

УДК: 327.56(4-672 EU)

Примљено:

**13. јануара 2009.**

Прихваћено:

**23. фебруара 2009.**

Оригинални

научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА

POLITICAL REVIEW

Година (XXI) VIII, vol=19

Бр. 1 / 2009.

стр. 133-150.

*Јелена Тодоровић\**

*Институт за политичке студије, Београд*

## УЛОГА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ИЗГРАДЊИ МИРА<sup>1)</sup>

### Сажетак

*Иако првобитно замишљена као пре свега економска организација, промена безбедносног окружења као и природа сукоба након краја хладног рата, утицали су на Европску унију да им се прилагоди и да покуша да постане значајан спољнополитички и безбедносни чинилац на међународној сцени. Након формирања Европске безбедносне и одбрамбена политике прошло је осам година. ЕУ је до сада водила двадесетак мисија управљања кризама и изградње мира, али је само неколико било војне природе. Управо је, користећи цивилне инструменте мира, ЕУ постигла највеће успехе. Оно што је мотивисало аутора на овакву тему јесте та успешност ЕУ као цивилне силе, привлачност њене „меке“ (цивилне) димензије управљања кризама. У том циљу, анализа конкретних цивилних и војних мисија, треба да покаже колики је допринос ЕУ у изградњи мира.*

*Кључне речи: Европска унија, Европска безбедносна и одбрамбена политика (ЕБОП), цивилни и војни инструменти изградње мира, цивилне и војне мисије ЕУ.*

### 1. ЦИВИЛНИ И ВОЈНИ ИНСТРУМЕНТИ ИЗГРАДЊЕ МИРА

**У**говор о Европској унији усвојен фебруара 1992. године у Мадриду донео је новину у погледу унутрашње архитектуре ЕУ:

\* Истраживач сарадник у ИПС у Београду

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се развија у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке Републике Србије.

формирање три стуба од којих је други посвећен спољној и безбедносној политици ЕУ. Поред дефинисања Заједничке спољне и безбедносне политике, предвиђа се и уобличавање заједничке одбрамбене политике која би временом могла да доведе и до заједничке одбране.<sup>2)</sup> Заједничка спољна политика је само једна од димензија спољних односа ЕУ; поред ње, у домену спољних односа постоје још и трговинска политика, политика развоја и политика хуманитарне помоћи које се налазе у надлежности Комисије. Према предлогу Лисабонског уговора све политике које су повезане са спољним односима треба објединити под кишобран спољне акције уније коју треба да координира будући Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику.<sup>3)</sup> Неефикасност заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ показала се током ратова на простору бивше Југославије. Наиме, ЕУ није била у стању да се избори са сложенем кризом у свом суседству будући да није имала ефикасне механизме. Закључивши да је доживела фијаско услед недостатка војне моћи, при том занемарујући своје инструменте превентивне дипломатије (о њима ће у раду касније бити речи), званичници ЕУ су се окренули стварању Европске политике одбране. На француско - британском самиту у Сен Малоу 1998. године рођена је идеја о заједничкој политици одбране коју су на самиту у Келну 1999. године лидери 15 земаља ЕУ потврдили у виду званичне Декларације о јачању Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. „Циљ ЕУ је да постане утицајан међународни актер, који ће бити мање пасиван у односу на међународна дешавања и који ће бити способан да делује на конструктиван и ефикасан начин”<sup>4)</sup> Европска безбедносна и одбрамбена политика (ЕБОП) обухвата: 1. деловање у циљу превенције конфликта, 2. цивилну и војну димензију управљања кризама. Превенција се може схватити у ужем и ширем смислу. У ужем смислу, превенција обухвата две групе инструмената – краткорочне и дугорочне. Ови инструменти нису нови, постојали су и пре увођења ЕБОП – а, док у ширем смислу превентивна акција обухвата управљање сукобима и изград-

2) Душко Лопандић, “Оснивачки уговори ЕУ”, Канцеларија за придруживање, Београд, 2003., стр. 68

3) Дејана Вукчевић, „Безбедност и Европска унија; Безбедносна политика ЕУ – институционалне основе“, Институт за политичке студије, Београд, 2008., стр. 133

4) Дејана Вукчевић, „Безбедност и Европска унија; Безбедносна политика ЕУ – институционалне основе“, оп. цит., стр. 19

њу мира.<sup>5)</sup> У дугорочне инструменте превентивне акције спадају поспешивање регионалне сарадње (нпр. Процес стабилизације и придруживања), трговинске олакшице, финансијска помоћ (програми финансијске помоћи - CARDS, ENP, MEDA, IPA), помоћ за реконструкцију, нуђење перспективе чланства као и сви други инструменти који доприносе стварању структуралне стабилности и смањења сиромаштва у некој земљи или региону.<sup>6)</sup> Један од успешних дугорочних инструмената јесте перспектива чланства. Он стимулише земље кандидате да изврше прилагођавање европским стандардима, успоставе владавину закона као и да граде демократске институције. Краткорочни инструменти превенције се огледају у мерама раног упозоравања, слању специјалних представника, увођењу санкција, хитној економској помоћи. Ефикасна превенција конфликта захтева координацију између краткорочних и дугорочних инструмената како би се отклонили дубљи разлози који су довели до избијања сукоба. Који од инструмената ће се користити у конкретној ситуацији, зависи од природе кризе, односа ЕУ са том земљом и циљева које ЕУ жели остварити.

