

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Владимир М. Атељевић

**МЕЂУНАРОДНО ОРГАНИЗОВАЊЕ И
БЕЗБЕДНОСНА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

докторска дисертација

Београд, 2016

FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Vladimir M. Ateljević

**Interenational Organization and EU Security
Institution Building**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

Ментор:

проф. Др Тања Мишчевић, Универзитет у Београд, Факултет политичких наука

Чланови Комисије:

доц. др Маја Ковачевић, Универзитет у Београд, Факултет политичких наука

доц. др Зоран Јефтић, Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Датум одбране:

Сажетак

Европска унија представља по много чему специфичну међународну организацију. Њено основно и препознатљиво обележје је наднационалност у креирању и спровођењу јавних политика. Настала удруживањем ресурса угља и челика брзо је прерасла у зону слободне трговине и сарадњу држава чланица у питањима као што је атомска енергије. Европска интеграција од свог почетка до данас зна искључиво за проширење чланства и повећање броја области сарадње на добровољној основи. Да ли ће међународне околности у којима се ЕУ налази данас и односи са другим међународним организацијама одбрамбеног карактера допринети већој интеграцији држава чланица ЕУ у домену одбране основна је тема овог рада. Трагање за различитим сценаријима развоја заједничке безбедносне политике ЕУ зависи пре свега од међународне институционалне и безбедносне архитектуре у Европи и свету, историјско политичких трендова у развоју европске интеграције, правног оквира ЕУ и међународног стратегијског окружења.

Савремене међународне организације, посебно оне са преовлађујућим обележјима наднационалности (у конкретном случају ЕУ) имају тенденцију да у области одбране и безбедности комбинују наднационална обележја са међувладиним у покушају да што ефективније искористе структуру организације за остваривање њених циљева и интереса, али без већег преноса надлежности са држава чланица на саму организацију.

Основни циљеви и интереси интеграције ЕУ у домену одбране и безбедности су да се (1) обезбеди трајни мир, (2) да се одговори самостално или у сарадњи са другим државама или међународним организацијама на заједничке безбедносне изазове, ризике и претње, (3) потреба за рационализацијом ресурса и остваривање економских интереса у развоју и трансферу војне технологије, наоружања и војне опреме. Поред поменутих циљева и интереса, (4) партикуларни интереси држава чланица могу се сагледати кроз намеру да се учешћем у интеграцији на нивоу ЕУ увећа политичка, војна и економска моћ сваке државе појединачно.

Интеграција унутар Европске уније у домену одбране може у будућности почивати на (1) садашњем стању интеграције (*status quo*), (2) напретку у областима које нису конфликтне са појединачним интересима кључних актера европских односа¹ (3) продубљењу интеграције у правцу дефинисања јединствене политике одбране која почива на заједничкој одбрани. (4) Четврти модел који је могућ и виђен је у другим областима је окупљање посебно заинтересованих држава око заједничких циљева уз пренос надлежности у обављању послова управе на наднационални ниво

Кључне речи: међународне организације, заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ, међународна безбедносна архитектура, одбрана, УН, НАТО, безбедност, проширење ЕУ, преговори о приступању, Европска безбедносна стратегија, Глобална стратегија ЕУ, право ЕУ

Научна област: Политичке науке

Ужа научна област: Међународно-правна област

УДК бројеви:

341.217:061.1 EU(043.3)

341.123

327.51:100-622 NATO

355.02(4-672 EU)

¹ Реч је пре свега о уклапању ЕУ као организације у кооперативни модел безбедности.

Summary

The European Union represents in many ways a specific international organization. Its basic and recognizable feature is that of supranational policy and decision making. It was created by pooling the resources of coal and steel which had quickly developed into a free trade zone and ever closer Union in many policy areas. European integration from its inception to the present days was all about expanding membership and increasing the number of areas of cooperation. Namely widening and deepening of the EU was on the agenda. Will the current international circumstances and relations with other international defense organizations contribute to deepening integration in the field of defense is to be researched in this work. Search for different scenarios in the development of EU Common Security and Defense policy depends primarily on the international institutional and security architecture in Europe and the world, the historical political trends in the development of European integration, the EU legal framework and international strategic environment.

Contemporary international organizations, especially those with the prevailing supranational characteristics (in this case the EU) tend to combine intergovernmental and supranational approach in the area of defense and security in an effort to more effectively utilize the structure of the organization for the realization of its goals and interests, but without significant transfer of powers from Member States on the organization itself.

The main goals and interests of the EU integration in the field of defense and security are to (1) ensure durable and everlasting peace among member states, (2) to address common security challenges, risks and threats autonomously or in cooperation with other States and/or international organizations, (3) pool and share resources leading to more effective achievement of military economic interests, mainly through the development and transfer of military technology and equipment. In addition to the mentioned goals and interests, (4) particular interests of the Member States would be to improve their own political, economic and military performance.

EU Integration in the field of defense, may rest in the future on (1) the current state of integration (status quo), (2) progress in areas that are not conflicting with the individual interests of key actors in the European arena (3) the deepening of integration leading to progressive framing of common defense policy with an ultimate goal to establish common

defense. (4) The fourth model is possible and has been seen in the other EU policy areas. More flexible integration and/or creation of “coalition of willing” could guide the EU towards more transfer of power from national to the supranational level.

Key words: *International Organizations, EU Common Security and Defense Policy, International Security Architecture, Defense, UN, NATO, Security, EU Enlargement, Accession Negotiations, European Security Strategy, EU Global Strategy, EU law*

Садржај дисертације

1. Увод – теоријски приступ	3
2. Однос ЕУ и других међународних организација безбедносног карактера (међународна безбедносна архитектура)	23
2.1. Европска стратегија безбедности по формули ефективног мултилатерализма	26
2.2. Однос УН - ЕУ	35
2.2.1. Улога регионалних аранжмана и споразума у очувању међународног мира и безбедности	35
2.2.2. Однос ЕУ и УН кроз учешће и посматрачки статус у раду УН	57
2.2.3. Однос ЕУ и УН кроз сарадњу и учешће у мисијама управљања кризама	60
2.2.4. ЕУ у међународној институционалној архитектури за контролу наоружања	68
2.3. Однос НАТО – ЕУ	70
2.3.1. Преглед и периодизација односа	70
2.3.2. О проблемима у односима и сарадњи ЕУ и НАТО	96
2.3.3. Остале препреке на путу осамостаљења и аутономије ЕУ у домену одбране	115
2.3.4. Будућност односа ЕУ и НАТО	126
2.4. Однос ОЕБС – ЕУ	131
2.4.1. Историјат односа	131
2.4.2. Конфликтне или кооперативне области деловања	137
2.4.3. Институционализација односа и представљање ЕУ у оквиру ОЕБС	148
2.5. Однос Афричке уније – ЕУ	151
3. Развој Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП)	168
3.1. Прва фаза 1951-1990. година	168
3.2. Друга фаза: 1990-1999. година	210
3.3. Трећа фаза: од 2000-2009. године	241

4. ЗБОП као део Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП)	274
4.1. Стратегијски оквир деловања ЗСБП и ЗБОП	274
4.2. Новине из Лисабона као индикатор даљег развоја	285
4.3. Преглед мисија ЗБОП	309
5. Међувладино и наднационално у преговорима за чланство - случај Србије и ЗБОП	319
5.1. Политика проширења ЕУ, место и улога преговора у процесу европске интеграције Републике Србије у ЕУ	320
5.2. Ток и процедура преговора о приступању Европској унији	329
5.2.1. Преговори у поглављу 31 - Спољна безбедносна и одбрамбена политика	334
5.3. Правне тековине ЕУ у преговарачком поглављу 31 спољна, безбедносна и одбрамбена политика	339
5.3.1. Европска стратегија безбедности	342
5.3.2. Прописи у поглављу 31	349
5.3.2.1. Санкције и рестриктивне мере	349
5.3.2.2. (Стални) Међународни кривични суд у Хагу	350
5.3.2.3. Трговина наоружањем и војном опремом (АТТ)	351
5.3.2.4. Трговина робом двоструке намене	354
5.3.2.5. Извоз војне технологије и опреме	357
5.3.2.6. Спречавање ширења оружје за масовно уништење	359
5.3.2.7. Нуклеарно, хемијско, биолошка заштита	362
5.3.2.8. Лако и стрељачко наоружање	365
5.3.2.9. Међусекторска питања (јавне набавке у области одбране, заштита података)	368
5.3.3. Јачање базе одбрамбене индустрије, истраживања и технологије	384
5.3.4. Допринос мисијама и операцијама ЕУ	387
5.3.4.1. Преглед учешћа Војске Србије у мисијама и операцијама ЕУ	390
5.3.4.2. Јачање капацитета за учешће цивила у мисијама ЕУ (шанса Србије)	392
5.3.4.3. Атина механизам	394
5.3.5. Препоруке и закључци - Позиција Србије	395
6. Закључак - Будућност ЗБОП	402
7. Преглед литературе – библиографија	424

Увод – Теоријски приступ

Ако је за америчког председника Теодора Рузвелта, с почетка двадесетог века основна преговарачка тактика била садржана у фрази „*speak softly and carry a big stick*“, за ЕУ важи друга изрека. На ЕУ се може применити правило „*speak softly and carry a big carrot*.“ Да ли ће шаргарепа прерасти у штап, уз штап задржати и шаргарепу или ће остати само на шаргарепи језиком симбола основне су теме за разматрање у овом раду. Симболом меке моћи или меком суперсилом ЕУ² се профилише од настанка европских заједница. Без једне пушке и великих мировних споразума пројекат европских заједница обезбедио је мир и благостање на дужи рок, али и бенефите чланицама због којих многе друге државе у Европи крећу истим путем, путем чланства у ЕУ. Ово су основни разлози због којих многи ЕУ виде као меку суперсилу, или симбола меке моћи у свету. Да ли ће постати нешто више од симбола меке моћи и да ли ће се профилисати и институционализовати у међународног безбедносног и одбрамбеног актера способног да делује и на војном плану једна је од кључних тема којој се треба посветити пажња.

Ту се и налази предмет истраживања. Наиме, предмет истраживања је институционализација ЕУ као међународне организације наднационалног карактера и то у области безбедносне и одбрамбене политике. Реч је о политици и сектору који није у потпуности заокружена када је реч областима сарадње држава чланица ЕУ. Отуда се значајан простор за истраживање налази у испитивању могућности материјалног и институционалног заокруживања ЕУ у овој области. Теоријски посматрано циљ тезе ће бити да се установи да ли је ЕУ ближа продубљивању сарадње и дубљој интеграцији или ће доминантан модел сарадње бити међувладина сарадња. Зато су два основна теоријска приступа предмету истраживања теорија функционалне интеграције и теорија међувладине сарадње. Уз ова два доминатна теоријска приступа у истраживању европских интеграција неопходно је сагледати и виђења других теоријских праваца попут конструктивизма и неоинституционализма.

² Сајмон Хикс, Политички систем ЕУ, Службени гласник, 2007, стр. 375

С обзиром да се предмет истраживања пре свега ставља у корпус тема које су фокусу истраживања међународних организација, неопходно је посветити пажњу појму међународне безбедносне архитектуре као својеврсном скупу иницијатива и међународних организација чија област деловања је смештена у пољу безбедности. Отуда је од суштинске важности однос ЕУ са УН, НАТО и другим односним безбедносним иницијативама.

Ужи предмет истраживања јесте утврђивање могућих праваца дубље интеграције у домену заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније као међународне организације доминантно наднационалног карактера. Под дубљом интеграцијом подразумевају се кохерентнији видови сарадње држава чланица у области безбедности, а пре свега одбране која може да има распон од јачања надлежности ЕУ у овој области до различитих видова међувладине сарадње свих учесница Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП) или групе посебно заинтересованих држава. С обзиром да ЗБОП за независну варијаблу по правилу има конкретне међународне околности, те међународни и глобални систем безбедности у којем делује Европска унија, део истраживања ће бити усмерен и на покушај да се издвоје историјско политички трендови у развоју ове политике с обзиром на поменуте међународне околности.

Циљ дисертације је двојак. Укључује дескрипцију и објашњење оквира и начина функционисања Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, историјске, политичке, актуелне трендове у њеном развоју и функционисању и то на више нивоа, политичком, нормативном и оперативно-тактичком нивоу. Из кључних карактеристика ове политике те њених трендова у развоју и утврђених зависних и независних варијабли циљ је да се сагледају могућности даљег интегрисања Уније у овој области.

Емпиријски посматрано циљ дисертације јесте да се објасни могућа улога и позиција државе која има аспирације на чланство у Европској унији. Статус Заједничке безбедносне и одбрамбене политике у будућности од нарочитог је значаја за државе кандидате. Овај значај се огледа пре свега у интересу сваког кандидата за чланство па сходно томе и Србије, да осигура најбољи баланс између тежње да се допринесе безбедности и одбрани ЕУ, безбедности саме државе, али и других

бенефита који нису од мањег значаја. Тако може бити речи о унапређењу политичког угледа или утицаја државе међу чланицама ЕУ, унапређењу способности њених оружаних снага како материјалних, тако оперативних и кадровских.

Рад је подељен у четири основна поглавља. У *Уводном делу* садржана су полазна разматрања о предмету истраживања. Поред представљања садржаја и описа предмета истраживања узимају се у обзир најзначајније теоријске поставке европских интеграција и међународних односа које су релевантне за изучавање међународних организација. Намера је кандидата да у уводу укаже на основне резултате који се желе постићи.

