

EUFOR Althea: o (ne)efikasnosti operacije za upravljanje krizom u Bosni i Hercegovini*

Ivana Boštjančič Pulko, CEP

Meliha Muherina, CEP

Nina Pejič, FDV

EUFOR Althea je vojna operacija, uspostavljena u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP – *Common Security and Defence Policy*) i predstavlja najdužu vojnu operaciju pod ZVSP, te predstavlja integralni pristup Evropske unije (EU) prema Zapadnom Balkanu. Rat u Bosni i Hercegovini (BiH) je ostavio više od sto hiljada žrtava, dok je iz svojih domova prognano više od dva miliona ljudi. Rat je završen nakon više od tri godine posredovanjem međunarodne zajednice pod okriljem NATO-a. NATO je u zemlji ostao još devet godina u obliku dvije uzastopne misije, ovlašten od strane Ujedinjenih nacija, kako bi se osiguralo sprovođenje mirovnog sporazuma, demilitarizacije, razoružanja oružanih snaga i civilnog stanovništva, te povratak raseljenih lica u svoje prijeratne domove.

Osam godina kasnije, u junu 2004. godine, NATO je na Sjevernoatlantskom samitu u Istanbulu izrazio želju da povuče svoje snage iz BiH. EU je istovremeno najavila svoju namjeru preuzimanja vojne operacije u BiH. Romano Prodi, deseti predsjednik Evropske komisije već je 2003. godine u toku samita EU i Zapadnog Balkana održanog u Solunu, u svom govoru rekao da evropske integracije neće biti završene sve dok u EU ne uđu zemlje Zapadnog Balkana. Ovaj se strateško-politički cilj EU također potvrdio i u završnom dokumentu samita. Krajem 2004. godine, Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda takođe je podržalo ovu namjeru i ovlastilo EU da pruži novu vojnu operaciju u BiH. Vojnu operaciju EUFOR Althea, njenu efikasnost i mogućnosti za poboljšanje su ispitali istraživači Fakulteta društvenih nauka (FDV) i Centar za evropsku perspektivu (CEP) u okviru opsežnog istraživačkog projekta IECEU *Improving the Effectiveness of Capabilities in EU Conflict Prevention - Poboljšanje efektivnosti sposobnosti EU u sprečavanju sukoba* (www.ieceu-project.com), koji finansira istraživačka agencija EU u okviru istraživačkog programa *Horizont2020*. Projekat ispituje i uspoređuje učinak osam civilnih i vojnih misija i operacija EU na Balkanu, Africi, Palestini i Afganistanu. Osim Fakulteta društvenih nauka i CEP, projekt uključuje devet organizacija iz sedam evropskih zemalja. U nastavku ćemo predstaviti neke od naših otkrića iz istraživanja operacije EUFOR Althea u Bosni i Hercegovini.

Mandat i razmatranje efikasnosti misije

Prvobitni cilj operacije Althea bio je da osigura sprovođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma, doprinosi sigurnom okruženju i pružanju podrške procesu evroatlantskih integracija Bosne i Hercegovine. Njen početni kapacitet sastojao se od sedam hiljada vojnika, a zbog (pozitivnih) promjena u sigurnosnoj situaciji, mandat je do danas izmijenjen četiri puta, s tim da je zadnja izmjena mandata urađena u septembru 2012. godine. Novi mandat operacije Althea uključuje tri cilja: izgradnja kapaciteta i obuka Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, podrška lokalnim vlastima u održavanju sigurnog i stabilnog okruženja te pružanje podrške za sveobuhvatnu

* This article is based on deliverables D2.2 and D2.3 as part of the IECEU project.

Suhonen J., E.Norvanto, K. Sainio, B.Udovič, 2016. Deliverable 2.2. of the IECEU Project.