Када је реч о управљању кризама, ЕУ користи, поред већ поменутих, посебне цивилне и војне инструменте који настају тек са успостављањем ЕБОП. У цивилне инструменте спадају Механизми за брзо дејство који јој омогућавају да одговори брзо и ефикасно док је криза још увек у зачетку и распоређивање полицијских снага. На самиту у Феири 2000. године одлучено је да се формирају заједничке полицијске снаге и оно што је посебно важно, дефинисана су 4 поља цивилне акције: полиција, владавина права, цивилна администрација и цивилна заштита.

Поред цивилних инструмената постоје и војни: 1. мисије за спровођење Петерсбушких задатака (хуманитарне и спасилачке мисије, мисије одржања мира, борбене мисије управљања кризама укључујући и наметања мира), 2. Снаге за брзо реаговање (Rapid Reaction Forces). Петерсбушке задатке су још 1992. године дефинисале чланице Западноевропске уније (ЗЕУ) којој је од Матрихта намењена улога да спроводи одлуке који се тичу одбране. Уговором из Амстердама Петерсбушки задаци добијају уговорну основу. Будући да ЗЕУ ипак није могла да обезбеди уверљиве одбрамбене капацитете а желећи да покаже да је глобалан играч који може да

5) Радмила Накарада, "Европска унија као мировни пројекат", Институт за европске студије, Београд, 2006., стр. 3

6) Радмила Накарада, "Европска унија као мировни пројекат", оп. цит., стр. 3

реагује независно од НАТО-а на међународној сцени, ЕУ дефинише ЕБОП и предвиђа формирање Снага за брзо реаговање које би биле способне да делују и ван територије Европе. ЕУ нема довољно капацитета да води самосталне војне акције великог домета па у том смислу не чуди сарадња са НАТО-ом у виду Берлин плус аранжмана. На основу овог аранжмана договореног 2003. године, ЕУ има приступ војним потенцијалима НАТО-а; ове две организације врше сталне међусобне консултације, као и заједничко планирање управљања кризама.

Мисије ЕУ које су саставни део ЕБОП-а, поред грубе поделе на цивилне и војне могу се поделити на основу још неколико критеријума: 1. на основу дужине трајања – мисије кратког и дугог трајања (мисије дугог трајања се шаљу тамо где су директно угрожени витални интереси уније нпр. Балкан, Блиски Исток), 2. на основу улога које врше могу се разликовати – мисије стабилизације (раздвајање зараћених страна, разоружање), мисије изградње владавине права, мисије спровођења реформи (реформа полиције, сектора безбедности), мониторинг мисије (надгледање спровођења неког споразума), мисије подршке другим организацијама за управљање кризама (УН, АУ, ОЕБС).<sup>7)</sup>

Када је реч о институцијама које су надлежне за спровођење ЕБОП – а, поред Савета ЕУ у чијим се рукама налази потпуна политичка контрола ове области, Уговор из Нице уводи нове институције које треба да обезбеде ефикасан механизам доношења одлука у случају криза, процену ситуације и стратешко планирање. Политички и безбедносни комитет је тело које предлаже стратегију у конкретној кризној ситуацији и надзире спровођење акције на терену. Њему у раду помажу Војни комитет и Војни штаб. За цивилне аспекте управљања кризом надлежан је Комитет за цивилно управљање кризом који се бави надзором цивилних акција. Комисија ЕУ је незаменљив партнер у превенцији сукоба. У оквиру ње постоје тела која имају специјализовану улогу у превентивном деловању: Јединица за спречавање сукоба, European Aid који дистрибуира помоћ за развој и ЕСНО– тело које координира хуманитарну помоћ.

7) Agnieszka Nowak, "Civilian crisis management : the EU way", Chaillot paper no. 90, June 2006, p. 41 [www.iss.eu.org](http://www.iss.eu.org)

## 2. ЕБОП МИСИЈЕ У ПРАКСИ

### 2.1. Балкан – Босна и Херцеговина, Македонија, Косово

Оно по чему ће 1. јануар 2003. године остати упамћен када је реч о Европској безбедносној и одбрамбеној политици (ЕБОП) јесте чињеница да тога дана Европска унија по први пут води операцију под капом ЕБОП-а. Била је то полицијска мисија Европске уније у Босни и Херцеговини (ЕУПМ). Она је цивилна по свом карактеру, наследила је на терену Међународне полицијске снаге Уједињених нација које су од потписивања Дејтонско - Париског споразума биле распоређене у Босни и Херцеговини. Главни циљ ове операције био је формирање деполитизоване и независне полиције БиХ. ЕУПМ је покушала да оствари овај циљ кроз тренинге и посебне програме на којима би се обучавали полицијски службеници. Таква професионализована полиција била би способна да се носи са организованим криминалом као једним од главних безбедносних изазова у БиХ. Мандат ове мисије био је предвиђен до краја 2005. године али пошто мисија није испунила циљ, наследила ју је бројчано мања полицијска мисија која је наставила акције на терену у циљу формирању професионалне мултиетничке полицијске службе БиХ. ЕУПМ је дужна да се у свом раду консултује са специјалним представником Европске уније за Босну и Херцеговину који је овлашћен да учествује у реорганизацији полиције.

