

ДЕСЕТ ГОДИНА ЕВРОПСКЕ ПОЛИТИКЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ОДБРАНЕ И ПРОМЕНЕ УСТАНОВЉЕНЕ ЛИСАБОНСКИМ СПОРАЗУМОМ

Светлана Ђурђевић-Лукић*

Институт за међународну политику и привреду, Београд

У раду се анализира развој Европске политике безбедности и одбране (ЕПБО) у првих десет година њеног постојања, као и главне промене уведене Уговором о Европској унији из Лисабона, а у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП). У формулисању заједничке спољне политике и појединачним мисијама и операцијама ЕПБО постигнут је неједнак успех. Са институционалним побољшањима које доноси Лисабонски уговор, ЕУ ће моћи да спроводи кохерентнију политику у тој области, мада су главне одлике међувладине процедуре одлучивања задржане. Ангажман земаља нечланица ЕУ у ЗСБП и ЕПБО, као њеном важном делу, значајан је не само као допринос формирању „европске стратешке културе“, већ и због практичног учешћа и сагледавања функционисања ЕУ. Подршка неутралних чланица ЕУ клаузулама о солидарности и узајамној одбрани додатни је разлог да Србија активније приступи разматрању те политике.

Кључне речи: *Европска политика безбедности и одбране, Заједничка спољна и безбедносна политика, Уговор из Лисабона, Петерсбершки задаци, Европска стратегија безбедности, нечланице ЕУ у ЗСБП.*

Увод

Поводом десет година од успостављања Европске политике безбедности и одбране (јуна 1999. године) појавиле су се различите оцене њених досадашњих резултата. Истовремено, Уговором из Лисабона, који ће одређивати институционалну организацију Уније у догледној будућности, уведене

* Мр Светлана Ђурђевић-Лукић, истраживач сарадник, svetlana@diplomacy.bg.ac.rs. Рад је део пројекта који је финансирао Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

не су неке новине на плану Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП, енг. *Common Foreign and Security Policy, CFSP*), чији је саставни део ЕПБО. Међутим, давно постављено питање да ли је ЕУ ефикасан међународни актер – у погледу способности да донесе колективне одлуке и да утиче на догађаје, односно колико су стварни капацитети за заједничко деловање у складу са очекивањима од ЕУ у глобалној политици – и даље је актуелно.¹

У овом раду, након увода о развоју међународне улоге Европске економске заједнице / Европске уније, дат је преглед развоја Европске политике безбедности и одбране. Посебна пажња посвећена је оценама њених резултата и учешћу земаља чланица ЕУ. У другом делу су приказане главне промене које се тичу ЗСБП/ЕПБО, уведене Лисабонским споразумом. Тиме се даје допринос сагледавању тих политика у тренутку када аутор очекује да ће се, сходно стратегији придруживања Европској унији и Стратегији националне безбедности, у Србији још директније дискутовати и подржавати те политике, укључујући и учешће у мисијама које ЕУ спроводи у оквиру Европске спољне и одбрамбене политике.

Ка Заједничкој спољној и безбедносној политици

Једно од кључних питања развоја Европске уније јесте како ширење и продубљавање њених функција утиче на њено глобално спољнополитичко и безбедносно позиционирање и утицај? Прва фаза постојања Европске заједнице за угљ и челик / Европске економске заједнице, до почетка седамдесетих, у том погледу се карактерише као *међународно присуство*, што је вид разноврсног спољњег утицаја који, иако прилично хаотичан и неартикулисан, бива препознат од других актера као значајан у психолошком и оперативном смислу.²

Други период отпочео је редовним састанцима министара спољних послова земаља чланица од 1970. године, након тзв. Давињоновог извештаја. Њиме су као циљеви постављени хармонизација позиција, консултације и, када је неопходно, заједничке акције, а као инструменти полугодишњи састанци министара спољних послова и састанци политичких директора тих министарстава четири пута годишње. Ти механизми појачавани су од 1973. године, наступом преко заједничких позиција (енг. *Common Positions*). Успоставља се мрежа споразума са појединачним земљама и групама држава,

¹ Christopher Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No.3, 1993, pp. 305–328.

² David Allen and Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", *Review of International Studies*, Vol. 16, No. 3, (1990), pp. 19–38; Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *op.cit.*; Filip Ejodus, "Razvoj spoljnih odnosa EU od međunarodnog prisustva do zajedničke spoljne politike", *Međunarodna politika* br. 1132 (2008), str. 32–43.

инструменти за трансфер финансијске и техничке помоћи другим земљама, укључујући Европски развојни фонд, као и услови за физичко присуство представника ЕЗ ван територије држава чланица (*ad hoc* или трајнији посматрачи, делегати/делегације и др.).³ Улога ЕЕЗ у том периоду често се означава као *међународно деловање*. Таква карактеризација врши се на основу дефиниције да ентитет може бити сматран међународним актером ако га је могуће посматрати одвојено (енг. *delimited*) од других и од окружења, ако је аутономан, и ако поседује одређене структуралне предуслове за деловање на међународном нивоу.⁴ Постојећа пракса је кодификована и утврђена као Европска политичка сарадња (енг. *European Political Cooperation, EPC*). У *Single European Act* из 1986. наводи се обавеза земаља чланица да се консултују, да настоје заједнички да формулишу и примењују европску спољну политику и да се суздрже од националних одлука које ће утицати на ефективност заједничких позиција у међународним односима или са међународним организацијама.⁵

На то су се надовезивали заједнички циљеви.⁶ С обзиром на то да је европска политичка сарадња била, углавном, реактивна и без механизма за координирану акцију након договорених политичких изјава, у трећој фази, од Уговора у Мастрихту 1992. године, ЕУ почиње конкретније да артикулише своју спољну политику успостављањем Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП, енгл. *Common Foreign and Security Policy, CFSP*).⁷ Циљеви ЗСБП су да развије и консолидује демократију и владавину права, поштовање људских права и слобода, чување заједничких вредности, фундаменталних интереса и независности Уније, јачање безбедности ЕУ и њених чланица у свим аспектима, очување мира и јачање међународне безбедности у складу са Повељом УН, начелима Завршног акта из Хелсинкија и циљевима Париске повеље, и промовише међународну сарадњу.⁸ Након тога је наглашавана потреба постепеног и прагматичног развоја ЗСБП, а као најзначајнији су навођени развијање активне политике ради испуњења

³ Richard G. Whitman, "Developing capabilities reducing expectations: The rebirth of civilian power Europe?", paper presented at European Community Studies Association Sixth Biennial International Conference, Pittsburg, June 1999; доступно на: http://aei.pitt.edu/2422/01/002516_1.pdf

⁴ Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", op.cit, cf. Sjöstedt, Paul Taylor, "The European Communities as an Actor in International Society", *Journal of European Integration*, Vol. VI (1982), No. 1, pp. 7-41.

⁵ The Single European Act, Title III, Feb 1986. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2/86.

⁶ Детаљније у: Ejđus, "Razvoj spoljnih odnosa EU", op. cit.

⁷ Увођењем ЗСБП и сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова успостављена је такозвана стубовска структура, с тим што су та два стуба функционисала као међувладина сарадња, за разлику од области *комуниитаризације*.

⁸ The Treaty on European Union, Title V, Article 11, *Official Journal* C 191 of 29 July 1992. Уговори су доступни на српском у: *Уговор о Европској унији: Рим-Мастрихт-Амстердам*, превео и приредио др Душко Лопандић, Београд, 1999.

