

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jože Žugelj

Vloga Evropske unije pri reševanju krize v Siriji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKLULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jože Žugelj

Mentorica: doc. dr. Jelena Juvan

Vloga Evropske unije pri reševanju krize v Siriji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2017

ZAHVALA

Zahvaljujem se celotni družini in puncu za vso podporo med študijem ter za to, da ste mi ves čas stali ob strani.

Zahvaljuje se tudi doc. dr. Jeleni Juvan za mentorstvo, nasvete in pomoč pri pisanju diplomskega dela.

Vloga Evropske unije pri reševanju krize v Siriji

Kriza v Siriji, ki se je začela v sklopu arabske pomladi, predstavlja enega izmed najkompleksnejših varnostnih izzivov sodobnega časa. Zaradi različnih interesov so v sirske krizo močno vpleteni tako različni lokalni akterji, kot velike svetovne sile z ZDA in Rusijo na čelu. V senci slednjih držav svojo vlogo pri reševanju krize igra tudi EU. Jedro diplomskega dela predstavljajo aktivnosti, ki jih z namenom razrešitve krize izvaja Unija, razdeljene pa so v več skupin, in sicer: politični in diplomatski pritiski, omejevalni ukrepi (sankcije) ter humanitarna in finančna pomoč. Analizirana je tudi učinkovitost in posledice obravnavanih aktivnosti, oz. njihov vpliv na razmere v Siriji. V nadaljevanju dela so predstavljene zmogljivosti, s katerimi razpolaga EU kot akter kriznega menedžmenta na globalni ravni, ki so razdeljene v tri skupine: zmogljivosti v okviru SVOP, omejevalni ukrepi (sankcije) in humanitarna pomoč. Za vsako skupino so predstavljene ključne značilnosti, učinkovitost in razlogi za pomanjkljivost le-teh. Ugotovljena dejstva pa dajejo odgovor na vprašanje, zakaj EU ne igra vidnejše vloge pri reševanju krize v Siriji, oz. kaj jo omejuje, da postane pomembnejši akter KM na globalni ravni.

Ključne besede: Kriza v Siriji, EU, krizni menedžment, kriza.

The role of the European Union in resolving the Syrian crisis

The Syrian crisis began as a result of the Arab Spring and presents one of the most complex security challenges of our times. Various local players as well as major world powers, the USA and Russia taking the lead, are involved in the crisis due to conflicting interests. However, the European Union also plays a role in resolving the situation. The core of the thesis is based on the activities implemented by the EU with a view to resolve the crisis. These activities are divided into several groups, such as: political and diplomatic pressures, restrictive measures (sanctions), humanitarian aid and financial assistance. The effectiveness and implications of the activities addressed in the thesis or their impact on the situation in Syria are also described. The following part presents the capabilities of the EU as a crisis management provider at a global level, which are divided into three groups: the capabilities of the CSDP, restrictive measures (sanctions) and humanitarian aid. Their key features, effectiveness and reasons for their absence are also outlined. The established facts answer the question why the EU fails to play a significant role in resolving the Syrian crisis or what limits the EU to become a major actor in crisis management at a global level.

Keywords: Syrian crisis, EU, crisis management, crisis.

Kazalo

1 UVOD.....	8
2 METODOLOŠKI OKVIR.....	10
2.1 Opredelitev predmeta proučevanja	10
2.2 Cilji proučevanja.....	10
2.3 Hipoteza in raziskovalno vprašanje	11
2.4 Uporabljena metodologija	11
3 TEMELJNI POJMI	11
3.1 (Mednarodna) kriza	11
3.2 Krizni menedžment.....	12
4 ODNOS MED EU IN SIRIJO DO LETA 2011	13
5 ORIS RAZVOJA KRIZE V SIRIJI OD ZAČETKA LETA 2011 DO DANES	16
6 VLOGA EU PRI REŠEVANJU KRIZE V SIRIJI.....	21
6.1 Odziv in politika EU do Sirije po začetku krize 2011	21
6.2 Vloga EU pri naporih mednarodne skupnosti za mirno rešitev sirske krize	23
6.3 Ukrepi, ki jih uvede EU v prizadevanju za rešitev krize v Siriji	25
6.3.1 Finančna in humanitarna pomoč	25
6.3.2 Omejevalni ukrepi (sankcije) EU proti Siriji	27
6.3.3 Učinkovitost in posledice ukrepov EU.....	28
7 ZMOGLJIVOSTI IN UČINKOVITOST EU ZA DELOVANJE NA PODROČJU KM NA GLOBALNI RAVNI.....	30
7.1 Zmogljivosti in učinkovitost SVOP.....	31
7.1.1 Civilne zmogljivosti SVOP.....	31
7.1.2 Vojaške zmogljivosti SVOP.....	32
7.1.3 Vzroki za pomanjkljivosti misij in operacij SVOP	34
7.2 Omejevalni ukrepi EU (sankcije) in njihova učinkovitost	35
7.3 Humanitarna pomoč in učinkovitost le-te.....	37

8 ZAKLJUČEK	37
9 LITERATURA	42

SEZNAM POGOSTEJE UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

AL	Arabska liga
EEAS	angl. <i>European Union External Action</i>
EK	Evropska komisija
ES	Evropski svet
EU	Evropska unija
ISSG	angl. <i>International Syria Support Group</i>
KM	Krizni menedžment
PPEK	podpredsednik Evropske komisije
SVOP	Skupna varnostna in obrambna politika
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
TCEASC	angl. <i>Towards a Comprehensive EU Approach to the Syrian Crisis</i>
VB	Velika Britanija
VP	Visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko
VS	Varnostni svet
ZDA	Združene države Amerike

1 UVOD

Na Bližnjem Vzhodu in Severni Afriki se je leta 2010 in 2011 odvijal val pro-demokratskih demonstracij, znan tudi kot arabska pomlad. Protesti so najprej zajeli Tunizijo, kasneje pa so se kmalu pojavili še v Egiptu, Jemnu, Libiji in Siriji. Osnovne zahteve protestnikov so se nanašale na politične in ekonomske reforme ter odstavitev desetletja starih skorumpiranih avtoritarnih režimov. Oblasti so se v večini primerov na mirne proteste odzvali z uporabo represivnih sredstev, kar je privedlo do eskalacije konflikta, v nekaterih primerih pa celo do državljanske vojne. Največje in najkompleksnejše razsežnosti arabske pomladi zagotovo predstavlja kriza v Siriji. Slednja se je začela marca 2011, z mirnimi protesti v mestu *Deraa* na jugu države. Po tem, ko so varnostne sile ubile več protestnikov, se je upor le še bolj razplamenel. V naslednjih mesecih je bilo na ulicah že več sto tisoč ljudi. Zaradi vse bolj krutih akcij vladnih sil, so protestniki poprijeli za orožje in prevzeli nadzor nad določenimi območji v državi. Nasilje se je od takrat dalje le še stopnjevalo, kar je privedlo do vseobsežne državljanske vojne. V slednjo se je vključilo veliko število regionalnih držav in nedržavnih skupin ter tudi najmočnejši mednarodni akterji. Kljub določenim različnim pogledom in interesom lahko vse omenjene akterje razvrstimo v dve osnovni skupini, na nasprotnike in podpornike režima sirskega predsednika Bašarja al Asada. Najvidnejšo vlogo v dotični krizi pa zagotovo igrata ZDA, ki nasprotuje Asadu in Rusija, ki ga podpira. Ker državi skupaj z zavezniki trmasto vztrajata na svojih stališčih, Sirija tudi po šestih letih krize ostaja v pat poziciji, medtem ko se smrtne žrtve merijo v sto tisočih, begunci in notranje razseljeni ljudi pa v milijonih.

V senci ZDA in Rusije je svojo vlogo pri reševanju sirijske krize igrala tudi EU. Za slednjo je bila obravnavana kriza priložnost, da se izkaže kot pomemben akter KM na globalni ravni. Zaradi nezadostno razvitih vojaških zmogljivosti je EU skušala na dotično krizo vplivati z t. i. mehкими instrumenti, katere predstavljajo politična, ekonomska, diplomatska, humanitarna in druga ne-vojaška sredstva. Unija je tako najprej z izjavami in političnim pritiskom skušala vplivati na sirskega režim, da sprejme njene zahteve. Kasneje, ko so zadeve ušle nadzoru, je ekspresno uvedla zelo širok spekter omejevalnih ukrepov (sankcij) proti Siriji. Istočasno pa je skušala preko mehanizma humanitarne pomoči pomagati prizadetim prebivalcem in omejiti katastrofalne humanitarne posledice, ki jih je prinesla kriza.

Ker EU še vedno ni uspelo zgraditi učinkovitih vojaških zmogljivosti, je le-ta pri posredovanju v mednarodnih krizah omejena na zgoraj naštetih mehkih instrumentih KM. Unija sicer izvaja tudi vojaške operacije, vendar so te po karakteristikah in obsegu neambiciozne ter skromne.

Posledično so se našteje zmogljivosti EU izkazale za nezadostne in relativno neučinkovite pri soočanju z novodobnimi kompleksnimi krizami, med katero nedvomno sodi tudi kriza v Siriji.

Diplomsko delo predstavi aktivnosti, katere je izvajala EU z namenom razrešitve krize v Siriji in predstavi izzive s katerimi se sooča EU pri uveljavljanju svoje vloge, kot akter KM na globalni ravni. Delo je sestavljeno iz treh delov. Namen prvega dela je postaviti temelje izbranega raziskovanja in postavitev problematike v širši kontekst, zajema pa prvih pet poglavij. Uvodu sledi drugo in tretje poglavje, ki predstavlja metodološki okvir in temeljne pojme ter služi predvsem lažjemu razumevanju nadaljnjih poglavij. Četrto poglavje se nanaša na odnos med EU in Sirijo pred začetkom krize, njegov namen pa je predstaviti širši kontekst obravnavane problematike in značilnosti preteklih odnosov med subjektoma, kateri nedvomno vplivajo tudi na njihove odnose po začetku krize leta 2011. Peto, oz. zadnje poglavje prvega dela orisuje razvoj krize v Siriji in služi predvsem celovitejšemu razumevanju kompleksnosti obravnavane krize ter prikazuje izzive s katerimi se morajo spopadati ključni akterji vpeti v krizno dogajanje. Drugi del, ki ga sestavljata razvejano šesto in sedmo poglavje, predstavlja osrednji del mojega raziskovanja. Šesto poglavje predstavlja vlogo EU pri reševanju krize v Siriji in je sestavljeno iz treh podpoglavij. Prvo podpoglavje obsega odziv in politiko EU do Sirije, njegov namen pa je prikazati stališče, politične cilje in strategijo EU do Sirije pred ter po eskalaciji krize. Drugo podpoglavje prikazuje vlogo, oz. prispevek EU pri aktivnostih mednarodne skupnosti, ki so se odvijale preko različnih forumov in sporazumov, katerih namen je bila umiritev razmer v Siriji. Tretje in zadnje podpoglavje prvega osrednjega poglavja pa zajema konkretne ukrepe, ki jih je sprejela EU, z namenom vplivanja na razmere v Siriji in učinkovitost le-teh. Slednje ukrepe predstavlja predvsem humanitarna pomoč državi in omejevalni ukrepi, ki so bili uvedeni proti sirijskemu režimu. V tem delu je prikazan učinek omenjenih ukrepov na razrešitev krize in tudi nekatere negativne posledice, ki so jih le-ti prinesli. Sedmo poglavje diplomskega dela je sestavljeno iz treh podpoglavij in se nanaša na zmogljivosti ter učinkovitost EU kot akterja KM na globalni ravni. Prvo podpoglavje analizira zmogljivosti v okviru SVOP, drugo analizira omejevalne ukrepe in tretje humanitarno pomoč. Za vsako od naštetih zmogljivosti so navedene značilnosti, učinkovitost in pomanjkljivosti. Zadnji, tretji del diplomskega dela predstavljata osmo in deveto poglavje. V osmem poglavju sledita verifikacija hipoteze in odgovor na raziskovalno vprašanje ter zaključek. Deveto poglavje zajema seznam literature, ki je bila uporabljena v tem diplomskem delu.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Opredelitev predmeta proučevanja

Kriza v Siriji, ki se je začela leta 2011 v sklopu arabske pomladi, predstavlja enega najkompleksnejših varnostnih izzivov sodobnega časa. Zaradi različnih interesov so v obravnavano krizo močno vpleteni tako različni lokalni državni in nedržavni akterji, kot tudi velike svetovne sile z ZDA in Rusijo na čelu. V senci slednjih dveh držav svojo vlogo pri reševanju obravnavane krize igra tudi EU. Vloga slednje pri reševanju sirske krize in njene zmogljivosti kot akterja KM na globalni ravni predstavljata predmet mojega proučevanja. Delo predstavi posamezne aktivnosti EU za reševanje sirske krize in njihov učinek ter morebitne negativne posledice. Slednje aktivnosti Unije predstavljajo: politični in diplomatski pritiski, omejevalni ukrepi ter humanitarna pomoč.

EU si že od konca Hladne vojne prizadeva postati eden izmed osrednjih akterjev KM na globalni ravni. Kljub določenim napredkom, med katere zagotovo sodi tudi uveljavitev Lizbonske pogodbe leta 2009 in vzpostavitev SVOP, so njene vojaške zmogljivosti za posredovanje v globalnih krizah zelo omejene. Posledično se zato EU danes v veliki meri promovira kot mehka sila, ki posreduje v omenjenih krizah predvsem z političnimi, diplomatskimi, ekonomskimi in humanitarnimi zmogljivostnimi. Razvoj, učinkovitost in pomanjkljivosti slednjih zmogljivosti, so prav tako zajeti v predmet proučevanja diplomskega dela.

2.2 Cilji proučevanja

- Predstaviti zgodovino odnosov EU-Sirija,
- orisati razvoj krize v Siriji in prikazati njene značilnosti,
- predstaviti vlogo EU pri aktivnostih mednarodne skupnosti za mirno rešitev sirske krize,
- prikazati poglobitve ukrepe s katerimi je EU želela vplivati na razmere v Siriji, učinkovitost le-teh in morebitne negativne posledice,
- prikazati zmogljivosti EU kot akterja KM na globalni ravni in učinkovitost ter pomanjkljivosti le-teh,
- verificirati hipotezo in odgovoriti na raziskovalno vprašanje.

2.3 Hipoteza in raziskovalno vprašanje

- Odziv, politika in ukrepi Evropske unije na krizo v Siriji so imeli zanemarljiv učinek pri rešitvi, oz. umiritvi razmer v dotični državi, v posameznih primerih pa so celo negativno vplivali na tamkajšnje razmere.
- Kaj omejuje Evropsko unijo, da bi igrala pomembnejšo vlogo in sprejemala učinkovitejše ukrepe pri reševanju krize v Siriji ter drugih podobnih kriz po svetu?

2.4 Uporabljena metodologija

Pri izdelavi diplomskega dela sem uporabil naslednje raziskovalne metode:

1. **Metoda zbiranja primarnih in sekundarnih virov** predstavlja osnovo za uporabo preostalih metod.
2. **Metoda analize in interpretacije primarnih virov** mi je služila pri ugotavljanju politike in ciljev EU glede krize v Siriji in na širšem varnostnem področju.
3. **Metoda analize in interpretacije sekundarnih virov** mi je omogočila ovrednotenje tako učinkovitosti in pomanjkljivosti EU pri posredovanju v sirski krizi, kot tudi značilnosti zmogljivosti Unije, kot globalnega akterja KM.
4. **Deskriptivna metoda** mi je nudila pomoč pri splošnem orisu sirske krize in predstaviti vi odnosov EU-Sirija pred začetkom krize.

