

# ВОЈНИ КАПАЦИТЕТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ТЕШКОЋЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ\*

Дејана М. Вукчевић\*\*

Институт за политичке студије – Београд

У раду се анализирају војни капацитети Европске уније, као значајан елемент кредибилитета заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП). Разматра се развој ових капацитета, те основне тешкоће које прате операционализацију ових капацитета, као и перспективе њиховог даљег развоја. Да ли је међувладин приступ у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ препрека развоју војних капацитета ЕУ? У којој мери постоји усклађеност између „војних” надлежности Уније и националних специфичности? Циљ рада је да одговори на ова питања.

У првом делу анализира се институционализација безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, која подразумева како оснивање посебних политичко-војних структура задужених за процес доношења одлука у оквиру ове политике, тако и усвајање посебних циљева ради развоја војних капацитета ЕУ. У другом делу рада анализирају се основне тешкоће у операционализацији војних капацитета ЕУ, које се односе на ефикасност процедура одлучивања, недостатак стратешких капацитета, неусклађеност националних реформи у погледу модернизације војних снага и дуплирање националних програма који се односе на војну опрему. У трећем делу разматрају се перспективе развоја војних капацитета ЕУ у светлу смањења војних буџета држава чланица ЕУ. Закључује се да се постепена еволуција безбедносне и одбрамбене политике ЕУ може сагледати као подстицај за усаглашавање напора држава чланица у области развоја војних капацитета ЕУ.

Кључне речи: *војни капацитети ЕУ, заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ (ЗБОП), борбене групе, командна структура, стратешки капацитети*

## Увод

Безбедност и одбрана имају специфичан карактер у односу на друге области процеса европске интеграције. Ради се о области која, како наводе неки аутори, представља „суштину суверености”<sup>1</sup>, те отуда и присуствујемо њеном вишедецениј-

\* Овај рад настао је као резултат рада на пројекту „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција” (бр. 179009), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

\*\* Др Дејана М. Вукчевић је научни сарадник Института за политичке студије.

<sup>1</sup> Daniel Colard, „La coopération interétatique dans le domaine de la sécurité et de la défense”, in Josiane Auvret-Finck (ed.), *L'Union européenne, carrefour de coopérations*, LGDJ, Paris, 1998, p. 303.

ском одсуству из европског интеграционог процеса. Током хладног рата, државе чланице остале су доминантне у овој области, потврђујући њену специфичност у односу на остале секторе у којима је интеграција постепено напредовала. Ипак, са уговором из Мастрихта, област безбедности и одбране постаје део процеса европске интеграције. У исто време, специфичност ове политике условила је њену интеграцију у оквиру другог стуба Уније, заснованом на међувладиној сарадњи и једногласности као начину доношења одлука. Концептуализација и брзи развој ове политике био је праћен развојем институционалне структуре ради ефикасног доношења одлука, као и образовањем војних и цивилних снага ради ефикаснијег деловања ЕУ на међународној сцени.

Последњих година, експанзија безбедносне и одбрамбене политике, која се огледа како на процедуралном и институционалном пољу, тако и у многобројним војним и цивилним мисијама које је ЕУ предузела, сведочи о тежњи држава чланица да превазиђу искључиво националне оквире сарадње и да обликују ЕУ као глобалног актера. Ипак, у којој мери може бити успостављена равнотежа између „војних” надлежности Уније и националних специфичности? На ово питање покушаћемо да одговоримо кроз анализу развоја војних капацитета ЕУ, који представљају значајан елемент кредибилитета ЕУ као стратешког актера, са циљем да се укаже у којој мери постоји национална усклађеност када је у питању развој војних капацитета ЕУ.

Рад ће бити подељен у три дела. У првом делу ауторка разматра институционализацију заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, тј. формирање органа задужених за доношење одлука у области ове политике. Осим органа за припрему и доношење одлука, у првом делу такође се разматрају и иницијативе за развој војних капацитета ЕУ, тј. постављање тзв. „глобалних циљева” за 2003. и 2010. годину, ради операционализације војних капацитета ЕУ. У другом делу рада приступа се анализи тешкоћа у развоју војних капацитета ЕУ, које се превасходно односе на процедуру политичког одлучивања, недостатак стратешких капацитета, мањак политичке воље за употребу заједничких војних снага на располагању ЕУ, као и на систем команде и руковођења операцијама, способног да припреми, води и надгледа операцију. У трећем делу рада разматрају се перспективе развоја војних капацитета безбедносне политике ЕУ у светлу финансијске кризе и кризе еврозоне која је погодила ЕУ и условила смањење војних буџета, повећавајући тако притисак на државе чланице да сарађују и на тај начин превазиђу проблеме везане за развој капацитета и реструктурирање националних војних индустрија и тржишта.

## Институционализација заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ

Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ (ЗБОП) представља саставни део заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. Њен циљ је, како се наводи у Лисабонском уговору, да Унији обезбеди „оперативну способност уз ослањање на цивилна и војна средства” (чл. 42(1) УЕУ). Ова средства Унија може да употреби у мисијама ради очувања мира, спречавања сукоба и јачања међународне безбедности, а у складу са начелима Повеље Уједињених нација. Дакле, ЗБОП је замишљен као саставни део спољне политике ЕУ, који треба да допринесе јачању спољне улоге

Уније тако што ће развити цивилне и војне капацитете праћене одговарајућом стратегијом. Међутим, ова политика у исто време треба да представља значајан корак ка постепеном одређењу заједничке одбрамбене политике ЕУ која „води заједничкој одбрани ако Европски савет једногласно о томе донесе одлуку” (чл. 42(2)УЕУ). Мисије за чије спровођење Унија може применити цивилна и војна средства у оквиру заједничке безбедносне и одбрамбене политике су: заједничке мисије разоружања, хуманитарне и спасилачке мисије, мисије консултативног карактера и пружања војне подршке, мисије спречавања сукоба и одржавања мира, борбене мисије у управљању кризама, укључујући и мисије успостављања мира и операције стабилизације по завршетку сукоба (чл. 43(1)). Поједини аутори указују на сличност правне формулације ових мисија са начелима садржаним у Повељи УН, пошто се ове мисије реализују изван територије Уније и имају троструки циљ: одржање мира, спречавање сукоба и јачање међународне безбедности и истичу жељу за јачањем везе са ОУН и међународним легалитетом, као неизбежним пратиоцем растуће војне амбиције ЕУ.<sup>2</sup>

Нова институционална структура уведена је ради реализације безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. На основу смерница које је одредио Европски савет у Келну из јуна 1999. године<sup>3</sup>, формиран су нови органи за доношење одлука у области ове политике. Тако су 2001. године образована три нова органа: Политичко-безбедносни комитет, Војни комитет и Војни штаб ЕУ.<sup>4</sup> Политичко-безбедносни комитет је главни орган безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, задужен за политичку контролу и стратегијско управљање операцијама управљања кризама. Овај орган поседује широку лепезу овлашћења. Његови задаци су да надгледа спровођење политика, да даје другим комитетима смернице из области ЗСБП-а, да шаље директиве Војном комитету и Комитету за цивилне аспекте управљања кризама, да води политички дијалог, да координира, надгледа и контролише рад радних група у области ЗСБП-а, и да спроводи политичко усмеравање развоја војних капацитета. Војни комитет ЕУ је највиши војни орган у оквиру Савета, и главни форум консултације и војне сарадње између држава чланица ЕУ у области превенције сукоба и управљања кризама. Овај орган надгледа све војне активности у оквиру ЕУ. Његова основна улога је да даје војна мишљења и да формалише препоруке које доставља Политичко-безбедносном комитету. Мишљења и препоруке Војног комитета нарочито се односе на војне аспекте концепта управљања кризама, на процену ризика које могу да изазову одређене кризе, на војне аспекте политичке контроле операција и ситуација управљања кризама, на процену војних капацитета, војних односа ЕУ са европским чланицама НАТО-а које нису чланице ЕУ, као и на финансијску процену операција и вежби. Такође, Војни комитет ЕУ доставља и војне директиве Војном штабу ЕУ, који је технички орган, и има задатак да планира, проце-

<sup>2</sup> Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 196.