У БиХ се налази још једна мисија ЕУ која је по свом карактеру војна а то је АЛТЕА. Она је заменила НАТО снаге СФОР-а које се од децембра 2004. године зову мултинационалне снаге ЕУФОР-а. Алтеа представља операцију у оквиру Берлин плус аранжмана. Мисија ЕУФОР-а је размештена у складу са резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1575 са циљем обезбеђења поштовања Дејтонско - Париског споразума. Она је према броју људи који су иницијално у њој учествовали (7000) највећа операција ЕУ до сада. Што се тиче циљева ЕУФОР-а, он поред деловања у складу са војним аспектима Дејтонско - Париског споразума, треба да допринесе стварању безбедне, демократске и самоодрживе државе БиХ. Ова операција део је ширег приступа ЕУ према земљама западног Балкана према коме је будућност ових земаља у ЕУ. Поред перспективе чланства још неколико дугорочних инструмента примењује се према земљама насталим на територије бивше Југославије: Процес Стабилизације и придруживања као и CARDS

- програм финансијске помоћи усмерен на изградњу институција, економске и социјалне реформе

Алтеа није прва војна операција ЕУ. Њој је годину дана раније претходила *КОНКОРДИЈА*, војна мисија у Македонији која је такође послата у оквиру Берлин плус аранжмана. Она је на терену заменила НАТО снаге операције “Савезничка хармонија” које су биле у Македонији распоређене од августа 2001. године када је потписан Охридски споразум којим је заустављен конфликт између Македонаца и Албанаца у западној Македонији. Циљ ове бројчано мале мисије (око 350 људи наоружаних лаким наоружањем) био је да надгледа примену Охридског споразума. По завршетку њеног мандата остала су бројна питања која нису решена међу којима најважније – реформа полиције, није спроведена. На позив македонског премијера Бранка Црвенковског, ЕУ је децембра 2003. послала цивилну мисију (*ПРОКСИМА*) у којој се налазило око 200 полицијских стручњака. Требало је да помогну македонској власти у стварању деполитизоване и мултиетничке полиције која би била у стању да преузме контролу граница и да се успешно носи са проблемом организованог криминала.

Мисија која у Србији изазива највише пажње јесте ЕУЛЕКС - цивилна мисија изградње владавине права на Косову и Метохији. Након једнострано проглашене независности јужне српске покрајине, ЕУ је усвојила Заједничку акцију којом успоставља мисију која је задужена за изградњу владавине права на Косову.<sup>8)</sup> Постоји неколико карактеристика мисије које изазивају оштре реакције, како домаће, тако и међународне јавности. Најпре је био споран њен статус јер се сматра да је произашла из Ахтисаријевог плана за решење статуса Косова и Метохије који је Србија одлучно одбацила и да самим тим није неутрална. Тврдње да је то техничка мисија која има задатак да надгледа, саветује и прати косовске институције у свим областима поља владавине права (полицијска, правосудна и царинска компонента ЕУЛЕКС-а) побија чињеница да мисија има и одређена извршна овлашћења. Наиме, мисија може да укида одређене одлуке косовских институција уколико процени да су неправилно донете.<sup>9)</sup> Мисија није још увек у потпуности оперативна али када буде имаће 3000 чланова од којих ће 1900 бити

8) *Council Joint Action on European Union Rule of Law Mission in Kosovo of 4 February 2008, Official Journal of the EU L 42/92*

9) *ЕУЛЕХ може укинути одлуке уколико примети да нису правично истражени случајеви ратних злочина, организованог криминала, злочина над припадницима мањинских заједница*, прим. аут.

међународно а 1100 локално особље; биће распоређена на целокупној територији Косова и Метохије у одговарајућим институцијама владавине права.

## 2.2 Африка – Конго, Чад, Гвинеја Бисао, Сомалија,

Земља у којој је распоређен највећи број мисија ЕУ до сада је сте Конго. Чак пет мисија послато је у ову афричку државу од 2003. године: две војне и три цивилне. Прва мисија послата је 2003. године у североисточну област Демократске републике Конго – Итурију у којој су пламтели сукоби између локалних Ленду и Хема милиција. Била је то војна мисија АРТЕМИС која је послата на основу резолуције СБ УН 1484 и одлуке о заједничкој акцији хитног распоређивања Привремених мултинационалних снага са циљем стабилизације безбедносних услова у Бунији, главном граду Итурије, као и поправљање хуманитарне ситуације и брига око расељених лица. Мисија је била самостална у односу на НАТО, није као претходно поменуте војне мисије у БиХ и у Македонији деловала у оквиру аранжмана Берлин плус. Мисија у којој било око 2000 људи била је под француском командом три месеца колико је и био њен мандат када ју је заменила далеко бројнија мисија УН (МОНУК) са доста ширим надлежностима. Друга војна мисија у ДР Конго, била је мисија ЕУФОРА која је имала задатак да помаже припадницима МОНУКА за време одржавања првих демократских избора након 1960. године. Ови избори су одржани 2006. године и након тога мисија је завршила свој мандат. Што се тиче цивилних мисија, прва – ЕУПОЛ „Киншаса“, послата је 1. јануара 2005. године са циљем да се направи интегрисана јединица полиције до краја 2005. године на територији главног града Конга. Њу је наследила друга цивилна мисија - ЕУПОЛ која преузима задатак претходне мисије и наставља да помаже властима Конга у реформисању целокупне полицијске службе. Ова мисија нема пуно људи, само 38 полицајаца и стручњака за људска права. Она надзире спровођење реформи почевши од доношења новог закона о полицији којим се предвиђа стварање једне децентрализоване и професионализоване полицијске службе. Јуна 2008. ЕУПОЛ-у је продужен мандат на још годину дана али су се у међувремену безбедносни услови погоршали. Оружани сукоби започели су октобра 2008. у источном делу земље. Сукоби су избили између припадника побуњеничког проруандског покрета генерала Нкунде (Тутси) са полицијом Конга али не само са полицијом већ и са другим герилским проруандским покретом

