi pogosto opredeljena kot »sui generis« hibridni sistem nadnacionalizma in medvladnega sodelovanja.

Skupna zunanja in varnostna politika –SZVP je do Lizbonske pogodbe predstavljala drugi steber strukture Evropske Unije. Z omenjeno pogodbo je bil ustanovljen tudi položaj Visokega predstavnika Unije za skupno zunanjo in varnostno politiko, ki de facto združuje položaj Visokega predstavnika za zunanjo in varnostno politiko in položaj Evropskega komisarja za zunanje odnose. Čeprav je SZVP le ena izmed mnogih skupnih politik Unije, pa se od večine ostalih razlikuje pa načinu glasovanja, saj se o njej praviloma odloča s soglasjem držav članic v Svetu EU.

V skladu s Pogodbo o Evropski Uniji (TEU) je naloga Unije oblikovanje in implementacija skupne zunanje in varnostne politike, katere cilji so:

- Zaščita svojih vrednot, temeljnih interesov, varnosti, neodvisnosti in celovitosti;
- Utrjevanje in podpora demokracije, pravne države, človekovih pravic in načel mednarodnega prava;
- Ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov, z načeli Helsinške sklepne listine ter cilji Pariške listine, tudi s tistimi, ki se nanašajo na zunanje meje;

- Pospeševanje trajnostnega gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja držav v razvoju s prednostnim ciljem izkoreninjenja revščine;
- Spodbujanje vključitve vseh držav v svetovno gospodarstvo, skupaj s postopno odpravo omejitev v mednarodni trgovini;
- Pomoč pri oblikovanju mednarodnih ukrepov za ohranitev in izboljšanje kakovosti okolja in trajnostnega gospodarjenja s svetovnimi naravnimi viri, da se zagotovi trajnostni razvoj;
- Pomoč prebivalstvu, državam in regijam, ki se spopadajo z naravnimi nesrečami ali nesrečami, ki jih je povzročil človek, in
- Podpiranje mednarodne ureditve, ki temelji na okrepljenem večstranskem sodelovanju in odgovorni svetovni politiki. (Pogodba o Evropski Uniji 2012)

Evropska/Skupna varnostna in obrambna politika – EVOP je bila utemeljena na zasedanju Evropskega sveta v Kölnu leta 1999 (in preimenovana v SVOP s sprejetjem Lizbonske pogodbe) in predstavlja obrambno dimenzijo Skupne zunanje in varnostne politike. V skladu s Helsinškim ciljem je trenutna naloga SVOP razvoj avtonomnih vojaških kapacitet, ki bi bile sposobne izvajati operacije v skladu s Petersberško deklaracijo. Več o tem bo seveda napisanega v sami diplomski nalogi.

Petersberške naloge – Petersberške naloge so integralna sestavina Evropske varnostne in obrambne politike. Dogovorjene so bile leta 1992 v hotelu Petersberg pri Bonnu, kjer so države članice Zahodnoevropske unije opredelile vlogo WEU na področjih kriznega menedžmenta in preprečevanja konfliktov, z Amsterdamsko pogodbo pa so se prenesle na Evropsko Unijo in so opredeljene kot:

- humanitarne in reševalne naloge;
- naloge za ohranjanje miru;
- naloge bojnih sil v kriznem menedžmentu, vključno z vzpostavljanjem miru.

2 ZAČETKI SODELOVANJA NA VARNOSTNEM IN OBRAMBEM PODROČJU

Po koncu druge svetovne vojne je, kot se je izrazil Churchill, Evropo razdelila železna zavesa. Že med samo vojno je Sovjetska zveza začela s teritorialno ekspanzijo v države Evrope, ki je privedla do aneksacije Baltskih držav (Litva, Latvija in Estonija) pa tudi delov Finske, Romunije, Poljske, severovzhodne Nemčije in vzhodne Češkoslovaške. Priključila si je območje veliko skoraj 300 tisoč kvadratnih kilometrov, na katerem je živelo okoli 32 milijonov prebivalstva. Poleg neposrednih priključitev pa je navzočnost zmagovite Rdeče armade in komunističnih prevzemov oblasti privedlo do tega, da so v tabor »ljudskih demokracij« - bodoči Vzhodni blok vstopile tudi Albanija, Bolgarija, Vzhodna Nemčija (kasneje DDR – Nemška demokratična republika), Poljska, Madžarska in Češkoslovaška. Blokavska delitev Evrope je bila s tem v polnem zamahu. Poleg blokavske delitve pa je obdobje po koncu vojne zaznamoval še začetek nuklearne dobe, saj je leta 1949 SZ prekinila monopol ZDA glede posedovanja jedrskega orožja. V tem obdobju svet tako ni postajal le bipolaren, temveč pospešeno tudi nuklearen.

V tem nevarnem mednarodnem okolju so se po vojni znašle države zahodne Evrope. Nekdaj močni imperiji in centri mednarodnega dogajanja so se morali prilagoditi izgubi nekdanjih imperijev, pa tudi izgubi realne mednarodne moči in vpliva v korist ZDA in Sovjetske zveze. Evropski kontinent je postal glavno prizorišče za tako imenovano »zero-sum« merjenje moči med omenjenima velesilama. Na tem mestu se pravzaprav začne zgodba o Evropski varnosti in obrambi. Države zahodne Evrope so bile na nek način prisiljene, da se z avoljo kolektivne varnosti povežejo v sistem zavezništev, katerega elementarni del so zaradi svoje vojaške moči morale biti tudi ZDA.

Prvo izmed povojnih zavezništev je bilo leta 1947 sklenjeno med Veliko Britanijo in Francijo v Dunkirku v Franciji. Uradno se pogodba imenuje »Pogodba o zavezništvu in obojestranski pomoči«, predvideva pa vojaško zavezništvo v primeru ponovne agresije Nemčije. Poleg vojaškega zavezništva pogodba predvideva sodelovanje in

obojestransko pomoč tudi na ekonomskem in socialnem področju (Treaty of Alliance and Mutual Assistance between His Majesty in respect of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the President of the French Republic 1947). Zanimivo pri tej pogodbi je, da je leta 1947 Nemčija kljub ekonomski in vojaški uničenosti in razdeljenosti na okupacijske cone še vedno dojeta kot potencialni agresor in grožnja miru.

2.1 Organizacija Bruseljske pogodbe

Naslednji korak pri sklepanju zavezništev med državami zahodne Evrope je bila Bruseljska pogodba, podpisana 17. marca 1948. Zasnovana je bila kot razširitev zgoraj omenjene pogodbe iz Dunkirka, in je poleg Velike Britanije in Francije zajela še države Beneluksa⁸. Sporazum, ki nosi polno ime »Pogodba o ekonomskem, socialnem in kulturnem sodelovanju in kolektivni samoobrambi«, ne zaznava več poglobitve grožnje v Nemški agresiji, temveč nastane kot reakcija na zmeraj bolj prisotno Sovjetsko grožnjo in z njo povezano širjenje komunizma na zahod. Vendar sporazum Nemčije kljub temu ne izključi popolnoma kot potencialnega agresorja, ki ji je s tem do nadaljnjega zaprta pot v zahodna zavezništva.

Poleg ekonomskega sodelovanja omenjeni sporazum v 4. členu predvideva obrambno zavezništvo: »If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power.⁹« (Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence 1948) Pogodba postavi tudi pravno podlago za ustanovitev Posvetovalnega sveta (7. člen), v praksi sestavljenega iz zunanjih ministrov podpisnic, katerega naloga je usklajevanje ekonomskih in socialnih politik podpisnic pogodbe. V podporo Posvetovalnemu svetu

⁸Belgija, Nizozemska in Luksemburg

⁹Če bo katera izmed pogodbenic tarča oboroženega napada v Evropi, bodo ostale pogodbenice, v skladu s členom 51. ustanovne listine Združenih narodov, nudile napadeni pogodbenici vso vojaško in drugo podporo in pomoč v skladu s svojimi zmožnostmi.

je ustanovljen tudi Obrambni komite, sestavljen iz obrambnih ministrov podpisnic pogodbe (Salmon in Shepherd 2003, 18).

Le nekaj mesecev po podpisu Bruseljske pogodbe je izbruhnila prva resna kriza v odnosih med zahodom in vzhodom. Med junijem 1948 in majem 1949 so Sovjetske sile izvedle kopensko blokado Berlina, tako da ga je bilo mogoče oskrbovati le še iz zraka. Omenjeni dogodek je pospešil že začeto dogovarjanje podpisnic Bruseljske pogodbe o ustanovitvi obrambne organizacije, ki bi jim zagotavljala kolektivno varnost pred zmerom bolj prisotno sovjetsko grožnjo. Posledično so v septembru 1948 ustanovili Organizacijo Bruseljske pogodbe (WUDO), ki je bila zasnovana kot vojaško telo v okvirih Bruseljske pogodbe. V sklopu Organizacije sta bila ustanovljena Obrambni odbor, ki se je sestajal na premierski ravni in narekoval smernice in Odbor poveljnikov oboroženih sil, ki je bil zadolžen za operativno organizacijo. Eden izmed pglavitnih namenov Organizacije Bruseljske pogodbe je bil tudi »zagotoviti predsedniku ZDA potrebne dokaze o odločenosti in zmožnosti zahodno evropskih držav za lastno obrambo, ki jih je potreboval, da je lahko prepričal kongres o poglobitvi obrambnih dogovorov s podpisnicami Bruseljske pogodbe« (Salmon in Shepherd 2003, 18).

Preden je Organizacija Bruseljske pogodbe shodila, jo je zasedil podpis Severnoatlantskega sporazuma (NAT) aprila 1949. Čeprav je bil NAT zasnovan kot obrambna zveza podpisnic Bruseljske pogodbe in dveh držav severne Amerike, se je končno število podpisnic ustavilo pri številki 12¹⁰. Potrebno je opozoriti, da iz NAT ni nastala prava organizacija vse do leta 1952, ko so podpisnice vzpostavile stalno organizacijo (NATO) in opredelile njene strukture in mehanizme delovanja. (Severnoatlantska pogodba 1949)

¹⁰Belgija, Danska, Francija, Islandija, Italija, Kanada, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Velika Britanija, Združene države Amerike

2.2 Ponesrečen poizkus ustanovitve Evropske obrambne skupnosti

Po ustanovitvi Organizacije Bruseljske pogodbe in podpisu NAT, v zgodovinskem kontekstu vse večje konfrontacije med ZDA in Sovjetsko zvezo, se je v ospredje postavilo vprašanje ponovne oborožitve zahodne Nemčije (ZRN). K reševanju tega vprašanja je gotovo pripomogla tudi bratomorna Korejska vojna¹¹, ki so jo mnogi dojeli kot možno predhodnico sovjetskega napada na Zahodno Evropo.

Nekaterim državam, predvsem ZDA, pa tudi Veliki Britaniji, je bila v interesu čimprejšnja integracija ZRN v zvezo NATO, vendar večina evropskih držav na ponovno oboroževanje Nemčije še ni bila pripravljena. Posledično je Francija, kot alternativo članstvu ZRN v zvezi NATO, predlagala ustanovitev evropske obrambne skupnosti, katere organizacija bi se zgledovala po ECSC. Obrambna skupnost, ki je znana tudi pod imenom »Plevenov načrt«¹², bi tako pomenila Evropsko vojsko z enim vrhovnim poveljnikom, eno organizacijo in enotno strukturo, enotno oborožitvijo in opremo, enim financiranjem, vse skupaj pa pod kontrolo ene nadnacionalne avtoritete.

Posledično šest članic¹³ leta 1951 ustanovljene ECSC, skupaj z opazovalkami Veliko Britanijo, Portugalsko in Dansko, maja 1952 podpiše pogodbo o Evropski obrambni skupnosti (EDC – European Defense Community), ki naj bi delovala kot sestavni del širše zastavljene Evropske politične skupnosti. Pogodba definira EDC kot nadnacionalno skupnost, s skupnimi institucijami in organizacijo, skupnimi oboroženimi silami in skupnim proračunom. Tako zastavljena obrambna skupnost ne bi pomenila zgolj medvladne kooperacije in koordinacije obrambnih politik držav podpisnic. Dejansko je pogodba postavila temelje za nadnacionalno skupnost, kjer bi bile sprejete odločitve zavezujoče, na nekaterih področjih delovanja pa bi za sprejetje odločitve zadostovala že navadna večina glasov podpisnic. Predvidela je tudi »fuzijo« oboroženih sil posameznih držav članic v skupno »Evropsko vojsko«, ki bi jo sicer sestavljale vojaške enote posameznih držav, vendar bi bile te enote pod skupnim

¹¹Korejska vojna je trajala od maja 1950, do podpisa premirja v juliju 1953. Ker pa mirovni sporazum nikoli ni bil dosežen, uradno vojna še vedno traja. Severna Koreja je maja 2009 od premirja tudi enostransko odstopila.

¹²Po francoskem premierju Reneju Plevenu

¹³Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska in ZRN

nadnacionalnim poveljstvom. (Treaty instituting the European Defense Community 1952)

EDC naj bi bila zasnovana izključno kot obrambna skupnost, ki bi delovala v institucionalnih okvirih zveze NATO. To pomeni, da bi Vrhovni poveljnik zveze NATO za Evropo (SACEUR – Supreme Allied Commander Europe) nadziral organizacijo in skrbel za opremo ter urjenje oboroženih sil »Evropske vojske«, v primeru vojne pa bi prevzel tudi poveljstvo in odgovornost nad oboroženimi silami. (Salmon in Shepherd 2003, 22)

Pozornemu bralcu verjetno ni ušla podrobnost, da je zgornje poglavje napisano izključno v pogojniku. Navkljub podpisu pogodbe so namreč nastopile težave z ratifikacijo v določenih državah podpisnicah, projekt EDC pa je dokončno propadel z zavrnitvijo ratifikacije v Narodni skupščini (parlamentu) Francije. Možnih razlogov za zavrnitev pogodbe je veliko, vendar izstopajo trije. V času podpisa pogodbe je bila Francija še vedno kolonialna sila, zato se je pojavilo vprašanje, kako bo varovala in obdržala številne prekomorske teritorije, če bi svoje oborožene sile integrirala v skupno »Evropsko vojsko«, podrejeno nadnacionalnim institucijam. Skupnosti je nasprotoval tudi de Gaulle s svojimi podporniki, ki je trdno zagovarjal stališče, da naj skrb za Francosko varnost ostane v francoskih rokah. Kot drugi razlog zagotovo lahko izpostavimo dejstvo, da navkljub določenih pritiskom s strani ZDA pri tem projektu ni sodelovala Velika Britanija, brez sodelovanja katere si Evropske varnostne arhitekture enostavno ni mogoče zamisliti. Tretji razlog pa lahko najdemo v dejstvu, da Francija ponovnega oboroževanje ZRN enostavno še ni bila pripravljena sprejeti.

Iz zgodovinske perspektive lahko pojasnimo poizkus vzpostavitve EDC kot odgovor na Korejsko vojno in na vprašanja povezana z ponovnim oboroževanjem ZRN. Z zavrnitvijo se je tako sodelovanje med državami zahodne Evrope preusmerilo predvsem na ekonomsko integracijo, ki naj bi služila kot temelj za kasnejšo politično in obrambno unijo. Na varnostnem in obrambnem področju pa je EDC vseeno pustila osnove za naslednji projekt, v katerem pa je sodelovala tudi ZRN.

2.3 Zahodnoevropska Unija

S propadom preveč ambiciozno zastavljene Evropske obrambne skupnosti tako vprašanje integracije oboroženih sil ZRN v zahodne obrambne skupnosti ni bilo rešeno. Pobudo je prevzela Velika Britanija, ki je pred tem nasprotovala federalni naravi EDC in sklicala konferenco, ki je oktobra 1954 pripeljala do Pariškega dogovora. V skladu s tem dogovorom sta ZRN in Italija postali članici Organizacije spremenjene (amandmirane) Bruseljske pogodbe, katero so preimenovali v Zahodnoevropsko unijo (WEU – Western European Union).

Poleg že obstoječega Posvetovalnega sveta, ki se je preimenoval v Svet Zahodnoevropske Unije, je dogovor predvidel tudi ustanovitev Parlamentarne skupščine, katere funkcija pa je izključno le posvetovalna. Člen o kolektivni obrambi je s spremenjeno Bruseljsko pogodbo ostal nespremenjen (po novem številčenju - člen 5), dodali pa so člen (člen 4), ki predvideva tesno sodelovanje med državami podpisnicami in vsemi organi WEU z zvezo NATO. Da bi se izognili podvajanju struktur z zvezo NATO, pa se bo Posvetovalni svet za nasvete in informacije zanesel na njene strukture. (Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence — Modified and completed version 1954) Zaradi nezaželenosti podvajanja so iz organizacije prenesli tudi socialne in kulturne določbe in pristojnosti, in sicer na Svet Evrope. Da ne bi preveč vznemirili javnega mnenja, ki je bilo še vedno proti oboroževanju ZRN, ji je bilo s sporazumom prepovedano proizvodnje ali pridobitev orožij za množično uničevanje ABC¹⁴. S tem je bila ZRN odprta pot za formiranje lastne vojske, pa tudi pot do vstopa v zvezo NATO, kateri se je pridružila leta 1955.

Čeprav je bil cilj Pariškega dogovora poleg integracije ZRN in Italije v obrambne strukture zahodne Evrope tudi opremiti WEU z mehanizmi za zagotavljanje evropske varnosti, je ta cilj ostal neizpolnjen. Krivdo za to gre verjetno delno pripisati nastanku organizacije NATO, ki je države zahodne Evrope varnostno in obrambno navezala na ZDA. WEU zaradi manjka teh mehanizmov in struktur ni bila sposobna lastnih operativnih nalog in je posledično ostala v senci zveze NATO »le« kot njen Evropski

¹⁴Atomsko, biološko in kemično

steber. Na vzpostavitev WEU in zveze NATO pa se je hitro odzvala Sovjetska zveza, ki je skupaj s svojimi sateliti in zavezniki vzpostavila lastno obrambno zvezo - organizacijo Varšavskega pakta, katerega organizacija in strukture so v glavnem posnemale zvezo NATO.

2.4 Evropsko politično sodelovanje

Kot že omenjeno zgoraj, je bila za šest podpisnic ECSC Evropska obrambna skupnost odgovor na Korejsko vojno, pa tudi na probleme, ki so nastali z vprašanjem ponovne oborožitve ZRN. Politični akterji so se zavedali, da potrebuje evropska integracija poleg ekonomske tudi politično konotacijo, in da v svetu, kjer prevladujejo politične in ekonomske enote kontinentalnih razsežnosti, majhni Evropski narodi ne morejo preživeti na podlagi politične in ekonomske neodvisnosti. Verjeli so, da lahko Evropa doseže svojo nekdanjo moč in slavo le skozi ekonomsko in politično integracijo, težava pa je bila v tem, da je v tem obdobju supranacionalizem med političnimi akterji veljal za besedo, kateri se je bolje izogibati. Postalo je jasno, da nadaljnje integracije ni možno graditi na podlagi takšnih supranacionalnih modelov, kot sta ECSC ali EDC, temveč bo podlaga moralo biti medvladno sodelovanje.

