

VARNOST NA ZAHODNEM BALKANU TER SODELOVANJE MED EVROPSKO UNIJO IN NATOM

SECURITY IN THE WESTERN BALKANS AND COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND NATO

POVZETEK

Zahodni Balkan je po koncu hladne vojne doživel tektonske premike in zaznamoval Evropo s produkcijo vedno novih virov ogrožanja. Na Balkanu so se srečevale mnoge mednarodne organizacije, posebej OZN, Nato, EU ter OVSE, in danes se zdi, da je EU tista organizacija, ki bi morala zagotoviti varnost, stabilnost in napredek v svoji neposredni sosesčini, ob tem pa navezati nase novonastale države s perspektivo vstopanja v EU. Nato je skupaj z EU posegel v varnostne razmere na Balkanu, vendar je njuno sodelovanje povezano z vrsto težav pri uporabi skupnih zmogljivosti, strukture in načina dela posameznih organov za vodenje varnostne politike. Prispevek opisuje razmere na Zahodnem Balkanu ter ovire v sodelovanju dveh glavnih mednarodnih organizacij v tej regiji, predstavljen je tudi odnos Slovenije do tega območja. Ker je slovensko predsedovanje Svetu EU izpostavljalo varnost na Zahodnem Balkanu kot eno svojih prednostnih nalog, je prispevek namenjen tudi pojasnitvi razlogov za takšno angažiranje Slovenije.

KLJUČNE BESEDE

Varnost na Zahodnem Balkanu, sodelovanje Nata in EU.

.....

ABSTRACT

After the Cold War, the Western Balkans witnessed dramatic changes, marking Europe with the production of ever-new sources of threat. The Balkans was a meeting point of numerous international organisations, especially the UN, NATO, the EU and OSCE. Today it seems that the EU is the organisation, which should provide security, stability and progress in its direct neighbourhood at which it should attract newly formed countries with the perspective of entering the EU. Together with the EU, NATO intervened in the security situation in the Balkans, but their cooperation is accompanied by a number of difficulties at the application of collective capabilities, structure and working procedures of the mechanisms for conducting the security policy. The article describes the situation in the Western Balkans and the obstacles in the cooperation of two main international organisations in the region. It also presents Slovenia's relation to this region. Since the Slovenian EU Council Presidency emphasised security in the Western Balkans as one of its priorities, this article's role is also to explain the reasons for such engagement of Slovenia.

KEY WORDS

Security in the Western Balkans, Nato and EU cooperation.

.....

UVOD

Med pripravami Slovenije na zahtevni in naporni predsedovanji Ministrskemu svetu Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) leta 2005 ter Svetu Evropske Unije v prvi polovici leta 2008 smo v okviru Evroatlantskega sveta Slovenije in v povezavi z dejavnostmi Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani organizirali štiri mednarodne konference. Na prvih dveh smo pregledali delovanje OVSE na področju mednarodne varnosti ter njena

razmerja in probleme, povezane z drugimi mednarodnimi organizacijami v evroatlantskem prostoru. Zadnji dve konferenci, na Brdu pri Kranju septembra 2007 in Bernardinu maja 2008, pa sta bili namenjeni delovanju mednarodne skupnosti na Zahodnem Balkanu. Posebna pozornost zahodnobalkanski regiji je bila pogojena z njeno zemljepisno bližino in nenehno politično nestanovitnostjo. Omenjeni poudarek na naših konferencah je ustrezal tudi eni izmed prednostnih nalog med predsedovanjem Slovenije Svetu EU, ki so bile dogovorjene z ZR Nemčijo in Portugalsko.

ZAHODNI BALKAN IN SLOVENIJA

Tektonski geopolitični premiki na evropski celini ob koncu 'hladne vojne', predvsem pa razkroj komunističnih sistemov v Vzhodni Evropi in razpad Varšavskega pakta so v vsega nekaj letih temeljito spremenili vire in intenzivnost ogrožanja na Zahodnem Balkanu. Nevarnost apokaliptičnega medcelinskega spopada dveh vojaškopoličnih koalicij, s središči daleč, a z divizijami takoj ob zahodnih in vzhodnih mejah SFRJ, so zamenjali šibkejši, toda zemljepisno bližji viri ogrožanja v samem jugoslovanskem okolju.

