

Vinko VEGIČ\*

IZVIRNI  
ZNANSTVENI  
ČLANEK

### RAZVOJ IN NEKATERE DILEME EVROPSKE VARNOSTNE POLITIKE

**Povzetek.** *V obdobju po hladni vojni smo priča namenom EU, da se bo ukvarjala z varnostnimi problemi v svojem okolju. Za učinkovito izvajanje varnostne funkcije mora razviti ustrezne organe odločanja in tudi vojaške zmogljivosti. Namen teh struktur je posredovanje v krizah izven območja članic. Danes ni jasnih odgovorov na vprašanja, kje in kakšne posege naj bi sile EU v prihodnosti izvajale, takšni posegi pa so močno odvisni tudi od pripravljenosti članic. Očitno pa je, da bo EU v prihodnje svojim funkcijam dodala tudi varnostno funkcijo, svoji ekonomski moči pa vojaško moč, kar ima pomembne posledice tudi za nacionalnovarnostne politike in vojaške strukture držav članic.*

**Ključni pojmi:** *Evropska unija, Skupna zunanja in varnostna politika, nacionalnovarnostna politika, mednarodna varnost.*

586

Leta 1992 je bil s podpisom pogodbe o EU sprejet koncept Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP).<sup>1</sup> Gospodarskim vidikom, ki so bili jedro procesa integracije v predhodnicah EU, se je pridružilo tudi skupno prizadevanje za mednarodno varnost. Konec devetdesetih let so bila ta prizadevanja nadgrajena z odločitvijo za oblikovanje lastnih vojaških zmogljivosti. EU svojo mednarodno vlogo, kjer ji je v preteklosti specifično težo dajala predvsem gospodarska moč, postopoma dopolnjuje tudi z vojaško močjo. Ta naj bi ji zagotovila možnost učinkovitega posredovanja v mednarodnih krizah. Vendar pa so bila razmišljanja o doseganju večje mednarodne varnosti del zamisli o evropskem združevanju že neposredno po drugi svetovni vojni, le da so bila takrat usmerjena predvsem v iskanje možnosti, kako preprečiti spopade med državami, ki so vstopale v proces integracije.

#### Razvoj zamisli o varnostnem sodelovanju in zadržki

Ob zamisli o povezovanju Evrope, neposredno po drugi svetovni vojni, so bili tudi prepričani, da med državami, ki bodo gospodarsko povezane, ne bo prihajalo do vojaških spopadov.<sup>2</sup> Ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo

---

\* Docent dr. Vinko Vegič je raziskovalec v Obramboslovnem raziskovalnem centru FDV.

<sup>1</sup> Common Foreign and Security Policy (CFSP)

<sup>2</sup> V ustanovitvenih dokumentih Evropske skupnosti je tudi zapisano, da je potrebno: "z ustanovitvijo ekonomske skupnosti vzpostaviti temelje za širšo in bolj čvrsto skupnost med ljudmi, ki so jih dolgo razdvajali krvavi konflikti, /.../ in ustvariti temelje za institucije, ki bodo odslej naprej usmerjale skupno usodo" (iz preambule ustanovnih pogojev Evropske skupnosti za premog in jeklo in Evropske gospodarske skupnosti).

(ESPJ) leta 1951, naj bi sledila ustanovitev Evropske obrambne skupnosti (EOS). S tem naj bi gospodarsko integracijo, kot posledico t. i. *spill-over* procesa, nadgradila integracija na varnostnem področju. Med leti 1950 in 1954 je večina najpomembnejših zahodnoevropskih držav podpirala zamisel o ustanovitvi EOS. Winston Churchill je leta 1950 v Svetu Evrope predstavil idejo o evropskih oboroženih silah, s tem pa je varnostno sodelovanje postalo del širših zamisli o integraciji zahodne Evrope. Vzpostavljanje skupnega evropskega nadzora nad vojskami naj bi zmanjšalo nevarnosti, ki jih predstavljajo vojaške sile, katere nadzira izključno država. Te zamisli so bile podlaga za začetek dogovorov o oblikovanju EOS. Do maja 1952 je bil izdelan podroben načrt za EOS, ki so ga podpisale Francija, Belgija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska. Sledil je proces ratifikacije v nacionalnih parlamentih, kjer pa so se pojavile težave in zamisel je propadla. Francija je kot pogoj za ratifikacijo sporazuma o EOS postavila več zahtev, ki bi dejansko spremenile sporazum, kar bi pomenilo, da bi bila potrebna ponovna ratifikacija v vseh drugih podpisnicah, oziroma je bilo tudi vprašljivo soglasje drugih podpisnic k takšnim spremembam. Upoštevanje francoskih predlogov je bilo tako dejansko neizvedljivo, kar pa je tudi pomenilo, da ni bilo možnosti za ratifikacijo sporazuma v francoskem parlamentu. S tem je možnost uveljavitve zamisli o EOS in o vseevropski vojski postala leta 1954 dokončno popolnoma neuresničljiva (podrobneje v Aybet, 1997: 70-82).

Vzporedno s tem pa je že nastala delitev Evrope na Vzhod in Zahod. Zaostrovanje odnosov med Sovjetsko zvezo (SZ), ki je politično in vojaško nadzorovala več držav v srednji in vzhodni Evropi, ter t. i. Zahodom, je leta 1949 privedlo do ustanovitve Nata. S tem je prišlo do ločevanja urejanja obrambnih in varnostnih zadev od ekonomskih in socialnih procesov integracije. Reševanje varnostnih problemov je poslej potekalo skoraj izključno znotraj Nata, kjer so bile vodilne ZDA. Proces evropske integracije pa je bil omejen predvsem na gospodarsko področje in ni vseboval političnih in varnostnih dimenzij. Temu pripisujejo dve vrsti posledic. Po eni strani je bil evropski integracijski proces razbremenjen problemov varnosti in obrambe, ki so v jedru suverenosti vsake države. Po drugi strani pa je to demotiviralo evropske države, da bi izven okvirov Nata razvijale obsežnejše obrambno sodelovanje (Rummel in Schmidt, 1990: 261). Za razumevanje usode zamisli o vlogi EU na področju varnosti so pomembne tudi razlike med članicami. Najbolj izraziti zagovorniki različnih pogledov sta bili vseskozi Francija in Velika Britanija. Francija je zagovarjala bolj samostojno vlogo Evrope na varnostnem področju, s tem pa je skušala tudi zagotoviti protiutež ZDA in Natu, ki ga je imela za hegemonističnega. Leta 1966 pa je tudi izstopila iz vojaških struktur Nata. Velika Britanija pa je nasprotno zagovarjala primarno vlogo Nata in ZDA v zadevah evropske varnosti - t. i. atlantski pristop. Preveliko evropsko obrambno avtonomijo pa je obravnavala kot nevarnost za Nato, saj bi se ZDA lahko v tem primeru umaknile v izolacionizem.