Politični predstavniki leta 1957 ustanovljene Evropske ekonomske skupnosti so korak k politični uniji naredili na srečanju v Bonnu leta 1961, kjer so se dogovorili da bodo organizirali srečanja v rednih intervalih, katerih cilj bo primerjava njihovih pogledov in doseganje skupnih stališč, ki bodo pripomogla k politični enotnosti Evrope, in tako utrdila Atlantsko zavezništvo. Srečanje v Bonnu je predvidelo tudi ustanovitev odbora za vprašanje razvoja politične unije, kateri je predsedoval Christian Fouchet. (Statement issued by the heads of State or Government 1961)

Pogovori v Fouchetovem odboru so se odvijali okoli dveh ključnih vprašanj, povezanih s prihodnostjo Evropskih integracij: »Ali se odmakniti od nadnacionalnega modela integracije in tako zaobiti vlogo, ki je bila določena Evropski komisiji, ali se ukvarjati z varnostnimi vprašanji Evrope znotraj ali zunaj konteksta zveze NATO. Pri teh

vprašanih pa je šlo za razliko v pogledu med Francijo na eni in blokom preostalih članic Evropskih integracij na drugi strani.«(Salmon in Shepherd 2003, 28) Francija, oziroma njen predsednik de Gaulle, je želel reformirati Evropske skupnosti, tako da bi na nek način ustvaril »Evropo držav«. V skladu s tem ciljem je predlagal institucionalizirana srečanja med ministri in šefi držav (predsedniki oziroma premierji) z višjimi uradniki, s katerimi bi reševali vprašanja povezana z javnimi politikami, ekonomskimi vprašanji, kulturo in obrambo. Predlagal je torej ukinitvev nadnacionalne narave struktur in institucij Evropskih skupnosti in ustanovitev določene oblike konfederacije, ki bi bila politično, varnostno in obrambno neodvisna od ZDA.

Na podlagi teh pogovorov je odbor oktobra 1961 predstavil osnutek sporazuma, znanega kot Fouchetov načrt 1. Osnutek je v celoti povzel francoska stališča in tako popolnoma ločil institucije Evropskih skupnosti od tistih, katere bi pripadale nastajajoči Politični uniji. Ker so preostale države nasprotovale opustitvi nadnacionalne narave institucij Evropskih skupnosti, pa tudi ker bi predlagani sporazum lahko ogrozil potekajoča pogajanja med Evropo in ZDA o prihodnosti zveze NATO, so ga zavrnil. Posledično je odbor predstavil nov osnutek sporazuma (Fouchetov načrt 2), ki pa je celotno področje delovanja Evropskih skupnosti, vključno z ekonomskimi politikami in nastajajočim skupnim trgom in vse njene strukture podredil predlaganemu medvladnemu telesu za kooperacijo. Preostale države so zavrnilo tudi ta načrt, kar je v tistem času dokončno pokopalo projekt politične integracije.

Propad Fouchetovih načrtov je sprožil serijo kriz, v jedru katerih je bilo nestrinjanje držav članic integracij o sami naravi Evropskega procesa združevanja, moči in pristojnosti skupnih institucij ter o razmerju med Evropskimi državami in ZDA, oziroma njihovo neodvisnostjo. Spor je na eni strani povzročil poglobitev odnosov med Francijo in ZRN, ki so se institucionalizirala s Sporazumom o francosko-nemškem prijateljstvu januarja 1963, na drugi pa spor Francije predvsem z državami Beneluksa, kar je na koncu privedlo do tega, da se šefi držav članic integracij kar sedem let niso sestali na vrhunskem srečanju.

Leta 1969 so se z odstopom de Gaulla z mesta predsednika Francije odprle nove možnosti za nadaljnjo Evropsko integracijo. Sledilo je vrhunsko srečanje v Haagu, kjer

so se dogovorili za nadaljevanje integracije v skladu s tremi načeli: dokončanje, poglobljanje, širitev¹⁵. V skladu z načelom poglobitve je bila delovni skupini pod vodstvom Belgijskega diplomata Davignona zaupana naloga, da napišejo poročilo o možnem nadaljevanju politične unifikacije.

Julija 1970 so članice Evropskih skupnosti sprejele predloge Davignonove skupine, ki pa so bili veliko manj ambiciozni od tistih, ki jih je skoraj desetletje prej predlagal Fouchetov načrt. Ti predlogi so med drugim predvideli posvetovanje med članicami EC glede vprašanj zunanje politike in implementacije sprejetih skupnih odločitev, niso pa predvideli posvetovanja glede vprašanj varnosti in obrambe. V praksi je to pomenilo, da so obravnavali vprašanja, ki bi v neki državi spadala v pristojnost zunanjega ministra, ne pa tistih, ki bi spadala v pristojnost obrambnega ministra. Primarni cilj poročila je bil ustvariti sistem rednih srečanj predstavnikov članic EC glede mednarodnih vprašanj, v skladu s tem pa je predvidel redna srečanja zunanjih ministrov EC na vsake pol leta. (Report by the Foreign Ministers of the Member States on the problems of political unification 1970)

Davignonovo poročilo pa je predvidelo sistem, ki je bil skoraj povsem ločen od institucij Evropskih skupnosti¹⁶. Značilnost tega sistema je medvladnost, kjer so se odločitve sprejemale izključno s soglasjem, in je na nek način deloval vzporedno z supranacionalno strukturo EC. V skladu s tem je imela Evropska Komisija le posvetovalno vlogo, Sodišče Evropskih skupnosti (ECJ) pa ni imelo nobene pristojnosti nad zakonitostjo sprejetih sklepov in politik, oziroma njihovo skladnostjo s pravnimi viri Skupnosti. Navkljub temu pa Davignonovo poročilo označuje začetek sodelovanja med članicami EC glede vprašanj zunanje politike in je ustvarilo podlago za Evropsko politično sodelovanje (EPC), ki so ga v skladu s poročilom novembra 1970 ustanovili zunanji ministri članic EC na svojem prvem ministrskem srečanju v okviru Davignonovega sistema.

Navkljub premikom glede politične integracije z Davignonovim sistemom pa so mnogi menili, da ta premik ni bil zadosten. Eden izmed njih je bil tudi belgijski premier

¹⁵Dokončanje že začetih projektov, predvsem skupnega trga, poglobljanje predvsem graditev politične unije, širitev pa sprejem Velike Britanije, Irske, Norveške in Danske med članice Evropskih skupnosti.

¹⁶Izven *acquis communautaire*.

Tindemans, ki je v svojem poročilu zaključil, da je varnost ene države članice EC tesno povezana z varnostjo drugih članic. Varnost zato ne bi smela ostati zunaj pristojnosti EC, ker projekt EC ne bo dokončan, dokler se članice ne bodo dogovorile o vzpostavitvi skupne varnostne in obrambne politike. V skladu s tem predlaga tudi redno izmenjavo mnenj in pogledov med obrambnimi ministri. (Report on European Union 1975)

Naslednji med njimi je bil britanski zunanji minister Lord Carrington, katerega londonsko poročilo je omogočilo, da so lahko zunanji ministri na svojih srečanjih začeli obravnavati tudi tiste aspekte zunanje politike, ki so bili povezani z varnostnimi vprašanji. (Report on European political cooperation 1981)

Z vprašanji razvoja EPC sta se ukvarjala tudi zunanja ministra Nemčije in Italije (Genscher-Colombova iniciativa), ki sta predlagala, da mora biti varnost Evrope zagotovljena s skupnim delovanjem na področju varnostne politike, ki pa mora ob tem imeti v mislih tudi skupno varnost vseh članic Atlantskega zaveznitva. V skladu s tem »morajo članice EC razviti skupno zunanjo politiko in v njenem okviru skupno varnostno politiko, kjer naj bi sprejemali skupna evropska stališča, z namenom zagotovitve evropske neodvisnosti in suverenosti, zaščite njenih vitalnih interesov, in povečanja varnosti«. (Solemn Declaration on European Union 1983)

Zgoraj omenjena poročila so dala nov zagon projektu politične integracije Zahodne Evrope. Leta 1986 so članice EC podpisale Enotno Evropsko listino (SEA – Single European Act), katere primarni cilj je sicer bil dokončanje projekta skupnega trga, v njej pa najdemo tudi določbe o EPC, s katerimi je bila določena njegova okvirna organizacijska struktura, ki je veljala vse do podpisa Maastrichtske pogodbe leta 1992.

Čeprav SEA ni spremenila pravnega razmerja med EC in EPC¹⁷, pa je zanj zagotovila pravno podlago. Obstoječe prakse in postopki, ki so bili korakoma vzpostavljeni od začetka sedemdesetih let, so bili preneseni v pravni red Skupnosti. Zunanjepolitični mehanizmi so tako ostali bazirani na posvetovanju med državami članicami, za sprejetje določenega sklepa pa so ga le-te morale potrditi soglasno. SEA

¹⁷Zgoraj omenjen Davignonov sistem, kjer EPC deluje vzporedno z EC, ECJ pa nad njim nima pristojnosti. Kar se predstavniki držav članic dogovorijo v okviru EPC torej ni pravno zavezujoče, ampak je predvsem politična zaveza.

je predvidela tudi ustanovitev stalnega Političnega sekretariata s sedežem v Bruslju, kjer so predstavniki držav članic EC razpravljali o skupni zunanji in varnostni politiki. (Single European Act 1986)

Čeprav je SEA prvič predstavila tudi koncept »Evropske varnosti«, so se pojavila vprašanja glede njene definicije. »Zgodovina EPC in EU je jasno pokazala, da ni mogoče potegniti rigidnih demarkacijskih črt med političnimi, ekonomskimi in vojaškimi aspekti varnosti, posledično pa tudi ne med EC in EPC.« (Salmon in Shepherd 2003, 39) Mnoga vprašanja so še vedno terjala odgovore in projekt Evropske politične integracije ni bil končan. Je pa SEA jasno pokazala, da se kljub pripravljenosti držav članic EC, da se odpovejo ekonomski suverenosti, le-te se (še) niso pripravljene odpovedati svoji suverenosti na področjih zunanje, varnostne in obrambne politike.

3 SKUPNA ZUNANJA IN VARNOSTNA POLITIKA

S simboličnim padcem Berlinskega zidu v letu 1989 in s tem koncem »železne zaves«, ki je skoraj pol stoletja ločevala vzhodno Evropo od zahodne, se je mednarodno okolje temeljito spremenilo. Države bivšega vzhodnega bloka so prehajale v kapitalistično ekonomsko ureditev, obetala pa se je tudi politična združitev Nemčije. Naslednja leta sta zaznamovala tudi začetka Prve Zalivske vojne (1990 - 1991) in Jugoslovanskih vojn (1991 - 1995), kjer je bil odgovor držav članic EC v okviru EPC relativno nezadosten, čeprav je bil po drugi strani daleč najbolj enoten in koordiniran doslej.

To obdobje pa zaznamuje tudi želja Evropske Unije in Združenih držav, da bi definirali novo transatlantsko razmerje, ki bi zadovoljilo evropske ambicije po bolj neodvisni vlogi v mednarodni politiki, ki je bila trdno pod okriljem ZDA in vojaških zmogljivosti zveze NATO. V skladu s to željo sta se v tem obdobju razvila dva glavna koncepta, eden pod okriljem zveze NATO – ESDI¹⁸ (European security and defense identity – Evropska varnostna in obrambna identiteta), drugi pa pod okriljem EU – SZVP (Common foreign and security policy – Skupna zunanja in varnostna politika), oba pa sta se razvijala vzporedno in sta postala medsebojno povezana skozi njuno razmerje do WEU.

V tem spremenjenem političnem in mednarodnem okolju je znova postala evidentna tudi nuja, da je potrebno dati politični uniji nov zagon. V skladu s tem so na srečanju Evropskega sveta v Dublinu, ki je potekal v juniju 1990, politični voditelji držav članic EC sklenili organizirati dve medvladni konferenci. Medtem ko je bil namen prve napredek ekonomske in v okviru te predvsem monetarne unije, je bil namen druge konference reforma politične unije.

¹⁸ESDI je varnostni koncept zveze NATO, ki je bil prvič omenjen na srečanju zveze NATO v Bruslju leta 1994. Njegov osnovni namen je krepitev Evropskega stebra v zvezi NATO, v okviru katerega bi Evropske članice zveze skladneje in učinkoviteje prispevale svoje vojaške zmogljivosti.

Kot je bilo za pričakovati iz zgodovinskih izkušenj, so bila pogajanja o politični uniji mnogo zahtevnejša od pogajanj o ekonomski in monetarni uniji, pogloblitve razlike pa so se med državami članicami EC pojavile glede naslednjih vprašanj.

Prva izmed razlik se je pojavila pri vprašanju načina reforme EPC, kjer sta se oblikovala dva tabora. Prvi tabor, ki so ga zastopale Italija, Nemčija, Belgija in Nizozemska se je zavzemal za vzpostavitev Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), ki bi pomenila radikalno spremembo EPC in velikanski korak naprej. Drugi tabor, na čelu z Veliko Britanijo, pa se je zavzemal za izboljšanje delovanja že obstoječe EPC in ga lahko označimo kot gradualistični pristop. Zagovorniki slednjega pristopa niso želeli temeljiteje poseči v aktualna razmerja med EPC na eni ter WEU in zvezo NATO na drugi strani, ki sta bili pristojni za varnostna in obrambna vprašanja. Bili so tudi proti ukinitvi soglasnega sprejemanja odločitev v korist glasovanja s kvalificirano večino.

Naslednje nestrinjanje med državami članicami je bilo glede ustanovitve Evropske varnostne in obrambne identitete (ESDI) in njenega razmerja do Atlantskega zavezništva. Prvi tabor na čelu z Veliko Britanijo in Italijo se je zavzemal za »Atlantsko Evropsko obrambo«, ki bi delovala v okviru zveze NATO. Drugi tabor, z glavnima protagonistoma Nemčijo in Francijo, pa se je zavzemal za »Evropsko Evropsko obrambo«, katera bi pomenila določeno stopnjo avtonomnosti EC glede varnostnih in obrambnih vprašanj. »Evropska Evropska obramba« bi kratkoročno temeljila na strukturah WEU, srednjeročno pa bi se v celoti prenesla v institucionalni okvir EC. V skladu s tem sta predsednik Francije Mitterrand in kancler Nemčije Kohl predlagala skupno zunanjo in varnostno politiko, v okviru katere bi se reševala vsa vprašanja, ki bi zadevala varnost in obrambo EC. Odločitve, ki bi bile v okviru SZVP sprejete, pa bi bile implementirane skozi strukture WEU pod pogojem, da ne bi kršile pravnih zavez držav članic EC do zveze NATO. WEU bi s takšno rešitvijo postala vojaški organ EC in s tem Evropski steber Atlantskega zavezništva. Oziroma kot je omenjeno dilemo videl predsednik Evropske komisije Jacques Delors: »Ali bi morala biti WEU forum za povečano kooperacijo med državami Evrope oziroma most do Atlantskega zavezništva, ali pa bi morala biti »talilni lonec« Evropske obrambe, ki bi bila sestavni del Skupnosti, oziroma drugi steber Atlantskega zavezništva.« (Delors 1991) Za Delorsa je bila sprejemljiva le druga opcija.

Zadnja razlika med državami članicami EC pa je bila glede stopnje avtonomije, ki bi jo takšna skupna Evropska obrambna politika imela. Potrebno je bilo doseči kompromis med »skupno obrambno politiko«, ki so jo zagovarjale Velika Britanija, Nizozemska, Danska in Portugalska, in »skupno obrambo«, za katero so se zavzemale Francija, Nemčija, Belgija, Luksemburg in Grčija.

Navkljub vsem razlikam so pogovori privedli do zasedanja Evropskega sveta v Maastrichtu leta 1992, kjer so se države članice EC uspele dogovoriti o vzpostavitvi Skupne Evropske zunanje in varnostne politike.

V skladu s Pogodbo o Evropski Uniji (Maastricht) je leta 1992 prevzela stebrno strukturo, in je bila sestavljena iz naslednjih treh stebrov:

- Evropska skupnost (EC)
- Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP)
- Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (JHA – Justice and Home Affairs)

Drugi in tretji steber sta tako ostala izven nadnacionalne strukture EU in sta bila po svoji naravi medvladna.

3.1 Cilji in mehanizmi Skupne zunanje in varnostne politike

S Pogodbo o Evropski Uniji so države članice EU nadgradile sodelovanje pri vprašanih zunanje politike, ki so ga razvijale od leta 1970 naprej. Poleg splošnega cilja EU, izraženega v členu B, »uveljaviti svojo identiteto na mednarodnem prizorišču, zlasti z izvajanjem skupne zunanje in varnostne politike, vključno z dolgoročnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki bi sčasoma lahko privedla do skupne obrambe« (Treaty on European Union 1992), ima SZVP v členu J.1 deklarirane naslednje cilje:

- zaščititi skupne vrednote, temeljne interese in neodvisnost Unije;

- na vse načine krepiti varnost Unije in njenih držav članic;
- ohranjati mir in krepiti mednarodno varnost v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov in Helsinške sklepne listine ter cilji Pariške listine;
- spodbujati mednarodno sodelovanje;
- razvijati in utrjevati demokracijo in načelo pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.(Treaty on European Union 1992)

Da bi lahko EU te cilje uresničila, TEU v istem členu (J.1) zagotovi pravno podlago za »sistematično kooperacijo med državami članicami pri vodenju zunanje in varnostne politike« ter za »postopno izvajanje skupnih ukrepov na področjih, kjer imajo države članice skupne interese« (Treaty on European Union 1992) Države članice tudi »dejavno in brez pridržkov podpirajo zunanjo in varnostno politiko Unije v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti. Vzdržijo se vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih. Svet zagotovi spoštovanje teh načel.« (Treaty on European Union 1992)

Svet EU lahko tudi soglasno definira »skupna stališča« glede vprašanj, ki so v skupnem interesu, države članice pa morajo v skladu s tem stališčem zagotoviti skladnost svojih zunanjih politik. Če imajo države članice glede določenega zunanjepolitičnega vprašanja skupne interese, pa lahko na podlagi smernic Evropskega Sveta Svet EU soglasno sprejme »skupne ukrepe« in predloži njihova sredstva in cilje. O implementaciji skupnih ukrepov se lahko glasuje s kvalificirano večino, vendar pod pogojem¹⁹, da je Svet EU s soglasjem dovolil takšno glasovanje. (Treaty on European Union 1992)

Skupna stališča so lahko širše razumljena kot nameni, cilji in prioritete Unije, medtem ko so skupni ukrepi namenjeni specifični implementaciji teh stališč za doseg določenega cilja. Z omenjenima ukrepoma je lahko Unija na področju zunanje in varnostne politike prešla od besed k dejanjem, kar ji je omogočilo, da je lahko začela igrati pomembno vlogo na mednarodnem prizorišču.

¹⁹Pogoj je postavila Velika Britanija.

Na področju SZVP Evropska Komisija po Maastrichtski pogodbi nima izključne zakonodajne iniciative, kot jo ima v sklopu prvega stebra Unije, kjer predlaga zakonodajne akte, o katerih nato odločata Svet EU in v določeni meri tudi Evropski Parlament. Lahko pa vseeno predlaga predloge, kot lahko to storijo tudi posamezne države članice Unije, v njeni pristojnosti pa so tudi vsa ekonomska sredstva²⁰ potrebna za učinkovito izvajanje skupne zunanje in varnostne politike. Glede SZVP je obveščen tudi Evropski Parlament, ki lahko Svetu EU postavlja vprašanja in predloži priporočila, v glavnem pa je njegova vloga zgolj posvetovalna. Ker države članice niso bile pripravljene na pravno zavezujočo SZVP, je iz drugega stebra izključen tudi ECJ, ki nad SZVP nima pristojnosti. (Treaty on European Union 1992)

3.2 Varnostna in obrambna dimenzija

Glavnina določb glede skupne varnostne in obrambne politike je skoncentrirana v členu J.4. Prvi odstavek omenjenega člena določi okvir delovanja SZVP na področju varnosti: »Skupna zunanja in varnostna politika zajema vsa vprašanja glede varnosti Unije, tudi dolgoročno oblikovanje skupne obrambne politike, ki bi sčasoma lahko privedla do skupne obrambe.« (Treaty on European Union 1992) S tem odstavkom je rešena zgoraj omenjena dilema o pomenu koncepta »Evropske varnosti«, ki s TEU zajema **vs**a vprašanja glede varnosti, torej poleg političnih tudi ekonomske in vojaške aspekte. Elegantno pa je (ne)rešena tudi dilema glede »Evropske obrambe« oziroma »Evropske obrambne politike«.

