

Проф. др Драгана Дулић

Пројекат развоја самосталне Европске политике безбедности и одбране (*European Security and Defense Policy – ESDP*) који функционише као посебни део Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (*EU's Common Foreign and Security Policy – CFSP*), треба посматрати као изазов да се унапреде одбрамбене могућности европских земаља. С тим у вези, транспарентно је приказан однос ESDP и НАТО, (преклапање, сарадња или надметање, заједничка визија безбедности, ЕУ као глобални играч), односно Србија између ESDP и НАТО.

На основу анализе стања наведених вредности тих односа у чланку је посматрано и то у којој мери за Србију евроатлантске интеграције доносе додатну безбедност, истакнутију улогу на међународној сцени, а изнад свега могућност да са другим земљама чланицама ЕУ „седи за столом за одлучивање“ и тако доприноси сопственој и општој безбедности.

Кључне речи: *Европска политика безбедности и одбране, ESDP, Заједничка спољна и безбедносна политика, CFSP, стратегијско партнерство, евроатлантске интеграције, ЕУ, НАТО, Србија, САД, Русија, Хрватска.*

Увод

Европска политика безбедности и одбране (*European Security and Defense Policy – ESDP*),¹ изложена је у документу *Безбедна Европа у бољем свету*, а представио је Хавијер Солана, високи представник за Заједничку спољну и безбедносну политику (*Common Foreign and Security Po-*

¹ Пројекат развоја самосталне европске политике безбедности и одбране (*European Security and Defense Policy – ESDP*) покренуо је Савет Европе у Келну 3–4. јуна 1999. године као посебни део Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (*EU's Common Foreign and Security Policy – CFSP*), како је предвиђено у Уговору о Европској унији (*Treaty on European Union*), члан 17.1.

licy – CFSP).² Њен стратешки циљ јесте да дефинише властити безбедносни идентитет Европе, и, нарочито, да се заокружи и тако ојача екстерна способност ЕУ да путем развоја цивилних и војних способности делује на спречавање међународних сукоба и управљање кризом. Функција ESDP заснива се на узајамно корисној сарадњи, како за оне земље којима је намењена политика ЕУ тако и за ЕУ која ће имати користи од веће безбедности својих суседа који ће се уверити у предност процеса реформе. У том смислу, политика ЕУ превазилази традиционална географска и концептуална ограничења европске стратешке мисли.³

Природа садашњег правног и институционалног оквира CFSP/ESDP, који се годинама развија путем неколико промена Уговора о ЕУ и интензивних процеса доношења одлука, очигледно, последица је жеље држава чланица ЕУ да ефикасније одговоре на политичке и економске изазове глобализације, све комплексније међународне односе и нове претње безбедности које се појављују – тероризам, пролиферација оружја за масовно уништавање, регионални сукоби, урушавање држава, организовани криминал и тако даље. Заједничком спољном и безбедносном политиком (CFSP) обједињене су све заједничке вредности ЕУ и претворене у регулативне принципе унутрашње и спољне политике, то су: заштита и промовисање људских права и владавина закона, укључујући стандарде и праксу међународног права (Међународни кривични суд – ICC, Међународни трибунал за злочине у бившој Југославији – ICTY), ефективни мултилатерализам, укључујући и бољу координацију међународних организација (УН, ОЕБС, Савет Европе и тако даље), стратегијско партнерство ЕУ–НАТО, разоружање, борба против тероризма и пролиферације оружја за масовно уништавање, регионална сарадња и добросуседски односи и тако даље. Изражавајући жељу Европе за правним међународним поретком утемељеним на ефективном мултилатерализму, међународном праву и Савету безбедности УН, стратегија безбедности нуди активну подршку Европе ефикасним мултилатералним мерама и захтева од највећег глобалног актера Сједињених Америчких Држава, реципрочну посвећеност међународној сарадњи, као неопходном предуслову за успешно партнерство.

Европска политика безбедности и одбране (ESDP) имала је различите фазе⁴ и још увек се развија, с обзиром на свој првобитни мандат према ко-

² Council of European Union (2003), *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, 12 December 2003, Brussels.

³ Becher, K.: "Has-Been, Wannable, or Leader: Europe's Role in the World After the 2003 European Security Strategy", *European Security*, Volume 13(4), Kiş 2004, p. 350.

⁴ Хелсинки (децембар 1999), Феира (јун 2000), Ница (децембар 2000), Гетеборг (јун 2001), Лаекен (децембар 2001), Севиља (јун 2002), Берлин (децембар 2002), Солун (јун 2003), Ница (2004), Барселона (2004), Хелсинки (новембар 2004), Брисел (новембар 2006), Париз (2008). Детаљни преглед ESDI и ESDP до 2000, видети у: Donfried, K. and Gallis, P.: "European Security: The Debate in NATO and the European Union", *CRS Report RL30538*, April 25, 2000.

јем је НАТО одговоран за територијалну одбрану Европе и стварање мира (*peace-making*), док је Европска унија одговорна за мисије имплементације, тј. одржавање мира (*peacekeeping*), спровођење уговора и тако даље. Међутим, у свом садашњем стању, ESDP се бави војним решавањем криза али и њеним невојним решавањем, у оквиру такозваних „Петерсбуршких задатака“ (обухватају здружене операције разоружавања, хуманитарне и спасилачке задатке, задатке војног саветовања и помоћи, задатке спречавања сукоба и одржавања мира, задатке борбених снага у управљању кризом, укључујући стварање мира и стабилизацију после сукоба).⁵

Однос ESDP и НАТО

Будући да свака безбедносна доктрина, дакле и ESDP у овом конкретном случају, поставља питање моћи, природно јесте питати – да ли је однос ЕУ–НАТО обојен надметањем и борбом за доминацијом или сарадњом и солидарношћу. Да ли је ESDP суштинска претња трансатлантском безбедносном односу, утеловљеном у НАТО? Да ли је јак НАТО под вођством САД инхерентна претња развоју заједничке безбедносне политике и интегрисаних војних снага Европске уније (ЕУ), утеловљених у ESDP? Да ли се пак ЕУ намеће као глобални лидер и представља претњу за водећу позицију САД? Да ли ESDP, као политичка иницијатива, у суштини подрива НАТО алијансу и „специјални англоамерички однос“? Да ли институционално (и функционално) преклапање ESDP и НАТО у крајњој линији умањује војну моћ и политички утицај ЕУ? Да ли ESDP за Србију представља одговор или противтежу за Стратегију националне безбедности САД?