Dotedanjim približno štirim sorazmerno mirnim desetletjem na Balkanu sta v letih 1990–1991 sledila izbruh ostrih političnih konfliktov in val oboroženega nasilja ter vojn. Konec hladne vojne, otoplitev v mednarodnih odnosih, sklenitev dogovorov o zmanjšanju težke oborožitve na evropski celini (CFE) ter liberalizacija in nato demokratizacija političnih sistemov so v prostoru SFRJ sprostili razdruživitvene težnje, ki jih politične elite v tedanjih jugoslovanskih republikah niso znale ali želele preseči s političnimi kompromisi in dogovori o preureditvi skupne države. Prehod na tekmovalno politično demokracijo v jugoslovanskih republikah je sprožil proces krvavega razpada večnacionalne SFRJ, pretežno vzdolž narodnostnih in verskih razpok. Sedemnajstletno obdobje politične fragmentacije se je morda končalo šele z razglasitvijo neodvisnosti Kosova 17. februarja 2008.

Izrazito zgrešeno zastavljen in slabo izveden napad JLA na samostojno Slovenijo smo junija 1991 s precej sreče zavrnil. S tem uspehom našega mladega varnostnega sistema, Teritorialne obrambe in Policije, smo se delno izvlekli iz tako imenovanega balkanskega kotla. Vojne, druge oblike oboroženega nasilja, množični poboji in pregoni prebivalstva ter spremljajoče patološki pojavi pa so tudi po umiku zadnje enote JLA iz Luke Koper (26. oktobra 1991) močno bremenili naš varnostni položaj. V tem obdobju je

mednarodna skupnost le zmedeno opazovala balkansko morijo, v praznem upanju, da se bo pod režimom sankcij sama zadušila in ustavila. Največja in najdražja mirovna operacija OZN, imenovana Unprofor, se je končala s polomijo, Evropska unija pa je pokazala svojo nesposobnost, da bi celo nedaleč od svojih meja ustavila majhnega agresorja in vojno na Balkanu.

Do prvega premika na bolje je prišlo poleti 1995 z vojaškim porazom in propadom srbske paradržave na Hrvaškem. Pravi preobrat na Balkanu pa se je zgodil šele z odločnim oboroženim posegom Nata zoper vojsko Republike Srbije v Bosni in Hercegovini. Temu so sledili izsiljeni podpis daytonskega sporazuma novembra 1995, konec državljanske vojne, ponovna formalna vzpostavitev Bosne in Hercegovine, zlepljene iz treh kosov, ter njena delna demilitarizacija.

Po ponesrečenih poizkusih OZN, OVSE in EGS/EU, da bi vzpostavili mir na Zahodnem Balkanu, je to naposled uspelo Natu. Njegovi zadnji vojaški akciji večjih razsežnosti od marca do junija 1999 je naposled sledilo dokončanje krvavega nasilja v regiji. Pod površjem pomiritve so v regiji še vedno prisotni hudi politični in varnostni problemi (Bebler 2008), ki povzročajo velike težave in resno ogrožajo regionalno varnost:

- patološki nacionalizem in privzgojeno globoko sovraštvo do nekaterih sosednjih narodov;
- nerazvita demokratična politična kultura, nepripravljenost elit na kompromise, nespoštovanje dogovorov, pogosto kršenje meddržavnih pogodb;
- slabo upravljanje držav, korupcija in organizirani kriminal;
- še vedno nerešeno vprašanje več kot milijona beguncev in razseljenih oseb.

Ustavitev oboroženega nasilja še ni privedla do samodejnega napredka in dolgoročne regionalne stanovitnosti na Zahodnem Balkanu, kar se je februarja in marca 2008 pokazalo v Srbiji, na Kosovu ter v Bosni in Hercegovini.

Z uvedbo Natovega vojaškega nadzora nad Bosno in Hercegovino je bila odpravljena vojaška grožnja z raketnim napadom vojske Republike Srbije na jedrsko elektrarno Krško. Opustitev sankcij OZN poleti 1996 in skoraj hkratna sklenitev asociacijskega sporazuma Republike Slovenije z Evropsko unijo sta odprli pot približevanju naše države tako Natu (v okviru Partnerstva za mir) kot Evropski uniji. Slabih osem let pozneje je ta napredek kronan s polnopravnim članstvom Slovenije v obeh ključnih mednarodnopolitičnih organizacijah.