Izključno zahodnoevropski varnostni dogovor, brez ZDA, je predstavljala le Zahodnoevropska unija (ZEU). To povezovanje je imelo prvotni izvor v namerah zagotavljanja varnosti zahodnoevropskih držav druge pred drugo in ne pred SZ; prvo zavezništvo po drugi svetovni vojni v Evropi je bilo namreč podpisano leta

1947 med Francijo in Veliko Britanijo (Treaty of Dunkirk) z namenom zoperstaviti se morebitnim ponovnim agresivnim težnjam Nemčije (Kugler, 1993: 40). Nadaljnje zaostrovanje odnosov s SZ je vzpodbudilo britanskega zunanjega ministra, da je januarja 1948 predlagal razširitev zavezništva iz Dunkirka na ostale zahodnoevropske države, ker je "dozorel čas za konsolidacijo zahodne Evrope" (Aćimović, 1978: 21). Marca 1948 je bila podpisana Bruseljska pogodba, zavezništvo med Veliko Britanijo, Francijo, Belgijo, Luksemburgom in Nizozemsko. Leta 1954 sta k tej pogodbi pristopili še Zahodna Nemčija in Italija, kar štejejo za ustanovitev ZEU. Vendar je bila ZEU v hladni vojni v primerjavi z Natom vseskozi drugotnega pomena.

Šele v osemdesetih letih se je okrepilo evropsko varnostno sodelovanje, ki ni bilo umeščeno v okvire Nata. Tako so se leta 1982 okrepila francosko-nemška varnostna posvetovanja in ustanovili so skupni odbor za varnost in obrambo, leta 1987 je bila ustanovljena skupna francosko-nemška brigada, leta 1988 pa tudi skupni obrambni svet. Leta 1984 je prišlo do reaktiviranja vloge ZEU. Vendar je bila krepitev evropskega varnostnega sodelovanja vseskozi obremenjena z zaskrbljenostmi, da bi to sodelovanje lahko posledično povzročilo zmanjševanje ameriške prisotnosti na kontinentu. Zato so bile zahodnoevropske države še vedno dokaj zadržane do vsake pobude, ki bi lahko zmanjšala vlogo Nata.

V zahodni Evropi je varnostno sodelovanje v obdobju hladne vojne potekalo pod močnim vplivom trenj med velesilama, njena prizadevanja za razvoj lastne zunanje in varnostne politike pa je ovirala njena odvisnost od ZDA in njen položaj glede na obe velesili (Aybet, 1997: 164). Z vidika medsebojnih odnosov med državami zahodne Evrope so gospodarska integracija in skupna varnostna prizadevanja, ki so potekala pod močnim vplivom ZDA, po drugi svetovni vojni privedla do skupnosti, v kateri so bila v veliki meri odpravljena rivalstva, kakršna so v zgodovini privedla do dveh svetovnih vojn. S tega vidika je mogoče pritrditi teoretičnim pogledom, ki integracijo obravnavajo kot proces, v katerem pride do zmanjšanja nasilja med enotami, vključenimi v ta proces (prim. npr. North, Koch in Zinnes, 1970: 294-5), in pogledom, da bo integracija sprožila občutek skupnosti institucij in praks, kar Deutsch (1957: 5) poimenuje "pluralistična varnostna skupnost". Kljub temu, da predhodnice EU niso razvijale specifičnih mehanizmov sodelovanja na političnem in varnostnem področju, ker je to vlogo opravljal Nato, je proces integracije po drugi svetovni vojni v Zahodni Evropi korenito spremenil odnose med državami. Odnosi med njimi so postali miroljubni in danes si skoraj ni mogoče zamisliti, da bi te države kakršnekoli medsebojne probleme lahko reševale s silo. Medtem ko je proces integracije vplival na odnose med vključenimi državami, pa skupnost držav ni bila zmožna v spremenjenih razmerah po koncu hladne vojne doseči, da bi lahko učinkovito posredovala izven svojih meja, v primeru kriz, ki vplivajo tudi na njeno varnost. EU se je tako znašla v zadregi, kako se odzvati na dejanske in potencialne krize na območju t. i. tranzicijskih držav in tudi širše. Lahko bi rekli, da je EU danes "navznoter" varna skupnost, vendar občutljiva na varnostne probleme v svojem okolju in brez pravih mehanizmov za njihovo reševanje. Z reševanjem tega problema se je EU ukvarjala vse od nastanka, leta 1992 pa je bil sprejet koncept SZVP.