Још од оснивања, ESDP и НАТО заузимају исти институционални безбедносни простор – ESDP, углавном, није постављала питање присуства САД у Европи и њихова улога у њој остајала је у оквиру НАТО. Последњих година и једни и други били су под притиском деловања у глобалним размерама: од оснивања 1999, ESDP доживела је институционално сазревање, а последњих шест година ЕУ је у оквиру Европске политике безбедности и одбране постала све активнија у иностранству. До фебруара 2008, била је ангажована у деветнаест операција у неколико земаља Европе, Африке и Азије уз примену цивилних и војних инструмената, а од тих операција

⁵ Петерсбуршки задаци Западноевропске уније касније су усвојени као политика ЕУ у Амстердамском уговору из 1997. и приказују операције које ESDP може да предузме: хуманитарне и спасилачке задатке, операције стварања и одржавања мира, и управљање кризом – укључујући распоређивање борбених трупа у мировним операцијама. Европска политика безбедности и одбране пружа државама чланицама ЕУ више опција за решавање будућих криза и већу могућност да делују брзо и колективно при суочењу са глобалним или регионалним претњама безбедности.

тринаест је, још увек, у току.⁶ Отприлике у исто време, НАТО је „пролазио“ институционалну трансформацију ради управљања сличним ситуацијама као и ЕУ. Од 1999, НАТО је био ангажован у седамнаест војних мисија комбинованих са разним цивилним компонентама.

Преклапање. ESDP и НАТО манифестују се у три аспекта: заједничко чланство, укрштање мандата и заједнички ресурси.⁷ Први аспект – већина чланица ЕУ је и у чланству НАТО. У време стварања ESDP, НАТО и ЕУ имали су дванаест заједничких чланица (од деветнаест у НАТО и петнаест у ЕУ). Тренутно имају двадесет и једну заједничку чланицу (од двадесет и шест чланица у НАТО и двадесет и седам у ЕУ).⁸ Други аспект – између ЕУ и НАТО не постоји строга подела рада или хијерархија⁹ и обе организације делују у оквиру „Петерсбуршких задатака“, што претпоставља да обе имају шире мандате у поређењу са првобитном наменом институције. Трећи аспект – обе располажу властитим средствима и могућношћу за аутономне и самосталне операције, мада ЕУ има ограничене војне могућности, а земље чланице одговорне су за одбрану властитих територија. У складу са споразумом, основна улога НАТО јесте да брани слободу и безбедност својих земаља чланица политичким и војним средствима.

Сарадња или надметање. Са становишта САД, њихова директна веза са ESDP није неопходна, јер безбедносна сарадња САД и Европе може да се одвија преко НАТО. Америчка администрација усредсређена на НАТО делимично је упозната са постојањем безбедносне политике ЕУ и не схвата је, нарочито, озбиљно. Такође, за Европљане НАТО представља главни форум за сарадњу са САД у области политике безбедности, иако је циљ ESDP да омогући ЕУ да делује самостално, односно, независно од САД. Груба реалност јесте да због рата који САД води против тероризма, НАТО више не обухвата интересе свих савезника¹⁰ – односно недостаје му политичка воља за ефика-

⁶ Сада је у току тринаест активних мисија ESDP, започете су три претходно планиране мисије – EUSSR Гвинеја–Бисао, EUFOR Чад/RCA и најзад прелазак EUPT у мисију EULEX на Косову (три на подручју Балкан–Кавказ–источна Европа; две пограничне мисије које покривају Украјину, Молдавију и Грузију; три мисије на Блиском истоку; једна мисија у средњој Азији; четири мисије у Африци). Окончане су мониторинг мисија ЕУ на западном Балкану и мисија подршке AU AMIS, што је једанаест завршених мисија, односно 24 мисије ESDP.

⁷ Cf. Stephanie C. Hofmann, “Institutional Overlap in the Realm of Security: The Case of NATO and ESDP”, p. 3. <http://www.princeton.edu/~smeunier/HofmannOverlap.pdf>.

⁸ Поред 26 земаља чланица, НАТО има 24 земље партнера, а Србија је једна од тих.

⁹ Кључни документи указују на „аутономно својство ЕУ да доноси одлуке“ и да „покреће и води војне операције под вођством ЕУ“, у којима НАТО као целина није ангажован“ (Европски савет, Заједница председништва, Анекс VI, Ница, 2000).

¹⁰ Упркос чињеници да су у оквиру НАТО Међународне снаге за помоћ у безбедности (*International Security Assistance Force – ISAF*) постигле успех у погледу већих резултата трансформације у поређењу са традиционалним елементима програма реформе, њихова актуелна тешка ситуација у Авганистану, погоршана константним препирањем савезника у погледу обавеза и одредаба о лимитима одговорности, сведочи о једном стању ствари. Видети: Ilana Bet-El, “Redefining NATO and the transatlantic relationship”, in *Security & Defence Agenda*, SDA Discussion Paper, Editor: Giles Merritt, p. 14.

сно деловање у било којој области. Он није структуриран да се бави комплексним ситуацијама које захтевају трансатлантску сарадњу и оним ситуацијама које су у домену одбране и безбедности, него пре свега да се усредсреди на доминацију САД и приоритет у погледу безбедности матичне територије, као и давање предности унилатералном дејству.