интереса свих чланица ЕУ, јединственост и конзистентност у спољњем деловању, ефективност у процесу доношења одлука, њихов обавезујући карактер, јединственост презентације политике ЕУ спољашњем окружењу и њена видљивост као субјекта на међународној сцени.⁹

Уједињење Немачке довело је до притиска за јачом европском интеграцијом како би њоме Немачка још чвршће била увезана у европске структуре.¹⁰ Распадом Совјетског Савеза умањена је војна претња са истока, а тиме и велика зависност од САД у погледу безбедности. Међутим, отварања су се нова безбедносна питања. Распад Југославије и велики сукоби у непосредном суседству ЕУ, а касније и политика проширења на исток, чинили су промењени глобални и регионални контекст у којем се ЕУ нашла.¹¹ Са завршетком хладног рата, створен је простор за велику дебату о новим стратешким правцима, током које су разматране разноврсне опције.¹² Европљани унутар ЕУ постали су спремнији да снажније наступају на међународној сцени, као и да превазиђу одређени табу у вези са њиховим ангажовањем на плану одбране, односно добровољним одрицањем од преузимања војних надлежности.¹³ Чланом 17. Уговора о Европској унији из Мастрихта предвиђена је могућност постепеног формулисања заједничке политике одбране која може временом довести до заједничке одбране, односно изражена намера да се превазиђе статус искључиво цивилне силе.

Током деведесетих формулишу се заједничке стратегије према одређеним регионима, државама или питањима. Уговором из Амстердама предвиђено је унапређење Заједничке спољне и безбедносне политике, укључујући успостављање функције високог представника, са јединицом за планирање и рано упозоравање, а у надлежност ЕУ пребацују се тзв. Петерсбург-

⁹ Видети нпр. The European Council, Brussels, 29 October 1993, I.4, *Bulletin of the European Communities* No. 10/1993.

¹⁰ Треба нагласити значај француско-немачке билатералне сарадње у претходном периоду која је водила стварању Француско-немачког одбрамбеног савета 1989. године, а затим и до формирања Француско-немачке бригаде. Она је оперативна од октобра 1991. и постала је основа Еврокорпуса створеног 1992. Детаљније у: Ivona Lađevac, Dejan Gajić, „Bezbednosne inicijative Evropske unije u regionu Zapadnog Balkana“ у: Dragan Đukanović (ur.), *Savremeni međunarodni izazovi: globalna i regionalna perspektiva*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 345–64.

¹¹ Andrew Cottey, *Security in the New Europe*, Palgrave Macmillan, 2007, p. 81.

¹² Jolyon Howorth, *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge? Chaillot Paper* No. 43, European Union Institute for Security Studies, Paris, November 2000, p. 14.

¹³ Почетком педесетих година постигнута је својеврсна нагодба између западноевропских држава и САД о употреби војних средстава у спољној политици. НАТО, Западноевропска унија (*Western European Union*, WEU, која је имала сасвим периферну улогу) и националне државе треба да брину о европској безбедности и војним безбедносним димензијама, а Европска заједница да представља потпуно цивилну институцију. Anne Deighton, “The European Security and Defense Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4 (November 2002), pp. 719–41. Упоредо са Уговором о успостављању Европске заједнице за угаљ и челик постојао је и план о стварању *European Defence Community*, али га је одбила Народна скупштина Француске.

шки задаци. Као основни инструменти наводе се утврђивање начела и општих смерница за спровођење ЗСБП, одлучивање о заједничким стратегијама, усвајање заједничких акција и заједничких ставова, као и јачање систематске сарадње држава чланица у вођењу политике.¹⁴

Успостављање Европске политике безбедности и одбране

Уговором из Амстердама предвиђа се подршка заједничкој политици одбране, и наглашава да ће успостављање ЗПБО у оквиру ЕУ бити компатибилно са НАТО (проширени чл. 17). Постепено формулисање заједничке политике одбране почиње иницијативом две важне чланице. Француска и Британија, које су себе пројектовале као поседнике тврде силе, решиле су, великим делом услед „траума“ из Босне и горких поука извучених на Балкану, да потпишу Декларацију из Сент Малоа којом је донета одлука да оставе по страни своја неслагања и покрену европску одбрану.¹⁵ Заједничка декларација, усвојена у децембру 1998, наглашава да ЕУ мора имати „капацитет за аутономну акцију подржан кредибилном војном силом, средствима да се она употреби и спремношћу да то уради као одговор на међународне кризе“.¹⁶

Декларација се објашњава као тачка сусрета два правца развоја. С једне стране, француски став према НАТО је еволуирао након успостављања тесне сарадње са британским трупама у Босни,¹⁷ и улога НАТО сагледана као мање важна од оспособљавања Европе да делује аутономно у војној сфери.¹⁸ С друге стране, нова британска лабуристичка влада сматрала је да само преко ЕУ европска војна средства могу јачати и тако се спречити растућа неравнотежа између ЕУ и САД и очувати трансатлантски савез.¹⁹ Како је одлучено да Британија остане ван Европске монетарне уније, иницијатива на плану безбедности представљала је згодну прилику за демон-

¹⁴ Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, Official Journal C 340, 10 November 1997, Article 12.

¹⁵ Alvaro de Vasconcelos, "Introduction – 2020: Defence beyond the transatlantic paradigm", u: Alvaro de Vasconcelos (ed.) What ambitions for European defence in 2020, ISS, Paris, November 2009, pp. 15–26.

¹⁶ Joint Declaration Issued at the British-French Summit, St-Malo, France, 3–4 December 1998. Текст доступан у: Jolyon Howorth, European Integration and Defence: The Ultimate Challenge? op. cit. Даљи преглед се делом наслања на Svetlana Đurđević-Lukić, „ESDP at Ten, the Lisbon Treaty and Serbia's Security Policy“, Review of International Affairs, Vol. LX, No. 1136 (October-December 2009), pp. 46–61.

¹⁷ Robert P. Grant, "France's New Relationship with NATO", Survival, Vol. 38, No. 1, 1996, str. 58–80.

¹⁸ Anne Deighton, The European Security and Defence Policy, op. cit, str. 726.

¹⁹ Jean-Yves Haine, "An historical perspective" in: Nicole Gnesotto (ed.) EU Security and Defence Policy: The first five years (1999-2004), EU Institute for Security Studies, Paris, 2004, pp. 35–53.

стрирање лидерства Британије у Европи и на глобалној сцени, што је била намера премијера Тони Блера од доласка на власт.²⁰

Конфликт на Косову и Метохији допринео је брзој европеизацији Декларације из Сент Малоа. Немачка је, као председавајући ЕУ, радила на трансформацији те билатералне иницијативе у европску реалност и на промени европског *идентитета* одбране у европску *политику* безбедности и одбране.²¹ На састанку Европског савета, у јуну 1999. у Келну, ЕУ-15 је одлучила да успостави „Заједничку европску политику безбедности и одбране“. Државе чланице су изјавиле да ће: „... Европска унија у потпуности играти своју улогу на међународној сцени. У том циљу ми намеравамо да Европској унији препустимо неопходна средства и капацитете како би она преузела своје одговорности на плану заједничке европске политике у области безбедности и одбране... Унији мора бити омогућено да делује самостално, уз подршку кредитбилних војних снага, средства којима ће се доносити одлуке да се она употребе, и спремност да то учини како би се реаговало без штете по акције НАТО“.²²

Циљ је био да Унија буде спремна за „спречавање читавог дијапазона конфликта и извршавање задатака везаних за управљање кризама“, тако да је пажња прво била усмерена на средства која су неопходна за ефективно управљање кризама: могућност распоређивања трупа, одрживост, интероперабилност, флексибилност, мобилност, могућност опстанка, команда и контрола.²³