<sup>3</sup> Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, *Bulletin de l'Union européenne*, n° 6, 1999, p. 38.

<sup>4</sup> Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 1; Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 4; Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union (2001/80/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 7.

њује и даје препоруке о концепту управљања кризама и општој војној стратегији, као и да спроводи одлуке и директиве Војног комитета.

У области цивилног управљања кризама, на основу одлуке Савета министара од маја 2000. године, образован је Комитет за цивилне аспекте управљања кризама.<sup>5</sup> Ради се о органу који функционише као радна група Савета, а подноси извештај Комитету сталних представника (COREPER). Његова основна улога је да пружа информације, формулише препоруке и даје мишљења Политичко-безбедносном комитету о цивилним аспектима управљања кризама. Дакле, овај орган треба да омогући координацију и синергију цивилних и војних аспеката управљања кризама. Такође, Савет министара је, 12. јула 2004. године, усвојио заједничку акцију којом је предвиђено оснивање Европске агенције за одбрану<sup>6</sup>, према којој су четири основне функције додељене Агенцији: развој војних капацитета у области управљања кризама, побољшање и унапређење сарадње држава чланица у области наоружања, јачање европске индустријске и технолошке базе наоружања и повећање ефикасности у области истраживања и технологије. Што се тиче развоја војних капацитета за операције управљања кризама, Агенција је требало да утврди будуће потребе Уније у погледу капацитета за војне снаге и опрему, да координира хармонизацију војних потреба, да установи и предложи акције сарадње и да достави процене о финансијским капацитетима.

Осим формирања политичко-војних органа, реализација безбедносне и одбрамбене политике ЕУ захтевала је и развој војних и цивилних капацитета, како би ЕУ успешно одговорила на кризне ситуације. Ради тога, на састанку Европског савета у Хелсинкију, 10. и 11. децембра 1999. године, постигнут је договор о тзв. „Глобалном циљу 2003” (Headline goal 2003), којим је предвиђено образовање војних снага способних да се суоче са евентуалним кризама. Одлучено је да се до 2003. године образују европске снаге за брзо реаговање до нивоа корпуса (European Rapid Reaction Force - ERRF), од 50.000 до 60.000 војника, које би могле да буду мобилисане у току једног месеца и које би биле у могућности да делују годину дана.<sup>7</sup> Ове снаге не би постојале на терену, већ би требало да буду мобилисане по потреби, војно самоодрживе са потребним командама, контролом и обавештајним могућностима, логистиком, а по потреби и ваздушним и поморским елементима. Дакле, брзо реаговање требало је да чини окосницу у процесу развоја војних капацитета ЕУ.

На састанку Европског савета у Хелсинкију одлучено је, осим Глобалног циља, да се утврде и колективни циљеви који се односе на колективне капацитете на пољу команде, контроле, обавештајне активности и стратешког транспорта, а које је требало накнадно утврдити. Образован је тзв. каталог расположивих снага, који је објављен на Конференцији о обавезама на основу потреба, одржаној у Бриселу 20. и 21. новембра 2000. године. Државе чланице су се на овој конференцији обавезале да на добровољној основи дају одговарајуће војне капацитете, који су унети у тзв. каталог снага. Утвр-

<sup>5</sup> Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management (2000/354/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 127, 22. 05. 2000, p. 1.

<sup>6</sup> Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, *Official Journal of the European Communities*, n° L 245, 17. 07. 2004, p. 17.

<sup>7</sup> Rapport sur l'état des travaux établi par la présidence pour le Conseil européen de Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, *Bulletin de l'Union européenne*, 1999, n° 12, p. 26.

ђено је да добровољне контрибуције држава чланица чини 100 000 војника, 400 борбених авиона и 100 бродова, док је учено да су неопходна побољшања капацитета на подручју одрживости, међуоперативности, борбене готовости, оперативности, служби подршке, војне опреме и стратешких капацитета (обавештавање, стратешки транспорт). У погледу команде, контроле и комуникације, државе су понудиле одређени број националних и мултинационалних штабова на стратешким, оперативним нивоима и нивоима снага и њихових компоненти. Државе чланице су се такође сагласиле о неопходности дефинисања тзв. механизма вредновања војних капацитета, који би омогућио праћење активности ради постизања задатог циља.

Међутим, каталог расположивих снага није утврдио типове операција које би европске снаге предузимале, нити се дотакао питања заједничког планирања чланица о производњи и развоју војних капацитета, усклађивању националних одбрамбених снага и заједничке европске одбрамбене стратегије.<sup>8</sup> Одржана је Конференција о побољшању капацитета 19. новембра 2001. године, и том приликом су усвојени тзв. Акциони план европских капацитета (ЕСАР – European Capabilities Action Plan), као и Декларација о побољшању европских војних капацитета, у којој је напоменуто да још увек постоје области у којима је недовољан допринос држава чланица.<sup>9</sup> Акциони план европских капацитета имао је за циљ да утврди основне недостатке националних војних капацитета кроз састанке експертских група задужених за анализу свих недостатака и разматрање могућих националних и мултинационалних решења.

Прва оперативна искуства ЕУ у управљању кризама на војном плану показала су да је Глобални циљ 2003. године било тешко достићи, и указао на предност мањих и мобилних снага за брзо реаговање. Глобални циљ 2003. био је дефинисан претежно у односу на класичне сукобе, који су се махом одвијали на европском континенту. Међутим, глобализација безбедносне и одбрамбене политике ЕУ и усвајање Европске стратегије безбедности указали су на неопходност усвајања новог глобалног циља, који би узео у обзир географско проширење деловања ЕУ, као и нове, савремене претње, које су захтевале постојање нових средстава и капацитета ради одговора на њих.

Исто тако, Европски савет је 12. децембра 2003. године усвојио Европску стратегију безбедности, у којој је, поред осталог, истакнут значај развоја војних капацитета, уз напомену да војне снаге морају бити флексибилније, покретљивије, ради ефикасног одговора на нове претње, те да треба издвајати више средстава за одбрану и делотворније их употребљавати.<sup>10</sup> Затим, Европска стратегија безбедности указала је и на неопходност развоја тзв. „ефективног мултилатерализма” у којем централно место треба да припада ОУН, те стога ЕУ треба да допринесе јачању ове организације давањем одговарајућих капацитета. Почев од 2003. године, ЕУ је све више суочена са захтевима ОУН за мобилним снагама за брзо реаговање, које би биле употребљене за операције у оквиру Главе VII Повеље ОУН. Будући да ОУН поседује ограничене капацитете да у кратком року спроведе неку војну операцију, од посебног значаја била је могућност снабдевања снагама које би биле послате на самом почет-

<sup>8</sup> Lidija Čehulić, *Evropska obrana*, Zagreb, Politička kultura, 2006, str. 144.

<sup>9</sup> Déclaration sur l'amélioration des capacités militaires européennes, in Maartje Rutten, „De Nice à Laeken. Les textes fondamentaux de la défense européenne,„ *Cahiers de Chaillot*, n° 51, 2002, p. 101.

<sup>10</sup> A Secure Europe in a better World, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

ку војне операције, чиме би се омогућило ОУН да након одређеног времена пошаље своје снаге на кризно подручје. За Европску унију, пружање „услуга” ОУН значило је и активнију улогу ЕУ на међународној сцени, и могућност спровођења безбедносне и одбрамбене политике ЕУ кроз реализацију војних мисија у оквиру ове политике.