Прво поглавље носи назив Однос ЕУ и других међународних организација безбедносног карактера (међународна безбедносна архитектура). Из назива теме је јасно да се предмет истраживања пре свега ставља у корпус тема које су фокусу истраживања међународних организација. Сходно томе неопходно је посветити пажњу појму међународне безбедносне архитектуре као својеврсном скупу иницијатива и међународних организација чија област деловања је смештена у пољу безбедности. Отуда однос ЕУ са УН, НАТО и другим односним међународним организацијама, испуњава садржај појма једне конкретне међународне безбедносне архитектуре. Нарочито је значајно да се установе односи и оквири заједничког деловања ЕУ са поменутиим организацијама.

Промена околности у међународним односима (и/или односа снага) утицала је на трансатлантске односе и промене у подели рада између НАТО и ЕУ. У време Хладног рата искључиво је НАТО као безбедносна интеграција био задужен за питања безбедности и одбране, док је ЕУ била пре свега економска интеграција; Након Хладног рата у трагању за одговором на питање која је нова улога НАТО и Европска унија тражи своје место у међународној безбедносној архитектури; Након 11. септембра најпре је потврђена улога НАТО као примарног инструмента новог концепта превентивне одбране, да би каснији догађаји модификовали и овај тек настали концепт; Економска криза и смањење војних буџета доводи до потребе све веће специјализације са једне, али и сарадње у домену одбрамбене индустрије са друге стране. Једно од решења које води уштеди и потенцијално већој ефективности деловање јесте концепт поделе рада. Зато је важно да се приликом одређивања

односа са другим међународним организацијама препозна и дефинише однос међузависности и позиционирања Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП) у оквирима европске и глобалне безбедности. Неколицина је процеса иманентна данашњој подели рада у домену европске и глобалне безбедности и улоге ЕУ у њој.

- Ангажовање у процесу управљања кризом када постоји политичка сагласност на нивоу УН и то са посебним разматрањем могућности ангажовања ЕУ на основу главе VIII Повеље УН,
- Изражена подела рада кроз различите видове кооперативне безбедности у деловању европских и паневропских организација попут ОЕБС, СЕ, ЕУ и НАТО,
- Наставак специјализације, али и развоја аутономних капацитета за учешће у НАТО *led operations* или преузимања операција које су биле под вођством НАТО,
- На европском континенту све је учесталија ангажованост ЕУ на питањима која су првобитно била у мандату неке друге међународне организације. Тако на пример Еулекс Косово преузима надлежности УНМИК и ОЕБС-а,
- Јачање значаја свеобухватног приступа у управљању кризама – *comprehensive approach*, у којем ЕУ заузима све важнију улогу
- Државе чланице појединачно настављају да манифестују своје интересе за јачањем безбедносних и одбрамбених капацитета кроз иницирање сарадње посебно заинтересованих држава чланица ЕУ, кандидата и потенцијалних кандидата али и трећих држава када постоји обостран интерес за њиховим учешћем,
- Сви поменути процеси наставиће да се одвијају уз присутне тињајуће политичке тензије с обзиром на појединачне интересе државе да задрже или успоставе примат у доношењу значајних одлука пре свега у оквиру НАТО, ЕУ, али и УН. Пример таквих политичких разлика видљив је и у наизглед бенигним терминолошким поделама између ЕУ концепта *pooling and sharing* и НАТО концепта *smart defence*.

Треће поглавље носи назив Развој ЗБОП и има пре свега за циљ да се идентификују одређени историјско-политички трендови у развоју ЗБОП. Развој заједничке безбедносне и одбрамбене политике може се поделити у три основне фазе. Основни критеријум тројне деобе представља достигнути ниво интеграције држава чланица ЕУ које у њој учествују. Тако се **првом фазом** могу означити године у којима Европске заједнице трагају за својим безбедносним идентитетом и које су обележене неуспехом у оснивању Европске одбрамбене заједнице и свим последицама које ће такав неуспех произвести све до окончања Хладног рата. **Другом фазом** могуће је означити период од окончања Хладног рата и почетка трагања за постхладноратовском улогом ЕУ у међународној, али пре свега трансатлантској безбедносној архитектури. Коначно **трећом фазом** можемо сматрати период након нормативног уређивања најпре Европске безбедносне и одбрамбене политике, доношењем Уговора из Амстердама, а потом и конципирањем Заједничке безбедносне и одбрамбене политике усвајањем Лисабонског споразума. С обзиром да Лисабонски споразум уводи новине које би својом потпуном применом могле да воде већем степену интеграције могуће је да основе безбедносне политике створене овим Споразумом отворе врата четвртој фази у развоју ЗСБП/ЗБОП.

У четвртном поглављу које носи радни назив Заједничка безбедносна и одбрамбена политика као део Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, најпре се анализира постојеће стратегијско окружење и према истом утврђују неопходне измене. Потом се дефинише постојећи правни и институционални оквир ЕУ кроз новине које су унете доношењем Лисабонског споразума и које представљају својеврсни индикатор могућег правца кретања ЗБОП. Усвајање Лисабонског уговора успели је покушај превазилажења уставно-правног застоја Уније проузрокованог неусвајањем Уговора о Уставу за Европу. Лисабонски уговор учвршћује вредности и принципе на којима је Европска унија базирала своје међународне активности. Један од његових битних циљева био је да се унапреди институционална архитектура и ефикаснији механизми за деловање ЕУ на међународном плану. Биће направљен преглед досадашњег деловања ЕУ у управљању кризама са тежњом се утврде области и региони од посебног интереса ЕУ за деловањем као и извесне закономерности у њеном деловању. На основу закључака који су изведени у свим претходним деловима

рада биће учињен покушај скицирања будућег деловања ЕУ у домену заједничке безбедносне и одбрамбене политике са акцентом на питањима одбране.

Да би рад имао друштвени и научни значај неопходна је јасна и чврста веза теоријског, сазнајног и емпиријског. Отуда је неопходно да се сазнања до којих се дође примене у актуелној пракси, а то су преговори о приступању Републике Србије ЕУ и њене будуће улоге као евентуалне чланице ове организације. Назив **петог поглавља** је Међувладино и наднационално у преговорима за чланство - случај Србије и ЗБОП. У актуелном политичком окружењу у којем околности на домаћој политичкој сцени³ преобладавајути утичу на дефинисање политике одбране и безбедности и представљају ограничавајући фактор ове политике неопходно је позиционирати безбедносну политику у суженом политичком простору за међународно делање како би се унапредила спољнополитичка позиција и углед Србије у свету. Простор за међународно деловање услед позиције Србије да не учествује у операцијама и мисијама НАТО се у највећој мери налази под окриљем мисија и операција ЕУ. За спољнополитичку и безбедносну максимизацију ефеката учешћа Србије у мисијама и операцијама ЕУ неопходно је да преговори о приступању Републике Србије Европској унији у поглављу 31 послуже као инструмент за јачање позиције како у домену политике одбране тако и у ширем, контексту преговора о приступању. Рад ће свакако имати свеобухватнији друштвени и практични значај уколико одговори на питање како Србија може са ограниченим људским, финансијским и материјалним ресурсима да увећа степен безбедности својих грађана, као и да унапреди сопствени спољнополитички углед што свеукупно доприноси реализацији спољнополитичких циљева.

Генерална хипотеза од које се пошло у раду почива на становишту да савремене међународне организације, посебно оне са преовлађујућим обележјима наднационалности (у конкретном случају ЕУ) имају тенденцију да у области одбране и безбедности комбинују наднационална обележја са међувладиним у покушају да што ефективније искористе структуру организације за остваривање њених циљева и интереса, али без већег преноса надлежности са држава чланица на саму

³ *Domestic policy approach*

организацију. На основној тези почивају и из ње се изводе све остале претпоставке истраживање.

Тако су Основни циљеви и интереси интеграције ЕУ у домену одбране и безбедности су да се (1) обезбеди трајни мир, (2) да се одговори самостално или у сарадњи са другим државама или међународним организацијама на заједничке безбедносне изазове, ризике и претње, (3) потреба за рационализацијом ресурса и остваривање економских интереса у развоју и трансферу војне технологије, наоружања и војне опреме. Поред поменутих циљева и интереса, (4) партикуларни интереси држава чланица могу се сагледати кроз намеру да се учешћем у интеграцији на нивоу ЕУ увећа политичка, војна и економска моћ сваке државе појединачно.

Интеграција унутар Европске уније у домену одбране може у будућности почивати на (1) садашњем стању интеграције (*status quo*), (2) напретку у областима које нису конфликтне са појединачним интересима кључних актера европских односа, уклапањем у кооперативне моделе безбедности са другим међународним актерима и уз конвергенцију националних интереса чланица ЕУ на спољнополитичком плану (3) продубљењу интеграције у правцу дефинисања јединствене политике одбране која почива на заједничкој одбрани. (4) Четврти модел који је могућ и виђен је у другим областима је окупљање посебно заинтересованих држава око заједничких циљева уз пренос надлежности у обављању послова управе на наднационални ниво⁴. Заједничку безбедносну и одбрамбену политику није могуће посматрати изван оквира Заједничке спољне и безбедносне политике. Степен кохезије држава чланица у домену заједничке спољне и безбедносне политике у директној је корелацији са могућностима продубљења интеграције. Што је степен кохезије већи могућности да се дефинише заједничка политика одбране као један од стубова ЗСБП су веће.

⁴ Такав сценарио је виђен пре свега у случајевима монетарне и шенгенске уније.

Теоријски осврт предмету истраживања

Свака теорија која објашњава процес европске интеграције проистиче из одговарајућих теорија међународних односа. Применити теорију међународних односа на област Заједничке безбедносне и одбрамбене политике није нимало лак задатак. Теоретисати о ЗБОП значи сложити комплексну емпиријску слагалицу, која је још увек предмет великих дискусија међу теоретичарима⁵. И док су доминантни теоријски приступи педесетих и шездесетих година 20. века били фокусирани на објашњење резултата европске интеграције, теоријски приступи који их надграђују пажњу посвећују функционисању и моделима управљања самим системом и подсистемима ЕУ⁶. Тешкоће у примени проистичу из неколико разлога. Најпре све до 2011. године није било темељнијих теоријских преиспитавања ЗБОП као феномена европске интеграције. Други битан разлог је у фрагментарној природи ове политике, због чега готово сваки теоријски приступ није у стању у свој свеобухватности да објасни ову политику ЕУ. Чињеница да се у оквирима ЗСБП и ЗБОП комбинују међувладине и наднационалне тенденције отежава процес теоријске рефлексije ових појмова.

Један од најстаријих приступа изучавању европске интеграције има своје филозофско упориште у Кантовом промишљању света. Федералистичко виђење будућности Европе и **федерализам као теоријски концепт** изучавања европске интеграције уско су повезани са идејом формирања Сједињених европских држава. Федералисти се залажу за уставна решења у вертикалној организацији власти (ниво ЕУ, федерални, локални ниво). Они сматрају да се различити послови и различите људске потребе могу решавати на различитим нивоима. Спољна политика и безбедност су увек резервисани за центар државе и владе. Увођење ЗСБП је за федералисте велико постигнуће, а од њене пуне примене у великој мери зависи остварење федералистичког пројекта. Зато је неуспех у формирању Европске

⁵ Lorenzo Cladi, Andrea Locatelli, *International Relations Theory and European Security: We Thought We Knew*, Routledge, 2016, стр. 1

⁶ Julian Bergmann and Arne Niemann, *Theories of European Integration*, поглавље 11, *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, SAGE, 2015, стр. 3

одбрамбене заједнице у великој мери ослабио ово теоријско виђење⁷. Највећи недостатак федералистичког теоријског приступа је у фокусираности на резултата без разумевања и објашњења самог процеса и његових чинилаца. Те недостатке покушаће да превазиђе теорија која ће ускоро постати најдоминантнијом теоријом процеса европске интеграције.

Најдоминантнија, па и најраспрострањенија теорија која објашњава процес европске интеграције, проистекла је из **функционалистичке теорије међународних односа**. Родоначелником функционализма се сматра Дејвид Митрани. Полази од премисе да примарна сврха рада сваке владе јесте у задовољавању потреба грађана. Национална држава којој је територија најбитнији елемент није добар механизам за испуњавање потреба грађана. Државе сматрају ирационалним механизмима догматски и практично удаљеним од потреба грађана. Стога управљање људским потреба захтева оснивање агенција које ће се бавити одређеним питањима. Форма ових агенција зависи од задатака које у конкретном случају треба да обавља.

Надградњу функционалистичке теорије са становишта европских интеграције представља неофункционализам. Ова значајна је теорија регионалне интеграције је први пут формулисана приликом настанка Европских заједница. Неофункционалисти тврде да је политичка интеграција на наднационалном нивоу долази као консеквенца и резултат вишегодишње и дугорочне економске интеграције. Јоше експлицитније дугорочна интеракција између еврократа и политичких посленика држава чланица уноси свест о неопходности продубљења сарадње⁸. Интеграција у једном сектору ствара притисак и утиче на интеграцију у односним секторима. Овај процес се назива и процесом функционалног преливања. За Хаса и Линдберга⁹ преливање је механизам европске интеграције. Постоје три врсте преливања¹⁰:

⁷ Ибид. стр. 5

⁸ Ибид. стр.7

⁹ Lee McGowan, Theorising European Integration: revisiting neofunctionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy?, European Integration Online Papers, 2007 доступно: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2007-003.pdf>

¹⁰ Can any theory fully explain the process of European Integration? If not, why not?, 2011, *доступно на сајту*: <https://oneuropenow.blogactiv.eu/2011/01/19/cananytheoryfullyexplaintheprocessofeuropeanintegrationifnotwhynot/>

- Економско,
- Политичко, и
- Култивативно.