Комисија, коју су подржале неутралне земље, разрадила је пројекат из Сент Малоа, и он се даље пренео и на важне цивилне аспекте, као што је одржавање реда (енг. *policing*).²⁴ Европски савет је у Хелсинкију први пут поставио оперативне захтеве објављујући главни циљ (енг. *Headline Goal*). Изнета је решености ЕУ да подстиче развој војних снага које се брзо могу разместити (енг. *Rapid Reaction Forces*) кроз добровољне, али координисане доприносе чланица. Наложено је успостављање нових тела која ће омогућити одлучивање о операцијама, неопходну политичку контролу и стратешко управљање.²⁵ У јуну 2000. Европски савет је начинио листу четири при-

²⁰ Anne Deighton, "The European Security and Defence Policy", op. cit, str. 725, наводи и да „су постојали страхови у Британији ... да САД могу у будућности имати председника који ће бити више изолационистички оријентисан, као и да НАТО није успео да се на задовољавајући начин прилагоди и реагује на рат на Балкану у првој половини деценије“.

²¹ Jean-Yves Haine, "An historical perspective", op. cit, p. 43. Француско-немачки савет одбране је маја 1999. предложио да се Еврокорпус стави на располагање ЕУ за операције управљања кризама.

²² European Council, Cologne, 3–4 June 1999, Annex III – Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence; www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an3.

²³ Jean-Yves Haine, "An historical perspective", op. cit, str. 44–45.

²⁴ Anne Deighton, "The European Security and Defence Policy", op. cit, str. 726.

²⁵ *Presidency Conclusions, Helsinki European Council*, 10–11 December 1999, ANNEX IV. Presidency Reports to the Helsinki European Council on "Strengthening the Common European Policy on Security and Defence" and on "Non-military crisis management of the European Union", доступно на Интернету: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_en.htm

оритетне области развоја конкретних капацитета. То су: полиција, јачање владавине права, цивилна управа и цивилна заштита, и донео је кључне одлуке о цивилном управљању кризама.²⁶ На заседању Европског савета у Ници заокружено је стварање неопходних инструмената за самосталне акције, усвајањем детаља око састава, компетенција и начина деловања структуре за доношење одлука.²⁷ Утврђени су каталози који идентификују капацитете и обавезе које су државе чланице преузеле за извршавање задатака ЕУ.²⁸ Уговором из Нице разрађене су и одредбе о спољној и безбедносној политици, одлучено о преношењу оперативне улоге ЗЕУ на Европску унију и донета Декларација о ЕПБО.²⁹

Утицај „рата против тероризма“ на европску спољну и безбедносну политику такође је био значајан. Не само да је ЕПБО проширена тако да може да укључи борбу против тероризма, већ је након 11. септембра 2001. дошло до продубљавања и „секуритизације“ европске спољне и безбедносне политике.³⁰ Ширење се огледа у знатнијем ангажовању ЕУ у управљању кризама и послератној обнови на глобалном нивоу, које повремено има форму изградње држава (енг. *state-building*). Продубљивање је представљено кроз појаву групе земаља ЕУ, такозваних предводника, које имају водећу улогу у решавању дипломатских криза и више су посвећене управљању кризама и војним питањима ЕУ. Сматра се и да је 11. септембар довео до убрзавања трендова који воде ка стварању нових веза између домена који су до краја деведесетих година сматрани одвојеним – унутрашње и спољне безбедности, и безбедности и развоја.³¹ Терористички напади на циљеве у САД додатно су нагласили велику промену безбедносних претњи у односу на хладноратовски период и неопходност *трансформације* система одбране и безбедности, не само у посткомунистичком свету, већ и на Западу.

²⁶ Детаљније у: Ana Jović-Lazić, Lađevac Ivona, „Izgradnja bezbednosne strukture Evropske unije i NATO“ у: *Aktuelna pitanja iz međunarodnih odnosa*, dr Nevenka Jeftić (прir.), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, стр. 75–108.

²⁷ То су Political and Security Committee, Military Committee и Military Staff. Presidency Conclusions, Council of the European Union, Nice, 7–9 December 2000. Annex VI: Presidency Report on the European Security and Defence Policy.

²⁸ *Helsinki Headline Catalogue and Helsinki Force Catalogue* for Nov 2000 Capability Commitments Conference. Cf. *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, Directorate-general for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, (DGExPo/B/PolDep/Note/2006_146) 12 September 2006.

²⁹ „Declaration on the European Security and Defence Policy“, *Official Journal of the European Communities*, Brussels, 2001.

³⁰ Giovanna Bono (ed.), *The Impact of 9/11 on European Foreign and Security Policy*, ASP-VUB, Brussels, 2006.

³¹ *Ibidem*, pp. 14–15.

На састанку на врху у децембру 2001. покренут је Европски акциони план за развој способности (енг. *European Capability Action Plan*, ЕСАР). Шефови држава и влада тада су изјавили да је ЕУ способна да води операције управљања кризама.³² Та оцена је проширена у мају 2003. године, када је Савет за опште послове и спољне односе саопштио да је „садашња војна оцена војних капацитета ЕУ таква да ЕУ поседује оперативну способност за пун обим Петерсбершких задатака, уз признавање лимитираности и ограничености мањкавостима које су утврђене“.³³

Спровођење ЕПБО

Прве мисије у оквиру ЕПБО отпочеле су 2003. године: полицијска мисија ЕУ у Босни и Херцеговини (енг. *European Union Police Mission*, EUPM), од око 200 међународних полицајаца, прва војна операција ЕУ у Македонији (Конкордија, преузета од НАТО), са око 300 војника и мандатом да штити посматраче ЕУ и ОЕБС; и прва војна операција ван Европе без опреме и капацитета НАТО у Демократској Републици Конго (Артемис).³⁴

Спровођењем ЕПБО, како је нагласила Алисон Бејлис, створена је могућност да се искористи европска компаративна предност у управљању кризама: да се истовремено употребљавају војни ресурси за решавање кризе са другим – дипломатским, хуманитарним и економским средствима – о чему би се одлуке доносиле у једном центру. Међутим, постојале су и одређене непогодности, почевши од чињенице да се ЕУ кретала у простору који је НАТО такође желео да заузме.³⁵ Друго, фокус на *ad hoc* интервенцијама у управљању кризама значио је да Европа развија капацитете пре него што је креирала политику о томе када и како да интервенише.³⁶

На то је делимично одговорено Европском стратегијом безбедности (енг. *European Security Strategy*, ESS) коју је предложио високи представник за ЗСБП Хавијер Солана 2003. године, а којом је створен стратешки оквир

³² *Presidency Conclusions, European Council, Meeting in Laeken, Brussels, 14 and 15 December 2001.*

³³ Nicoletta Pirozzi and Sammi Sandawi, *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?* Istituto Affari Internazionali, June 2009.

³⁴ Детаљније о ангажовању снага ЕУ на Западном Балкану у: Ivona Lađevac i Dejan Gajić, „Bezbednosne inicijative Evropske unije u regionu Zapadnog Balkana“ op.cit.