Omenjeni člen v drugem odstavku za izvajalca ukrepov, ki se nanašajo na obrambo, določi WEU: »Unija zahteva od Zahodnoevropske unije (WEU), ki je sestavni del razvoja Unije, da pripravi in izvaja odločitve in ukrepe Unije, ki se nanašajo na obrambo. Svet pa v soglasju z institucijami WEU sprejme ustrezne praktične rešitve.« (Treaty on European Union 1992)

²⁰Finančna pomoč tretjim državam, embargi in zunanjetrgovinska pogajanja, ki so v pristojnosti komisarja za zunanje odnose.

V skladu s tem je deset članic WEU²¹ sprejelo tudi Deklaracijo o vlogi Zahodnoevropske unije ter njenih odnosih z Evropsko unijo in Atlantskim zavezništvom, kjer se »države članice WEU strinjajo, da je treba razvijati avtentično evropsko varnostno in obrambno identiteto ter večjo evropsko odgovornost za obrambne zadeve.« Zavežejo se, da bo »WEU sestavni del procesa razvoja Evropske unije in bo povečala svoj prispevek k solidarnosti znotraj Atlantskega zavezništva.« Soglašajo tudi, da »okrepijo vlogo WEU v dolgoročni perspektivi skupne obrambne politike znotraj Evropske unije, ki bi sčasoma lahko privedla do skupne obrambe, združljive z obrambno politiko Atlantskega zavezništva.« V skladu s tem se bo »WEU razvijala kot obrambna komponenta Evropske unije in kot sredstvo za krepitev evropskega stebra Atlantskega zavezništva. V ta namen bo oblikovala skupno evropsko obrambno politiko in jo z nadaljnjim razvijanjem svoje operativne vloge konkretno izvajala.« (Treaty on European Union 1992)

V izjavi države podpisnice opredelijo tudi razmerje WEU/EU in WEU/NATO. Deklarirani cilj je »postopno razviti WEU kot obrambno komponento Evropske unije. V ta namen je WEU pripravljena, da na zahtevo Evropske unije oblikuje in izvaja odločitve in ukrepe Unije, ki se nanašajo na obrambo.« V skladu s tem ciljem bo WEU, s soglasjem pristojnih organov EU, ukrenila naslednje:

- »uskladila datume in kraje sestankov ter načine dela, kolikor je to primerno;
- vzpostavila tesno sodelovanje med svetom in generalnim sekretariatom WEU na eni strani ter Svetom Unije in generalnim sekretariatom Sveta na drugi;
- preverila uskladitev zaporedja ter trajanja enega in drugega predsedstva;
- uredila ustrezne načine za redno obveščanje Komisije Evropskih skupnosti in, kolikor je to primerno, za pridobitev njenega mnenja o dejavnostih WEU skladno z vlogo Komisije v zunanji in varnostni politiki, kot je opredeljena v Pogodbi o Evropski uniji;
- spodbujala tesnejše sodelovanje med parlamentarno skupščino WEU in Evropskim parlamentom.« (Treaty on European Union 1992)

²¹Belgija, Nemčija, Španija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Grčija in Velika Britanija, vse naštetje so obenem tudi članice EU

V kontekstu razmerja WEU/NATO pa je cilj »razviti WEU kot sredstvo za krepitev evropskega stebra Atlantskega zavezništva. WEU je zato pripravljena naprej razvijati tesne delovne vezi med WEU in zavezništvom ter krepiti vlogo, odgovornosti in prispevke držav članic WEU v zavezništvu.« Za WEU je predvideno delovanje, ki bo skladno s stališči, sprejetimi v Atlantskem zavezništvu: »Države članice WEU bodo okrepile svoje usklajevanje o vprašanih Atlantskega zavezništva, ki so pomembnega skupnega interesa, zato da se znotraj WEU dogovorjena skupna stališča uvedejo v posvetovalni postopek v zavezništvu, ki bo še naprej poglobitni forum za posvetovanje med njegovimi članicami in za dogovarjanje o politikah v zvezi z varnostnimi in obrambnimi obveznostmi zaveznikov po Severnoatlantski pogodbi.« Dogovorijo pa se tudi o tesnem sodelovanju med generalnima sekretariatoma WEU in zveze NATO. (Treaty on European Union 1992)

Na operativni ravni se bo vloga WEU okrepila na podlagi preučitve in opredelitve ustreznih nalog, struktur in sredstev, ki zadevajo zlasti:

- »celico za načrtovanje WEU;
 - tesnejše vojaško sodelovanje kot dopolnitev Atlantskega zavezništva, zlasti na področju logistike, prevoza, usposabljanja in strateškega nadzora;
 - srečanja načelnikov generalštabov;
 - vojaške enote, dane na razpolago WEU.
 - okrepljeno sodelovanje na področju oboroževanja s ciljem ustanoviti evropsko agencijo za oborožitev;
 - preoblikovanje Inštituta WEU v evropsko akademijo za varnost in obrambo.«
- (Treaty on European Union 1992)

V skladu z navedenimi cilji pa je postalo jasno, da WEU ne more prevzeti dogovorjene vloge v EU, dokler ne bodo vse članice Unije istočasno tudi članice WEU. Zato so predstavniki držav članic podpisali še eno izjavo, s katero so preostale članice Unije pozvali k pristopu v WEU, bodisi kot polnopravne članice, bodisi kot opazovalke. Evropske članice zveze NATO, ki pa niso bile članice Unije, pa so pozvali k pridobitvi statusa pridružene članice, ki bi jim omogočil, da v celoti sodelujejo pri dejavnostih WEU. (Treaty on European Union 1992)

3.3 Dosežki in pomen

V letih po vstopu Maastrichtske v veljavo so bili dosežki EU na področju SZVP relativno omejeni, poglobitni razlog pa lahko najdemo v dejstvu, da stalne strukture niso bile vzpostavljene. SZVP se je izvajal zgolj skozi različne konfiguracije nacionalnih avtoritet, kot so srečanja ministrov za zunanje zadeve in Političnega odbora. Polletno predsedstvo Unije, ki je bilo odgovorno za mednarodno reprezentacijo EU, se je izkazalo za prekratko, da bi se lahko učinkovito izvajalo srednje- oziroma dolgoročne politike, poleg tega pa mora obenem skrbeti tudi za svoje nacionalne obveznosti. Poleg tega so bile pristojnosti glede zunanje politike EU razdeljena med Komisijo in Svet EU²², zaradi česar je koordinacija otežena, razdeljeno pa je tudi financiranje SZVP, ki je delno pokrito s proračunom Skupnosti, delno pa z nacionalnimi prispevki, kar lahko vodi v morebitne spore glede namenskosti teh sredstev.

Pogled mimo institucionalnih težav pa razkriva, da je SZVP glede določenih vprašanj omogočil skupno diplomatsko aktivnost držav članic. Unija je tako navezala diplomatski dialog z določenimi državami, predvsem pa s tistimi, ki so se pripravljale na članstvo v EU. V okviru SZVP je Unija leta 1994 sklenila partnerstvo z Rusijo in kasneje tudi z drugimi državami bivše Sovjetske Zveze, razvila pa je tudi strategijo glede določenih geografskih območij in v skladu s tem vzpostavila stike z regionalnimi organizacijami v Aziji, Afriki in Latinski Ameriki. Za največje razočaranje pa lahko označimo konflikt v rajni Jugoslaviji²³, kjer se države članice Unije niso uspele dogovoriti o skupni intervenciji, ki bi potekala v okviru SZVP in WEU. Namesto tega so zagotovile svoje kontingente Združenim narodom in zvezi NATO, ki je z vojaško intervencijo pripravila teren za kasnejši podpis mirovnega sporazuma v Daytonu, posledično pa je bila Unija na mednarodnem prizorišču označena kot nesposobna preprečevanja in reševanja konfliktov pred svojim lastnim pragom. Omenjeni kolaps je tako potrdil dejstvo, da pri večini mednarodnih kriz in konfliktov Unija še vedno ni sposobna delovati brez podpore Združenih držav.

²²Svet EU je bil pristojen za SZVP, Komisija pa je obdržala nadzor nad večimi področji zunanjega delovanja Unije, za katera je bil v največji meri pristojen Komisar za zunanje odnose.

²³Podobno tudi v primeru Libije (2011 – 2012)

Navkljub vsem pomanjkljivostim pa lahko TEU označimo kot korak naprej pri graditvi skupne varnostne in obrambne politike, čeprav je po pogodbi »WEU enako oddaljena tako od EU kot tudi od zveze NATO – je obrambna komponenta prve in Evropski steber slednje«. (Laursen 1998, 9)

3.4 Dograjevanje Skupne zunanje in varnostne politike

Zaradi določenih razhajanj glede vsebine TEU so se države članice že med pogajanjem o TEU dogovorile glede revizije pogodbe, ki so jo predvideli za leto 1996. V skladu s tem so vse institucije Unije, pa tudi predstavniki držav članic zbrani v posebni skupini za premislek, predložile predloge za nadaljnji razvoj Unije.

V svojem poročilu je Evropska Komisija med drugim kritična tudi do drugega stebra Unije, za katerega pravi, da bi se moral Svet EU sestajati tudi v sestavi obrambnih ministrov, ter da je povezava med EU in WEU nezadostna in redko uporabljena. Po njenem mnenju bi WEU morala biti dejanski komplement SZVP, za varnostno in obrambno dimenzijo pa bi morala (WEU) oblikovati potrebne strukture, ki pa jih ni. Predlaga tudi integracijo WEU v institucionalni okvir EU. (Commission Opinion, Reinforcing political union and preparing for enlargement 1996)

Pomanjkljivosti SZVP je prav tako ugotovila posebna skupina za premislek, kjer se je večina članic strinjala, da obstajajo težave predvsem na strukturni ravni, nekatere pa so kot pomanjkljivost označile tudi pomanjkanje politične volje. V povezavi z varnostjo in obrambo je skupina prepoznala novo varnostno okolje, kjer »poleg konvencionalnega aspekta obrambe, ki je varovanje ozemeljske integritete, na pomembnosti pridobivajo tudi novi aspekti, kot so zaščita manjšin, kršitve človekovih pravic, možnost ekološke katastrofe, neodgovorna raba novih tehnologij itd.« (Report by the Reflection Group: A Strategy for Europe 1995)

Glede teritorialne obrambe skupina poudari pomembnost vloge zveze NATO, ki je in bo ostala pomembna komponenta kolektivne varnosti v Evropi, WEU naloži

nalogo, da »razvije Evropsko varnostno in obrambno identiteto kot Evropski steber zveze NATO. Ta Evropska obrambna identiteta mora biti sposobna odgovoriti na nove aspekte obrambe skozi naloge opredeljene v Petersberški deklaraciji.²⁴« (Report by the Reflection Group: A Strategy for Europe 1995) Skupina se je tudi strinjala glede ustanovitve ESDI, ki bi temeljila na progresivni integraciji WEU v EU in bi delovala v skladu tako z aspektom teritorialne obrambe (Člen 5 Bruseljske pogodbe) kot tudi z novimi aspekti, opredeljenimi s Petersberško deklaracijo. »Takšna integracija logično sledi iz Pogodbe (TEU, op.a) in je edini način za zagotavljanje konsistentnosti med politično unijo, zunanjo politiko in obrambo.« (Laursen 1998, 18)

3.4.1 Amsterdamska pogodba

Diskusije in mnenja institucij Unije in posebne skupine za premislek so nazadnje privedle do revizije Maastrichtske pogodbe z Amsterdamsko pogodbo, ki se je dotaknila tudi SZVP in v njenem okviru varnostne in obrambne politike.

Navkljub vsem obetom o napredku te politike pa je bilo dejansko narejenega bolj malo. Drugi steber Unije je tako po svoji naravi ostal medvladen in čeprav so mnogi upali, da bo revizija prispevala k politično močnejši Uniji, ki bi lahko igrala primerno vlogo na mednarodnem prizorišču, so bili narejeni le majhni popravki, katerih namen je bil predvsem povečati operativno zmogljivost SZVP.

Medtem ko so cilji SZVP ostali večinoma nespremenjeni, so poleg skupnih stališč in skupnih ukrepov definirani še trije novi mehanizmi, ki so skupne strategije, določanje načel in smernic SZVP in krepitev rednega sodelovanja članic pri vodenju politike (člen J.2). Določanje načel in smernic SZVP spada v pristojnost Evropskega sveta, katera prav tako odloča tudi o skupnih strategijah, ki naj jih Unija izvaja na področjih, kjer imajo države članice pomembne skupne interese. V skupnih strategijah pa se navedejo njihovi cilji, trajanje in sredstva, ki jih dajo na razpolago Unija in države članice (člen J.3).

²⁴Petersberške naloge so vojaške naloge EU in WEU, ki pokrivajo področja zagotavljanja in ohranjanja miru (peacemaking in peacekeeping), pa tudi humanitarna področja. Dogovorjene so bile junija 1992 v hotelu Petersberg pri Bonnu v Nemčiji na srečanju Sveta WEU, kjer so se države članice dogovorile o namestitvi določenih oboroženih sil pod avtoriteto WEU, ki bi delovale v skladu z omenjenimi nalogami.

Da bi odgovorili na znano vprašanje, ki ga je zastavil zunanji minister ZDA Henry Kissinger, ki se sprašuje, koga naj v primeru krize pokliče, če hoče govoriti z Unijo, so države članice s pogodbo ustanovile tudi novo institucijo Visokega predstavnika za zunanjo in varnostno politiko. Njegova naloga je »pomagati Svetu pri zadevah skupne zunanje in varnostne politike, zlasti s prispevanjem k oblikovanju, pripravi in izvajanju političnih odločitev, kadar je to primerno pa v imenu Sveta na zahtevo predsedstva vodi politični dialog s tretjimi osebami.« (Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts 1997)

Vse odločitve v okviru drugega stebra so države članice morale sprejeti soglasno in so obdržale pravico veta, uvedli pa so mehanizem »konstruktivne vzdržanosti«. Če članica Sveta uporabi ta mehanizem »ni zavezana izvajati odločitve, vendar soglaša, da je odločitev zavezujoča za Unijo. V duhu vzajemne solidarnosti se zadevna država članica vzdrži vseh dejanj, ki bi lahko nasprotovala ali ovirala delovanje Unije na podlagi te odločitve, druge države članice pa spoštujejo njeno stališče. Če člani Sveta, ki so se tako vzdržali, predstavljajo več kakor eno tretjino ponderiranih glasov v skladu s členom 148(2) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, odločitev ni sprejeta«, (Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts 1997)prav tako pa lahko posamezna članica uporabi veto, če presodi, da so s tem ogroženi njeni vitalni nacionalni interesi. Treba pa je poudariti, da omenjeni mehanizem ne velja za določbe člena J.7, ki govori o varnostni in obrambni dimenziji SZVP.

Kot sem že omenil, se večina določb glede varnostne in obrambne dimenzije v Amsterdamski pogodbi nahaja v členu J.7. V prvem odstavku²⁵ je beseda »eventualno« zamenjana za »postopno«, kar nakazuje na dejstvo, da razvoj skupne varnostne in obrambne politike že poteka, čeprav le-ta še nima oprijemljive forme. Omenjeni odstavek tudi poudarja, da je WEU sestavni del Unije, ki Unijo podpira pri oblikovanju

²⁵Člen J.7.1: »Skupna zunanja in varnostna politika zajema vsa vprašanja glede varnosti Unije, tudi postopno oblikovanje skupne obrambne politike skladno z drugim pododstavkom, ki bi lahko pripeljala do skupne obrambe, če bi Evropski svet tako odločil.« (Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts 1997)(Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts 1997)

obrambnih vidikov skupne zunanje in varnostne politike. »Unija zato pospešuje tesnejše institucionalne odnose z WEU, da bi se WEU omogočila vključitev v Unijo, če bi Evropski svet tako odločil.« (Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts 1997) Omenjeni odstavek vsekakor pomeni določen korak naprej pri razvoju varnostne in obrambne dimenzije, po drugi strani pa prikaže razhajanja članic Unije glede vloge WEU v Skupnosti in njenega razmerja do zveze NATO.

Amsterdamska pogodba pa je pomembna zlasti zaradi določitve vojaških operacij, kjer bi Unija lahko posredovala. Možno posredovanje je tako omejeno na tako imenovane Petersberške naloge, ki so bile vključene v pravni red skupnosti in vključujejo »humanitarne in reševalne operacije, naloge za ohranjanje miru in bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z ukrepi za vzpostavljanje miru«, v kolikor ne bodo posegale v odgovornost držav članic do Atlantskega zavezništva. (Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts 1997)

Kot glavni dosežek Amsterdamske pogodbe, ki je seveda samo amandmirala pogodbo iz Maastrichta, glede politične unije in v njenem okviru varnostne in obrambne dimenzije, zagotovo lahko po eni strani izpostavimo formalno vključitev SZVP in napovedane varnostne in obrambne dimenzije v strukturo Evropske Unije, po drugi strani pa definiranje zvrsti operacij (Petersberške naloge), katere bo lahko Unija izvajala. S tem je Unija dobila mehanizme za vplivanje na mednarodno dogajanje, prav tako pa lahko rečemo, da je naredila prvi korak proti preseganju Eyskensove teze, omenjene v uvodnem poglavju.

Kljub vsemu pa se države članice Unije v omenjenih pogodbah niso uspele dogovoriti o vzpostavitvi skupne varnostne in obrambne politike. Šele v zadnjih 18-ih mesecih 20. stoletja lahko zaznamo večje premike v korist SVOP, ki pa so bili zanimivo tako hitri, da je bilo videti da bo Amsterdam presežen, še preden je vstopil v veljavo v maju 1999²⁶.

²⁶Več o teh premikih v poglavju »Razvoj in stanje Skupne varnostne in obrambne politike«.

3.4.2 Lizbonska pogodba

Skoraj natanko 10 let po podpisu Amsterdamske pogodbe je sledil podpis Lizbonske pogodbe, ki je stopila v veljavo decembra 2009, po zaključeni ratifikaciji v vseh državah članicah Unije. Med najvidnejše spremembe lahko štejemo ukinitvev tristranske strukture Unije, pridobitev statusa pravne osebe in vzpostavitev nove funkcije (stalnega) predsednika Evropskega sveta.

Na področju Skupne zunanje in varnostne politike pa pogodba vzpostavlja nov položaj Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki de facto združuje položaj Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko s položajem evropskega komisarja za zunanje zadeve in si s prav tako na novo ustanovljenim položajem predsednika Evropskega sveta deli nalogo predstavljati Unijo na najvišji ravni. Omenjeni položaj Visokega predstavnika Unije od leta 2011 vodi tudi Evropsko službo za zunanje delovanje (EEAS), ki je bila prav tako ustanovljena z Lizbonsko pogodbo.