Маи-Маи (Хуту). Француска је тражила од ЕУ да пошаље нову војну мисију како би се ситуација стабилизовала али је предлог одбијен. На терену се поред ЕУПОЛ-а налази још једна бројчано мала мисија (40 људи) – ЕУСЕК која се бави надзором реформе сектора безбедности.

Када је реч о ситуацији у Дарфуру, суданској провинцији, ЕУ нема мисију у Судану али обезбеђује широку подршку напорима Афричке уније и њеној мисији АМИС да се стабилизује ситуација у Дарфуру. Подршка је цивилно – војног карактера и састоји се у следећем: опрема, техничка помоћ, тренинзи афричких трупа, транспорт и логистичка помоћ. Као додаток напорима да се ситуација у Дарфуру стабилизује, марта 2008. године ЕУ је послала војну мисију у источни Чад и североисточни део Централноафричке републике. На основу резолуције Савета безбедности а уз сагласност влада Чада и Централноафричке републике, мисија је распоређена да би се поправила хуманитарна и безбедносна ситуација у овим два државама с обзиром да се у њима налази велики број избеглих и расељених из Судана. Када буде комплетирана мисија ће имати око 4000 људи који су дужни да патролирају и посматрају безбедносну ситуацију, носе оружје које смеју употребити само ако је неопходно, помажу у допремању хуманитарне помоћи.

Још једна мисија ЕУ која од недавно постоји на територији Гвинеје Бисао јесте цивилна мисија као подршка спровођењу стратегије за реформу сектора безбедности у овој афричкој земљи. Сачињавају је 15 војних и цивилних саветника који имају следеће задатке: саветовање у погледу смањења броја оружаних снага, подршка реорганизацији полиције, тренинзи у циљу оспособљавања полицијских службеника за борбу против трговине дрогом, надгледање реформе система кривичног судства.

Најновија мисија у Африци је војна мисија НАВФОР у Сомалији у склопу шире операције АТАЛАНТА. Ова мисија има задатак да спречи сомалијске пирате који пресећу бродове са храном и врше учестале пљачке трговачких бродова у близини обале Сомалије. Чине је 6 фрегата са 1200 људи који се брину о томе да помоћ у храни дође до Сомалије.



### 2.3 Азија – Авганистан, Ирак, Палестинске територије, Индонезија

Пратећи позив владе Авганистана, ЕУ јуна 2007. године шаље полицијску мисију у Авганистан. Она то чини у ширем контексту напора међународне заједнице да помогне у изградњи једне демократске и одговорне држава у којој ће постојати владавина закона, која ће имати професионалну полицију. Авганистан се суочава са више безбедносних претњи од којих је једна од најприсутнијих трговина дрогом. ЕУПОЛ Авганистан има мандат од 3 године а његов главни циљ јесте да допринесе успостављању ефикасног полицијског аранжмана, независног судства које би било адекватно припремљено да делује непристрасно у оквиру владавине права. Мисија има 160 полицајаца и судија који раде са званичницима авганистанске полиције на централном, регионалном и на нивоу провинција, држећи им обуке, као и дајући савете како направити стратегију за реформу полиције.

EUJUST LEX је цивилна мисија ЕУ у Ираку која је оперативна од фебруара 2005. године. То је мисија владавине права која има мандат да утиче на реформу система кривичног судства тако што ће вршити тренинг судија и судских чиновника, службеника полиције и затворских радника. Тренинзи се врше на арапском и курдском језику у самом Ираку али и у земљама Европске уније. Циљ је изградити систем независног и ефикасног судства али не само то већ омогућити да судије, полицијски и затворски службеници раде заједно у окружењу у коме постоји владавина права.

Новембра 2005. године ЕУ донела је одлуку о слању прве цивилне мисије на Палестинску територију. ЕУПОЛ –КОПС је полицијска мисија која је послата на 3 године са циљем да утиче на успостављање ефикасног полицијског аранжмана под палестинском управом. Ова мисија има троструку улогу : 1. надгледа спровођење плана за развој полиције, 2. координира међународну помоћ и 3. саветује палестинску власт по питању реформе система кривичног судства. На палестинској територији постоји још једна мисија ЕУ, то је мисија за надзор границе Газа – Египат. Мисија је формирана на основу Споразума о слободном кретању који је потписан између Израела и Палестинске управе новембра 2005. Циљ мисије је да обезбеди присуство треће стране на граничном прелазу како би се након његовог отварања изградило поверење између Израела и Палестинских власти. У том циљу ЕУБАМ РАФА: активно посма-

тра и оцењује да ли се Палестинске власти придржавају споразума, помажу им у изградњи капацитета за ефикасно управљање границом, обезбеђују координацију између Палестинске власти, Израела и Египта у свим аспектима који се тичу управљања граничним прелазом у Гази.