³⁵ Мада, у том смислу, постигнути су договори на министарском састанку НАТО у Берлину 1996. године, допуњени на Вашингтонском самиту НАТО, марта 1999, тзв. формулом Берлин Плус. Дступно на: <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p.96-0643.htm> и на: www.nato.int/docu/comm/1999/9904-wsh/9904-wsh.htm. Cf. Alyson J.K. Bailes, “The Institutional Reform of EDSP and Post-Prague NATO” *International Spectator*, Vol. 38, No. 3 (July-September 2003), pp. 31–46. Овде се не улази у детаљну анализу односа ЕПБО–НАТО о чему је другде већ доста писано, укључујући: Драгана Дулић, „Интерес Србије у евроатлантским интеграцијама“, *Војно дело*, Год. LX (2008), бр. 4, стр. 33–49.

³⁶ Alyson J.K. Bailes, op. cit. p. 32–33.

спољне и безбедносне политике ЕУ, чије је ЕПБО саставни део.³⁷ У Стратегији је ЕУ први пут јасно утврдила спољашње претње и изазове: тероризам, ширење оружја за масовно уништење, регионалне сукобе, организовани криминал и пропале државе, што су сложене и међусобно повезане појаве, које замагљују линију између унутрашње и спољне безбедности. У Стратегији се наглашава напредак ЕУ ка кохерентној спољној политици и делотворном управљању кризама, али и потреба за још способнијом и активнијом ЕУ: развијање стратешке културе која подржава рану, брзу и, када је неопходно, снажну интервенцију; додавање посебне вредности развојем и војних и цивилних способности; превентивно деловање пре него што се ситуација у окружењу погорша; издвајање више средстава за одбрану и њихово делотворније коришћење; шири спектар мисија; потреба за већом кохерентношћу међу инструментима ЕУ и обједињавање спољне активности појединачних држава чланица.³⁸

У периоду од почетка примене ЕПБО до 2009. године ЕУ је ангажовала 23 мисије. У првим годинама оперативне фазе фокус је био првенствено на Балкану, који се, због своје географске близине и сталног латентно присутног потенцијала за кризу, и даље налази у центру европске пажње. Међутим, сматра се да је Европска унија доказала своју спремност да интервенише ван своје најдиректније географске и геополитичке сфере утицаја још од прве године од када је ЕПБО постала оперативна – у Демократској Републици Конго, након које су следиле мисије од Палестине до Ацеа, од Буркине Фасо до Грузије.³⁹ Наиме, за десет година ЕПБО, владе држава чланица ЕУ су у великој мери прошириле своју географску перспективу и различите опције деловања. Мисије су биле веома широког дијапазона, како у погледу циљева и задатака, тако и у погледу величине. Осим војних мисија, које заправо нису доминантне, спровођене су или се још спроводе мисије полицијске природе, пограничне, владавине права, мониторинга, као и мисије за реформу сектора безбедности, планирања и помоћи.⁴⁰ На пример,

³⁷ Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, "Introduction" u: Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)*, EU Institute for European Studies, Paris, 2009, pp. 13–16.

³⁸ European Council, *Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, 12 December 2003, Brussels. Доступан је српски превод *Безбедна Европа у бољем свету – Европска стратегија безбедности*, у издању ISAC Фонда, Београд, 2006.

³⁹ Nicoletta Pirozzi and Sammi Sandawi, *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?* Istituto Affari Internazionali, June 2009.

⁴⁰ Видети исцрпну анализу свих мисија у оквиру ЕПБО, односа са другим факторима, оперативне трендове унутар ЕПБО којима се наглашава и структурна снага, као и мањак европског ангажовања, у: Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999–2009)*, op. cit. Критичку оцену видети у: Muriel Asseburg and Ronja Kempin (eds), *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence – Critical assessment of ESDP Missions and Operations*, SWP, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, December 2009.

2008. највеће цивилне мисије ЕПБО су ангажоване на Косову и Метохији и Грузији и, први пут, поморска мисија чији је циљ био да се отерају пирати са обала Сомалије.⁴¹

Поред развоја војних капацитета и мисија, разне институције, механизми и тематске области успостављене су у оквиру ЕПБО: превенција конфликта; посредовање и дијалог; Европска одбрамбена агенција; Сателитски центар ЕУ; Институт ЕУ за студије безбедности; Колеџ за европску безбедност и одбрану; партнерство с НАТО и Уједињеним нацијама; заједничка стратегија ЕУ и Африке; медитерански партнери; систематско праћење људских права, родних проблема и деце погођених оружаним конфликтом; реформа сектора безбедности; борба против недозвољеног поседовања и промета малог оружја и лаког наоружања; размена информација мисија у оквиру ЕПБО и Европол, контакти са невладиним организацијама ...⁴² Узимајући у обзир искуство стечено у мисијама, неки концепти су и ревидирани, на пример, свеобухватни концепт ЕУ о мисијама за јачање полиције, а покренута су и важна питања, као што су сарадње актера који учествују у оквиру ЕПБО и правосуђа и унутрашњих послова, синергије између развоја цивилних и војних капацитета ЕУ, именовање мултинационалних снага и штабова који ће потенцијално служити за операције под вођством ЕУ.⁴³

За време француског председавања ЕУ је поставила нове, амбициозне циљеве – државе чланице су се договориле да израде националне планове како би се за кратко време мобилисали цивилни експерти, као што су они из редова полиције или судије. У оквиру Секретаријата Савета нови интегрисани директорат за планирање укључује експертизу и о цивилним и о војним операцијама.⁴⁴

Ограничења и изазови

Поделе у погледу поимања Заједничке спољне и безбедносне политике присутне су и у оквиру ЕУ и у оквиру академске заједнице. Наиме, до сада су биле присутне две тенденције. Прва је да се говори о ЗСБП као другом

⁴¹ Има мишљења да је та мисија Аталанта Сомалија прва стварна стратешка мисија са јасно дефинисаним интересима ЕУ– заштите пловних путева. Видети: Borja, Lasheras, Christoph Pohlmann, Christos Katsioulis, Fabio Liberti, *European Union Security and Defence White Paper - A Proposal*, Fundacion Alternativas, Spanish Institute of Strategic Studies, Fridrih Ebert Stiftung, January 2010, p.4.

⁴² Промене се добро могу пратити на: www.csdpmap.eu

⁴³ Видети: Council of the European Union, *Council Conclusions on ESDP, 2943rd External Relations Council Meeting*, Brussels, 18 May 2009; Council of the European Union, *Council Conclusions on ESDP, 2974th External Relations Council Meeting*, Brussels, 17 November 2009.

⁴⁴ Helga-Maria Schmid, "Foreword", u Alvaro de Vasconcelos (ed.), *The European Security Strategy 2003-2008: Building on Common Interests*, EU Institute of International Security, Paris, February 2009, pp. 5–7; http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report_05.pdf.