V skladu s pogodbo strateške interese in cilje Unije določa Evropski svet, ki o tem odloča s soglasjem na priporočilo Sveta EU. Svetu pa lahko Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in Komisija predložita skupne predloge, prvi s področja skupne zunanje in varnostne politike, druga pa s preostalih področij zunanje delovanja. (Pogodba o Evropski Uniji 2013)

4 RAZVOJ IN STANJE SKUPNE VARNOSTNE IN OBRAMBNE POLITIKE

Po petdesetih letih neuspehov in deklarativnih ciljih razviti Evropsko varnostno in obrambno politiko oziroma Evropsko obrambo, je bilo v zadnjem letu dvajsetega in v prvih letih enaindvajsetega stoletja narejenega več, kot prej v petdesetih letih skupaj. Kljub cilju razviti SVOP²⁷ v okviru relativno vzpostavljene SZVP mnogi niso verjeli v hitro oblikovanje SVOP, kljub temu, da bi bila to za EU pridobitev ene izmed najpomembnejših kompetenc v njeni zgodovini.

Vzrokov za te korenite premike je gotovo kar nekaj, vendar lahko z gotovostjo izpostavimo prihod laburistov na oblast v Veliki Britaniji v maju 1997. Velika Britanija, ki je bila tradicionalno proti razvoju varnostnih in obrambnih zmogljivosti Unije zaradi svojega posebnega razmerja do ZDA in posledično tudi do zveze NATO, je začela razvijati nov pristop do vprašanja Evropske varnosti. Kmalu je postalo jasno, da je »začela podpirati Evropsko iniciativo glede varnostne in obrambne politike in sicer na podlagi pričakovanj, da bi izboljšanje zmogljivosti Unije lahko okrepilo zvezo NATO in uravnotežilo Atlantsko zavezništvo.« (Salmon in Shepherd 2003, 65) K premikom pa so gotovo prispevali tudi dogodki v Bosni in na Kosovu, ki so nedvoumno pokazali, da Unija nujno potrebuje vojaške zmogljivosti, če želi učinkovito uresničevati svoje politike, ki jih izvaja v okviru SZVP.

Prvi znaki te spremenjene politike Velike Britanije so se pokazali že na srečanju Evropskega sveta oktobra 1998 v Porečah (Pörschach) v Avstriji, kjer je britanski premier Tony Blair izjavil, da v Evropi obstaja močna volja, da Unija prevzame večjo vlogo na področju varnostne politike. Izjavil je tudi, da izkušnje iz Kosova kažejo na to, da morajo Britanija in ostale članice v okviru Unije igrati ključno vlogo pri reševanju takšnih situacij in v skladu s tem povečati zmožnosti za usklajeno delovanje.

Omenjeni in podobnim izjavam s strani visokih Britanskih funkcionarjev je sledil podpis Skupne deklaracije o Evropski obrambi, ki sta jo decembra 1998 v St. Malo v

²⁷Maastrichtska in Amsterdamska pogodba

Franciji podpisali Francija in Velika Britanija na britansko-francoskem vrhunskem srečanju. Po mnenju Salmona in Shepherdja je bil ta dokument najpomembnejši dogodek v petdesetih letih debate o Evropskem varnostnem in obrambnem sodelovanju predvsem zaradi dejstva, da sta se dve vojaško najmočnejši državi Evrope dogovorili o okviru nadaljnjega razvoja Evropskega sodelovanja na področjih varnosti in obrambe. (Salmon in Shepherd 2003)

V deklaraciji državi skleneta, da je potrebno izpolniti določbe Amsterdamske pogodbe glede SZVP, v njenem okviru pa tudi določbe o skupni varnostni in obrambni politiki. V podporo SZVP »mora imeti Unija zmožnost avtonomne akcije podprte z kredibilnimi vojaškimi silami, ustrezne mehanizme za odločanje o uporabi teh sil ter pripravljenost za uporabo, v kolikor se odloči za posredovanje v mednarodnih krizah,« (Joint declaration on European defense 1998) kar kaže na kvalitativni premik, ki je pozornost držav usmeril iz »izgradnje institucij« (institution building) na izgradnjo vojaških zmogljivosti, katerih pomanjkanje je še danes glavni problem skupne varnostne in obrambne politike. Deklaracija tudi potrди glavno vlogo zveze NATO pri zagotavljanju evropske varnosti. Na kriznih žariščih, kjer se zveza NATO ne bo odzvala, pa predvidi prevzem odgovornosti s strani WEU, čeprav vloga WEU in njeno razmerje do Unije še nista jasno določena. (Joint declaration on European defense 1998)

St. Malo tako predstavlja pomemben mejnik, saj se je na srečanju izkristaliziral nov pristop Velike Britanije do evropske obrambe oz. evropske obrambne politike, ki ga je v Pörtschachu napovedal Tony Blair. Robert Hunter, bivši ambasador Združenih držav pri zvezi NATO, pa je dogodka v St. Malu opisal kot »kratke v vsebini, zato pa daljnosežne po politični pomembnosti«. (Jane`s Defense Weekly, 3. Marec 1999)

Na jubilejnem srečanju zveze NATO, ki je potekalo aprila 1999 v Washingtonu ob petdeseti obletnici obstoja, so predstavniki držav članic zveze sprejeli nov strateški koncept delovanja zavezništva, ki pomeni vrhunec preoblikovanja zveze, ki se je začelo s koncem hladne vojne, sprejeli medse tri nove članice iz srednje in vzhodne Evrope in – kar je relevantno – definirali novo razmerje med zvezo NATO in Evropsko Unijo²⁸.

²⁸O strateškem preoblikovanju zveze NATO glej več v: (Grizold 2002, 24-31)

Zveza NATO tako prepozna nov impetus glede Evropske obrambne identitete iz St. Malo, za katerega meni, da je koristen in bo pripomogel k vitalnosti Atlantskega zavezništva v 21. stoletju. V skladu s tem bo zveza NATO omogočila uporabo svojih vojaških zmogljivosti za operacije, ki bi jih vodila Unija. S tem bi se Uniji omogočilo izvajanje specifičnih vojaških operacij, kot so Petersberške naloge, skozi obstoječe strukture zveze NATO, pod pogojem, da se zveza NATO kot celota ne bi angažirala. (Washington Summit Communiqu 1999)Opazen je poudarek na operacijah, ki bi jih vodila EU, (ne WEU) kar po eni strani nakazuje na bolj neposreden odnos med obema organizacijama (EU in NATO)²⁹, po drugi strani pa se pojavi vprašanje nejasne vloge WEU, predvsem njene ukinitve oziroma absorpcije v EU. Premik k bolj neposrednemu razmerju pa bi lahko pomenil, da se Združene države zavedajo evropskih ambicij po bolj neodvisni varnostni in obrambni politiki, zato so evropskim članicam za njihovo delovanje ponudili strukture zveze NATO. Takšno razmerje bi seveda omogočilo vpletenost ZDA in posledično tudi kontrolo pri vseh vojaških operacijah Evropske Unije.

Srečanje Evropskega sveta v Kölnu je bilo priložnost za članice Unije, da spoznajo razliko med vojaškimi zmogljivosti ZDA na eni in članicami Unije na drugi strani, ki jo je razgalil konflikt na Kosovu. Med zračnimi operacijami so se morale Evropske članice zveze NATO skoraj v celoti zanesti na vojaška sredstva ZDA, pokazale pa so se pomanjkljivosti tudi na drugih področjih pa tudi vedno večji tehnološki prepad na vojaškem področju med ZDA in članicami EU. Zaradi omenjenih pomanjkljivosti so države članice EU v Kölnu sprejele dva pomembna ukrepa glede Evropske varnosti in obrambe:

- prenos določenih pristojnosti WEU na Evropsko Unijo, kar dejansko pomeni ustanovitev SVOP in
- imenovanje Javierja Solane na mesto Visokega predstavnika Unije za Skupno zunanjo in varnostno politiko, ki bi kot osebnost z visokim političnim profilom omogočil koherentnost in prepoznavnost SZVP.

V deklaraciji Evropskega sveta so se vlade držav članic Unije zavezale k skupni politiki na področjih varnosti in obrambe. V skladu s tem bo Unija razvila »zmožnost

²⁹Bolj neposreden odnos v smislu NATO-EU, namesto NATO-posamezne Evropske članice

avtonomne akcije podprte z kredibilnimi vojaškimi silami, ustrezne mehanizme za odločanje o uporabi teh sil ter pripravljenost za uporabo, v kolikor se odloči za posredovanje v mednarodnih krizah« (Presidency Conclusions: Cologne European council 1999) in bi se uporabile za delovanje v okviru Petersberških nalog. S to izjavo je bila ključna zaveza Velike Britanije in Francije iz St. Malo prenesena na raven Evropske Unije. V praksi je to pomenilo prenos določenih pristojnosti WEU na Unijo, ki bo »vsebovala tiste funkcije WEU, ki so nujne za izpolnjevanje svojih obveznosti v skladu s Petersberškimi nalogami.« V skladu s tem deklaracija predlaga vzpostavitev novih mehanizmov za sprejemanje odločitev:

- »redna (ad hoc) srečanja GAERC³⁰, ki bodo po potrebi vključevala tudi obrambne ministre;
- stalno telo s sedežem v Bruslju (Politični in varnostni odbor)³¹, sestavljen iz predstavnikov z političnimi/vojaškimi izkušnjami;
- EU vojaški odbor³², sestavljen iz vojaških predstavnikov, katerega naloga je svetovanje PSC;
- EU vojaški štab³³, ki bo vključeval tudi krizni center;
- drugi resursi, kot sta Satelitski center in Institut za varnostne študije« (Presidency Conclusions: Cologne European council 1999)

Ta telesa naj bi omogočila sprejemanje odločitev na področjih varnosti in obrambe pa tudi politično kontrolo in določanje strateških smernic za vojaške operacije, in bi bile prve skupne vojaške institucije v zgodovini EU. Deklaracija določi tudi ključna področja razvoja, ki so zbiranje informacij (intelligence), strateški transport in poveljniške strukture, vsebuje pa tudi spodbude za konsolidacijo Evropske vojaške industrije, s pomočjo katere bi zmanjšali tehnološki prepad med ZDA in Unijo. (Presidency Conclusions: Cologne European council 1999)

Nenazadnje pa se na srečanju dogovorijo tudi o imenovanju bivšega generalnega sekretarja zveze NATO Javierja Solane na mesto Visokega predstavnika za

³⁰GAERC: General Affairs and External Relations Council (Sestava Sveta EU za splošne zadeve in mednarodne odnose v času do sprejetja Lizbonske pogodbe)

³¹PSC – Political and Security Committee

³²EUMC – EU Military Committee

³³EUMS – EU Military Staff

Skupno zunanjo in varnostno politiko (HRCFSP), ki bo deloval v skladu z določbami Amsterdamske pogodbe. Imenovanje osebe z visokim političnim profilom je imelo predvsem namen prikazati Unijo kot skupnost, ki koherentno izvaja Skupno zunanjo in varnostno politiko.

Naslednji korak je bil narejen na zasedanju Evropskega sveta v Helsinkih, kjer so se države članice Unije dogovorile o potrebnih vojaških zmogljivostih Evropske varnostne in obrambne politike, bolj znanem kot Helsinški cilj³⁴. V skladu s tem se dogovorijo o vzpostavitvi multinacionalnih vojaških enot do leta 2003, ki bodo sposobne avtonomne izvedbe Evropske misije pod pogojem, da se zveza NATO ne bo angažirala. Te enote naj bi štejele med 50 in 60 tisoč pripadnikov, ki naj bi jih bila Unija sposobna v 60-ih dneh napotiti na krizno žarišče kjerkoli na svetu, za namen najmanj eno leto trajajoče vojaške operacije, ki bi bila seveda v skladu s Petersberško deklaracijo. Enote bodo tudi adekvatno opremljene s potrebnimi poveljniškimi in logističnimi strukturami, obveščevalnimi podatki, naknadno pa tudi s primernimi zračnimi in pomorskimi elementi. (Helsinki European council: Presidency Conclusions 1999)

Na zasedanju se dogovorijo tudi o podrobnostih novih političnih in vojaških organov, ki so bili predlagani na zasedanju v Kölnu. PSC bo tako sestavljen iz predstavnikov držav članic na ambadorskem nivoju, ukvarjal pa se bo z vsemi aspekti SZVP in SVOP, tudi pripravljanjem strateških smernic za morebitne Evropske operacije, nad katerimi bo izvajal tudi politično kontrolo. EUMC bo sestavljen iz vojaških predstavnikov načelnikov generalštabov, ki se bodo srečali tudi sami, če bo potrebno. Njihova naloga pa bo svetovanje PSC in usmerjanje oziroma dajanje navodil EUMS. Naloga EUMS pa bo pripraviti vojaške ekspertize in zagotoviti podporo, kar bo vključevalo tudi zgodnje opozarjanje, ovrednotenje kriznih situacij in strateško načrtovanje. Za časa določene operacije pa bo vzpostavljen tudi poseben ad hoc odbor, v katerem bodo imele svoje predstavnike tiste članice Unije, ki bodo prispevale sredstva za to določeno operacijo. Ta odbor bo deloval samo v času te določene

³⁴Helsinki Headline Goal

operacije in v namen te operacije, v njem pa bodo sodelujoče države to operacijo nadzorovale in oblikovale. (Helsinki European council: Presidency Conclusions 1999)

Do konca tisočletja je EU tako postavila institucionalni okvir za prihodnji razvoj SVOP, svojo pozornost pa je preusmerila v samo gradnjo vojaških zmogljivosti. V naslednjem letu sledi ustanovitev zgoraj omenjenih političnih in vojaških teles, ki so po ustanovitvi takoj začela z delom na katalogu sil, ki je del Helsinškega cilja. Katalog sil so obrambni ministri potrdili na zasedanju v Bruslju v novembru 2000, v njem pa so prikazani predvideni prispevki posameznih članic Unije k Evropskim silam za hitro posredovanje (ERRF – European Rapid Reaction Force). Skupaj so članice zbrale okoli 100 tisoč vojakov, 400 letal in 100 plovil (Salmon in Shepherd 2003, 75), kar lahko označimo za velik korak k razvoju potrebnih zmogljivosti, ki bi Uniji omogočila učinkovito intervencijo na kriznih žariščih po svetu.

Medtem ko je bil primarni cilj zasedanja v Nici predvsem reševanje institucionalnih vprašanj povezanih s širitvijo Unije, pa so se dotaknili tudi določenih vprašanj povezanih z SVOP. Glede tega članice ponovno potrdijo, da bodo večino pristojnosti WEU prenesle na Unijo, dogovorijo pa se tudi o prenosu dveh institucij WEU, in sicer Satelitskega centra v Torrejonu in Instituta za varnostne študije v Parizu. Za izvajanje SVOP je pomembnem predvsem satelitski center, ki je nujen pogoj za učinkovito izvajanje operacij. Na zasedanju se države članice Unije dotaknejo tudi novih institucij, ki so bile dogovorjene v Helsinkih (PSC, EUMC, EUMS), katere na zasedanju postanejo stalne (permanentne) institucije Evropske Unije. (Nice European Council: Presidency Conclusions 2000) V Nici pa države članice Unije tudi potrdijo sklepe jubilejnega zasedanja zveze NATO v Washingtonu, po katerem bo imela Unija dostop ko kapacitet zveze NATO za načrtovanje operacij in s tem povezan dostop do njenih sredstev in zmogljivosti.

Zasedanje v Nici pa je pomembno tudi zaradi zavezi držav članic Unije k izboljšanju zmogljivosti pri civilnih aspektih kriznega menedžmenta, za katerega so že na zasedanju Evropskega sveta v Feiri identificirali štiri ključna področja (policijska pomoč državam, okrepitev pravne države, okrepitev civilne administracije, civilna zaščita). Na teh področjih ima Unija namen vzpostaviti specifične zmogljivosti za

uporabo v operacijah, ki bi jih vodila Unija oziroma mednarodne organizacije kot so Združeni narodi. (Nice European Council: Presidency Conclusions 2000)

Naslednji korak naredijo članice Unije na zasedanju Evropskega sveta v Laeknu decembra 2001, kjer izjavijo, da so ERRF delno operativne. To de facto pomeni, da je Unija sposobna avtonomno izvajati nekatere operacije kriznega menedžmenta, kot so določene v Petersberški deklaraciji, vendar bo potreben nadaljnji razvoj zmogljivosti, da bo lahko prevzela vse Petersberške naloge. V izjavi nadalje poudarijo, da to ne pomeni ustanovitve Evropske vojske, ampak samo zmožnost Unije, da lahko ukrepa na področjih kriznega menedžmenta tam, kjer se zveza NATO kot celota ne želi angažirati. V skladu z nadaljnjim razvojem vojaških zmogljivosti pa potrdijo tudi Evropski načrt ukrepov za povečanje zmogljivosti (ECAP – European Capability Action Plan), s katerim pozovejo države članice k »prostovoljni mobilizaciji ukrepov za boljšo koordinacijo, tako nacionalnih kot multinacionalnih, ki bodo izboljšali obstoječe resurse in progresivno razvili potrebne zmogljivosti za Unijine operacije kriznega menedžmenta.« (Laeken European council: Presidency Conclusions 2001)

Na srečanju v Sevilli junija 2002 se v luči terorističnega napada na WTC predstavniki držav članic dogovorijo o nadaljnjem razvoju SVOP, predvsem o okrepitvi instrumentov in zmogljivosti, ki so potrebne za učinkovit boj proti terorizmu. Na zasedanju Evropski svet tudi pozdravi napredek glede implementacije SVOP, ki je Uniji omogočil, da je lahko sprejela odločitev o svoji prvi operaciji kriznega menedžmenta – Policijski misiji EU v Bosni in Hercegovini (EUPM). EUPM je tako »primer Evropske zaveze k stabilizaciji povojnih regij in vzpostavitvi pravne države v teh regijah.« (Seville European Council: Presidency Conclusions 2002) Srečanje pa je pomembno tudi zaradi ureditve financiranja Unijinih operacij kriznega menedžmenta. (Cameron 2007)

Vse od zasedanja Evropskega sveta v Nici so države članice Unije nadaljevale razvoj SVOP. Po terorističnem napadu na WTC in ameriško-britanski invaziji na Irak, ki je dodobra skrhalo odnose med Veliko Britanijo na eni in Francijo in Nemčijo na drugi strani³⁵, je Unija začela razvijati novo strategijo zunanje politike, ki bi pripravila strateški

³⁵Irak je pomenil dramatično poslabšanje odnosov predvsem med vladama Francije in Velike Britanije, ki sta bili med letoma 1998 in 2003 gonilni sili razvoja na področjih varnostne in obrambne politike. Domnevno je prišlo celo tako daleč, da je Francoski predsednik Chirac prepovedal svoji diplomatski

kontekst za nadaljnje ukrepe na področjih SZVP in SVOP. V tem času pa so se pojavile tudi različne iniciative za izboljšanje tako vojaških kot tudi civilnih komponent kriznega menedžmenta.