У сфери трговине и економије ствар је поприлично јасна. Унутрашње тржиште је добрим делом настало из најнижег степена економске интеграције, зоне слободне трговине, како би се омогућио несметан промет робе и укинуле све техничке и политичке препреке слободном протоку робе. Неофункционалистичко објашњење је данас применљиво у сфери економке кризе и кризе јавног дуга. Хајперц и Вердун¹¹ тврде да је немогуће монетарну политику држати наднационалном, а оставити фискалне политике нетакнутим и у потпуној ингеренцији држава чланица. Транхолм-Микелсен¹² пореди европску интеграцију са слоном код којег неофункционализам нуди објашњење за оне делове који утичу да се ова велика животиња креће. Другим речима неофункционализам је у стању да објасни феномене који утичу да се ЕУ креће ка дубљој интеграцији. Питање је да ли је у стању да објасни зашто се одређене области не развијају у правцу дубље интеграције.

Политичку интеграцију неофункционалисти објашњавају са становишта домаћих политичких потреба. Онда када се политичке елите опредељују за европску интеграцију у домену политике заправо сматрају да наднационални приступ нуди боље решење од националног при чему врло извесно решавају неко до важних унутрашњих питања. Пример за то поједини аутори налазе у вољи лидера да се у Риму 1957. године поред ЕЕЗ креира и Европска заједница за атомску енергију (Еуроатом). Покушај стварања Европске одбрамбене и Европске политичке заједнице део утемељења може пронаћи у политичком преливању, односно поимању политичких елита да ће се њиховим оснивањем доћи до бољих решења од оних која нуде национални политички системи. Разлог зашто је било мање помака у овој области поједини аутори виде у недостајућој мотивацији недржавних актера и

¹¹ Martin Heipert, Amy Verdun, The Stability and Growth Pact – Theorizing a Case in European Integration, Journal of Common Market Studies, 2005

¹² Jeppe Tranholm-Mikkelsen, Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC," Millennium: Journal of International Studies. 1991, стр. 20

интересних група на нивоу ЕУ који би заговарали дубљу интеграцију у домену ЗСБП¹³.

Култивативним преливањем се сматра она врста продубљења европске интеграције код које иницијатива потиче од наднационалних институција. Таквом се за пример може узети настанак Беле књиге о унутрашњем тржишту. Мере којима би се уклониле препреке настанку унутрашњег тржишта су дефинисали стручњаци Европске комисије.

Ипак највећи недостатак најсвеобухватније теорије европске интеграције је управо што не нуди адекватна објашњења за политике међувладиног приступа као што је ЗСБП. Неофункционализам нема одговор на питање зашто су у Мастрихту државе оптирале да ЗСБП буде заснована на међувладиној сарадњи. Исто тако не нуди одговор на објашњење кризе празне столице средином шездесетих, питању вета и заштите националних интереса Француске током те кризе, а у сфери заједничке пољопривредне политике, где би требало да важи правило економског функционалног преливања. Ипак неофункционализам би могао делимично да пружи одговоре на нека од питања која су важна за предмет истраживања. Развој и интеграција одбрамбене индустрије ЕУ може доћи као резултат економског преливања. Комбинацијом економског и култивативног преливања у значајној мери ни унутрашње тржиште неће бити у потпуности заокружено и компетирано без овако важне индустрије која генерише значајну додатну вредност на тржишту ЕУ и у државама чланицама. Такође, неофункционалисти су у стању да понуде солидно објашњење за настанак и развој других политика међународног деловања ЕУ. У ове политике се убрајају трговинска, развојна и политика проширења. Функционално преливање у све ове области покренуто је формирањем царинске уније, а потом и утврђивањем неких од основних вредности на којима почива ЕУ чијом промоцијом се стварају услови за даље проширење ЕУ на нивоу Европе¹⁴.

Једнако важна по значају неофункционалистичком приступу европским интеграцијама јесте међувладин приступ. Теорија међувладиног приступа потекла

¹³ Julian Bergmann and Arne Niemann, Theories of European Integration, поглавље 11, The SAGE Handbook of European Foreign Policy, SAGE, 2015, стр. 8

¹⁴ Ибид. стр.7

је из реалистичке школе међународних односа. Савремени реалисти или неореалисти чији је звучни представник био Кенет Волц сматра да међународни систем почива на равнотежи снага, а држава је у оквирима европских заједница смерна једино да увећа релативне добити због чега се интеграционистичке теорије не могу применити нити на ЕУ нити на ЗСБП¹⁵.

Јасно је да реалисти њено височанство државу сматрају најважнијим актером међународних односа. Сходно томе и европске интеграције у домену ЗСБП се могу објаснити у појмовима координације и конвергенције националних интереса. Оснивачем се сматра Стенли Хофман. Штавише либерални међувладин приступ (ЛМП) чији је родоначелник Хофман представља реакцију на неофункционалистички поглед на међународне односе и европске интеграције. Савременог представника овог правца, с почетка деведесетих година 20. века представља Ендру Моравчик. У покушају критике и исправки недостатака неофункционалистичког и неореалистичког виђења европске интеграције Ендру Моравчик је свој приступ темељио на три принципа: а. међувладин приступ б. најмањи заједнички садржалац у преговарању и в. јасно и прецизно дефинисани лимити преноса надлежности на ЕУ. Без сваке сумње Моравчик је био представник међувладиног приступа, али су операције влада држава чланица биле транснационалног карактера. Касније је Моравчик свој приступ допунио значајем институција на укупни резултат европске интеграције¹⁶.

Када је реч о ЛМП, треба рећи да исти почива на три основне претпоставке које се могу применити и у европским интеграцијама¹⁷:

1. *Rational state behavior* – држава ће увек посезати за најрационалнијим и најподеснијим инструментом у остваривању циљева у међународним односима. Одрицање од суверенитета такође представља легитиман инструмент.

¹⁵ Giovanna Bono, European Security and Defence Policy: the rise of the military in the EU, The University of Bradford, Peace Studies Papers, Working Paper 4, 2002, стр. 8

¹⁶ ибид. стр. 8

¹⁷ Can any theory fully explain the process of European Integration? If not, why not?, 2011, доступно на сајту: <https://oneuropenow.blogactiv.eu/2011/01/19/cananytheoryfullyexplaintheprocessofeuropeanintegrationifnotwhynot/>

2. *Domestic pressures and interactions* – плуралистичко друштво у интеракцији са Владом доводи до опредељења и позиција којих ће се држава придржавати у међународним односима. Истиче се британски пример када је у преговорима о Јединственом европском акту британска Влада заступала позицији више интеграције у сегменту финансијских услуга и осигурања. Разлог је плуралистичко друштво, више центара моћи од којих они финансијски знају да су најконкурентнији на европском тржишту.
3. Резултат преговора увек је резултат практичне преговарачке моћи (*bargaining power*). Последица ове тезе је да велике државе, а неретко и велика четворка ЕУ (Француска, Немачка, УК и Италија) доминирају преговарачким процесом. Поменути Јединствени европски акт није изнедрио ниједну велику иницијативу коју би покренуле мање чланице ЕУ.

Ни међувладин приступ, укључујући и онај либералне провенијенције није у стању да објасни све феномене. Први међу њима садржан је у чињеници да политика, па ни политичко одлучивање није увек резултат рационалног избора. Често се одлучујућим појављују појмови који спадају у категорију ирационалних, као што су идеологија, симболи и политичка уверења. Када је реч о ЕУ, највећи недостатак је у објашњењу и разумевању преговарачког процеса. Није могуће рећи да државе понесу са собом сплет рационалних решења од којих она договорена за столом представљају неку врсту амалгамског решења¹⁸. Међувладине конференције тако не функционишу. Пример су последње две које су резултирале најпре Уговором о Уставу, а онда потоњим козметичким прилагођавањима у Лисабонском споразуму. У прихватању целокупних решења и мање државе имају реч. Треба се сетити позиције чешког председника Вацлава Клауса о Лисабонском споразуму. Такође међувладин присту не нуди адекватно објашњење за супранационалну улогу Суда ЕУ која у крајњој

¹⁸ Can any theory fully explain the process of European Integration? If not, why not?, 2011, доступно на сајту: <https://oneuropenow.blogactiv.eu/2011/01/19/cananytheoryfullyexplaintheprocessofeuropeanintegrationifnotwhynot/>

инстанци зна да доводе до повиновања држава без обзира на првобитно неслагање са одлукама ове наднационалне институције ЕУ.

Оно што је важно, међувладин приступ почетком деведесетих година прошлог века нуди одговор на питање зашто је ЗСБП настала као политика међувладине сарадње. Разлог је што су државе чланице биле сите функционалног преливања. Појам који објашњава овај феномен јесте „*overspill*“¹⁹. Заштита суверенитета у сегменту спољне и безбедносне политике постала је већинска у оквирима ЕУ.

Сајмон Хикс сматра да је ЗСБП реактивна и да је одговарала на све промене у глобалном систему међународних односа, уместо да на њих утиче. То се посебно односи на САД, на чије потезе и иницијативе ЕУ реаговала, а најчешће пратила политику из Вашингтона²⁰.

Стенли Хофман је направивши поделу између „високе политике“ и „политике нижег ранга“ заправо објаснио и одредио својим теоријским опредељењем будућност ЗСБП. Европска економска интеграција и регулаторне политике по спадају у ред политика нижег ранга и као такве нису претња по национални интерес и постојање националне државе. ЕУ је средство да државе чланице у домену спољне политике задовоље онај свој национални интерес који се поклапа са интересима свих осталих држава чланица. Отуда када недостаје та врста преклапања процедура не игра важну улогу. Другим речима када државе не препознају интерес у заједничком деловању, бројне могућности које пружа Лисабонски споразум са процедуралног становишта остаће мртво слово на папиру²¹.

У покушају да понуди одговоре на питања на која ЛМП није имао понуђена решења развио се **Нови институционализам или неоинституционализам**.

Указујући на значај теорије коју заговара, неоинституционалиста Ирондел тврди да највећи број теоријских објашњења ЗБОП почива на постулатима

¹⁹ Dimitris N. Chrysochoou, Michael J. Tsinisizelis, Stelios Stavridis, Kostas Ifantis, Theory and Reform in the European Union (Europe in Change), Manchester University Press, 2003, стр. 43

²⁰ Сајмон Хикс, Политички систем ЕУ, Службени гласник, 2007, стр. 369

²¹ Stelios Stavridis, Elias Mossialos, Roger Morgan, Howard Machin, New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making (European Political Economy), Stelios Stavridis, The Common Security Policy of the EU: Why Institutional Arrangements are not enough, Dartmouth Pub Co 1997

конструктивизма и либералног институционализма.²² Либерални погледи на питања спољне политике тврде да се безбедносни интереси изводе из економских интереса. Пример за то је економски интерес Немачке као највећег улагача у државама постсоцијалистичког блока да се промовише развој тржишне економије. Тврдње либералних теоретичара су такве да Влада може упорно стајати на становишту националног интереса, али када се сведе рачун, следиће интерес компанија који је по природи материјални, и све ће то учинити јер се у њима налазе и њихови бирачи.

Либерални институционализам полази са становишта да наднационалне институције као што су Суд или Комисија на директан или индиректан начин утичу на проширење интеграције и на домен политичке интеграције. У том смислу за либералне институционалисте ЗБОП је инструмент којим се ЕУ служи у спровођењу начела попут мултилатерализма или којим учествује различитим типовима међународног и транснационалног дијалога²³. Пример за то су Стратегија према Медитерану, а можда и политика проширења, где и једна и друга дубоко залазе у сегменте спољне политике у којима немају директних надлежности иницијативе, али имају капацитет очигледно да утичу на садржај. О одлукама Суда ЕУ излишно је и говорити будући да је Суд једна од најзаслужнијих институција због којих је ЕУ етаблирана као наднационална међународна организација.

Постоје три школе мишљења у оквиру неоинституционализма²⁴:

1. Институционализам рационалног избора објашњава како институције ограничавају рационални избор политичких актера, те како се таквим ограничењима профилише и обликује процес европске интеграције. Суочене са институција државе прибегавају јединој могућој рационалној активности и понашању како би остариле изводљиве циљеве. Државе слично као и код либералног институционализма, прикупљају ставове код куће, али их рационално представљају у Бриселу.