ЕУ је септембра 2005. послала још једну цивилну мисију, овога пута у Индонежанску провинцију Ацех како би надгледала примену различитих аспеката мировног споразума између владе Индонезије и Покрета за слободу Ацеа. ЕУ АММ (Aceh monitoring mission) је формирана заједно са пет земаља АСЕАН-а као и са две земље које нису чланице ЕУ – Швајцарска и Норвешка. Мисију је чинило око 250 људи који су имали следеће задатке: надзирање уништавања оружја, реинтеграцију бивших бораца Покрета за слободу Ацеа, распуштање паравојних снага, посматрање стања људских права и процеса доношења закона. Мисија је иницијално замишљена на 6 месеци али јој је мандат продужен на годину дана.

#### *2.4. Земље настале распадом Совјетског Савеза – Грузија, Молдавија*

ЕУ гаји дугорочне напоре да осигура, како мир и безбедност, тако и да надгледа транзицију унутрашњих система земаља јужног Кавказа међу којима је и Грузија. Након “ружичасте револуције”<sup>10)</sup> која се у овој земљи одиграла 2003. године, на позив владе Грузије, 2004. године послата је прва мисија владавине права након што је на самиту у Феири 2000. године одлучено да ће ЕУ појачати цивилне способности тако што ће између осталог, водити цивилне операције и овој области. Циљ мисије EUJUST – THEMIS био је да помогне реформу кривичног судства у Грузији. Она је имала мандат од годину дана а чинило је 12 људи. Они су били распоређени у кључним институцијама система кривичног судства као што су министарства правде и унутрашњих послова, државно тужилаштво, врховни суд. Задаци који су им поверени су: помоћ влади у прављењу стратегије реформе кривичног судства у складу са међународним и европским стандардима, координација међу институцијама које спроводе кривично законодавство.

Након августовског сукоба у двама грузијским покрајинама, Абхазији и Јужној Осетији и војне интервенције Русије, ЕУ је активно посредовала у заустављању овог конфликта кроз потписивање споразума у шест тачака. ЕУ је на основу овог споразума усво-

10) Agnieszka Nowak, “*Civilian crisis management : the EU way*”, *op.cit.*, p. 89

јила заједничку акцију о покретању цивилне мисије која заједно са мисијама ОЕБС-а и УН-а треба да посматрала поштовање овог споразума. ЕУММ (European Union Monitoring Mission) има краткорочни циљ да допринесе стабилизацији ситуације на терену а на дужи рок да допринесе стабилности целог региона. Мисија надзире повлачење трупа, повратак привремено расељених. Према типу, то је посматрачка мисија без извршних овлашћења.

ЕУБАМ Молдавија је цивилна мисија ЕУ која је крајем 2005. године послата у Молдавију како би пружила помоћ у надгледању граница између Молдавије и Украјине. Проблем Молдавије је у дуготрајном сукобу између самопрокламовано независне регије Трансњистрије и владе Молдавије. Циљ мисије ЕУ јесте спречити прекогранични криминал између Молдавије (Трансњистрија се налази близу Украјине) и Украјине. Појаве попут трговине дрогом, оружјем и људима, избегавање плаћања царина, у великој мери су присутне на украјинско - молдавској граници. ЕУ БАМ организује тренинге и саветовање припадника граничних служби обеју земаља како би биле способне да се успешно боре са овим појавама; поред тога, мисија надзире и хармонизацију прописа обеју држава када је реч о преласку граница.

### 3. ЕВАЛУАЦИЈА УСПЕШНОСТИ ЕБОП МИСИЈА

Из онога што је до сада наведено у раду може се закључити да је ЕУ од када је послала прву ЕСДП мисију 2003. године до данас, значајно проширила не само географско подручје на коме делује, већ и разноврсност мисија. Оцена успешности ЕСДП мисија врши се на основу тога у коликој мери су оне оствариле задатке и циљеве који су им додељени и са каквим су се ограничењима и тешкоћама суочиле у свом раду.

#### 3.1. Мисије на Балкану

Задатак прве цивилне мисије у БиХ, ЕУПМ, био је да помогне стварању реформисане полиције. Иако је већ пет година на терену, ова мисија није испунила главни циљ. Мултиетничка професионална полиција БиХ још увек није формирана. Изгледа као да мисија није довољно добро проценила сложеност задатка који јој је поверен, каже се у извештају Међународне кризне групе посебно посвећеном овом проблему<sup>11)</sup>. Наиме, током рата у БиХ полицијске

11) "Bosnia's stalled police reform : No progress, no EU", *International Crisis Group*, Report no. 164. september 2005, p. 12

