

Djelovanje Europske unije u Afganistanu

Veronika Sudar, mag. iur.

Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, veronika.sudar15@gmail.com

Uvod

Europska unija predstavlja jednu od globalno najjačih gospodarskih i političkih tvorevina. Provodeći zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, te zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku, EU se nastoji pozicionirati kao jedna od vodećih sigurnosnih organizacija, sudjelujući u mirovnim misijama uz bok NATO-u i UN-u. Ipak, problem s kojim se EU susreće na tom putu jest nedostatak vojne, odnosno obrambene sile. EU nema zajedničku vojsku i u svojem se vanjskom, sigurnosnom i obrambenom djelovanju oslanja na vojske država članica i NATO. Nedavna kriza u Afganistanu ukazala je upravo na taj nedostatak EU-a. Unatoč godinama uspješnog djelovanja u Afganistanu, kroz EUROPOL, EU je doživjela potpuni kolaps pri izvlačenju i spašavanju ljudi nakon pada Kabula te djelomično i zbog nepostojanja europske vojske nije bila u mogućnosti nastaviti s misijom i pregovorima u Afganistanu. Rad donosi pregled djelovanja EU-a u Afganistanu, od osnivanja misije EUROPOL-a pa sve do pada Kabula u kolovozu 2021. godine. U uvodnom djelu donosi se kratak teorijski pregled nastanka Zajedničke vanjske i sigurnosne politike i Zajedničke sigurnosne i obrambene politike. Slijedi pregled djelovanja misije EUROPOL-a i utjecaja EU-a u Afganistanu. U završnom djelu se daje osvrt na postignuća EU-a i nedostatke u djelovanju kroz primjer Afganistana.

Zajednička vanjska i sigurnosna politika

Razvoj Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) započeo je davne 1970. godine kroz neformalni oblik političke suradnje. Inicijativa za „institucionaliziranjem“ takve suradnje rezultirala je stvaranjem novog institucionalnog tijela: Europskog vijeća. Europska politička suradnja konstitucionalizirana je *Jedinstvenim europskim aktom* 1987. godine čime je institucionalizirano Europsko vijeće i koordinacija vanjskopolitičkih stajališta. ZVSP svoj institucionalni temelj dobiva 1992. godine u *Ugovoru iz Maastrichta* kao tzv. „drugi stup“. *Mastriškim je ugovorom* Europsko vijeće određeno kao najviša institucija ZVSP. Nadalje, *Amsterdamski ugovor* ojačao je temelje stvorene u Maastrichtu, posebice stvaranjem nove institucije: Visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku koja osnažuje „vidljivost“ Unije na međunarodnoj sceni. Stupanjem na snagu *Amsterdamskog ugovora* kristalizira se i uloga institucija uključenih u ZVSP, prema važnosti to su: Europsko vijeće, Vijeće ministara, Predsjedništvo Vijeća, Visoki predstavnik za ZVSP, Europska komisija i Europski parlament. Jedina institucija bez utjecaja na smjerove i oblikovanje vanjske

politike EU-a je Sud Europske unije. Današnje poimanje ZVSP određeno je *Lisabonskim ugovorom* kojim su uvedene značajne promjene, ali jedna od najvažnijih dakako je dodjeljivanje pravne osobnosti EU-u. *Ugovor* je redefinirao ciljeve i načela ZVSP kao i dotadašnje instrumente „drugog stupa“ (Duić, 2018: 1). Pravna osnova ZVSP-a utvrđena je *Ugovorom o Europskoj uniji* (u daljnjem tekstu: UEU) i revidirana u *Ugovoru iz Lisabona*. U glavi V., člancima 21.-46. UEU-a ustanovljene su „Opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije i posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP)“. Nadalje, *Ugovorom o funkcioniranju Europske unije* (u daljnjem tekstu: UFEU) u dijelu 5., člancima 205.-222. obuhvaćeno je vanjsko djelovanje Unije. Također se primjenjuju i članci 346. i 347 iz dijela 7 UFEU-a (Europska unija, 2016).