## Intenziviranje varnostnega sodelovanja v devetdesetih letih

Leta 1990 se je končala hladna vojna, z njo pa tudi razmere, ki so bile konstitutivne za vzpostavitev varnostnega sistema po drugi svetovni vojni. EU se je nato odločila tudi za reševanje varnostnih vprašanj in se tesneje povezala z ZEU.<sup>3</sup> S podpisom pogodbe o EU leta 1992 je bil sprejet koncept Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP). Ta uvaja prakso oblikovanja skupnih stališč, postopkov odločanja na tem področju ter posvetovanja in izmenjavo informacij. Peto poglavje pogodbe opredeljuje temeljne cilje SZVP:

- ohranjanje skupnih vrednot, temeljnih interesov in neodvisnosti Unije;
- v vseh pogledih krepiti varnost Unije in držav članic;
- ohraniti mir in okrepiti mednarodno varnost, in sicer v skladu z načeli Ustanovne listine ZN in sklepnega dokumenta Helsinške konference o varnosti in sodelovanju v Evropi ter v skladu s cilji Pariške listine;<sup>4</sup>
- razvijati mednarodno sodelovanje;
- razvijati in utrjevati demokratičnost in načela pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Treaty on European Union, 1992).

Tako zasnovana politika naj bi zagotovila predvsem usklajevanje in oblikovanje skupnih stališč glede varnostnih zadev, uvedbo postopkov odločanja na tem področju, prakso posvetovanj, izmenjave informacij idr. Ni pa zagotavljala zmogljivosti za učinkovito skupno vojaško delovanje. Te je EU skušala razvijati z definiranjem novih odnosov z ZEU. V deklaraciji Sveta ministrov ZEU (Bonn, 19. 6. 1992) je Unija prvič izrazila možnost glede posredovanja ob različnih mednarodnih krizah. Deklaracija je opredelila t. i. Petersberške naloge, v katerih lahko članice ZEU svoje enote uporabijo za izvajanje humanitarnih in reševalnih nalog, nalog ohranjanja miru (peacekeeping) in bojnih nalog v kriznem upravljanju, vključno z vzpostavljanjem miru (peacemaking). Leta 1997 so bile te naloge vključene tudi v Amsterdamsko pogodbo o EU (člen 17).

V drugi polovici devetdesetih let je prišlo do nekaterih sprememb v nacionalnih politikah Velike Britanije in ZDA, dotlej najbolj zavzetih zagovornic atlantskega pristopa, ki so omogočile tesnejše skupne evropske varnostne politike. Najprej je v Veliki Britaniji leta 1997 vlado prevzela laburistična stranka, katere stališča niso nasprotovala krepitvi takšne politike. Evropsko vojaško sodelovanje je po prepričanjih te stranke Veliki Britaniji omogočalo vodilno vlogo v Evropi, še zlasti glede na to, da ima med članicami EU največ vojaških zmogljivosti za posredovanje izven ozemlja države. Pomembna je bila tudi sprememba ameriške politike, ki je podprla bolj avtonomno vlogo EU na varnostnem področju. Do teh sprememb je prišlo predvsem zaradi zahtev ameriškega kongresa po bolj uravnoteženi delitvi bremen

<sup>3</sup> V pogodbi o EU so zapisali: "Unija zahteva od ZEU, ki je sestavni del razvoja Unije, da pripravi in realizira tiste njene odločitve in ukrepe, ki imajo obrambne implikacije" (Treaty on European Union, Maastricht, 7. februar, 1992).

<sup>4</sup> "Pariška listina" imenujejo dokument *Charter of Paris for a New Europe*, sprejet konec leta 1990 na vrhunskem zasedanju Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE), v katerem so voditelji sodelujočih držav opredelili načela o sodelovanju med državami v novonastalih razmerah po koncu hladne vojne in določili novo vlogo ter institucionalno strukturo KVSE.

z Evropo na področju varnosti in zaradi pričakovanj, da bo to zmanjšalo bremena ZDA, nastala zaradi njihove globalne varnostne angažiranosti. S političnega vidika je bilo za razvoj skupnih varnostnih prizadevanj EU pomembno tudi srečanje britanskega in francoskega predsednika v francoskem Saint Malo, decembra 1998. Državnika sta predlagala nadaljnjo krepitev skupne varnostne politike in razvoj vojaških zmogljivosti EU (Joint Declaration, St-Malo, 1998). To je pomenilo dejanski prelom v nasprotujočih si pogledih obeh držav. Na pripravljenost za skupna evropska varnostna prizadevanja pa je vplivalo tudi dejstvo, da je posredovanje Nata proti Zvezni Republiki Jugoslaviji pokazalo na vojaško odvisnost članic EU od ameriške podpore. Članice EU za podobna posredovanja še zdaleč nimajo zadostnih sredstev in zmogljivosti, na vojaškem področju pa tudi tehnološko zelo zaostajajo za ZDA.<sup>5</sup>

Na odvisnost EU od Nata je kazalo že dejstvo, da so prve zamisli o bolj avtonomni evropski varnostni vlogi nastale v okvirih Nata. V Natu so v sredini devetdesetih let oblikovali koncept Evropske varnostne in obrambne identitete (EVOI),<sup>6</sup> ki je bil usmerjen v povečanje možnosti samostojnega delovanja evropskih zaveznic Nata, brez ZDA. Zamisel o tem so sprejeli na zasedanju Nata v Berlinu, junija 1996. V začetku so ta koncept sprejemali predvsem kot "tehnično-vojaški sporazum", ki bi Evropejcem dovoljeval prevzeti večji delež bremen pri varnostnih nalogah, s tem ko bi jim omogočal dostop do tistih Natovih sredstev in zmogljivosti, ki jih evropske članice same nimajo. Imel pa je tudi "trasformativno politično dimenzijo, saj je pokazal pripravljenost Nata kot institucije in ZDA kot poglavitne članice, da namenijo večjo varnostno vlogo EU" (Howorth, 2000: 10). Razmerju med EU in Natom so, s sprejetjem usmeritev, ki jih pogosto imenujejo tudi *Berlin-plus*,<sup>7</sup> pozornost posvetili tudi na vrhunskem zasedanju Nata leta 1999. Julija 2000 pa je z delom pričela Skupna delovna skupina Nata in EU za področje zmogljivosti, ki naj bi zagotavljala, da bosta ti dve organizaciji svoje zmogljivosti razvijali povezano in komplementarno.