Vraščanje Slovenije v obrambopolitični sistem Nata in v nastajajočo, toda še vedno šibko varnostno strukturo Evropske unije je temeljito spremenilo razmerje med Republiko Slovenijo in balkansko soseščino. S svojo udeležbo v mirovnih in stabilizacijskih operacijah v Bosni in Hercegovini, Albaniji, Makedoniji in na Kosovu je naša država postala aktivni dejavnik v kolektivnih naporih mednarodne skupnosti za umirjanje in dolgoročno urejanje razmer na Zahodnem Balkanu. Udeležba pripadnikov Slovenske vojske, Policije in civilnih strokovnjakov v teh misijah je okrepila regionalno in celinsko varnost, poleg tega je služila našim neposrednim varnostnim interesom. Sodelovanje v mirovnih misijah je dvignilo mednarodni ugled Slovenije, okrepilo našo politično prisotnost na Balkanu in spodbudilo oživitve z vojnami pretrganih gospodarskih in kulturnih vezi z regijo. To je koristilo tudi našemu gospodarskemu razvoju. Razumljivo je, da je na naš geopolitični položaj med Zahodno in Srednjo Evropo ter Balkanom v zadnjih petnajstih letih močno vplivalo delovanje mednarodnih organizacij, v katere je Slovenija vstopila po letu 1992. To so OZN, OVSE, Svet Evrope in predvsem Evropska unija ter Nato.

DELOVANJE EVROPSKE UNIJE NA ZAHODNEM BALKANU

Razmere na Zahodnem Balkanu že zaradi zemljepisne bližine in povezanosti z družbami držav članic zelo zaznavno vplivajo tudi na varnostne razmere v Evropski uniji. To povezanost je prepričljivo izpostavilo dogajanje med vojno na Hrvaškem ter v Bosni in Hercegovini, ki je med drugim povzročilo val beguncev z Balkana, naraščanje tihotapljenja orožja in mamil, krepitev organiziranega kriminala itn. Poskusi uresničevanja režima karantene okrog kriznega območja in mednarodnih sankcij v obliki prepovedi prometa z orožjem, izvoza energentov, letalskih povezav itn. so se pokazali kot neuspešni. Ena izmed značilnosti Balkana je nesposobnost elit, da sproti rešujejo regionalne probleme z dogovarjanjem med seboj, s kompromisi in dolgoročnim sodelovanjem na regionalni ravni. Zagotavljanje miru in stabilnosti v regiji po letu 1995 je zahtevalo vzpostavitev dveh mednarodnih protektoratov, oprtih na mednarodne vojaške sile Nata in EU (BiH in Kosovo) ter vzdrževanje drugih oblik mednarodne prisotnosti in nadzora.

V svojem delovanju na Zahodnem Balkanu ima EU jasne cilje – zagotavljanje miru in stabilnosti, ki utrjujeta pot k postopni vključitvi teh držav v integracijo. Perspektiva prihodnjega članstva je že več let stalnica v politiki EU na

Zahodnem Balkanu in njeno najmočnejše diplomatsko orodje. Njegovo učinkovitost lahko še okrepi s praktičnimi dejanji, ki jih bodo razumeli tudi preprosti državljani – z liberalizacijo politike viz, s povečanim številom štipendij za mlade in akademsko osebje, povečano podporo civilni družbi ter z učinkovitejšimi mednarodnimi finančnimi institucijami pri zagotavljanju nujno potrebne pomoči najbolj prizadetim delom regije. To politiko je EU potrdila leta 2003 v solunski deklaraciji Evropskega Sveta in ponovila leta 2008 v sporočilu Komisije EU o Zahodnem Balkanu. Listina je izrazila soglasje članic glede prihodnjega članstva vseh držav regije v EU in ponudila pod nekaterimi pogoji dodatne možnosti za pospešitev tega procesa. Ti pogoji vključujejo vzpostavitev pravne države, upravno in pravosodno reformo, razvoj civilne družbe, dobrososedske odnose, regionalno sodelovanje in polno sodelovanje z mednarodnim kazenskim sodiščem v Haagu. Vsi omenjeni cilji so skladni z vizijo EU in Nata, izraženi pa so v njuni skupni izjavi o usklajenem delovanju na Zahodnem Balkanu.

V zadnjem času je opazno zmanjšano pozitivno zanimanje največjih članic EU za Zahodni Balkan. Nobena med njimi ne nastopa kot izrazit zagovornik aktivne politike EU v regiji. Več pobud in dejavnosti dveh organizacij ni bilo ustrezno usklajenih, nekatere pa so celo ustvarile nove težave in delitve (na primer delovanje shengenskega režima). Vrsta težav v delovanju EU, politična kriza, ki jo je povzročil propad Pogodbe o ustavi za Evropo, meddržavni konflikti in zapleti drugje (v Afganistanu, Iranu, na Bližnjem vzhodu, v Zakavkazju, Darfurju itn.) so prispevali k sindromu 'utrujenosti' mednarodne skupnosti, ko gre za premagovanje težav in normalizacijo razmer na zahodu Balkana. EU je v zadnjem desetletju za regijo porabila več milijard evrov, več sredstev kot za katero koli drugo regijo zunaj EU. Največji del sredstev mednarodne skupnosti je bil porabljen za vzdrževanje vojaške in civilne prisotnosti mednarodnih organizacij v regiji. Le nekaj odstotkov te velike vsote se je prelilo v gospodarstva teh držav in tako olajšalo njihove hude socialne težave. Največji del mednarodnih sredstev je prek nabav blaga in storitev, plač uradnikov, honorarjev svetovalcev itn. odtekel nazaj v države članice EU. Tudi zaradi tega je bilo zelo malo napredka pri izvajanju gospodarskih reform v regiji, premalo je bilo tudi regionalnega sodelovanja med državami na Zahodnem Balkanu.