Europska unija prvenstveno je gospodarsko-politička organizacija zbog čega ju se ponekad promatra kao „gospodarskog diva, političkog patuljka i vojnog crva“ (Zgurić, 2015: 3). Jasno je da EU nije najveća vojna sila. Uzrok je tomu, između ostalog, što ne postoji jedinstvena europska vojska. Ipak, ne znači da EU nema značajne vojne snage. Većina zemalja članica EU-a ujedno su i članice NATO-a naoružane s najsuvremenijom vojnom tehnologijom, a neke su i nuklearne sile. Također, neke su od zemalja članica i najveći svjetski izvoznici oružja. Europska unija se pak smatra „civilnom“, a ne vojnom silom, odnosno „normativnom“ silom kojoj je cilj svijetom širiti norme i vrijednosti prvenstveno demokracije i ljudskih prava, dok je vojna intervencija za EU posljednja opcija (Zgurić, 2015: 3). Konkretno, za postojanje jake vojne sile potrebna je ujednačena i odlučna vanjska, sigurnosna i obrambena politika. EU ima jasno definiranu vanjsku i sigurnosnu politiku, normativno su određeni ciljevi, strategija i institucije koje njome upravljaju, no u praksi to izgleda ipak malo drugačije. Nije u potpunosti jasno tko vodi vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije – EU kao cjelina ili pojedine države članice vođene vlastitim interesima prema određenim vanjskopolitičkim pitanjima (Zgurić, 2015: 4).

Zajednička sigurnosna i obrambena politika

Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) sastavni je dio ZVSP-a, kako stoji u čl. 42., st. 1. *Ugovora o Europskoj uniji* (UEU). Time je EU osigurana operativna sposobnost koja se oslanja na civilna i vojna sredstva: „Unija ih može koristiti u misijama izvan Unije za očuvanje mira, sprečavanje sukoba i jačanje međunarodne sigurnosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda. Izvršavanje tih zadaća obavlja se korištenjem kapaciteta koje osiguravaju države članice“ (Europska unija, 2016: 38). Nadalje, ZSOP uključuje postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike Unije, što će dovesti do zajedničke obrane, kada Europsko vijeće jednoglasno tako odluči. Ovdje je riječ o klauzuli o zajedničkoj obrani koja predstavlja bitnu prekretnicu u namjeri stvaranja zajedničke obrane. *Ugovorom iz Lisabona* propisana je spomenuta klauzula što ukazuje na volju država članica za stvaranjem zajedničke obrane (Duić, 2018: 117.). S obzirom na to da je ZSOP sastavni dio ZVSP-a, institucionalni sustav ZSOP-a se u određenoj mjeri preklapa s onom u okviru ZVSP-a. Razlika je u načinu donošenja odluka – u slučaju ZSOP-a odluke se donose jednoglasno. Razlog leži u činjenici da je državama članicama izuzetno bitno očuvanje autonomije kada je riječ o odlukama vezanim uz obranu što je dovelo do ovakvog načina odlučivanja koji zahtijeva konsenzus između njih (Duić, 2018: 120).

Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, koji također djeluje kao potpredsjednik Europske komisije, ima središnju institucionalnu ulogu u ZSOP-u, s obzirom na to da je na čelu Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD, eng. EEAS), da predsjedava Vijećem za vanjske poslove u sastavu ministara obrane i da upravlja Europskom obrambenom agencijom (EDA). Uz spomenuto, specifična priroda obrambene politike i vojnih operacija dovela je do stvaranja zasebnih tijela osmišljenih da bi služili EU u korištenju odgovarajućim strukturama i kapacitetima za analizu stanja i da bi imala mogućnosti za relevantno strateško planiranje. U tom smislu, stvoreni su Politički i sigurnosni odbor (PSO), Vojni odbori i Vojni stožer (Duić, 2018: 120).