стубу ЕУ којим се врши координација спољне и безбедносне политике држава чланица. Други приступ је да се сматра да одлуке у тој области треба да представљају резултат координације ширег обима политика у разним областима на нивоу ЕУ, и које пресецају сва три стуба структуре ЕУ. То укључује улогу институција ЕУ у координацији са државама чланицама у креирању спољних активности као што су помоћ у развоју, економска политика према иностранству, проширење, стратегије демократизације, мере у вези са судством, итд., а такође и интеракцију са другим мултилатералним оквирима.⁴⁵ Односно, док једни ЗСБП сматрају политиком најмањег заједничког именитеља који се може наћи међу земљама чланицама, други очекују да представља стратешку конвергенцију с обзиром на заједничке безбедносне интересе и принципе, и суочавање са сличним ризицима.⁴⁶ У пракси присутна подела на евроскепике и интеграционисте одражава се и на оцене о дOMETИМА ЗСБП/ЕПБО. Оне се тако крећу у распону од поздрављања „суперсиле у настајању“ до процена да се ради о „инхерентној узалудности напора ЕУ“.⁴⁷

Заједничка спољна и безбедносна политика и ЕПБО, као њен главни део, наилазе на значајне препреке због потешкоће да Унија дефинише кохерентну спољну политику и усмери све компоненте своје спољне акције ка решавању дате кризе. Критеријуми о томе када и како ЕУ да интервенише у оквиру ЕПБО нису сасвим јасни и прецизни. Размимоилажења земаља чланица у погледу спољно-политичког деловања повремено су драстична – од питања инвазије Ирака, преко статуса Косова, до односа према Русији и ракетном штиту у Европи.⁴⁸ Понављају се упозорења да успех мисија у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике и ЕПБО не зависи само од војне компоненте, већ да оне представљају део спољнополитичке иницијативе којом се могу решити политички проблеми због којих је мисија на првом месту и постала неопходна. Постоји потреба да се учврсте капацитети и структуре Европске политике безбедности и одбране, како би на одговарајући начин рефлектовали улогу коју ЕПБО има на плану међународне безбедности: више заједничког финансирања и удруживања, као и већа интегрисаност европске одбрамбене индустрије. Поред унутрашње повезаности између Савета и Комисије, потребно је да ЕУ ефективније сарађује са другим организацијама и земљама.⁴⁹

⁴⁵ Giovanna Bono (ed.), *The Impact of 9/11 on European Foreign and Security Policy*, op. cit., p. 13.

⁴⁶ Borja, Lasheras, at al. *European Union Security and Defence White Paper*, 2010, op. cit. p. 7.

⁴⁷ Asle Toje, "The Consensus-Expectations Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy", *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 1, 2008, pp. 121–141.

⁴⁸ Поводом Ирака видети нпр. Anand Menon, „From Crisis to Chatarsis: ESDP after Iraq“, *International Affairs*, Vol. 80, No. 4 (2004), pp. 631–48.

⁴⁹ Executive Summary, Alvaro de Vasconcelos (ed.), *The European Security Strategy 2003–2008: Building on Common Interests*, EU Institute of International Security, Paris, February 2009, pp. 8–13.

Утврђено је да је постојао недовољан надзор над ЕПБО од стране парламената, Европског и националних, као кључних представника демократског легитимитета, као и веома различите праксе у том погледу које су имале негативан ефекат.⁵⁰ Упркос бројим препорукама и закључцима, сарадња ЕУ и НАТО није довољно квалитетна, нарочито у погледу координације развоја способности (тј. на нивоу *EU-NATO Capability Group*).⁵¹

На захтев Европског савета Хавијер Солана је у децембру 2008. поднео извештај о спровођењу Европске стратегије безбедности под насловом „Остваривање безбедности у свету који се мења“. У њему је анализирана Заједничка спољна и безбедносна политика, укључујући ЕПБО, и промене глобалног контекста, односно претњи и изазова. Наводи да је ЕУ решавала кризе и конфликте у различитим деловима света, посебно спровођењем Европске политике безбедности и одбране, од пружања помоћи у изградњи мира након цунамија у Ацеху до заштите избеглица у Чаду, али да и даље постоји потреба да се ојача кохерентност и да способности и ефекти буду већи.⁵²

Међутим, гласнији критички гласови истичу да је и даље питање да ли је ЕУ „глобални фактор, спреман да подели одговорност у погледу глобалне безбедности“,⁵³ јер је ангажовање ЕУ у појединим случајевима представљало мало више од симболичног геста. Европска унија није интервенисала у одређеним кризама које су се чиниле идеалним за примену ЕПБО. Чак постоји бојазан да искључиво усмеравање пажње на ЕПБО може служити као алиби државама чланицама због тога што континуирано не испуњавају своје обавезе везане за међународну безбедност.⁵⁴ Процене су укључивале и тврдњу да ће ЕПБО у најбољем случају имати ограничени утицај на убрзавање текућег процеса реструктурисања војних снага за учешће у операцијама одржања мира и војним интервенцијама.⁵⁵ Неједнак учинак ЕПБО односи се и на цивилне и војне активности – стручњаци су утврдили да не постоји ни један одређен тип мисије у којој се ЕУ показала посебно успешном.⁵⁶ Наводе се штетне последице прекомерно сложеног институционалног апарата, усмеравање пажње на веома ситне детаље („микроменаџ-

⁵⁰ *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: the European and national levels*, by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Brussels: European Parliament, October 2007. Доступно на Интернету: <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?languageEN>

⁵¹ Paul Sturm, "NATO and the EU: Cooperation?", *European Security Review*, No. 48, February 2010.

⁵² Извештај у: Alvaro de Vasconcelos (ed.), *The European Security Strategy 2003–2008*, op. cit., pp. 62–74.

⁵³ Council of the European Union, *Headline Goal 2010*, approved by the General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004, endorsed by the Council of the European Union of 17–18 June 2004.

⁵⁴ Anand Menon, "Empowering Paradise? ESDP at Ten", *International Affairs*, Vol. 85, No. 2 (March 2009).

⁵⁵ Andrew Cottey, *Security in the New Europe*, op. cit., p. 146, cf. Anthony Forster, *Armed Forces and Society in Europe*, Basingstoke, Magrave Macmillan, 2006.

⁵⁶ У девет цивилних мисија било је мање од сто чланова ангажованог персонала; само у пет мисија било је ангажовано више од хиљаду службеника. Видети: Muriel Asseburg and Ronja Kempin (Eds), *The EU as a Strategic Actor in Real of Security and Defence?*, op. cit.

мент“) и догматског концептуалног раздвајања питања везаних за „безбедност“ у ужем смислу од оних везаних за „развој“. ⁵⁷ Додатни проблеми представљају пролиферација разних представничких делегација/мисија на терену и недостатак сарадње са становништвом коме мисија треба да пружи помоћ, тј. занемаривање „локалног власништва“. ⁵⁸

Учешће нечланица

Питање у којој мери Европска унија на том плану успева да постане више од простог збира држава чланица, ако у томе успева, још увек је отворено. Међутим, са становишта некадашњих, садашњих и будућих кандидата за чланство у ЕУ, Заједничка спољна и безбедносна политика, и ЕПБО као њен важан део, имају свакако велики значај. Оне су повезане са процесом интеграције, дајући допринос креирању заједничког европског идентитета, „европске стратешке културе“, као и практичном сагледавању функционисања ЕУ. Наиме, у тој области пружају се разноврсне могућности учешћа, од укључивања нечланица у оријентационе курсеве Европског колеџа за безбедност и одбрану, до учешћа у борбеним групама ЕУ земаља кандидата. ⁵⁹

Од самих почетака успостављања Европске безбедносне и одбрамбене политике, Европски савет је инсистирао на изналажењу модалитета за консултације и/или учешће у тој политици не само европских чланица НАТО које нису у исто време и чланице ЕУ, већ и земаља које су кандидати за прикључење. На позив за њихово учешће брзо су стизали одговори: већ јуна 2000. године поздрављене су понуде за допринос унапређењу способности ЕУ од стране Турске, Норвешке, Пољске и Чешке. ⁶⁰ У тим мисијама ЕУ током десет година учествовале су 24 земље нечланице са пет континената, закључно са поморском операцијом Атланта у којој постоји сарадња са државама као што су Кина, Русија и Египат. ⁶¹

⁵⁷ Jean-Marie Guehenno, "Foreword" u: Daniel Korski, and Richard Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Affairs, London, October 2009; Marlies Glasius and Denisa Kostovicova, "The European Union as a state-builder: Policies towards Serbia and Sri-Lanka", *Suedost-europa*, Vol. 58, No.1, 2008, str. 84–11.