²² Daniel Fiott, *The Common Security and Defence Policy and IR Theory*, 2013, доступно на: <http://www.e-ir.info/2013/08/20/the-common-security-and-defence-policy-and-ir-theory/>

²³ Daniel Fiott, *The Common Security and Defence Policy and IR Theory*, 2013, доступно на: <http://www.e-ir.info/2013/08/20/the-common-security-and-defence-policy-and-ir-theory/>

²⁴ Can any theory fully explain the process of European Integration? If not, why not?, 2011, доступно на сајту: <https://oneuropenow.blogactiv.eu/2011/01/19/cananytheoryfullyexplaintheprocessofeuropeanintegrationifnotwhynot/>

2. Социолошки институционализам иде још даље и покушава да објасни како институције мењају преференције, па чак и идентитете националних елита које су укључене у процес европске интеграције. Социолошки институционализам институције поима у широком смислу појмом који својом дефиницијом обухвата и формална и неформална правила.
3. Историјски институционализам се фокусира на расподелу моћи која је резултат институционалних аранжмана и то чини протоком одређеног временског периода. Крајњи резултат таквих институционалних аранжмана је да државе чланице губе хегемонију над процесом европске интеграције. На тај начин временом институције имају капацитет да ограниче понашање оних актера који су их створили, а то су државе.

Поставља се питање откуда снажна дихотомија и разлика у наступу ЕУ у међународним економским односима и међународним политичким и безбедносним односима.

Одговор је могуће наћи у својеврсној мешавини теоријских перспектива реалистичке, либералне и конструктивистичке теорије међународних односа²⁵. Либерализам може да објасни да је у домену међународних економских односа ЕУ као најснажнијих трговински блок на свету имао интерес да јача у глобалним економским оквирима и да је на то био подстакнут од добро организованих мултинационалки које су пружале подстрек и мотивацију Комисији да делује у правцу интеграција унутар, али и изван ЕУ. Национално оријентисане компаније нису биле ни толико снажне, ни тако добро организоване. Реалистичка теорија објашњење за то што је спољна и безбедносна политика остала међувладина налази у културним и идентитетским питањима. Тврде да када је већ дошло до губитка суверенитета и националног идентитета економије, спољна и безбедносна политика су на бранику националних интереса. Конструктивистичка теорија даје објашњење зашто државе чланице и у јеку озбиљних подела по одређеним питањима, и даље остају за столом

²⁵ Сајмон Хикс, Политички систем ЕУ, Службени гласник, 2007, стр. 374

трагајући за заједничким решењем, у покушају да своје националне интересе помире са колективним интересима ЕУ. То се догодило и поводом кризе у Ираку. Подсећања ради **конструктивизам** полази од претпоставке да свет није сачињен од материјалних већ друштвених категорија, те стога интереси различитих актера (у међународним односима су то доминантно државе) и њихови идентитети нису унапред одређени и задати. Насупрот томе и интереси и идентитети настају у друштвеној интеракцији и обликују се у зависности од друштвеног окружења. Сходно томе и одређене закономерности у међународној политици плод су заједничког разумевања од стране актера окружења у којем се налазе и њихове улоге у таквом окружењу.

Значајан допринос конструктивизма могуће је пронаћи уколико се тумачења теоретичара овог опредељења посматрају у светлу предуслова за дубљу интеграцију у области одбране. За ово истраживање значајна су схватања Мејера и Штрикмана који основни предуслов за дубљу интеграцију у области одбране виде у формирању заједничке стратешке културе. Стратешку културу Мејер види као компромисне норме, идеје и матрице понашања које су проистекле из идентитета; преносе се процесом друштвене интеракције и трансмисије; заједничке су најутицајнијим актерима и друштвеним групама у оквиру дате политичке заједнице, и помажу у обликовању сета опција за остваривање циљева безбедносне и одбрамбене политике ЕУ²⁶. Под нормама у контексту стратешке културе се подразумевају услови под којима ће се употреба силе сматрати легитимним чином, разлози збок којих јој се прибегава и начин на који је ауторизована у домаћим и међународним оквирима. Идеје се тичу улоге државе у свету и њене перцепције безбедног глобалног окружења што има импликације по степен сарадње са другим актерима и режимима укључујући регионалне и глобалне организације, па и државе попут нпр САД. Матрице понашања могу у најширем смислу бити схваћене као начини разматрања, одлучивања и реаговања у домену одбране и безбедности²⁷. Мејер и Штрикманова додају да важну улогу у развоју ЗБОП имају и материјални ресурси. Издвајају четири битне ставке тог

²⁶ Maxime H. A. Larivé *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*, Ashgate Publishing, 2014, стр. 46

²⁷ Christoph O. Meyer, *Theorizing European strategic culture between convergence and the persistence of national diversity*, CEPS Working Document, 2004, стр. 4

типа у развоју ЗБОП: неадекватне материјалне способности су разлог због којег елите виде настајућу кризу националних политика одбране, асиметричне способности у снази могу довести до фрикција међу савезницима што би неке могло да мотивише да траже алтернативу, промене економске и буџетске ситуације могу навести домаће актере да преиспитају ЗБОП или да дозволе нандационалним актерима да се увећа ближа сарадња у области одбране зарад ефикасности и економичности и коначно, релативна снага у погледу војних способности у односу на државе које нису део ЗБОП може ублажити и стабилизovati перцепције претњи.²⁸

Стратешка култура неће проистећи из националних стратешких култура, већ од све веће институционализације норми, идеја и вредности које су у довољној мери заједничке на националном нивоу. Важно је питање да ли је борба против тероризма та тачка која може довести до развоја заједничке ЕУ стратешке културе? Пуно је аутора који у светлу догађаја у Паризу и Бриселу у новембру 2015. године и марту 2016. године сматрају да је процес формирања стратешке културе по овом питању у поодмаклој фази²⁹. Песимисти виђења оваквог развоја ситуације ће рећи да ЕУ не може да изгради стратешку културу због, немогућности да одговори на питање кога штитимо и зашто, недостатка надлежности и способности да брзо донесе одлуку и мобилише снаге, или пак своје хетерогености услед чињенице да су неке чланице ЕУ, а нису чланице НАТО и обратно, уз стално питање стратешки приоритета САД и њиховог противљења формирању стратешке културе ЕУ³⁰.

Вредан помињања је и приступ који је познат као **управљање на више нивоа (*multi-level governance*)**. Једна од основних претпоставки овог приступа је да надлежност и моћ одлучивања не почива искључиво на владама држава чланица. Оно је вертикално подељено са наднационалним институцијама, као и са локалним и регионалним властима. Хоризонтално посматрано не постоји центар одлучивања, а утицај на одлучивање је дисперзиван и покрива значајан број по карактеру

²⁸ Christoph O. Meyer, Eva Strickmann, Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, Issue 1, 2010

²⁹ Judy Dempsey Asks: Is a European Security Policy Finally Possible?, текст и коментари доступни на: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63188>

³⁰ Angeliki Mitropoulou, Does the European Union have a strategic culture?, доступно на сајту: <http://www.e-ir.info/2011/03/29/does-the-european-union-have-a-strategic-culture-2/>

различитих актера³¹. Поједини теоретичари говоре о посебни моделима управљања. За област безбедности тестирају „*security governance*“, а за политику проширења „*external governance*.“ Уколико говоримо о безбедносном управљању један од првих аутора који је пробао да провери у пракси овај модел, Мајкл Смит, је истраживао основне предуслове који утичу на могућност примене модела управљања на више нивоа. Издвоји је четири таква предуслова: (1) кључне карактеристике питања о којем се расправља, укључујући временски оквир и степен насиља који је укључен (нпр. У којој мери криза захтева хитан одговор и који је степен насиља)(2) фазе креирању ЗСБП као циклуса (да ли се договарају финесе процедуре и дефинисања агенде-*agenda setting*, или је разматра одлука у фази имплементације) (3) мера у којој донета одлуке представља новитет (понекад нпр одлуке које текст треба донети немају одговарајућу институционално, материјално, па и стратешко упориште за доношење чиме ће одлуку бити теже донети) (4) опште карактеристике државе чланице (идеологија владе, њено јединство и сл.), као и други фактори на домаћој политичкој сцени који могу утицати на став Владе. Аутор закључује да је с обзиром на велики број повезаних варијабли на европском и националном нивоу приступ управљања на више нивоа тешко применити у домену ЗСБП³².

У тежњи да пруже недостајуће одговоре великих теорија настајали појединачни приступи. У ову групу "малих" теорија спада и концепт кокаса (caucuses) који интеграцију у области одбране виде као сталан процес престојавања снага у тежњи да се изврши подела улога унутар трансатлантског блока. Зато и настају билатерални или трилатерални аранжмани за одређена питања из домена одбране и безбедности. У исту групу спада и приступ или концепт присутности или *actorness*³³ који објашњава улогу и међународно деловање ЕУ³⁴. Кристофер Хил концептуализује појам присутности у три равни: а. Ограничавању једне јединице од стране друге, б.

³¹ Julian Bergmann and Arne Niemann, Theories of European Integration, поглавље 11, The SAGE Handbook of European Foreign Policy, SAGE, 2015, стр. 11

³² Michael Smith, Toward a Theory of EU Foreign Policy Making: Multi-level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy'. *Journal of European Public Policy*, vol 11, no. 4, 2004, стр. 754-758

³³ вид. поглавље о односима ЕУ са другим међународним организацијама.

³⁴ Giovanna Bono, European Security and Defence Policy: the rise of the military in the EU, The University of Bradford, Peace Studies Papers, Working Paper 4, 2002, стр. 9

Аутономије те јединице да израђује законе, и в. Поседовању различитих структурних претпоставки за предузимање акција на међународном плану. Под овим последњим пре свега подразумева међународноправни субјективитет, поседовање дипломатске мреже и капацитет да се воде преговори са трећим странама³⁵. С обзиром да је изгубила шансу да буде недвосмислени политички актер³⁶, неуспехом у формирању Европске одбрамбене и Европске политичке заједнице, европска спољна политика је специфичан амалгам а. Националних спољних политика, б. ЕУ трговинске и развојне политике и в. Заједничке спољне и безбедносне политике³⁷.

Када се каже да је један од основних циљева ЕУ да се створе предуслови за одржив и трајан мир немогуће је заобићи трансакционализам чији је најупечатљивији представник Карл Дојч. Трансакционализам зову и плурализмом или комуникацијом. Испитује развој вишеструких веза између друштава као основ процеса интеграције. Интеграција представља стање где је рат као средство за решавање спорова између држава потпуно непримерен и неупотребљив. Тако настају безбедносне заједнице.³⁸ У једну такву се убраја и ЕУ. Развој свих области интеграције које учвршћују стање мира, учинило је овај приступ који је иначе настао педесетих година 20. века, поново актуелним.

³⁵ Ben Rosamond, Neill Nugent, William E. Paterson, Vincent Wright, *Theories of European Integration*, Palgrave MacMillan, 2000, стр.176

³⁶ Christopher Hill, *European Foreign Policy, Key Documents*, Routledge, 2000, стр. 47

³⁷ Reuben Wong, Christopher Hill, *National and European Foreign Policies- Towards Europeanization*, Routledge, 2011

³⁸ Ben Rosamond, Neill Nugent, William E. Paterson, Vincent Wright, *Theories of European Integration*, Palgrave MacMillan, 2000, стр. 205 и 169

Однос ЕУ и других међународних организација безбедносног карактера (међународна безбедносна архитектура)

- a. Однос УН - ЕУ**
- b. Однос НАТО – ЕУ**
- c. Однос ОЕБС – ЕУ**
- d. Однос Афричка унија – ЕУ**

ЕУ као сложена међународна организација наднационалног карактера делује у веома сложеном међународном мултилатералном безбедносном окружењу. Концепт европске безбедности протеже се изван оквира одбране односно војних капацитета за одбрану. Овај концепт обухвата економске, политичке, еколошке и културне елементе³⁹. Уколико се сви ови елементи узму у истраживање постаје јасно да се Европа и ЕУ сусрећу са каталогом изазова и питања која доспевају под кишобран безбедносних питања⁴⁰. Због тога је фокус у овом истраживању пре свега на покушају да се позиционира ЕУ у таквом сложеном и свеобухватном систему безбедности.

Европску безбедносну архитектуру чине исте регионалне међународне организације које су је чиниле након другог светског рата с тим што се карактер безбедносних изазова, ризика и претњи променио по окончању Хладног рата. Четири су регионалне и једна универзална међународна организација које су се на тлу Европе бавиле питањима меке или тврде безбедности. УН као првонадлежна међународна организација за очување међународног мира и безбедности, Савет Европе чија је примарна област деловања у заштити људским права и демократије, КЕБС (касније ОЕБС) који је бављењем најширим аспектима безбедности довео до политике детанта на простору од Ванкувера до Владивостока и НАТО као

³⁹ Farrell, Mary Fella, Stefano Newman, Michael, *European Integration in the 21st Century: Unity in Diversity?*, SAGE Publications Ltd. (UK), 2002, стр. 232

⁴⁰ Farrell, Mary Fella, Stefano Newman, Michael, *European Integration in the 21st Century: Unity in Diversity?*, SAGE Publications London UK, 2002, стр. 52

организација чији је примарни циљ био спречавање совјетске агресије на Европу⁴¹. Дејвид Галбрајт и Кармен Гебард истичу да су агенде ових регионалних међународних организација у мањој или већој мери остале посвећене истим питањима, али да се у последњих нешто више од две деценије степен конвергенције норми, интереса и циљева ове четири организације у значајној мери увећао. Разлоге проналазе у **функционалној конвергенцији** као резултату краја Хладног рата и чињеници да је чланство у овим организацијама испреплетано⁴².