V letu 1999 v EU pričnejo uporabljati nov, vendar v začetku dokaj nejasen izraz Skupna evropska varnostna in obrambna politika (SEVOP).<sup>8</sup> Ta koncept označujejo predvsem prizadevanja za krepitev skupnih vojaških zmogljivosti članic EU in oblikovanje institucij na področju varnosti. V EU ga obravnavajo kot del SZVP, sestavljajo pa ga trije elementi: vojaško krizno upravljanje, civilno krizno upravljanje in preprečevanje konfliktov.<sup>9</sup> Nadaljnji razvoj zamisli o bolj avtonomni evropski varnostni vlogi je precej presegel prvotne zamisli o spremembah v Natu

<sup>5</sup> Podrobneje o tem glej, npr.: *Strategic Comments*, vol. 5, issue 6, 1999; Howorth, 2000 - posebej str. 10-12 in Yost, 2000-1.

<sup>6</sup> *European Security and Defence Identity (ESDI)*

<sup>7</sup> Izraz *Berlin-plus* zato, ker ti sklepi pomenijo nadaljevanje politike, sprejete leta 1996 v Berlinu. Strateški koncept Nata iz leta 1999 predvideva krepitev evropske komponente v zavezništvu in tudi možnost samostojnega delovanja EU. Med reformami zavezništva navaja tudi "izgrajevanje evropske varnostne in obrambne identitete znotraj zavezništva" (*Alliance's Strategic Concept*, 1999, cl. 13).

<sup>8</sup> *Common European Security and Defence Policy (CESDP)*

<sup>9</sup> Podrobneje o tem glej: *The Common Foreign and Security Policy: Introduction* (dosegljivo na <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r00001.htm>) in *Presidency Conclusions: Santa Maria Da Feira European Council, 19 and 20 June 2000, Annex 1.*

(EVOI), ki naj bi Evropejcem omogočale "sposojanje ključnih Natovih zmogljivosti za izvajanje nalog" (Howorth, 2000: 11). Od zamisli, kako znotraj Nata okrepiti identiteto evropskih članic, je razvoj tega procesa privedel do projekta, v katerem je samostojna vloga EU postala središčna. Jasnejše evropske težnje o samostojni varnostni vlogi so bile v letu 1999 potrjene s sklepi Evropskega sveta v KUĽnu (junij)<sup>10</sup> in v Helsinkih (december). Helsinški sklepi bolj natančno opredeljujejo razvoj skupnih evropskih vojaških zmogljivosti. Besedilo poudarja, da bo EU prispevala k mednarodnemu miru in varnosti v skladu z načeli UL ZN, in da je za to odločena razviti avtonomne zmogljivosti za sprejemanje odločitev, in kadar Nato kot celota ni angažiran, tudi pod svojim vodstvom izvajati vojaške operacije kot odgovor na mednarodne krize. Dokument tudi dokaj natančno določa obseg skupnih vojaških zmogljivosti, s katerimi bo EU v prihodnje razpolagala: "za prostovoljno sodelovanje v operacijah pod vodstvom EU morajo biti članice do leta 2003 sposobne namestiti v 60 dneh za dobo najmanj enega leta vojaške sile do obsega 50.000 - 60.000 oseb, ki bodo zmožne opravljati vse Petersberške naloge."<sup>11</sup>

Sprejeti so bili tudi sklepi, na osnovi katerih je prišlo do oblikovanja organov, ki v EU skrbijo za izvajanje varnostne politike: političnovarnostni odbor na ravni ambasadorjev; vojaški odbor na ravni načelnikov štabov držav članic; vojaški štab na ravni vojaških ekspertov; visoki predstavnik EU za obrambno in varnostno politiko. Konec leta 2000 je bila ZEU vključena v strukturo EU, s čimer je EU prevzela izvajanje operacij ter druge funkcije ZEU. S tem pa so bila v EU prenesena tudi pogodbeno opredeljena jamstva glede kolektivne obrambe, ki pa veljajo za članice ZEU in ne za vse članice EU.

### Številna vprašanja ostajajo neodgovorjena

Na prelomu tisočletja je Evropa pričela oblikovati skupne vojaške strukture in zmogljivosti, ki ne sodijo v okvir Nata. Ta proces pa je popolnoma drugačen od zamisli izpred dobrih petdesetih let o integriranih vojaških silah Evrope, ki naj bi se oblikovale znotraj EOS. Tvorci sedanjih evropskih vojaških struktur izrecno poudarjajo, da ne gre za evropsko vojsko, sodelovanje držav v teh strukturah pa bo temeljilo na prostovoljnosti<sup>12</sup> - na t. i. koalicijah pripravljenih (*coalitions of the willing*). V EU obstaja možnost "konstruktivnega vzdržanja glasu", kar pomeni, da država ne sodeluje v določeni aktivnosti, vendar tudi drugih ne ovira pri njenem izvajanju. Evropska varnostna politika in vojaške zmogljivosti nastajajo z namenom upravljanja kriz izven območja EU, torej temeljijo tudi na bistveno drugačni logiki od logike kolektivne obrambe, na osnovi katere se je oblikoval Nato. Skupna

<sup>10</sup>Za popolno prevzemanje "svojih nalog na področju preprečevanja konfliktov in kriznega menedžmenta Evropska unija potrebuje ustrezne zmogljivosti in instrumente. Zato se zavezujemo k nadaljnjemu razvoju bolj učinkovitih evropskih vojaških zmogljivosti na osnovi obstoječih nacionalnih, donacionalnih ali multinacionalnih zmogljivosti in da bomo za ta namen krepili naše lastne zmogljivosti" (European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, Cologne, 3-4 June 1999).

<sup>11</sup>Presidency Conclusions, Helsinki European Council, poglavje 2, točka 28.

<sup>12</sup>European Council Meeting In Laeken : Presidency Conclusions, Laeken, December, 2001, Annex II/B.

varnostna in zunanja politika EU bo morala zagotavljati odzive na zelo različne in težko predvidljive krizne scenarije v prihodnosti. Odgovori na morebitne krize pa so povezani tudi s problemom različnosti interesov in stališč držav članic glede posameznega varnostnega problema in glede načina njegovega reševanja, odprta pa so tudi vprašanja glede razmerja med vlogo EU in Nata, glede vrst posegov, ki naj bi jih EU izvajala, ter glede geografskega obsega teh posegov.