Будући да се, с једне стране, ЕУ и даље ослања на НАТО кад се ради о подршци за војне операције већих размера, с друге стране, НАТО зависи од подршке САД па постоји имплицитан потенцијал за сарадњу.¹¹ Директна сарадња преко НАТО није у потпуности задовољавајућа опција, јер тај пут ометају компликоване бирократске и дуготрајне процедуре, као и велики број разноврсних, не баш транспарентних, структура у оквиру ЕУ. Да би се решили сукоби и постигла стабилност у кризном региону, неопходан је интегрисани приступ који укључује и војне и веома разноврсне цивилне ресурсе. Улога НАТО је ограничена, скоро искључиво, на војне аспекте управљања кризом. Директна сарадња САД и ЕУ представљала би, према томе, алтернативну опцију за међународно управљање кризама. Међутим, да би се то остварило, морале би да буду превазиђене постојеће баријере са обе стране Атлантика.

Потребно је да ЕУ и НАТО пронађу практичне начине да боље сарађују, будући су то организације које се преклапају, нарочито када се баве slabим и урушеним државама. Расправа о „преокретању Берлин-плус“ споразума, што би омогућило НАТО приступ цивилним средствима ЕУ – умногоме налик првобитном решењу које омогућава ЕУ да користи активу НАТО – спорна је, јер НАТО нема штабни апарат, људство ни концепте за управљање разним цивилним средствима. Иако проблем координације ESDP–НАТО заузима веома високо место у програму рада, за трансатлантске односе много значајнији јесу проблеми који настају из интерних неуспеха ЕУ и САД да схвате потенцијал ESDP и НАТО, од колизије и ривалства јаким институција.

Може се тврдити да сви проблеми у односу ЕУ–НАТО постоје првенствено на веома високом политичком нивоу, у чврстим ставовима одређених држава, а не у механизму самих тих организација. Према речима Јапа де Хоп Схефера (*Jaap de Hoop Scheffer*), генералног секретара НАТО, „кључ за ослобађање пуног потенцијала односа НАТО–ЕУ налази се на политичком нивоу. У крајњем, оно што је том односу потребно јесте политичка храброст, визија и улагање наших националних лидера. Они морају да превазиђу логику „нултог збира“ који још оптерећује однос НАТО–ЕУ.“¹² Процењује се да би због тога ЕУ и САД могле да занемаре или погрешно третирају

¹¹ Cf. Volker Heise, “The ESDP and the Transatlantic Relationship”, *SWP Research Paper*, RP 11, November 2007, p. 5.

¹² Jaap de Hoop Scheffer, “Managing Global Security and Risk”, говор секретара НАТО на годишњој конференцији IISS. <http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070907a.html>

постојеће безбедносне изазове, поготово на Балкану и Блиском истоку. Та врста неуспеха на терену представља најозбиљнију краткорочну, односно средњерочну претњу кредитбилитету и европске интеграције и трансатлантске колективне одбране. Комбинација слабе ESDP и слабог НАТО остаје најuverљивији сценарио до 2010, што је далеко већи разлог за забринутост од изгледа за јаку ESDP и наставак вођства САД у НАТО.¹³

Потребно је да и НАТО и ЕУ израде планове за даље напредовање проширивањем чланства, очување интегритета чланства, осигурање да чланице поштују међународно право и стандарде људских права, одржавање консензуса у погледу слободног тржишта у оквиру политичког корпуса тема. И мисија ЕУ на Косову и КФОР НАТО суочавају се са будућношћу која је пуна изазова с обзиром на недавно проглашену независност Косова. Питање сарадње ЕУ и НАТО није само питање од теоретског или академског значаја, него, пре свега, судбоносно питање. Размена обавештајних података, узајамна безбедност, решења здравствених питања и основних животних потреба у Авганистану и на Косову нису само нешто што је „лепо имати“ – они су од суштинске важности.¹⁴

Заједничка визија безбедности. Схватање глобалне безбедности, како то чине ESDP и НАТО, подудара се са „свеобухватним приступом“, у жаргону НАТО – трасирањем пута којим би Алијанса могла да боље сарађује са актерима као што су УН, НВО и, наравно, ЕУ, с обзиром на комплексне операције у које је укључено више различитих актера – као што је то учињено прошле године на Самиту у Риги када су објављене Свеобухватне политичке смернице (*Comprehensive Political Guidance*).

Коначни стратешки циљ ЕУ у области безбедности и одбране јесте таква Европска унија која практикује ефективни мултилатерализам, преузима своју глобалну „одговорност да штити“, пружа подршку Уједињеним нацијама и одговорно извози оружје, у складу са правно обавезујућим кодексом понашања. У новом схватању безбедности, како то чини НАТО, поготово „свеобухватном приступу“ питањима безбедности усвојеном на Самиту у Риги (2006), искористило се нешто од успеха ЕУ са цивилно-војним мисијама. Може се тврдити да је конкурентска динамика створена институционалним преклапањем НАТО и ESDP, убрзала помак НАТО ка свеобухватној безбедности и интегрисању цивилних способности у његову доктрину и операције путем сарадње са НВО и другим међународним организацијама или у оквиру самог НАТО.

¹³ “NATO and the European Union’s Defense and Foreign Policy Identity: Challenges and Requirements through 2010”. Овај извештај појавио се први пут као поглавље у књизи *Europas ferne Streit-macht (Europe’s Distant Army)*, коју је 2002. године објавио Verlag Mittler (Hamburg), p. 2. http://www.hudson.org/files/publications/Nato_Europe_Geipel.pdf

¹⁴ Lt. Gen. Leakey, D.: “Joint and separate priorities for the EU and NATO in 2008”, in *Security & Defence Agenda*, SDA Discussion Paper, Editor: Giles Merritt, p. 17.

Оцигледне су разлике у војним могућностима САД и ЕУ да се ангажују у управљању кризом. Међутим, када се постави питање обезбеђивања цивилних ресурса који су потребни за постизање стабилизације након сукоба, уочава се недостатак. Насупрот томе, снага ЕУ лежи, баш, у цивилној сфери, док је њен војни потенцијал и даље ограничен. С обзиром на изазове да се унапреде одбрамбене способности многих европских земаља, требало би признати да је дефицит Европе све већи, како у погледу постојећих способности тако и у погледу издатака за одбрану; само шест земаља које су чланице НАТО и ЕУ тренутно задовољавају постављени циљ и одвајају 2% свог БДП за буџет одбране. Тај проблем једнако погађа и НАТО и ЕУ и с тим проблемом треба се суочити.