У највећем броју анализа односа између ЕУ и других међународних организација преовлађује реалистичко-институционалистички приступ. Међународне организације се третирају као самостални међународни актери са минималним разликама у интересима, капацитетима, идентитетима и традицијама. Одлуке које се унутар организације доносе резултат су односа политика моћи између њених држава чланица⁴³. За разматрање перспектива дубље интеграције и безбедносне институционализације ЕУ, позиционирање и деловање ЕУ је од нарочитог значаја у два система безбедности. Наиме, ради се о два паралелна и наизменично кооперативна и конкурентна система безбедности који се односе на Европу и у којима учествују европске државе.

1. Први је систем глобалне безбедности који би требало да почива на основама Повеље УН и Система УН.
2. Други систем безбедности је систем регионалне безбедности у Европи чија је архитектура испреплетана и неретко прожета преклапајућим надлежностима⁴⁴ организација које у њој делују. Тренд који је приметан у Европи такође карактеришу два процеса. Једно је процес реафирмације, али и јасније подела надлежности између организација које су креиране након другог светског рата (ЕУ, НАТО, СЕ, ОЕБС). На другој страни, ближе Уралу,

⁴¹ Galbreath, David J. (Editor); Gebhard, Carmen (Editor). Cooperation or Conflict?: Problematizing Organizational Overlap in Europe, Farnham, Surrey, GBR: Ashgate Publishing Ltd, 2010., стр. 1.

⁴² Ибид, стр. 1

⁴³ Maria Raquel Freire, Paula Duarte Lopes, Fernando Cavalcante, Markus Gauster, Livia Fay, Lucianetti, Pascoal Santos Pereira, Valtteri Vuorisalo, Rafaela Rodrigues de Brito, Mapping Research on European Peace Missions, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' The Hague, November 2010, стр. 27

⁴⁴ Развијајући моделе преклапања надлежности и сарадње међународних организација у питањима безбедности Јоаким Копс их назива међусобно блокирајућом (interlocking). Детаљније у наставку

приметан је процес прекомпоновања и реорганизације мултилатералног деловања чије тежиште окупљања представља Руска Федерација (ОДКБ, Евроазијска унија).

Паралелност и конкурентност ова два система манифестује се у следећим појавама:

1. Наиме све регионалне организације треба да коегзистирају у смислу система колективне безбедности и да снагама и капацитетима које им стоје на располагању доприносе међународном миру и безбедности. У исто време сведоци смо да бројне регионалне организације које делују у Европи трагају за начинима да постану глобалним актерима понекад делујући изван оквира или без мандата УН.
2. Са друге стране те исте организације делујући у регионалним оквирима и бавећи се регионалним питањима теже јаснијој подели надлежности, при чему неретко синоним за овај процес представља процес прерасподеле моћи. Овај процес је све видљивији како се деловање организација спушта на субрегионални ниво. Тако је на пример на простору западног Балкана, конкуренција у одређеном временском периоду прерасла у отворену конкуренцију која је за резултату имала пролиферацију регионалних иницијатива најчешће као последицу различитих интереса и политика оних који су идејни и политички креатори таквих иницијатива. Отуда је у периоду од 1995. године до данас забележен настанак великог броја сродних иницијатива у великом броју области.

Оно што је важно истаћи за сам предмет истраживања јесте да се ЕУ позиционира тежећи јачању утицаја у оба система, у систему глобалне безбедности, баш као и у систему регионалне безбедности тј. у свом дворишту. Досадашња пракса, донети и мера у којој се ЕУ потврђује као глобални и регионални безбедносни чинилац отвара простор за разматрање будућности интеграције ЕУ у области безбедности и одбране. Другим речима правац и сценарио развоја интеграције ЕУ у домену безбедности и

одбране у директној је корелацији са позиционирањем ЕУ у глобалним и регионалним безбедносним оквирима. Да би се тај правац и сценарио развоја свеобухватно сагледао неопходно је сагледати:

1. Начело мултилатерализма као основни постулат Европске стратегије безбедности и њеног спољнополитичког деловања,
2. Битне аспекте односа ЕУ са кључним међународним организацијама како на глобалном нивоу тако и на регионалном нивоу, посебно у Европи (однос ЕУ са УН, а потом и НАТО, ОЕБС)

Европска стратегија безбедности по формули ефективног мултилатерализма

„У свету глобалних претњи, глобалног тржишта и глобалних медија наша безбедност и просперитет зависе од ефективног мултилатералног система“⁴⁵

Овај цитат из Европске стратегије безбедности (ЕСБ), а за многе и кључна синтигма Европске стратегије безбедности за ЕУ представља увод и окосницу у конструисању ефективног мултилатералног система који мора бити спреман да одговори на основне глобалне изазове и претње који се идентификују у овој стратегији⁴⁶. За ЕУ изградња у учешће у међународном систему који почива на ефективном мултилатерализму је више од одговора безбедносне изазове, ризике и претње који су наведени у стратегији. Но да би се у потпуности и са свих битних аспеката сагледао појам и значај ефективног мултилатерализма неопходно је поћи од (а) дефиниције овог појма, (б) контекста у којем је настао, и коначно (в) значаја за тему истраживања а то је пре свега однос са УН и НАТО⁴⁷, те кроз позицију ЕУ како у регионалном, тако и у глобалном систему безбедности, тј безбедносној архитектури.

⁴⁵ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, стр. 9

⁴⁶ Кључне претње препознате 2003. годину су тероризам, ширење ОМУ, регионални конфликти, неуспеле државе, организовани криминал

⁴⁷ Односи ЕУ са УН и НАТО предмет су посебних поглавља у оквиру Наслова II

(а) Појам мултилатерализма је један од важних појмова међународних односа и међународног организовања. Његова употреба и значење далеко превазилазе оквири теме овог рада. Када се у међународним односима говори о мултилатерализму често се прави дистинкција између старог и новог мултилатерализма. Појмом традиционалног мултилатерализма баве се почетком деведесетих аутори попут Роберта Кеохена, Џона Руџија и Џејмса Кепораса указујући на систем међународне институционалне сарадње након другог светског рата у којем делују УН, Бретонвудске институције, НАТО и други актери. Њихова дефиниција мултилатерализма је веома широка и подразумева „*праксу координације националних политика у групама од три и више држава*“⁴⁸. Насупрот томе нови мултилатерализам је појам који се везује за постхладноратовски период, а нарочито за период након 11. септембра 2001. године. Док је традиционални мултилатерализам имао за циљ да формира функционалан и одржив поредак у време Хладног рата, нови мултилатерализам треба да представља одговор на безбедносне претње након 11.9. Оба појма, традиционалног и новог мултилатерализма имају своје бројне варијације на тему⁴⁹, па је тако ефективни мултилатерализам један од нових појмова насталих у крилу новог мултилатерализма и „за потребе“ ЕУ.

Када говоримо о ефективном мултилатерализму као појму који је уведен заједно са ЕСБ 2003 године, треба пре свега рећи шта овај појам значи и за које потребе је настао (тј у ком међународно-политичком контексту). Ако је само читати ЕСБ, ефективни мултилатерализам подразумева систем у чијем се средишту налазе Уједињене нације и чији правни оквир представља Повеља УН и тековине међународног јавног права. Улога УН је апострофирана пре свега у очувању међународног мира и безбедности. Као допуну таквом систему, а зарад ефективности његовог функционисања представљају финансијске и трговинске организације што ширег чланства као што су ММФ или СТО, односно у највећој мери регионалне организације чије је деловања у сфери безбедности и одбране у глобалним оквирима неозаобилазне. На првом месту се ради о Северноатланском савезу. У регионалним

⁴⁸ Koops, Joachim Alexander, ed. European Union as an Integrative Power: Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' with NATO and the United Nations. Bruxelles, BEL: ASP, 2011, стр. 68

⁴⁹ За појмове дифузни реципроцитет, асертивни мултилатерализам, прикривени мултилатерализам, дисфункционални, функционални или ад хок мултилатерализам вид. стр. 67

оквирима Европе свакако ради се ОЕБСу и Савету Европе⁵⁰, а у ЕСБ се помињу и за друге континенте важне регионалне организације и аранжмани као што су Афричка унија или Меркосур.

Потребе ЕУ на глобалној сцени описним одређењем појма ефективног мултилатерализма најбоље је чини се објаснио **Алваро Де Васконселос**, директор ЕУ Института за безбедносне студије. Према његовом виђењу „уколико жели да буде утицајна, Европској уније је неопходан свет којим управља свеобухватан ефективан мултилатерални систем. То значи да ЕУ жели да види јаке међународне организације, нарочито оне којима је поверено управљање миром и безбедношћу, и које делују у обавезујућем вишестрано договореном режиму који би био ефективан у борби против глобалних изазова. То практично значи да кршење универзално прихваћених норми не може проћи без казне⁵¹.“

Поставља се питање због чега стручњаци ЕУ института за безбедносне студије као институције коју је основала ЕУ да помогне у стратегијском позиционирању Европске уније, сматрају да је прибегавање дефинисању међународних норми и изградњи мултилатералног система који би надгледао примену и поштовање тих норми у најбољем интересу ЕУ. Разлози су према Васконселосу у карактеру света у којем данас живимо и који је **асиметрично мултиполаран**⁵². Асиметрично је мултиполаран јер се за неке центре моћи може рећи да поседују меку моћ попут ЕУ, док су друге у поседу тврде моћи као САД и Русија. Он тврди да ЕУ никада неће бити војна сила на начин на који су то САД из простог разлога што не постоји политичка воља за тако нечим. Свет у којем данас живимо је такође свет великих сила пре него снажних региона и регионалних интеграција. Са настанком нових сила оне покушавају да заузму што проминентнију улогу јачајући своју моћ и удаљавајући се од регионалне интеграције. У исто време степен међузависности у глобализованом свету је највећи до сада виђен, због чега према његовом мишљењу треба да буде уређен међународним стандардима глобалног управљања. ЕУ има интерес да свој

⁵⁰ О деловању регионалних организација у Европи, тј о Европској безбедносној архитектури детаљније у поглављу 2.3.

⁵¹ Giovanni Grevi, Alvaro de Vasconcelos, Partnerships for Effective Multilateralism, EU Institute for Security Studies, 2008, стр. 24 и 25

⁵² Ибид. стр. 13

модел регионалне интеграције понуди глобалном тј глобализованом свету. У глобалном систему уређеном нормама и правилима, ЕУ би могла да заузме улогу глобалне силе, док у свету који се базира на моћи и снази њен максималан домашај би био осуђен искључиво на допринос Сједињеним Америчким Државама као глобалној сили⁵³.

Све у свему уколико би покушали да изведемо синтетичку дефиницију ефективног мултилатерализма она би гласила на следећи начин: *Ефективни мултилатерализам је доктрина европског спољнополитичког и безбедносног деловања у вишеполарном међународном систему које се заснива на сарадњи међународних организација у дефинисању и легитимној примени међународно прихватљивих норми, те кредибилној војној снази и сили у случају непоштовања установљених правила и нарушавању међународног мира и безбедности.*

(б) Да би се боље разумело шта је **ефективни мултилатерализам** и зашто је овај појам постао синоним за Европску стратегију безбедности (ЕСБ) и њена једина могућа формула успеха неопходно је разумети (1) међународни контекст у којем се ЕУ налазила када је ЕСБ доношена (2) јачање угледа и утицаја ЕУ заузимањем улоге глобалног актера. Цинично се осврћући се савременој политичкој и безбедносној пракси поједини новинари сликовито ће покушати да демаскирају расподелу улога по моделу ефективног мултилатерализма. Њихова формула гласи: *US fights, UN feeds and EU funds*⁵⁴.

(1) Појам ефективног мултилатерализма много је лакше разумети када се стави у конкретан међународни контекст јер као нити један важан појам није настао у вакуму. Појам је настао 2003. године коју је обележила дубока подела унутар ЕУ по питању контроле хемијског и биолошког наоружања у Ираку, односно оправдања за интервенцију и свргавање режима Садама Хусеина. Савет безбедности Уједињених нација остао је блокиран у недоношењу резолуције која би одобрила интервенцију.

⁵³ Ибид, стр.18

⁵⁴ Neil Winn, CFSP, ESDP, and the Future of European Security, Whither NATO, The Brown Journal of World Affairs, September 2003, стр 151

Најснажнији и бескомпромисни заговорник копнене инвазије Сједињене Америчке Државе произвеле су поделу у ЕУ око питања ове унилатералне акције.

У отвореном писму које је објавио британски Тајмс, назвавши текст Европа и Америка морају остати уједињене, осам председника Влада – Хозе Мариа Азнар (Шпанија), Хозе Мануел Барозо (Португал), Силвио Берлускони (Италија), Тони Блер (УК) као и шефова држава или влада (Чешке) Вацлав Хавел, (Мађарске) Петер Међеши, (Пољске) Лешжек Милер и (Данске) Андерс Фог Расмусен – позива Савет безбедности Уједињених нација да се „суочи са својом одговорношћу или изгуби кредибилитет“. Писмо је добило значајан медијски простор посебно због чињенице да су га потписале само четири чланице ЕУ, а још више услед чињенице да су игнорисане чланице ЕУ попут Немачке и Француске. Са нешто мање медијске пажње, али не без значаја прошло је Саопштење из Виљнуса, 5. фебруара 2003. године. Овој изјави су приступиле Албанија, Бугарска, Хрватска, Естонија, Летонија, Литванија, Македонија, Румунија, Словачка и Словенија. Њихова реторика не само што је била трансатлантска, већ је била изразито милитаристичка у односу на писмо осморице⁵⁵.