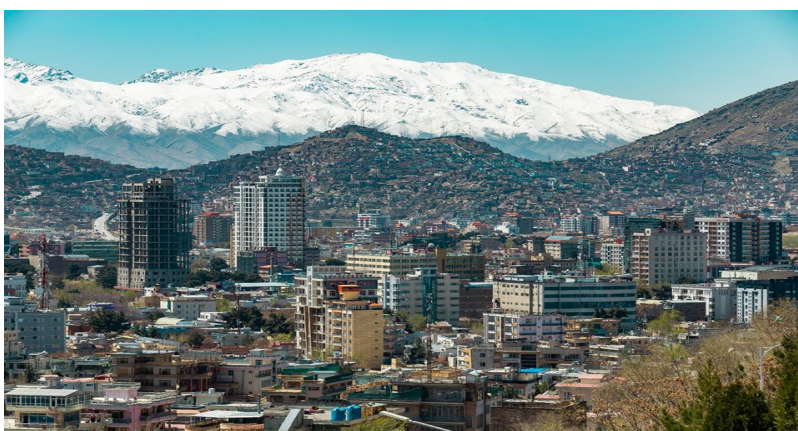
ZSOP, između ostalog, omogućuje EU-u preuzimanje vodeće uloge u mirovnim operacijama, sprječavanju sukoba i jačanju međunarodne sigurnosti. Dio je sveobuhvatnog pristupa EU-a upravljanju kriznim situacijama koji se temelji na civilnim i vojnim sredstvima. U okviru ZSOP-a vode se dvije vrste misija. Civilne misije ZSOP-a razlikuju se po opsegu (policija, praćenje, reforma pravosudnog ili sigurnosnog sektora), prirodi (izvršne ili neizvršne) i veličini (Europski revizorski sud, 2015: 11). Zajedničke operacije

Sudar, EU u Afganistanu

ZSOP-a sadržane su u čl. 43. UEU-a. To su operacije razoružavanja, humanitarne zadaće i zadaće spašavanja, vojno savjetovanje i pružanje pomoći, sprečavanje sukoba i održavanje mira, djelovanje borbenih snaga u rješavanju kriza, uključujući uspostavu mira i stabilizaciju nakon sukoba. Trećim državama (izvan EU-a) može se, među ostalim, pružati potpora u suzbijanju terorizma na njihovim područjima (Rudolf ml., 2014: 566). Od 2003. i prvih intervencija na Zapadnom Balkanu Unija je pokrenula i vodila 36 operacija i misija na trima kontinentima. Od svibnja 2021. aktivno je 17 misija i operacija ZSOP-a (11 civilnih i 6 vojnih) u kojima sudjeluje oko 5 000 članova vojnog i civilnog osoblja EU-a raspoređenog u inozemstvo. Zadaća najnovijih misija i operacija podrška je sigurnosti u Srednjoafričkoj Republici (EUTM RCA) i provedba embarga UN-a na oružje Libiji (EUNAVFOR MED IRINI). Odluke EU-a o razmještanju misija ili operacija obično se donose na zahtjev partnerske zemlje kojoj se pruža pomoć i/ili na temelju rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a (Legrand, 2021).

Misija u Afganistanu

Nakon rušenja talibanskoga režima 2001. godine, afganski predstavnici sudjelovali su u UN-ovim pregovorima održanima u Bonnu s ciljem donošenja plana o upravljanju državom. Ti su razgovori doveli do *Bonskoga sporazuma*, kojim je uspostavljeno afgansko privremeno vladajuće tijelo, te se pozvalo na razmještanje međunarodnih vojnih snaga, što bi potom dovelo do formiranja tijela za održavanje sigurnosti u Kabulu i okolnim područjima (Europski revizorski sud, 2015: 9). Premda Europska unija nije preuzela ulogu u vojnom aspektu obnove nakon sukoba, imala je važnu političku i gospodarsku ulogu u obnovi Afganistana, kako u pogledu financijskih doprinosa, tako i u pogledu političkog utjecaja u Afganistanu, primjerice imenovanjem posebnog predstavnika EU-a (PPEU). Tu je funkciju do 2002. obnašao Francesc Vendrell iz Španjolske. Vendrell je vodio tim političkih savjetnika i trebao je djelovati kao zastupnik EU-a u Afganistanu s mandatom doprinošenja integritetu i potpunoj provedbi zajedničke suradnje EU-a i Afganistana; poticati pozitivne doprinose regionalnih aktera i podupirati ključne uloge UN-a i rad glavnog tajnika Javiera Solane u toj regiji (Gross, 2012).