снаге сва три народа учествовале су у вршењу ратних злочина а након његовог завршетка формиране су одвојене српска, бошњачка и хрватска полиција. Зато је тешко замислити да се мултиетничка, политички неутрална и професионална полиција БиХ, може лако формирати. Када је реч о војној мисији ЕУФОР, она према почетном броју војника који у њој учествују (7000) представља највећу операцију управљања кризама. Од НАТО-а је преузела одговорност за стабилизацију БиХ, премда је одређени број НАТО војника остао у БиХ. Данас је број војника на терену смањен на 2200 и до сада су учествовали у неколико успешних операција борбе против организованог криминала. Оно што им представља ограничење у раду јесте преплитање надлежности око хватања хашких оптуженика са војницима НАТО-а чије се базе налазе у Тузли и Сарајеву. Поред тога чини се као да помирење међу народима није остварено а БиХ је још увек држава непостојаних институција и слабе економске развијености. Будући да је ЕУ највећи донатор БиХ, што кроз инструменте Процеса стабилизације и придруживања, што кроз друге економске инструменте, мисија ЕУФОР-а у координацији са ЕУПМ и специјалним представником ЕУ, треба да допринесе да БиХ постане стабилна демократска држава која ће бити њена чланица. На жалост, тај циљ је још увек у домену далеке будућности и може се рећи да ову мисију, као и саму БиХ чека пуно посла.

И у Македонију је ЕУ послала две мисије – једну војну и једну цивилну. КОНКОРДИЈА је била војна мисија која је надгледала примену Охридског споразума и њена успешност се дугује више „повољном унутрашњем току“<sup>12)</sup> него оспособљености војника и њиховом бројчаном присуству. С обзиром да је након завршетка њеног мандата остала неререформисана полиција, наследила ју је полицијска мисија ПРОКСИМА. Циљ је био направити ефикасну полицију која ће преузети контролу граница од војске и у коју ће локално становништво имати поверење. Редформа полиције није само израз потребе да се осигура стабилност и поштовање Охридског споразума већ је такође и једна од обавеза из потписаног Споразума о стабилизацији и придруживању (новембар 2001. године). Контрола граница је преузета, доста је урађено на реорганизацији полиције али поверење још увек није изграђено, нарочито етнички Албанци немају поверење у македонску полицију. Поред тога, организовани криминал је у великој мери присутан и полиција се тешко бори са њим.

12) Радмила Накарада, „Европска унија као мировни пројекат“, оп. цит., стр. 21

Мисија ЕУЛЕКС на Косову неће се оцењивати као остале будући да још увек није потпуно оперативна већ ће се нешто рећи о потенцијалним тешкоћама. Србија је прихватила распоређивање ове мисије само уколико буде статусно неутрална и ако буде деловала на основу резолуције Уједињених нација 1244. То је и договорено са Генералним секретаром УН-а кроз потписивање споразума у 6 тачака.<sup>13)</sup> Проблем је у следећем: косовске власти не прихватају овај споразум јер сматрају да је Косово независна држава која не сме прихватити такве споразуме који иду на њену штету. Са друге стране, Србија не прихвата косовску независност и инсистира да се питање статуса Косова врати за преговарачки сто. Шта ће се даље дешавати тешко је рећи из ове перспективе. Оно што је ипак извесно јесте да је ЕУЛЕКС прва мисија у оквиру ЕБОП-а која поседује извршна овлашћења. То даје за право да се закључи да ЕУ још једном у последње две деценије експериментираше на подручју западног Балкана испробавајући концепт нових мисија. Тачно је да су та извршна овлашћења ограничена и да их могу користити само уколико је то неопходно али чињеница да могу укидати оперативне одлуке води закључку да се на простору бивше Југославије прави „једна држава ограничене независности“.

### 3.2. Мисије у Африци

Цивилно – војне мисије ЕУ играле су значајну улогу у неким деловима Африке учествујући у управљању кризама и изградњи мира. Велики број мисија је упућен у правцу Африке будући да је Африка континент са озбиљним безбедносним проблемима: хуманитарне кризе, пропале државе, сиромаштво. Ова анализа започеће државом која је „угостила“ највећи број мисија ЕУ, Демократском републиком Конго и то баш анализом оне мисије која представља прекретницу у развоју ЕБОП-а, војном мисијом АРТЕМИС. Она је показала да ЕУ може да делује брзо у кризним ситуацијама, и то не ослањајући се на НАТО. Операција је организована брзо, око 2000 војника мултинационалног састава са значајном доминацијом Француза, умањена је претња цивилима, омогућен пријем хуманитарне помоћи, припремљен терен мисији Уједињених нација (МО-НУК ). Опште посматрано, мисија АРТЕМИС била је успешна али ограниченог домета; разоружање није у потпуности урађено а параполицијске снаге нису до краја неутрализоване, она јесте утицала на стабилизацију ситуације али само до 40 км од главног

13) Шест тачака - Извештај генералног секретара Уједињених нација, [www.kim.sr.gov.yu](http://www.kim.sr.gov.yu)

града Итурије.<sup>14)</sup> Оно што је био проблем са овом војном операцијом јесте обезбеђивање финансијских средстава, с обзиром на то да не постоји буџет ЕУ намењен ЕБОП операцијама већ земље предводнице што је у овом случају била Француска, саме обезбеђују финансије. С обзиром на нова дешавања на истоку земље, два цивилним мисијама значајно је отежано деловање будући да су бројчано мале и тешко је остварити циљева због којих су послате на терен у оваквој кризној ситуацији. Због тога ЕУ покушава једним мултидимензионалним приступом да одговори на кризу. Овај приступ укључује активан политички ангажман у посредовању (Специјални представник ЕУ за регион Великих језера), хуманитарну помоћ и сарадњу са мисијом МОНУК у циљу стабилизације безбедносне ситуације и хитно разоружавање свих наоружаних група. Конго је још увек далеко од тога да буде стабилна и одговорна држава.