⁵⁸ Denisa Kostovicova, "EU and the Challenges of the Weak State in the Balkans", y: Denisa Kostovicova, Vesna Bojčić-Dželilović (eds), *Austrian Presidency of the EU: Regional Approaches to the Balkans*, Vienna, 2006; David Chandler, *Empire in Denial: The Politics of State-building*, London, 2006.

⁵⁹ *ESDP Newsletter* No.2, June 2006, доступно на: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ESDP_Newsletter_ISSUE2.pdf

⁶⁰ *Presidency Conclusions*, Santa Maria da Feira European Council, 19-20 June 2000. Доступно на Интернету: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm

Током португалског председавања договорено је да се са овим нечланицама ЕУ тим поводом организује дијалог у виду најмање два састанка током једног председавања. Ibidem, Appendix 1, Article 9. Такође, у свим документима који се тичу ЕПБО наглашава се сарадња са Уједињеним нацијама, ОЕБС и другим партнерима, уз посебне делове у којима се разрађују односи са НАТО.

⁶¹ Grevi, Helly & Keohane, *European Security and Defence Policy—The First 10 Years (1999–2009)*, op. cit.

Од земаља кандидата се очекује да се сагласе са заједничким позицијама и удруженим акцијама ЕУ, да подржавају ставове ЕУ у међународним организацијама, примењују санкције и друге мере, као и да учествују у међународним мисијама. Тако је, на пример, Румунија, иако позната по свом снажном проамеричком ставу (због којег је дошло до размимоилажења са ЕУ поводом румунског споразума са САД у вези са Међународним кривичним судом), од 1997. године спроводила систематску сарадњу са ЕУ. Учествовала је у мултилатералном дијалогу ЕУ са придруженим земљама, на редовним састанцима политичких директора и радним групама ЗСБП. У годишњим извештајима Европске комисије наводило се да је позитивно одговарала на позиве ЕУ да подржи ЗСБП, тако што се придруживала заједничким позицијама и удруженим акцијама, и учествовала у њиховој примени када је било потребно. Од 1999. године активно је учествовала у мрежи придружених земаља за ЗСБП, и показала интерес за развој ЕПБО учешћем у „ЕУ плус 15“ састанцима, већ на првој *Capabilities Commitment Conference*. Године 2002. потврдила је спремност да учествује у *Rapid Intervention Force* као и у цивилним инструментима ЕУ за управљање кризама. Учествовала је у мисијама од БиХ до Авганистана. Румунија се редовно придруживала декларацијама, демаршима и санкцијама ЕУ и активно је учествовала у дебати око припреме Европске стратегије безбедности.

Министарство спољних послова је реорганизовано 2000. године, чиме су обезбеђени административни капацитети у области ЗСБП. Румунија је потписала Отавску конвенцију о забрани противпешадијских мина, придружила се акцији ЕУ око борбе против илегалног поседовања и трговине малог оружја и лаког наоружања, и од 2002. публиковала годишње извештаје о извозу конвенционалног наоружања. Годишњи извештај Европске комисије за 2004. тако је закључио да Румунија „наставља да игра важну улогу као регионални лидер у напорима да се ојача стабилност и безбедност у Југоисточној Европи“.⁶²

Новине у Лисабонском уговору

Постоје очекивања да ће Уговор из Лисабона, када све одредбе буду разјашњене и у потпуности примењене, омогућити постизање веће кохерентности унутар институција ЕУ. То би, заједно са већим степеном јединства међу државама чланицама, могло гарантовати кредибилитет ЕПБО.⁶³ Лисабонски уговор утиче на спољну и безбедносну политику ЕУ на два на-

⁶² Анализа случаја Румуније приказана је према: Yannis A. Stivachtis, "EU Accession Pressures and Foreign Policy Dilemmas: The Case of Romania – Implications for Prospective Balkan EU Candidate States", доступно на: <http://newbalkanpolitics.org.mk/editorials/yannis.html>

⁶³ Alvaro de Vasconcelos (ed.) *What ambitions for European defence in 2020?* European Union Institute for Security Studies, Paris, Second edition, November 2009.

чина. Прво, општа хармонизација свеукупног институционалног оквира треба да олакша односе између Савета и Комисије око питања везаних за управљање кризама. Друго, сврха неколико чланова је да се ојача улога Европе у свету директно унапређењем Заједничке спољне и безбедносне политике и ЕПБО као њеног подређеног дела.⁶⁴ Лисабонским уговором јача се улога Европског парламента, чиме треба да се појача демократски легитимитет. Унија стиче *правну личност* (члан 47), а област спољне и безбедносне политике је смештена под спољне активности Уније, уз заједничку трговинску политику и сарадњу са трећим земљама и хуманитарну помоћ, што треба да сигнализира кохерентнији приступ свим тим областима.

У тексту Уговора о европској политици безбедности и одбране говори се под називом *Заједничка политика безбедности и одбране* (ЗПБО, енг. *Common Security and Defence Policy*, CSDP, члан 42.3 Уговора о ЕУ) с намером да се истакне заједништво, односно веће амбиције у тој области. Њен циљ је дефинисан као обезбеђивање оперативне способности засноване на цивилним и војним средствима. Што се тиче оперативног простора ЗПБО, проширени обим Петерсбершких задатака је детаљно изложен: „заједничке операције разоружавања, хуманитарни и спасилачки задаци, пружање савета и помоћи око војних питања, превенција конфликта и задаци очувања мира, задаци борбених снага у управљању кризама, укључујући наметање мира и постконфликтну стабилизацију. Сви ти задаци могу допринети борби против тероризма, укључујући пружање подршке трећим земљама у борби против тероризма на њиховим територијама“ (члан 43). По први пут се наводи Европска одбрамбена агенција (*European Defence Agency*, EDA), о чијем успостављању је одлучено 2004. године ради олакшавања сарадње у погледу наоружања и других повезаних набавки. Уговором је прописано и да ће Агенција оцењивати војне способности држава чланица за извршавање прописаних обавеза, давати подршку, вршити координацију и планирање у истраживању у области одбране, доприносити идентификацији и спровођењу корисних мера за јачање индустријске и технолошке базе у сектору одбране и друго.

Уводи се функција новог високог представника који има важну улогу у обезбеђивању повезаности унутар институција ЕУ и између институција ЕУ и држава чланица.⁶⁵ Наиме, основна реформа предвиђена Уговором у сфери спољне и безбедносне политике ЕУ садржи двоструку функцију новог високог представника за спољне односе и политику безбедности, који ће обављати функцију досадашњег високог представника за ЗСБП и потпредседника Комисије задуженог за спољне односе (RELEX). То представља спајање две

⁶⁴ Christian Molling, "ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?", *CSS Analyses in Security Policy*, Vol. 3, No. 28, February 2008, str. 1–3.

⁶⁵ Gerrard Quille, *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*, Directorate General for External Policies of the Union, Policy Briefing 2009, 1 September 2009, DG EXPO/B/PolDep?Note?2009_169.