Zaradi delitve dejavnosti EU na tri »stebre« poteka njena pomoč državam Zahodnega Balkana po ločenih uradniških kanalih. Predpristopno pomoč v

okviru asociacijskih in stabilizacijskih sporazumov (programi PHARE idr.) uravnava in usmerja generalni direktorat Komisije EU za dejavnosti razširitve, nekatere druge oblike pomoči pa prihajajo v okviru politike dobrega sosedstva, ki jo prav tako uresničuje Komisija EU. Eden teh programov je CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization), ki je izrazito namenjen povečanju odpornosti družb proti negativnim pojavom, kot so organizirani kriminal, brezpravje in korupcija. Z uresničevanjem nadzorne, varnostne in stabilizacijske vloge pa se ukvarja uradništvo generalnega direktorata Sveta EU za izvajanje skupne zunanje in varnostne politike. Njegov specializirani del – Evropska varnostna in obrambna politika (EVOP) – najbolj vidno deluje v Bosni in Hercegovini (Eufor) ter Makedoniji. Od jeseni 2008 naj bi pri urejanju zadev na Kosovu imela vodilno vlogo do zdaj največja misija EVOP. Omenjena operativna drobitev dejavnosti EU v balkanskih državah nujno povzroča dodatne stroške in zmanjšano učinkovitost. Poleg usklajevanja svojih dejavnosti z drugimi mednarodnimi organizacijami potrebuje uradništvo EU še notranje usklajevanje.

Zato mora EU poenotiti in izboljšati svojo sposobnost v boju s pojavi, kot so trgovina z ljudmi ter tihotapljenje mamil, orožja, radioaktivnih in drugih prepovedanih snovi in proizvodov. Učinkovit boj EU s temi pojavi na Zahodnem Balkanu je oslabljen zaradi premajhne pozornosti (ob prednostnem obravnavanju boja z globalnim terorizmom), razdrobljenosti naporov, nezadostne usklajenosti in finančne podhranjenosti. Poleg že omenjenega programa CARDS spadajo v ta sklop še program pomoči policijam (PAMECA), carinskim in finančnim službam (CAFAO) ter program izmenjave informacij za tehnično pomoč na področjih, kot so finančni kriminal, korupcija, pranje denarja, mejni nadzor, reforma pravosodja itn. (TAIEX). EU je izvedla dve policijski misiji (v Makedoniji ter BiH) in imenovala tri visoke ali posebne predstavnike (v BiH, Makedoniji in na Kosovu). Kljub obstoju in delovanju vseh teh mehanizmov pa EU manjka zadostna operativna sposobnost za uresničevanje vseh teh programov na terenu. Europol in Eurojust nimata pravne podlage za polno sodelovanje s policijami balkanskih držav. EU vzdržuje na Zahodnem Balkanu več policijskih in carinskih misij, ki so podrejene bodisi Komisiji bodisi Svetu EU, večje članice pa imajo v okviru svojih veleposlaništev policijske, carinske in imigracijske uradnike za zvezo z oblastmi države sprejema. Vsi ti organi delujejo ločeno drug od drugega, izvajajo različne politike, imajo različne prioritete in so vključeni v različne