У склопу дуготрајних покушаја да се реши криза у Дарфуру, ЕУ је почетком 2008. године оформила мисију која ће владама Чада и Централноафричке републике помоћи да се изборе са проблемом огромног броја избеглица из суседног Судана. Ова мисија се суочава са огромним тешкоћама услед несташице воде и неприступачног географског терена. Поред тих природних ограничења, владе Чада и Судана се узајамно оптужују за подстицање побуњеника у граничним областима. Узимајући у обзир све ово, мисија још има пуно посла како би испунила свој циљ а то је могуће само уз свесрдну помоћ свих значајних међународних актера. Што се тиче мисије реформе сектора безбедности у Гвинеји Бисао, може се приметити напредак али не у свим областима подједнако. За крај анализе успешности мисија у Африци треба поменути и учинак НАВФОРА у Сомалији. У првом месецу мандата она је успела да обезбеди да бродови са храном безбедно стигну до обала Сомалије.

### 3.3. Мисије у Азији

Анализу успешности мисија ЕУ у Азију треба започети од оне која је у највећој мери испунила циљева због којих је послата. То је АММ која је завршена децембра 2006. Након 30 година непрекидног оружаног конфликта, мир и стабилност поново су успостављени у индонезанској провинцији Ацех. Била је то прва мисија ЕУ у југоисточној Азији и прва која је урађена са партнерима из АСЕАН-а. Она је послата на заједнички позив владе Индонезије и

14) Радмила Накарада, "Европска унија као мировни пројекат", *оп. цит.*, стр. 18

Покрета за слободу Ачеха да посматра спровођење мировног споразума између ова два актера. Без њихове подршке, мало је вероватно да би ова мисија била успешна. Мисија је распоређена доста брзо, с обзиром на географску удаљеност. Што се тиче оног што је учињено, Покрет за слободу Ачеха је јавно предао наоружање које је потом уништено, влада Индонезије је распустила паравојне и полицијске снаге. Када је реч о реинтеграцији бивших бораца Покрета, чак су неки од њих били на листи за изборе 2006. године.<sup>15)</sup> ЕУ ће наставити са подршком Индонезији, иако је мисија готова, укључујући изградњу институција, тренинг полиције, кроз комунитарне програме и билатералне напоре. ЕУ је помоћу АММ показала да она може бити глобалан играч који сарађује са регионалним партнерима.

Када је реч о Авганистану и Ираку, ситуација је слична. Две цивилне мисије ЕУ су на терену и заједно са осталим присутним актерима, мисијама УН-а и НАТО-а покушавају да помогну локалним властима у реконструкцији држава. Обе државе су доста слабе, суочене са огромним мањком безбедности, далеко од успостављања демократских стандарда и владавине права. Задатак мисија ЕУ није нимало лак. Потребне ће бити године рада на терену како би се створиле консолидоване и одговорне државе, не само кроз рад мисија ЕБОП-а већ и кроз активну улогу Европске комисије и њених програма за реконструкцију (ЕУ је други по величини донатор у Ираку и Авганистану), учешће специјалних представника ЕУ за Авганистан и Ирак као и уз свесрдну помоћ осталих међународних актера.

На Палестинским територијама ЕУ има две цивилне мисије, једну која надзире споразум о слободном кретању између Израела и Египта и другу која помаже палестинској управи у реформи полиције. Од јуна 2007. године када је Хамас дошао на власт, ЕУ је привремено суспендовала акције које воде њене мисије на терену. Пре тога она је учествовала у изградњи институција, посматрала реформу полиције као и спровођење целокупних економских реформи.

### 3.4. Мисије у Грузији и Молдавији

Мисија владавине права у Грузији је прва таква мисија ЕУ. Она је послата у циљу помоћи грузијским властима у реформи систе-

15) "Innovative civilian crisis management : the lessons from Aceh", *ESDP newsletter no. 4, July 2007*,

ма кривичног судства. Разлог слања овакве мисије лежи у жељи да се пошаље политичка порука да ЕУ пружа пуну подршку реформама и поштовању демократских вредности у свом суседству. Овој мисији претходило је усвајање Европске политике суседства – ENP (2002–2004) са циљем да се поправе односи са новим суседима кроз економске односе и политички дијалог. Најпре кроз дефинисање Акционих планова са сваком од 16 земаља које је након великог проширења 2004. године добила за своје нове суседе а затим и кроз њихово спровођење. Мисија у Грузији је имала свега 12 људи и може се рећи преамбициозан циљ пред собом јер се радило о релативно кратком временском периоду од годину дана за који је требало реформисати кривично судство. Једини позитивни резултат ове мисије јесте усвајање сложене Националне стратегије реформе кривичног судства.<sup>16)</sup>

ЕУММ је само неколико месеци на терену али већ се могу уочити њени кључни недостаци. Чести инциденти показују да се ситуација није у потпуности стабилизовала што значи да њен краткорочни циљ није остварен. Поред тога али не и мање важна јесте чињеница да Абхазија и Јужна Осетија не прихватају ЕУММ на својој територији јер сматрају да су оне суверене државе и да је то угрожавање њиховог територијалног интегритета.