3 TEMELJNI POJMI

Ključni pojmi diplomskega dela so: (mednarodna) kriza in KM.

3.1 (Mednarodna) kriza

Malešič (2004, 14) pravi, da bi pojem krize: »/n/a manj abstraktni in bolj operacionalizirani ravni /.../ lahko zajel naravne in druge nesreče, različne (vojaške) konflikte in prevrate, (oborožene) vstaje in revolucije, politične nemire in teroristično dejavnost, ne smemo pa zanemariti tudi drugih kriz, ki so lahko posledica spleta neugodnih okoliščin in odnosov v našem fizičnem in socialnem okolju.«

Mednarodno krizo Brecher (1993, 3) definira kot: »spremembo v tipu in/ali narasli intenzivnosti razdiralnih interakcij med dvema ali več državami ob visoki verjetnosti izbruha vojaških sovražnosti, kar vodi do, destabilizacije odnosov v mednarodnem sistemu in izziva obstoječe strukture mednarodnega sistema.«

Vsebinsko širšo in splošnejšo definicijo (mednarodne) krize pa Brecher (1993, 3) opredeljuje kot:

situacijo s tremi nujnimi in zadostnimi pogoji, izhajajočimi v spremembah v zunanjem ali notranjem okolju držav, pri čemer so pogoji po svoji naravi percepcije odločevalcev. Med slednje percepcije oz. pogoje štejemo:

1. *Grožnjo eni ali več temeljnim vrednotam,*
2. *Omejen čas za odziv in*
3. *Visoko verjetnost vpletenosti v vojaške sovražnosti, pred rešitvijo izziva.*

3.2 Krizni menedžment

Z pojavom angleškega pojma »*crisis management*« je nastala terminološka zmeda pri vsakodnevni uporabi pojma, saj se slednji pojem prevaja kot KM, krizno upravljanje, upravljanje kriz ter krizno upravljanje in vodenje (Grošelj 2004, 16). Sam sem se odločil, da bom pri pisanju dela uporabljal izraz KM.

Grošelj (2014, 19) opredeli KM kot:

doseganje organizacijskih ciljev oz. reševanje problemov, ki se nanašajo na načrtovanje (pred krizo in med samo krizo, ob upoštevanju dolgoročnih učinkov sprejetih odločitev), organiziranje, vodenje in ocenjevanje razpoložljivih sredstev ter virov za doseganje ciljev oz. poslanstva organizacij. Omogoča delovanje posameznih izvajalcev nalog tako da ostanejo sestavni del enotnega procesa, ki svojo nalogo in pooblastila za izvedbo naloge dobijo od upravitelja (/.../ vlada v primeru državnih upravno-administrativnih organizacij). /.../ Navedeni procesi se odvijajo v razmerah organizacijskega kaosa, negotovosti, ogroženosti osnovnih organizacijskih in družbenih vrednot, pod pritiskom množičnih medijev, stresa, pomanjkanja informacij /.../.

Malešič (2004, 14) pa definira KM kot:

oblikovanje postopkov, dogovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize in obsega organizacijo, priprave, ukrepe in razporeditev virov za njeno obvladovanje. /KM/ se običajno odvija v organizacijskem kaosu, pod pritiskom množičnih občil, v stresnih razmerah in ob pomanjkanju natančnih informacij, če naštejemo le nekatere ključne značilnosti. Spremembe narave in konteksta sodobnih kriz pa /KM/ še otežujejo, saj so sodobne krize izjemno kompleksne, učinkujejo prek različnih »meja«, se povezujejo z drugimi pomembnimi problemi in so praviloma dolgotrajne.

4 ODNOS MED EU IN SIRIJO DO LETA 2011

Začetek odnosov med EU in Sirijo sovпада s prvimi aktivnostmi, takrat še Evropske gospodarske skupnosti (EGS), na zunanje političnem področju. EGS je počasi utirala svojo pot na zunanji politični parket. Prvi večji korak je predstavljala *Global Mediterranean Policy* (GMP) iz leta 1972. GMP je predvidevala tri večja področja aktivnosti, ki naj bi skupaj ustvarile novo politiko EGS. Prvo področje aktivnosti je zajemalo vzpostavitev prosto trgovinskega območja za industrijsko blago v mediteranski regiji. Drugi element je zmanjšal določene omejitve povezane z nekaterimi kmetijskimi pridelki, tretji cilj pa je bil usmerjen v zblížanje sodelovanja na finančnem, tehnološkem in družbenem področju (Seeberg 2012, 4).

Leta 1977 je EGS podpisala Dogovor o sodelovanju (*Cooperation Agreement*) s Sirijo, kateri načelno ureja odnose med subjektoma še danes. Dogovor temelji na dejstvu, da se je trgovanje med EGS in Sirijo v 70. letih močno povečalo in zato je bila želja EGS, da s podporo Siriji pri razvoju njene ekonomije omenjeno sodelovanje še dodatno okrepi. Nadalje je EGS naznanila, da želi preko programa pomoči prispevati k ekonomskemu in družbenemu razvoju Sirije. Opis sporazuma glede programa pomoči ni bil preveč natančen, usmerjen pa je bil na proizvodne in ekonomske infrastrukturne investicijske projekte, s ciljem diverzifikacije sirijske ekonomije in pomagati procesu sirijske industrializacije ter modernizacije njenega kmetijstva. Skupni znesek pomoči, ki ga je EGS namenila Siriji je bil relativno skromen, saj je znašal le 66 milijonov ameriških dolarjev. To dejstvo nakazuje, da so bili odnosi med EGS in Sirijo še v začetni fazi razvoja, saj je bilo dejansko sodelovanje zelo omejeno, politični stiki pa redki. Takšno plehko sodelovanje med subjektoma se je nadaljevalo tudi v 80. leta prejšnjega stoletja (Seeberg 2012, 4–5).

Decembra 1990 je EGS zagnala prenovljeno Mediteransko politiko, v sklopu katere so bila predvidena tudi sredstva, namenjena za promoviranje demokracije na Bližnjem Vzhodu. Omenjena politika se je rezultirala s podpisom Barcelonske deklaracije leta 1995, ki je vzpostavila Evropsko-mediteransko partnerstvo (EMP). Sirija je postala del EMP takoj ob ustanovitvi, novembra leta 1995. Naslednjih nekaj let so bila splošna pričakovanja relativno optimistična, kljub temu, da so se nekateri, kot npr. Richard Edis predvidevali, da bo imela Sirija težave pri realizaciji postavk, ki jih na ekonomskem, socialnem in političnim področju predvideva EMP (Edis v Seeberg 2015, 21–22). Slednja predvidevanja so se – z zadržanostjo Sirije pri implementaciji nekaterih projektov, ki jih je podpirala EK, tudi uresničila. Sirska vlada je namreč zaustavila nekaj nenevarnih projektov, katerih namen je bil postaviti temelje za razvoj določenih organizacij, saj se je bala, da bi lahko le-te predstavljale začetek razvoja civilne

družbe v državi (Youngs v Seeberg 2015, 21). Posledice slednje odločitve je Sirija čutila, ko ji je Osrednji finančni instrument EMP MEDA (*Mennonite Economic Development Associates – MEDA*), v primerjavi z ostalimi partnerskimi državami, namenil le majhen delež sredstev za razvoj demokracije (Seeberg 2015, 21).

Veliko naporov za povečanje sodelovanja med EU in Sirijo je bilo vloženi tudi v okviru Evropske sosedске politike (ESP), v sklopu katere je bil sestavljen Pridružitveni sporazum EU-Sirija (*EU-Syria Association Agreement – ESAA*), ki je vzpostavljala vzporedne odnose med subjektoma. ESAA je pravni instrument znotraj ESP, ki na področjih skupnega interesa omogoča globlje sodelovanje med EU in državami, ki niso članice EU. Čeprav je sporazum prilagojen vsaki izmed partnerskih držav, slednjega sestavljajo tri splošne osi: politična in varnostna, ekonomska in finančna ter družbena in kulturna. Sklicujoč se na pomembnost ESP, bi lahko sporazum vzpostavil osnovo za sodelovanje in dialog ter zagotovil blaginjo, stabilnost in varnost v Evro mediteranskem območju. Jedro sporazuma pa izpostavlja pomembnost spoštovanja človekovih pravic, demokratičnih načel ter ekonomskih in političnih svoboščin (Delattre 2010, 2).

Končna verzija ESAA je izid dolgih in težkih pogajanj. Ko so se leta 1998 pogajanja začela, je bil napredek počasen kljub temu, da bi sprejetje sporazuma koristilo interesu obeh strani. Pogajanja so se okrepila ob prehodu v novo tisočletje, kmalu potem, ko je Bašar al-Asad nasledil svojega očeta in prišel na oblast. V začetku vladavine Busha mlajšega, je Sirija kazala relativno velik interes za sprejetje sporazuma. Kljub določenim optimističnim obetom, so pogajanja med EU in Sirijo spet obstala kmalu potem, ko je Zahod stopnjeval politiko izolacionizma do Damaska. Razloge za slednjo politiko pojasnjuje več dejavnikov. Prvi se navezuje na iraško krizo, ki je prispevala k poslabšanju razmer. Po 11. septembru 2001 je Washington postavil Sirijo na listo držav podpornic terorizma, ker naj bi Damask omogočal prehod džihadistov v Irak, sledile so tudi sankcije s strani ZDA. Čeprav so se sankcije kmalu omehčale, so bile še vedno v veljavi. Potem, ko je leta 2003 izbruhnila Iraška vojna, je Sirija močno nasprotovala intervenciji ZDA, saj se je bala, da bi bila lahko naslednja tarča ravno ona. Na Evropski strani ni bila situacija nič boljša, Evropa namreč ni bila enotna ob Ameriški intervenciji v Iraku. Posledica tega je bil skeptičen pogled Sirije na sposobnost Evrope, da predstavlja protiutež ameriškemu hegemonu (Delattre 2010, 3).

Še več prahu je dvignilo ponovno odprtje vprašanja glede klavzule o neširjenju orožja za množično uničevanje (*weapon of mass destruction – WMD*), ki je bila sprejeta leta 2003. Sirija se je smatrala prevarana, saj sprejetje omenjene klavzule o WMD, ni bil pogoj za sklenitev

podobnih dogovorov, kot je bil npr. Pridružitveni sporazum med EU in Izraelom. Kljub temu pa je Sirija izrazila željo, da pride do hitrega zaključka oblikovanja ESAA in, da se ta ratificira v letu 2004. Vendar so se odnosi med EU in Sirijo po atentatu na libanonskega premierja Rafika Haririja leta 2005, kmalu ponovno ohladili. Mednarodna skupnost je sumila vpletenost Sirijske obveščevalne službe v atentat Haririja, ki se je zgodil v napetem ozračju, ob sprejetju Resolucije Varnostnega sveta (VS) Združenih narodov (ZN) leta 1559. Slednja se je nanašala na umik sirskih enot iz Libanona. Takrat je EU dodala na listo zahtev Evropskega sveta (ES) nov pogoj, in sicer sodelovanje Sirije z mednarodnim sodiščem glede Haririjevega umora (Zdrob v prav tam). Zaradi ohladitve odnosov med Brusljem in Damaskom, je ESAA spet pristal na čakanju (prav tam).

Leto 2008 je prineslo napredek v odnosu EU-Sirija. Obe strani sta se dogovorili, da nadaljujeta pogajanja, rezultat pa je bil posledica različnih dejavnikov. Francosko predsedovanje EU (drugi semester 2008) je označeval začetek sprave med subjektoma. Predsednik Asad je julija 2008 obiskal Pariz, kar je predstavljalo velik preobrat v odnosih in sovpada s politiko »iztegnjene roke« takratnega francoskega predsednika Nicolasa Sarkozyja. Odločilno vlogo pri zblizevanju med EU in Sirijo je odigrala tudi na novo lansirana Unija za Mediteran (*Union for the Mediterranean* – UfM), ki je nastala ravno na Sarkozyjevo pobudo (Delattre 2010, 3–4). Osrednji namen UfM je temeljil na ciljih, ki jih je postavila že Barcelonska deklaracija. Slednji so obsegali delovanje v smeri vzpostavitve območja miru, stabilnosti, varnosti, skupne ekonomske blaginje in celostno spoštovanje demokratičnih načel, človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vzpodbujanju razumevanja med kulturami in civilizacijami v Evromediteranski regiji (Union for the Mediterranean 2017). Ta nova iniciativa je dala nov zagon EMP. V tem času se je – glede na preteklo obdobje izboljšala tudi politična klima. Maja 2008 je bil podpisan sporazum *Doha*, ki je izboljšal odnose med Sirijo in Libanom, situacija v Iraku pa se je prav tako počasi začela stabilizirati. Tudi Sirija je pod turško mediacijo začela z neposrednimi pogajanjmi z Izraelom. Omenjana situacija je ustvarila ugodno klimo, ki je ustvarila pogoje za pozitiven razplet pogajanj in priložnost za podpis ESAA. Kljub temu pa optimizem ni trajal dolgo, saj so odnosi EU-Sirija že leta 2009 doživeli nov preobrat, tokrat zaradi novih nesoglasij na področju človekovih pravic. Po pogajanjih je bila potrebna tehnična posodobitev ESAA, saj je bilo potrebno upoštevati razširitev EU in reforme sirjskega carinskega režima. Kljub kasnejšemu nadaljevanju pogajanj, je oblast v Siriji našla vedno nove razloge, ki so onemogočali podpis ESAA. Posledično so nekatere članice EU začele dvomiti o pripravljenosti Sirije, da podpiše sporazum in slednjo obtoževale, da ni pripravljena narediti potrebnih korakov

v smeri večje demokratizacije in spoštovanja človekovih pravic (Delattre 2010, 3–4). Nasprotja med EU in Sirijo so še naprej ostala nepremostljiva, kar je onemogočalo podpis ESAA. Zadnje upe za podpis slednjega sporazuma pa je dokončno razblinil začetek krize v Siriji, leta 2011.

Maja 2011 je EU zamrznila osnutek ESAA in suspendirala bilateralne programe sodelovanja med EU in Sirsko vlado, ki so se odvijali v okviru ESP. Zaradi politike in ukrepov, ki jih je EU vodila do Sirije po začetku tamkajšnje krize, je slednja suspendirala svoje članstvo in sodelovanje v UfM (EEAS, 2017c). S tem pa so bili pretrgani osnovni vzvodi sodelovanja med subjektoma.

5 ORIS RAZVOJA KRIZE V SIRIJI OD ZAČETKA LETA 2011 DO DANES

V okviru arabske pomladi so demonstracije nezadovoljnih prebivalcev zajele nekatere arabske države, kot so Tunizija, Libija, Jemen, Bahrajn in naposled tudi Sirijo. Razlogi za upor v naštetih državah so bili predvsem: jeza, frustracija in antagonizem proti avtoritarnimi, zatirajočim in skorumpiranim režimom (Ma'oz 2014, 1).