Овакав след догађаја био је праћен усвајањем, од стране Савета ЕУ 17. маја 2004. године, тзв. „Глобалног циља 2010” (Headline Goal 2010)<sup>11</sup>, који је усмерен на нове, нетрадиционалне претње, које чине део Европске стратегије безбедности, са циљем да се настави започети развој капацитета, али и да се ови капацитети прилагоде новом стратешком окружењу. За разлику од Глобалног циља 2003. године који је био усмерен на квантитативне потребе у области европских капацитета (обим снага), Глобални циљ 2010. године усмерен је на квалитативне аспекте, као што су мобилност, тј. брзо ангажовање у кризним ситуацијама, самоодрживост и међуоперативност. Међу главним циљевима Глобалног циља 2010. били су оснивање цивилно-војне ћелије у оквиру Војног штаба ЕУ, оснивање Европске агенције за одбрану, завршетак развоја борбених група до 2007. године, побољшање перформанси на свим нивоима операција ЕУ развијањем одговарајуће компатибилности и мрежне повезаности комуникацијске опреме и средстава на Земљи и у свемиру, и развој квантитативних стандарда и критеријума које националне војне снаге треба да испуне у области брзе мобилности и мултинационалне обуке.<sup>12</sup>

Концепт борбених група (EU Battlegroups) чини окосницу Глобалног циља 2010. Ради се о војним снагама које би биле мобилне у кратком периоду, способне да воде аутономне операције или да учествују у почетној фази неке захтевније војне операције. Иницијатива за образовање ових снага потекла је на француско-британском самиту у Тукеу (Touquet) 4. фебруара 2003. године, када су се две државе сагласиле о неопходности побољшања европских капацитета у области мобилности, које би укључивало образовање снага које би биле у могућности да у року од 5 до 10 дана буду послате у неко кризно подручје.<sup>13</sup> Уз престанак Немачке, предлог о образовању борбених група представљен је 10. фебруара 2004. године пред Политичко-безбедносним комитетом ЕУ, када је договорено да се образују јединице које би биле у могућности да буду брзо мобилисане на кризно подручје, за потребе ЕУ или УН. Предвиђено је образовање до 13 борбених група, од којих би свака била састављена од 1500 војника, уз могућност мобилизације за мање од 15 дана и боравка у кризном подручју од 30 до 120 дана. Брза мобилност и ефикасност представљају кључне елементе ових група, које је требало да буду у могућности да задрже одговарајући ниво борбености до краја мисије или до преузимања операције од стране других војних снага.

Борбене групе образоване су од здружених снага величине батаљона, и ојачане су елементима тактичке и логистичке подршке, док је њихов оперативни капацитет реализован у две фазе. Прва фаза, названа почетном оперативном фазом, остварена је 2005. године, а друга, која подразумева потпуну оперативност, у току 2007. године. Замишљено је да државе чланице стављају, за период од шест месеци, по две

<sup>11</sup> Headline Goal approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> 25<sup>e</sup> sommet franco-britannique du Touquet, 4 février 2003, Déclaration sur le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, *Documents d'actualité internationale*, n° 7, 01.04. 2003, p. 280.

борбене групе на располагање ЕУ. Састав ових снага одређује се два пута годишње на добровољној основи, у току Конференције о координацији борбених група. Државе чланице су одговорне за борбене групе које образују и стављају на располагање ЕУ, што значи да њихова обавеза није само да обједине капацитете неопходне за њихово формирање, већ морају да се брину и за њихове тренинге, команду ових снага и финансијски аспект. Поље деловања борбених снага је проширено, и осим Петерсбершких мисија, ове снаге могу бити употребљене и за операције разоружања, као помоћ трећим државама у борби против тероризма, и за реформе у области безбедности. Такође, образовање борбених група заснива се на међуоперативности и треба да допринесе, у перспективи, развоју једне заједничке војне културе.

Глобални циљ 2010. указао је и на озбиљне недостатке у области сектора наоружања. Бивши члан 296 Уговора о ЕЗ, који је после ступања на снагу Лисабонског уговора постао члан 346 Уговора о функционисању ЕУ, представља дерогацију правила унутрашњег тржишта у области војног тржишта и индустрије. Непостојање заједничких правила у области војне опреме условило је аутоматско позивање држава чланица на члан 296, које је довело до развоја једног нехомогеног тржишта наоружања, заснованог на дуплирању националних програма и повећању трошкова. Међутим, знатно смањење војних буџета држава чланица било је праћено реструктурирањем њихових војних снага и све већим ангажовањем у операцијама управљања кризама, које су стварале додатне трошкове. Све то имало је за последицу смањење дела војних буџета који су били намењени инвестирању. Раскорак између смањења овог дела буџета и све већих трошкова одражавао се и на развој војних капацитета ЕУ и перспективу будуће европске безбедносне и одбрамбене политике. Европске војне снаге нису биле опремљене модерном војном опремом, која се све више наметала у савременим операцијама управљања кризама.<sup>14</sup> Ради превазилажења ове ситуације и изналажења заједничких решења, образована је Европска агенција за одбрану, замишљена као „катализатор” развоја војних капацитета ЕУ.<sup>15</sup>

## Тешкоће у развоју војних капацитета ЕУ

Брзо слање војних снага ЕУ, превасходно борбених група, подразумева ефикасан процес одлучивања о слању војних снага на кризно подручје, будући да је предвиђено да се одлука о слању борбених група донесе у року од пет дана. Међутим, процес доношења одлука обухвата знатан број актера на националном и на нивоу ЕУ, који мора бити усклађен са процесом војног планирања.<sup>16</sup> Будући да је једногласност основни начин доношења одлука у овој области, сарадња држава чланица је од пресудног значаја за брзо одлучивање. Процедура одлучивања на нивоу ЕУ подразумева најпре усаглашавање држава чланица у оквиру Политичко-

<sup>14</sup> Дејана Вукчевић, „Дерогација правила унутрашњег тржишта ЕУ у области наоружања”, *Политичка ревија*, вол. 9, бр. 3, 2010, стр. 275.

<sup>15</sup> Anand Menon, „European Defence Policy from Lisbon to Libya”, *Survival*, vol. 53, no. 3, 2011, p. 85.

<sup>16</sup> Claudia Major, Christian Molling, „EU Battlegroups: What Contribution to European Defence? ”, *SWP Research Paper*, Berlin 2011, p. 14.

безбедносног комитета о реализацији војне мисије ЕУ, након чега следи развој концепта управљања кризама у оквиру Директората за управљање кризама и планирање (Crisis Management and Planning Directorate – CMPD). Савет ЕУ одобрава овај концепт, који представља основ за развој стратешких опција. У случају војне мисије ЕУ, Војни комитет шаље главну директиву Војном штабу ЕУ, који на основу тога треба да представи стратешке војне опције и да их достави Војном комитету, који их даље прослеђује Политичко-безбедносним комитету, уз његову процену и мишљење о концепту и плану операције. На основу стратешке војне опције коју Савет министара одабере, Војни комитет одобрава израду директиве за планирање за команданта операције, и доставља Политичко-безбедносном комитету мишљење о завршетку операције. Затим се у оквиру Политичко-безбедносног комитета расправља о предлогу заједничке акције о датој мисији. У случају неслагања између држава чланица, предлог се враћа на даље преговоре или се одбацује, док се у случају постигнуте сагласности између држава чланица предлог шаље Савету министара, који затим усваја заједничку акцију о отпочињању операције. У неким случајевима, Савет посебно доноси најпре одлуку о војној мисији, а затим и одлуку о отпочињању те операције.<sup>17</sup> Процес одлучивања се додатно компликује чињеницом да безбедносна и одбрамбена политика ЕУ подразумева управљање на два нивоа, на националном и на нивоу ЕУ. Осим брзог одлучивања на нивоу ЕУ, потребно је да државе чланице донесу одлуку о слању војних снага на националном нивоу. Националне процедуре за одобравање слања војних снага веома су различите у државама чланицама ЕУ. У неким државама парламенти су укључени још у почетној фази процеса одлучивања и могу да затраже од владе да усвоји одређену позицију већ током преговора о евентуалној мисији ЕУ, тј. пре усвајања одлуке о некој мисији од стране Савета ЕУ, док у неким државама парламенти немају никакву улогу у процесу одлучивања о мисијама у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.<sup>18</sup> Сваки национални парламент је информисан од своје владе о питањима везаним за безбедносну политику ЕУ, будући да не постоји механизам међупарламентарне сарадње који би им омогућио да колективно сарађују са европским институцијама и да директно примају информације о одлучивању у области безбедносне политике ЕУ. Отуда су брзо информисање националних актера укључених у процес одлучивања, као и усаглашавање између националног процеса одлучивања и одлучивања на нивоу ЕУ важни предуслови за брзо доношење одлука.