функције у једној личности („персонална унија“, особа са „два шешира“), с тим што ће те две области и даље радити у складу са различитим процедурама доношења одлука – принцип једногласности остаје камен темељац сарадње на плану безбедности и одбране. Нови високи представник председаваће Саветом за спољне односе који разрађује спољну активност ЕУ на основу смерница Европског савета и имаће формално право иницијативе (подношење предлога) око питања везаних за ЗСБП, а тиме и ЕПБО. Прерогативи нове функције високог представника обухватају координацију активности у домену спољне политике ЕУ, представљање Уније према иностранству у вези са питањима у области ЗСБП, спровођење одлука донетих у оквиру ЗСБП, као и посебне одговорности на плану управљања кризама у оквиру ЕПБО.⁶⁶ Међутим, основни задатак високе представнице биће и даље да најпре изграђује консензус у Савету, од чега зависи могућност за даље обликовање ЗСБП, односно представљање ЕУ на глобалној сцени.⁶⁷

Комплементарна новина је стварање *Европске службе спољних послова* (енг. *European External Action Service, EEAS*) од које се очекује да помаже високом представнику и на одређени начин споји дипломатску и војну моћ које државе чланице координирају преко Савета ЕУ, са пружањем развојне помоћи, изградњом држава и давањем средстава за обнову из фонда Европске комисије. Формирање те службе требало би да представља значајно напуштање садашњих институционалних аранжмана, пошто ће та служба укључити званичнике из релевантних одељења Секретаријата Савета и Комисије, као и особље из националних дипломатских служби. То би требало да буде прилика да се рационализује европска машинерија, постигне консолидованије планирање и усмеравање. Процес усвајања одлуке о организацији и функционисању те службе показује да то поље остаје простор сучељавања различитих интереса држава чланица и институција ЕУ, као и настојања чланица да остваре што већу заступљеност у новој дипломатији ЕУ, а тиме и свој утицај.

Са становишта безбедности важно је увођење *клаузуле о солидарности* и *клаузуле о узајамној одбрани*. Клаузула о солидарности обавезује државе чланице да подрже једна другу у случају терористичког напада или катастрофе. Клаузула о узајамној одбрани обавезује их да понуде и пруже помоћ ако је нека од чланица жртва оружане агресије на својој територији. Међутим, та клаузула не утиче експлицитно на политику одбране држава чланица, њихову неутралност, или савезништва.⁶⁸ Клаузула о солидарности која се односи на помоћ у случају катастрофе сматра се начином да се пробију националне

⁶⁶ Giovanni Grevi, op.cit. p. 61.

⁶⁷ Детаљније у Donnelly, Brendan, “Europe and the World: All Change or No Change in Foreign Policy After Lisbon?”, *The International Spectator*, Vol. 45, No. 2, June 2010, pp. 17–22.

⁶⁸ Christian Molling, “ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?”, op. cit. str. 2.

баријере како би се успоставила безбедност људи, док одредбу о узајамној одбрани хвале неутралне земље као што је Финска, јер „ЕУ представља основни избор финске политике безбедности“.⁶⁹ Обема клаузулама обухваћен је читав спектар сценарија чиме се од држава чланица може захтевати пружање узајамне помоћи. Клаузуле пружају правну формулу за коришћење цивилних и војних средстава на територији ЕУ на захтев појединачне државе чланице и са одобрењем ЕУ, док је државама чланицама остављено да доносе одлуку о врсти помоћи коју треба пружити.⁷⁰

Постављено правило и пракса да се одлука доносе једногласно када се ради о питањима одбране је потврђено, али је уведена стална структурисана сарадња (енг. *Permanent Structured Cooperation, PSCoop*) која се усваја квалификованом већином гласова. Тим концептом предвиђена је могућност тешње сарадње за оне државе чланице које су вољне и у могућности да уложе веће напоре на пољу војних капацитета. *PSCoop* ће функционисати на принципу прихватања и отворен је за оне државе чланице које су вољне, прво, „да наставе интензивније“ да развијају своје капацитете одбране кроз развој својих националних удела и учешћа у односним мултилатералним напорима и, друго, које су у могућности да обезбеђују капацитете било на националном нивоу или као део мултинационалних снага, структурисаних на тактичком нивоу као борбена група.⁷¹ О мисијама које би државе учеснице *PSCoop* покретале у оквиру ЗПБО ЕУ још увек мора да се одлучује једногласно у Савету. То, међутим, не спречава исте државе чланице које сарађују у оквиру *PSCoop* да воде *ad hoc* мисије ван оквира ЕУ, тј. да започињу операције без мандата/одлуке ЕУ.⁷²

Закључак

Заједничка спољна и безбедносна политика и безбедносна и одбрамбена политика, као њен кључни део, представљају комплексан систем односа који се стално развијају и јединствен производ специфичне природе ЕУ. Несумњиво, пређен је дуг пут од *међународног присуства до Заједничке политике безбедности и одбране*. Капацитети Европске уније у оквиру Европске политике безбедности и одбране су у знатној мери повећани у периоду 1999–2009, а географ-

⁶⁹ Krzysztof Bobinski, “Will the Lisbon treaty make a difference?”, *European Security and Defence Policy 1999–2009, ESDP Newsletter, Special Issue, October 2009*, pp. 38-39; www.esdp10years.eu.

⁷⁰ Molling, “ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?”, *op. cit.* p.2. Важно је напоменути да је у Немачкој од Уставног суда тражено тумачење Лисабонског уговора. Суд је нагласио да је уставна сувереност парламента Немачке да одлучује о ангажовању снага ван границе, као и да поменуте клаузуле у Лисабонском уговору представљају политичку, али не и правну обавезу. Видети: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html (од става 381).

⁷¹ Molling, “ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?”, *op. cit.*, p. 2.

⁷² Quille, *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*, *op. cit.* str. 6.

ска перспектива проширена. Успостављене су бројне институције, механизми и тематске области у оквиру Е/ЗПБО. У појединачним мисијама и операцијама у оквиру ЕПБО постигнут је неједнак успех у погледу спровођења мандата и доприноса управљања конфликтом, односно постизања стабилизације прилика.

Уговор из Лисабона превазилази стубовску структуру отклањањем ранијих разлика у овлашћењима институција ЕУ у појединим областима деловања, али је то учињено половично, управо у областима које су предмет овог рада. Мада принцип једногласног доношења одлука остаје камен темељац сарадње на плану безбедности и одбране у ЕУ, Лисабонски уговор би требало да има позитивне ефекте на ЗПБО. Важне промене представљају одредбе о функцијама високог представника за спољне послове и политику безбедности, модификација Петерсбершких задатака, клаузуле о солидарности и узајамној одбрани, стална структурирана сарадња и јачање улоге Европске одбрамбене агенције.

Стратешки циљ европске политике безбедности и одбране јесте да дефинише властити безбедносни идентитет, и да развије цивилне и војне способности које ће јој омогућити да делује на спречавање међународних сукоба и управљање кризама. Очекује се да ће се сарадња у тим областима проширивати и продубљивати, али и даље постоје ограничења за спровођење амбициозно замишљене глобалне улоге ЕУ. Оне се тичу првенствено политичке воље земаља чланица и способности Уније, са својим бројним институцијама, да дефинише кохерентну спољну политику и ефективно пројектује и спроводи усаглашену политику на плану међународне безбедности, нарочито у условима текуће велике економске кризе.

За земље кандидате и потенцијалне кандидате подршка Заједничкој спољној и безбедносној политици и учешће у мисијама у оквиру ЗПБО имају велики практичан значај у процесу придруживања. Подршка неутралних чланица ЕУ клаузулама о солидарности и узајамној одбрани додатни је разлог да Србија активније приступи разматрању тих политика и свом снажнијем укључивању.⁷³

Литература

1. Allen, David and Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", *Review of International Studies*, Vol.16, No. 3, (1990), pp. 19–38.