Pogled na Kabul, izvor: Weaveravel (CC BY-SA 4.0)

Afganistanski pakt pokrenut je u siječnju 2006. godine na konferenciji u Londonu, čime je stvoren novi okvir za suradnju između izabrane afganske vlade i međunarodne zajednice. U tom je kontekstu u jesen 2006. provedena zajednička ocjenjivačka misija EU-a radi procjene potreba Afganistana u području vladavine prava. U studenome 2006. uslijedila je misija za utvrđivanje činjenica u kojoj je predložena zajednička intervencija EU-a koja se temelji na strateškom pristupu za izgradnju funkcionalnih nacionalnih policijskih snaga nadležnih za cijelu zemlju. Taj je prijedlog podržala afganska vlada, koja je 16. svibnja 2007. poslala pismo u kojem poziva Uniju da pokrene policijsku misiju (Europski revizorski sud, 2015: 11). S obzirom na slabe institucije za izvršavanje zakonodavstva i općenito slab pravosudni sektor, izgradnja profesionalnih policijskih snaga ključna je za rješavanje izazova s kojima se suočava Afganistan (Gross, 2012).

Vijeće je 30. svibnja 2007. odlučilo uspostaviti policijsku misiju EU-a u Afganistanu – EUROPOL. EUROPOL je trebao nastaviti s radom koji je započeo Ured njemačke policije za projekte te uskladiti pristupe i inicijative brojnih sudionika u reformi policije. Cilj je bio doprinijeti uspostavi održivih i učinkovitih mehanizama civilne policije, pod afganskim vlasništvom, kojima bi se osigurala odgovarajuća interakcija sa širim kaznenopravnim sustavom (Europski revizorski sud, 2015: 11). Misijom EUROPOL Afganistan obuhvaćena je cijela zemlja te je uključeno oko 160 policijskih stručnjaka, stručnjaka za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih stručnjaka koji su raspoređeni na središnjoj (Kabul), regionalnoj (pet regionalnih zapovjedništava policije) i pokrajinskim razinama (Gross, 2012). Ciljevi misije

EUROPOL Afganistan bili su „značajno doprinositi ustroju održivog i učinkovitog policijskog sustava pod afganskom odgovornošću, koji će osigurati prikladno međudjelovanje sa širim kaznenim sustavom, slijedeći politički savjet Zajednice (EU), država članica i drugih međunarodnih aktera i njihove napore u izgradnji institucija“ (Europska unija, 2007). Nadalje, „Misija ima za cilj potpomagati proces reforme s ciljem osnivanja učinkovite policije koja zaslužuje povjerenje i koja djeluje u skladu s međunarodnim normama, u okviru vladavine prava i poštujući ljudska prava“ (Europska unija, 2007).