Тешкоће у реализацији војних мисија ЕУ настају и када је реч о њиховом финансирању. На основу досадашњих уговорних одредби, финансирање војних операција пада на терет држава чланица, према одређеном кључу националног бруто производа. То је у пракси значило образовање *ad hoc* механизма финансирања непосредно пре отпочињања операција, што је био случај са мисијама *Artemis* и *Concordia*. Међутим, било је неопходно да се установи посебан механизам финансирања, који би избегао преговоре између држава о свакој појединачној операцији. Тако је

<sup>17</sup> Annika Björkdahl , Maria Strömvik, „The Decision-Making Process Behind Launching an ESDP Crisis Management Operation”, DIIS Brief, 2008, p. 4.

<sup>18</sup> Детаљније о томе: Дејана Вукчевић, „Институционални капацитети ЕУ: питање парламентарне контроле заједничке безбедносне и одбрамбене политике”, *Политичка ревија*, вол. 11, бр. 1, 2012, стр. 266-268.



23. фебруара 2004. године Савет министара ЕУ донео одлуку којом је образован механизам назван *Athena*<sup>19</sup>, задужен за управљање заједничких трошкова војних операција ЕУ. Механизам *Athena* допринео је оперативној ефикасности безбедносне политике ЕУ, јер више није било потребно да се за сваку операцију спроводи *ad hoc* финансирање. Од самог усвајања концепта управљања кризом, на располагању је одређени буџет, што доприноси бржем реаговању и реализацији операције. Једна од предности овог механизма јесте и што је отворен за треће државе, што умањује финансијски терет држава чланица. Исто тако, овај механизам нема лимитирани буџет, што омогућава његову корекцију у току извршења операције ЕУ.<sup>20</sup> Ипак, специфичност механизма *Athena* огледа се у томе да се издаци државе чланице повећавају уколико је држава више ангажована у оквиру једне операције.<sup>21</sup> Наиме, финансијски издаци мисије резултат су комбинације два принципа финансирања. С једне стране, ради се о заједничком финансирању, и у том случају допринос *Atheni* је пропорционалан бруто националном производу сваке државе. С друге стране, осим утврђених заједничких трошкова, учешће држава финансира се индивидуално. Дакле, војни капацитети који се стављају на располагање Европској унији припадају само малом броју држава, које имају средства за развој националних капацитета и прихватају да поднесу трошкове заједничког коришћења капацитета.<sup>22</sup> Такође, деловање борбених група захтева веће учествовање у заједничким трошковима, јер у овом случају заједнички трошкови укључују и транспортне трошкове, који нису покривени механизмом *Athena*. Финансијски моменат био је одлучујући за поједине државе да одбију слање борбених група ради реализација мисије ЕУ у Чаду.<sup>23</sup> Одредбе садржане у члану 41 Лисабонског уговора уносе новине када је реч о финансирању безбедносне политике ЕУ. Омогућен је брзи приступ средствима Уније ради финансирања иницијатива у оквиру ЗСБП-а, а посебно за припремне активности мисија у оквиру ЗБОП-а, за које је предвиђено образовање тзв. „почетног фонда” (*start-up fond*), који ће чинити доприноси држава чланица. Међутим, одредбе Лисабонског уговора не прецизирају допринос ове одредбе у односу на постојећи механизам *Athena*, те остаје нејасно на који начин ће убудуће бити олакшано финансирање операција ЕУ.<sup>24</sup>

Као што је већ истакнуто, концепт борбених група има за циљ знатно побољшање капацитета брзог реаговања ЕУ у области управљања кризама. У складу са овим циљем, Савет ЕУ је 22. новембра 2004. године усвојио Акциони план за подршку безбедносне политике ЕУ одржавању мира у Африци, којим је афрички континент одређен као главно подручје за потврду валидности борбених група. Међутим,

<sup>19</sup> Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications, *Official Journal of the European Union*, n° L 63, 28. 02. 2004, p. 68.

<sup>20</sup> Дејана Вукчевић, „Финансирање безбедносне и одбрамбене политике Европске уније”, *Српска политичка мисао*, вол. 26, бр. 4, 2009, стр. 249-250.

<sup>21</sup> Anne-Claire Marangoni, „Le financement des opérations militaires de l'UE: des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense? ”, *EU Diplomacy Papers*, n° 6, 2008, p. 5.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Anand Menon, „Empowering paradise? The ESDP at ten”, *International Affairs*, vol. 85, n° 2, 2009, p. 239.

<sup>24</sup> Anand Menon, „European Defence Policy from Lisbon to Libya”, *Survival*, vol. 53, no. 3, 2011, pp. 83-84.

употреба борбених група до сада је изостала, упркос реализацији више војних операција у Африци. Француска је 2006. године предложила слање француско-немачке борбене групе за реализацију војне мисије *EUFOR Congo*, али ове снаге биле су превасходно намењене за евакуацију лица, и нису биле у могућности да обављају све задатке предвиђене за ту мисију.<sup>25</sup> И војна мисија ЕУ у Чаду и Централноафричкој републици била је прилика да се борбене групе ангажују на терену. Међутим, државе чланице одлучиле су се за *ad hoc* мисију, која је каснила шест месеци због немогућности брзог генерисања снага, упркос чињеници да су борбене групе биле на располагању ЕУ.<sup>26</sup> Коначно, у току 2008. године, и поред захтева ОУН да се помогне њиховим мировним снагама у источном делу Конга, државе чланице ЕУ нису постигле консензус око употребе борбених група. Иако формално ниједна држава није била противна деловању ЕУ у оквиру њене безбедносне политике, изостала је политичка воља да се ангажују борбене групе.<sup>27</sup> Досадашње искуство ЕУ у војним мисијама показује да државе чланице дају предност успостављању *ad hoc* процеса генерисања снага, упркос оперативности и расположивости борбених група. Разлоге у њиховој неангажованости треба тражити у различитим концепцијама улоге ових група, као и смањеном обиму ових снага, који их чини непогодним за све операције предвиђене чланом 42(1) Лисабонског уговора.<sup>28</sup> Будући да борбене групе имају око 20 000 људи, ради се о скромнијој визији ангажовања ЕУ у операцијама управљања кризама, која превасходно обухвата операције које захтевају мање обимне снаге које одликује мобилност и одрживост.

Један од циљева образовања борбених група јесте и да служе као катализатори за трансформацију војних снага држава чланица и да допринесу повећању сарадње и међуоперативности европских националних армија. Отуда је било неопходно спровести реформу постојећих војних снага држава чланица ЕУ, које је превасходно одликовала бројност и статичност. Реформа националних војних снага подразумевала је прелазак са обавезне војне службе на професионалну војску, али се овај процес одвијао различитим ритмом и уз тешкоће. Почетком 90-их година 20. века Велика Британија и Луксембург биле су једине чланице Уније које су имале професионалну војску<sup>29</sup>, док су до 2005. године само Белгија, Холандија, Француска и Шпанија довршиле процес професионализације војске. Национални приступи и брзина прелаза са обавезног регрутовања на професионалну војску разликовали су се од државе до државе.<sup>30</sup> Тако је у неким државама (Белгија, Холандија) професионализација остварена релативно брзо, док је у другим земљама

<sup>25</sup> Claudia Major, „EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006”, *Occasional Paper*, n° 72, 2008, p. 24.

<sup>26</sup> Caroline Henrion, „Les groupements tactiques de l'Union européenne”, GRIP Note d'analyse, 2010, p. 5.

<sup>27</sup> Richard Gowan, „From Rapid Reaction to Delayed Inaction? Congo, the UN and the EU”, *International Peacekeeping*, vol. 18, n° 5, 2011, p. 599.

<sup>28</sup> Myrto Hatzigeorgopoulos, „The Role of EU Battlegroups for European Defence”, *European Security Review*, no 56, 2012, [http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/esr56\\_EUBattlegroups-June2012%20MH.pdf](http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/esr56_EUBattlegroups-June2012%20MH.pdf).

<sup>29</sup> Велика Британија има професионалну војску од 1962. године, а Луксембург од 1967. године.