V decembru 2003 je na zasedanju Evropskega sveta v Bruslju HRCFSP Solana predstavil Evropsko varnostno strategijo (ESS – European Security Strategy), ki je določila prioritete SZVP, ki so bile v skladu z varnostnim okoljem po 11. septembru. V skladu s tem so v strategiji definirani številni globalni izzivi, kot so revščina, ekonomska medodvisnost in energetska odvisnost, kot glavne grožnje varnosti EU pa so navedeni naslednji glavni vidiki:

- terorizem;
- širjenje orožja za množično uničevanje;
- regionalni konflikti;
- države v razpadu;
- organizirani kriminal.(A secure Europe for a better world 2003)

Kot odgovor na te grožnje ESS predlaga tri strateške cilje:

- razširitev območja varnosti na okolico Evrope, z podpiranjem stabilnosti in dobrega vladanja v evropski bližnji okolici;
- okrepitev mednarodnega reda s pomočjo mednarodnih organizacij kot sta UN in WTO pa tudi regionalnih organizacij kot je OSCE;
- soočanje z vsako potencialno grožnjo z uporabo mešanice političnih, ekonomskih in vojaških sredstev.(A secure Europe for a better world 2003)

V juniju 2004 je na zasedanju Evropskega sveta v Bruslju Unija potrdila nove cilje za vojaške in civilne zmogljivosti, ki gradijo na temeljih Helsinškega cilja: »Pri krepitvi sposobnosti EU je bil dosežen konkreten napredek. Evropski svet odobrava "Globalni cilj 2010". Evropski svet tudi podpira Akcijski načrt za civilno krizno upravljanje in pozdravlja ukrepe za nadaljnje izboljšanje sposobnosti EU za vodenje

službi sodelovanje z Britanskimi kolegi pri nadaljnjem napredku SVOP. Več o tem glej v: (Dover 2007)(Dover 2007)

vojaških operacij hitrega odziva na področju kriznega upravljanja.« (Evropski svet v Bruslju: Sklepi predsedstva 2004)

V »Globalnemu cilju 2010« države članice znova potrdijo da je Unija globalni akter, ki je nase pripravljen prevzeti odgovornost za globalno varnost, katera mora biti zagotovljena na načelu multilateralizma v okviru Združenih narodov. V skladu s tem se države članice zavežejo, da se bo Unija do leta 2010 zmožna angažirati s hitrim in odločnim vojaškim oziroma civilnim posegom na področjih Petersberških nalog. Ključni element Globalnega cilja je torej zmožnost Unije posredovati na kriznem območju kot avtonomna sila oziroma kot del širše operacije (NATO ali UN). V skladu s tem določijo minimalne vojaške sile Unije, ki morajo biti učinkovite, kredibilne in koherentne in v velikosti bojne skupine (battlegroup). V Globalnem cilju določijo tudi specifične mejnike, ki jih je potrebno doseči do leta 2010:

- »do konca leta 2004 vzpostaviti civilno-vojaško celico v okviru EUMS, z zmožnostjo hitre vzpostavitve operacijskega centra za določeno operacijo;
- ustanovitev agencije na področjih razvoja obrambnih zmogljivosti, raziskovanja in oboroževanja (Evropska obrambna agencija) do konca leta 2004. Njena naloga pa bo tudi podpora pri izpolnjevanju identificiranih pomanjkljivosti na področju vojaške opreme;
- do leta 2005 implementacija Evropskega sodelovanja na področju strateškega zračnega transporta, ki bo do 2010 doseglo polno zmogljivost v podporo pričakovanih operacij;
- do leta 2007 razviti bojne skupine, ki bodo sposobne hitre namestitve na kriznih območjih, skupaj s sredstvi za strateški transport;
- do leta 2008 imeti dostop do letalonosilke, skupaj s pripadajočimi letali in spremljevalnimi ladjami;
- izboljšati delovanje na vseh področjih operacij EU, z razvojem kompatibilnosti in povezljivosti vse komunikacijske opreme tako na zemlji kot v vesolju do leta 2010.« (Headline goal 2010 2004)

Obdobje med leti 1992 in 2003 zaznamuje sprememba odnosa članic Unije glede razvoja obrambne in varnostne vloge EU. Kot bo temeljiteje opisano v

naslednjem poglavju, so države članice razvile institucionalni okvir, ki je potreben za učinkovito vodenje vojaških in civilnih operacij. S podpisom deklaracij iz St. Malo in v Kölnu so Evropske države tako izkazale večjo pripravljenost za tesnejšo integracijo in obširnejše sodelovanje tudi na področju varnostne in obrambne politike, kar so dokazale z dogovorom o ustanovitvi treh novih institucij SVOP (PSC, EUMC, EUMS).

V naslednjih letih, predvsem pa po zasedanju Evropskega sveta v Helsinkih, se je večina napredka glede SVOP osredotočala na izboljšanje vojaških in civilnih zmogljivosti kriznega menedžmenta. V skladu s tem so države članice v Helsinškem cilju napovedale vzpostavitev Evropskih sil za hitro posredovanje do konca leta 2003, ki bodo sposobne avtonomne izvedbe operacij v okviru, ki jih določa Petersberška deklaracija. Po ameriško-britanski invaziji na Irak, ki je skrhalo odnose tudi med državami članicami Evropske Unije, pa se je napredek pri razvoju SVOP upočasnil. V tem obdobju je iniciativo prevzel HRCFSP Solana, ki je predstavil Evropsko varnostno strategijo, v kateri so opredeljene poglobitve grožnje varnosti Unije in določeni strateški cilji, s katerimi bo Unija poizkušala te grožnje odstraniti. V zadnjih letih pa članice Unije skušajo odpraviti različne pomanjkljivosti, ki so jih opredelile ob temeljitem pregledu doseženega napredka pri vzpostavljanju ERRF. V Globalnem cilju 2010 so tako opredeljene poglobitve naloge Unije na področju SVOP, ki jih mora Unija izpolniti. Nekatere od nalog so že rešene, kot sta recimo vzpostavitev Evropske obrambne agencije in vzpostavitev civilno-vojaške celice v okviru EUMS, naloge na področju vojaških kapacitet in poveljniških struktur pa so se izkazale za precej trši oreh. Medtem ko je bil napredek praviloma opazen, pa so se pojavili tudi dvomi glede potencialnega podvajanja zmogljivosti med EU in zvezo NATO, ki so bili najopaznejši pri vzpostavljanju poveljniških in načrtovalnih struktur Unije.

S podpisom Lizbonske pogodbe so Evropsko varnostno in obrambno politiko preimenovali v Skupno varnostno in obrambno politiko in je v skladu s pogodbo sestavni del SZVP. Uniji zagotavlja operativno sposobnost, oprto na civilna in vojaška sredstva, katera lahko Unija uporablja pri misijah zunaj svojih meja za ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov. Te misije so opredeljene kot »skupne operacije razoroževanja, humanitarne in reševalne misije, vojaško svetovanje in pomoč, misije za

preprečevanje sporov in ohranjanje miru, bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z vzpostavljanjem miru in po konfliktno stabilizacijo. Vse te misije lahko prispevajo k boju proti terorizmu, skupaj s pomočjo tretjim državam v boju proti terorizmu na njihovih ozemljih.« Za izvajanje teh misij se uporabijo zmogljivosti, ki jih zagotovijo države članice. (Pogodba o Evropski Uniji 2009)

Nova je tudi določba, da Skupna varnostna in obrambna politika vključuje postopno oblikovanje skupne obrambne politike Unije. Ta naj bi vodila do skupne obrambe, če Evropski svet soglasno tako odloči. Vendar pa politika Unije naj ne posega v posebno naravo varnostne in obrambne politike posameznih držav članic in naj spoštuje obveznosti iz Severnoatlantske pogodbe tistih držav članic, ki vidijo uresničevanje svoje skupne obrambe v Severnoatlantski zvezi (NATO), ter je združljiva s skupno varnostno in obrambno politiko, vzpostavljeno v tem okviru. Države članice dajo Uniji na razpolago civilne in vojaške zmogljivosti za izvajanje skupne varnostne in obrambne politike za uresničevanje ciljev, ki jih opredeli Svet. Države članice, ki med seboj ustanovijo večnacionalne sile, pa lahko te sile dajo na razpolago tudi za skupno varnostno in obrambno politiko. (Pogodba o Evropski Uniji 2009)

Lizbonska pogodba je tudi pripeljala do ukinitve Zahodnoevropske Unije (WEU) v letu 2010, saj je ta postala odveč z vključitvijo solidarnostne klavzule neposredno v Lizbonsko pogodbo: »V primeru oboroženega napada na ozemlje države članice, ji morajo druge države članice v skladu z 51. členom Ustanovne listine Združenih narodov zagotoviti pomoč in podporo z vsemi razpoložljivimi sredstvi. To ne vpliva na posebno naravo varnostne in obrambne politike posameznih držav članic.« (Pogodba o Evropski Uniji 2009)

4.1 Institucionalni okvir Skupne varnostne in obrambne politike

To poglavje se posveča institucionalnim vidikom SVOP, v njem pa bodo opisane strukture, ki omogočajo njeno učinkovito izvajanje. Večina opisanih institucij je bila

predlagana v Amsterdamski pogodbi in na zasedanju Evropskega sveta v Kölnu, potrjena pa na sledečih srečanjih v Helsinkih in v Nici.

Na področju Skupne varnostne in obrambne politike, tako kot na vseh področjih Unije, ključne politične in strateške usmeritve sprejema Evropski svet, ki je sestavljen iz šefov držav članic Unije, sestaja pa se praviloma dvakrat na leto. Odločitve se v Evropskem svetu sprejemajo s konsenzom, ki se nato zapišejo v sklepe predsedstva, ki so praviloma najpomembnejši politični dokumenti Unije.

Kot je bilo že večkrat omenjeno spada SVOP pod okrilje SZVP čeprav so člani, ki jo definirajo, v Lizbonski pogodbi prestavljeni v ločeno sekcijo. Institucija, ki je pristojna za sprejemanje odločitev glede SVOP je Svet Unije v sestavi FAC (Foreign Affairs Council), ki ga sestavljajo ministri za zunanje zadeve, praviloma pa tudi ministri za obrambo držav članic Unije. Svetu v sestavi FAC predseduje Visoki predstavnik, kar je posebnost glede na ostale sestave, katerim predseduje ustrezen minister iz države članice, ki trenutno predseduje Svetu. V pomoč Svetu delujeta tudi Odbor stalnih predstavnikov (COREPER), ki je pristojen za operativno delo Sveta, in generalni sekretariat Sveta.

4.1.1 Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko

»Mr. CFSP«, ki je bil vpeljan z Amsterdamsko pogodbo in je bil zasnovan kot odgovor na Kissingerjevo dilemo, koga naj v primeru krize pokliče, če želi govoriti z Unijo, se v skladu z Lizbonsko pogodbo nadomesti z Visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. »Novi« Visoki predstavnik v en položaj združi »starega« Visokega predstavnika in Komisarja za zunanje odnose, s tem pa kreira eno samo politično funkcijo pod katero so združeni vsi organi pristojni za zunanje odnose.

Kot že omenjeno zgoraj Visoki predstavnik predseduje Svetu Unije v sestavi FAC, prispeva k oblikovanju in izvaja Skupno zunanjo in varnostno politiko: »Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki predseduje Svetu za zunanje zadeve, s svojimi predlogi prispeva k oblikovanju skupne zunanje in varnostne politike in zagotavlja izvajanje sklepov, ki sta jih sprejela Evropski svet in Svet.« (Pogodba o Evropski Uniji 2009)

Poleg tega je naloga Visokega predstavnika tudi predstavljanje Unije navzven: »Visoki predstavnik zastopa Unijo v zadevah, povezanih s skupno zunanjo in varnostno politiko. V imenu Unije vodi politični dialog s tretjimi stranmi in izraža stališča Unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah.« (Pogodba o Evropski Uniji 2009) Pri tem mu je v pomoč na novo ustanovljena Evropska služba za zunanje delovanje: »Visokemu predstavniku pri izpolnjevanju njegovih nalog pomaga Evropska služba za zunanje delovanje. Ta služba opravlja svoje delo v sodelovanju z diplomatskimi službami držav članic in jo sestavljajo uradniki iz ustreznih oddelkov generalnega sekretariata Sveta in Komisije ter napoteno osebje iz nacionalnih diplomatskih služb.« (Pogodba o Evropski Uniji 2009)

Pri misijah v tujini, pri katerih lahko Unija uporabi civilna in vojaška sredstva, pa je naloga Visokega predstavnika, da pod nadzorom Sveta in v tesnem sodelovanju s Političnim in varnostnim odborom skrbi za usklajevanje civilnih in vojaških vidikov takšnih ukrepov. (Pogodba o Evropski Uniji 2009)

4.1.2 Politični in varnostni odbor

Politični in varnostni odbor je osrednji element Evropske varnostne in obrambne politike. Prvič je bil omenjen na zasedanju Evropskega sveta v Kölnu, dogovorjen na zasedanju v Helsinkih, v institucionalni okvir Unije pa je bil kot stalna institucija Unije vpeljan na zasedanju v Nici. Sestavljen je iz nacionalnih predstavnikov na ambadorskem nivoju držav članic Unije in se dvakrat tedensko ukvarja z vsemi aspekti SZVP, torej tudi SVOP, njegove naloge pa so:

- v skladu z določili 207. člena TEU PSC spremlja in sledi mednarodnim razmeram, ki spadajo v okvir SZVP. Na podlagi zbiranja mnenj nato pomaga Svetu pri oblikovanju in definiranju SZVP;
- na zahtevo Sveta ali po lastni presoji spremlja izvajanje dogovorjene politike in pregleduje osnutke sklepov GAERC na področju SZVP;
- pripravlja in oblikuje smernice ostalim odborom v zadevah SZVP;
- vojaškemu odboru podaja smernice in sprejema njegova priporočila in mnenja; po potrebi se zasedanja PSC lahko udeleži tudi predsednik vojaškega odbora, ki vzdržuje hierarhično povezavo z vojaškim štabom;

- odboru za civilni krizni menedžment na področju SZVP podaja smernice in obnem sprejema njegove informacije, priporočila in mnenja;
- PSC ima pomembno vlogo tudi pri posvetovanju in izmenjavi mnenj z zvezo NATO in vodenju političnega dialoga Unije s tretjimi državami;
- pripravlja forume, kjer države članice Unije v ožji (15 + 6) ali razširjeni (15 + 15) sestavi razpravljajo o zadevah in vprašanih SVOP;
- pod vodstvom Sveta je odgovoren za razvoj vojaških zmogljivosti v skladu z vrsto kriznih razmer, v katerih bo Unija delovala; v povezavi z razvojem vojaških zmogljivosti upošteva mnenja vojaškega odbora in vojaškega štaba. (Nice European Council: Presidency Conclusions 2000)

V primeru operacije kriznega menedžmenta pa bo PSC izvajal pod nadzorom Sveta politično kontrolo in strateško vodenje operacije. V skladu s tem bo pripravil evalvacijo strateških vojaških možnosti za operacijo in načrta operacije, ki jo bo posredoval Svetu, kateri ima pristojnost, da začne operacijo v okviru skupnega ukrepa Unije. (Pogodba o Evropski Uniji 2009)

4.1.3 Vojaški odbor EU

S pogodbo iz Nice je bil prav tako ustanovljen Vojaški odbor Unije, ki je sestavljen iz predstavnikov obrambnih ministrstev posameznih držav članic Unije³⁶ in je podrejen Visokemu predstavniku in Političnemu in vojaškemu odboru (PSC). Je najvišje vojaško telo Unije, katerega poslanstvo je zagotavljanje Visokemu predstavniku in PSC vojaške nasvete in priporočila glede vseh vojaških zadev Unije in izvajanje vojaškega vodenja vseh vojaških aktivnosti v okviru Unije. Njegove funkcije so prav tako opredeljene v Niški pogodbi:

- je vir vojaških nasvetov, ki so doseženi s konsenzom;
- je forum za vsakršno vojaško posvetovanje in kooperacijo med državami članicami Unije na področjih preprečevanja konfliktov in kriznega menedžmenta;

³⁶Praviloma kar iz načelnikov generalštabov posameznih članic Unije

- na zahtevo PSC ali na lastno iniciativo zagotavlja vojaške nasvete in izdaja priporočila PSC in deluje v skladu s smernicami, ki mu jih določi PSC.

V situacijah kriznega menedžmenta EUMC po navodilu PSC naroči EUMS, da pripravi seznam vojaških opcij za določeno operacijo, ki ga EUMC nato preuči in posreduje evalvacijo načrta in svoje predloge PSC. Med določeno operacijo pa EUMC nadzira izvajanje in vodenje vojaških operacij. (Nice European Council: Presidency Conclusions 2000)

4.1.4 Vojaški štab EU

V Nici so se države članice dogovorile tudi o vzpostavitvi EUMS, ki v okviru struktur Sveta zagotavlja vojaške ekspertize in podporo SVOP, vključno z vodenjem vojaških operacij kriznega menedžmenta pod poveljstvom EU. Strukturno je podrejen neposredno Visokemu predstavniku, kateremu pripravlja zahtevane vojaške ekspertize in vojaškimi zmogljivostmi, ki so na razpolago Uniji, prav tako pa je tudi del EEAS. V obdobju miru so njegove glavne naloge zgodnje opozarjanje, ocenjevanje razmer in strateško načrtovanje za izvajanje Petersberških nalog, poleg teh pa so njegove funkcije še:

- pod vodstvom EUMC zagotavlja telesom EU in še posebej Visokemu predstavniku vojaške ekspertize;
- s pomočjo nacionalnih in multinacionalnih obveščevalnih zmogljivosti nadzira potencialna krizna žarišča;
- strateško načrtovanje vojaških aspektov za Petersberške naloge;
- identificira in katalogizira evropske nacionalne in multinacionalne sile za operacije pod Evropskih poveljstvom v koordinaciji z zvezo NATO;
- prispeva k razvoju in pripravi (vključno z usposabljanjem in urjenjem) nacionalnih in multinacionalnih sil, ki so na razpolago Uniji;
- programiranje, načrtovanje, vodenje in ocenjevanje vojaških aspektov kriznega menedžmenta Unije.

V primeru operacije kriznega menedžmenta se pristojnosti EUMS razširijo na razvijanje in postavljanje prioritet glede strateških možnosti določene operacije, ki jih

posreduje EUMC. Poleg tega v sodelovanju z nacionalnimi štabi in, če je primerno, z zvezo NATO identificira vojaške sile, ki bi lahko bile uporabljene v operaciji pod poveljstvom Unije. V primeru takšne operacije pa pod poveljstvom EUMC nadzira situacijo in pripravlja strateške analize, v katerih so opredeljene opcije Unije glede napredka operacije. (Nice European Council: Presidency Conclusions 2000)

4.1.5 Evropska obrambna agencija

S skupnim ukrepom Sveta EU je bila julija 2004 na podlagi strateških smernic Evropske varnostne strategije ustanovljena Evropska obrambna agencija, ki deluje pod vodstvom in političnim nadzorom Sveta Unije, kateremu predloži redna poročila in od katerega redno prejema smernice. Cilji Evropske obrambne agencije, ki je kot omenjeno v pristojnosti Sveta in odprta za sodelovanje vseh držav članic Unije, so:

- razvijanje obrambnih zmogljivosti na področju kriznega upravljanja;
- pospeševanje in krepitev sodelovanja pri evropski oborožitvi;
- krepitev baze evropske obrambne industrije in tehnologije;
- vzpostavljanje konkurenčnega evropskega trga obrambne opreme, kot tudi spodbujanje raziskav v povezavi z raziskovalnimi dejavnostmi Skupnosti, če je to primerno, namenjenih vodenju strateških tehnologij za bodoče obrambne in varnostne zmogljivosti in s tem krepitev evropskega industrijskega potenciala na tem področju. (Skupni ukrep Sveta 2004/551/SZVP o ustanovitvi Evropske obrambne agencije 2004)

V skladu s skupnim ukrepom Sveta ima EDA status pravne osebe. Agencijo vodi Visoki predstavnik, ki je odgovoren za »splošno organiziranost in delovanje agencije in zagotavlja, da izvršilni direktor izvaja smernice Sveta in odločitve usmerjevalnega odbora in mu poroča.« (Skupni ukrep Sveta 2004/551/SZVP o ustanovitvi Evropske obrambne agencije 2004) Organ odločanja EDA je Usmerjevalni odbor, ki ga sestavljajo po en predstavnik vsake sodelujoče države članice (na stopnji obrambnega ministra oziroma njegovega predstavnika) in en predstavnik Evropske komisije, deluje pa v skladu s smernicami Sveta. Usmerjevalni odbor za dobo treh let imenuje izvršilnega direktorja, ki je vodja osebja agencije in deluje pod vodstvom Visokega predstavnika v skladu z odločitvami odbora, odgovoren pa je za »nadzor in usklajevanje funkcionalnih

enot za zagotovitev vsesplošne medsebojne povezanosti.« (Skupni ukrep Sveta 2004/551/SZVP o ustanovitvi Evropske obrambne agencije 2004)

Čeprav je EDA odprta za sodelovanje vsem državam članicam Unije, pa ima le nekaj držav Unije³⁷ močno vojaško industrijo, kateri je sodelovanje na področju oboroževanja še posebej v interesu, kar pomeni, da so ostale države Unije predvsem potrošniki oziroma kupci vojaške opreme. Pri projektu EDA pa ne sodeluje Danska, ki ima »opt-out« iz vseh zadev SZVP, vključno z SVOP.