Razmerje med EU in Natom je, kljub intenzivnemu iskanju rešitev v zadnjem desetletju, še vedno v določeni meri nedorečeno. Obstaja problem, koliko naj bo to razmerje komplementarno ali kompetitivno. Z zmanjšanjem zadržkov zaradi bolj avtonomne evropske vloge v zagotavljanju varnosti, se je razmerje med EU in Natom razvijalo v smeri transparentnosti in komplementarnosti. Že na vrhunskem zasedanju Nata v Rimu 1991 je bilo sprejeto stališče, da se nobena od evropskih institucij ne more sama spopadati s problemi varnosti, in da je za to potreben okvir "medsebojno povezanih institucij" (*interlocking institutions*). Ta bo sestavljen iz komplementarnih odnosov med Natom, EU, ZEU, Konferenco o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE) in Svetom Evrope (The Rome Declaration, 8. november 1991). Kasneje sprejeta pogodba o EU prav tako vzpostavlja načelo, da bo skupna obrambna in varnostna politika EU kompatibilna z Natom, in da bo Nato ohranjal svojo vlogo v zagotavljanju zahodnoevropske in transatlantske obrambe. Ob načelni splošni podpori komplementarnosti obeh organizacij pa je mogoče srečati različne poglede na njuno vlogo. Francija se je tako v zadnjih letih zavzemala za večjo stopnjo evropske neodvisnosti; predsednik Jacques Chirac leta 2000 jasno izrazi stališče, da "evropska obramba ne more biti podrejena Natu". Večji teži Nata pa so naklonjena britanska stališča. V politiki ZDA je v zadnjih letih prav tako mogoče zaznati zadržanost do prevelikega povečevanja evropske avtonomije na varnostnem področju; leta 2000 je tedanji sekretar za obrambo William Cohen zagovarjal stališče, da mora biti evropska iniciativa komplementarna in koristna za Nato, drugače bi Nato lahko "postal relik" (podrobneje gl. Cornish, Edwards, 2001: 591-592). Povečani vlogi EU na varnostnem področju pa kaže sredi leta 2003 oblikovana pobuda o "Evropi varnosti in obrambe", ki so jo podprle Nemčija, Francija, Luksemburg in Belgija, in ki vsebuje tudi prizadevanje za ustanovitev evropskega vojaškega poveljstva. Decembra leta 2003 so ministri članic EU dosegli soglasje o oblikovanju evropskega vojaškega poveljstva, ki pa bo delovalo znotraj vojaških struktur Nata.

Na splošno je sprejeto stališče, da bi glede na vlogo Nata bodoče vojaške operacije lahko potekale v treh oblikah: operacije, ki jih izvaja samo Nato; operacije, katerih nosilka je EU, ob uporabi Natovih zmogljivosti; operacije, katere v celoti izvaja sama EU. Države zagovornice atlantskega pristopa dajejo prioriteto prvima dvema tipoma operacij, zagovornice evropskega pristopa pa tretjemu tipu (Howorth, 2000: 22). Način izvajanja neke operacije je odvisen od političnega dogovora, predvsem pa od potrebnih zmogljivosti. Svojo prvo vojaško misijo je EU pričela izvajati v marcu leta 2003 v Makedoniji. Vodenje operacije je prevzela od Nata, vendar se v operaciji še naprej opira na Natove kolektivne zmogljivosti. Nedavno pa je EU pričela, sicer dokaj omejeno vojaško posredovanje v Kongu, ki mu je sledila tudi civilna operacija v podporo reševanja krize. Prisotnost EU na

kriznih območjih se je pomembno razširila s pričetkom izvajanja policijske misije v Bosni in Hercegovini (*European Union Police Mission - EUPM*), s katero je 1. januarja nadomestila policijsko misijo Združenih narodov. Konec leta 2003 pa v krogih EU zasledimo tudi razprave o tem, da naj bi EU že leta 2004 od Nata prevzela vodenje operacije SFOR v Bosni in Hercegovini.

Ambicije EU do posredovanja v krizah odpirajo tudi problem vrste posegov, ki naj bi jih EU izvajala. Petersberške naloge obsegajo širok spekter aktivnosti, od humanitarnih operacij do bojnih nalog v kriznem upravljanju. Z vidika ustreznosti vojaških sil EU in tudi z vidika pripravljenosti držav članic za te operacije so problematični predvsem posegi, v katerih bi bila uporabljena večja vojaška sila. Takšne operacije vključujejo veliko tveganje glede žrtev. V zahodnih državah pa v sodobnosti opozarjajo na vse večji pomen "načela omejenega tveganja" (*limited-risk principle*), kar pomeni, da se zmanjšuje pripravljenost držav za sodelovanje v operacijah, kjer je verjetnost, da bi med lastnimi vojaki prišlo do žrtev (Yost, 1998: 143, Roberts, 1999: 110). V sodobnih mirovnih operacijah je uporaba sile dokaj verjetna, mnoge, kot npr. SFOR in KFOR, imajo tudi mandat za uporabo oborožene sile na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine VS ZN. Kot opozarja Haltiner (2000: 29) po koncu hladne vojne tako v operacijah za ohranjanje miru (*peacekeeping*) kot tudi v operacijah za doseganje miru s silo (*peaceenforcement*) obstaja dokajšnja verjetnost, da bo prišlo do uporabe sile. To pa pomeni, da je tudi tveganje glede žrtev večje.