<sup>30</sup> Anna Leander, „Drafting Community: Understanding the Fate of Conscripted”, *Armed Forces & Society*, vol. 30, n° 4, 2004, p. 584.

(Шпанија, Француска, Италија, Португалија) овај процес текао поступно.<sup>31</sup> Са проширењем Европске уније повећан је и број држава које су увеле систем професионалне војске (Чешка, Португалија, Мађарска, Пољска, Словенија, Словачка, Летонија, Литванија, Румунија, Бугарска, Ирска и Малта). И поред тога што националне војске састављене искључиво од професионалних војника постепено постају већински модел у државама чланицама ЕУ, значајан број држава определио се за средње решење, које комбинује професионалне војнике и обавезну војну службу. Тако је у Немачкој, Грчкој, Данској, Финској, Аустрији, Естонији и на Кипру задржана обавезна војна служба, уз спровођење реформи које укључују образовање јединица специјализованих за операције управљања кризама. Различити статуси војних снага држава чланица ЕУ (снаге које су у потпуности професионализоване, мешовити режими, обавезна војна служба) имају значајан утицај на брзину одговора на кризну ситуацију. Док неке државе могу брзо да ставе на располагање војни контингент, друге државе морају да образују јединице састављене од регрута и професионалних војника, што може да успори брзо реаговање ЕУ у неком кризном подручју.

Процес професионализације европских војних снага праћен је значајним смањењем њиховог обима. Примера ради, укупан број војних снага држава чланица износио је 2,8 милиона 1975. године, затим 2,5 милиона 1990. године, да би у току 2009. године био смањен на 1,6 милиона, а 2012. године на само 1,4 милиона војника. Војне снаге ЕУ тренутно имају око 1,45 милиона војника, али од тог броја само 49 550 војника поседује капацитет „пројекције”, тј. слања изван територије ЕУ у операције управљања кризама, што представља 3,4% од укупног броја војних снага ЕУ.<sup>32</sup> Међу државама чланицама, само Француска и Велика Британија могу да пошаљу велики број војних снага у оквиру операција управљања кризама. С обзиром на постојање великих разлика у војним капацитетима држава чланица, Лисабонским уговором уведена је стална структурна сарадња (чл. 42(6) Уговора о ЕУ), која предвиђа успостављање сарадње између држава чији војни капацитети испуњавају више критеријуме и које су, с обзиром на највише захтеве који се постављају пред мисијама, ушле у међусобно чвршће обавезе. У том погледу, државе учеснице ове сарадње обавезне су да предузимају конкретне мере за јачање расположивости, међуоперативности, флексибилности и способности за премештање трупа, нарочито после утврђивања заједничких циљева за слање оружаних снага, што укључује и евентуално преиспитивање њихових националних процедура за доношење такве одлуке. Европска агенција за одбрану има улогу „чувара” ове сарадње, будући да треба да „доприноси редовном процењивању доприноса држава чланица-учесница”, и да о томе подноси извештај најмање једном годишње. Недуго по оснивању, Европска агенција за одбрану предложила је евалуацију дугорочних потреба у области војних капацитета за мисије у оквиру ЗБОП-а. Ова иницијатива била је праћена тзв. Дугорочном визијом потреба и капацитета у области одбране (An Initial Long-Term Vision for European Defence Ca-

<sup>31</sup> Тако је у Белгији обавезна регрутација укинута 1992. године. Била је праћена драстичним смањењем снага (50%), док је у Холандији обавезна војна служба укинута 1997. године. *Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale - Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, „La professionnalisation des forces armées en Europe”. Document 1669, 1999, par. 48-50.*

<sup>32</sup> European Defence Agency, Annual Report 2013, Defence Data 2012, <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/defence-data-booklet-2012-web>.

rability and Capacity Needs), коју је израдила Агенција, а која представља разраду Глобалног циља 2010. Затим је израђен тзв. План развоја капацитета у јулу 2008. године, као глобални стратешки документ који дефинише потребе, тенденције и недостатке у области капацитета, са циљем да се установи динамика активности у области истраживања и технологије, сарадње у области наоружања и сектора наоружања.<sup>33</sup> План развоја капацитета указује на све већи значај *savoir-faire*-а за операције у комплексним окружењима, тј. на неопходност располагања читавом лепезом капацитета прикупљања, анализе и обраде информација, на синергију војних и цивилних капацитета ЕУ, али и значај људског фактора. Планом је утврђено 12 приоритетних подручја деловања.<sup>34</sup> Ипак, деловање Агенције остаје ограничено, нарочито у погледу превазилажења дуплирања националних програма који се односе на војну опрему. Позивањем на изузећа садржана у некадашњем члану 296 Уговора о ЕЗ, државе чланице и даље реализују већину набавки војне опреме без процедуре јавних набавки, уз привилеговање националних добављача. Међутим, раскорак између смањења војних буџета и све већих трошкова праћених реструктурирањем војних снага одражава се и на развој војних капацитета ЕУ. Ради јачања сарадње држава чланица у области наоружања, Агенција је у октобру 2008. године усвојила Европску стратегију о сарадњи у области наоружања (European Armaments Cooperation Strategy), која је усмерена на реализацију три стратешка циља. Најпре, циљ је да се подржи и олакша сарадња у погледу потреба у области капацитета. Деловање Агенције усмерено је на неопходност да државе чланице утврде своје стратегије набавке војне опреме и коришћења средстава у области истраживања и технологије. Затим, циљ Стратегије је да се боље обезбеди индустријска и технолошка база наоружања, као и инвестиције које су њој намењене како би се подржали будући заједнички програми. Овај циљ подразумева не само сарадњу између држава, већ и између држава и индустрије, као и већу транспарентност у области политике набавке опреме. Коначно, циљ Стратегије је да се ојача ефективност и ефикасност сарадње у области наоружања.<sup>35</sup>

Осим мобилних и међуоперативних снага, деловање ЕУ у војним операцијама подразумева и постојање ефикасне командне структуре, тј. система команде и руковођења операцијама, способног да припреми, води и надгледа операцију. Досадашње војне мисије ЕУ реализоване су уз употребу концепта тзв. *framework nation*, што значи да одређена држава обезбеђује одговарајућу командну структуру за неку војну операцију. Концепт *framework nation*-а<sup>36</sup> подразумева способност једне државе или групе држава да опреме и пошаљу међуоперативну командну структуру. Овај концепт усвојен је још 1997. године на састанку Савета министара Западноевропске уније (ЗЕУ), са циљем

<sup>33</sup> Alexander Weis, „Améliorer les capacités pour répondre aux futurs besoins de la PSDC”, in Alvaro de Vasconcelos (ed.), *Quelle défense européenne en 2020?* Institut d'Etudes de sécurité de l'UE, Paris, 2010, p. 116.

<sup>34</sup> Приоритети предвиђени Планом јесу побољшање расположивости хеликоптера, глобални приступ и војни утицај, обавештавање, надгледање и откривање, одбрана против хемијског, биолошког, радиолошког и нуклеарног напада, противвизинске мере у обалским поморским зонама, мере заштите од импровизованих експлозива, мере заштите против преносивих противваздушних система, операције информатичких мрежа, војно људско обавештавање и логистичка подршка, логистичка подршка трећих држава и медицинска подршка.

<sup>35</sup> European Defence Agency, „European Armaments Cooperation Strategy”, [http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA\\_European\\_Armaments\\_Co-operation\\_Strategy.pdf](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_European_Armaments_Co-operation_Strategy.pdf).

<sup>36</sup> Овај концепт је усвојен 24. јула 2002. године, као концептуална основа за вођење војних операција ЕУ у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.