Као најјача војна сила у свету САД могу да доминирају у сваком војном сукобу. Стратегије безбедности САД и ЕУ разликују се, углавном, у погледу значаја који се придаје војним инструментима као средствима за управљање кризом и ставова према предупређивању (*pre-emption*), превенцији и мултилатерализму. Војна снага увек је била камен темељац америчке политике безбедности, док се у Европској унији војним инструментима додељује секундарна улога, чак и у борби против тероризма, а документи ЕУ чак и не помињу предупређивање као стратегију. Уместо тога, ЕУ се залаже за политику превенције, чији циљ је, нарочито, хватање у коштац са узроцима сукоба и претњи. У рату против тероризма, америчка администрација све више увиђа да су њене способности и ресурси пренапрегнути и почиње да схвата предности делења терета које би омогућила мултилатерална сарадња. Према томе, с обзиром на њихове комплементарне могућности, блиска сарадња могла би да повећа ефикасност ангажовања САД и ЕУ. Текуће консултације компликује низ разних структура и надлежности ЕУ па су због тога прилично непродуктивне. Иако проширење надлежности високог представника ЕУ може да повећа кохерентност унутар ЕУ да би он могао да говори и делује убедљивије у име ЕУ, била би му потребна још шири овлашћења. То би од држава чланица ЕУ захтевало да чвршће вежу своје националне политике безбедности за европски оквир,¹⁵ као и да крену у ефикаснију сарадњу са НАТО у управљању кризама, уместо садашњих ограничених, прилично формалних консултација. Штавише, постојећи уговор о реформи указује на то да раде баш супротно.

Када се постави питање сарадње у области развоја, многе државе чланице ЕУ делују на бази онога што се може назвати „просвећени властити интерес“. За ЕУ тешко је, можда због њеног наднационалног карактера да увек подстиче такав просвећени интерес, а реалност јесте то да би ЕУ могла да постане незаинтересована за друге. Постоји, међутим, разлика с обзиром на то како „Европљани мисле о себи и како ЕУ мисли о себи“ и како

¹⁵ Heise, V.: "The ESDP and the Transatlantic Relationship", *SWP Research Paper* 2007/RP 11, November 2007.

земље у развоју „мисле о Европи и ЕУ“.¹⁶ Можда то није одмах учљиво, али Европска унија јесте скуп међународних институција и њене одлуке имају међународне импликације. Данас, при размишљању о „вишеструком идентитету и међународном присуству“ Европске уније, најбољи начин на који се може описати Европска унија јесте „њена великодушност и слаба енергичност, њена прогресивна улога и колико би још могла да уради“.¹⁷ То нас враћа на раскорак између могућности и очекивања ЕУ у њеном деловању, добро познатом у области анализе европске спољне политике.¹⁸

Опште је познато да је увек било разилажења при формулисању заједничке спољне политике за ЕУ. Разлике око Ирака, коначног статуса Косова и Авганистана учиниле су те разлике у Европи још већим и створиле унутаревропски расцеп између Европејиста (настао око француско-немачког односа) и Атлантиста (бивших комунистичких држава из централне Европе и источне Европе, али и Уједињеног Краљевства и Шпаније) или према Доналду Рамсфелду, „Старе“ Европе и „Нове“ Европе, од којих су ови други наклоњенији одржавању примата НАТО, а нарочито САД.¹⁹ Дакле, различита реаговања из Европе која се односе на та „жаришта“ међународне политике показала су да постоји огроман јаз у ставовима држава чланица, што значи да је веома тешко усагласити заједничку спољну политику ЕУ.

Новопримљене државе чланице Уније доприносе продубљивању те фрагментације и постало је веома тешко успоставити заједничко гледиште у спољним пословима. Према томе, циљ Стратегије безбедности и Устава био је да се приближе гледишта држава чланица. Штавише, то питање такође је повезано са глобалним карактером ЕУ. Па ипак, све манифестације амбивалентности у односима НАТО и Европске уније нису нарушиле ни концепцију ни примену ESDP. Оне нису, међутим, ни повећале ефикасност њихових мисија.

Преклапајућа надлежност Генералног секретаријата и Комисије ЕУ представља проблем за себе. Формална структура, оног што је намењено да превазиђе преклапање, даље је разрађена. Иако је за све одлуке у вези са управљањем кризом од ЕУ одговоран Савет ЕУ, Европска унија формирала је нове структуре за вођење административних процеса, директних операција, као и за координацију сарадње са НАТО, Уједињеним нацијама и другим мултилатералним институцијама: Одбор за политику и безбедност

¹⁶ Tander, H. E.: "Europe's commitment to development assistance", Proceedings of the conference on *'Europe in the World: the future of development in EU external relations'* organized by BOND, EADI and British Council Brussels, May 19, 2003, Brussels, p. 9.

¹⁷ Tandar (2003), *ibid*, pp. 9–10.

¹⁸ Ginsberg, R.H: Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability Expectations Gap, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, 1999, pp. 429–454.

¹⁹ Опширније у: Longhurst K. and Zaborowski, M. (eds.), *Old Europe, new Europe and the transatlantic security agenda*, Routledge, 2005, p. 17, 23.

(*Political and Security Committee – PSC/COPS*), који се састаје на нивоу амбасадора као припремно тело за Савет ЕУ, прати међународну ситуацију и помаже да се дефинишу политике у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, укључујући и ESDP. Одбор за политику и безбедност (PSC) припрема кохерентни одговор ЕУ на кризу и обавља политичку контролу и стратешко усмеравање операција.