V Siriji je bila situacija pred izbruhom krize relativno stabilna, zato ni osamljeno mnenje (glej Haran 2016; Romanova 2015), da je v državi – predvsem zaradi vpliva zunanjih dejavnikov, prišlo do eskalacije konflikta. Povod za konflikt je predstavljala aretacija približno petnajstih mladostnikov, ki so bili obsojeni, da so risali protivladne grafite, zaradi česar so bili tudi mučeni s strani oblasti. Slednji dogodki so prižgali iskro, ki se je odrazila 18. marca 2011, ko se je več tisoč ljudi zbralo na demonstracijah v mestu *Deraa*, ki leži na jugu države, v bližini meje z Jordanijo. Osrednje zahteve demonstrantov so zajemale izpustitev aretiranih otrok in reformacijo političnega ter ekonomskega sistema (Haran 2016, 11). Kljub miroljubni obliki protestov, se je oblast nanje odzvala z uporabo sile. Že prvi dan protestov so varnostne sile uporabile strelivo in ubile štiri ljudi, nekaj dni pozneje pa je upor ušel izven nadzora lokalnih oblasti. Konec marca 2011 je bila na teren napotena četrta oklepna divizija, ki ji je poveljeval predsednikov brat Maher, z namenom, da zatre protestnike. Slednje dejanje je povzročilo na desetine smrtnih žrtev. Tanki so začeli obstreljevati naseljena območja, vojaki pa so vdiral v hiše in aretirali tiste, za katere so smatrali, da so se udeležili protestov. Kljub omenjenim naporom pa vladi ni uspelo zlomiti upora v *Deraa*-i, ravno nasprotno, krut odziv oblasti je sprožilo proteste še v drugih mestih po državi, vključujoč *Baniyas*, Homs, Hama in predmestje Damaska. Vojska je šla celo tako daleč, da je sektorje, kjer so se zbirali protestniki, obkrožila in le-te proglasila za oborožene teroriste. Do konca maja je konflikt terjal že 1000 smrtnih žrtev

(BBC 2012). Eskalacija krize je pripravila ZDA in EU, da sta uvedli sankcije proti predsedniku Asadu in višjim sirskim uradnikom. Maja 2011 so v VS ZN VB, Francija, Nemčija in Portugalska predlagale osnutek resolucije glede situacije v Siriji, vendar ni prišlo niti do glasovanja o njej, saj ji je nasprotovalo preveč držav (Romanova 2015, 14).

Težko je določiti točen datum, ko se je pretežno nenasilno protestno gibanje sprevrglo v militariziran upor. Vojaški spopadi so sčasoma postajali vse pogostejši, do septembra 2011 pa so se organizirane uporniške milice že redno spopadale z vladnimi silami po različnih mestih v državi. Zaradi eskalacije konflikta med vladnimi silami in protestniki so ZDA, skupaj z EU in voditelji VB, Francije in Nemčij, pozvale Asada, naj odstopi s položaja. V tem času sta se začela oblikovati tudi dva temeljna tabora, in sicer pro-Asadov in pro-uporniški. Prvega so sestavljale prej naštete države, plus EU, Katar, Turčija in Savdska Arabija. Medtem sta tradicionalna zaveznika Sirije – Iran in Rusija, nadaljevala s podpro režimu (Encyclopedia Britannica 2017).

Opozicija, ki so jo na začetku sestavljali preprosti Sirci, se je oktobra 2011 organizirala v Sirski nacionalni svet (*Syrian National Council* – SNC). SNC je predstavljal prvi poizkus vzpostavitve enotnega reprezentativnega telesa in imel za cilj, da pridobi mednarodno priznanje. Cilj SNC je zajemal tudi prizadevanje za miroljubno rešitev konflikta s političnimi in diplomatskimi sredstvi ter nadzor nad demokratično tranzicijo. Drugi del Sirijske opozicije pa je bil bolj naklonjen aktivnemu vojaškemu pristopu, s ciljem poraziti Asada na terenu. Slednja ideja se je materializirala okrog junija 2011, z vzpostavitvijo Svobodne sirske vojske (*Free Syrian Army* – FSA), katero so sestavljali različni uporniki in dezertarji iz regularne sirske vojske. FSA se je proglasila za vodjo oborožene opozicije, čeprav ji avtoritete ni priznal velik del lokalnih oboroženih milic (Romanova 2015, 14–15).

Februarja 2012 so ZN in AL združili moči in v državo napotili Kofija Anana, kot posebnega skupnega odposlanca za Sirijo. Marca 2012 sta AL in VS soglasno podprla njegov miroljubni načrt za diplomatsko razrešitev konflikta. Ko se je aprila tudi Sirija strinjala z načrtom, je VS sprejela resolucijo, ki je dovoljevala opazovalcem ZN nadzorovanje dogovora o prekinitvi ognja. Druga Ananova iniciativa je bila, da sestavi Akcijsko skupino za Sirijo v Ženevi. Slednjo skupino naj bi sestavljale stalne članice ZN, ZN, generalni sekretar AL, EU, Irak, Kuvajt in Katar. Na tej konferenci, ki je kasneje dobila ime »Ženeva I«, se je oblikovala *Geneva Communiqué*, ki je poklicala k prekinitvi oboroženega nasilja, poudarila pogoje za politično rešitev spora in tranzicijo v Siriji ter izrazila podporo za implementacijo Ananovega načrta. Kljub velikim naporom pa je Ananov načrt propadel, saj sirski režim ni upošteval dogovorov

in prekinitve ognja. Anan je odstopil Avgusta 2012, nasledil ga je novi skupni visoki predstavnik AL in ZN za Sirijo, Lakhdar Brahimi (prav tam).

Kmalu po začetku krize se je začel kazati tudi problem s sirskimi begunci in notranje razseljenimi prebivalci. Že junija leta 2011 je Turčija sporočila, da je več kot 4.000 sirskih beguncev prečkalo njene meje in prosilo za zatočišče pred nasiljem sirskih vladnih sil. Avgusta leta 2012, je ocena notranje razseljenih prebivalcev znašala 1.5 milijona, več kot 100.000 beguncev pa je prečkalo meje Turčije, Libanona, Jordanije in Iraka. Od takrat naprej se je situacija smo še drastično slabšala (Ivanciu 2016, 558–559).

Do začetka leta 2012 je postalo jasno, da je SNC preozek in preveč oslavljen zaradi spopadov z drugimi uporniki, da bi lahko učinkovito predstavljal sirsko opozicijo. Ključni problem je bil ta, da so imele posamezne uporniške skupne različne interese, zato se niso mogle poenotiti in so si nasprotovale ter tekmovala med seboj. Zunanji akterji so prav tako nudili podporo ravnosti uporniški skupini, ki je delovala v skladu z njihovimi interesi. Po mesecih težkih pogajanj so novembra 2012 voditelji sirske opozicije le uspeli razglasiti formacijo nove koalicije, ki se je imenovala Nacionalna koalicija za Sirske revolucionarne in opozicijske sile (*National Coalition for Syrian Revolution and Opposition Forces – SOC*). V naslednjih mesecih je več kot sto držav priznalo slednjo koalicijo za legitimnega predstavnika sirskega ljudstva, kljub temu pa je bilo tudi v SOC prisotna raznolikost pogledov in podobno rivalstvo, kot v prej omenjeni FSA (Encyclopedia Britanica 2017).

Poleti in jeseni leta 2012 je bilo moč zaznati določene nize taktičnih uspehov upornikov. Vladne sile so se bile prisiljene umakniti z območij na severu in vzhodu države, kar je omogočilo upornikom, da so prevzeli nadzor nad zajetnejšim delom ozemlja. Julija so uporniki napadli Alepo, ki je največje mesto v Siriji in prevzeli nadzor nad vzhodnim delom mesta. Zaradi pomankanja vojaške opreme in slabe organiziranosti jim ni uspelo zajeti celotnega mesta, na drugi strani pa so bile vlade sile oslabiljene z velikim številom dezertacij, kar jim je onemogočalo, da bi izgnale upornike iz mesta. Kljub temu pa se je boj v Alepu nadaljeval, kar je terjalo iz dneva v dan več civilnih žrtev. Zaradi slednje pat situacije, so mednarodni akterji – tako podporniki, kot nasprotniki sirskega režima, povečali podporo izbrani strani v konfliktu, kar je povečalo možnost za sprožitev regionalne *proxy* vojne v Siriji. Napori Turčije, Savdske Arabije in Katarja, da financirajo in oborožujejo upornike, so konec leta 2012 postali znani širši javnosti. ZDA so bile sprva zadržane do oskrbovanja upornikov z orožjem, saj so se bale, da bi to orožje lahko prišlo v roke radikalnim džihadistom, ki bi ga potem uporabili proti Zahodu. Kasneje so se odločile, da bodo začele s programom treninga in oboroževanja t. i. zmernih

upornikov. Sirska vlada je v tem času še naprej prejela orožje od Irana, Rusije in libanonske militantne skupine Hezbolah. Do konca leta 2012 je slednja začela pošiljati tudi svoje lastne vojake v boj proti upornikom režima (prav tam).

Naslednji prelomen dogodek v sirski krizi je nastopil avgusta 2013, ko je prišlo do domnevne ga napada s kemičnim orožjem v predmestju Damaska. Posledice so terjale več sto mrtvih civilistov, opozicija pa je krivdo za napad pripisala režimu medtem, ko je slednji za napad obtožil opozicijo. Kemični napad je pripravil ZDA, VB in Francijo, da pozovejo k vojaški akciji proti sirskemu režimu. Inšpektorji ZN so zaključili, da je živčni plin sarin v omenjenem incidentu ubil 300 ljudi, vendar slednji niso mogli ugotoviti, kdo je odgovoren za napad (Romanova 2015, 16–17). Kljub tem ugotovitvam so ZDA, VB in Francija vztrajale, da je za kemični napad odgovoren Asadov režim in naznanile, da razmišljajo o povračilnih napadih proti režimskim silam. Države Rusija, Kitajska in Iran so nasprotovale vojaški akciji. Možnosti za mednarodno vojaško posredovanje v Siriji pa so začele bledeti ob koncu avgusta, delno tudi zato, ker je bila večina javnosti v ZDA in VB proti vojaški akciji. Predlog za avtorizacijo napadov je padel tudi v britanskem parlamentu 29. avgusta, medtem, ko se je podoben predlog odložil v amerškem kongresu 10. septembra (prav tam). Alternativna rešitev se je materializirala s soglasno sprejeto Resolucijo VS ZN, ki je zahtevala odstranitev in uničenje vsega kemičnega orožja v Siriji, prav tako je pozvala k implementaciji *Geneva Communiqué*, podane junija 2012 in izrazila podporo pri vzpostavitvi tranzitne vlade v Siriji (Romanova 2015, 17).

Leta 2013 so glavno vlogo v uporabi proti režimu začele prevzemati islamistične milice, medtem ko so se ne-islamistične skupine, oslajljene zaradi izčrpanosti in spopadov, začele umikati v ozadje. Veja *al-Qaeda* za Sirijo Fronta *al-Nusra* povezana še z nekaterimi drugimi opozicijskimi skupinami, je bila smatrana za eno izmed najbolj učinkovitih bojnih sil. Kljub temu pa je bila slednja kmalu zasenčena z novo skupino imenovano Islamska država (*Islamic state – IS*), ki jo je aprila 2013 razglasil Abu Bakr al-Baghdadi, sicer vodja *al-Qaeda* v Iraku. Le-ta je svoji novi formaciji hotel priključiti tudi Fronto *al-Nusra*, vendar je slednja to zavrnila, kar je vodilo v spopade med subjektoma. V vzhodni Siriji je IS zajel območje v dolini Evfrata, s središčem v mestu *Al-Raqqah*. Od tam je IS sprožil serijo uspešnih operacij tako v Siriji, kot Iraku ter s tem razširil svoj teritorij daleč preko Iraško-Sirijske meje. Nenadna razširitev IS v Iraku, katero je spremljala zelo kruta in provokativna propaganda, je sprožila nujno po odzivu mednarodne skupnosti. 8. avgusta so tako ZDA začele z zračnimi napadi na tarče IS-ja v Iraku, z namenom

omejitve nadaljnje širitve IS. 23. septembra sta ZDA in koalicija arabskih držav razširili zračne napade tudi na tarče IS v Siriji (Encyclopedia Britannica 2017).

Kaotične razmere v Siriji so povečale napore mednarodne skupnosti za rešitev krize, kar se je rezultiralo 22. januarja 2014 s konferenco »Ženeva II«. Slednja je za isto mizo poleg predstavnikov sirijskega režima in opozicije, spravila tudi stalne članice ZN, generalnega sekretarja AL, VP in 25 držav opazovalk. Zaradi nepopustljivosti delegacij nasprotnih polov, konferenci ni uspelo najti rešitev za pomiritev krize. Sirska vlada je vztrajala na pogovorih, ki so temeljili na boju s »teroristi«, medtem pa je opozicija zahtevala pogovore o pogojih za tranzicijo. Marca 2014 je zaradi prej opisanega položaja, Brahimi odstopil s položaja. Julija 2014 ga je nasledil Staffan de Mistura. Sirski režim je v tem času utrdil svojo oblast, s tem ko je Bašar al-Asad na predsedniških volitvah zmagal z 89-odstotno podporo. Sirska opozicija in njeni mednarodni podporniki, vključno z ZDA in EU, pa so volitve označili za nelegitimne. (Romanova 2015, 17–18).

Poleti 2015 je Rusija z napotitvijo vojakov in vojaške opreme v letalsko bazo Latakija začela igrati bolj vidno vlogo v konfliktu. Septembra je tako začela prve zračne napade na cilje v Siriji. Ruski uradniki so prvotno trdili, da so zračni napadi usmerjeni proti enotam IS, kmalu pa je postalo jasno, da so v večini primerov ciljali upornike, ki so se borili proti Asadu. Septembra 2016 so sirske vladne sile ob močni podpri ruskih zračnih sil povzročile kolaps t. i. zmernih upornikov, ki jih je podpiral Zahod. Potem so ruske in sirske vladne sile obrnile pozornost na vzhodni del Alepa, ki so ga nadzorovali uporniki ter začele z močnim obstreljevanjem mesta. Slednja poteza je sprožila val kritik s strani mednarodne skupnosti, saj se omenjene sile pri obstreljevanju naj ne bi ozirale na civilne žrtve, uporabljale pa naj bi tudi nediskriminatorno orožje ter uničevale bolnišnice in druge civilne objekte. Kljub obsodbam različnih organizacij za človekove pravice se je bombardiranje nadaljevalo, kar je na koncu pripeljalo do končnega kolapsa in umika upornikov iz Alepa decembra 2016 (Encyclopedia Britannica 2017).

Kriza v Siriji se nadaljuje tudi v letu 2017, rešitve pa še vedno ni na vidiku. Tako velike globalne, kot tudi lokalne sile ostajajo na svojih bregovih, kar povzroča nadaljevanje statusa *quo*, medtem pa število smrtnih žrtev, ranjencev in beguncev strmo narašča, življenje v državi pa postaja vse bolj kaotično. Med številnimi akterji, ki so vpeti v krizno dogajanje, že od samega začetka krize svoje mesto išče tudi EU, njene aktivnosti in prizadevanja za reševanje obravnavane krize pa bom natančneje predstavil v naslednjih poglavjih.