strukture vodenja. Zato v njihovem delovanju ni učinkovitega usklajevanja na vseh ravneh: znotraj balkanskih držav, v regiji, med prestolnicami držav članic EU, med institucijami EU in državami članicami ter znotraj institucij v Bruslju. Unija nima jasne in dosledne strategije za normalizacijo razmer na Zahodnem Balkanu in vgrajenega sistema nadzora nad uresničevanjem sprejetih politik. Dogovorjeni cilji, razglašeni leta 1999 v Helsinkih, zaradi nespoštovanja prevzetih obveznosti več držav članic niso bili izpolnjeni. V sistemu EU za take kršitve obveznosti ni sankcij. Na uresničevanje sprejetih sklepov Sveta EU negativno vplivajo rotacija predsedujočih, preveliko število organov in akterjev, izrazito nezadostno financiranje prek proračuna EU, izredno zapleten sistem sprejemanja odločitev, nepregledna in neučinkovita delitev pristojnosti, manjkajoča skupna infrastruktura (C4, obveščevalna in logistična oskrba, zmogljivost strateškega prevoza vojaštva itn.), pomanjkljiva izmenjava obveščevalnih informacij, nacionalne omejitve uporabe vojaških enot, nezadosten nadzor nad izvrševanjem, nizka javna podpora akcijam EVOP. Da bi uresničila svoje visoke politične ambicije, bo morala EU močno okrepiti svoje premične civilne zmogljivosti in sposobnost za izvajanje stabilizacijskih operacij na razdalji. To zahteva izpolnjevanje sprejetih civilnih in vojaških ciljev (**Headline Goals 2010**). Uresničevanje načrta za leto 2008 je bilo zaključeno s skupnim številom 12.000 evidentiranih kandidatov, ki jih je 27 držav članic ponudilo za izvajanje operacij v okviru EVOP. Toda na razpisanih 1380 mest v operaciji EULEX na Kosovu je prispelo le 1200 prijav, torej desetkrat manj, kot naj bi jih bilo na voljo. Operacija EULEX pa je zelo pomembna preizkušnja za EVOP. Po večmesečnih pripravah Mednarodnega civilnega urada (ICO) je po 15. juniju 2008 (ko je začela veljati ustava neodvisnega Kosova) začelo naraščati število njenih pripadnikov. Po krčenju začasne uprave OZN na Kosovu (UNMIK) in prenosu na Evropsko unijo naj bi EULEX do jeseni 2008 dosegel svojo načrtovano zmogljivost, to je približno 2200 pripadnikov. Razumna uskladitev delovanja med najpomembnejšimi mednarodnimi organizacijami, prisotnimi na Kosovu (OZN, EU, Nato, OVSE), je nujna in v interesu sleherne izmed njih. Z njo se lahko te organizacije izogibajo nepotrebnemu podvajanju zmogljivosti in dejavnosti ter ustvarjanju vrzeli v delovanju mednarodne skupnosti na Kosovu. Če EU v bližnji prihodnosti ne bo uspela zagotoviti varnosti, stabilnosti in napredka v svoji neposredni soseščini na Balkanu, lahko pozabi na take misije v Afganistanu in drugih od Evrope veliko bolj oddaljenih deželah. Zahodni Balkan je potemtakem kritična preizkušnja za sposobnost EU, da združeno in učinkovito deluje na

kriznih območjih. Kadar gre za izvajanje mirovnih in stabilizacijskih operacij, pa je veliko odvisno od uspešnosti njenega operativnega sodelovanja z Natom.

TEŽAVE V SODELOVANJU MED EVROPSKO UNIJO IN NATOM NA ZAHODNEM BALKANU

V zadnjih osmih letih sta na razvoj odnosov med EU in Natom izrazito vplivala hiter razvoj EVOP ter nadaljevanje preobrazbe Nata iz ozkega vojaškopolitičnega bloka v varnostno organizacijo s širokim seznamom vojaških in nevojaških dejavnosti ter medcelinskim dosegom. Operacija Althea v Bosni in Hercegovini je še vedno najboljši primer sodelovanja med EU in Natom, ki se je izrazilo v dobro usklajenem prenosu odgovornosti z operacije Sfor na Eufor. Čeprav se je večkrat zatikalo v začetni fazi priprav na ta prenos, je predhodno dogovorjeni mehanizem, imenovan Berlin plus, dokazal svojo operativno vrednost. EU s svojo stabilizacijsko operacijo Eufor uspešno zagotavlja varno okolje v Bosni in Hercegovini. To pa je ključni pogoj za miren razvoj te države in njeno približevanje članstvu v EU. Najnovejša koraka v tej smeri sta bila reforma policije in podpis sporazuma z EU o stabilizaciji in pridruževanju. In vendarle sodelovanje med EU in Natom ne poteka tako dobro, kot bi lahko pričakovali glede na veliko prekrivanje članstva ter na že sklenjene sporazume in dogovore. To sodelovanje je do zdaj potekalo pragmatično in kar se tiče vojaških zadev tudi uspešno, tako na poveljniški kot na operativni ravni. Napredek v vojaškem sodelovanju med dvema organizacijama je najbolj viden na terenu. Podobno izboljšanje pa bi bilo zelo zaželeno tudi na politični ravni, v Bruslju. V tem pogledu organizaciji zanesljivo nista izrabili vseh možnosti. Poglavitne ovire za dobro sodelovanje izvirajo iz prakse obeh organizacij, ki se razvija skladno z njunim različnim izvorom, drugačnimi nalogami in uradniško rutino. Teh zgodovinsko pogojenih razlik se ne da odpraviti v kratkem času. Le postopne spremembe in izboljšave lahko s časom približajo obe organizaciji dogovorjenemu in razglašenemu cilju 'strateškega partnerstva'.