2. Asseburg, Muriel and Ronja Kempin (Eds), *The EU as a Strategic Actor in Real of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*, SWP Research Paper, Berlin, December 2009.

⁷³ Аргументација у прилог таквом ставу детаљно је образложена у: Светлана Ђурђевић-Лукић, „Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ и потреба ангажовања Србије“, *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Србије ЕУ*, Катарина Штрабац (прир), Институт за стратегијска истраживања и Мисија ОЕБС у Србији, 2010, стр. 56–71.

3. Bailes, Alyson J. K., „The Institutional Reform of EDSP and Post-Prague NATO“ *International Spectator*, Vol. XXXVIII, No. 3 (July-September 2003), pp. 31–46.

4. Bobinski, Krzysztof, „Will the Lisbon treaty make a difference?“, *European Security and Defence Policy 1999–2009*, ESDP Newsletter, Special Issue, October 2009, pp. 38–39.

5. Bono, Giovanna (ed.), *The Impact of 9/11 on European Foreign and Security Policy*, ASP-VUB, Brussels, 2006.

6. Chandler, David, *Empire in Denial: The Politics of State-building*, London – Ann Arbor, 2006.

7. Cottey, Andrew, *Security in the New Europe*, Palgrave Macmillan, 2007.

8. Deighton, Anne, „The European Security and Defense Policy“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4 (November 2002), pp. 719–41.

9. de Vasconcelos, Alvaro (ed.), *What ambitions for European defence in 2020*, European Union Institute for Security Studies, Paris, Second edition, November 2009.

10. de Vasconcelos, Alvaro (ed.), *The European Security Strategy 2003–2008: Building on Common Interests*, EU Institute of International Security, Paris, February 2009.

11. Donnelly, Brendan, „Europe and the World: All Change or No Change in Foreign Policy After Lisbon?“, *The International Spectator*, Vol. 45, No. 2, June 2010, pp. 17–22.

12. Дулић, Драгана, „Интерес Србије у евроатлантским интеграцијама“, *Војно дело*, Год. LX (2008), бр. 4, стр. 33–49.

13. Светлана Ђурђевић-Лукић, „Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ и потреба ангажовања Србије“, Катарина Штрбац (прир), *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Србије ЕУ*, Институт за стратегијска истраживања и Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2010, стр. 56–71.

14. Ђурђевић-Lukić, Svetlana, „ESDP at Ten, the Lisbon Treaty and Serbia's Security Policy“, *Review of International Affairs*, Vol. LX, No. 1136 (Oct–Dec 2009), pp. 46–61.

15. Ejodus, Filip, „Razvoj spoljnih odnosa EU od međunarodnog prisustva do zajedničke spoljne politike“, *Međunarodna politika* br. 1132 (2008), str. 32–43.

16. Glasius, Marlies and Denisa Kostovicova, „The European Union as a state-builder: Policies towards Serbia and Sri-Lanka“, *Suedost-europa*, Vol. 58, No.1, 2008, pp. 84–11.

17. Gnesotto, Nicole (ed.) *EU Security and Defence Policy: The first five years (1999–2004)*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2004.

18. Grant, Robert P. „France's New Relationship with NATO“, *Survival*, Vol.38, No.1, Summer 1996, pp. 58–80.

19. Grevi, Giovanni, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999–2009)*, EU Institute for European Studies, Paris, 2009.

20. Hill, Christopher, „The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, 1993, pp. 305–328.

21. Howorth, Jolyon, *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?* Chaillot Paper No. 43, European Union Institute for Security Studies, Paris, November 2000.

22. Jović–Lazić, Ana i Lađevac Ivona, „Izgradnja bezbednosne strukture Evropske unije i NATO“ u: *Aktuelna pitanja iz međunarodnih odnosa*, dr Nevenka Jeftić (ur.), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 75–108.

23. Korski, Daniel and Richard Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe’s Civilian Capacities*, European Council on Foreign Affairs, London, 2009.

24. Kostovicova, Denisa „EU and the Challenges of the Weak State in the Balkans“, in: Denisa Kostovicova and Vesna Bojčić-Dželić (Eds), *Austrian Presidency of the EU: Regional Approaches to the Balkans*, Vienna, 2006.

25. Lađevac, Ivona i Dejan Gajić, „Bezbednosne inicijative Evropske unije u regionu Zapadnog Balkana“, u: Dragan Đukanović (prir.), *Savremeni međunarodni izazovi: globalna i regionalna perspektiva*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 345–64.

26. Lasheras, Borja, Christoph Pohlmann, Christos Katsioulis, Fabio Liberti, *European Union Security and Defence White Paper - A Proposal*, Fundacion Alternativas, Spanish Institute of Strategic Studies, Fridrih Ebert Stiftung, January 2010.

27. Menon, Anand, „Empowering Paradise? ESDP at Ten“, *International Affairs*, Vol. 85, No. 2 (March 2009), pp. 227–46.

28. Menon, Anand, „From Crisis to Chatarsis: ESDP after Iraq“, *International Affairs*, Vol. 80, No. 4 (2004), pp. 631–48.

29. Molling, Christian, „ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?“, *CSS Analyses in Security Policy*, Vol. 3, No. 28, February 2008, pp. 1–3.

30. Pirozzi, Nicoletta, and Sammi Sandawi, *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?* Istituto Affari Internazionali, June 2009.

31. Quille, Gerrard, *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*, Directorate General for External Policies of the Union, Policy Briefing 2009, 1 September 2009.

32. Stivachtis, Yannis A., „EU Accession Pressures and Foreign Policy Dilemmas: The Case of Romania – Implications for Prospective Balkan EU Candidate States“, доступно на: <http://newbalkanpolitics.org.mk/editorials/yannis.html>

33. Sturm, Paul, „NATO and the EU: Cooperation?“, *European Security Review*, No. 48, February 2010.

34. Toje, Asle, „The Consensus-Expectations Gap: Explaining Europe’s Ineffective Foreign Policy“, *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 1, 2008, pp. 121–141.

35. Whitman, Richard G., „Developing capabilities reducing expectations: The rebirth of civilian power Europe?“, paper presented at European Community Studies Association Sixth Biennial International Conference, Pittsburg, June 1999.

Документи

1. Council of the European Union, Council Conclusions on ESDP, 2943rd External Relations Council Meeting, Brussels, 18 May 2009.

2. Council of the European Union, Council Conclusions on ESDP, 2974th External Relations Council Meeting, Brussels, 17 November 2009.

3. „Declaration on the European Security and Defence Policy“, *Official Journal of the European Communities*, Brussels, 2001.

4. European Council, Cologne, 3–4 June 1999, Annex III – Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence.

5. European Council, *Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

6. Joint Declaration Issued at the British-French Summit, St-Malo, France, 3–4 December 1998.

7. *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: the European and national levels*, by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Brussels: European Parliament, October 2007.

8. Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken, Brussels, 14 and 15 December 2001.

9. Presidency Conclusions, Council of the European Union, Nice, 7–9 December 2000. Annex VI: Presidency Report on the European Security and Defence Policy.

10. Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira European Council, 19–20 June 2000.

11. Presidency Conclusions, Helsinki European Council, 10–11 December 1999, ANNEX IV.

12. Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World, Brussels, December 2008.

13. *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, Directorate-general for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, (DGExPo/B/PolDep/Note/2006_ 146) 12 September 2006.

14. The Single European Act, February 1986. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2/86.

15. The Treaty on European Union, Title V, *Official Journal* C 191 of 29 July 1992.