Zupančič R., B. Grilj, Suhonen J., E.Norvanto, K. Sainio, B. Udovič, J. Vuga, 2016. Deliverable 2.3 of the IECEU Project.

strategiju EU za Bosnu i Hercegovinu. Neizvršni dio mandata, tj. jačanje kapaciteta Oružanih snaga, nastoji osigurati da vojni organi Bosne i Hercegovine preuzmu ulogu aktivnijeg pružanja sigurnosti na duge staze. Izvršni dio mandata, tj. podrška vlasti u pružanju stabilnog i sigurnog okruženja, sastoji se od zadataka, kao što su čišćenje mina, kontrole naoružanja, municije i eksploziva i upravljanje uskladištenog oružja. Nakon posljednje izmjene mandata, Althea svoje prisustvo u BiH održava sa oko šest stotina vojnika, uglavnom iz Austrije, Mađarske i Turske; s tim Slovenija trenutno doprinosi 9 vojnika.

O vojnoj operaciji Althea među academicima često se govori kao o testnom području za razvoj evropskih vojnih instrumenata za upravljanje krizom koji su transformisali EU iz civilne vlasti u kredibilnog sigurnosnog aktera, dok je relativno sigurno i stabilno okruženje u Bosni i Hercegovini dozvolilo ovakav razvoj bez većih sigurnosnih rizika. U dvanaest godina rada u Bosni i Hercegovini nije došlo do pogoršanja sigurnosne situacije, dok uprkos tome, misija ne postavlja izlaznu strategiju niti određene prekretnice koje treba postići, da bi postigla svoje ciljeve i misiju uspješno okončala. Posljedica toga je da je bez reforme na vidiku i bez jasno definisane izlazne strategije izuzetno teško procijeniti uspjeh i efikasnost te vojne operacije, ali i identificirati probleme i moguća rješenja od kojih EU može izvući pouku koje će potom aplicirati na buduće operacije. IECEU projekat je za mjerenje efikasnosti koristio četiri metodološki obrađena kriterijuma, pripisujući indikatore za svaki od kriterija na osnovu kojih moguće je pravilno prosuditi uspjeh vojne operacije Althea u raznim oblastima. Studija se temelji na izvršenju i analizi intervju sa sadašnjim i bivšim osobljem operacije, lokalnim i međunarodnim stručnjacima, predstavnicima vlada zemalja članica EU, predstavnicima civilnog društva, NATO-a i Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), kao i predstavnicima međunarodnih razvojnih agencija.

Prvi od četiri kriterija efikasnosti - postizanje unutrašnjeg cilja - ispituje da li je operacija postigla svoju svrhu, uzimajući u obzir ključne interne ciljeve i opći mandat operacije. Indikatori odnosno pokazatelji ovog kriterija uključuju ispunjavanje političkih i strateških ciljeva EU u BiH, kao i ispunjavanje operativnih ciljeva koje je postavio mandat. Najvažniji faktor je svakako nepostojanje sukoba u BiH od samog početka, što znači da je misija uspješno ostvarila cilj stabilnog i sigurnog okruženja. Althea uspješno obavlja i jačanje kapaciteta ili obuku Oružanih snaga BiH, koje su do sada učestvovala u mirovnim operacijama u okviru NATO-a i Ujedinjenih naroda, a u kontekstu obuke oružanih snaga sistem obuke je prošlo više od šest hiljada vojnika u BiH. S druge strane, dugoročni političko-strateški cilj postavljen od strane EU - nije postignut - ulazak BiH u evroatlantske integracije. Bosna i Hercegovina nije članica EU, niti NATO pakta. S toga, prema prvom kriteriju, Operacija Althea može se smatrati djelomično uspješnom.

Drugi kriterij, tj. kriterij interne adekvatnosti analizira u kojoj je mjeri operacija zaista izvršena u skladu sa planovima EU. Analizira da li je način izvršenja operacije adekvatan, te procjenjuje da li su na terenu planovi zapravo dobro implementirani i da li imaju željeni efekat, kako u BiH tako i EU. Tri pokazatelja ovog kriterija su pravovremenost akcije, ukupna efikasnost i ekonomičnost u realizaciji. Što se tiče internih adekvatnosti, koje mjeri da li je operacija Althea izvršena u skladu sa planovima EU, operacija se može ponovo smatrati djelomično

* This article is based on deliverables D2.2 and D2.3 as part of the IECEU project.