6 VLOGA EU PRI REŠEVANJU KRIZE V SIRIJI

6.1 Odziv in politika EU do Sirije po začetku krize 2011

Kmalu po začetku protestov v Siriji in brutalnem odzivu vladnih sil, je EU marca 2011 podala več izjav, s katerimi je obsodila izvajanje represije nad demonstratorji ter pozvala oblasti, naj prisluhnejo legitimnim zahtevam prebivalcev, po nujnih političnih in socialno-ekonomskih reformah. Maja 2011, dva meseca po začetku protestov, je EU sprejela prve odločitve proti sirski vladi. Te odločitve so vključevale: suspendiranje bilateralnih programov sodelovanja med EU in Sirijo v okviru ESP; zamrznitev osnutka ESAA; suspendiranje sirskih oblasti pri sodelovanju, v okviru regionalnih projektov EU; zaustavitev dajanja posojil in tehnične pomoči Evropske investicijske banke Siriji in uvedba enostranskih omejevalnih ukrepov (sankcij). Sirija se je na odločitve odzvala junija 2011, ko je njen zunanji minister oznanil, da bo le-ta suspendirala svoje članstvo v UfM in zamrznila dialog na področju Evropskega partnerstva. Minister je še povedal, da bo Sirija pozabila na Evropo in se obrnila na vzhod in jug. Kmalu zatem je Sirija res okrepila stike z Iranom, Kitajsko in Rusijo (Turkmani in Haid 2016, 6–7).

Na tej točki je treba povedati, da so bile vse zgoraj naštetе odločitve EU podane še preden je bila sprejeta kakršnakoli specifična strategija za Sirijo. Slednja je bila sestavljena šele junija 2013, se pravi več kot dva leta po eskalaciji krize. Do 4. avgusta 2011 so se izjave EU nanašale predvsem na pozive predsedniku Asadu, naj prisluhne mednarodni skupnosti in zaustavi nasilje ter zaščiti sirsko ljudstvo. Točka preobrata glede vodenja politike EU do Sirije se je zgodila 18. avgusta 2011, potem, ko je režim uporabil močno vojaško silo v mestih Hama, *Deir al-Zour* in Latakija. EU je takrat naznanila, da so obljube predsednika Asada, da bo izpeljal reforme, izgubile kredibilnost in, da je Asad v očeh sirjskega ljudstva izgubil legitimnost, zato je potrebno, da odide s položaja. Isti dan so podali zahtevo po odstopu Asada še voditelji ZDA, VB, Francije in Nemčije. Od tega trenutka, pa do sprejetja nove strategije o Siriji, so se izjave EU glede Sirije nanašale v glavnini na: vztrajanje po odstopu predsednika Asada, ponujanje novega partnerstva po odstopu Asada, načelno priznavanje legitimnosti opozicije v izgnanstvu, ponavljajoče komentiranje dejanj VS ZN (podpora predlogom resolucij in izražanje globoke zaskrbljenosti ob nesprejetju le-teh), ponavljajoče izražanje podpore AL, ponavljajoče izražanje podpore ZN in njegovim posebnim odposlancem, naznanjanje povečanja finančne podpore za humanitarno pomoč, oznanjanje povečanja obsega sankcij, obsojanje uporabe nasilja s strani režima ter oznanjanje podpore za politično rešitev, ki temelji na *Geneva Communiqué* iz 20. junija 2012 (Turkmani in Haid 2016, 7–9).

Junija 2013 je EU končno sprejela novo strategijo za Sirijo, ki je zamenjala prejšnjo iz leta 2007. Le-ta je predvidevala celostni pristop EU k reševanju razmer v Siriji, ki je zajemal naslednje ključne aktivnosti: a) podporo politične rešitve za vzdržno rešitev krize; b) preprečitev destabilizacije regije, ki bi jo povzročilo razširitev krize v sosednje države; c) reševanje dramatične humanitarne situacije in pomoč prizadetim prebivalcem; d) reševanje posledic konflikta (TCEASC 2013).

Strategija je kot prvo prioriteto EU določila, da podpira politično rešitev konflikta, kar naj bi vodilo do tranzicije in demokratičnih procesov, ki bi pozitivno vplivali na težko humanitarno situacijo v Siriji. EU naj bi v skladu s strategijo nudila tudi aktivno podporo naporom ZDA in Rusije, da se oživijo politična pogajanja, ki temeljijo na *Geneva Communiqué* iz junija 2012, hkrati pa je Unija podprla napore posebnega odposlanca ZN in Arabske lige za Sirijo. Poleg tega strategija na področju prizadevanj za politično rešitev konflikta EU nalaga še: da preko možnih kanalov poizkuša prepričati ZDA in Rusijo, da sedeta za pogajalsko mizo; da nudi pomoč pri reševanju nasprotij med različnimi elementi SOC in ga s tem pripravi na sodelovanje v mirovnih pogajanjih; da nadaljuje stike s SOC, vendar ostane odprta tudi za sodelovanje z ostalimi »zmernimi« skupinami; da usmerja SOC k večji odprtosti in spoštovanju človekovih pravic (prav tam).

Strategija iz leta 2013 je v okviru mirovne konference za Sirijo določila, da bi EU morala razviti ukrepe in metode, s katerimi bi lahko zagotavljala: dostop humanitarne pomoči in neoviran dostop humanitarnih delavcev do kriznih območij; spoštovanje mednarodnega humanitarnega prava; izpustitev političnih zapornikov; vrnitev opazovalcev ZN in postopno implementacijo prekinitve ognja. V koordinaciji z ZDA in Rusijo pa bi EU – v skladu s strategijo, morala nadaljevati svoje diplomatske boje tako s člani VS ZN, kot tudi z ostalimi ključnimi državami na obeh straneh konflikta, med katere sodijo: Turčija, Savdska Arabija, Katar, Egipt, Iran, Jordan in Irak (prav tam).

Napori EU niso prinesli rezultatov, cilji, ki jih navaja zgornja strategija, pa so ostali neizpolnjeni. Situacija v Siriji se je v naslednjih letih le še slabšala. Prišlo je do novega razvoja dogodkov, ki so korenito vplivali na razvoj dogodkov. Najodmevnejšo spremembo je zagotovo povzročila Rusija, ki se je leta 2015 neposredno vojaško vključila v konflikt, na stran sirijskega režima. Prihajalo je do vse močnejših napadov na urbana območja in posledično do večje eskalacije krize ter povečanja razsežnosti humanitarne katastrofe. Za slednjo je značilno veliko število mrtvih, ranjenih in notranje razseljenih ljudi. Orisane razmere so povzročile množične migracije Sircev v sosednje države in tudi v EU. Novonastale razmere so zahtevala od Unije,

da posodobi svojo politiko, oz. stališče do Sirije. Aprila 2017 je bila tako sprejeta nova strategija EU za Sirijo.

Nova strategija poudarja, da je primarna naloga sirskega režima zaščita sirskega prebivalstva. Na tej podlagi Svet EU (Svet) poziva režim in njegove zaveznice – še posebej Rusijo, kot eno izmed predsedujočih Mednarodne skupine za pomoč Siriji, da izvedejo vse napore za zagotovitev popolnega prenehanja sovražnosti in prekinitev obleganj ter neoviranega dostopa za humanitarno pomoč na ozemlju celotne države. Svet tudi močno obsodi nadaljevanje sistematične, široke in grobe kršitve človekovih pravic ter mednarodnega humanitarnega prava, vseh strani v konfliktu, še posebno pa stran sirskega režima. EU se je zavala, da se bo borila za prekinitev prej opisanih dejstev in, da bodo odgovorni za svoje zločine morali odgovarjati. Unija je prav tako naznanila, da bo nadalje uvajala sankcije proti Siriji, vse dokler se ne bo nadaljevala represija oblasti. Ostaja pa stališče EU, da trajni mir v Siriji ne bo možen pod sedanjim režimom (Svet EU 2017).

Nadalje je Svet ponovil, da konflikt v Siriji neposredno vpliva tudi na EU, zato je podprl razvoj posebnega strateškega okvira za Sirijo, ki zajema naslednji šest ključnih področij: a) končanje vojne v skladu z Resolucijo ZN 2254 in pogajanja vpletenih strani pod pokroviteljstvom posebnega odposlanca ZN za Sirijo ter s podporo ključnih mednarodnih in regionalnih akterjev; b) promoviranje smiselne in inkluzivne tranzicije v Siriji, ki bo skladna s prej omenjeno resolucijo ZN in *Geneva Communiqué* ter nudenje podpore za okrepitev politične opozicije; c) reševanje življenj s pravočasnim in učinkovitim zagotavljanjem humanitarnih potreb najbolj ogroženim Sircem na območju celotne države; d) promoviranje demokracije, človekovih pravic in svobode govora z krepitvijo organizacij sirske civilne družbe; e) promoviranje odgovornosti za vojne zločine z nudenjem pomoči pri doseganju nacionalne sprave in tranzicijskega pravosodnega sistema; f) podpora krepitvi sirjske populacije in družbe (prav tam).

6.2 Vloga EU pri naporih mednarodne skupnosti za mirno rešitev sirske krize

Kljub temu, da EU ni igrala najvidnejše vloge pri iskanju miroljubne rešitve krize, je bila velika podpornica omenjenih naporov iz ozadja. Zavzemala se je za reševanje krize s strani ZN, nudila pa je tudi podporo AL za mediacijo in končanje nasilja. Mednarodna konferenca, sklicana s strani ZDA, Rusije in ZN v Ženevi, januarja 2014 (II. Ženevska konferenca), je priskrbelo novo spodbudo za implementacijo *Geneva Communiqué* iz leta 2012, vendar so pogovori propadli že mesec dni pozneje. Julija 2015 je VS ZN odobril nov pristop, ki ga je predstavil posebni

odposlanec ZN za sirske krizo, Staffan de Mistura. Njegov načrt je zajemal razširitev okvirja ženevskih konzultacij, z vzpostavitvijo sirske delavne skupine, ki se bo zavzemala za uresničitev ključnih aspektov *Geneva Communiqué*, ki zajema: varnost in zaščito civilistov; politične in ustavne spremembe, ki se nanašajo na sestavo tranzicijske vlade; vojaške, varnostne in anti-teroristične zadeve; kontinuiteto javnih storitev in rekonstrukcijo ter razvoj. Cilj je bil pripeljati konzultacije do točke, da se sestavi dokument, ki bo omogočal implementacijo *Geneva Communiqué*. Omenjen diplomatski proces je bil motiviran s povečanjem zunanjih vojaških operacij v Siriji, kar je še poslabšalo že tako katastrofalne humanitarne razmere. Kljub temu pa so imela dosedanja miroljubna pogajanja praktično zanemarljiv učinek pri zmanjšanju oboroženih bojov (Karakir in Karacasulu 2016, 535–536).

EU je prav tako sodelovala pri Dunajskem procesu, ki je nastal na podlagi dogovora med ruskim in ameriškim zunanjim ministrom. Cilj procesa je bil, da se v mirovne pogovore glede Sirije vključijo vse strani, vpete v konflikt. To je pomenilo, da je na procesu sodelovalo 17 držav, EU in AL, skupaj pa so akterji tvorili ISSG. Pred začetkom dotičnega procesa, oktobra 2015, je bil Iran izključen iz sodelovanja pri mednarodnih naporih za Sirijo. V okviru ISSG so prvič sodelovali vsi mednarodni akterji, na katere tako ali drugače vplivajo razmere v Siriji. 14. novembra 2015 je bila v okviru izjave ISSG postavljena časovnica, ki je januar 2016 določila kot začetek pogovorov za spravo v Siriji, nove volitve pa naj bi v državi potekale v roku 18 mesecev. Realizacija slednega cilja ni bila verjetna, saj se akterji niso mogli sporazumeti glede tega, kdo predstavlja legitimno sirske opozicije in kakšna prihodnost čaka aktualnega predsednika Asada. Kasneje so elementi skupne izjave ISSG predstavljali podlago za Resolucijo 2254, ki je bila sprejeta decembra 2015 in je bila obenem prva resolucija ZN, ki je določala možnost za politično rešitev konflikta v Siriji, saj sta Rusija in Kitajska z vetom zaustavile ostale štiri, do tedaj predlagane resolucije o Siriji. Maja 2016 so članice ISSG pozvale k popolnem prenehanju sovražnosti, z namenom zmanjšanja nasilja v Siriji, kar naj bi omogočilo dostop humanitarne pomoči do odsekanih predelov v državi. Istočasno pa je skupina potrdila, da mora tranzicija v Siriji potekati pod vodstvom Sircev (Rocha in drugi 2016, 85–87).

Bojevanje proti IS predstavlja novo poglavje vpletenosti EU v sirske krizo. Zgodbo je potrebno začeti po letu 2014, ko je IS zavzela pomembna mesta v Iraku, med katera zagotovo spadata Mosul in Tikrit. Avgusta 2014 so ZDA odgovorile s serijo zračnih napadov v Iraku proti silam IS, kmalu zatem pa so začele zahtevati vzpostavitev globalne koalicije za boj proti IS. EU je podprla vzpostavitev omenjene koalicije, ki se je pod poveljstvom ZDA formirala septembra

2014. VP Federica Mogherini, se je prav tako udeležila prvega srečanja koalicije na ravni ministrov, ki je potekalo decembra 2014. Do aprila 2016 je koalicijo sestavljalo 66 držav, ki so na različne načine prispevale za skupni cilj. Kljub temu pa je le malo število slednjih držav izvajalo letalske napade proti IS, bodisi v Iraku, bodisi v Siriji. Francija, VB in Nemčija so z orožjem oskrbovale Kurdske Peshmarge, nudile pa so jim tudi ne-smrtonosno opremo in urjenje. Članice EU so prav tako sodelovale pri ustavitvi toka tujih terorističnih borcev in prekinitvi poti IS do financ in sredstev. Februarja 2015 je EU sprejela tudi regionalno strategijo, s katero je odgovarjala na grožnjo, ki jo je predstavljala IS in se tudi zavezala, da bo nudila pomoč pri vzpostavitvi miru v Iraku in Siriji. Evropske države, ki so sodelovale v zračnih napadih proti IS so bile Francija, VB in Nizozemska. Dodatno pa je decembra 2015 nemški *Bundestag* z namenom nudenja podpore pri zračnih napadih na IS, odobril napotitev 1.200 pripadnikov vojaškega osebja na Bližnji Vzhod. Unija je prav tako nudila polno podporo pri prizadevanjih za končanje nasilja v Siriji, tako posebnemu odposlancu ZN Staffanu de Misturi, kot tudi ISSG. Slednje potrjujejo tudi besede VP Federice Mogherini, ki je marca 2016 oznanila, da je pozicija EU skladna s stališči ISSG, ki obsegajo tri elemente: končanje sovražnosti; zagotovitev humanitarnega dostopa do območij, ki so trenutno nedostopna; z namenom dosega rešitev brez zamude začeti politični proces. EU tudi vedno znova poudarja stališče, da je za doseg trajnostne rešitve v Siriji nujno potrebno pod vodstvom Sircev izpeljati inkluzivni politični proces, ki bo vodil do tranzicije. Ta politični proces pa mora bazirati na *Geneva Communiqué* iz leta 2012 in biti, če želi vzdrževati državno enotnost, suverenost in teritorialno integriteto, v skladu z relevantnimi resolucijami ZN. Nadalje je Unija izrazila tudi stališče, da sprejetje Resolucije VS 2254 predstavlja temelj za mirovne procese v Siriji in s tem novo upanje, dejanski uspeh pa bo prišel šele z morebitno implementacijo določil omenjene resolucije (Karakir in Karacasulu 2016, 536–537).