Težave v odnosih med EU in Natom se vrstijo že več let. V zadnjem času pa je prišlo do dodatne zaostritve in političnih blokad, krčenja področij sodelovanja in manj pogostih skupnih sej Severnoatlantskega sveta Nata in Politično-varnostnega odbora Sveta EU. Pospešena dinamika dogajanj, povezanih s Kosovom, je razgalila neustreznost dosedanjega sistema izmenjave informacij in stališč v kriznih obdobjih med sekretariatoma obeh organizacij. Ko so to neustreznost ugotovili, je bilo predlaganih več konstruktivnih rešitev za

nujne izboljšave. Ena izmed njih je zagovarjala uvedbo dodatnih neformalnih sestankov o vsebinsko strogo omejenih praktičnih vprašanjih. Taki sestanki bi morda bili sprejemljivejši od rednih uradnih sej za tiste države, ki iz političnih razlogov nasprotujejo bolj strukturiranemu in tesnejšemu sodelovanju med organizacijama. Tudi če bi bila omenjena rešitev sprejeta, ne bi sama po sebi rešila težav nezadostnega strateškega dialoga med organizacijama. Tak dialog pa je nujen za usklajene priprave in izvajanje nalog v zapletenih kriznih okoliščinah, takih, kot je bila nedavna kriza v Gruziji. Sedanje le delno zadovoljivo stanje v odnosih med EU in Natom na politični ravni se bo morda izboljšalo po vstopu Francije v integrirano vojaško strukturo Nata.

Po dolgih pripravah se naposled približuje sprejetje deklaracije o sodelovanju med OZN in Natom. Glede na dejstvo, da EU že ima taka sporazuma z OZN in Natom, bi lahko vzpostavili stanovitno in učinkovito sodelovanje v trikotniku OZN-EU-Nato. Res pa je, da se številne članice OZN bojijo prevelikega političnega vpliva zahodnih organizacij. Za uspešno izvajanje mirovnih misij OZN sta zelo pomembna tako Nato kot njegovo usklajeno nastopanje z EU. Okrepljeno sodelovanje Nata z drugimi organizacijami in državami je skladno tudi s sklepi z zadnjega zasedanja vrha Severnoatlantskega sveta, ki je bilo aprila 2008 v Bukarešti.

Tako Nato kot EU sta soočena s problemom zagotavljanja zadostnih vojaških in civilnih zmogljivosti za uresničevanje vseh načrtovanih stabilizacijskih operacij. To je splošna težava, ki se ne nanaša le na nujno delovanje na Zahodnem Balkanu, njeno odpravljanje pa zahteva od EU povečanje in kakovostno izboljšanje zmogljivosti za obvladovanje mednarodnih kriz. Večji del ustreznega odgovora na ta izziv velja iskati v izboljšanjem medsebojnem dopolnjevanju EU in Nata. Toda največja težava ni v organizacijah, temveč na ravni držav članic. Tako vojaške zmogljivosti EU kot evropske zmogljivosti Nata so seštevek nacionalnih zmogljivosti evropskih držav. Ravno na nacionalni ravni pa se sprejemajo in pred javnostjo branijo odločitve vlade o uporabi oboroženih sil. Danes, ko potencialne grožnje varnosti članic EU in Nata izvirajo iz širšega mednarodnega okolja in z drugih celin, je postalo politično veliko težje, kot je bilo med hladno vojno, opravičevati velike obrambne stroške, nakupe orožja in vzdrževanje dragih vojaških zmogljivosti. Sodobne vojaške operacije na Balkanu, v Afganistanu, Afriki in na Bližnjem vzhodu imajo zato občutno manjšo javnomnenjsko podporo, kot jo je nekoč imela obramba državnega ozemlja. Ob odsotnosti vidnih in neposrednih groženj državam članicam je zelo težko

predvidevati, katere vlade bodo lahko ponudile in omogočile uporabo svojih nacionalnih zmogljivosti za to ali ono vojaško operacijo, saj je postalo pošiljanje vojakov na oddaljena vojskovališča zelo kontroveržno in nepopularno politično vprašanje.