Да ли је мултилатерализам еуфемизам и замена за кохерентну CFSP мање је важно али је извесно да услед дубоких подела у ЕУ око питања Ирака и писма осморице мултилатерализам представља једини могућу одговор ЕУ у ситуацији када није једногласна. *Ex ante* договорено мултилатерално деловање једина је превентива за ЕУ да до оваквих подела поново не дође. Истовремено у систему ефективног мултилатерализма глас ЕУ ће се чути, док га у случају поделе међу чланицама ЕУ неће бити. Не треба изгубити из вида да није само ЕУ остала подељена око питања Ирака, већ је СБ УН остао подеље и блокиран. Отуда не чуди што ће ЕУ у оквиру Еврпске стратегије безбедности (ЕСБ) инсистирати на изградњи мултилатералног система у чијем средишту ће се налазити УН, пре свега одговорне за одржање међународног мира и безбедности. Такву формулацију након ех пост легитимизације интервенције у Ираку од стране СБ УН ниједна чланица ЕУ није могла да одбије. Због свега тога мултилатерализам добија веома значајно место у ЕСБ. Зато и не чуди што ће

⁵⁵ Koops, Joachim Alexander, ed. European Union as an Integrative Power: Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' with NATO and the United Nations. Bruxelles, BEL: ASP, 2011. стр. 55

председник Европске комисије у то време Хозе Мануел Барозо овај појам назвати спољнополитичком филозофијом ЕУ.

(2) Други повезани интерес у ситуацији када је ЕУ у стању да обезбеди да до унутрашњих подела не долази јесте тежња да се унапреде углед и утицај ЕУ заузимањем улоге глобалног актера. За то је било неопходно да ЕУ изгради посебан безбедносни и одбрамбени идентитет, али и да под окриљем ефективног мултилатерализма препозна и заузме своју улогу у међународном мултилатералном систему.

Није неприродно да ентитет и организација која представља највећег трговца у свету и једна је од развијенијих економија тежи да заштити и ојача своје интересе широм света. Још са успехом у формирању заједничког тржишта и економском снагом коју је ЕЕЗ имала у међународним размерама јавља се неопходност јачања њене спољнополитичке димензије. Ипак тај циљ до дана данашњег није било могуће у потпуности остварити. Тежње за јачањем спољнополитичке димензије јављају се почетком седамдесетих година током Јомкипурског арапско израелског сукоба 1973. године који је баш као и у случају Ирака тридесет година касније довео до трансатлантских несугласица. ЕЕЗ је тада усвојила Декларацију о Европском идентитету у којој се гласно саопштава порука да је неопходно да Европа говори једним гласом и да се мора ујединити уколико жели да је чују у свету⁵⁶.

Свака криза од тада до данас рађала је питање координације унутар ЕУ, али је свој безбедносни и одбрамбени идентитет ЕУ почела да гради тек готово десет година након окончања Хладног рата и то након доношења Амстердамског уговора. Европска безбедносна и одбрамбена политика настала је 1999. године⁵⁷ кроз потребу да се ЕУ профилише и као глобални безбедносни актер и као неко ко решавајући претње по безбедност ЕУ може да одговори и на глобалне претње доприноси безбедности целокупног човечанства.

Ипак формирањем Европске безбедносне и одбрамбене политике (ЕБОП) остало нејасно какву конкретну улогу ће ЕУ играти на међународној сцени, у којим ситуацијама и са којим циљем ће инструменти ЕБОП бити коришћени. Какав ће бити

⁵⁶ Ибид. стр. 58

⁵⁷ Детаљније видети у делу о развоју ЗБОП, наслов 3

однос ЕБОП пре свега са УН и НАТО чије је деловање у домену безбедности и одбране пристуно у том тренутку пуних пола века.

Дакле са једне стране постојала је потреба да се ЕУ изгради као глобални актер јер је то веома важно не само из безбедносних већ и економских разлога. Са друге стране политичка реалност је таква да је постојала унутрашња подела у ЕУ о питању ЗСБП. Такође постхладноратовско оружје је примат у питањима безбедности у Европи претпостављало УН и НАТО, а до одређене мере и ОЕБС. Крај Хладног рата је заправо за УН представљао прилика да обнове кредибилитет, за победника НАТО да пронађе нови или обнови разлог постојања⁵⁸, а за ЕУ да се формира као политички и безбедносни актер. **Више је него јасно да су почетне позиције различите.** Стога је кључно питање како помирити наизглед непомирљиво. Потребу да деловање ЕУ у сфери безбедности буде такво да може да заштити глобалне економске интересе ЕУ као најјаче светске економије, а да такво њено деловање не буде инхибирано или у контрадикцији са деловањем УН, НАТО и ОЕБС као међународним организацијама безбедносног карактера. Наравно, да је којим случајем ЕУ изграђена као међународни политички и безбедносни актер овакво питање би било сувишно. За одговор на сва поменута питања Европској унији је била неопходна доктрина. Доктрина ефективног мултилатерализма је једина могла поћи од претпоставке да су могуће извесне повремене разлике у ставовима чланица ЕУ о различитим међународним питањима, да су примат над ЕУ у глобалним и регионалним оквирима имали УН и НАТО, као и да су њени војни или одбрамбени капацитети у тренутку стварања ЕБОП били непостојећи.

Улазницу за свет глобалних играча ЕУ је тражила тежњом за учешћем у управљању кризама широм света. Наиме, након завршека Хладног рата појам управљање кризама постаје парадигма међународног мултилатералног деловања и сарадње у домену безбедности. Одговарајућу дефиницију појма управљања кризама са становишта потреба овог истраживања дала је Ребека Рајхард, а цитира је Јоаким Александер Копс, „*all measures intended to prevent or defuse a humanitarian crisis or conflict, mitigate its effects on human populations once it has broken out, stabilise the region*

⁵⁸ Ибид стр. 60

after a ceasefire has been reached, and prevent its recurrence in the long term.” Врло релевантно за овај рад може се сматрати и дефиниција коју је дао Гинтер Хофлер⁵⁹. Управљање кризама је безбедносна парадигма 21. века која обухвата превенцију конфликта, стварање мира, наметање мира, посконфликтну изградњу мира и хуманитарне операције.

*Ту се заправо и суочавамо са питањем како се одвија сарадња три кључне међународне организације на пољу управљања кризама, УН, ЕУ и НАТО. Однос УН, ЕУ и НАТО у постхладноратовском периоду. У једној реченици је могуће рећи да се однос три организације у међународним безбедносним питањима своди на случајеве у којима смењују функционална конвергенција и/или преклапање надлежности*⁶⁰. Јоаким Копс однос између три организације у случају постојања једне или друге појаве назива међусобно подупирућом (*mutually reinforcing*)⁶¹ или међусобно блокирајућом (*interlocking*). Сличан и садржајем и називом појам је настао под окриљем ОЕБС и то у Лисабонском извештају из 1996 године. Тада се на следећи начин описује овај израз: *“Постојао је споразум ... сарадња са и између међународних организација треба да буде унапређена ... сарадња између организација се мора заснивати на транспарентности, информисању, консултацијама и флексибилности као и принципу компаративне предности сваке појединачно, како би се омогућила обострано корисна и обострано подупирућа мрежа безбедности”*.⁶²

Поделе унутар ЕУ у погледу употребе силе и учешћа у војним операцијама остају присутне још из времена унилатералних интервенција у СРЈ и Ираку. До данас ове поделе су евидентно притајеније и латентније нарочито у односу на период избијања ирачке кризе. О последњој пишу Мисироли, Осика, Хил наводећи да је ЕУ подељена у два блока. Један предводе Немачка и Скандинавске земље држећи позицију да је употреба силе могућа једино предвођена Уједињеним нацијама, док други блок предводе Британија, Пољска и Италија уз став да су САД и НАТО такође легитимни да употребе силу у међународним односима⁶³. Јоаким Александер Коп

⁵⁹ Ибид. стр. 59

⁶⁰ Детаљније о односу ЕУ са УН и НАТО у следећем потпоглављу

⁶¹ Сам појам настаје у оквиру ОЕБС 1996 године. ОЕБС извештај из Лисабона од 30. новембра

⁶² Ибид. стр. 63

⁶³ Ибид. стр. 83

тврди да се ривалитет или преклапање у надлежностима свело на најмању могућу меру након поменутих искустава у периоду од 2000. до 2003. године када је развијено неколико модалитета сарадње познатих као тзв, *mutually reinforcing* схема сарадње. Заједничко учешће са УН и НАТО или преузимање операција управљања кризом од ових организација представља основне схеме сарадње. Применом поменутих схема сарадње ЕУ је тежила да покаже да има у глобалним размерама достојну одбрамбено-безбедносну компоненту што је у том тренутку била настајућа ЕБОП. Вероватно најзначајни пример сарадње до сада представља преузимање надлежности СФОР-а од стране операције ЕУ *Althea* имало више него симболичан, стратешки значај доказивања у свом дворишту, али и у глобалним оквирима са организацијом која је глобални актер. У исто време учешћем са НАТО и УН у овим операцијама ЕУ је јачала капацитет ЕБОП.

Тако је словом у Европској стратегији безбедности, али у значајној мери и на делима ЕУ успела да доктрином ефективног мултилатерализма одговори на више потреба ЕУ као целине. Превазишла је озбиљне поделе у својим редовима и створила основу за свако будуће заједничко деловање чиме се смањује могућност будућих подела по сличним питањима. Унилатерална акција САД у Ираку је легитимизована *ex post* доношењем резолуција Савета безбедности и поделом улога у постконфликтној стабилизацији неколико међународних организација чиме је из угла ЕУ заживео концепт ефективног мултилатерализма. Значајан ожиљак у односима са САД у великој мери је залечен. Трећи ефекат са којим је ЕУ рачунала била је изградња посебног идентитета ЕУ у међународним безбедносним оквирима обележио је успех, даљим јачањем Европске безбедносне и одбрамбене политике и учешћем у мисијама управљања кризама што до 2001. године није био случај. Четврти након периода од 2000-2003. године⁶⁴ закључно са кризом у Ираку све је присутније разумевање, сарадња и функционална конвергенција међународних организација у управљању кризама.

⁶⁴ Koops, Joachim Alexander, ed. *European Union as an Integrative Power : Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' with NATO and the United Nations*. Bruxelles, BEL: ASP, 2011, стр. 53

Однос УН и ЕУ - Улога регионалних аранжмана и споразума у очувању међународног мира и безбедности

Враћајући се теми позиције ЕУ у систему глобалне безбедности неопходно је пре свега имати у виду положај ЕУ у систему који је заснован на Повељи УН из перспективе УН. Ефективни мултилатерализам као ЕУ доктрина има своју правно-политичку визуру са позиција УН. Како УН виде улогу и место ЕУ у свету важно је јер је та чињеница значајан показатељ снаге и важности коју ЕУ заузима у глобалним и регионалним оквирима. Поглед односно поменути правно-политичку објекцију ка Бриселу (ЕУ) из Њујорка (УН) могуће је упутити на на основу Повеље УН и улогу коју међународне организације могу имати у питањима међународног мира и безбедности. Овај однос одвија пре свега у три основне правне и политичке равни:⁶⁵

1. На основу Повеље УН која у Глави VIII дефинише однос са регионалним споразумима и аранжманима (чланови 52 и 53),
2. Могућег деловања УН на основу тзв Главе шест и по, у мисијама очувања мира и њихове сарадње на глобалном плану са регионалним организацијама укључујући ЕУ,
3. Регионалне организације имају своју улогу и према Глави VI о мирном решавању спорова.

(1) ЕУ и Глава VIII Повеље УН. Питање односа универзалне и регионалних организација од самих почетака међународног организовања, а нарочито са увећањем степена глобалне међузависности игра веома важну улогу посебно у домену безбедности и одбране. Различити интереси и политике окупљали су државе које не зближава само заједнички интерес да уређеју одређена питања, већ и географски заокружен простор. Такве организације постојале су и у 19. и у 20. веку, а одговарајуће примере представљају Света алијанса или Међународна унија

⁶⁵ Оно што је посебно важно истаћи и због чега се ово питање разматра кроз сва три аспекта јесте да ЕУ тражи своју улогу и место у сваком од три поменута аспекта.

америчких република⁶⁶. Настанак Друштва народа као универзалне и глобалне међународне организације није довело у питање постојање оваквих регионалних аранжмана и/или организација већ је поставило питање коегзистенције универзалне са регионалним организацијама нарочито када делују у истим или сличним областима, нарочито у домену безбедности и одбране. Отуда је у Пакту Друштва народа постојала одредба у члану 21 која је упућивала на коегзистенцију свих регионалних аранжмана, принципа, доктрина и организација. Друштво народа је препознало иницијативе и савезе као што су Балканска антана, Локарно споразум и што је за предмет истраживања још значајније Брианов предлог за формирање Европске уније⁶⁷. Настанком Уједињених нација реактуелизовано је питање односа регионалних аранжмана и универзалне међународне организације. Након другог светског рата затечено стање подразумевало је заокружен систем регионалних организација на појединим континетнима. Тако су два америчка континента имали Панамеричку унију која ће прерасти у Организацију америчких држава. Слично је са Арапском лигом или каснијом Афричком унијом. Оно што је Повеља УН донела као ново јесте Глава VIII и јасна подела посла и одговорности између Савета безбедности и ових организација тако да се не доведе у питање примарна мисија УН у очувању међународног мира и безбедности, али и да се не угрози деловање етаблираних организација као што су горепоменуте. Стога члан 52 утврђује следеће правно стање:

„Ништа у Повељи неће онемогућити постојање регионалних аранжмана или агенција за бављење питањима која се односе на одржавање међународног мира и безбедности у оквиру регионалних активности, уколико су такви аранжмани или агенције и њихове активности у складу са циљевима и начелима Уједињених нација“

Такође, члан 52, у оквиру Главе VIII препознаје међународне организације на регионалном нивоу истичући њихову улогу у решавању локалних спорова између

⁶⁶ Philippe Sands, Pierre Klein, Bowett's Law of International Institutions, Sweet and Maxwell, Sixth Edition, 2009, стр. 151

⁶⁷ Ибид. стр 151.