Интервенцијом на Косову НАТО је преузео важну улогу у управљању кризом и очувању мира, уз могућност да одлучује да ли је интервенција неопходна, дозволи извршење војне интервенције, и одреди њен исход. Тако је, концептуално, НАТО трансформисан од војне силе у регионалну мултинационалну групацију са одговорношћу да одржава регионални поредак, чак и унутар граница држава које нису чланице. С тим у вези, Јап де Хоп Схефер недавно је изјавио: „Та промена се најјасније манифестује у операцијама НАТО. Данас је НАТО ангажован у операцијама и мисијама у Европи, на Блиском истоку, у Африци и, наравно, централној Азији – у чувању мира, обуци и образовању, логистичкој подршци и хуманитарној помоћи. За све те операције и мисије, стара парадигма више не служи као референтна тачка.“²⁰ Тај цитат говори много јер показује да ако Уједињене нације не би подржале акцију, био би довољан Савет НАТО, док ограничења изражена старим терминима, као „у оквиру подручја“ и „ван подручја“ више не важе. Последице су далекосежне и за неке, чак, запањујуће. Да будемо конкретнији, трансформацију НАТО од војне алијансе у политичког арбитра за тај регион и, напослетку, као замену за Уједињене нације многи су, а нарочито Русија, видели као директну претњу својим интересима. Са америчке тачке гледишта, преобликовање региона – од рата на Косову преко експанзије НАТО до размештања ваздухопловних база САД у централној Азији – представљало је логичан наставак распада Совјетског Савеза. Био је то покушај да се регион стабилизује, повећа његов просперитет и безбедност и да се интегрише у глобални систем. За Русију је то значило даљи продор у њену интересну зону. Након понижења које је донела деценија постсовјетског хаоса и фрустрације због покровитељског става Запада, Русија упућује сигнале да се више неће устручавати да употреби силу како би повратила свој статус суперсиле.

Будући да Уједињене нације нису више основни мултинационални мировни субјекат, иако је НАТО преузео ту улогу у региону и намеравао да се прошири свуда око Русије, бојазни Русије су ублажене. Русија се осећала угроженом због експанзије НАТО ка Истоку и реалне могућности за вероватан улазак Грузије и Украјине у чланство Алијансе. Након окончања недавних непријатељстава у Грузији, Москва је сада замрзла односе са НАТО у неколико области, у знак протеста због подршке Запада Грузији. Затим, на-

²⁰ Scheffer, Jaap de Hoop: „*Managing Global Security and Risk*“, говор секретара НАТО на годишњој конференцији IISS. <http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070907a.html>

падом на Грузију и признавањем њених отцепљених области, Русија је озбиљно угрозила односе са Западом и довела у питање своје будуће чланство у неколико западних политичких и правних тела, као што су Савет Европе и Организација за европску безбедност и сарадњу и суспендовала своју сарадњу са НАТО. У сваком случају, упад Русије у Грузију, након чега је уследило признавање отцепљених области Грузије – Јужне Осетије и Абхазије, означио је дефинитиван преокрет у односима Русије и Запада.

Европска унија као глобални играч. Глобалне претње у свету у којем живимо нису више јасна питања рата и мира него, пре свега, питања тероризма, трговине и енергије. Стога, институције ЕУ – чије се полуге моћи сада крећу од финансијске и економске политике преко хуманитарне помоћи до војних питања – данас су у све бољој позицији него њени амерички пандани. Намера није да се наговести да је НАТО сувишан, него да је у 21. веку очигледно непримењено носити терет застареле дефиниције трансатлантске алијансе и успешно излазити на крај са савременим безбедносним изазовима за које није структуриран. Време је, према томе, да се тој институцији укаже част тиме што ће бити реструктурирана како би пружила битни аспект солидног трансатлантског односа: снажну војну моћ која је потребна у конфликтним ситуацијама, као и да се подупру трансатлантски интереси у преговорима са трећом страном. Дакле, НАТО мора престати да буде поприште спорова, јер му то наноси штету тако што слаби његов кредибилитет у очима противника, као што је Русија.

Данас, када се Русија враћа на глобалну политичку сцену, ЕУ настоји да артикулише властиту спољну политику независну од њеног атлантског партнера, а САД јачају свој милитаризам, тензија је поново у порасту и опет се загрева Балкан чак и пре него што се појавила икаква шанса да се ситуација смири. Након тога, ESDP је демонстрирала велико јединство при противљењу војном ангажовању Русије у Грузији, као и признавању Јужне Осетије и Абхазије. Реакција ESDP заснивала се на регионалном приступу, мада дефиниција онога шта представља један регион није тако очигледна (улазак НАТО у Авганистан). Без обзира на мотив и/или оправдање за противљење руском уплитању из моралних, хуманитарних или стратешких разлога, земље ЕУ чврсто и једногласно осудиле су интервенцију у Грузији и захтевале заштиту трансатлантске заједнице, иако њихов територијални интегритет није био доведен у питање. Доња граница је била, да би ћутање и неделовање угрозили сам концепт нове, неподељене и мирољубиве Европе.

Србија између ESDP и НАТО

Иако НАТО почиње да се активније ангажује у разматрању функционалних питања безбедности (на пример, пролиферације оружја, тероризма, управљања кризом) која превазилазе традиционалне географске поделе,

повећава се значај Балкана као природне сфере за деловање на прагу Европске уније. Однос ESDP и НАТО еволуирао је током ове деценије, а то има утицаја на Балкан, а поготово на Србију. Изгледу за улазак у чланство ЕУ, велико финансијско и политичко ангажовање ЕУ и јаке мисије ESDP помогли су да се током последње деценије успостави мир и стабилност на западном Балкану, укључујући и Србију. У ширем смислу, НАТО преузима нове улоге на местима као што је Балкан иако је улога те организације у промовисању демократије ограничена стратегијским разлозима и његовим традиционалним геополитичким приступом у којем се безбедност, у многоме, састоји од војне одбране територије; индиректних пропратних појава других циљева и реформе одбране. Стабилност Балкана учвршћена је последњих неколико година упркос неуралгичним тачкама, које лако могу да поново изазову насиље у региону.