Europska unija je drugi najveći donator u Afganistanu

Europska unija je i drugi najveći donator u Afganistanu. Europska komisija prvotno je izdvojila 4,93 milijuna eura iz Mehanizma za brzu reakciju (RRM) nakon *Bonskog sporazuma* 2001. kako bi pomogla u legitimizaciji političke tranzicije. U razdoblju od 2002. do 2006. godine, Unija je izdvojila 3,7 milijardi eura (proračun Unije i država članice EU-a) za pomoć Afganistanu. Komisija je također nastojala razviti portfelj programa na razini EU-a s državama članicama, kao što su cestovni projekt Kabul – Džalalabad – Torham u suradnji sa Švedskom, obnova električne energije u Kabulu u suradnji s Njemačkom te sufinanciranje operacija civilne vojne suradnje (CIMIC) s Finskom i Švedskom. Naposljetku, Unija je dodijelila više od 10 milijuna eura pokrajinskim timovima za obnovu. Unatoč financijskim obvezama, Komisija je napomenula da je znatnim pogoršanjem sigurnosti i rastom proizvodnje opijuma ugroženo stvaranje stabilnog i demokratskog Afganistana. Dodatni izazovi koji uključuju pobune, trajnu nesigurnost, mreže za trgovinu drogom i slabe agencije za provedbu zakona doveli su do pogoršanja uvjeta, što je pak dovelo do obustave projekata u visokorizičnim područjima (Gross, 2012).

Problematicnost postupanja

Nakon američke intervencije u Afganistanu 2001. godine, međunarodna zajednica i nova afganska vlada prvo su odlučile rekonstruirati zemlju bez sudjelovanja velikih međunarodnih organizacija, oslanjajući se na bilateralnu pomoć. Na temelju afganskog zahtjeva, Njemačka je postala glavni akter u reformi policije i osnovala projektni ured u Kabulu za pružanje pomoći i koordinaciju drugih donatora. Do 2006. godine njemačka je vlada prepoznala da su zahtjevi za resursima povezani sa zadatkom prerasli mogućnosti Njemačke. Predaja ovog zadatka EU-u viđena je kao sredstvo za udruživanje resursa (Eckhard, 2016: 10), U to je vrijeme, međutim, postalo jasno da se operativni scenarij iz temelja mijenja. Sjedinjene Države su konačno promijenile svoju strategiju s izgradnje mira na borbu protiv pobune, prepoznajući da je talibanski pokret postao ozbiljna prijetnja procesu izgradnje afganske države. To je podrazumijevalo militarizaciju reforme policije. Nova velika misija koju je vodio NATO stigla je 2009. godine s oko 2800 trenera i mandatom koji se uvelike preklapao s EUROPOL-om. Dvije su misije pokušale pregovarati o novoj podjeli rada, ali proces se odužio jer se novi šef misije EUROPOL-a, Danac Kai Vittrup, morao konzultirati s Bruxellesom o svakoj manjoj odluci. Određeno se osoblje žalilo da je Bruxelles upravljao misijom, što se nastavilo i nakon prvih, teških godina. Zamjenik šefa misije EUROPOL-a kasnije je javno „opisao birokraciju sustava kao gušenje“ te da je „pozvao EU da osigura voditelju misije autonomiju potrebnu za odgovor na brzo mijenjajuće okolnosti na terenu“ (Eckhard, 2016: 11-12).

Nadalje, nedostatak autonomije nije utjecao samo na brzinu kojom je misija mogla provesti svoj program, već je otežao i suradnju na terenu. U Afganistanu je glavna prednost EUROPOL-a bila stručnost profesionalnih policajaca koji su bili tamo kako bi obučavali i mentorirali svoje lokalne kolege. Misije nemaju dodatni proračun za izgradnju ili obnovu policijskih postaja, niti za pružanje uniformi ili druge opreme. Suradnja s partnerima za financiranje stoga je bila ključna za uspjeh (Eckhard, 2016: 12). Dugo donošenje odluka, neuspjeh suradnje na terenu i s tim povezani gubitak ugleda bili su samo djelomično posljedica transakcijskih troškova povezanih s uključivanjem Bruxellesa u operativna pitanja. Bilo je i političkih čimbenika koji su otežavali donošenje odluka. To postaje očito kada se uzme u obzir kako Bruxelles prati i pregledava misije. Uz standardna izvješća koja izdaje EUROPOL na tjednoj i mjesečnoj osnovi, postoji i godišnji strateški pregled koji provodi tim stručnjaka iz središnjice koji procjenjuje je li EUROPOL pridonio očekivanoj strategiji Europske unije za upravljanje krizama. Prema službenicima EUROPOL-a u Afganistanu, koji su se prošli strateški pregled u prosincu 2011. godine, nije bilo službenih smjernica za strukturiranje procjene. Umjesto toga, izaslanstvo je obavilo razgovore u Kabulu i izvijestilo Vijeće EU-a, dajući preporuke o tome kako prilagoditi operativni plan EUROPOL-a (Eckhard, 2016:14).