да се у кратком року обезбеди ефикасна и кохерентна командна структура од постојећих националних ресурса.<sup>37</sup> У војној пракси овај концепт омогућава да се у кратком року реализује операција, уз прибегавање националним војним штабовима, док се истовремено тежиште ставља на мултинационални карактер операције.<sup>38</sup> Дакле, овај концепт подразумева да одређена држава чланица ЕУ обезбеди командни штаб операције, који треба да буде мултинационалан. Предност овог решења јесте да се избегавају тешкоће везане за међуоперативност и сарадњу више држава у мултинационалној структури, јер је основна функција командне структуре да омогући координацију акција ангажованих војних снага, те мора поседовати високи степен међуоперативности. Ова опција коришћена је за све војне операције ЕУ у Африци. Тренутно су пет држава чланица ЕУ ставиле на располагање командне структуре за операције ЕУ: Француска (Mont Valérien), Немачка (Postdam), Велика Британија (Northwood), Грчка (Larissa) и Италија (Cento Celle). Три командне структуре до сада су биле употребљене: француска за операцију *Artemis* 2003. године и ЕУФОР Чад, немачка за операцију *EUFOR DR Congo* 2006. године и британска за операцију *Atalanta* 2008. године.<sup>39</sup> Такође, предвиђено је да ово решење буде примењено и у случају употребе борбених група ЕУ, преваходно због могућности брзог слања ових снага.

Међутим, „европеизација” војних мисија ЕУ подразумева, пре свега, постојање посебне командне структуре ЕУ. У том погледу, покренута је иницијатива да се у оквиру Војног штаба ЕУ образује тзв. војно-цивилна хелија, која би требало да обезбеди повезаност, у оквиру ЕУ, различитих нивоа учешћа у кризи, укључујући превенцију сукоба, постконфликтну стабилизацију, затим да подржи планирање и координацију цивилних операција, развој *savoir-faire*-а у организацији цивилно-војних односа и стратешко планирање цивилно-војних операција.<sup>40</sup> Образовање сталног оперативног штаба ЕУ потекло је на иницијативу Француске, Немачке, Белгије и Луксембурга на састанку ове четири државе 29. априла 2003. године, када је предложено образовање „језгра за колективно планирање и вођење операција ЕУ”. Међутим, овај предлог „четворке” у Тервурену Велика Британија посматрала је као могућност да се развију инстанце које би омогућиле Унији да буде конкурент НАТО-у и САД.<sup>41</sup> Пронађено је компромисно решење, које подразумева образовање цивилно-војне хелије ЕУ и тзв. Центра за операције ЕУ (EU Operation Centre).<sup>42</sup> Наиме, Европски савет је у јуну 2004. године постигао је сагласност о образовању Центра за операције ЕУ, који треба да омогући брзо постављање штаба за одређену операцију. Центар за операције представља могућност за ЕУ да успостави оперативни ланац коман-

<sup>37</sup> Stephan De Spiegeleire, „De la „débilitation” mutuelle assurée à la réponse flexible: de nouvelles options à la carte pour la gestion des crises européennes”, in Guido Lenzi (ed.), *L'UEO a cinquante ans*, Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO, Paris, 1998, p. 28.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>39</sup> Nik Hynek, „EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ”, *European Security*, vol. 20, n° 1, 2011, p. 94.

<sup>40</sup> Conseil européen de Bruxelles, 12 décembre 2003, „Défense européenne: consultation OTAN/UE, planification et opérations”, in Antonio Missiroli, „De Copenhague à Bruxelles. Les textes fondamentaux de la défense européenne”, *Cahiers de Chaillot*, n° 67, 2003, pp. 330-331.

<sup>41</sup> Anand Menon, „From Crisis to Catharsis: ESDP After Iraq”, *International Affairs*, vol. 80, n° 4, 2004, p. 639.

<sup>42</sup> Дејана Вукчевић, *Европска унија као стратешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике*, Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 328.

ди за одређену операцију, нарочито уколико је неопходан заједнички цивилно-војни одговор ЕУ. Цивилно-војна ћелија одговорна је за одржавање капацитета за активирање тзв. Центра за операције у сваком тренутку. Ипак, ово решење има одређена ограничења. Најпре, потребно је одређено време од захтева Савета до пуне активације Центра за операције, што доводи у питање реализацију ове могућности у ургентним ситуацијама које захтевају цивилно-војни одговор у управљању кризама. Затим, обим Центра за операције (103 чланова особља) значи да је ова опција предвиђена за мање операције ЕУ. Такође, овај интердисциплинарни цивилно-војни приступ умањује „тежину” војног аспекта безбедносне политике ЕУ, будући да су чланице ЕУ одустале од образовања сталног војног штаба за планирање војних мисија ЕУ.

Реализација војних мисија у оквиру безбедносне политике ЕУ подразумева не само постојање мобилних војних снага, већ и њихову „пројекцију” на кризно подручје. Дакле, војне снаге ЕУ морају бити транспортоване ваздушним и/или поморским путем на подручје војне операције. Отуда је стратешки транспорт од великог значаја за кредибилитет европских војних снага, нарочито ако се има у виду да је ЕУ ангажована изван граница њених држава чланица. Постојећи капацитети у области ваздушног и поморског транспорта су недовољни и застарели<sup>43</sup>, што намеће потребу за коришћењем капацитета држава које нису чланице ЕУ (украјински авион *Antonov*, амерички *C17 Globmaster* и руски *Ilyushin*). Примера ради, прва војна операција коју је ЕУ самостално предузела, операција *Artemis* у Конгу, захтевала је употребу украјинских авиона *Antonov*<sup>44</sup>, као и стратешких капацитета Канаде и Бразила. Показало се да је стратешки транспорт у овој операцији од кључног значаја, јер су војне снаге требало да буду пребачене на удаљеност од 6500 км и могле су да добију логистичку подршку само ваздушним путем. Тако је украјински авион носач *Antonov* коришћен за превоз на удаљености од Европе до Антебе (Уганда), док су авиони за тактички транспорт коришћени на релацији Антебе-Бунија (300 км).<sup>45</sup>

Застарелост возног парка захтевала је нове иницијативе, па отуда и покретање новог програма израде европског војног транспортног авиона *A400M*, који ће заменили постојеће авионе (*C-160 Transall* и *C-130 Hercules*) и тако надоместити недостатак капацитета држава чланица ЕУ у области стратешког транспорта. Међутим, упркос чињеници да ће авион *A400M* знатно повећати и побољшати европске капацитете у области стратешког транспорта, остаје зависност држава чланица ЕУ од нечланица када је реч о авионима веома велике носивости.<sup>46</sup> Ради превазилажења ових недо-

<sup>43</sup> О капацитетима држава чланица ЕУ у области ваздушног и поморског транспорта видети: Дејана Вукчевић, *Европска унија као стратешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике*, Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 310-313.

<sup>44</sup> Fernanda Faria, „La gestion des crises en Afrique subsaharienne: le rôle de l’Union européenne”, *Occasional Paper*, n° 55, 2004, p. 52 (фуснота 88).

<sup>45</sup> Stale Ulriksen, Catriona Gourlay, Catriona Mace, „Operation *Artemis*: The Shape of Things to Come?”, *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 3, 2004, p. 516. Било је потребно извршити 44 ротације капацитетима стратешког транспорта и око 220 летова са средствима тактичког транспорта. Ипак, упркос овим тешкоћама, европске снаге су стигле на терен седам дана по усвајању одлуке о отпочињању операције ЕУ.

<sup>46</sup> Тренутно само Велика Британија поседује 4 авиона *Globmaster*, док су потребе 15 авиона ове категорије. Отуда и иницијатива да се потпише споразум са Украјином о изнајмљивању авиона *Antonov 124* за операције управљања кризама које врши ЕУ.

статака у области ваздушног транспорта, министри одбране дванаест држава чланица потписали су, у новембру 2008. године, Декларацију о намери са циљем да се Европска агенција за одбрану ангажује на образовању европске флоте у области ваздушног транспорта, која би требало да превазиђе недостатке у области капацитета ваздушног транспорта било заједничким стављањем на располагање авиона А400М и Херкулеса, било наручених авиона на располагање другим корисницима. Такође, у септембру 2010. године, Француска, Немачка, Холандија и Белгија образовале су тзв. Европску команду за ваздушни транспорт (European Air Transport Command-EATC). Близу 130 авиона намењених за стратешки транспорт стављено је под оперативну команду овог центра, смештеног у Ајндховену. Ово удруживање средстава треба да омогући буџетску уштеду од 15 до 20% у дугорочној перспективи.<sup>47</sup> Европском командом за ваздушни транспорт руководи мултинационални комитет за ваздушни транспорт, састављен од шефова штабова ваздухопловних снага држава учесница.