4.2 Zmogljivosti Evropske varnostne in obrambne politike

Če je bil namen prejšnjih dveh podpoglavij opisati zgodovinski razvoj Evropske varnostne in obrambne politike oziroma pogledati institucionalni okvir, v katerem deluje, je cilj pričujočega poglavja preveriti dejanske zmogljivosti, ki so na razpolago temu institucionalnemu okvirju oziroma izvrševanju te politike. Kot sem omenil zgoraj, so države članice Unije institucionalni okvir SVOP začele graditi na zasedanju Evropskega sveta v Kölnu, samim zmogljivostim pa so se začele posvečati na zasedanju v Helsinkih.

Zasedanje v Helsinkih je na nek način potrdilo, da so se članice Unije nekaj naučile iz neustreznega odziva Unije oziroma Evropskih držav v konfliktih na Balkanu in v Iraku v prvi zalivski vojni. Teroristični napadi na New York, London in Madrid so naknadno potrdili spremenjeno varnostno okolje, v katerem grožnjo kontinentalnih svetovnih vojn nadomesti asimetrično delovanje mnogih manjših celic, ki se pojavljajo tudi znotraj samih držav oziroma znotraj Unije. Po negativni oceni za Evropske vojaške zmogljivosti so namreč nekatere države začele oziroma nadaljevale strukturne reforme v svojih nacionalnih vojaških silah, kot sta profesionalizacija vojske in zmanjšanje števila vojaškega osebja, kar je privedlo do večje odzivnosti in fleksibilnosti. Podoben trend zasledimo tudi pri gradnji vojaških zmogljivosti za uporabo v okviru SVOP, kjer lahko kot aktualni cilj opredelimo vzpostavitev hitro odzivnih, fleksibilnih in visoko

³⁷Francija, Velika Britanija, Nemčija, Italija, Švedska in Španija

usposobljenih manjših enot v velikosti bojne skupine (okoli 1500 vojaškega osebja). (Headline goal 2010 2004)

Čeprav sem se v nalogi do sedaj osredotočal predvsem na razvoj vojaškega vidika SVOP in sem civilnega le bežno omenil, pa je treba poudariti, da je SVOP sestavljena iz treh komponent, od katerih je vsaka namenjena specifičnim situacijam in ciljem Unije:

- vojaški krizni menedžment;
- civilni krizni menedžment in
- preprečevanje konfliktov.

4.2.1 Zmogljivosti vojaškega kriznega menedžmenta

Na zasedanju Evropskega sveta v Helsinkih so države članice Unije v okviru Helsinškega cilja opredelile načrt za izgradnjo vojaških zmogljivosti. V skladu s tem naj bi do leta 2003 vzpostavili na podlagi prostovoljnega sodelovanja držav članic Unije vojaško silo, ki bi štela med 50000 in 60000 oseb in bi bila sposobna izvajati naloge opredeljene s Petersberško deklaracijo. Te sile naj bi bile vojaško avtonomne, torej z vsemi potrebnimi poveljniškimi, logističnimi in podpornimi strukturami kot tudi sredstvi za obveščevalno dejavnost, po potrebi pa bi bili opremljeni tudi s primernimi zračnimi in pomorskimi elementi. Države članice naj bi bile sposobne namestiti te sile v polni zmogljivosti v 60-ih dneh, poleg tega pa bi morale zagotoviti manjše elemente za hitro posredovanje, ki bi bili v stalnem stanju pripravljenosti. Ker bi te sile morale biti sposobne ostati na kriznem žarišču vsaj eno leto, pa so se dogovorili tudi o vzpostavitvi rezervne sile in podpornih elementov na nižji stopnji pripravljenosti, ki bi zagotavljale zamenjave za prvotno nameščene enote. (Helsinki European council: Presidency Conclusions 1999)

Poleg tega so se na zasedanju dogovorili tudi o kolektivnih ciljih na področjih poveljevanja, obveščevalne dejavnosti in strateškega transporta, ki so opredeljeni kot:

- razvoj in koordinacija nadzornih struktur in vojaških sredstev za zgodnje opozarjanje;
- odprtje že obstoječih skupnih poveljstev za oficirje drugih držav članic Unije;

- okrepiti zmogljivosti za hitro posredovanje že obstoječih Evropskih multinacionalnih sil;
- ustanoviti Evropsko poveljstvo za zračni transport;
- povečati število sil za hitro posredovanje, in;
- izboljšati zmogljivosti za strateški pomorski transport. (Helsinki European council: Presidency Conclusions 1999)

Na podlagi Helsinškega cilja so v novembru 2000 izdelali katalog sil, v katerem so navedeni prispevki posameznih držav članic k skupnim vojaškim zmogljivostim Unije. Naslednje leto je Evropski svet v Laeknu formalno sprejel deklaracijo o delni operativni pripravljenosti sil za hitro posredovanje, v maju 2003 pa je Svet Unije potrdil možnost Unije za izvajanje operacij v celotnem spektru Petersberških nalog. Na zasedanju so opredelili tudi področja, ki so jih označili za kritična oziroma pomanjkljiva, med njih pa spadajo poveljniške strukture, transport, komunikacije, obveščevalna dejavnosti in logistika.

Prispevek posameznik držav članic do maja 2002 je prikazan v spodnji tabeli, pri čemer je treba poudariti, da to ni Evropska vojska, ampak morebiten prispevek posameznih držav članic Unije k skupni operaciji kriznega menedžmenta Evropske Unije:

Tabela 4.1: Prispevek držav članic Unije k ERRF

Država	Kopenske enote	Pomorske enote	Zračne enote
Avstrija	1 mehanizirani bataljon 1 bataljon lahke pehote 1 RKBO enota	/	1 eskadrija transportnih helikopterjev
Belgija	1 mehanizirana brigada	2 fregati 1 odstranjevalec min	24 F-16 lovcev 8 C-130 in 2 Airbus transportna letala
Danska	Opt-out	Opt-out	Opt-out
Finska	1 mehanizirani bataljon 1 inženirski bataljon	1 odstranjevalec min	/
Francija	12000 vojakov v različnih sestavah – mehanizirani, lahka pehota, zračno-prevozna, amfibijska.	2 bojni skupini, vsaka z nuklearno podmornico, 4 fregatami, 3 podpornimi ladjami. Ena bojna skupina vsebuje tudi letalonosilko z 22 letali. Odstranjevalci min	75 bojnih letal 8 zračnih tankerjev 3 transportna letala dolgega dosega 24 transportnih letal srednjega dosega CSAR helikopterji

Nemčija	18000 vojakov na ravni divizij in brigad vključno z oklepnimi, zračno-obrambnimi, pehotnimi poveljstvi 7 bojnih bataljonov	13 bojnih ladij	6 bojnih eskadrilj z 93 letali 8 eskadrilj SAM Zračni transport
Grčija	1 mehanizirana brigada 1 bataljon lahke pehote	Spremljevalne ladje 1 podmornica	42 bojnih letal 4 transportna letala 1 SAM bataljon 1 eskadrilja SHORAD 1 eskadrilja bojnih helikopterjev 1 eskadrilja transportnih helikopterjev
Irska	1 bataljon lahke pehote 1 četa specialnih enot	/	/
Italija	12500 vojakov Specialne enote 1 RKBO četa	1 bojna skupina z letalonosilko, rušilcem, 3 fregatami, 4 patruljnimi čolni, 1 podmornico, 4 odstranjevalci min	26 bojnih letal Tornado in AMX 6 CSAR helikopterjev 4 C-130J transportna letala 9 taktičnih transportnih letal 2 zračna tankerja 2 SHORAD enoti
Luksemburg	1 izvidniška četa	/	1 A400M transportno letalo
Nizozemska	1 mehanizirana brigada 1 zračno-transportna brigada 1 amfibijski bataljon	Fregate za zračno obrambo in poveljevanje Večnamenske fregate	1 do 2 eskadrilji lovcev F-16 Transportna letala SAM eskadrilje
Portugalska	1 pehotna brigada, vključno z izvidniškimi, oklepnimi, artilerijskimi, inženirskimi, logističnimi, vojaško policijskimi elementi	1 fregata 1 podmornica 1 podpora ladja	1 eskadrilja 12 F-16 lovcev 4 C-130 transportna letala 12 C-212 taktični transporti 4 transportni helikopterji
Španija	1 brigada 1 gorska enota 1 bataljon lahke pehote	1 bojna skupina z letalonosilko, 2 fregatama in podpornimi ladjami 1 podmornica 1 odstranjevalec min	1 eskadrilja Mirage F-1 1 eskadrilja F/A-18 6 transportnih letal
Švedska	1 bataljon mehanizirane pehote	2 korveti 1 podpora ladja	4 JAS 39 Gripen večnamenski lovci 4 C-130 transportna letala
Velika Britanija	1 oklepna ali mehanizirana brigada v velikosti 12500 vojakov	1 letalonosilka 2 SSN podmornici 4 rušilci ali fregate Podporne ladje	72 bojnih letal 28 podpornih letal (tankerji, strateški transport, transportni helikopterji Chinook in Merlin)

Vir: (Robinson 2002).

Po sprejetju Evropske varnostne strategije v decembru 2003 je Unija sprejela nov Glavni cilj 2010, ki gradi na zmogljivostih zagotovljenih s Helsinškim ciljem. Okvirni cilj Unije je, da bi bila »do 2010 sposobna hitre in odločne akcije, ki bi temeljila na

koherentnem pristopu k celotnemu spektru operacij kriznega menedžmenta, ki jim pravno podlago zagotavlja TEU.« (Headline goal 2010 2004) V skladu s tem so pripravili pet možnih scenarijev, pri katerih bi lahko Unija posredovala:

- ločitev sprtih strani s silo;
- stabilizacija, obnova in vojaško svetovanje tretjim državam;
- preprečevanje konfliktov;
- evakuacija;
- nudenje pomoči humanitarnim operacijam.

Na podlagi teh scenarijev so pristojne institucije razvile katalog zahtev, ki je na nek način seznam zmogljivosti, v katerem so opredeljeni tipi enot, sredstva in resursi, ki jih potrebuje Unija za učinkovito spoprijemanje s temi scenariji. Na podlagi kataloga zahtev so države članice Unije leta 2007 opredelile katalog sil, v katerem so navedle vojaške zmogljivosti, ki bi jih lahko dale na razpolago Uniji. Katalog sil je postavil temelje za identificiranje pomanjkljivosti Unije na posameznih področjih kriznega menedžmenta, ki so jih države članice v novembru 2007 opredelile v katalogu napredka. Poleg prispevka EUMC je katalog napredka ključni prispevek k oblikovanju načrta za razvoj zmogljivosti, ki ga opredelijo države članice Unije s pomočjo EDA in EUMC in je ena izmed komponent, ki vodijo k dolgoročnemu cilji Unije – zagotoviti konvergenco razvoja vojaških zmogljivosti posameznih držav članic Unije. Postopek razvoja vojaških zmogljivosti je grafično prikazan v spodnji tabeli:

Tabela 4.2: Proces razvoja zmogljivosti



Vir: Development of European military capabilities (2009).

Ključni cilj Glavnega cilja 2010 pa je bilo izboljšanje enot za hitro posredovanje. V skladu s tem je januarja 2007 Unija objavila, da je dosegla polno operativno zmogljivost za sočasno izvajanje vojaških operacij kriznega menedžmenta v velikosti »bojne skupine«³⁸ (okoli 1500 vojakov). Od takrat so se države članice medsebojno uskladile, tako da sta v vsakem trenutku Uniji na voljo dve bojni skupini, ki morata biti sposobni avtonomnega delovanja na kriznem področju za obdobje 30 dni, oziroma največ 120 dni ob naknadni pridobitvi potrebnih zalog in sredstev. Bojne skupine so v stanju pripravljenosti 6 mesecev, v tem času pa morajo biti sposobne začeti implementirati določeno misijo v 10-ih dneh od odobritve Sveta EU. (Development of European military capabilities 2009)

³⁸EU Battlegroups

Države članice pa so v okviru EUMC januarja 2009 opravile še revizijo koncepta sil za hitro posredovanje, ki je bila potrjena v PSC v aprilu. Revidiran koncept na novo opredeli odzivni čas enot, ki po novem znaša med 5 in 30 dni.

»Bojne skupine« so in ostajajo pomemben del SVOP, saj predstavljajo pravzaprav edine vojaške zmogljivosti Unije za operacije(vojaškega) kriznega menedžmenta. Evropski svet v svojih zaključkih glede SVOP tako potrdi svojo zavezo k krejitvi »bojnih skupin«, ki naj bodo »zmožne hitre in učinkovite namestitve za operacije po celotnem spektru kriznega menedžmenta. (EU Battlegroups 2013)

4.2.2 Zmogljivosti civilnega kriznega menedžmenta

Kot začetek gradnje zmogljivosti civilnega kriznega menedžmenta lahko označimo zasedanje Evropskega sveta v Feiri leta 2000, kjer se države članice Unije dogovorijo glede prioritete civilnega aspekta kriznega menedžmenta:

- policijska pomoč državam;
- okrepitev pravne države;
- okrepitev civilne administracije in
- civilna zaščita (Nice European Council: Presidency Conclusions 2000)

Na teh področjih se lahko specifične zmogljivosti uporabijo tako pri avtonomnih operacijah Unije kot tudi pri operacijah širših mednarodnih organizacij, kot so združeni narodi. V skladu s temi prioritetami so države članice Unije do konca leta 2004 prispevale naslednja sredstva:

Policijska pomoč državam – cilj Unije je avtonomno izvajanje vsakršne policijske operacije. To pomeni, da lahko policijske enote Unije svetujejo, nudijo asistenco in urijo lokalne policijske enote, kot tudi same prevzamejo odgovornost za vzpostavljanje reda in miru v določeni državi. Države članice so za te naloge prispevale skupaj več kot 5000 policistov, od katerih jih je do 1400 v stanju pripravljenosti in lahko posredujejo v manj kot 30-ih dneh kjerkoli v svetu.

Okrepitev pravne države–na tem področju se dejavnosti Unije usmerjajo v podporo policijskim silam, njihov namen pa je obnoviti kredibilnost lokalnim policijskim enotam

ali enotam Unije z zagotavljanjem funkcionalnega pravosodnega sistema. V skladu s tem so države članice Unije prispevale 631 pravosodnih organov za delovanje v operacijah civilnega kriznega menedžmenta, ki obsegajo sodnike, tožilce in advokate.

Okrepitev civilne administracije—v sklopu civilne administracije je Unija namenila določene strokovnjake, ki so sposobni izvajati naloge civilne administracije v kontekstu operacij kriznega menedžmenta. Te naloge zajemajo nadzor nad izvedbo volitev, nadzor nad spoštovanjem človekovih pravic, pobiranje davkov, vzpostavljanje izobraževalnega sistema in vzpostavljanje administrativnega sistema. Države članice so za te naloge namenile 565 strokovnjakov, ki so stalno v stanju pripravljenosti.

Civilna zaščita—na področju civilne zaščite so operacije civilnega kriznega menedžmenta razdeljene na tri komponente:

- dve ali tri ekipe, ki preučijo krizno situacijo in so lahko v enem dnevu premeščene na krizno žarišče;
- ekipe za intervencijo, ki jih lahko sestavlja do 2000 oseb in so v stalnem stanju pripravljenosti;
- naknadne oziroma bolj specializirane enote, ki so lahko premeščene na krizno žarišče v sedmih dneh.

Na tem področju je Uniji na voljo 579 strokovnjakov za področje civilne zaščite in 4445 osebja za izvajanje morebitne intervencije. (European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management 2009)

Naslednji korak so države članice Unije naredile s določitvijo Civilnega cilja 2010, ki podobno kot Glavni cilj 2010 glede vojaških zmogljivosti, določa ambicije Unije glede razvoja civilnih zmogljivosti kriznega menedžmenta. Njegov namen je nadaljnje izboljšanje civilnih kapacitet Unije za operacije civilnega kriznega menedžmenta.

4.2.3 Misije Skupne varnostne in obrambne politike

Od svojih prvih misij v letu 2003³⁹ postaja Evropska Unija vse bolj angažirana pri izvajanju operacij kriznega menedžmenta pod okriljem Skupne varnostne in obrambne

³⁹Prva vojaška misija je bila Concordia v Makedoniji, prva civilna pa EUPM v Bosni in Hercegovini.

politike. Do tega trenutka izvaja oziroma je izvedla skupno 30 misij tako civilnega kot vojaškega kriznega menedžmenta, od tega jih je v času pisanja aktivnih 17:

Tabela 4.3: Aktivne vojaške in civilne misije kriznega menedžmenta Evropske unije

Misija	Lokacija	Tip	Trajanje	Št. Osebj
EUFOR Althea	Bosna in Herceg.	Vojaška	Od 2004	800
EUNAVFOR Somalija	Somalija	Vojaška	Od 2008	1400
EUAVSEC Južni Sudan	Južni Sudan	Civilna	Od 2012	30
EUBAM Libija	Libija	Civilna	Od 2013	110
EUBAM Rafah	Palestina	Civilna	Od 2005	4
EUCAP Nestor	Somalija, Džibuti, Sejšeli	Civilna	Od 2012	100
EUCAP SAHEL Niger	Niger	Civilna	Od 2012	49
EUJUST LEX Irak	Irak	Civilna	Od 2005	66
EULEX Kosovo	Kosovo	Civilna	Od 2008	1200
UEMM Gruzija	Gruzija	Civilna	Od 2008	200
EUPOL Afganistan	Afganistan	Civilna	Od 2007	350
EUPOL COPPS Palestina	Palestinska ozemlja	Civilna	Od 2005	71
EUPOL DR Kongo	DR Kongo	Civilna	Od 2007	47
EUSEC DR Kongo	DR Kongo	Civilna	Od 2005	41
EUTM Mali	Mali	Vojaška	Od 2013	500
EUTM Somalija	Somalija	Vojaška	Od 2010	126
EUBAM Moldavija in Ukrajina	Moldavija in Ukrajina	Civilna	Od 2005	200

Za začetek neke operacije kriznega menedžmenta je na prvem mestu potrebna odobritev s strani PSC, ki odloči ali je kolektivna akcija Unije ustrezna in potrebna. V tem primeru se sprožijo ustrezni postopki načrtovanja operacije, kar na prvem mestu pomeni oblikovanje »koncepta kriznega menedžmenta«⁴⁰, v katerem so določeni razlogi (politični interesi) in cilji Unije v zadevajočem konfliktu. Po potrditvi s strani PSC potrebuje koncept še politično potrditev s strani Sveta EU. V naslednjem koraku načrtovanja operacije lahko PSC za pomoč zaprosi EUMS oziroma CPCC⁴¹, ki predstavi različne možnosti za doseg cilja operacije kot je določen v »konceptu kriznega menedžmenta«. Izbrano možnost nato Svet EU potrdi s svojim sklepom, ki označuje pravno formalni začetek operacije in v katerem so določeni poveljnik in finančne postavke operacije. Po potrditvi Sveta EU se začne podrobno načrtovanje operacije, kar privede do »koncepta operacije«⁴², ki bo služil poveljniku kot vodilo, na kakšen način naj bi misija dosegla svoje cilje, vključno z vodili glede stopnje uporabe sile za doseg teh ciljev in izjavo o potrebnih zmogljivostih. Vzporedno s tem se

⁴⁰CMC – Crisis Management Concept

⁴¹CPCC – Civilian Planning and Conduct Capability (Štab za Civilno Načrtovanje in Izvajanje)

⁴²CONOPS – Concept of Operations

oblikuje tudi »načrt operacije«⁴³, v katerem so vsi aspekti operacije in njeni učinki detajlno opredeljeni. Omenjeni postopki pa niso do potankosti formalizirani ampak se v praksi izkaže, da so bolj vodila udeležencem v tem odločevalskem procesu.