Problem uspostavljanja koherentnosti postojao je prije svega zbog nekoliko razloga. Prvo, zanemarivanje reforme policije nauštrb vojne reforme proglašeno je propuštenom prigodom međunarodnih aktera, uključujući Sjedinjene Države. Pored toga, različiti sudionici uključeni u aktivnosti reforme policije slijedili su različite strategije i ciljeve. Njemačka strategija reformi odvijala se u fazama, počevši u Kabulu, a zatim se proširila na pokrajine. Sredinom listopada 2004. u Policijskoj akademiji u Kabulu osposobljeno je 2 624 članova osoblja, uključujući 1 831 neslužbenog službenika (od čega je 55 žena) i 752 granične policije. Sjedinjene Države su uspostavile i program policijske reforme, ali usmjeren na osposobljavanje zaposlenika policije. Amerikanci su također preuzeli znatne financijske obveze za reformu policije, daleko više od Unije. To upućuje na dva vrlo različita i ne nužno usklađena i dosljedna pristupa te upućuje na

Predsjednik Karzai nije uspio steći kredibilitet i legitimitet među općim stanovništvom te da je umjesto toga ovisio o međunarodnoj zajednici

ne koordinaciju koja je tada itekako bila potrebna (Gross, 2012: 3). Izazovi s kojima se suočava vladavina prava uključuju sigurnost, upravljanje, korupciju, narkotike i gospodarski razvoj. Sve su one međusobno povezane i preklapaju se, čime se ugrožava uspostava ne samo vladavine prava nego i općenito izgradnje institucija. Analitičari su tvrdili da predsjednik Karzai nije uspio steći kredibilitet i legitimitet među općim stanovništvom te da je umjesto toga ovisio o međunarodnoj zajednici. Iako je ostvaren napredak u izgradnji formalnih vladinih institucija, te institucije nisu bile operativne. Većinu proračuna, čak 93%, plaćali su vanjski akteri te da je jasno da postoji rizik da Afganistan bude trajno ovisan o međunarodnoj pomoći (Gross, 2012: 3).

Budućnost vanjskopolitičkog djelovanja Europske unije

Oni koji su odgovorni za operacionalizaciju ZSOP-a dosad su inzistirali na važnosti „samostalnosti” kao glavnog dinamičnog i organizacijskog načela. Kako ne bi bila ovisna o NATO-u, Unija je imala cilj stvoriti samostalnu obrambenu politiku. U početnim fazama ZSOP-a taj je pristup imao savršen smisao. Međutim, potraga za samostalnošću nije donijela ni potrebnu političku volju ni odgovarajuće materijalne kapacitete. Vrijeme je da se ponovno razmotri odnos između ZSOP-a i NATO-a, koji je u praksi doveo do nedovoljne uspješnosti obiju strana, do disfunkcionalnih praksi na institucionalnim i operativnim razinama, presijecanja političkih žica te do rasipanja resursa i napora. Sve dok se to nastavi, ni NATO ni ZSOP ne mogu ostvariti svoje stvarne ciljeve ili potencijal. ZSOP će ostati na konceptualnom, institucijskom i operativnom zastoju dok ne razjasni svoj odnos s NATO-om (Howorth, 2013).