Danes ni jasno, ali bodo bodoče operacije EU omejene predvsem na operacije, kjer je vloga vojaške sile manj pomembna (npr. humanitarne operacije, ohranjanje premirja med sprtimi stranmi) ali pa bodo vpletene tudi v bolj intenzivne vojaške posege, kot je bil na primer poseg Nata proti ZRJ leta 1999. Vsekakor je v začetnih fazah razvoja pričakovati, da bodo operacije, ki bi bile izključno pod vodstvom EU, omejene samo na "najnižji spekter Petersberških nalog (humanitarne in reševalne naloge)" (Gustenau, 2000: 81). Medtem ko je v količinskem smislu EU sposobna uresničiti cilje glede skupnih sil, sprejete v Helsinkih, pa gre v kakovostnem smislu še za veliko težav glede razmeščanja, samozadostnosti, povezljivosti, kot tudi na področju poveljevanja, nadzora, komuniciranja, zbiranja podatkov in strateškega transporta (Malešič, 2003: 9-10). Vendar pa dolgoročno ni mogoče izključiti tudi njihove uporabe za bolj zahtevne vojaške naloge kriznega upravljanja.

Razmišljanja o uporabi vojaških zmogljivosti EU označuje tudi nejasnost njihovega namena (Howorth, 2000: 26). V dokumentih EU je uporabljena precej splošna formulacija "odgovor na mednarodne krize".<sup>15</sup> Bolj natančni odgovori na vprašanje, ob kakšnih krizah in kakšne vrste operacij naj bi EU izvajala, bodo v prihodnje najverjetneje odvisni od pripravljenosti članic in od možnosti, da o tem dosežejo sporazum. Mogoče je pričakovati, da bo doseganje konsenza glede politike do določene krize in glede odločitve za uporabo sil EU bolj negotovo, kot pa uspeh samega oblikovanja skupnih vojaških zmogljivosti.

Prav tako je tudi odprto vprašanje, kje naj bi EU vojaško posegala, ne obstaja

<sup>15</sup> V t. i. *Helsinških sklepih* je izražen namen "začeti in izvajati vojaške operacije pod vodstvom EU v odgovor na mednarodne krize" (*Presidency Conclusions, Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999*).



namreč definicija geografskega območja morebitnih takih posegov (Olsen, 2002: 8). Poskusov, da bi geografsko opredelili možna področja poseganja, se v EU izogibajo, med preučevalci pa zasledimo prepričanja, da bi realno možni posegi bili omejeni predvsem na evropsko "bližnjo tujino": območje Kavkaza in Transkavkaza, Bližnji vzhod in Afriko (Howorth: 28). Zaslediti je tudi opozorila, da je posledica širitve EU bližanje "območjem neukrotljivega konflikta" (*zones of intractable conflict*), kot so del nekdanje Jugoslavije, Severna Afrika in Bližnji vzhod (Cornish, Edwards, 2001: 598). Zagotovo se bo s širitvijo zunanjih meja EU razširilo območje, ki bo za EU varnostno pomembno. Vendar pa morebitne posege EU za obvladovanje kriz ne omejujejo nujno na območja v njeni neposredni bližini. Olsen (2002) na primer meni, da bi EU, če želi okrepiti svojo mednarodno vlogo, lahko posegala tudi v krizah v podsaharski Afriki. Možno bodočo vojaško vlogo EU povezujejo tudi z njenimi mednarodnimi aktivnostmi na razvojnem področju. EU je največji donator pomoči državam v razvoju. Izkušnje, predvsem v afriških državah, o učinkovitosti te pomoči opozarjajo, da je za njeno učinkovitost odločilno tudi vzpostavljanje vojaških vidikov varnosti v državah prejemnicah: "reforma varnostnega sektorja in razvojna pomoč sta v vedno večji meri obravnavana kot komplementarni aktivnosti". Razmišljanja o bodoči vojaški vlogi EU se zato usmerjajo tudi v smer "uporabe omejene vojaške moči donatorja, kadar je to potrebno, za vzpostavitev ali ponovno vzpostavitev varnosti in stabilnosti na konfliktnih območjih" (Cornish, Edwards, 2001: 600).

Za odnose EU s preostalimi deli sveta, ki jih v EU označujejo kot "zunanji odnosi" (*external relations*), je značilno postopno zblíževanje med ekonomskimi in političnimi dimenzijami in vključevanje v krizno upravljanje (Jýrgensen, 1999: 80). To pa, skupaj z razvojem skupnih vojaških zmogljivosti, povečuje možnosti, da bo EU svoje interese v prihodnje podprla tudi z vojaškimi sredstvi. Odprto pa ostaja vprašanje politične volje in soglasja za takšno delovanje. V političnem odločanju o tem lahko pride do zelo resnih nasprotij med članicami in kot kažejo izkušnje, je možna tudi situacija, ko EU ne more izoblikovati enotnega stališča ob določeni krizi. Nedavno so bila izrazit primer resna nasprotja pri podpori ameriški politiki do Iraka.<sup>14</sup> 17. februarja je EU sprejela dokaj splošno skupno izjavo, ki je bila kompromis med različnimi pogledi,<sup>15</sup> o podpori ZDA pa so članice še naprej izvajale različno politiko. Na vrhu EU, 21. in 22. marca 2003, so ponovno sprejeli skupno izjavo o Iraku, ki med drugim poudarja, da morajo v konfliktu in po njem ZN imeti osrednjo vlogo ter izraža pripravljenost EU za aktivno sodelovanje v reševanju humanitarnih problemov, ki bodo posledica konflikta<sup>16</sup>. Zaenkrat je, kot kaže pri-

<sup>14</sup> *Nedvoumno podporo politiki ZDA do Iraka je konec januarja 2003 v odmevnem "pismu osmerice" izrazilo pet članic EU (Velika Britanija, Španija, Italija, Portugalska in Danska), ki so se jim pridružile tudi tri kandidatke (Poljska, Madžarska in Češka) (Delo, 31. 1. 2003). V nasprotju s tem pa so v EU bila izrazita tudi prizadevanja, ki sta jih vodili predvsem Nemčija in Francija, za bolj kritičen odnos do politike ZDA. V januarju in februarju 2003 so v EU obstajala izrazita nasprotja glede podpore politiki ZDA, hkrati pa so potekala prizadevanja za uskladitev stališč.*

<sup>15</sup> *Izjava poudarja zahtevo po razorožitvi Iraka in popolnem sodelovanju, hkrati pa tudi središčno vlogo ZN in Varnostnega sveta. EU zahteva popolno in učinkovito razorožitev Iraka v skladu z resolucijami VS ZN in še posebej resolucijo 1441 (Conclusions of the EU Council, 17 February 2003).*

<sup>16</sup> *Presidency Conclusions - Brussels, 20 and 21 March 2003.*

mer Iraka, doseganje enotnih stališč in skupni nastop EU v določeni krizi mnogo bolj verjeten v "nižjem" spektru delovanja, ki ne obsega vojaških aktivnosti, manj pa, kadar gre za uporabo vojaške sile.