ЕУБАМ мисија на граници Молдавије и Украјине помаже у управљању границом. Она подстиче сарадњу међу граничним службама, њихову координацију, свакодневно врши тренинге граничних и царинских службеника (антикорупција, фалсификовање докумената, борба против трговине дрогом и других облика организованог криминала). Досадашња достигнућа ове мисије су: усвајање и спровођење новог царинског режима, повећан надзор на граничним прелазима, боља сарадња међу граничним службама, већа размена информација. Мандат ове мисије је продужен до краја 2009. године с обзиром да су још увек у великој мери присутни безбедносни проблеми попут илегалне миграције и трговине људима, корупције, мреже организованог криминала.

#### 4. ПЕРСПЕКТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ИЗГРАДЊИ МИРА

ЕУ нема буџет за одбрану, нема војску али је последњих пет година извела двадесетак мисија које су учествовале у изградњи мира кроз обучавање полиције, управљање границама, реформу

16) “EUJUST- Themis in Georgia”, *ESDP newsletter no. 1, December 2005*,



сектора безбедности, разоружање, успостављање владавине права. Шира географска распрострањеност (Европа, јужни Кавказ, субсахарска Африка, југоисточна Азија) и различите врсте цивилних акција показују да је остварила завидан напредак у „мекој” димензији управљања кризама, насупротив почетном ентузијазму да ће војна димензија бити примарна у одговору ЕУ на кризе. Европске снаге за брзо дејство (РРФ) нису још увек формиране. Финансирање војних операција није дугорочно регулисано. Неколико изведених војних операција показују извесна ограничења у смислу броја људи који учествују и задатака које могу да обаве. Ниједна операција није била величине НАТО мисије у Авганистану или УН мисије у Конгу, биле су то мале или средње мисије. То би требало тако и да остане с обзиром да је ЕУ показала да је пре свега цивилна сила. Уз помоћ добре комбинације комунитарних инструмената и цивилних инструмената ЕБОП-а, ЕУ може ефикасно да одговара на кризе. И Civilian Headline Goal 2010. садржи одредбу о потребној координацији између првог и другог стуба, као и одредбу о даљем јачању цивилне димензије ЕУ. Оно што одликује ЕУ као глобалног актера јесте, како се наводи у Европској стратегији безбедности, “способност да делује заједно са партнерима (УН, АУ, НАТО, АСЕАН)”.<sup>17)</sup> ЕУ има капацитет и довољно традиционалних инструмената превенције да реагује проактивно не чекајући да се криза појави јер је цена коју потенцијални конфликт носи далеко већа него улагање у превенцију.

### ЛИТЕРАТУРА

- Agnieszka Nowak, “Civilian crisis management : the EU way”, Chaillot paper no. 90, June 2006., <http://www.iss.eu.org>
- Council of the European Union, Presidency Report on ESDP, 16686/08, Brussels, 2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/08/st16/st16686.en08.pdf>
- Council Joint Action on European Union Rule of Law Mission in Kosovo of 4 February 2008, Official Journal of the EU L 42/92
- Дејана Вукчевић, „Безбедност и Европска унија; Безбедносна политика ЕУ – институционалне основе“, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Душко Лопандић, „Оснивачки уговори ЕУ“, Канцеларија за придруживање, Београд, 2003.
- “EUJUST- Themis in Georgia”, ESDP newsletter no. 1, December 2005., [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp)

17) “European Security Strategy : Secure Europe in a better world”, Brussels, December, 2003.

- “European Security Strategy : Secure Europe in a better world”, Brussels, Decembar, 2003.
- “Innovative civilian crisis management : the lessons from Aceh”, ESDP newsletter no. 4, July 2007., [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CEU\\_70400%20ESDP4.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CEU_70400%20ESDP4.pdf)
- “Supporting peace and security in Africa : civilian and military missions”, ESDP newsletter no.5, December 2007., [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CEU70300\\_ESDP5.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CEU70300_ESDP5.pdf)
- “Bosnia’s stalled police reform : No progress, no EU”, International Crisis Group, Report no. 164 september 2005.
- Nikole Gnessoto, “ESDP- the first five years (1999 – 2004)”, Institute for security studies, Paris, 2004
- Радмила Накарада, „Европска унија као мировни пројекат“, Институт за европске студије, Београд, 2006
- Шест тачака - Извештај генералног секретара Уједињених нација <http://www.kim.sr.gov.yu/cms/item/documents/sr.html>

**Jelena Todorovic**

**Institute for political studies, Belgrade**

## **ROLE OF THE EUROPEAN UNION IN PEACE BUILDING**

### **Summary**

*Although initially envisioned as a primarily economic organization, the change in security environment, as well nature of the conflicts emerging after the end of “Cold War”, have influence the European Union to adopt itself to these new circumstances and to become a significant political and security factor on international scene. It has been passed eight years since formation of the European security and self-defensive policy. So far the European Union has led about twenty missions of crisis management and peace building, but only few of them were of military nature. The European Union has achieved greatest success when it used civil instruments for attaining peace. Author of this text was motivated to choose this particular theme for the text for the reason of noticing the success of the European Union as a civil power as well as the attractiveness of its “soft” (civil) dimension in crisis management. For that reason, the analysis of concrete civil and military missions should present contribution of the European Union in peace building.*

*Key Words: European Union, European security and self-defense politics (EBOP), civil and military instruments for peace-building, civil and military missions of the European Union*