6.3 Ukrepi, ki jih uvede EU v prizadevanju za rešitev krize v Siriji

6.3.1 Finančna in humanitarna pomoč

EU je pri reševanju krize v Siriji od samega začetka pred vojaškimi dajala prednost političnim rešitvam ter tako prioritizirala civilne možnosti. Med prvimi je EU uporabila ekonomske instrumente, kar je omogočilo finančno podporo za upravljanje dotične krize. S tem je Unija postala vodilni donator mednarodne pomoči Siriji, saj je od začetka krize, skupaj s svojimi članicami vložila 9.4 milijarde evrov za humanitarno in razvojno pomoč. Od leta 2011 je podpora EK znašala 3.8 milijarde evrov, ta pa je zajemala humanitarno pomoč in pomoč na drugih področjih. Na konferenci za Podporo Sirije in regije v Londonu leta 2016, so se EU in

njene članice zavezale, da bodo v letu 2016 namenile 3 milijarde evrov za nadaljnjo pomoč tako ljudem v Siriji, kot tudi sirskim beguncem in skupnostim, ki jih gostijo v sosednjih državah. Komisija se je zavezala, da bo njen del prispevka za leto 2016 znašal 1.115 milijarde evrov, kar je tudi v celoti izpolnila. V letu 2017 pa Komisija predvideva pomoč Siriji, v višini 1.275 milijarde evrov, ta sredstva pa bodo večinoma namenjena humanitarni podpori in Evropskemu sosedskemu instrumentu (EK 2017).

EK je do aprila 2017 zagotovila 1.450 milijarde evrov humanitarne pomoči, ki je bila namenjena za: nujno medicinsko pomoč, hrano, vodo, nujno medicinsko oskrbo, saniteto, higieno, zaščito, izobraževanje in nudenje zasilnih zatočišč milijonom Sircem v Siriji in sirskim beguncem v sosednjih državah. Zaradi humanitarne pomoči, priskrbljene s strani EK, je bilo od začetka krize zagotovljen: dostop do pitne vode ter sanitetnih in higienskih pripomočkov okoli dvema milijonoma ljudi; 850 000 ljudi je prejelo hrano; milijon ljudi je prejelo osnovne potrebščine in zavetje; 350 000 otrokov pa je bilo vključenih v programe zaščite otrok. Kljub veliki humanitarni pomoči ostajajo humanitarne potrebe v Siriji zelo velike: 5 milijonov ljudi je zapustilo državo; 6.3 milijona ljudi je notranje razseljenih; 13.5 milijona ljudi potrebuje humanitarno pomoč; 4.9 milijona ljudi je ujetih v obleganih in težko dostopnih krajih, kjer so izpostavljeni velikim varnostnim grožnjam. V Alepu in ostalih območjih po državi je stopnja uničenja zelo velika, kar zahteva veliko potrebo po osnovnih storitvah, zaščiti, zavetiščih in infrastrukturi tako v urbanih, kot ruralnih območjih. Pomoč EU se deli nepristransko in pride do ljudi neglede na njihovo etnično ali versko skupino. Slednja pomoč se kanalizira preko ZN, mednarodnih organizacij in partnerskih mednarodnih nevladnih organizacij (prav tam).

Poleg zgoraj orisane humanitarne podpore je EK zagotovila tudi več kot 2.4 milijarde evrov za pomoč ne-humanitarne narave. Po ustanovitvi Regionalnega skrbniškega sklada EU, kot odziv na sirsko krizo (*EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis* – EUTF) decembra 2014, je večina pomoči ne-humanitarne narave EU potekalo preko tega sklada. Cilj EUTF je, da zagotovi bolj koherenten in integriran odziv EU na krizo. Slednje naj bi dosegel z združitvijo različnih finančnih mehanizmov EU in prispevkov držav članic v en sam fleksibilen mehanizem za hitro izplačevanje. Skrbniški sklad primarno zagotavlja dolgoročne potrebe za sirske begunce v sosednjih državah, kot so Jordanija, Libanon, Turčija in Irak. Vse od začetka krize pa je EU zagotavljala pomoč ne-humanitarne narave Siriji tudi preko Evropskega sosedskega instrumenta, s katerim je nudila podporo izobraževanju, preživljanju in kreptvi civilne družbe. Slednja pomoč je omogočila dostop do izobrazbe 2.3 milijonom otrok, odprlo se je tudi 11 tisoč novih delavnih mest (na področjih obnove, reševanja, pomoči itd.) za Sirce (prav tam).

6.3.2 Omejevalni ukrepi (sankcije) EU proti Siriji

Diplomatični in politični napor EU (in ostale mednarodne skupnosti) niso preprečili nasilja v Siriji, kar je posledično vodilo v uvedbo sankcij proti sirski vladi. Prve so sankcije uvedle ZDA, kasneje pa so ji sledile še različne države in regionalne skupine. Omenjene so vključevale EU, AL, Turčijo, Švico, Kanado, Avstralijo, Norveško in Japonsko (Moret 2015, 128).

Za presenečenje mnogih je poskrbela ravno EU, ki je ekspresno – v manj kot enem letu po začetku krize, sprejela širok spekter sankcij proti Siriji. Cilj le-teh je bil usmerjen v prekinitev represije oblasti nad civilnim prebivalstvom, umik sirske vojske iz obleganih mest, implementacija demokratičnih reform in inkluziven nacionalni dialog. Paket sankcij je vseboval zelo širok set različnih ukrepov, ki naj bi na različne načine vplivali na sirski režim in družbo. Slednje pomeni, da so bile sankcije usmerjene proti točno določenim ciljem in so bile zmožne ločevati med tarčami. Celoten nabor sankcij, ki jih je EU uvedla proti Siriji, lahko strnemo v pet skupin. Prvo predstavljajo sankcije, ki ciljajo na sirsko vlado in zajemajo prepoved izplačevanja ter pomoči Siriji s strani Evropske investicijske banke (EIB) ter pomoči, ki bi prihajala s strani posameznih držav članic. Zamrznejo se tudi sredstva Sirske centralne banke v EU in prepove trgovanje z javnimi obveznicami, s sirsko vlado ter njenimi državnimi organi in finančnimi institucijami. Druga skupina sankcij je usmerjena proti posameznikom sirske oblasti, ki so odgovorni za izvajanje represalij proti civilistom. Sankcioniranim posameznikom se prepove vstop v EU in zamrzne njihova sredstva v EU. Namen slednjega ukrepa je, da dotični posamezniki ne morejo dostopati do sredstev, ki bi jih lahko uporabili za represalije proti civilistom in, da se oteži vodenje njihovih poslov v Evropi. Tretja skupina sankcij cilja na represivni aparat sirskega režima. Nekateri ukrepi so usmerjeni na orožarski sektor, ki npr. prepovedujejo dobavo orožja in opreme Siriji, ki bi jo lahko uporabila za izvajanje notranje represije. Inovativen ukrep predstavlja tudi prepoved dobave programske opreme za prestrezanje internetnih in mobilnih komunikacij, oz. z drugimi besedami opreme, ki bi omogočala varnostnim silam lociranje opozicijskih sil in opazovanje njihovih aktivnosti. V to skupino sankcij spada tudi odločitev, ki dovoljuje preglede vozil in letal, za katere se smatra, da bi lahko tovorila orožje iz Evrope proti Siriji. Četrta skupina sankcij cilja na energetski sektor z namenom odrezati vir vladnega prihodka in s tem zmanjšati izvajanje represije. Ta ukrep vsebuje prepoved uvoza nafte in naftnih derivatov iz Sirije, vključno s prepovedjo nudenja sredstev za oskrbo omenjenega sektorja. Prepovedana je bila dobava tehnologij za črpanje nafte in zemeljskega plina, kot tudi nudenje posojil podjetjem, ki so vpletena v naftno industrijo. Prav tako je bil prepovedan nakup in povečanje deleža v sirske naftne družbah. Zadnje, peto

skupino sankcij predstavljajo trgovinske omejitve. Ukrepi se nanašajo na prepoved izvoza določenih dobrin, kot so: luksuzni izdelki, zlato, diamanti in žlahtne kovine (Portela 2012, 153–154).

6.3.3 Učinkovitost in posledice ukrepov EU

Podobno, kot diplomatski in politični napor, tudi sankcije EU niso vodile k prekinitvi nasilja in političnim reformam v Siriji. To je bilo delno povezano z dejstvom, da Rusija in Iran nista uvedla sankcij proti Siriji in sta verjetno tudi omogočila izvoz sirske nafte in drugih produktov preko svojih držav. Kljub vsemu pa je imela uvedba sankcij velik vpliv na trgovanje med EU in Sirijo. Pred uvedbo le-teh je bila EU prvi trgovinski partner Sirije, ki je v EU izvozila med drugim tudi glavnino svoje nafte, skupno pa je prihodek od izvoza v EU predstavljal tretjino celotnega sirskega izvoza. Embargo, ki ga je EU uvedla septembra 2011, je v letu 2013 povzročil zmanjšanje trgovanja za skoraj 5 milijard, sirski izvoz v EU se je zmanjšal za 90 odstotkov, izvoz EU v Sirijo pa v primerjavi z letom 2011 za 61 odstotkov (Guimelli in Ivan v Havlova 2015, 82). Pol leta po uvedbi embarga nafte, je sirski minister za nafto izgubo, ki so jo prinesle Zahodne sankcije, ocenil na 4 milijarde dolarjev (Aji in Hubbard v Havlova 2015, 82), proizvodnja nafte pa se je iz 345,000 sodov na dan (maj 2011), zmanjšala na 71,000 sodov (junij 2013) (Guimelli in Ivan v Havlova 2015, 82). Izguba prihodka od izvoza v EU je bila delno kompenzirana z dvigom sirskega izvoza v Libanon in Irak. Vpliv finančnih sankcij so omilile tudi investicije iz Rusije in Irana, saj so bile sankcije uvede s strani EU in ne s strani ZN kot celote, kar je Siriji omogočilo, da vsaj delno nadomesti izgube, ki ji jih je povzročil embargo EU (Havlova 2015, 82).

Aprila 2013 se je EU odločila, da omili embargo na nafto in s tem omeji negativne posledice embarga na civiliste. Po novem dogovoru med EU in sirsko opozicijo, je bil dovoljen izvoz sirske nafte in naftnih produktov v EU. Omenjena odločitev pa ni prispevala k izboljšanju položaja civilnega prebivalstva v Siriji, saj je večino sirske naftne proizvodnje in cevovodov nadziral bodisi Assadov režim, bodisi katera izmed islamističnih skupin, ki deluje znotraj Sirije, kot npr. Nusra Front ali IS (Havlova 2015, 83).

Kljub trudu EU, da bi prispevala k političnim spremembam, demokratizaciji in končanju nasilja v Siriji, učinek sankcije k temu ni prispeval. Za neuspeh sankcij je delno krivo tudi dejstvo, da je EU najprej nudila podporo Asadovemu režimu (pomoč pri izvajanju političnih, ekonomskih idr. reform), in šele kasneje preusmerila podporo od režima, proti razdrobljeni opoziciji. Drugi razlog za omejen učinek ekonomskih sankcij proti Siriji je predstavljalo pomankanje mednarodne koordinacije pri uvedbi sankcij z ZN in drugimi pomembnimi mednarodnimi

akterji, kot sta ZDA in Rusija. Neodvisen pristop Rusije in Irana, ki sta nadaljevala oskrbovanje Sirije z orožjem in drugimi potrebščinami na seznamu embarga EU ter neomejen izvoz Sirije v omenjeni državi, je še dodatno zmanjšal učinkovitost sankcij EU proti Siriji (prav tam).

Sankcije, ki jih je uvedla EU, pa so po drugi strani povzročile tudi določene negativne učinke, ki so še poslabšale že tako slabe humanitarne razmere v Siriji. Študija Danskega inštituta za mednarodne odnose je prišla do zaključka, da so sankcije, uvedene proti Siriji (še posebno tiste s strani EU), odigrale pomembno vlogo pri poslabšanju družbeno-ekonomske blaginje v Siriji, vključno s področjem zdravja. Študija navaja, da so sankcije prispevale k: hudemu padcu gospodarstva; podvojitvi nezaposlenosti; zmanjšanju plač v javnem in zasebnem sektorju; povišanju cene osnovnih potrebščin, kar je še posebej prizadelo tiste s fiksnim dohodkom (večinoma starejši); zmanjšanju državnega prihodka, kar je vplivalo tudi na državni zdravstveni sektor; težavam pri uvozu zdravil in hrane; zmanjšanju domače medicinske proizvodnje; povečanju števila depresij, samomorov in domačega nasilja, kot posledica poslabšanja družbeno-ekonomske blaginje; idr. (Lyme 2012 v Moret 2015, 129–130). Podobno sliko predstavijo tudi nekatere druge študije, ki ugotavljajo, da imajo sankcije negativne posledice na primanjkljaje pediatrične medicine v preostalih nekaj bolnišnicah, ki še delujejo v Siriji. Kritike so bile namenjene tudi sankcijam, ki so običajnim Sircem onemogočale plačila osnovnih dobrin in zdravil. Tudi situacija z vodo v Siriji se je – delno zaradi sankcij, slabšala, kar je pripeljalo do povečanja vodnih infekcij in črevesnih bolezni, predvsem med mladimi (Moret 2015, 130).

Journal of Public Health (JPH) je poročal, da so sankcije proti Siriji s tem, ko so povzročile velik padec njene nacionalne valute, vplivale na rast cene osnovnih potrebščin. Le-ta se je za potrebščine kot so kurilno olje, plin, mleko in jajca, podvojila ali celo potrojila. Kombinacija rasti cen in zmanjšanja dohodka od plač, je predstavljala poguben učinek za družine, še posebej tiste z otroki, nosečnicami in starejšimi osebami, ki niso bile zmožne dostopati do zdravstvenih storitev, oz. si niso mogle privoščiti osnove hrane in zdravil, zaradi eskalacije cen. Kolaps tečaja sirskega funta je povečal tudi ceno zdravstvenih storitev. Cena zdravil za npr. nenalezljive bolezni se je resno dvignila, vrednost plač pa se je, skupaj z izgubo tisočih delavnih mest v storitvenim sektorju, zmanjšala (Sem, Kasturi in drugi 2012, 197).