### Razmerje med skupno varnostno politiko EU in nacionalnovarnostnimi politikami članic

Nacionalnovarnostna politika praviloma sodi v sfero "visoke" politike, kjer države nerade prepuščajo svojo izključno suverenost drugim akterjem, zato je še toliko bolj pomemben problem delitve pristojnosti med nacionalno in evropsko ravno. Raziskovalci opozarjajo, da gre pri procesu nastajanja SVZP za kompleksno razmerje in medsebojno povezanost med tema ravnema. Jýrgensen (1999) ugotavlja, da gre za dvosmerni vpliv. Po eni strani za vpliv držav članic EU na SVZP, obratni vpliv pa se nanaša na posledice SVZP na nacionalno politiko.

Kako lahko neka članica EU vpliva na SZVP? Predvsem tako, da ta skupni mehanizem lahko izkoristi kot okvir za doseganje ciljev lastne politike: pobuda določene države je lahko predstavljena v okviru SZVP, dobi podporo drugih članic in tako dobi značaj evropske diplomatske pobude. Razlogi, da države na ta način "evropeizirajo" svoje pobude, so lahko povečana kredibilnost in legitimnost in tudi precejšnje zmanjšanje tveganja uspeha pobude.

Obratni vpliv, torej vpliv ZSVP na politiko držav članic, pa isti avtor obravnava z vidika štirih dimenzij: organizacijske, identitetne, skupnih političnih obveznosti (*acquis politique*) in časovne dimenzije. Organizacijska dimenzija se nanaša na vpliv, ki ga ima SZVP na organizacijo zunanjih ministrstev držav članic. Identitetna dimenzija se nanaša na oblikovanje skupne identitete držav članic, ki postane pomembna za oblikovanje nacionalnih interesov. *Acquis politique* pomeni, da diplomati držav članic spoštujejo določena bolj ali manj eksplicitna "pravila igre", ki so lahko določena v pogodbah in političnih sporazumih ali pa temeljijo na nezapisanih normah. Z vidika časovne dimenzije pa gre za vpliv odločanja na evropski ravni na nacionalni proces sprejemanja političnih odločitev. Koledar odločanja v EU tako določa tudi časovni potek političnega odločanja v državah članicah (Jýrgensen 1999: 81-84).

Prizadevanje EU za oblikovanje kredibilnih vojaških kapacitet iz vojsk držav članic se bo v članicah odražalo tudi na vojaškem področju. Vojaške posledice za posamezne države bodo zelo specifične, še posebej, ker je v bodoči EU mogoče identificirati tri skupine držav: države članice Nata, nevtralne ali t. i. postnevtralne države in države, ki bodo članice EU postale leta 2004. Oblikovanje skupnih sil bo potekalo znotraj dokaj heterogene skupnosti držav, od katerih imajo največ izkušenj za skupno delovanje dosedanje članice Nata.<sup>17</sup>

V zvezi z oblikovanjem vojaških zmogljivosti EU je zaslediti tudi razmišljanja o "konvergenčnih kriterijih" na vojaškem področju. Ti naj bi za države članice opredelili na primer delež obrambnega proračuna za nabavo, raziskovanje in razvoj;

<sup>17</sup> Sedanja politika EU dopušča tudi možnost vključevanja članic Nata, ki niso članice EU in kandidati za članstvo EU, v skupno strukturo sil (European Council Meeting In Laeken: Presidency Conclusions, Laeken, December, 2001, Annex II/B).

moč oboroženih sil glede na velikost prebivalstva; preprečili nadaljnje zniževanje obrambnih proračunov in določili kontingente nacionalnih oboroženih sil za uporabo "out of area" (Gustenau, 2000: 81). Če bi prišlo do oblikovanja takšnih kriterijev za države članice, kar pa ni gotovo, bi to močno vplivalo na obrambne strukture članic. Že sedaj pa postaja norma skupna nabavna politika, doseženo pa je tudi soglasje, da bodo "evropske" sile morale izvajati skupno urjenje (Howorth, 2000: 31). Oktobra 2003 so se obrambni ministri držav članic EU in pristopnic na srečanju v Rimu zavzeli za povečanje povezljivosti armad ter za združevanje sredstev in usklajevanje vojaških doktrin. Mesec kasneje pa je stekla razprava o vzpostavitvi evropske obrambne agencije, ki naj bi razvijala evropske obrambne sposobnosti na področju obvladovanja kriz (Delo, 18. 11. 2003).

Prav tako v nekaterih analizah že zasledimo ugotovitve, da prizadevanja za skupne vojaške zmogljivosti EU vplivajo na razvoj vojsk v članicah. Tako v Avstriji ugotavljajo, da morajo znatno povečati število poklicnih vojakov, da bi zagotovili enote za sile EU, kar pa zahteva tudi prestrukturiranje programov urjenja in infrastrukture (Kernic, Callaghan, 2003), obveznosti države v okviru SZVP pa so postale pomemben element v študijah o primernosti načina popolnjenja avstrijske vojske. Tudi za Italijo ugotavljajo, da je SZVP služila kot sredstvo za reformiranje vojske in nasploh za podporo spremembam, ki bi bile drugače politično zelo težko izvedljive (Howorth, 2000: 20).