Suhonen J., E.Norvanto, K. Sainio, B.Udovič, 2016. Deliverable 2.2. of the IECEU Project.

Zupančič R., B. Grilj, Suhonen J., E.Norvanto, K. Sainio, B. Udovič, J. Vuga, 2016. Deliverable 2.3 of the IECEU Project.

uspješnom. Indikator pravovremenosti misije (da je pravovremeno poslana u zemlju sukoba) u slučaju operacije Althea nije kritičan i to iz razloga jer je Althea nadležnosti preuzela od operacije SFOR-a, što znači da brzo slanje misije nije bilo potrebno, niti je to predstavljalo problem za EU, a isto tako je situacija u BiH u vrijeme početka operacije Althea bila stabilizovana i relativno mirna. Čak i samo planiranje misije nije bilo problematično, jer je operacija raspolagala sa resursima i kapacitetima NATO-a. Najveći problem u planiranju javlja se u određivanju strategije izlaska, jer EU nije jasno odredila mjerila i prekretnice pomoću kojih bi se utvrdilo kada se treba povući iz zemlje. Ova činjenica zauzvrat uzrokuje nedostatak jasno određenih vremenskih uslova za obavljanje određene aktivnosti na potpuno operativnom nivou. U tom kontekstu, Operacija Althea je neadekvatna kada su u pitanju vlastite realizacije planiranih aktivnosti. Unatoč dobrom planiranju, operaciji nedostaje osoblja za rad obaveštajne službe. Dio osoblja isto tako nije dovoljno spreman da efektivno učestvuje u radu operacije, što ukazuje na nepostojanje zajedničke evropske strategije koja bi osoblje dovoljno pripremila i obučila u smislu percepcije lokalne sredine, jezika, kulture i tradicije u radu s lokalnim stanovništvom, itd. Također, rotacija članova operacije dešava se u prekratkom vremenskom periodu (većina njih odvija se svakih 6 mjeseci), što otežava izgradnju povjerenja između lokalnog stanovništva i osoblja operacije, a posebno je to izraženo u obavještajnim aktivnostima. Ostali izazovi za efikasnost operacije uključuju političku strukturu Bosne i Hercegovine, korupciju, te utjecaj političkih konstalacija u regiji, dok u zemljama članicama EU nema dovoljno političke volje da se ovi izazovi efikasno rješavaju kroz veći holistički i integrisani pristup u regiji. Najveća institucionalna prepreka sa kojom se suočava Operacija Althea je nedostatak političke volje država članica EU, a sve kako bi se osigurala odgovarajuća kvaliteta i brojčanost osoblja i drugih resursa, dok je još veći problem nedostatak političke volje da se zajednički dogovore o dugoročnoj budućnosti operacije. U skladu sa posljednjim pokazateljima, Operacija Althea sa godišnjim budžetom od oko deset miliona eura, označava vrlo isplativu operaciju, što znači da se može, barem u ovom području, smatrati uspjehom. Međutim, ako se tretira čitav spektar koji poizilazi iz ovog kriterija, operacija je ocijenjena kao djelimično uspješna u smislu unutrašnje adekvatnosti.

Treći kriterij uzima u obzir eksterne ciljeve u odnosu na ukupnu strategiju prevencije oružanog sukoba i opća očekivanja u pogledu mirovnih operacija i analizira da li je operacija imala pozitivan uticaj na okruženje u kojem djeluje, te da li postoji mogućnost nove eskalacije sukoba. Rezultati pokazuju da je operacija bila uspješna u sprečavanju novog oživljavanja oružanih sukoba, ali i da operacija nije u stanju da se prilagodi novim izvorima nestabilnosti u Bosni i Hercegovini, koji nisu nužno vojne prirode, ali prije svega izvire iz socijalne i ekonomske situacije u zemlji. Dobar primjer za to je da operacija Althea ne može da se adekvatno bavi različitim slučajevima kršenja ljudskih prava koje proizlaze iz strukture zemlje nakon mirovnog sporazuma, kao što je to bio slučaj Sejdić-Finci, koji je došao do Evropskog suda za ljudska prava. Takvi i slični slučajevi u zemlji stvaraju strukturalne nejednakosti, što može predstavljati nove sigurnosne prijetnje.