Sankcije so posredno povzročile tudi izpade električne energije za več ur na dan na več območjih. To je ranljive ljudi izpostavilo ekstremnim zimskim in poletnim temperaturam ter povzročilo, da so se cepiva v hladilnicah, ki zaradi izpada elektrike niso delovale, pokvarila. Po mnenju JPH, se bodo dolgoročno posledice kazale v zmanjšanju možnosti za preventivno preprečevanje in nadzorovanje okužb, kar bo prispevalo tudi k dvigu smrtnosti. Uvedba sankcij

je preprečila tudi vstop nujnih medicinskih zalog v državo, vključno z zdravili za raka, diabetes in srčne bolezni, ki jih lokalno ne proizvajajo, od njih pa je odvisno na tisoče ljudi na dnevi bazi. Nadalje so sankcije povzročile tudi težave pri zagotovitvi kurilnega olja, kar velikemu delu sirskega prebivalstva onemogočena ogrevanje, to pa še najbolj občutijo ranljive skupine, kot so starejši ljudje. Kurilno olje se je samo v letu 2012 po uvedbi sankcij podražilo za dvakrat. Mrzlo vreme je v povezavi z odsotnostjo možnosti za ogrevanje povečalo infekcije med najbolj ranljivimi, obstajajo pa tudi indikacije, da se je število infekcij v letu 2011 in 2012 znatno povečalo. Dolgoročno je možno predvidevati povečanje smrtnosti med starejšimi in otroci, pričakuje pa se tudi zmanjšanje pričakovane življenjske dobe in znižanje stopnje živo rojenih otrok (Sem, Kasturi in drugi 2012, 197–198).

V preteklih poglavjih je bila predstavljena vloga EU pri reševanju sirske krize, oz. aktivnosti, katere je slednja izvajala za doseg svojih ciljev in interesov v Siriji. Zaradi odsotnosti vojaških zmogljivosti se je EU z dotično krizo soočila s t. i. instrumenti mehke moči, katere so v obravnavanem primeru najvidneje predstavljali politični in diplomatski pritiski, omejevalni ukrepi ter humanitarna in finančna pomoč. Kot je razvidno v zgornjih poglavjih, omenjene aktivnosti niso prinesle vidnejših pozitivnih učinkov in rešitev. Orisana nemoč EU pri spopadanju s krizo v Siriji je še enkrat več poudarila njeno nemoč kot akterja KM na globalni ravni. Razloge za to dejstvo bom preučeval v naslednjem poglavju diplomskega dela, pri katerem bom najprej predstavil zmogljivosti Unije kot akterja KM. Osredni cilj poglavja pa je analiza značilnosti, učinkovitosti in pomanjkljivosti zmogljivosti EU, oz. razlogov, ki slednji onemogočajo doseg cilja, da postane pomemben akter KM na globalni ravni.

7 ZMOGLJIVOSTI IN UČINKOVITOST EU ZA DELOVANJE NA PODROČJU KM NA GLOBALNI RAVNI

Danes se Evropa in svet kot celota soočata s spremenljivim, negotovim in kompleksnim varnostnim okoljem. To zahteva od EU, da kot globalni akter postane bolj aktivna, sposobna in koherentna. Za promocijo miru in varnosti Unija razpolaga z unikatnim naborom instrumentov. Ključen način za soočanje z novodobnimi krizami v skladu z EVS predstavlja celosten pristop. Slednji zajema izboljšanje vojaško-civilnega sodelovanja in uporabo SVOP, kot dela koherentne akcije EU, ki je podkrepjena s političnimi, diplomatskimi, pravnimi, razvojnimi, trgovinskimi in ekonomskimi instrumenti. Priložnost za uveljavitev celostnega pristopa je prinesla Lizbonska pogodba, ki vzpostavi EEAS, katera deluje pod vodstvom VP/PP EK. Cilj EEAS je maksimirati učinkovitost uporabe različnih politik in instrumentov, ki jih ima na voljo

EU. Omenjen pristop naj bi omogočal Uniji, da se spopade s celotnim ciklom krize, ki zajema odziv na le-to in upravljanje ter vključuje stabilizacijo, vzpostavljanje miru, ohranjanje miru, izgradnjo miru, obnovo, rekonstrukcijo in vrnitev k dolgoročnemu razvoju (EEAS 2016a).

7.1 Zmogljivosti in učinkovitost SVOP

Od leta 2003 je EU izvedla 32 operacij/misij v okviru SVOP/EVOP. Vojaške aktivnosti v okviru SVOP se imenujejo operacije, medtem, ko se civilne aktivnosti imenujejo misije. 10 operacij je bilo vojaške narave, 21 civilne in ena mešana. Trenutno skupaj na operacijah in misijah EU sodeluje okoli 6000 ljudi. Slednje operacije/misije predstavljajo najvidnejšo manifestacijo aktivnosti EU v šibkih državah in največji prispevek EU pri zagotavljanju mednarodnega miru. Preko operacij je EU, kot akter KM, tako v Evropi, kot širši regiji, razkrila določene zmogljivosti. Kljub temu pa so zadnja leta prikazala velike težave, s katerimi se sooča pri iskanju svoje vloge varnostnega akterja na mednarodnem prizorišču. Operacije/misije SVOP so postale pomembno orodje zunanjega delovanja Unije, obenem pa so pokazale tudi omejitve glede tega, kaj so EU in njene države članice sposobne in pripravljene storiti za bolj varen svet. Kljub velikim spremembam v mednarodnem okolju, ki so neposredno vplivale na evropsko varnost, so bile zadnje operacije EU relativno skromne. Države članice so bile prav tako, z redkimi izjemami, manj naklonjene k investiranju v SVOP. Posledično so bile operacije omejene v velikosti in obsegu ter niso bile vzpostavljene na način, da bi lahko ustvarile strateške učinke v izbrani državi ali regiji (Tardy 2015, 7–8).

7.1.1 Civilne zmogljivosti SVOP

Kot že rečeno, lahko zmogljivost EU, ki jih ponuja SVOP, razdelimo v dve temeljni skupini, in sicer civilne in vojaške. Civilne zmogljivosti predstavljajo središče aktivnosti SVOP. Ustrezne in zadostne zmogljivosti pa so predpogoj za uspešno implementacijo zadanih nalog na terenu. Od leta 2003 predstavlja proces zagotavljanja potrebnih zmogljivosti za misije SVOP, eno izmed strateških prioritet EU. ES je decembra 2013 pozval k okrepljenemu razvoju civilnih zmogljivosti in poudaril pomembnost polne implementacije Razvojnega načrta civilnih zmogljivosti (*Civilian Capability Development Plan – CCDP*). Posledično je junija 2015 ES ponovil, da se mora delo nadaljevati v smeri bolj učinkovitega, vidnega in na rezultate orientiranega SVOP ter nadaljnjega razvoja tako civilnih, kot vojaških zmogljivosti. Stopnja ambicij EU glede civilnega KM je predstavljena z dvema Glavnima civilnima ciljema (*Civilian Headline Goal – CHG*) iz leta 2008 in 2010. Med njihovo implementacijo so bili s političnimi spodbudami v procesu rekrutacije, urjenja in napotitve civilnega osebja na mednarodne misije doseženi vzpodbudni rezultati, a kljub temu ostajajo velike razpoke pri zagotavljanju

zmogljivosti, ki jih bo potrebno še zapolniti. CHG-ja predstavljata tudi osnovo in okvir za implementacijo večletnega Razvojnega načrta civilnih zmogljivosti (*Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*), ki je bil uveden julija 2012. Splošni cilj slednjega zajema pomoč državam članicam, da s konkretnimi ukrepi, ki jih predvidevajo: Ambicije EU, Zmogljivostni trendi (operativni in dolgoročni), nacionalne strategije in naučene lekcije, ki imajo posledice na področju zmogljivosti, zapolnijo konstanten primanjkljaj civilnih zmogljivosti (EEAS 2016a).

Civilne misije so bolj številčne, kot vojaške operacije, prav tako je širša tudi geografska razpršenost slednjih. Medtem, ko se je osem od desetih vojaških operacij odvijalo v Afriki, je bilo le devet od enaindvajset civilnih misij fokusiranih na Afriko; je pa res, da po sprejetju Lizbonske pogodbe, štiri od petih misij, ki so se začele, delujejo v Afriki. Trenutno je na civilnih misijah prisotnih okoli 2.700 posameznikov. Vse civilne misije bolj ali manj izvajajo naloge vojaškega svetovanja in pomoči ali naloge za preprečitev konfliktov ter naloge za ohranjanje miru, kot je to zapisano v 43. členu Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Bolj natančno lahko misije razdelimo v tri osrednje kategorije: misije za krepitev, nadzorovalne misije in izvršilne misije. Misije za krepitev so namenjene predvsem izgradnji zmožnosti delovanja na področju vladavine prava ter nudenje pomoči izbrani državi pri izvedbi reform in krepitvi njenih pravosodnih in zakonskih prisilnih instrumentov. Slednje cilje se doseže tako preko opazovanja, učenja in svetovanja, kot tudi z urjenjem in v nekaterih primerih tudi z dobavo opreme. Primeri takšnih misij so EUPOL v Afganistanu, EUPOL COPPS in dve misiji EUCAP Sahel v Nigru in Maliju. Osrednji cilj slednjih je okrepitev vladavine prava v skladu z najboljšimi praksami in mednarodno sprejetimi načeli. Naslednjo kategorijo predstavljajo nadzorovalne misije, katerih naloga je nadzorovanje aktivnosti ali procesa, nanašajočega na delovanje določenega sektorja (policija, pravosodje, idr.) ali na implementacijo dogovora (prekinitev ognja, mirovni sporazum, idr.). Primera nadzorovalnih misij sta EUBAM Rafah in EUMM Georgia, obe imata mandat, da nadzorujeta mejo med dvema političnima entitetama. Tretjo kategorijo civilnih misij predstavljajo izvršilne misije, ki lahko namesto izbrane države izvajajo določene funkcije. Edini primer takšne misije je EULEX Kosovo, ki ima izvršilno odgovornost na področju vojnih zločinov, organiziranega kriminala in korupcije na visokih ravneh, kot tudi na področjih lastnine in privatizacije (Tardy 2015, 23–25).

7.1.2 Vojaške zmogljivosti SVOP

Drugo osrednjo skupino zmogljivosti SVOP predstavljajo vojaške sile. Vidnejši premik v smer razvoja vojaških zmogljivosti EU predstavlja dogovor voditeljev Unije na ES v Kölnu, junija

1999, ki je postavil cilj, da mora imeti EU zmogljivosti za avtonomno delovanje, podprto s kredibilno vojaško silo, kar ji bo omogočalo posredovanje v mednarodnih krizah brez pomoči NATO. Decembra istega leta je ES v Helsinkih med drugim postavil tudi sledeče cilje: prostovoljno sodelovanje v operacijah pod vodstvom EU; države članice morajo biti sposobne do leta 2003 napotiti 50.000 do 60.000 vojakov, ki bodo lahko ostali na terenu vsaj eno leto; vzpostavitev novih političnih in vojaških organov in struktur znotraj Sveta, ki bodo zagotavljali politične smernice in strateške nasvete za omenjene operacije. Maja 2003 je Svet sicer potrdil, da ima EU operativne zmogljivosti za celostno izvajanje Peterburških nalog, vendar imajo omenjene zmogljivosti več pomanjkljivosti in omejitev. Na podlagi slednjega dejstva je Svet 19. novembra 2007 sprejel Katalog napredka 2007, ki je identificiral kvantitativne in kvalitativne primanjkljaje zmogljivosti EU na vojaškem področju ter analiziral potencialne implikacije vojaških nalog, izvedenih v okviru operacij KM. Splošna ugotovitev, ki jo je zajemal Katalog nalog je bila, da lahko EU do leta 2010 razvije zmogljivosti za izvedbo celotnega spektra vojaških operacij SVOP, identificirane pa so bile tudi kritične pomanjkljivosti, ki so se nanašale na zmožnost transporta sil na prizorišče, zaščito sil in zagotovitev informacijske superiornosti. Na tej osnovi je bil leta 2008 predlagan Razvojni načrt zmogljivosti (Capability Development Plan – CDP), ki ga je obravnaval vodilni odbor Evropske obrambne agencije (*European Defence Agency – EDA*). Odbor je predstavil zaključke CDP in začel delo na seznamu prioritarnih področjih razvoja zmogljivosti. Pri opravljanju slednje naloge so sodelovali EDA, države članice, Vojaški odbor EU, Vojaško osebje EU in Generalni sekretariat Sveta (EEAS 2016b). Kljub opisanim naporom se vojaške zmogljivosti SVOP še danes soočajo z zgoraj omenjenimi pomanjkljivostmi, ki negativno vplivajo na učinkovitost vojaških operacij EU.

Če se osredotočimo na obdobje po sprejetju Lizbonske pogodbe, ugotovimo, da je bila stopnja aktivnosti na vojaškem področju SVOP skromna. Med štirimi sproženimi operacijami sta bili dve operaciji namenjeni usposabljanju (EUTM Somalija in EUTM Mali), ena pa je bila svetovalna misija (EUTM v Centralno Afriški Republiki). Le EUFOR RCA je napotila bojne enote v izvršilno operacijo. Trenutno ne poteka nova srednje ali visoko intenzivna kopenska vojaška operacija pod okriljem SVOP. Največja operacija je pomorska operacija EU NAVFOR Atalanta, ob Somaljski obali. Pet prej omenjenih kopenskih operacij je skupaj na teren poslalo okoli 3.400 posameznikov (Tardy 2015, 22–23).

Slednje, kot tudi vse prejšnje vojaške operacije SVOP, so v skladu z definicijo KM in so tako podobne narave kot operacije ZN, kar pomeni, da predstavljajo intervencijo tretje strani, ki ne

sme biti na nobeni strani ter prav tako ne sme identificirati in vojaško poraziti političnega nasprotnika. Nekatere operacije, kot npr. Atalanta ali EUFOR RCA, vsebujejo prisilno dimenzijo za poraz piratov v primeru Atalante in kot del mandata civilne zaščite v primeru EUFOR RCA. Kljub temu pa slednji operaciji nimata mandata za vsiljevanje miru, kar predstavlja bistveno razliko med operacijami, kot je bila npr. operacija pod poveljstvom NATO v Libiji leta 2011 ali operacija pod vodstvom Francije v Maliju leta 2013. Pri tem je pa pomembno poudariti, da teoretično EU nič ne preprečuje izvedbe operacije za vsiljevanje miru, saj razširjenje Peterburške naloge vključuje naloge bojnih sil v KM, vključno *peace-making* (razume se kot vsiljevanje miru). Kljub temu pa je bil do sedaj SVOP implementiran na zelo drugačen način in nič v zadnjem razvoju dogodkov ali politikah držav članic ne kaže, da se bo to spremenilo (Tardy 2015, 23). Unija namreč do danes še ni izvedla operacije visoke intenzivnosti bojevanja, prevzeme pa le operacije za stabilizacijo, vzdrževanje in razvoj varnostnih ter obrambnih struktur in sposobnosti v državah napotitve. EU velikokrat nadaljuje delo ostalih organizacij ali držav v cilju s celostnim pristopom (Humar 2017, 6). Takšne vojaške operacije, ki potekajo trenutno, pa predstavljajo le redko rešitev krizne situacije. V najboljšem primeru ustvarijo prostor za doseg političnega dogovora, nikakor pa niso *per se* mehanizem za razrešitev konflikta (Tardy 2015, 23).