V odsotnosti stalnih struktur Unije za vodenje vojaških operacij ima Unija na razpolago naslednje možnosti za učinkovito izvajanje določene operacije:

- v skladu z dogovorom »Berlin plus« lahko Unija uporabi sredstva in zmogljivosti zveze NATO. V tem primeru je poveljstvo operacije praviloma locirano kar na sedežu SHAPE.
- uporabi lahko kar sredstva in zmogljivosti svojih držav članic. V tem primeru se poveljstvo operacije nahaja v eni izmed držav članic, pod pogojem da ga je le-ta zmožna zagotoviti.
- Unija aktivira lastno poveljstvo operacije v EUMS

4.3 Razmerje med Evropsko Unijo in zvezo NATO

Tako Evropska Unija kot zveza NATO sta od svojega nastanka vsaka po svoje prispevala k vzdrževanju in povečanju varnostni in stabilnosti na območju zahodne Evrope. V skladu s tem je zveza NATO stremela k povečevanju svoje vloge kot močno obrambno, vojaško in politično zavezništvo, ki se je po koncu Hladne vojne s pomočjo širitev in različnimi partnerstvi razširilo na širši evroatlantski prostor. Evropska Unija pa je ustvarjala območje stabilnosti in miru na podlagi ekonomske in politične integracije med državami zahodne Evrope, po koncu Hladne vojne pa je medse sprejela tudi bivše socialistične države iz srednje in vzhodne Evrope. Za večino je bila tako naloga Unije predvsem ekonomija, medtem ko je zveza NATO skrbela za varnostne in obrambne vidike. Obdobje Hladne vojne tako kljub skupnim ciljem in interesom na mnogih področjih zaznamuje delitev dela in pristojnosti med obema organizacijama in odsotnost formalnih ali neformalnih stikov med njima. Čeprav je strukturna podlaga za varnostno in obrambno vlogo Unije obstajala v obliki WEU, pa je varnost zahodne

⁴³OPLAN – Operation Plan

Evrope zagotavljala izključno zveza NATO, saj je bila vloga WEU omejena, njeno članstvo pa tudi ni bilo identično članstvu v Uniji.

V začetku 90. let pa je postajalo jasno, da morajo Evropske države prevzeti večjo odgovornost za zagotavljanje svoje lastne varnosti in obrambe, kar je privedlo do redefinicije razmerja med Evropskimi članicami zveze NATO in ZDA. Ta redefinicija zajema po eni strani redistribucijo ekonomskega bremena, ki ga nalaga zagotavljanje Evropske varnosti, po drugi strani pa prepoznanje močne in integrirane Evropske politične identitete in s tem povezanih skupnih Evropskih interesov, za uveljavitev katerih potrebuje Unija zmožnosti za vojaško intervencijo.

V skladu s tem so države članice Unije z Maastrichtsko in Amsterdamsko pogodbo vzpostavile SZVP, vključno z eventualno vzpostavitvijo SVOP, ki bi lahko privedla do skupne obrambe. Ključna institucija, skozi katero bi Unija razvijala svoje obrambne zmogljivosti, je postala WEU, katero naj bi postopoma integrirali v Unijo, z Amsterdamsko pogodbo pa so na Unijo že prenesli Petersberške naloge. V istem obdobju (Zasedanje zveze NATO v Bruslju leta 1994) so se države članice zveze NATO dogovorile o vzpostavitvi ESDI⁴⁴ v okviru zveze NATO, kar je privedlo do dogovorov, ki so omogočali podporo zavezništva operacijam pod vodstvom Unije, ki bi se izvajale skozi strukture WEU. WEU je bila tako po eni strani obrambna komponenta Unije, po drugi strani pa evropski steber zveze NATO. Evropske članice zavezništva so se tako zavezale, da se bodo v procesu izgradnje evropskih vojaških zmogljivosti izogibale nepotrebnemu podvajanju poveljniških struktur in vojaških sredstev, ki so jim že na voljo v okviru zveze NATO, omenjeni proces pa bo služil kot povečanje Evropskega prispevka k zavezništvu. (The Brussels Summit Declaration 1994)

V spremenjenem okolju po britansko-francoskem vrhu v St. Malo, kjer sta se omenjeni državi okvirno dogovorile o vzpostavitvi zmogljivosti Unije za avtonomno akcijo, podkrepljeno s kredibilnimi vojaškimi silami, ki označuje začetek vzpostavljanja SVOP, so države članice zveze NATO na zasedanju v Washingtonu leta 1999 prepoznale in podprle večjo vlogo Unije pri zagotavljanju vitalnosti zavezništva v 21. stoletju. Države članice zavezništva so se nadalje dogovorile, da bodo, v kolikor se bo proces iz

⁴⁴European Security and Defence Identity – Evropska varnostna in obrambna identiteta

St. Malo nadaljeval, med Unijo in zvezo NATO razvile mehanizme za obojestransko posvetovanje, kooperacijo in transparentnost, ki bodo temeljili na že obstoječih mehanizmih med zvezo NATO in WEU. (Washington Summit Communiqué 1999) Ni pa vse potekalo tako gladko, saj so predvsem ZDA izrazile pomisleke glede SVOP, ki naj bi pomenil začetek konca zveze NATO kot transatlantskega foruma za reševanje vprašanj povezanih z varnostjo in obrambo članic. Zaradi teh pomislekov so za svojo podporo nadaljnjemu razvoju SVOP postavile določene pogoje, ki so znani kot trije D-ji (no duplication, no decoupling in no discrimination - brez podvajanja dejavnosti in zmogljivosti med Unijo in zvezo NATO, brez ločevanja od ZDA in zveze NATO, brez diskriminacije do članic zveze NATO, ki niso članice EU, kot sta Turčija in Norveška) in ščitijo interes ZDA glede njihovega vpliva na oblikovanje SVOP.

S koncem leta 2000, ko so se v skladu s pogodbo iz Nice formalno prenesle določene pristojnosti glede obrambnih aspektov iz WEU na Unijo, pa je razmerje med zvezo NATO in Unijo prešlo na novo raven, saj so se stiki med EU in zvezo NATO začeli institucionalizirati. Kot ključni premik glede sodelovanja obeh organizacij lahko izpostavimo v letu 2002 sprejeto EU-NATO deklaracijo o SVOP, s katero se je uradno vzpostavilo strateško partnerstvo med organizacijama, ki temelji na vzajemnem priznanju vlog in pomenov obeh organizacij. V skladu z deklaracijo razmerje med Unijo in zvezo NATO temelji na naslednjih načelih:

- »partnerstvo v smislu vzajemno podpirajočega sodelovanja med organizacijama, ki sta po naravi različni;
- učinkovito vzajemno posvetovanje, dialog, sodelovanje in preglednost;
- enakost in avtonomija odločanja obeh organizacij;
- spoštovanje interesov držav članic EU in zveze NATO;
- spoštovanje načel Ustanovne listine OZN;
- celovit, pregleden in vzajemno podpirajoč razvoj vojaških zmogljivosti obeh organizacij.«(Prezelj 2005)

V deklaraciji se Unija tudi zaveže, da bo omogočala državam nečlanicam Unije, ki so članice zveze NATO, sodelovanje pri SVOP, zveza NATO pa se zaveže, da bo v

podporo SVOP Evropski Uniji omogočala dostop do svojih načrtovalnih zmogljivosti.(EU- NATO declaration on CSDP Summary 2002)

Na podlagi omenjene deklaracije, sporazuma o skupnem posvetovanju v primeru krize⁴⁵ in sporazuma o varovanju informacij, sta EU in zveza NATO razvili institucionalizirano sodelovanje, ki ga ureja obsežen sklop sporazumov in dogovorov, ki se skrajšano imenuje »Berlin plus«. Poimenovanje izhaja iz dopolnjevanja sklepov zveze NATO iz Berlina v letu 1996, s katerimi je zavezništvo priznalo ESDI in možnost pomoči WEU pri načrtovanju in izvajanju operacij v skladu s Petersberškimi nalogami. Če se torej v primeru krize Unija želi angažirati v samostojni operaciji kriznega menedžmenta, lahko uporabi mehanizem »Berlin plus«, ki je sestavljen iz treh ločenih komponent (dostop do načrtovalnih struktur, dostop do poveljniških struktur, uporaba vojaških zmogljivosti in sredstev), katere lahko Unija uporabi vsakega posebej ali pa v različnih kombinacijah. (EU-NATO: The framework for permanent relations and Berlin plus 2003)

Prva komponenta vsebuje garancije, da lahko EU dostopa do načrtovalnih struktur zveze NATO. V začetni fazi, ko Unija še ni odločena ali bo dejansko posredovala v določeni krizni situaciji ali ne, lahko EUMS-ju pri določanju strateških opcij za vojaško delovanje Unije pomaga tudi vrhovno poveljstvo zveze NATO za Evropo (SHAPE). V kolikor se Unija odloči za vojaško operacijo z uporabo sredstev in zmogljivosti zveze NATO, pa bo zavezništvo zagotovilo potrebno operativno načrtovanje. (EU-NATO: The framework for permanent relations and Berlin plus 2003)

V okviru druge komponente lahko Unija zahteva od zveze NATO poveljniške strukture za operacije, vodene s strani EU. V tem primeru postane vojaški poveljnik določene operacije namestnik SACEUR (DSACEUR - ki je v skladu s prakso vedno iz Evropske članice zavezništva), ki v SHAPE vzpostavi operativno poveljstvo Unije (EU OHQ), sam pa postane »centralna stična točka med Unijo in zvezo NATO« (Prezelj 2005, 475). Morebitne druge poveljniške strukture, kot je na primer Poveljnik sil EU, pa

⁴⁵Namen »crisis consultation arrangements« (dogovori o posvetovanju glede kriz) je učinkovito posvetovanje, kooperacija in transparentnost med EU in zvezo NATO, ki zagotavlja učinkovit krizni menedžment in sodelovanje obeh organizacij pri določanju najprimernejšega odziva na določeno krizo. Omenjeno posvetovanje poteka na več nivojih, in sicer med PSC in NAC, EUMC in vojaškimi odbori zveze NATO, pa tudi med Visokim predstavnikom in Generalnim sekretarjem zveze NATO.

lahko v skladu z dogovorom priskrbita tako zveza NATO kot tudi države članice Unije.(EU-NATO: The framework for permanent relations and Berlin plus 2003)

Nenazadnje pa lahko Unija od zveze NATO zahteva tudi vojaška sredstva in zmogljivosti. V skladu s tem je zavezništvo oblikovalo spisek zmogljivosti, ki bi jih v takšnem primeru dalo na voljo Uniji pa tudi določene pravne in finančne vidike glede odstopa teh zmogljivosti Uniji. Na tej podlagi je za vsako posamezno operacijo podpisan dogovor med Unijo in zvezo NATO, v katerem so določeni pogoji za uporabo teh sredstev in zmogljivosti. Zveza NATO pa je predvidela tudi možnost umika teh sredstev in zmogljivosti zaradi »nepredvidenih okoliščin«, kot je na primer napad na eno izmed članic zavezništva, v primeru katerega bi se aktiviral 5. člen Washingtonske pogodbe.(EU-NATO: The framework for permanent relations and Berlin plus 2003)

Za prvi resen preizkus pripravljenosti in zmožnosti tako SVOP kot tudi razmerja med Unijo in zvezo NATO lahko označimo krizo v Libiji pomladi 2011. Kriza v Libiji pomeni pravzaprav natanko takšen tip mednarodne krize, za katero je Unija razvijala SVOP kot odgovor na lastne pomanjkljivosti, zaradi katerih se ni bila sposobna primerno odzvati na vojne na območju bivše Jugoslavije v devetdesetih letih prejšnjega stoletja.Izkazalo se je, da Unija ni bila pripravljena oziroma ni bila zmožna sama, skozi lastne strukture, ustrezno posredovati na tem kriznem žarišču⁴⁶. Namesto tega se je skozi strukture zveze NATO oblikovala ad-hoc »koalicija voljnih«, v kateri je (poleg ZDA in nekaterih tretjih držav) sodelovala manj kot polovica evropskih članic zveze NATO plus Švedska, ki je članica Evropske Unije ni pa članica zveze NATO. Navkljub sodelovanju polovice evropskih članic zveze NATO pod vodstvom Velike Britanije in Francije pa je bila njihova vojaška vloga v konfliktu zanemarljiva v primerjavi z vlogo ZDA, ki je izvedla večino vojaških operacij v tej državi. Kot se je izrazil tedanji obrambni minister ZDA Robert Gates, to ni posledica nepripravljenosti evropskih članic zveze NATO na posredovanje v Libiji, ampak tiči razlog predvsem v neobstoju ustreznih vojaških zmogljivosti za vojaško operacijo takšnega obsega. (Gates 2011)

⁴⁶Prispevek Unije je bila ustanovitev vojaške misije EUFOR Libija, katere cilj naj bi bila podpora humanitarnim operacij Združenih narodov, vendar pa misija nikoli ni bila izvedena.

4.4 Strukturni in organizacijski problemi Evropske varnostne in obrambne politike

Po dobrih petnajstih letih od začetka razvoja Skupne Evropske varnostne in obrambne politike, ki ga označuje dogovor iz St. Malo, se poleg vprašanja, koliko je bilo v tem času dejansko doseženega, pojavlja tudi vprašanje, s katerimi problemi se SVOP sooča. V tem času so namreč države članice vložile ogromno časa in truda v razvoj institucionalnega okvira, razvoj dejanskih zmogljivosti, pa tudi v definiranje razmerja z drugimi mednarodnimi organizacijami, predvsem z zvezo NATO.

4.4.1 Institucionalni in postopkovni problemi SVOP

Glede institucionalnega okvirja je v tem času opazen ogromen napredek, saj so države članice Unije uspele vzpostaviti vrsto institucij, ki zagotavljajo strokovno podporo Svetu Unije, katero le-ta potrebuje za morebitno sprejetje politične odločitve glede določene operacije (PSC, EUMC in EUMS). V skladu s prepoznanimi pomanjkljivostmi na področjih razvoja obrambnih zmogljivosti Unije in pomanjkanja sodelovanja pri oboroževanju držav članic pa je bila ustanovljena tudi Evropska obrambna agencija. Vendar kljub obstoju teh institucij njihova razmerja niso povsem opredeljena, kjer je do sprejetja Lizbonske pogodbe še posebej izstopala nedorečenost razmerja med Visokim predstavnikom in komisarjem za zunanje odnose, kar je izražalo nezadostno opredeljene odnose med Evropsko komisijo in Svetom Unije na področju zunanje politike EU⁴⁷. (Prezelj 2005) Poleg institucionalne nedodelanosti oziroma nedorečenosti pa lahko izpostavimo še problem nizke demokratične legitimnosti, ki je drugače tako v čisljih v zahodnih državah. Zaradi umestitve v drugi steber Unije je bila SZVP namreč izvzeta iz demokratične kontrole, ki jo naj bi izvajali Evropski parlament, nacionalni parlamenti posameznih članic povezave, pa tudi javno mnenje.⁴⁸ (Bebler 2009, 19)

Kljub delovanju navedenih institucij pa ostaja problematično sprejemanje političnih odločitev glede SVOP v Svetu Unije, kjer mora biti večina odločitev sprejeta s

⁴⁷To težavo je z združitvijo omenjenih funkcij odpravila Lizbonska pogodba.

⁴⁸Ta problem je do neke mere prav tako odpravilo sprejetje Lizbonske pogodbe.

konsenzom, torej soglasno. V praksi to pomeni oteženo sprejemanje odločitev o dejanskem posegu Unije na določenem kriznem žarišču, zaradi pomanjkanja konsenza med državami članicami Unije glede širine Petersberških nalog. Po mnenju Camerona tako med državami članicami obstaja širok konsenz glede tako imenovanih »low-end« misij, za katere so sredstva in zmogljivosti v glavnem že zagotovljena, bolj kontroverzne pa so tako imenovane »high-end« operacije, kot je »peacemaking«, ne toliko zaradi same količine resursov oziroma potrebne vojaške sile, kot glede ciljev in mandata takšne operacije, pa tudi želje določenih držav članic po vključitvi zveze NATO. (Cameron 2007)

Poleg tega institucionalni okvir Unije zaznamuje tudi odsotnost skupnih načrtovalnih, poveljniških, logističnih in obveščevalnih zmogljivosti, na katere se mora Unija v skladu z »Berlin plus« dogovori zanesti na sredstva in zmogljivosti zveze NATO.

4.4.2 Problemi vojaških in z njimi povezanih zmogljivosti

Zgornje poglavje je pokazalo, da ima Unija kljub pomanjkljivostim na področjih načrtovalnih, poveljniških, logističnih in obveščevalnih zmogljivosti (katera pa so ji na voljo v skladu z Berlin plus) in nedodelanosti razmerij relativno dobro razvit institucionalni okvir SVOP. S sprejemom Evropske varnostne strategije leta 2003 so države članice povezave tudi spoznale, da varnosti Evrope ni mogoče zagotavljati na temeljih varnostne arhitekture iz obdobja Hladne vojne, ko se je varnostni in obrambni razvoj posameznih članic osredotočal na morebitno Sovjetsko invazijo na zahodno Evropo, temveč je treba varnost Evrope zagotavljati s posredovanjem na kriznih žariščih zunaj Evrope, še preden ta žarišča postanejo gojišče terorizma, črnega trga in nenadzorovanih migracijskih tokov. (»A secure Europe for a better world« 2003)

Kljub temu pa so države članice Unije za omenjeno vlogo nezadostno modernizirale svoje oborožene sile, saj jih je večina še vedno opremljena in urjena za totalno vojno s Sovjetsko zvezo, in ne za operacije določene z Petersberško deklaracijo. V skladu s tem članice Unije skupaj vzdržujejo več kot 10 tisoč tankov, 2500 bojnih letal in skoraj 2 milijona vojakov, kar za pol milijona presega število vojakov ZDA, ki so daleč najmočnejša oborožena sila na svetu. Kljub temu pa okoli 70% evropskih kopenskih sil ni sposobno izvajanja operacij izven nacionalnega teritorija, predvsem zaradi v večini

držav še vedno prisotnega nabornišтва. Po mnenju Howortha je stanje oboroženih sil članic Unije še bolj »črno«, saj naj bi bilo že za »peacekeeping« operacije primerno usposobljenih in opremljenih le 170 tisoč vojakov, za operacije tipa »peacemaking« pa naj bi bilo na voljo komaj 50 tisoč vojakov. Če upoštevamo še nujno potrebno rotacijo oboroženih sil na kriznem območju, pa naj bi se to število zmanjšalo na komaj 15 tisoč vojakov. Evropske države se morajo torej namesto kvantiteti nujno posvetiti povečanju kvalitete svojih oboroženih sil. (Howorth 2005)

Poleg omenjene strukturne neustreznosti oboroženih sil pa med glavne pomanjkljivosti spada tudi odsotnost strateškega transporta, ki bi zagotovil namestitve Evropskih sil na kriznem žarišču v skladu s rokom, ki je določen v »Glavnem cilju 2010«. Prav tako evropske oborožene sile niso dovolj sodobno opremljene v primerjavi z vojsko ZDA, kar bi jim omogočalo izvajati operacije visoke intenzivnosti z minimalnim tveganjem. V to kategorijo spadajo tako odsotnost »pametnih« orožij, kot tudi pomanjkljivosti na področju satelitske tehnologije, ki omogočajo pridobivanje obveščevalnih podatkov in sestavljajo temeljni pogoj za kredibilno globalno varnostno delovanje. (Prezelj 2005)

Da bi dosegli učinkovite zmogljivosti Unije na teh strateških področjih, pa niso dovolj le prostovoljni prispevki posameznih držav članic povezave, ampak mora obstajati kolektivni politični dogovor o doseganju dogovorjenih ciljev, kar je politično najlažje doseči s specializacijo posameznih držav na določenem področju.