Četvrti i konačni kriterij - kriterij vanjskih adekvatnosti - ispituje način na koji operacija nastoji da ostvari svoju svrhu i da li djeluje proporcijonalno, tj. da li djeluje relativno u korištenju resursa i snage, kako bi se izbjegli potencijalni sukobi. Kada je u pitanju vanjska adekvatnost,

* This article is based on deliverables D2.2 and D2.3 as part of the IECEU project.

Suhonen J., E.Norvanto, K. Sainio, B.Udovič, 2016. Deliverable 2.2. of the IECEU Project.

Zupančič R., B. Grilj, Suhonen J., E.Norvanto, K. Sainio, B. Udovič, J. Vuga, 2016. Deliverable 2.3 of the IECEU Project.

može se zaključiti da operacija djeluje proporcionalno u odnosu na sprovođenje preventivnih mjera. U tom kontekstu, do dana današnjeg, u Bosni i Hercegovini je bilo više pozitivnih nego negativnih efekata koji su proizašli iz mirovnih operacija. Althea je pozitivno doprinjela osjećaju sigurnosti među stanovništvom, profesionalizaciji lokalnih oružanih snaga, u koje su uključene sve tri konstitutivne etničke grupe, dok lokalne vojne vlasti dobro sudjeluju u oblasti ljudskih prava i rodne ravnopravnosti. S druge strane, dugogodišnje postojanje operacije Althea je doprinjelo zavisnosti BiH od vanjske pomoći pri napretku u institucionalnim promjenama koje BiH treba da nastavi izvršavati. Može se zaključiti da u skladu sa kriterijima vanjskih djelovanja, operacija je postigla samo delimičan uspjeh. Također je važno naglasiti da je zbog drugih internih i eksternih faktora koji mogu utjecati na sigurnosnu situaciju u zemlji, nemoguće procijeniti koliki je stvarni doprinos očuvanju mira u zemlji zahvaljujući doprinosu Althea operacije.

U zaključku možemo reći da je najveći problem operacije, koji je ujedno i najteži za otklanjanje, razlika u načinu gledanja država članica EU na obim i rad misije, kao i njenih ciljeva. To je odraženo u više tačaka, spomenutih u različitim kriterijima. EU bi trebala umjesto numeričkog obima operacije, da se fokusira prvenstveno na profesionalno profiliranje znanja osoblja kojeg upućuje na operaciju, što bi moglo dovesti do značajne dodane vrijednosti u isplativosti operacije. Mandat misije treba prilagoditi na nove sigurnosne situacije koje postoje ili se mogu javiti u BiH, dok je tekući mandat preširoko definisan i prema tome, operaciji nedostaje jasno definisana izlazna strategija, čak i nakon dvanaest godina rada. Definisanje izlazne strategije, odgovarajućih prekretnica i indikatora trebao bi biti prioritet u planiranju bilo koje ZVSP misije ili operacije EU u budućnosti, što bi spriječilo da ZVSP misija (p)ostane (samo) političko sredstvo u rukama država članica. Iznad svega, EU treba učiti na greškama iz prošlosti i sprovesti vjerodostojne rezultate nezavisnog istraživanja koja istražuju kako poboljšati instrumente za upravljanje krizom u EU. Samo na taj način, EU može postati važan igrač na polju sigurnosti izvan njenih susjednih regija.

* This article is based on deliverables D2.2 and D2.3 as part of the IECEU project.

Suhonen J., E.Norvanto, K. Sainio, B.Udovič, 2016. Deliverable 2.2. of the IECEU Project.

Zupančič R., B. Grilj, Suhonen J., E.Norvanto, K. Sainio, B. Udovič, J. Vuga, 2016. Deliverable 2.3 of the IECEU Project.