7.1.3 Vzroki za pomanjkljivosti misij in operacij SVOP

Kljub določenim napredkom EU na področju KM na globalni ravni, se slednja sooča z več omejitvami, ki negativno vplivajo na njeno učinkovitost. Prvo omejitev predstavlja pomanjkanje strinjanja med uradniki EU glede definicije krize. Institucije EU ne morejo doseči dogovora, katero situacijo bi morale smatrati za krizno in katero ne, kar vodi do nesporazumov in neučinkovitosti odziva Unije na krizo. Različna stališča pri definiranju krize rezultirajo tudi v pomanjkanju enotnosti, glede tega katere instrumente bi bilo smotno uporabiti za razrešitev razmer. Druga omejitev EU v povezavi z KM je povezana z nestrinjanjem držav članic, glede njihovih prizadevanj za reševanje kriz, saj je stališče držav velikokrat vezano na njihov nacionalni interes. Odločitve, ki zajemajo SVOP so sprejete soglasno, kar pomeni, da glede določene politike ni lahko doseči strinjane držav članic. V nekaterih primerih je bilo izkazano zelo malo prizadevanj za KM določenih držav, ki niso imele lastnih interesov v krizni regiji. Pojavljajo se tudi trenja med članicami EU glede samega načina posredovanja v krizi, vključno s prioritiziranjem, bodisi civilnih, bodisi vojaških mehanizmov KM. Naslednjo omejitev predstavlja neustrezna višina proračuna, zagotovljenega za KM. Kriza v evro območju od konca leta 2009, je imela negativen učinek na ekonomije držav članic. Varčevalni ukrepi, ki so jih

sprejele članice EU, so vodili v zmanjšanje finančnih prispevkov za KM Unije. Za bolj učinkovito odzivanje EU na krize je torej nujno potrebno povečati financiranje instrumentov KM. Zadnje veliko omejitev učinkovitost KM EU pa predstavljajo zelo slabotne vojaške zmogljivosti EU. Posledično je EU načelno označena kot mehka sila, ki za odziv na krizo prioritizira ne-vojaška orodja zunanje politike. Krize v Ukrajini in na Bližnjem vzhodu pa so pokazale nemoč omenjenih orodij EU in poudarile pomembnost vojaških zmogljivosti za soočanjem z dotičnimi krizami (Karakir in Karacasulu 2016, 539). Zaključimo lahko z ugotovitvami Malešiča in Juvanove (2015, 860), ki pravita, da je: »na temelju skupnega števila osebja v misijah EU po svetu, sorazmernega nizkega zneska porabljenih sredstev ter dejstva, da imajo sile EU zelo redko izvršilni mandat, mogoče ugotoviti, da misije niso dovolj obsežne in ambiciozne, da bi sledile željam EU po njeni vidnejši in aktivnejši vlogi pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti.«

7.2 Omejevalni ukrepi EU (sankcije) in njihova učinkovitost

EU se je po vzpostavitvi SZVP leta 1992 intenzivneje začela posluževati mehanizma sankcij. Sankcije so vedno del politike celostnega pristopa, ki vključuje politični dialog in vzajemni napor. Zaradi neučinkovitosti vojaških zmogljivosti SVOP, so sankcije postajale vse pomembnejša oblika intervencije zunanje politike EU na določeno krizno situacijo (Portela 2016, 36). EU lahko uvede vse sankcije, ki jih naložijo ZN, spekter pa lahko po lastni presoji tudi razširi. Če smatra, da je to potrebno, lahko brez predhodne odobritve ZN uvede tudi avtonomne sankcije (EEAS 2016b).

Med najpogostejše oblike sankcij sodi embargo na orožje, zamrznitev sredstev in prepoved potovanja. Embargo na orožje ponavadi zajema prodajo, oskrbo in transport dobrin, ki so navedene na skupnem vojaškem seznamu EU, prav tako so v prepoved načeloma vključena povezana tehnična in finančna sredstva. Dodatno lahko prepoved zajema tudi opremo, ki je namenjena izvajanju notranje represije, med katero lahko štejemo vozila z vodnimi topovi, vozila za transport zapornikov, bodečo žico, ščite in čelade, namenjene enotam za nadzor množic. Naslednja skupina ukrepov predstavlja zamrznitev sredstev. Le-ti zajemajo sredstva in ekonomske vire, ki so v lasti ciljanih posameznikov ali entitet. Do ciljanih sredstev, med katere sodi gotovina, bančni depoziti, delnice, idr., se ne da dostopati, jih premakniti ali prodati. Vsa ostala sredstva zajeta s sankcijami, vključno z nepremičninami, prav tako ne morejo biti prodana ali oddana v najem. Zamrznitev sredstev vključuje tudi prepoved zagotavljanja virov ciljanim entitetam in osebam. To pomeni, da prebivalci in podjetja EU ne smejo opravljati plačil ali priskrbovati drugih dobrin subjektom, ki so zajeti z ukrepi. Tretjo skupino sankcij pa

predstavljajo prepovedi potovanj ciljanih oseb v EU. Če so potrebne vize za vstop v EU, se le-te ne izdajo osebam pod omenjenimi omejitvami (prav tam).

Začetek izvajanja novodobne oblike sankcij v okviru SZVP lahko umestimo v leto 2010, ko EU uvede sankcije proti Iranu, ki so presegle zahteve VS ZN. Ukrepi, kot je bil embargo na nafto in širok spekter finančnih sankcij, so dodatno povečali pritisk na Iran. Slednji primer pa ni bil edini, saj je volilna kriza v Slonokoščeni obali leta 2011 pripravila EU, da je zopet uvedla neobičajno širok spekter ukrepov, ki so vključevali tudi prepoved uvoz kakava iz države ter prepoved trgovanja evropskih podjetij preko mednarodnih pristanišč Slonokoščene obale. Približno istočasno je EU uvedla sankcije proti Siriji, ki so se neverjetno hitro širile: v manj kot enem letu je Bruselj proti državi uvedel skoraj ves nabor sankcij, ki jih je imel na razpolago. Za razliko od Irana in Slonokoščene obale, ki sta bili že pod sankcijami ZN, je EU sankcije proti Siriji uvedla samostojno. Še bolj očiten primer uvedbe samostojnih sankcij EU, so predstavljale sankcije proti Rusiji leta 2014, zaradi ruske aneksije Krima in podpore separatističnim silam na vzhodu Ukrajine. Kljub temu, da sankcije proti Rusiji zajemajo ožji spekter ukrepov, je bilo to prvič, da je EU uvedla ekonomske omejitve proti močni vzhodni sosedi (Portela 2016, 40).

Učinkovitost sankcij pri doseganju političnih ciljev EU je odvisna od posameznega specifičnega primera, obenem pa je oceno učinka sankcij zelo težko podati. Prvič zato, ker sankcije predstavljajo le enega izmed instrumentov zunanje politike EU in širše gledano, le enega izmed dejavnikov, ki vplivajo na spremembo razmer v sankcionirani državi. Kljub določenim pozitivnim kazalcem, je analiza učinkov sankcij, ki jih je uvedla EU v odgovor na zadnje večje mednarodne krize pokazala na nekatere negativne učinke in pomanjkljivosti, ki jih je prinesla uvedba omejevalnih ukrepov. Odprava slednjih omejitev bo izziv, katerega bo Unija morala sprejeti, če bo želela, da sankcije prinesejo željene pozitivne rezultate pri soočanju s kriznimi razmerami. EU bo tako morala nameniti več pozornosti, da ugotovi dejanske učinke sankcij. Po uvedbi sankcij proti Rusiji, je Komisija začela z ocenami vpliva slednjih na Rusko ekonomijo. Problem pa se je pojavil, ker omenjene ocene niso zajemale posledic, ki so jih sankcije prinesle za širšo populacijo, prav tako niso zajele vpliva sankcij na politično področje, in nenazadnje niso prinesle odgovora na vprašanje, katere sankcije so učinkovite in delujejo v smeri dosega političnih ciljev EU. Ugotovitev posledic sankcij je za EU še posebej pomembna, glede na to, da le-ta zagovarja samo ciljno usmerjene sankcije, oz. z drugimi besedami, sankcije, ki ne prizadenejo običajnih ljudi in legitimnih struktur (Portela 2016, 41).

Leander Leenders je na podlagi preučitve določenih primerov uvedbe sankcij EU prišel do ugotovitve, da na učinkovitost le-teh vpliva več dejavnikov. Eden izmed njih je zunanje okolje,

ki je npr. v veliki meri nevtraliziralo učinek sankcij EU v Siriji in Belorusiji. Vsi obravnavani primeri so pokazali tudi, da narava zaskrbljenosti, nujnost situacije in povezave s tarčo, skupaj z materialnim interesom, vpliva na to, ali bodo sankcije sploh uvedene in če bodo, ali bodo v zadostni obliki in obsegu. Primera sankcij EU proti Rusiji in Kitajski sta pokazala, da če so odnosi med akterji dovolj pomembni, močne sankcije ne bodo uvedene. Nasprotni primer predstavlja Sirija, proti kateri je bil, kljub določenim negativnim ekonomskim posledicam za določene članice EU, uveden celoten nabor sankcij EU. Razlog za podporo širokega okvira sankcij je verjetno v tem, da je Sirija v neposredni bližini EU in so države članice pred svojimi relativno skromnimi ekonomskimi interesi, dale prednost močnemu ekonomskemu pritisku na državo, z željo po stabilizaciji varnostnih razmer v soseščini Unije (Leenders 2014, 27).

7.3 Humanitarna pomoč in učinkovitost le-te

EU je prisotna na vseh večjih kriznih območjih, vključno s Sirijo, Južnim Sudanom, Zahodno Afriko in Centralno Afriško Republiko. Njen namen je reševanje življenj, zmanjšanje trpljenja ljudi in zaščita varnosti ter dostojanstva oškodovanih. Unija je vse od leta 1992 prispevala humanitarno pomoč skupno več kot 140. državam. Kljub temu, da je proračun za omenjene operacije omejen na manj kot milijardo evrov, le-ta vseeno vsako leto omogoča pomoč več kot 120 milijonom ljudi. S skladom pomoči upravlja Oddelek Evropske komisije za humanitarno pomoč in civilno zaščito (*Humanitarian aid and civil protection* –ECHO), ki preko več kot 200 partnerskih organizacij in agencij na terenu, med katere sodijo nevladne organizacije, mednarodne organizacije, Združenja Rdečega križa in agencije ZN, posreduje humanitarno pomoč potrebnim (Europa 2017). Določene omejitve pa se pojavijo, ker prej omenjene organizacije in agencije zaradi nestabilnih varnostnih razmer na kriznih žariščih ne morejo dostaviti humanitarne pomoči tamkajšnjim prebivalcem (The New York Times 2014). Ta problem bi bil rešljiv, če bi bilo humanitarno delovanje EU podprto z vojaškimi in drugimi zmogljivostmi, ki jih predvideva širok spekter instrumentov Unije, namenjenih za delovanje na področju KM. Pod črto lahko zaključimo, da imajo tudi tisti, določni pozitivni mehanizmi KM EU omejene učinke in zmožnosti, če niso z drugimi mehanizmi združeni v celostno akcijo na krizno situacijo.

8 ZAKLJUČEK

Kriza v Siriji, ki se je začela v sklopu arabske pomladi leta 2011, zagotovo predstavlja enega izmed najkompleksnejših varnostnih izzivov sodobnega časa. Mednarodni skupnosti, kljub katastrofalnim posledicam krize, v kateri se smrtne žrtve merijo v sto tisočih, begunci in

notranje razseljeni pa v milijonih, še do danes ni uspelo umiriti tamkajšnjih razmer. Slednje so posledica kompleksnosti krize, ki se kaže v tem, da so zaradi različnih interesov v le-to vključeni številni lokalni, globalni in nedržavni akterji. Najvidnejšo vlogo pri reševanju dotočne krize pa igrata ZDA in Rusija, ki obenem predstavljata vodilna predstavnika nasprotujočih si strani v konfliktu. Prva je skupaj z zavezniki na strani t. i. zmernih upornikov in se zavzema za tranzicijo oblasti in demokratizacijo v Siriji, medtem ko druga pod vodstvom predsednika Asada podpira aktualno oblast v Siriji. Zaradi vztrajnosti pri svojih stališčih in nepopuščanju, je v Siriji prišlo do pat pozicije, ki smo ji priča še danes.

EU je bila od samega začetka sirske krize aktivna pri prizadevanjih za rešitev slednje, vendar je zaradi neodločnosti in omejitev, ki jih ima na področju KM, delovala v senci ZDA in Rusije. Kljub željam Unije, da postane eden izmed ključnih akterjev KM na globalni ravni, le-ta ni bila sposobna bolj aktivno in učinkovito poseči v obravnavano krizo. Razlog za slednje dejstvo predstavlja pomankanje politične volje in nezmožnost konsenza med državami članicami, saj le-te dajejo prednost nacionalnim interesom, pred skupnim interesom EU. Z drugimi besedami povedano, se posamezne države članice močno angažirajo le pri tistih zadevah Unije, za katere smatrajo, da sovpadajo z lastnim nacionalnim interesom, oz. v obratnem primeru nimajo volje ali celo nasprotujejo aktivnostim EU, ki za članico niso pomembne, oz. so v nasprotju z njenim nacionalnim interesom.

Zaradi pomanjkljivo razvite vojaške komponente, se je Unija na obravnavano krizo odzvala zgolj s t. i. mehкими instrumenti KM. Slednji so zajemali predvsem politične pritiske in zahteve ter uvedbo omejevalnih ukrepov in humanitarne podpore. Prvi odziv EU so predstavljale izjave njenih institucij, ki so obsojale kruto ravnanje sirske oblasti do protestnikov in zahteve, da se omenjeno početje preneha. Ker se situacija ni izboljšala, je Unija Sirijo izključila iz programov sodelovanja z EU in zahtevala odstop Asada. Režim v Siriji je odgovoril z izstopom iz UfM in pretrganjem vseh vzvodov sodelovanja z EU ter obenem napovedal zблиževanje z Rusijo in Iranom, kar je tudi uresničil. Napačna ocena Unije, da bo Asadov režim hitro padel, je skupaj s prekinitvijo kanalov sodelovanja med akterjema, pripeljalo do izgube večine možnosti za politično reševanje krize s strani EU.

Naslednjo večjo aktivnost, s katero je skušala EU vplivati na razmere v Siriji, predstavljalo omejevalni ukrepi, oz. sankcije. Unija je ekspresno, v manj kot letu dni, uvedla zelo širok spekter sankcij proti Siriji, kar je predstavljalo novost pri uporabi dotičnega instrumenta s strani EU. Uvedene sankcije lahko na grobo razdelimo v pet osrednjih skupin, ki zadevajo: sirske vlado, posameznike, sirske represivni aparat, energetski sektor in trgovinske omejitve. Naštete

sankcije so imele velik vpliv na trgovanje med akterjema, saj je bila EU pred začetkom tamkajšnje krize najpomembnejši trgovinski partner Sirije. Kljub temu pa sankcije EU niso prispevale k rešitvi krize. Eden izmed razlogov je zagotovo ta, da je EU sankcije vzpostavila samostojno, kar je pomenilo, da jih države izven Unije niso rabile upoštevati. Tako je Sirija vso potrebno orožje in ostale dobrine dobila preko svojih zgodovinskih zaveznikov, predvsem Rusije in Irana. Slednji državi sta tudi drastično povečali investicije v Siriji in omogočili izvoz sirskih surovin in blaga preko svojih držav. Dejavnosti Rusije in Irana so tako v veliki meri izničile učinek sankcij EU, kljub temu pa so sankcije Unije hitro povzročile padec sirske ekonomije, povečanje cen osnovnih živil in dobrin, pomanjkanje nekaterih zdravil ter zvišanje stopnje brezposelnosti. Slednje dejstvo kaže, da so imele sankcije EU – kljub temu, da so bile le-te zasnovane, da se temu izognejo, tudi negativen vpliv na civilno prebivalstvo.