Партнерство са НАТО – у форми пуноправног чланства или *Споразума о Партнерству за мир* – и са ЕУ, пресудно је допринело консолидацији у региону Балкана и имало за последицу знатна војна и финансијска улагања.²¹ У случају Србије, та намера се снажно одразила у реформи војске, која се умногоме сматра једином институцијом у Србији где је, у последње две-три године, остварен напредак у смислу промене српске стратешке културе и њеног прилагођавања савременим потребама земље. Потписивање Програма Партнерство за мир (ПЗМ) означило је велики напредак. С тим у вези конзервативни блок настоји да опструира ту „тиху“ реформу у војсци. Штавише, опасност од одуговлачења или анулирања те нове тенденције још „виси у ваздуху“. Улазак Русије на балканску сцену само је долио гориво у очекивања конзервативних слојева у академским круговима, цркви и војсци да ће се зауставити процес европеизације Србије.

Важно је подсетити се, када је Србија позвана да се придружи Програму ПЗМ на Самиту у Риги, децембра 2006, заједно са Босном и Херцеговином и Црном Гором, још није била испунила све предуслове за придруживање тој безбедносној асоцијацији, али државе чланице НАТО дошле су до закључка да би са становишта колективне европске (и чак глобалне) безбедности и, што је значајно, са становишта регионалне безбедности, било боље „увићи Србију у систем колективне безбедности“.²² Међутим, да би постала пуноправни активни партнер, Србија мора остварити извесне политичке, економске и војне циљеве како би осигурала допринос безбедности

²¹ На Самиту у Солуну 2003, ЕУ је одлучила да свим балканским земљама пружи могућност за придруживање.

²² У складу са тим позивом и одлуком Владе Србије, председник Републике Србије Борис Тадић потписао је у Бриселу, 14. децембра 2006, Оквирни документ који је омогућио Србији да постане пуноправни члан Програма ПЗМ. Презентациони документ који је министар спољних послова Вук Јеремић изложио у седишту НАТО, 5 септембра 2007, такође подржава учешће Србије у Програму ПЗМ у складу са њеним финансијским, материјалним, људским и другим ресурсима.

Алијансе – наравно, то ће и њој користити. С тим у вези, она мора да усклади механизме сарадње са започетим реформама и расположивим ресурсима за изградњу нових капацитета и способности. За разлику од презентационих докумената других земаља у региону, с једне стране, Акциони план за индивидуално чланство (*Individual Partnership Action Plan – IPAP*) Србије не предвиђа њено чланство у НАТО, што, с друге стране, искључује могућност учешћа Србије у Акционом плану за учлањење (*Membership Action Plan – MAP*),²³ као механизму за свеобухватан скуп припрема у процесу пријема једне земље у НАТО. Чак и након дугог активног учешћа у ПзМ, процес пријема у MAP може се покренути само након што се у Србији донесе јасна политичка одлука за улазак у НАТО, што подразумева дуг период припрема које уопште не морају да заврше уласком у чланство. У протеклих осам година Србији суседне земље направиле су важне кораке у правцу евроатлантских интеграција: Хрватска и Македонија су земље кандидати за чланство у Европској унији, Албанија и Црна Гора су потписале Споразуме о стабилизацији и придруживању (*Stabilization and Association Agreements – SAA*) са ЕУ, Босна и Херцеговина је парафирала SAA са ЕУ. Све земље у региону су чланице НАТО Програма Партнерство за мир.

Након приступања Програму ПзМ Влада Србије показала је да није спремна да поштује правила игре.²⁴ Наиме, била је обавезна да брзо потпише скуп докумената са НАТО како би партнерство Србије и НАТО учинила правоснажним. Међутим, тек након осамостаљења Црне Горе, Војска Србије увела је многе промене, не само формалне природе или организационо-формацијске, него доктринарне, професионалне и друштвено-политичке, а резултати су били закони и веома значајни стратегијски и доктринарни документи који су започети (Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране, Доктрина Војске Србије, Дугорочни план развоја система одбране).²⁵ Одмах након формирања *Савета за националну безбедност*, само четири дана после Нове године (2008), Народна скупштина наставила је

²³ Акциони план за учлањење (MAP) намењен је да помогне земљама–партнерима које желе да постану пуноправне чланице НАТО око припрема тако што обезбеђује оквир који омогућава НАТО да им усмери помоћ и практичну подршку у погледу свих аспеката чланства у њему.

²⁴ Видети: Helsinki Committee For Human Rights In Serbia, *Self-Isolation – reality and the goal annual report: Serbia 2007*, (Хелсиншки комитет за људска права у Србији, *Самоизолација – стварност и циљ, годишњи извештај: Србија 2007*, стр. 170. и 171. Војска Србије је коначно 15. фебруара 2007. обележила свој „први рођендан“ у складу са најновијим календаром војних и националних празника. У складу са позивом и одлуком Владе Србије, председник Републике Србије Борис Тадић потписао је у Бриселу, 14. децембра 2006, *Оквирни документ*, који је омогућио Србији да постане пуноправни члан ПзМ. *Презентациони документ* потписао је српски министар спољних послова Вук Јеремић, тек 5. септембра 2007. године.

²⁵ Важност поменутих закона најбоље се одражава у чињеници да њиховим ступањем на снагу (1. јануара 2008) многи, застарели закони и измене и допуне постају неважећи. Нацрти Закона о одбрани и Закона о Војсци постављени су на сајт Министарства одбране још 1. августа 2007. године.

јетку кампању против НАТО и Запада и донела документ колоквијално назван – *Резолуција о војној неутралности Србије*. Цена тог промишљања јесте прилично висока, на економском и на безбедносном плану.²⁶

Демократску транзицију Србије угрожавају многе блокаде које воде ка самоизолацији, а истовремено се подстиче концепција „неутралне“ Србије са ослањањем на Русију. Прича о неутралности само је димна завеса за велики део њене политичке и пословне елите која није стварно вољна да се придружи Европи већ је, уместо тога, спремна да жртвује будуће место Србије у њој. Опозиција најављује да ће наставити расправу против сваког корака који предузме Влада на путу пријема Србије у ЕУ и опструирати кретање Србије ка ЕУ, било да се ради о *Споразуму о стабилизацији и придруживању (SAA)*, или даљој сарадњи са Међународним трибуналом за злочине у бившој Југославији (*ICTY*) или било коју другу прилику „да постане најновија периферија империје која умире“. Они такође потхрањују тенденцију ка самоизолацији и ксенофобији. Будући да је још увек две трећине популације Србије против НАТО, садашња Влада мора да уложи енергију и опредељеност да разјасни становништву предности чланства у ЕУ и даље сарадње са НАТО и коначно превазиђе политичко и емотивно противљење.