## Перспективе развоја војних капацитета ЕУ у области управљања кризама

Финансијска криза и криза еврозоне које су од 2008. године погодиле Европску унију, условиле су знатно смањење војних буџета у већини држава чланица. За националне буџете радило се о најједноставнијем решењу, јер се војни буџети углавном односе на инвестиције са дугорочним ефектима, који нису видљиви у први мах, те је отуда било лакше издвојити средства за решавање проблема на унутрашњем плану науштрб издвајања средстава ради деловања изван територије држава чланица.<sup>48</sup> Каква је перспектива развоја војних капацитета у оваквим околностима? Смањење војних буџета повећава притисак на државе чланице да сарађују и на тај начин превазиђу проблеме везане за развој капацитета и реструктурирање националних војних индустрија и тржишта. Међутим, упркос вишегодишњој реторици и иницијативама за јачање сарадње на нивоу ЕУ, национални прерогативи и даље остају доминантни у овој области. На тај начин државе чланице ризикују смањење трошкова у војном сектору на некоординисани начин, што може довести до још већег јаза у области капацитета.<sup>49</sup>

Будући да је некадашња дилема „трошити боље или трошити више“ изгубила на значају након економске кризе која је захватила ЕУ, нереално је очекивати да ће државе чланице ЕУ прихватити повећање војних трошкова, те основна активност треба да буде усмерена на јачање рационализације и координације европских капацитета. С тим у вези, посебна пажња треба да буде усмерена на смањење непотребних дуплирања у области војне опреме, јачање координације ради заједничког

<sup>47</sup> B. Renard, „Présentation de l'European Air Transport Command (EATC) et de son retentissement sur l'organisation des évacuations aéromédicales stratégiques par le Service de santé des armées”, *Médecine et armées*, vol. 40, n° 3, 2011, p. 255.

<sup>48</sup> Giovanni Faleg, Alessandro Giovannini, „The EU between Pooling&Sharing and Smart Defence: Making a virtue of necessity?”, CEPS Special Report, May 2012, p. 8.

<sup>49</sup> Christian Mölling, Sophie-Charlotte Brune, „The Impact of the Financial Crisis on European Defence”, European Parliament, Directorate-General for External Policies, PE 433.830, 2011, p. 15.

стицања војне опреме, као и на повећање степена међуоперативности европских војних снага. Међутим, упркос неминовности смањења војних трошкова, њихово реструктурирање није „европеизовано”, тј, националне војне реформе спроводе се независно у државама чланицама, што доводи до неуравнотеженог смањења војних издатака. Наиме, и поред смањења удела војних буџета у односу на друштвени бруто производ код свих држава чланица ЕУ, структура војних трошкова разликује се од државе до државе. Удео војног буџета намењен истраживању и развоју показује разлике између држава чланица у погледу њихових војних капацитета. Само Велика Британија и Француска издвајају знатан део средстава (више од 10%) на развој и истраживање, Немачка издваја 5 до 6%, Италија и Шведска око 2%, док Ирска и Луксембург не предвиђају трошкове буџета за ову област. Постоји, дакле, неусклађеност у структури буџета између трошкова предвиђених за људство и за развој и истраживање. Један од разлога оваквог стања је и процес професионализације војске, који је у току (или је завршен) у државама чланицама ЕУ. Такође, издаци за опрему представљају знатан удео трошкова војних буџета држава чланица ЕУ, јер нови изазови и претње након хладног рата изискују куповину нове опреме. Усклађеност војних капацитета држава чланица ЕУ захтева усаглашавање буџетске праксе. То значи да проценат друштвеног бруто производа који се издваја за одбрану и истраживање и развој треба да буде што више усклађен, изражавајући на тај начин сличан политичко-војни интерес држава чланица.<sup>50</sup>

Државе чланице растрзане су између заштите националних интереса и потребе за приближавањем у војној области. То представља значајну могућност за активније деловање Европске агенције за одбрану, али је њена активност управо одраз ове растрзаности држава, јер оне желе да сачувају „флексибилност” у оквиру деловања овог органа. Европска агенција за одбрану представља позитиван корак у правцу развоја мултинационалних решења ради превазилажења приоритетних недостатака на нивоу капацитета. Ипак, и поред финансијске кризе и кризе еврозоне, која неминовно води ка смањењу војних буџета држава чланица, државе чланице нису ни спремне ни довољно мотивисане да инвестирају у неке капацитете само зато што су они идентификовани као дефицитарни на нивоу ЕУ. Међу чланицама постоји бојазан да ће њихов допринос у неком мултинационалном пројекту бити већи у односу на друге државе, па одлуке о планирању настављају да доносе изоловано, без икакве координације са другим државама. Резултат ове ситуације је одржавање сувишних капацитета, уз истовремени мањак стратешких капацитета.<sup>51</sup> Зато решење треба тражити у спровођењу принципа „удруживања и дељења” (*pooling and sharing*), који би требало да обезбеди бољу координацију планирања у области одбране, укључујући хармонизацију војних потреба, поделу средстава и функција, бољу сарадњу у области истраживања и технологије, индустријску консолидацију, као и укидање препрека на тржишту војне опреме. Иако овај принцип није новина, будући да су државе чланице већ деценијама удруживале своје капацитете кроз билатералне и мултилатералне аранжмане, до сада ова сарадња није прелазила

<sup>50</sup> Yves Jeanclos, „La non-armée de l'Union européenne à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle”, in Yves Jeanclos (ed.), *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 293.

<sup>51</sup> Sven Biscop, „The UK and European defence: leading or leaving?”, *International Affairs*, vol. 88, n° 6, 2012, p. 1303.



тактички ниво и није била усмерена на решавање недостатака у области стратешких капацитета.<sup>52</sup> Неки пројекти представљају значајан корак у правцу примене концепта „удруживања и дељења”, као нпр. немачко-шведски предлог из септембра 2010. године, који је заговарао заједничко коришћење расположивих капацитета или кофинансирање опреме од стране више партнера, као и француско-немачко-пољски предлог из децембра 2010. године, који предлаже смернице за даљи развој заједничке безбедносне и одбрамбене политике, капацитета за планирање и вођење цивилно-војних операција, борбених група и војних капацитета.<sup>53</sup>

Значај принципа „удруживања и дељења” је утолико већи ако се имају у виду велика смањења у области војног истраживања и развоја. Државе чланице ЕУ данас се налазе у парадоксалној ситуацији: док брзи развој науке и технологије данас условљава повећање издатака у истраживање и развој, смањују се средства у овој области. У том смислу, неопходна је сарадња европских држава у овој области, посебно имајући у виду национална буџетска ограничења. То нарочито важи за програме у области војне аеронаутике, која је од одлучујућег значаја за стратешку мобилност војних снага. У новембру 2011. године Европска агенција за одбрану утврдила је 11 приоритетних подручја за сарадњу, укључујући обуку пилота на хеликоптерима, поморско надгледање, снабдевање у лету, будућу војну сателитску комуникацију и тзв. „смарт” муницију. У марту 2012. године Агенција је усвојила и француско-немачко-холандски пројекат за заједничку набавку (joint procurement) авиона за снабдевање горивом у лету.

Ипак, да би принцип „удруживања и дељења” био ефикасан, потребно је да се постигне сагласност око јасних стратешких циљева, јасних смерница око тога која би била улога ЕУ у свету. До сада је ЗБОП вођена и спровођена на *ad hoc* основи, тј. без утврђивања стратегије употребе војних и цивилних средстава, приступило се развоју тзв. глобалних циљева, као стратегије средстава и капацитета, чиме је развој безбедносне политике ЕУ ограничен на процес развоја капацитета и институција. Афирмација безбедносне и одбрамбене политике ЕУ треба да буде резултат политичке амбиције, израз одређене визије о Европској унији и њеном месту у свету. Дакле, безбедносна димензија ЕУ мора да буде разматрана у ширем контексту, као део спољне политике и спољних односа ЕУ, који ће допринети њеним циљевима и улози на међународној сцени. Без постојања јасне визије стратешких циљева ЕУ, развој војних капацитета ЕУ трпеће ограничења, изражавајући различитост политичко-војних интереса држава чланица ЕУ.