4.4.3 Problemi v zvezi s financiranjem

Glavni problem SVOP pa je, podobno kot pri nekaterih ostalih politikah, pomanjkanje finančnih virov. Z zadostnim financiranjem omenjene politike bi bila večina problemov seveda rešenih, kar še posebej velja za področja vojaških zmogljivosti. Vendar temu ni tako in posamezne države članice Unije namenjajo premalo sredstev za obrambne namene. Od 28-ih držav članic jih je v letu 2013 tako le 6 namenjalo za obrambo več kot 2% svojega bruto domačega proizvoda, kar je seveda manj kot zahteva od svojih članic zveza NATO (najmanj 2%), pa tudi veliko manj, kot za obrambo namenjajo ZDA (okoli 4%). Pomanjkanje sredstev posledično privede tudi do strukturnih problemov obrambnega proračuna, iz katerega je večina sredstev

namenjena za plače in vzdrževanje opreme (tako imenovani fiksni del), premalo pa se vlaga v nakupe moderne vojaške opreme oziroma v sam razvoj vojaških zmogljivosti (R&D).

Poleg tega pa so na področju oboroževanja, predvsem zaradi pomanjkanja sodelovanja in medsebojnega usklajevanja med državami članicami Unije, obrambni odhodki fragmentirani in usmerjeni predvsem v zagotavljanje nacionalne varnosti posameznih držav članic, kar povzroča podvajanje oziroma »poosemindvajseterjenje« sredstev, ki bi lahko bila racionalno usmerjena v skupno zagotavljanje varnosti brez nepotrebnega podvajanja. Na tem mestu lahko omenim, da so tudi obstoječi programi kooperacije, kot sta recimo »Eurofighter« ali »A400M«, »samo« ad-hoc in medvladni, kar kaže na dejstvo, da sta obrambna politika in njeno financiranje še vedno trdno v pristojnosti nacionalnih držav.

4.4.4 Analiza delovanja SZVP in SVOP ob nemirih in vojnah v severni Afriki in na bližnjem vzhodu

»Arabska pomlad« z začetkom v Tuniziji decembra 2010, s katero se označujejo nemiri in vojne v severni Afriki in na bližnjem vzhodu, je pomenila nov preizkus za delovanje SZVP in SVOP. Izkazalo se je, da je bila »Evropska Unija, od katere se je pravzaprav pričakovala aktivna podpora tamkajšnjim procesom demokratizacije, na te dogodke nepripravljena, slabo informirana in nekoordinirana. Glavni razlog za takšno pasivnost naj bi bilo čakanje članic Unije na poteze zveze NATO in pa njihova nepripravljenost, da bi Uniji prepustili aktivno vlogo pri razvoju ključnih dogodkov v regiji« (Bebler 2012, 100). Kljub vsemu (novemu) institucionalnemu ustroju na področjih SZVP in SVOP, ki ga je Unija razvijala skoraj dvajset let od svojega neustreznega odgovora na vojne na območju bivše Jugoslavije, so se tako države članice Unije odzvale, predvsem na krizo v Libiji, skoraj identično kot pred dvajsetimi leti – vsaka s svoje nacionalne pozicije in ne skozi ustrezne institucije Unije. Namesto dogovora in kolektivne akcije naravnane v skladu s »celovitim pristopom«⁴⁹ so nestrinjanja med njimi šla celo tako daleč, da sta Francija in Italija prvič po Schengenu ponovno vzpostavila mejno kontrolo na medsebojnih mejnih prehodih. To pa

⁴⁹ »Komprehensiv approach« oziroma celovit pristop označuje način izvajanja misije, kateri vključuje tako vojaške kot civilne komponente.

pravzaprav pomeni, da se SVOP ne izvaja za namene za katere je bil načrtovan kljub izoblikovanemu institucionalnemu okviru. Kot glavni razlog za to neizvajanje lahko izpostavimo odsotnost soglasja držav članic Unije glede posredovanja v Libiji⁵⁰, pa tudi odsotnost ustreznih vojaških zmogljivosti za uspešno vojaško misijo. Po nekaterih ocenah naj bi bilo »brez pomoči ZDA neizvedljivih kar do 90% vojaških operacij« (Koenig 2012).

Po drugi strani pa lahko delovanje SZVP označimo za relativno uspešno kljub dejstvu, da se je arabska pomlad začela v obdobju ko EEAS še ni bila v celoti vzpostavljena in da so nekatere države s svojo podporo starim režimom tvegale, da celotna post-lizbonska institucionalna ureditev zaradi tega propade še preden postane dokončno implementirana. Ne glede na začetno omahovanje je Unija arabsko pomlad politično podprla in skozi razne strategije, programe in mehanizme⁵¹ustrezno prilagodila svoje politike. Omenjene politike temeljijo predvsem na načelu »več za več« kar pomeni, da Unija določa količino svoje (predvsem finančne) pomoči glede na raven političnih in gospodarskih reform v ciljni državi. (Janning in Frontini 2012)

Brez dvoma pa je Uniji ostalo še veliko manevrskega prostora za razne izboljšave na področjih Skupne zunanje in varnostne politike. Če želi zagotoviti dolgoročno stabilnost v severni Afriki in na bližnjem vzhodu bi bilo priporočeno da:

- preneha uporabljati dvojna merila v odnosu do Arabskih režimov in do njih izvaja konsistentno politiko,
- preneha s protekcionizmom in liberalizira predvsem trgovanje s kmetijskimi in delovno intenzivnimi produkti,
- razvije celovito in proaktivno politiko priseljevanja, ki bi hkrati dobrodejno vplivala na probleme s staranjem prebivalstva v večini članic Unije, zmanjševala raven brezposelnosti v posameznih Arabskih državah in posledično omejevala nezakonito priseljevanje v Unijo in

⁵⁰Predvsem Italija, Grčija in Malta so nasprotovale vojaški misiji zaradi močnih trgovinskih vezi z Libijo, pa tudi Nemčija in Poljska sta zavzeli stališče proti vojaškemu posredovanju.

⁵¹Npr. MMM (Money, Market, Mobility) ali pa SPRING (Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth).

- prevzame aktivno vlogo pri reševanju Izraelsko-Palestinskega konflikta namesto da se naslanja na aktualne politike ZDA, ki so pristranske v korist Izraela in škodijo tako političnim kot gospodarskim interesom Unije v muslimanskem svetu. (Bebler 2012:104)

5 SKLEP

V diplomskem delu je bil pogled usmerjen na razvoj sodelovanja evropskih držav na varnostnem in obrambnem področju. Omenjeno sodelovanje se je začelo takoj po drugi svetovni vojni s podpisom Bruseljske pogodbe, ki je v 5. členu opredelila obrambno zavezništvo med državami podpisnicami. To zavezništvo pa določenim državam podpisnicam ni dajalo občutka varnosti pred sovjetsko grožnjo, zato so si želele k obrambni zvezi pridobiti še ZDA, kar se je uresničilo s podpisom Severnoatlantske pogodbe. Nekaj let kasneje so evropske države, po propadlem poskusu vzpostavitve nadnacionalne Evropske obrambne skupnosti, podpisale pogodbo o WEU, ki je v obrambno zvezo vključila tudi Nemčijo in Italijo, predvidoma pa naj bi zagotavljala tudi Evropsko varnostno dimenzijo. Vendar pa WEU nikoli ni zaživela in je bila z Lizbonsko pogodbo ukinjena, njene pristojnosti pa prenesene na EU.

Po koncu Hladne vojne je sprememba geopolitičnih razmer narekovala novo smer razvoja za članice Evropskih skupnosti. V skladu s tem je bila z Maastrichtsko pogodbo uvedena tristebna struktura Unije, pri kateri je drugi steber predstavljal Skupno zunanjo in varnostno politiko, le-ta pa je nadaljeval delo, ki je bilo začeto s evropskim političnim sodelovanjem v sedemdesetih letih. Na tem mestu so države članice Unije pokazale željo po vplivanju na mednarodno skupnost s skupno težo, saj posamezne države članice ne morejo uspešno tekmovati z interesi velesil, kot so ZDA ali Kitajska. Kljub vzpostavitvi delno uspešne SZVP pa so članice Unije kmalu spoznale, da brez vojaške dimenzije k SZVP, ki bi predstavljala »palico« poleg »korenčkov«, ne bo sposobna doseči svojih interesov v mednarodni skupnosti. Poleg tega so konflikti v Jugoslaviji in prva zalivska vojna temeljito prikazali realne (ne)zmožljivosti evropskega posredovanja, ki so daleč zaostajale za aspiracijami Unije.

V skladu s tem so na podlagi omenitve razvoja SVOP iz Maastrichtske in Amsterdamske pogodbe na srečanjih v Kölnu in v Helsinkih predlagale institucionalni okvir ter vojaške in civilne kapacitete, ki bi ustrezale tem aspiracijam. Vse od zasedanja v Nici, kjer je bil predlagan institucionalni okvir prenesen v pravni red Skupnosti, pa so se poleg redkih izjem (EDA, ESS) države članice s pomočjo ustanovljenih institucij

posvečale predvsem razvoju zmogljivosti tako na vojaškem kot tudi na civilnem področju.

V diplomskem delu sem ugotovil, da države članice Unije na varnostno obrambnem področju vzpostavljajo izključno sile za hitro posredovanje v majhnih sestavah. Na podlagi tega dejstva lahko potrdim prvo hipotezo, ki pravi, da »z razvojem Skupne varnostne in obrambne politike Evropska Unija pridobiva pomembno orodje za doseg svojih ciljev v svetovni politiki«. Evropske države torej zagotavljajo svoje vojaške sile izključno za posredovanje na konfliktnih območjih v tretjih državah, kjer želijo vzpostaviti svojo prisotnost oziroma rešiti obstoječi konflikt. V skladu s tem tudi razvijajo koncept bojnih skupin, ki obsegajo komaj med 1500 in 2500 vojakov, vendar so sposobne namestitve v 10-ih dneh od sklepa Sveta Unije.

Glede druge hipoteze pa je težje podati enoznačen odgovor. Druga hipoteza namreč pravi, da ima Unija »kljub izoblikovanemu institucionalnemu okviru za delovanje Evropske varnostne in obrambne politike težave z uveljavljanjem svoje vloge v svetu zaradi prešibkih vojaških zmogljivosti ter pri doseganju konsenza med članicami, predvsem zaradi zapletenega sistema odločanja in prepočasnega reagiranja na krize.« Na podlagi analize sem namreč ugotovil, da ima Unija v vsakem trenutku na voljo dve bojni skupini, da ju lahko sočasno napoti na katerikoli krizni žarišči na svetu. Zmogljivosti za hitro posredovanje tako ima, kljub temu da imajo te enote določene pomanjkljivosti, ki so opredeljene v vsakoletnem katalogu napredka. Problemi se torej pojavijo pri sprejemanju odločitev glede morebitne operacije kriznega menedžmenta. Odločanje o stvareh SVOP namreč poteka v Svetu Unije, kjer se praviloma odloča s soglasjem. To pomeni, da mora 28 držav članic Unije, v nekaj letih bi lahko te število naraslo tudi čez 30, soglasno sprejeti sklep o napotitvi enot Unije na krizno žarišče. »To pomanjkanje koherentne in učinkovite SZVP (in v njenem okviru seveda tudi SVOP) pa je že leta skrito za številnimi deklaracijami in skupnimi stališči glede raznih nepomembnih stvari. Dejanska **Skupna** zunanja in varnostna politika Unije tako še zmeraj ostaja le deklarirani politični cilj, ki je v realnosti uveljavljen le do razmeroma skromne mere.« (Bebler 2009, 15)

Na podlagi vsega navedenega lahko sklenemo, da pravo vprašanje, ki si ga lahko zastavimo mi, pa tudi protagonisti oziroma antagonisti evropskih integracij, na področjih varnosti in obrambe ni institucionalno, torej v smislu ali ustanoviti skupne enote ali skupno poveljstvo, oziroma ali naj glavno vlogo pri zagotavljanju evropske varnosti igra EU ali zveza NATO. Pravo vprašanje se glasi, ali imajo države članice Unije sploh skupne interese na področjih varnosti in obrambe, in dalje, če jih imajo, ali se jih tudi zavedajo.

6 LITERATURA

Bebler, Anton. 2009. *A small member state and the European Union's security policy*. Reykjavik: Centre for small state studies.

--- 2012. The European Union, NATO and the »Arab Spring«. *Serbian Political Thought (2012/1)*: 97–106.

Cameron, Fraser. 2007. *An introduction to European foreign policy*. New York: Routledge.

Cini, Michelle. 2007. *European Union politics*. New York: Oxford University Press Inc.

Commission Opinion, Reinforcing political union and preparing for enlargement. 1996. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=19374> (1. avgust 2013).

Delors, Jacques. 1991. *Address to the International Institute for Strategic Studies*. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-91-22_en.htm (30. avgust 2013).

Dover, Robert. 2007. The EU's Foreign, Security and Defence Policies. V *European Union politics*, ur. Michelle Cini, 248–249. New York: Oxford University Press Inc.

EU-NATO declaration on ESDP Summary. 2002. Dostopno prek: http://www.europa.eu-un.org/articles/en/article_1871_en.htm (23. september 2013).

Evropska služba za zunanje zadeve. 2013. *Ongoing missions and operations*. Dostopno prek: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm (6. november 2013).

Evropski svet. 1999. *Helsinki European council: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm (3. avgust 2013).

Gates, Robert M. 2011. *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*. Dostopno prek: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581> (14. november 2013).

Grizold, Anton. 2002. Nova Evropska varnostna arhitektura. V *Nacionalna in mednarodna varnost*, ur. Marjan Malešič, 14–36. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Howorth, Jolyon. 2005. A European Union with Teeth? V *The State of the European Union: With US or against US?*, ur. Nicolas Jabko in Craig Parsons, 31–52. New York: Oxford University Press.

Janning, Josef in Andrea Frontini. 2012. The Arab Spring one year later: voices from North Africa, Middle East and Europe. *European Policy Centre 2012*. Dostopno prek: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2825_the_arab_spring_one_year_later.pdf (poskus dostopa 17. november 2013).

Joint declaration on European defense. 1998. Dostopno prek: <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html> (3. avgust 2013).

Koenig, Nicole. 2012. *Tepsa brief: Libya: A wakeup call for CSDP?* Dostopno prek: [http://www.tepsa.eu/download/TEPSA%20brief%20by%20Nicole%20Koenig%20March%202012\(2\).pdf](http://www.tepsa.eu/download/TEPSA%20brief%20by%20Nicole%20Koenig%20March%202012(2).pdf) (15. november 2013).

Laursen, Finn. 1998. *The EU "Neutrals", the CFSP and defense policy*. Esbjerg: South Jutland University Press.

Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije. 2013. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st06/st06655-re07.sl08.pdf> (11. september 2013).

Prezelj, Iztok. 2005. Skupna Evropska varnostna in obrambna politika: Dosežki, izzivi in dileme v luči učinkovitega kriznega menedžmenta. V *Slovenija v EU: Zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 463–486. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Report by the Foreign Ministers of the Member States on the problems of political unification. 1970. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=881> (25. julij 2013).

Report by the Reflection Group: A Strategy for Europe. 1995. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=19371> (1. avgust 2013).

Report on European political cooperation. 1981. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=8106> (26. julij 2013).

Report on European Union. 1975. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=16956> (26. julij 2013).

Robinson, Colin. 2002. *The European Union`s Healine Goal - Current Status.* Dostopno prek: <http://www.cdi.org/mrp/eu.cfm> (16. avgust 2013).

Salmon, Trevor C. in Alistair J. K. Shepherd. 2003. *Toward a European army: a military power in the making?* Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Severnoatlantska pogodba. 1949. Dostopno prek: <http://nato.gov.si/slo/dokumenti/severnoatlantska-pogodba/> (10. avgust 2013).

Single European Act. 1986. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=5313> (27. julij 2013).

Skupni ukrep Sveta 2004/551/SZVP o ustanovitvi Evropske obrambne agencije. 2004. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2004/l_245/l_24520040717sl00170028.pdf (10. avgust 2013).

Solemn Declaration on European Union. 1983. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=7560> (26. julij 2013).

Statement issued by the heads of State or Government. 1961. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=9551> (17. julij 2013).

Svet Evropske unije. 1999. *Presidency Conclusions: Cologne European council.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/57886.pdf (3. avgust 2013).

--- 2000. *Nice European Council: Presidency Conclusions.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm (5. avgust 2013).

--- 2001. *Laeken European council: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf (5. avgust 2013).

--- 2002. *Seville European Council: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf (5. avgust 2013).

--- 2003a. *A secure Europe for a better world..* Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (6. avgust 2013).

--- 2003b. *EU-NATO: The framework for permanent relations and Berlin plus*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf> (23. september 2013).

--- 2004a. *Evropski svet v Bruslju: Sklepi predsedstva*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/81763.pdf (5. avgust 2013).

--- 2004b. *Headline goal 2010*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> (8. avgust 2013).

--- 2009a. *Development of European military capabilities*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090720%20Factsheet%20capacities%20militaires%20EN.pdf> (20. avgust 2013).

--- 2009b. *European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203_EN.pdf (15. avgust 2013).

--- 2013. *EU Battlegroups*. Dostopno prek: http://consilium.europa.eu/media/1965617/factsheet_-_battlegroups_en-final-april_2013.pdf (24. oktober 2013).

The Brussels Summit Declaration. 1994. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm (22. september 2013).

Treaty instituting the European Defense Community. 1952. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=1&doc=793> (20. julij 2013).

Treaty of Alliance and Mutual Assistance between His Majesty in respect of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the President of the French Republic. 1947. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=3147> (13. julij 2013).

Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. 1997. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=10284> (2. avgust 2013).

Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence. 1948. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=21797> (17. julij 2013).

Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence — Modified and completed version. 1954. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=21799> (21. julij 2013).

Treaty on European Union. 1992. Dostopno prek: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=16309> (27. julij 2013).

Washington Summit Communiqu. 1999. Dostopno prek: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm> (2. avgust 2013).

Whitney, Craig R. 1991. War in the Gulf: Europe; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity. *The New York Times*, 11 (25. januar).