чланица те регионалне организације. Штавише Повеља охрабрује чланице УН пре обраћања Савету безбедности покушају да реше локални спор у оквиру регионалног аранжмана⁶⁸.

Тачка спорења појављује се када се постави питање ко је надлежан да решава конкретан локални спор СБ или регионални аранжман, тј да ли се надлежности универзалне и регионалне организације преклапају? Наравно вододелницу је неопходно поставити према критеријуму карактера спора. Уколико спор представља потенцијалну претњу миру и безбедности примењују се чланови 34 и 35 Повеље, а уколико представља актуелну претњу миру и безбедности примењује се Глава VII и ту се искључиво пита СБ. Није потребно посебно напомињати да када спор не представља претњу међународном миру и безбедности надлежност регионалне организације се не доводи у питање.

Кључан је члан 53 Повеље јер се у значајној мери односи на регионалне организације и аранжмане политичко-безбедносног карактера. Овај члан је важан јер управо регулише питање употребе силе од стране регионалних организација.

„Савет безбедности, кад год је целисходно, користи такве регионалне споразуме или агенције за принудну акцију под својим руководством. Али, без одобрења Савета безбедности, неће по регионалним споразумима нити преко регионалних агенција бити предузета ниједна принудна акција, изузев мере против сваке непријатељске државе као што су оне дефинисане у ставу 2 овог члана, предвиђених у складу са чланом 107 или у регионалним споразумима усмереним против обнављања агресивне политике било које такве државе, све док Организација не буде могла, на тражење заинтересованих влада, да преузме на себе одговорност за сузбијање нове агресије такве државе“.

Према овом члану Савет безбедности може искористити регионални аранжман у сврху примене одлуке коју је донео у контексту Главе VII Повеље и то конкретно чланова 41 и 42⁶⁹. Са друге стране регионалне организације и аранжмани могу прибећи сили приликом индивидуалне или колективне самоодбране једино у случају

⁶⁸ Члан 52, став 2, Повеље УН

⁶⁹ Schweigman, David. Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter : Legal Limits and the Role of the International Court of Justice. Boston, MA, USA: Kluwer Law International, 2001. стр. 41

оружаног напада. Овде се регионалним организацијама признаје право на самоодбрану. Одлука Савета безбедности за употребу силе не захтева се ни у случају када се такве мере предузимају према непријатељским државама као што је регулисано чланом 53, став 2. У сваком другом случају неопходно је одлука Савета безбедности.

Коначно, нису све регионалне организације истовремено и регионалне организације у складу са Главом VIII. НАТО се у оснивачком акту не позива на Главу VIII већ се оснива као организација заједничке самоодбране која је загарантована чланом 51. Логика оснивача НАТО је била таква да се НАТО оснива да би се супротставио Источном блоку у случају напада са Истока у току Хладног рата. Било би у најмању руку парадоксално да сваку евентуалну употребу силе од стране НАТО претходно одобри Савет безбедности у којем седи СССР⁷⁰. Нови парадокс након краја Хладног рата је да се НАТО ипак у пракси појављује као регионални аранжман у смислу Главе VIII. Без обзира на мишљење једне групе аутора да се НАТО не може сматрати регионалном организацијом у смислу Главе VIII, пракса је чини се дематовала ово теоријско становиште, јер је Резолуцијом 787 СБ УН, НАТО доведен у позицију регионалне организације. Још прецизније говорећи четири су операције на простору бивше Југославије у којима је НАТО учествова у погледу мера примене одлука Савета безбедности што ће рећи на основу члана 53. Ради се о следећим операцијама⁷¹: *Operation Maritime Monitor, Operation Sharp Guard and operations Deny Flight and Close Air Support*. Насупрот овој тези, као веома важан чин у изучавању односа СБ и регионалних организација представља усвајање Новог стратегијског концепта НАТО у јеку сукоба на КиМ. Новина коју доноси овај документ садржана је у формулацији да "од пада Берлинског зида и расформирања Варшавског пакта, НАТО нема само задатак самоодбране већ и обезбеђивања глобалне безбедности од тероризма, организованог криминала, препрека у протоку виталних ресурса, и неограниченог кретања великог броја људи, итд⁷²." Овим документом се НАТО

⁷⁰ Обрад Рачић, Уједињене нације између моћи и права, Службени гласник, 2010, стр. 51

⁷¹ Schweigman, David. Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter : Legal Limits and the Role of the International Court of Justice. Boston, MA, USA: Kluwer Law International, 2001, стр 103

⁷² Conforti, B., and Focarelli, C.. Legal Aspects of International Organization, Volume 53 : Law and Practice of the United Nations (4th Edition). Boston, MA, USA: BRILL, 2010, стр. 330

потврдио не само као организација заједничке одбране већ даље проширио простор деловања изван Главе VIII у складу са изазовима са којима су се суочавале чланице НАТО од краја Хладног рата, а нарочито након 9. септембра 2011. године. Са ЕУ је ситуација нешто другачија⁷³. Коначно, након краја Хладног рата и СБ постаје кудикамо оперативнији у погледу ауторизације држава чланица и самих регионалних организација у погледу мера принуде, па и употребе силе, што се оглада у већем броју донети Резолуција које пружају основ ангажовања регионалних организација од случаја до случаја.

Поставља се логично питање са становишта предмета истраживања, где се у овом правном и међународно-политиком оквиру налази ЕУ? Да ли је могуће на основу Лисабонског споразума приписати безбедносни карактер Европској унији као међународној организацији? Да ли је ЕУ регионални аранжман, војни савез или нешто треће?

Читањем Лисабонског споразума јасно да је ЕУ постала и организација колективне тј заједничке одбране, словом у Уговору, а и правним и политичким наслеђем Западноевропске уније (ЗЕУ). Као што је познато правно наслеђе ЗЕУ, након што је Изјавом председавајућег у име чланице, иста распуштена 2011. године, садржано је у Лисабонском споразуму у одредби о заједничкој одбрани⁷⁴. Свакако битно ограничење профилисању ЕУ као организације заједничке одбране остаје оно политичко, видљиво чињеницом да у Европски делује неколико "старијих" организација безбедносног карактера, што у великој мери ограничава могућност постизања консензуса у ЕУ по питању конкретног деловања Уније као безбедносне организације. Што се ЗЕУ тиче, по мишљењу појединих аутора⁷⁵ није представљала регионални аранжман у смислу главе VIII, већ је основана као и НАТО или Варшавски уговор на основу члана 51 који гарантује право на самоодбрану. Свакако, околности су се значајно промениле. Док су аутори Повеље УН вероватно имали на уму настајући Хладноратовски поредак, остављајући простора да се организације које су

⁷³ Детаљније у поглављу 4.1.

⁷⁴ Henry G. Schermers, Niels M. Blokke International Institutional Law: Unity Within Diversity, Fifth Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, стр. 1058

⁷⁵ M. Bothe, The Legitimacy of the Use of Force to Protect Peoples and Minorities. у: C. Brolmann, Peoples and Minorities in International Law (1993) 289-299, стр. 298.

припадале једном или другом блоку право на самоодбрану и оснивање које их не доводи у јасну субординацију централизованом систему колективне безбедности под окриљем Савета безбедности⁷⁶, данас не можемо извући исту паралелу за ЕУ и НАТО након Хладног рата. Већ у самом Лисабонском споразуму жива је доктрина ефективног мултилатерализма, али се оставља и простор за самостално деловање у оквирима права на самоодбрану. Када је реч о првом, ту је усмеравајући члан 21 који гласи:

„The Union shall seek to develop relations and build partnerships with third countries, and international, regional or global organisations which share the principles referred to in the first subparagraph. It shall promote multilateral solutions to common problems, in particular in the framework of the United Nations“.

Са друге стране ЕУ је Лисабонским споразумом и чланом 42 став 7 уставнољена и као организација заједничке самоодбране која оставља могућност деловања на основу члана 51 Повеље УН.

„If a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States“.

Поред чињенице да Лисабонски уговор не дефинише експлицитно ЕУ као актера у смислу члана 53 Повеље и Унија и УН у пракси, међусобном односу приступају прагматично. Прагматизам је видљив у документу под називом Агенда за мир из 1992. године који је представио тадашњи генерални секретар Бутрос Гали. Документ је израђен на захтев Савета безбедности и у њему се истиче значај ЕУ у решавању конфликта на Балкану, признаје се право на формирање борбених група, укључивање у регионалне конфликте као и потреба за јачањем способности ЕУ и то пре свега оних у домену одбране. Тиме су УН креирале безбедносни простор за ЕУ⁷⁷.

Не треба заборавити чињеницу да је ЕУ наефективније и најпозитивније утицала на безбедност у оним државама које су претендовале на чланство у ЕУ.

⁷⁶ Обрад Рачић, Уједињене нације између моћи и права, Службени гласник, 2010, стр. 51

⁷⁷ Bart Van Vooren, Steven Blockmans, Jan Wouters, The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension, Oxford University Press, 2013, стр. 83

Аспирације за чланством неретко су испољаване након великих политичких, па и стратешких промена у Европи. То је био случај са медитеранским проширењем, Грчком, Шпанијом и Португалом. Свакако у још већој мери са државама које су изашле из Источног блока након краја Хладног рата и великим проширењем. У свим овим случајевима проширење ЕУ, а од 1993. године и политика проширења ЕУ допринела је стабилизацији прилика и већој безбедности у државама и регионима који су претендовали на чланство у ЕУ. На овај начин ЕУ се појављује као *de facto*, свакако не и *de iure* као регионални аранжман. Својим ефектима политика проширења се уводи у ред најефективније спољне и безбедносне политике ЕУ, а за ЕУ се може рећи да је кључан безбедносни аранжман регионалног карактера за све државе које теже да постану чланице ЕУ. Терминима Главе VIII Повеље УН, ЕУ делује у подручјима својих декларисано будућих чланица које прихватају политику проширења и политику условљавања. Евидентно је и да политика проширења има делује и као средство превентивне акције и превентивне дипломатије, али и постконфликтне рехабилитације и изградње институција што је случај са државама западног Балкана. У случају држава западног Балкана нарочито се инсистира и на регионалној сарадњи по моделу европске интеграције и облика интеграције који су карактеристични за ЕУ. То је случај са ЦЕФТА, Енергетском заједницом итд. Сви ови примери указују да Унија, уколико се искључе методе мирног решавања спорова дефинисане чланом 33 Повеље делује и на основу **тзв Главе VIII и по**, решавајући конфликте пре свега из прошлости који имају потенцијал да угрозе безбедност.

Постоји још један вид ангажовања чланица Уније који се не може сврстати ниуједну од постојећих категорија. Ради се о интервенцијама посебно заинтересованих држава уз ауторизацију таквих акција од стране Савета безбедности УН. Пракса деловања у 21. веку показује и да је универзална организација склона да мандат да коалцији посебно заинтересованих држава да делују на основу главе ВИИ Повеље. Таква пракса отвара простора питању да ли су УН у стању да уместо регионалног аранжмана или организације дају мандат групи држава која је директно заинтересована за ситуацију у питању. У случају Либије се показало да када ни НАТО ни ЕУ нису заинтересовани или нису у могућности да делују, могу деловати поједине чланице ове две организације, али на основу мандата СБ УН. Низ питања се отвара

оваквим деловањем УН, почевши од делотворности и сврсисходности постојања појединих регионалних безбедносних аранжмана када је глобална безбедност у питању, али истовремено шири простор за ефективније и препознатљивије деловање УН на глобалном плану. Поједини аутори чак види једини начин да УН у будућности ојачају своју позицију у глобалној безбедносној архитектури у будућности⁷⁸. Као што се ово питање поставља за будућност деловања УН, тако се поставља питање и да ли је будућност деловања ЕУ и њене ЗБОП у формирању коалиција посебно заинтересованих држава, па самим тим и будућност ефективног мултилатерализма у чијем су средишту УН. Интервенцију у Либији 2011. године⁷⁹ ауторизовао је Савет безбедности ограничавајући је на обезбеђење забране зоне летења и поморске блокаде. Мандат је у пракси проширен на дејствовање по положајима снага лојалним Гадафију. Операцију су предводиле УК и Француска, као посебно заинтересоване државе формирајући тзв "*coalition of willing*". САД су биле у другом плану. Занимљиво је да је приликом гласања у СБ УН о Резолуцији 1973. Немачка остала уздржана баш као и Кина и Русија.