Mogoče še najučinkovitejši ukrep EU za reševanje krize v Siriji predstavlja njen mehanizem humanitarne pomoči. Unija je namreč – skupaj z državami članicami, od začetka krize leta 2011 za humanitarno podporo Sirije namenila nekaj manj kot devet in pol milijard evrov. Zaradi humanitarne pomoči, priskrbljene s strani EU je bilo od začetka krize zagotovljeno: dostop do pitne vode, sanitetnih in higienskih pripomočkov okoli dvema milijonoma ljudi; 850 000 ljudi je prejelo hrano; milijon ljudi je prejelo osnovne potrebščine in zavetje; 350 000 otrokov pa je bilo vključenih v programe zaščite otrok. Kljub velikim številkam pa orisana humanitarna pomoč predstavlja le kapljo v morje pri poboljšanju razmer v Siriji. Če upoštevamo še dejstvo, da je veliko ravno tistih delov, ki bi humanitarno pomoč najbolj potrebovali, odsekanih in obkroženih s strani različnih vojaških skupin, ugotovimo, da ima omenjena pomoč Unije sicer pozitiven, vendar premajhen in preveč omejen učinek.

Na podlagi zgoraj opisanih dejstev sem ugotovil, da so odziv, politika in ukrepi EU na krizo v Siriji imeli zanemarljive učinke pri rešitvi, oz. umeritvi razmer v dotični državi, v posameznih primerih pa so celo negativno vplivali na tamkajšnje razmere. S tem tudi potrjujem zastavljeno hipotezo.

EU si vse od konca Hlade vojne in vzpostavitve SZVP prizadeva, da bi postala globalni akter na področju KM. Kljub določenim napredkom v zadnjem obdobju pa je Unija še daleč od tega, da doseže zastavljen cilj, kar se je nazadnje lepo pokazalo v njenem odzivu na zgoraj opisano krizo v Siriji. Na tem temelju sem si zastavil tudi raziskovalno vprašanje, ki se glasi: Kaj omejuje EU, da bi igrala pomembnejšo vlogo in sprejemala učinkovitejše ukrepe pri reševanju krize v Siriji ter drugih podobnih kriz po svetu? V diplomskem delu sem zmogljivosti, oz. ukrepe EU za posredovanje pri krizah na globalni ravni razdelil na tri temeljne dele, in sicer:

zmogljivosti v okviru SVOP, uporaba omejevalnih ukrepov (sankcij) in nudenje humanitarne pomoči. Pri vseh obravnavanih zmogljivostih, oz. ukrepih EU, sem izpostavil največje omejitve in pomanjkljivosti, kar predstavlja tudi odgovor na zastavljeno raziskovalno vprašanje. Največjo pomanjkljivost Unije zagotovo predstavljajo njena nerazvita in posledično neučinkovita vojaška komponenta KM. Kljub določenim napredkom, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba, kot je npr. razširitev Peterburških nalog, ki predvidevajo tudi visoko intenzivne operacije za vsiljevanje miru, Uniji ni uspelo implementirati danih zavez in ciljev, prav tako še danes ne razpolaga z vojaškimi zmogljivostmi za posredovanje v krizah na globalni ravni. EU tako še vedno ni uspelo izpolniti zavez ES iz leta 1999, ki so se nanašale na izgradnjo sil v velikosti 50.000 do 60.000 vojakov, ki bi bile sposobne vsaj enoletnega delovanja na terenu. Brez slednjih zmogljivosti pa ostaja Unija nezmožna izvesti intenzivnejših operacij v obsegu, kot ga je predstavljala npr. operacija pod poveljstvom Nata v Libiji leta 2011. Orisana dejstva so rezultirala v tem, da EU do danes še ni izvajala operacije visoke intenzivnosti bojevanja. Unija se tako osredotoča predvsem na operacije za stabilizacijo, vzdrževanje in razvoj varnostnih ter obrambnih zmogljivosti in sposobnosti v državah napotitve. Takšne vojaške operacije, ki potekajo trenutno, pa predstavljajo le redko rešitev krizne situacije. V najboljšem primeru ustvarijo prostor za doseg političnega dogovora, nikakor pa niso *per se* mehanizem za razrešitev konflikta. Ko upoštevamo še pomanjkanje števila pripadnikov misij/operacij EU po svetu, nepripravljenost držav članic, da vlagajo več finančnih in drugih sredstev v SVOP in dejstvo, da imajo sile EU zelo redko izvršilni mandat, je mogoče ugotoviti, da misije/operacije niso dovolj obsežne in ambiciozne, da bi sledile željam EU po njeni vidnejši in aktivnejši vlogi pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti.

Zaradi zgoraj opisanih pomanjkljivosti vojaške komponente KM EU, je slednja preusmerila energijo v uporabo t. i. mehkih instrumentov za odziv na krizo. Eden najvidnejših izmed slednjih instrumentov zagotovo predstavljajo omejevalni ukrepi, oz. sankcije. EU je tako razvila širok nabor možnih sankcij, ki najpogosteje zajemajo embargo na orožje, zamrznitev sredstev in prepoved potovanja za določene posameznike. Posebnost sankcij EU pa je ta, da naj bi bile izrazito ciljno usmerjene, kar naj bi zmanjšalo njihove negativne posledice. Kljub začetnemu optimizmu in uspehu pri uvedbi sankcij, so se kmalu pojavile tudi omejitve slednjega instrumenta. Prva je ta, da v kolikor so sankcije uvedene brez koordinacije in sodelovanja z drugimi pomembnimi mednarodnimi akterji, je njihov učinek zelo omejen. Nadalje velja, da bodo imele sankcije pozitiven učinek le takrat, kadar bodo uvedene skupaj z ostalimi instrumenti KM, se pravi v okviru celostnega pristopa KM. V dosedanji praksi EU je

lepo vidno, da le-ta v veliko primerih ni izpolnila zgornji zahtevi, zato so imele uvedene sankcije velikokrat nezadosten in tudi nezaželen učinek. Kot velik problem pri uvajanju sankcij Unije se je izkazal tudi problem usklajenosti držav članic, saj vsaka pri postavitvi obsega in značilnosti sankcij upošteva lastni nacionalni interes. Slednje dejstvo se kaže v tem, da EU neglede na resnost kršitev ne bo uvedla močnih sankcij proti močnim gospodarskim partnerjem (Rusija, Kitajska), po drugi strani bo pa uvedla celoten sortiment sankcij proti relativno nepomembnim partnerjem (Sirija). Zadnjo kritiko sankcij EU, ki sem jo zajel, pa predstavljajo negativne posledice, ki jih le-te povzročijo civilnemu prebivalstvu in legitimnim strukturam. Obravnavani primeri so namreč jasno pokazali, da so sankcije EU negativno vplivale na življenjski standard, varnost in zdravje vsakdanjih ljudi in to kljub temu, da ravno EU promovira svoje sankcije, kot izključno ciljno usmerjene, po drugi strani pa nima niti mehanizmov, s katerimi bi lahko preverila posledice uvedenih sankcij na civilno prebivalstvo, kar se je lepo videlo pri uvedbi sankcij proti Rusiji leta 2014.

Zadnjo, v tem diplomskem delu obravnavano zmogljivost, s katero EU vstopa v globalno areno, pa predstavlja mehanizem humanitarne pomoči. Od leta 1992 je Unija nudila pomoč več kot 140. državam in kljub omejenim sredstvom, ki znašajo manj kot milijardo evrov na leto, omogoča pomoč več kot 120 milijonom ljudi vsako leto, vendar se tudi ta mehanizem srečuje z omejitvami. Slednji mehanizem je namreč polno učinkovit le, če je uveden skupaj z ostalimi instrumenti KM, se pravi celostno. Tako npr. brez vojaške zaščite in podpore najbolj ranljivi prebivalci, ki se nahajajo v središču kriznega žarišča, ostanejo brez pomoči, saj zaradi varnosti humanitarni konvoji omenjenih območij ne morejo doseči.

9 LITERATURA

1. BBC. 2012. *Guide: Syria Crisis*, 9. april. Dostopno prek: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-13855203> (15. maj 2017).
2. Brecher, Michael. 1993. *Crises in World Politics: Theory and Reality*. Oxford: Pergamon Press. Dostopno prek: google books.
3. Delattre, Virginie. 2010. *Syria on the Edge of new Cooperation Era? International Policy Analysis*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
4. EEAS. 2016a. *CSDP capabilities*. Dostopno prek: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5393/csdp-capabilities_en#+Military+capabilities (7. julij 2017).
5. --- 2016b. *Sanctions policy*. Dostopno prek: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/423/sanctions-policy_en (14. julij 2017).
6. --- 2017c. *EU-Syria relations, factsheet*. Dostopno prek: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/6769/EU-Syria%20relations,%20factsheet (13. maj 2017).
7. EK. 2017. *The EU and the crisis in Syria*. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3028_en.htm (3. junij 2017).
8. --- in VP. 2013. *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a Comprehensive EU Approach to the Syrian Crisis*. Dostopno prek: http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2013/130624_1_comm_native_join_2013_22_communication_from_commission_to_inst_en_v10_p1_7332751.pdf (20. maj 2017).
9. Encyclopedia Britanica. 2017. *Syrian Civil War*. Dostopno prek: <https://www.britannica.com/event/Syrian-Civil-War> (15. maj 2017).
10. Europa. 2017. *Humanitarian aid & civil protection*. Dostopno prek: https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_en (15. julij 2017).
11. Grošelj, Klemen. 2014. *Kognitivno-institucionalna analiza kriznega upravljanja in vodenja (primeri nesreč v Sloveniji)*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Haran, V.P. 2016. Roots of the Syrian Crisis. *Institute of Peace and Conflict Studies Special Report*, št. 181. Dostopno prek: http://www.ipcs.org/pdf_file/issue/RootsoftheSyrianCrisis_VPHaran.pdf (15. maj 2017).

13. Havlova, Radka. 2015. The European Union and Crisis in Syria. *Současná Evropa* 20 (2). Dostopno prek: <https://www.vse.cz/se/123?lang=en> (25. junij 2017).
14. Humar, David. 2017. Vojaške mednarodne operacije in misije Nata in EU. *Revija obramba* 49 (7): 4–7.
15. Ivanciu, Cosmin. 2016. The status of armed conflicts. Case study: The conflict in Syria. *Scientific Research & Education in the Air Force - AFASES* 5 (2). Dostopno prek: http://www.afahc.ro/ro/afases/2016/SOCIO/IVANCIU_1.pdf (15. maj 2017).
16. Karakir, Irem K. in Nilufer Karacasulu. 2016. The dog that didn't bark? EU crisis management and the Syrian crisis. *Korean Journal of Defense Analysis* 28 (4). Dostopno prek: https://www.academia.edu/30611273/The_Dog_that_Didnt_Bark_EU_Crisis_Management_and_the_Syrian_Crisis (20. maj 2017).
17. Leenders, Leander. 2014. EU Sanctions: A Relevant Foreign Policy Tool? *College of Europe. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. EU Diplomacy Paper*. št. 3/2014. Dostopno prek: <https://www.coleurope.eu/research-paper/eu-sanctions-relevant-foreign-policy-tool> (14. julij 2017).
18. Malešič, Marjan, ur. 2004. *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. --- in Jelena Juvan. 2015. Analiza operacij kriznega upravljanja EU. *Teorija in praksa* 52 (5). Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/TiP2015_5_MalesicJuvan.pdf (12. julij 2017).
20. Ma'oz, Moshe. 2014. The Arab Spring in Syria: Domestic and regional developments. *Dynamics of Asymmetric Conflict* 7 (1). Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17467586.2014.894249> (14. maj 2017).
21. Moret, Erica. 2015. Humanitarian impacts of economic sanctions on Iran and Syria. *European Security* 24 (1). Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2014.893427> (5. junij 2017).
22. Portela, Carla. 2012. The EU Sanctions against Syria: Conflict Management by other Means? *Singapore Management University. UNISCI Discussion Papers*, št. 30. Dostopno prek: https://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=2433&context=soas_research (6. junij 2017).
23. --- 2016. How the EU Learned to Love Sanctions. *Connectivity Wars: The Geoeconomic Battlegrounds of the Future*, 36–42. London: European Council on Foreign Relations. Dostopno prek: http://ink.library.smu.edu.sg/soas_research/1871/ (14. julij 2017).

24. Rocha, Douglas de Quadros, Isabela S. Julio in Patricia G. Machry. 2016. *The Peace Talks on the Syrian Conflict: Main Developments and Differences Between the Vienna (2015) and Geneva III (2016) meetings*. Dostopno prek: <https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2016/07/Boletim-v1n1-peacetalkssyria.pdf> (2. junij 2017).
25. Romanova, Mayya. 2015. The European Union against a BRICS Wall? The Case of Syrian Crisis. *College of Europe, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. EU Diplomacy Paper*. št. 3/2015. Dostopno prek: <https://www.coleurope.eu/research-paper/european-union-against-brics-wall-case-syrian-crisis> (14. maj 2017).
26. San, Kasturi, Al-Faisal Waleed in Yaser AlSaleh. Syria: effects of conflict and sanctions on public health. *Journal of Public Health* 35 (2). Dostopno prek: <https://academic.oup.com/jpubhealth/article/35/2/195/1545255> (12. junij 2017).
27. Seeberg, Peter. 2012. Syria and the EU. The crisis in Syria and the international sanctions with a focus on Syrian-EU relations. *Videncenter om det moderne Mellemøsten*. Dostopno prek: <http://static.sdu.dk/mediafiles/D/5/4/%7BD5476EF4-CBEE-4014-A008-7919F1B3C382%7D1212PS2.pdf> (12. maj 2017).
28. --- 2015. The EU and the Syrian crisis : the use of sanctions and the regime's strategy for survival. *Mediterranean politics* 20 (1). Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13629395.2014.896314> (12. maj 2017).
29. Svet EU. 2017. *Council adopts EU strategy on Syria*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/4/47244657149_en.pdf (22. maj 2017).
30. Tardy, Thierry. 2015. CSDP in action – What contribution to international security? *EU Institute for Security Studies. Chaillot Paper*, št. 134. Dostopno prek: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_134_CSDP_missions.pdf (11. julij 2017).
31. *The New York Times*. 2014. U.N. Finds Humanitarian Aid Still Blocked in Syria, Despite Resolution, 25. maj. Dostopno prek: <https://www.nytimes.com/2014/04/25/world/middleeast/un-finds-humanitarian-aid-still-blocked-in-syria-despite-resolution.html> (15. julij 2017).
32. Turkmani, Rim in Mustafa Haid. 2016. The role of EU in the Syrian conflict. *Security in Transition: An Interdisciplinary Investigation into the Security Gap*. Paper commissioned by the Human Security Study Group. Dostopno prek: http://www.securityintransition.org/wp-content/uploads/2016/02/WP05_Syria_FinalEditedVersion.pdf (18. maj 2017).

33. Union for the Mediterranean. Dostopno prek: <http://ufmsecretariat.org/history/> (12. maj 2017).