Druga pomembna težava je v tem, da gredo skoraj vse oborožene sile v Evropi skozi boleč proces temeljitega prestrukturiranja. Naloga graditve oboroženih sil, uporabnih za vodenje zelo oddaljenih operacij, je zelo resen izziv glede na obremenitve s sedanjimi in predvidenimi ekspedicijskimi operacijami ter glede na splošne težnje po zmanjševanju obrambnih proračunov. Vlade zahtevajo od oboroženih sil, da z manj denarja naredijo bistveno več. Od vlad in parlamentov držav članic je predvsem odvisno, ali bosta EU in Nato lahko učinkovito izrabila sinergije in druge prednosti kolektivnega delovanja v okviru obeh organizacij. Vsaka od njiju ima svoje komparativne prednosti. Obe dajeta državam članicam možnost, da z delitvijo nalog v okviru večnacionalnih bojnih sestav kljub zmanjšanju obrambnih proračunov uspešno izpolnijo dogovorjene naloge. V konkretnih primerih pa se lahko države članice kolektivno odločijo o tem, katera izmed dveh organizacij daje politično primernejši okvir za kolektivno akcijo. Ob izboljšanjem političnem dialogu na strateški ravni mora biti učinkovito sodelovanje med EU in Natom zasnovano na jasni delitvi pristojnosti. Pri tem se zaradi drugotnih razlogov pri uporabi mehanizma Berlin plus že vrsto let pojavljajo težave na politični ravni, predvsem zaradi vloge nečlanic EU (ZDA in Turčije). Namesto vnaprejšnje shematske delitve vlog med EU in Natom je primernejše sprotno odločanje o tem, kateri organizacijski okvir in sodelovanje s katero dodatno mednarodno organizacijo (OZN, OVSE, Afriška unija itn.) sta politično najprimernejša. Ravno pri odločanju o teh vprašanih je nujno intenzivno usklajevanje med EU in Natom, da ne bi prihajalo do podvajanja in nepotrebnega tekmovanja. Za zmanjševanje teh težav je zelo pomembna sklenitev varnostnega sporazuma med organizacijama, ki bi sistemsko uredil nekatera še vedno odprta konkretna vprašanja. Med njimi je v primerih operacij EU tudi vprašanje dostopnosti listin in delovnih teles za nečlanice EU, ki za te operacije ponudijo svoje zmogljivosti. Treba je tudi okrepiti civilno-vojaško sodelovanje med državami članicami obeh organizacij v okviru mirovnih operacij OZN.

Za temeljito izboljšanje sodelovanja med EU in Natom bi bilo nujno skrajšati čas za sprejemanje odločitev na politični ravni. Na primer, od prve napovedi o ustanovitvi Euforja do prenosa nalog Sforja na misijo EU sta pretekli skoraj

dve leti. Eden od vzrokov za to zamudo je izhajal iz dejstva, da je bil potreben dogovor med tremi mednarodnimi organizacijami (OZN, EU in Nato) ter državo sprejema (BiH). Tudi če odštejemo čas obotavljanja ZDA, povezanega s prenosom pooblastil, so trajali dogovarjanje in priprave na misijo v okviru organov EU celih 12 mesecev. V interesu tako EU kot Nata bi bila zelo koristna poenostavitev ustreznih postopkov ter krčenje časa za ukrepanje v primeru kriz ter za odločanje tudi v manj nujnih primerih. Razlogi za dolgotrajnost postopkov odločanja tako v EU (v zadevah EVOP) kot v Natu so tesno povezani s pravilom konsenza. Pri tem velja pripomniti, da sta dve zadnji razširitvi EU, leta 2004 in 2007, proces usklajevanja stališč in iskanja konsenza med članicami še otežili, zato je bil izid bolj negotov kot pred tem. Nekatere članice izrabljajo to pravilo za izvajanje pritiska, izsiljevanje ali doseganje drugih učinkov v zadevah, ki z misijami EU niso neposredno povezane. Take blokade so najpogosteje izvirale iz vzhodnomediteranskega trikotnika (Grčija, Ciper, Turčija) oziroma so bile povezane s turškimi prizadevanji, da čim prej postane članica EU. Da bi zmanjšali nevarnost turških blokad v Natu, bi kazalo olajšati predstavnikom Turčije dostop do vseh informacij in mehanizmov odločanja v Svetu EU, povezanih s tistimi akcijami EVOP, v katerih bi bila ta vojaško močna članica Nata pripravljena sodelovati.