До самог краја другог мандата Коштуничине владе, постојале су оштре поделе о томе да ли да се тражи коначни улазак у чланство НАТО и/или у Програм ПЗМ. Иако је Војска тражила чвршће везе са НАТО, а поготово са САД, српске политичке елите снажно су се томе супротставиле због питања Косова. Парадоксално јесте да је Србија 2007, развила веома интензивну и разноврсну сарадњу у војној сфери са САД, док је Влада Србије (и већина у српском парламенту) била оријентисана ка Истоку, што се могло видети из њене изражене антизападне и антинатовске реторике и отвореног нагињања ка Русији. Због поменуте ситуације, постоји основана претња да наставак реформи Војске буде заустављен.

У том погледу требало би да Србија учи од Хрватске.²⁷ Док су у току преговори о приступању НАТО, Хрватска спознаје колико су далеко током последњих година еволуирали споразуми о придруживању и институционалне структуре CFSP/ESDP. Она усклађује своју стратегију националне безбедности са стратегијом европске безбедности, подржавајући политику и ставове ЕУ и понудила је назнаке свог могућег доприноса стратешком документу –

²⁶ Министар Шутановац је изјавио: „Ако Србија треба да све своје суседе сматра непријатељима, онда би она морала да употреби знатан део БДП за опремање својих оружаних снага и да ангажује своје трупе. Нажалост, војна неутралност нас кошта више, али ако погледамо Аустрију, која се налази у средини Европе и такође је неутрална, а ипак успева да у потпуности искористи бенефиције које пружа ПЗМ, не видим никакав разлог зашто и ми не бисмо учинили то исто.“ Интервју министра одбране Републике Србије у дневном листу *Блиц*, Београд, 6. Август 2008. године.

²⁷ Хрватска се више од деценије припрема за чланство у ЕУ. Почела је са потписивањем SAA (2001), затим пријавом за чланство у ЕУ (2003) и коначно започињањем разговора о придруживању (2005).

Војне способности и главни цивилни циљ ЕУ у 2008 (*EU Military Capabilities and Civilian Headline Goal 2008*). Такође, она нуди логистичку подршку Операцији *Althea*. Своју кључну предност, тј. „додатну вредност“ за спољну политику ЕУ Хрватска види у томе – *шта* она може да понуди осталом делу западног Балкана, где активно развија билатералну и мултилатералну регионалну сарадњу. За Хрватску као кандидата за ЕУ, ESDP је представљао „застрашујућу нову област“, како је то неки говорник рекао. Процес скрининга био је веома поучан, те се Влада сада налази у интензивном процесу проучавања о механизмима и способностима које је потребно развити и значају координације рада разних министарстава, ван домена самог Министарства одбране. Обука за ESDP и међународне мисије су у току, а учешће у њима сматра се виталним доприносом реформи сектора безбедности и регионалној сарадњи.

Као и у другим балканским земљама, интеграција у Европску унију дефинисани је државни циљ за Србију. С обзиром на то, биће потребно задовољити политичке критеријуме ЕУ, али и јасну концепцију стратегије националне безбедности.

Будући да је Србија већ преузела много обавеза од ESDP и НАТО, њено политичко руководство још оклева да дефинише главне стратешке циљеве, наизглед профитирајући од привида оживљавања хладног рата и покушавајући да постигне нагодбе са обе стране, очито неуспешно. С времена на време, током последњих осам година Србија је преиспитивала своју сарадњу са НАТО доводећи у озбиљну сумњу више њене идеолошке, него практичне импликације као последицу властите унутрашње политичке борбе. У том погледу било је померања политичких ставова, док је Војска остављена да у тишини обавља свој задатак у складу са Програмом ПЗМ. Драгоцено време, ресурси, ентузијазам и посвећеност протраћени су од октобра 2000, а сву кривицу за то сноси српска политичка елита. У пракси, „две Србије“ опет бирају између евроатлантских и пансловенских интеграција, као да евроатлантске интеграције имају за Србију било какву одрживу алтернативу. И опет, Србија је пред важним раскршћем на путу свог развоја. Илузије о лажном суверенитету и самодовољности су потрошене, али српски националисти још упућују опасне политичке поруке, које разводњавају већинско опредељење становништва Србије за европске интеграције. Одлучност српских националиста јесте разумљива. Евроинтеграција за њих, у потпуности, значи губитак положаја и потискивање на маргине политичког процеса. Они могу да се осећају главним само у полузатвореној Србији која живи према националистичком слогану и изолује се од Европе. Последња тачка на крају ове линије размишљања мора да буде само још једна политичка инволуција, која клизи назад у пансловенску визију српства, парадигму коју традиционално подржавају националистички, популистички и радикални политички блок. Зато је за Србију опредељење за ESDP толико важно у једном апсолутно критичном моменту развоја односа Русије са Западом.