Unutar Unije sve više jača ideja o stvaranju autonomije u vođenju vanjske politike

Pored toga, unutar Unije sve više jača ideja o stvaranju autonomije u vođenju vanjske politike. Ideja o stvaranju „europske strateške autonomije” i suverenijem vođenju ZVSP-a imala je za cilj pripremu *Strateškog kompasa* koji je predviđen za 2022. godinu, a nastala je još tijekom njemačkog predsjedavanja Vijećem. Glavni je cilj *Strateškog kompasa* da se države članice konačno dogovore o jasnim i ostvarivim strateškim ciljevima jačanja Europske unije kao aktera sigurnosne i obrambene politike. Ministri obrane država članica razgovarali su, primjerice, u svibnju o uspostavi europskih snaga za brzu reakciju od skoro 5 000 vojnika (Pietz, 2021).

Padom Kabula pod vlast talibana u kolovozu 2021. godine, trud svjetskih organizacija i mirovnih misija te Sjedinjenih Država, stvaran u Afganistanu punih 20 godina, „pao je u vodu”. Uslijedilo je hitno povlačenje i izvlačenje ljudi koji su sudjelovali u misijama uz potpuni kaos i nevjericu Afganaca. Takav razvoj događaja poraz je za Sjedinjene Države i svjetske organizacije koje su bile uključene u procese mirovnih misija, uključujući i samu Uniju. Europske države, vojno angažirane u Afganistanu, nisu bile u stanju evakuirati svoje građane iz Kabula, samostalno ili u koordiniranim naporima EU-a, bez američke pomoći, što dodatno pokazuje stanje kolektivnih vojnih sposobnosti Europe (Pietz, 2021). Visoki predstavnik Europske unije za vanjsku politiku i sigurnost, Josep Borrell, nazvao je iskustvo iz Afganistana „katalizatorom” onoga povijesnog događaja koji izaziva politički pomak ili preokret i koji bi mogao znači proboj po pitanju europske obrambene politike. „Kada – ako ne sada?”, pita Borrell (Wesel, 2021).

Europa je vrlo brzo reagirala na nemile događaje u Kabulu, hitnim sastankom ministara obrane. Na sastanku je pokrenuto pitanje realizacije plana koji je Francuska predložila u svibnju 2021. godine – plan o stvaranju europskih obrambenih snaga. Cilj je da se pod pritiskom aktualnih događaja napravi iskorak s konkretnim planom o formiranju europskih snaga za brzo djelovanje. To podrazumijeva da je u pripravnosti 5 000 ljudi, koji bi mogli reagirati u krizama, kao na primjer u situaciji na aerodromu u Kabulu, gdje je evakuacija stranaca i lokalnog afganskog osoblja morala biti i vojno osigurana. Letovi Europljana su završili onog trenutka kada su Amerikanci povukli svoje posljednje vojnike.

Upravo o samostalnosti vojne sile ovisi kredibilitet Europe u budućnosti, jer su do sada Europljani ovisili o Sjedinjenim Državama, što je bilo vidljivo u Kabulu. *Strateški kompas* pruža priliku za pronalaženje novog zajedničkog stajališta o tome što EU želi postići u smislu mira i sigurnosti te što može postići. U području upravljanja krizama Unije treba višestranu operativnu politiku sličnu razdoblju iz *Ugovora iz Lisabona*. U tom bi pogledu misije EU-a trebale biti ambiciozne i idealno popunjavati praznine ako drugi partneri, kao što su Ujedinjeni narodi ili Afrička unija, iz bilo kojeg razloga ne žele ili ne mogu djelovati (Pietz, 2021).