Med drugimi vzroki za težave v dogovarjanju med EU in Natom velja omeniti skepso ZDA glede vojaških zmogljivosti in resnične operativne sposobnosti EU. Vidna je bila tudi njihova nejevolja, kadar so si nekatere članice EU (predvsem Francija) vztrajno prizadevale zmanjšati odvisnost Evropske unije od Nata in ZDA na vojaškem in političnem področju. Med razpravami o varovanju daytonske ureditve v Bosni in Hercegovini sta Francija in Švedska vztrajali, naj bi EU v celoti prevzela to vlogo. Ker pa prenos odgovornosti ni bil mogoč brez soglasja in logistične podpore Nata, so naposled po dolgih pogajanjih vendarle našli kompromisno rešitev. Ta poleg vodilne vloge Euforja vključuje še nadzorno, v primeru resne krize pa rezervno varovalno vlogo Nata ter manjšo operativno prisotnost v Sarajevu.

Glede na različna zgodovinska izvora, drugačno pravno podlago, strukturo organov, dinamiko razvoja, drugačne načine sprejemanja in izvajanja odločitev, na zelo različno uradniško kulturo, navade itn. so razumljive systemske zavore v telesih, zadolženih za sodelovanje med EU in Natom. Na primer: na skupnih sejah teh organov ne sprejemajo skupnih odločitev, temveč jih vsaka stran sprejema ločeno. Zaradi vztrajanja na pravni avtonomiji dveh organizacij

na skupnih sejah Severnoatlantskega sveta, Politično-varnostnega odbora Sveta EU ali vojaških odborov EU in Nata ne pišejo in ne potrjujejo skupnih zapisnikov. Odpor uvedbi razumnejše prakse izvira iz strahu nekaterih članic EU, da bi si Nato prek skupnih sej in zapisnikov pridobil prevelik vpliv na Evropsko unijo.

Namesto dosedanje prakse, ki je povzročala pogoste in nepotrebne zastoje, bi kazalo ustanoviti pripravljalne odbore ali kontaktne skupine, v katerih bi vsaka stran imela po pet članov. Ta neformalna telesa bi lahko že dovolj zgodaj, še pred rednimi sejami uradnih organov EU in Nata, zaznavala morebitne ovire in tako blažila ali celo odpravljala njihove negativne učinke na delo uradnih teles. Vsem članicam EU in Nata pa bi morali ponuditi možnost, da sledijo pripravljalni dejavnosti takih skupin. Dosego istega cilja bi omogočila izdelava poslovnikov skupnih odborov. Kazalo bi tudi izboljšati komuniciranje med uradoma generalnega sekretarja Nata in visokega predstavnika EU za skupno zunanjo in varnostno politiko pri pripravi operacij v okviru mehanizma Berlin plus. Tako bi lahko zelo skrajšali čas za priprave, vnaprej določili natančnejša in jasnejša pravila o trajanju in načinu uporabe zmogljivosti Nata, njihovem zagotavljanju, zalednem pokrivanju stroškov, povezanih z uporabo, itn. Vsa ta pravila morajo biti v uporabi še preden pride do kriznega stanja, v katerem ne bo več časa za večstransko dogovarjanje o vseh podrobnostih. Za učinkovitejše sodelovanje med EU in Natom pri uporabi mehanizma Berlin plus bi bilo treba na obeh straneh še bolj približati strukture in način dela ustreznih organov. Poleg tega bi bilo koristno izboljšati izmenjavo relevantnih obveščevalnih podatkov, poenotiti sisteme varovanja in zaščite informacij ter postopke zalednih in finančnih služb. Z vsemi temi izboljšavami bi lahko EU in Nato učinkoviteje in ob manjših stroških opravljala svojo nadzorstveno in stabilizacijsko vlogo na Zahodnem Balkanu ter tako odločilno prispevala k normalizaciji in vsestranskemu napredku v regiji.

SKLEP

Na Zahodnem Balkanu se srečujejo uspešne in neuspešne politike mednarodnih organizacij, zlasti Nata in EU. Če bi bilo sodelovanje med njima v okviru že predvidenega mehanizma Berlin plus večstransko dogovorjeno, bi svojo stabilizacijsko vlogo opravila bolje in ob manjših stroških. Operacija Althea v Bosni in Hercegovini je dokaz uspešnega sodelovanja obeh organizacij. Vzpostavljanje misije EULEX na Kosovu ne poteka tako uspešno,

kot je bilo pričakovati glede na načrt EU, da bi imela določene civilne in vojaške zmogljivosti pripravljene do leta 2010. Posebno vlogo pri misiji EU na Kosovu naj bi imela tudi Slovenija, ki je predsedovala Svetu EU prav v času, ko je kosovska oblast razglasila samostojnost.

VIR

Anton BEBLER, 2008: The Western Balkans and the International Community. V Genel Yayın, ur., Balkanlar Özel (Balkans Special), International Relations and Strategic Studies Journal, Ankara, 7–20.