## Закључак

Међувладин приступ у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ не представља нужно препреку развоју заједничких средстава и капацитета. Кроз процес укључења у европски интеграциони процес, безбедносна политика ЕУ постепено мења своју природу „чувара националне суверености”. Иако је ова политика од самог почетка до данашњег дана заснована на међувладиној сарадњи, уз постојање једно-

<sup>52</sup> Sven Biscop, Jo Coelmont, „Pooling & Sharing: From Slow March to Quick March?”, *Security Policy Brief*, n° 23, May 2011.

<sup>53</sup> Richard Laborde, „Ouverture” in *Lancaster House, Lettre de Weimar, un second souffle pour l'Europe de la défense?* Table ronde du vendredi 6 janvier 2012, Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, Paris, 2012, p. 4.

гласности као основног начина за доношење одлука, она се не може посматрати искључиво као збир националних интереса. Отуда се постепена еволуција ове политике ЕУ може сагледати као подстицај за заједничка улагања у капацитете. Развој војних капацитета ЕУ указује на неопходност јачања њихове рационализације и координације. При том посебна пажња треба да буде усмерена на смањење непотребних дуплирања у области војне опреме, јачање координације ради заједничког стицања војне опреме, као и на повећање степена међуоперативности европских војних снага.

## Литература

1. Biscop, Sven, „The UK and European defence: leading or leaving?“, *International Affairs*, vol. 88, n° 6, 2012.
2. Biscop, Sven, Coelmont, Jo, „Pooling & Sharing: From Slow March to Quick March?“, *Security Policy Brief*, n° 23, May 2011.
3. Björkdahl, Annika, Strömviik, Maria, „The Decision-Making Process Behind Launching an ESDP Crisis Management Operation“, DIIS Brief, 2008.
4. Čehulić, Lidija, *Europska obrana*, Zagreb, Politička kultura, 2006.
5. De Spiegeleire, Stephan, „De la „débilitation“ mutuelle assurée à la réponse flexible: de nouvelles options à la carte pour la gestion des crises européennes“, in Guido Lenzi (ed.), *L'UEO a cinquante ans*, Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO, Paris, 1998.
6. Faleg, Giovanni, Giovannini, Alessandro, „The EU between Pooling&Sharing and Smart Defence: Making a virtue of necessity?“, CEPS Special Report, May 2012.
7. Faria, Fernanda, „La gestion des crises en Afrique subsaharienne: le rôle de l'Union européenne“, *Occasional Paper*, n° 55, 2004.
8. Gowan, Richard, „From Rapid Reaction to Delayed Inaction? Congo, the UN and the EU“, *International Peacekeeping*, vol. 18, n° 5, 2011.
9. Hatzigeorgopoulos, Myrto, „The Role of EU Battlegroups for European Defence“, *European Security Review*, no 56, 2012, [http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/esr56\\_EUBattlegroups-June2012%20MH.pdf](http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/esr56_EUBattlegroups-June2012%20MH.pdf).
10. Henrion, Caroline, „Les groupements tactiques de l'Union européenne“, GRIP Note d'analyse, 2010.
11. Hynek, Nik, „EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ“, *European Security*, vol. 20, n° 1, 2011.
12. Јањевић, Милутин, *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
13. Jeanclous, Yves, „La non-armée de l'Union européenne à l'orée du XXIe siècle“, in Yves Jeanclous (ed.), *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXIe siècle*, Bruylant, Bruxelles, 2003.
14. Laborde, Richard, „Ouverture“ in *Lancaster House, Lettre de Weimar, un second souffle pour l'Europe de la défense?* Table ronde du vendredi 6 janvier 2012, Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, Paris, 2012.
15. Leander, Anna, „Drafting Community: Understanding the Fate of Conscription“, *Armed Forces&Society*, vol. 30, n° 4, 2004.
16. Major, Claudia, „EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006“, *Occasional Paper*, n° 72, 2008.
17. Major, Claudia, Molling, Christian, „EU Battlegroups: What Contribution to European Defence?“, *SWP Research Paper*, Berlin 2011.

18. Marangoni, Anne-Claire, „Le financement des opérations militaires de l'UE: des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense?“, *EU Diplomacy Papers*, n° 6, 2008.
19. Menon, Anand, „Empowering paradise? The ESDP at ten“, *International Affairs*, vol. 85, n° 2, 2009.
20. Menon, Anand, „European Defence Policy from Lisbon to Libya“, *Survival*, vol. 53, no. 3, 2011.
21. Menon, Anand, „From Crisis to Catharsis: ESDP After Iraq“, *International Affairs*, vol. 80, n° 4, 2004.
22. Renard, B., „Présentation de l'European Air Transport Command (EATC) et de son retentissement sur l'organisation des évacuations aéromédicales stratégiques par le Service de santé des armées“, *Médecine et armées*, vol. 40, n° 3, 2011.
23. Ulriksen, Stale, Gourlay, Catriona, Mace, Catriona, „Operation Artemis: The Shape of Things to Come?“, *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 3, 2004.
24. Weis, Alexander, „Améliorer les capacités pour répondre aux futurs besoins de la PSDC“, in Alvaro de Vasconcelos (ed.), *Quelle défense européenne en 2020?* Institut d'Etudes de sécurité de l'UE, Paris, 2010.
25. Вукчевић, Дејана, *Европска унија као стратешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике*, Институт за политичке студије, Београд, 2013.
26. Вукчевић, Дејана, „Дерогација правила унутрашњег тржишта ЕУ у области наоружања“, *Политичка ревија*, вол. 9, бр. 3, 2010.
27. Вукчевић, Дејана, „Институционални капацитети ЕУ: питање парламентарне контроле заједничке безбедносне и одбрамбене политике“, *Политичка ревија*, вол. 11, бр. 1, 2012.
28. Вукчевић, Дејана, „Финансирање безбедносне и одбрамбене политике Европске уније“, *Српска политичка мисао*, вол. 26, бр. 4, 2009.

## Документи

1. Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 1.
2. Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 4.
3. Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union (2001/80/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 7.
4. Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, *Bulletin de l'Union européenne*, n° 6, 1999, p. 38.
5. Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management (2000/354/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 127, 22. 05. 2000, p. 1.
6. Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, *Official Journal of the European Communities*, n° L 245, 17. 07. 2004, p. 17.
7. Rapport sur l'état des travaux établi par la présidence pour le Conseil européen de Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, *Bulletin de l'Union européenne*, 1999, n° 12, p. 26.
8. Déclaration sur l'amélioration des capacités militaires européennes, in Maartje Rutten, „De Nice à Laeken. Les textes fondamentaux de la défense européenne“, *Cahiers de Chaillot*, n° 51, 2002, p. 101.
9. A Secure Europe in a better World,  
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

10. Headline Goal approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

11. 25<sup>e</sup> sommet franco-britannique du Touquet, 4 février 2003, Déclaration sur le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, *Documents d'actualité internationale*, n° 7, 01.04. 2003, p. 280.

12. Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications, *Official Journal of the European Union*, n° L 63, 28. 02. 2004, p. 68.

13. Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale - Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, „La professionnalisation des forces armées en Europe”, Document 1669, 1999.

14. European Defence Agency, Annual Report 2013, Defence Data 2012, <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/defence-data-booklet-2012-web>.

15. European Defence Agency, „European Armaments Cooperation Strategy”, [http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA\\_European\\_Armaments\\_Cooperation\\_Strategy.pdf](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_European_Armaments_Cooperation_Strategy.pdf).

16. Conseil européen de Bruxelles, 12 décembre 2003, „Défense européenne: consultation OTAN/UE, planification et opérations”, in Antonio Missiroli, „De Copenhague à Bruxelles. Les textes fondamentaux de la défense européenne”, *Cahiers de Chaillot*, n° 67, 2003.

17. „The Impact of the Financial Crisis on European Defence”, European Parliament, Directorate-General for External Policies, PE 433.830, 2011.