## Sklep

Članstvo v EU spreminja razmerje med vlogo države in vlogo evropskih struktur v oblikovanju različnih politik. Krepitev vloge EU na področju varnostne politike pomeni, da tudi na področju, ki so ga pogosto prištevali v sfero "visoke" politike, kjer so države najbolj občutljive na zmanjševanje suverenosti, skupni evropski pristop pridobiva vse pomembnejšo vlogo. Za proučevanje teh procesov je zelo uporaben koncept "evropeizacije". Ta koncept, po definicijah, ki jih navaja Brinarjeva (1998: 242), vpliva na to, kako države opredeljujejo svoje politike: Ladrech na primer ta proces opredeli kot "naraščajoči proces preoblikovanja nacionalnih politik in smeri njihovega delovanja do stopnje, ko postane politična in ekonomska dinamika Evropskih skupnosti del organizacijske logike nacionalnih politik in odločanja o njih." Hanf in Soetekamp pa razumeta evropeizacijo kot proces "v katerem postaja Evropa, in predvsem EU, vedno bolj pomembna politična referenca, na katero se sklicujejo ali jo upoštevajo v svojem delovanju različni subjekti na ravni držav članic". Sodobna pojmovanja varnosti opozarjajo na vse večjo medsebojno povezanost in soodvisnost v varnostnem smislu, kar se vse bolj odraža tudi v oblikovanju skupnih politik na tem področju. "Evropeizacija", čeprav zahtevna in zasedaj nedorečena, je zato lahko bolj obetajoč pristop k zagotavljanju varnosti kot vztrajanje držav pri enostranskih politikah.

## LITERATURA

- Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Washington D.C., April, 1999. V *The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington (1999)*. Brussels: NATO Office of Information and Press.
- Aybet, GŁnur (1997): *The Dynamics of European Security Cooperation, 1945-91*. Houndmills, London: Macmillan Press.
- Battistelli, Fabrizio (2003): *The Professionalization of the Italian Armed Forces*. V Malešič Marjan (urednik): *All-Volunteer Forces in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Brinar, Irena (1998): *Evropeizacija med uniformnostjo in različnostjo*. V Zajc, Drago (ur.) (1998) *Evropeizacija slovenske politike*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Conclusions of the EU Council, 17 February 2003. Dosegljivo na <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm> (3. 9. 2003)
- Cornish, Paul, Edwards Geoffrey (2001): *Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture*. *International Affairs*, 77(3): 587-603.
- Deutsch, W. Karl (1957): *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, Cologne, 3 - 4 June 1999. Dosegljivo na <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=57886&LANG=1> (12. 2. 2001).
- European Council Meeting In Laeken : Presidency Conclusions, 14 and 15 December 2001. Dosegljivo na <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=68827&from=&LANG=2>. (2. 9. 2003).
- Gustenau, E. Gustav (2000): *Evropska skupna znanja in varnostna politika - izziv za "post-nevtralne"?*. V *Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik*, 2/2000. Wien: Landesverteidigungsakademie.
- Haltiner, W. Karl (2000): *Policemen or Soldiers? Organizational Dilemmas in the Constabularization of Armed Forces*. V Malešič, Marjan (ur.) (2000) *International Security, Mass Media and Public Opinion*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, Defence Studies Department, Defence Research Centre.
- Howorth, Jolyon (2000): *European Integration and Defence: the Ultimate Challenge?*. Chaillot Paper 43. Paris: Institute for Security Studies of WEU. Dosegljivo na <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai43e.html> (12. 3. 2003)
- Joint Declaration Issued at the British-French Summit, St-Malo, France, 3-4 December 1998. Glej v Howorth, 2000, Aneks B.

- Jýrgensen, Knud Erik (1999): Modern European Diplomacy: A Research Agenda. *Journal of International Relations and Development* 2(1): 78-96.
- Kernic, Franz, Callaghan, M. Jean (2003): *Conscription Versus All-Volunteer-Force: The Case of Austria*. V: Malešič Marjan (urednik): *All-Volunteer Forces in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kugler, L. Richard (1993) *Commitment to Purpose: How Alliance Partnership Won the Cold War*. Santa Monica: RAND.
- Malešič, Marjan (2003): Sile Evropske unije za hitro posredovanje. *Obramba* 37(7), 8-11.
- North, C. Robert, Koch, E. Howard, Zinnes, A. Dina (1970): *The Integrative Functions of Conflict*. V Friedman, R. Julian, Bladen, Christopher, Rosen, Stephen (ur.) (1970) *Alliances in International Politics*. Boston: Allyn & Bacon.
- Olsen, Rye Gorm (2002): *The EU and Conflict Management in African Emergencies*. *International Peacekeeping* 9(3), 87-102.
- Presidency Conclusions - Brussels, 20 and 21 March 2003. Dosegljivo na <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm> (7. 6. 2003).
- Presidency Conclusions. Helsinki: Helsinki European Council, 10-11 December 1999. Dosegljivo na <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59750&LANG=1> (13. 9. 2002).
- Presidency Conclusions: Santa Maria Da Feira European Council, 19 and 20 June 2000, Annex 1. Dosegljivo na <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=62050&from=&LANG=1> (25. 8. 2003)
- Roberts, Adam (1999): NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo. *Survival* 41(3), 102-23.
- The Rome Declaration, Rome 8 November 1991. Dosegljivo na <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b911108b.htm> (18. 8. 2003).
- Rummel, Reinhardt, Schmidt, Peter (1990): *The Changing Security Framework*. V Wallace, William (ur.) (1990) *The Dynamics of European Integration*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Strategic Comments (različni letniki). London: Institute for Strategic Studies.
- Treaty of Amsterdam, 10 November 1997. Dosegljivo na <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (16. 9. 2003)
- Treaty on European Union (1992). Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- Yost, S. David (1998): The New NATO and Collective Security. *Survival* 40(2), 135-69.
- Yost, S. David (2000-1): The NATO Capabilities Gap and the European Union. *Survival* 42(4), 97-128.