За Србију евроинтеграције према условима CFSP, доносе додатну безбедност, истакнутију улогу на међународној сцени, бољу дипломатску и конзуларну заштиту њених грађана у трећим земљама, а изнад свега могућност да са другим земљама чланицама ЕУ седи за „столом за доношење одлука“, дајући допринос ефикаснијим одговорима на изазове спољњег света. Могли бисмо рећи да би за српске националне интересе у већини случајева било боље да се „говори једним гласом“ са другим земљама чланицама ЕУ, него да остане „појединачни глас“ на међународној сцени. И на крају, али не и најмање важно, истакнуто место које *концепција људске безбедности* има у CFSP даје Србији додатни аргумент за давање предности ESDP, а не било којем другом безбедносном или војном савезу.²⁸

У противном, Србија ће бити изложена на милост и немилост *реал-политике* великих сила која се тренутно контекстуализује преобликовањем интересних сфера великих сила и оптерећена је „хладноратовским размишљањем“. Ако политичка воља српских владајућих елита за европске интеграције остане и даље амбивалентна и/или неодлучна, делом због трауматичне националне историје и ако Србија буде и даље седела на две столице, то би Србију претворило у инструмент политике великих сила (за које се, из разних разлога, у српској популацији сматра да пате од недостатка кредибилитета), при чему ниједна од њих нема нарочити интерес да помогне консолидацију српског друштва уместо што играју на карту њене поделе и тако доприносе процесу слабљења државе.

Ратом у Грузији Руси су добили мило за драго, за Косово и, што је још важније, поново су се наметнули као велика сила. Питање Косова помогло је Русији да једним ударцем постигне две ствари: да заштити своју утицајну сферу не само на Балкану, него и на својој периферији (ратом у Грузији и накнадним проглашењем независности две њене области, Јужне Осетије и Абхазије) и да покаже колико чврсто стоји, у погледу очувања националних граница када се ради о њеним интересима. Дакле, Косово представља са-

²⁸ Године 2003, објављен је још један важан документ који се односи на стратегију безбедности ЕУ: *A Human Security Doctrine for Europe (Доктрина људске безбедности за Европу)*. Иако није укључена у *Стратегију европске безбедности (European Security Strategy)* изричито као термин *human security (људска безбедност)*, та стратегија је заиста идентификовала опасности које могу да настану због лошег система власти, као на пример, корупција, злоупотреба моћи, слабе институције и недостатак одговорности. Наведена стратегија указала је на доктрину људске безбедности када је тврдила, да би „условљеност и циљне трговинске мере“ у трговинској политици и политици развоја ЕУ требало да буду *појачане* како би допринеле бољем систему власти преко програма ЕУ за помоћ у развоју. По европским условима, концепт људске безбедности резимиран је у реченици: то је „слобода за појединце од основних несигурности изазваних кршењем људских права“. Поборници доктрине људске безбедности за Европу разматрали су ту дефиницију, углавном, у погледу три основа: *моралном основу, правном основу и основу просвећених властитих интереса*. Cf. Barcelona Report (2004), *A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on European Security Capabilities*, London, p. 5, 9–10.

мо смоквин лист за њихово прекинуто присуство на Балкану након рушења Берлинског зида. Они сада не само да компензују то што су претходно пропустили да буду део мировне операције или део система одлучивања о Косову, него су, штавише, намећући поново свој утицај на Балкану и покушавајући да смање утицај НАТО у некадашњој Заједници независних држава (CIS), дали одговор на експанзију НАТО и дуготрајно искључивање Русије из процеса одлучивања. Тај закључак не представља ништа ново, осим ако то, с једне стране, није доказ да је руско руководство спремно за погоршање односа са НАТО и рачуна са подељеном реакцијом Старе Европе. С друге стране, да ли би то значило да ће Косово бити ближе Србији или чак да ће се вратити статус *quo ante*? Свакако, одговор би био негативан.

Међутим, то у ствари значи да ће амбиција Русије да подржи политику Србије према Косову даље дестабилизувати Србију. Поред тога, не само да би ПзМ било угрожено, заједно са великим напорима и енергијом које Министарство одбране улаже да задовољи тражене и професионалне критеријуме за приступање Програму, већ би и све оне године и енергија који су посвећени процесу приступања Србије том програму били изгубљени. То обухвата и све српске подсистеме националне безбедности – војску, полицију, обавештајне службе, који су били интензивно ангажовани у систему безбедности заснованом на евроатлантским професионалним стандардима. Не узимајући у обзир и друге велике државне системе (као што су судство, образовање и тако даље), који су такође усклађени према стандардима ЕУ уз знатне напоре и тензије. Према томе, тај целокупни проблем требало би посматрати у широј перспективи недавне историје ангажовања НАТО чија су сукцесивна проширења увек била везана за испуњавање демократских предуслова код кандидата за чланство, док је техничка помоћ која је обезбеђивана према Програму ПзМ и другим програмима, била све више усмерена на реформу цивилно-војних односа. Таква тенденција била је, у сваком случају, корисна за политичку културу Србије и њену даљу демократизацију у складу са глобалним либералним пројектом – са западним принципима о одговорној власти, фер изборима и владавини закона и слично.

Сада када је Косово једнострано прогласило независност припремљен је терен за нове тензије између Русије и Запада и могућу нестабилност на Балкану. У суочењу са обновљеном неизвесношћу на Балкану, од велике помоћи био би заједнички трансатлантски став о том питању, зато што према Резолуцији 1244 Уједињених нација НАТО и даље поступа као заштитна сила за Косово, на којем тренутно има више од 16.000 војника из 37 земаља. У том погледу важно је да ЕУ сматра Косово својом утицајном сфером, а чак и пре проглашења независности Европљани су оформили административно тело за управљање Косовом. Европљани су, преко Европске уније, микроуправљањем одредили датум проглашења независности. Још од

1999, НАТО је на Косову. Ако се ситуација размотри из те перспективе, намеће се закључак да Влада Србије може да бира или да се реформише на прави начин или да изгуби сарадњу са ЕУ и Сједињеним Државама. Предност таквог приступа јесте у томе да Србија схвати која је њена улога као спољњег актера с обзиром на ESDP. А каква би то улога уопште и могла да буде када у овом моменту НАТО има више од 200.000 војника у суседним земљама, да и не помињемо опрему коју поседују. Да будемо конкретнији, у НАТО су – пет милиона Хрвата, Словенија, седам милиона Албанаца, Мађарска и Румунија. Према томе, НАТО већ контролише Балкан. Србија има много разлога да подржи ESDP, као истинског партнера за своју „безбеднију европску будућност“.