Zaključak

Pored Sjedinjenih Država, Europska unija jedan je od glavnih političkih i gospodarskih aktera na globalnoj sceni. Potrebno je napraviti razliku između političkog i vojnog djelovanja Sjedinjenih Država s jedne strane te UN-a i NATO-a s druge strane. Europska unija je partner jednoj i drugoj strani i surađuje s navedenim organizacijama jednako kao i sa Sjedinjenim Državama. Ipak, unatoč europskoj gospodarskoj i političkoj moći, njezin utjecaj na području obrane nije dominantan. Unija usko surađuje s NATO-om, no istovremeno temeljem ZSOP-a teži stvaranju vlastite vojne sile. Problem s kojim se EU susreće u kreiranju i vođenju ZVSP-a, a posljedično i ZSOP-a jest birokratizacija. Točnije, iako je normativno sve jasno definirano, u praksi upravo zbog tih, možda čak i previše detaljnih normi, dolazi do konfuzije i neefektivnosti. Afganistanska kriza pokazala je slabost europske obrambene politike, točnije njezinu nemogućnost efikasnog i sigurnosnog djelovanja bez podrške Sjedinjenih Država. To je ponovno otvorilo pitanje o stvaranju europske obrane, odnosno vojske koja bi bila sposobna djelovati samostalno i neovisno

Problem s kojim se EU susreće u kreiranju i vođenju ZVSP-a je birokratizacija

o Sjedinjenim Državama i NATO-u. Takva ideja nailazi ponovno na problem birokratizacije, odnosno previše različitih interesa država članica. Možda potencijalno rješenje leži u reformi Osnivačkih ugovora, točnije njihovih odredbi o ZVSP-u i ZSOP-u, a možda pak države članice trebaju detaljnije razmotriti zajednički interes stvaranje europske vojne sile. Sukladno svemu napisanom, EU bi trebala težiti jačanju svoje vanjske i sigurnosne politike pa samim time i sigurnosne i obrambene politike. Jačanjem obrane i konkretnijim djelovanjem postigla bi samostalnost i zasigurno bi se mogla bolje pozicionirati na globalnoj političkoj i vojnoj sceni.

Literatura

Duić, D. (2018). *Vanjska i sigurnosna politika Europske unije*. Zagreb: Narodne novine.

Eckhard, S. (2016). Political guidance or autonomy in peacebuilding? EU police reform in Afghanistan and Kosovo. *International Peacekeeping*, 23(3), 363-388.

Europska unija. (2007). Zajednička akcija vijeća 2007/369/ZVSP. *Službeni list Europske unije*. 46. http://publications.europa.eu/resource/cellar/8fb46653-72db-4e98-933b-7860b7ada944.0023.04/DOC_2

Europska unija. (2016). Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Eu-

Sudar, EU u Afganistanu

ropske unije. *Službeni list Europske unije*. 59. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

Europski revizorski sud. (2015). *The EU Police Mission in Afghanistan: Mixed Results*. Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije.

Gross, E. (2012). The EU in Afghanistan. U: Whitman, R. G. i Wolff, S. (ur.), *The European Union as a Global Conflict Manager* (str. 107-119). London: Routledge

Howorth, J. (2013). The EU and NATO after Libya and Afghanistan: The Future of Euro-U.S. Security Cooperation. *Yale Journal of International Affairs*, 26. veljače. <https://www.yalejournal.org/publications/the-eu-and-nato-after-libya-and-afghanistan-the-future-of-euro-us-security-cooperation>

Legrand, J. (2021). Zajednička sigurnosna i obrambena politika. *Europski parlament*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/159/zajednicka-sigurnosna-i-obrambena-politika>

Pietz, T. (2021). After Afghanistan, EU Crisis Intervention Should Go Big, Not Go Home. *World Politics Review*. 1. rujna. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29930/the-eu-can-t-wash-its-hands-of-crisis-intervention>

Rudolf ml., D. (2014). Zajednička sigurnosna i obrambena politika Europske unije prema Lisabonskom ugovoru. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 51(3), 557-574.

Wesel, B. (2021). Može li EU uspostaviti zajednički sustav obrane? *Deutsche Welle*. 3. rujna. <https://www.dw.com/hr/mo%C5%BEE-li-eu-uspostaviti-zajedni%C4%8Dki-sustav-obrane/a-59078770>

Zgurić, B. (2015). Europska vanjska i sigurnosna politika prema Mediteranu. *Političke analize*, 22(6), 3-7.