Подсећања ради Унија се као организација није ангажовала иако је била на корак до слања своје прве борбене групе на терен. Блокадом Шведске обустављено је усвајање концепта операције (CONOPS)⁸⁰. Разлог због којег је обустављено слање трупа подршке достављању хуманитарне помоћи је био у недостатку Резолуције Савета безбедности УН, која би дала мандат ЕУ да интервенише у Либији. Уопште позиција ЕУ, односно недостатак позиције и деловања ЕУ током Арапског пролећа широко је критиковано у значајним европским медијима. О томе говори наслов у Фајненшл Тајмсу 24. фебруара 2011. Наслов је гласио „*Monstrous in size, feeble in action.*“

Слична ситуација се догодила и приликом интервенције у Малију, формирањем коалиције коју је предводила Француска, али чији је први удар остао без ауторизације Савета безбедности. Разлог због којег Француска није сачекала

⁷⁸ Karen A. Mingst , Margaret P. Karns- Dilemmas in World Politics, The United Nations in the 21st Century, Westview Press (2011), стр. 119

⁷⁹ Bart Van Vooren, Steven Blockmans, Jan Wouters, The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension, Oxford University Press, 2013, стр. 85

⁸⁰ <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/sweden-blocks-planning-for-eu-mission-in-libya>

одобрење Савета безбедности је у рапидном напретку исламистичких снага које су се заузимањем и контролом градова на северу Малија значајно приближиле Бамаку, главном граду Малија. Оправдавајући интервенцију председник Француске Оланд је навео да је Француска тим чином спречила успостављање терористичке државе у Африци⁸¹. Испоставиће се да је су том интервенцијом исламистичке снаге поражене у року од пар недеља, али и да је чином окончања интервенције заправо започела права борба за мир у тој земљи. Ту борбу најпре је пратио процес легитимизације интервенције, а касније кроз укључивање неколико међународних организација и поступак постконфликтне рехабилитације и изградње институција која и данас траје. Легитимитет интервенције никада није довођен у питање јер су се са превентивном акцијом француских снага пређутно сагласиле Сталних пет, а нешто касније је на иницијативу Француске Савет безбедности усвојио Резолуцију 2085, којом се распоређују снаге ECOWAS у Малију⁸².

Све у свему у данашња међународна пракса са изутком међународних питања за која поседују вето капацитет систем УН како стожерни оквир за међународни мир и безбедност постао је веома флексибилан. Готово свака значајнија међународна акција у глобалним оквирима пре или након акције довођена је у везу са начелима Повеље уз по правилу правно и политичко легитимисање такве акције. Отуда се и може извести закључак да досадашња пракса деловања УН у погледу очувања међународног мира и безбедности не представља препреку развоју ЕУ у потпуно аутономног међународног актера у домену безбедности уз све карактеристике самосталног политичког субјекта и војног савеза. Томе у прилог говоре и нови концепти (хуманитарна интервенција, *R2P-Responsibility to Protect*, концепт људске безбедности) у које се уколико се занемаре легални основи и политички разлози за дефинисање ових концепата, цивилни и војни капацитети ЕУ веома добро уклапају. Такође направљен је и преседан у случају Ирака да се војна интервенција легитимише одлуком СБ *ex post*, али и да поједине државе делују шире од мандата

⁸¹ David J. Francis, The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali, Report April 2013, Norwegian Peacebuilding Resource Center, стр. 5

⁸² ибид. стр. 5

датог конкретном Резолуцијом што је био случај са Либијом приликом интервенције која је довела до свргавања са власти Моамера Гадафија.

(2) ЕУ и Глава VII Повеље УН (тзв Глава VI и по)⁸³. У атмосфери Хладног рата деловање СБ на основу Главе VII било је веома ограничено и готово непостојеће. Не много другачије по размерама деловања је било деловање СБ на основу Главе VI о мирном решавању спорова. Било је немогуће за очекивати деловање Савета у споровима у којима је једна од страна САД или СССР или у случајевима када је једна од ове две држава велике силе директно заинтересована страна.

Као што је познато прва употреба силе од стране УН се догодила на Корејском полуострву 1950. године након одлуке не СБ већ Генералне скупштине. Прва велика операција уз одлуку СБ уз позивање на Главу VII се догодила у Белгијском Конгу 1960. године. Претворила се у потпуни неуспех и то како у политичком тако и у финансијском смислу⁸⁴. Снаге УН су провеле четири године у Конгу без јасног мандата, а учињене трошкове нису могли да плате уколико су превазилазили стандардне трошкове операције. У последњој деценији ЕУ је била активна у Конгоу. Једним делом и због посебне заинтересованости једне њене чланице, Белгије. Свакако да је приликом ангажовања ЕУ у овој централноафричкој држави постојао осврт на лоше искуство УН 1960. године па је операција ЕУ имала више успеха него она коју су предводиле УН. Отуда је могуће извести закључак да уз предуслов сагласности сталних чланица СБ, операције које предводе финансијски моћније државе или оргназације притом директно заинтересоване за проблем у питању имају далеко више шансе за успех.

Последице неуспеха УН у Конгу су биле толико снажне да СБ није деловао на основама Главе VII наредних 30 година, све до Ирачке инвазије на Кувајт 1990. године. То ипак није значило да УН нису деловале на плану очувања међународног мира и безбедности. Компромис је нађен у мерама које комбинују употребу оружаних снага у раздвајању страна и мере мирног решавања спорова. Отуда их поједини

⁸³ детаљно о односу ЕУ и УН у мисијама управљања кризама и историјату учешћа ЕУ у УН мисијама у поглављу 2.1.

⁸⁴ Barkin, J. Samuel. International Organization: Theories and Institutions. Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan, 2006., стр. 67

аутори називају мерама на основу **Главе шест и по** које подразумева деловање УН у операцијама очувања мира (*Peacekeeping*). Назив шест и по⁸⁵ јер се деловање УН налази негде између главе VI и главе VII, најчешће зато што је реч о раздвајању сукобљених страна. Интересантно је да је на неки начин Суецка криза 1956. године изнедрила мисије очувања мира и деловање УН на основу „Главе шест и по“. Тада је Лестер Пирсон канадски министар спољних послова предложио да снаге УН замене британске, француске и израелске снаге око Суецког канала који је територијално припадао Египту и чијом је национализацијом од стране Египта дошло до сукоба. Лестер Пирсон ће због овог предлога добити Нобелу награду. Мисије очувања мира се сматрају ефикаснијим јер се формирају након постизања мировног споразума и наравно од оних који гласају не захтевају сврставање на страну било које од сукобљених страна⁸⁶. Другим речима *peacekeeping* је механизам који омогућава Савету безбедности да допринесе очувању међународног мира и безбедности без потребе да идентификује страну која је одговорна за нарушавање међународног мира и безбедности.

Након окончања Хладног рата и по окончању сукоба закључивањем и постизањем мира приметан је често ангажман УН у тзв мисијама изградње институција државе (*State-building*) тј у постконфликтној стабилизацији. Улога УН као кровне организације у таквим мисијама данашњице је да јачањем институција самоуправе у државама и регионима захваћеним конфликтом превентивно делују на сваки евентуални будући конфликт на истом простору. Мисије постконфликтне стабилизације су имале релативног успеха у последње две и по деценије у бројним областима попут Источног Тимора, БиХ, Сијера Леонеа и Хондураса⁸⁷.

(3) ЕУ и мирно решавање спорова. На самом крају, мада по природи ствари би ова тема требало да буде на првом месту, прибегавање регионалним аранжманима у смислу мирног решавања спорова предвиђено је чланом 33 Повеље. Мирно решавање спорова постаје један од основних циљева и вредности које потенцира

⁸⁵ Ибид. стр. 67

⁸⁶ Ибид стр.68

⁸⁷ Ибид стр.68.

новоуспостављени систем Уједињених нација након Другог светског рата и то у члану 2 Повеље УН. Више од тога члан 33 Повеље УН у средиште доводи сваки сукоб или спор који може или има потенцијал да угрози међународни мир и безбедност. У таквим случајевима Савет безбедности може позвати стране да на миран начин и уз начине који су предвиђени чланом 33 решавају настали спор (преговори, утврђивање чињеница, медијација, арбитража, добре услуге, мирење). У евентуалном недостатку обавезујуће одлуке Савеза безбедности неопходна је сагласност страна у спору да се примени један од поменутих начина. Један од тих начина мирног решавања спорова је прибегавање регионалним аранжманима и организацијама. У таквим случајевима, регионална организација је дужна да информише Савет безбедности о активностима које планира да предузме у очувању мира и безбедности. ЕУ се може појавити као регионални аранжман у овом својству и поред чињенице да Лисабонски споразум не дефинише ову међународну организацију експлиците као регионални аранжман или агенцију у смислу Главе VIII Повеље УН. Ипак из самог споразума али и из праксе јасно је да се ЕУ може сматрати регионалним аранжманом. На то указује низ одредби Лисабонског споразума које се позивају на темељне принципе Повеље, као и могућност спровођења одређених одлука УН. Тако се у Протоколу 10 о сталној структурној сарадњи признаје могућност ангажовања ЕУ кроз помоћ у спровођењу мисија УН на основу Главе VI и Главе VII Повеље УН⁸⁸. Вредна спомињања је и Европска конвенција о мирном решавању спорова која је закључена под окриљем Савета Европе и при којој су све државе чланице уговорне стране ове конвенције. Конвенција која је закључена 1957. године обавезује уговорне стране да правне спорове решавају пред Међународним судом правде⁸⁹, а да политичке и неправне спорове решавају на неки од преосталих начина мирног решавања спорова. Важно је истаћи и да се у пракси ове одредбе не односе на тумачење и примену оснивачких аката ЕУ за шта је прописана обавезујућа надлежност Суда ЕУ. Сви спорови овог типа су решавани у поступцима пред Европском комисијом или Судом.

⁸⁸ Steven Blockmans, Ramses A Wessel, *The European Union and Peaceful Settlement of Disputes in its Neighbourhood: the Emergence of a New Regional Security Actor?* Oxford: Hart Publishing, 2011

⁸⁹ UN Office of Legal Affairs, *Handbook on Peacefull Settlement of Disputes*, UN Publication, New York, 1992, стр. 94

Једно од самоодређења Уније је да се ради о заједници заснованој на вредностима. Тако је записано и у Лисабонском споразуму. ЕУ има циљ да "промовише мир, своје вредности и благостање људи." Према члану 3 став 1 УЕУ, и да "очува мир, спречи конфликте и ојача међународну безбедност (члан 21 став 2)"Отуда су јачање и изградња мира, те превенција конфликта неке од средишњих активности ЕУ и њене Службе за спољне послове (ЕЕАС)

Стратешко политички оквир ЕУ за превенцију конфликта и мирно решавање спорова. Међународне активности ЕУ на превенцији конфликта се базирају на:

- раној идентификацији конфликта са насиљем и затварање јаза до ране акције
- продубљено разумевање конфликта (корени сукоба, актери и динамика);
- идентификација спектра опција за деловање ЕУ;
- програмирање екстерне помоћи у сврху решавања конфликта

Систем раног упозорења је инструмент управљања ризиком из домена превенције конфликта. Усмерен је ка ризицима пре него ови доведу до насиља. Најчешће подразумева акцију стручњака ЕУ и оних у држави у питању који дефинишу препоруке и активности које претходе било којој акцији ЕУ. Унија такође промовише употребу анализа државама које су склоне конфликтима или су нестабилних политичких система.

Према досадашњим искуствима може се рећи да је до 2009. године деловање ЕУ било на *ad hoc* основи, а да са оснивањем Европске службе за спољне послове Унија институционализује и специјализује сопствене капацитете за превентивно деловање и подршку у стабилизацији мира. Први документ који је Унија усвојила датира из 2001. године под називом Програм ЕУ за превенцију насилних конфликта, познат је и под називом Гетенборшки програм. Овим програмом се истиче да је превенција конфликта један од основних циљева међународног деловања ЕУ, наглашавајући да је неопходно одредити јасне политичке приоритете превентивне

акције, побољшати капацитете за рано упозоравање, увећати инструменте краткорочне и дугорочне превенције и изградити делотворна партнерства.

Превенција конфликта и превентивно укључивање Уније препознаје се релативним и у Европској безбедносној стратегији из 2003. године, те Извештају о примени стратегије из 2008. године. На располагање се у циљу превентивног деловања имају ставити сви инструменти политичке, дипломатске, војне, трговинске и развојне природе који су на располагању ЕУ.

Делујући на правцима усвојених докумената од 2001. године Савет је у неколико наврата усвајао важне закључке и то пре свих у новембру 2007. године, о безбедности и развоју и ЕУ одговору на фрагилне ситуације. У првом се истиче везу између безбедности и развојне политике, те да одрживог развоја не може бити у недостатку безбедности и обратно. Превенција конфликта треба да буде приоритетни циљ. У другом закључку се на свеобухватан начин и унапред сагледавају инструменти развојне политике, укључујући и циљеве држава чланица у остваривању Миленијумских циљева и превенције фрагилних ситуација.

Концепт ЕУ за развој капацитета за медијацију и дијалог донесен је тек 2009. године, од када се капацитети ЕУ у овој области на системски начин изграђују. Овим документом се промовише коришћење медијације као инструмента првог одговора на настајуће и кризе које су у току. Један од разлога је свакако што је овај инструмент и најјефтинији и најефективнији. Са циљем јачања капацитета за медијацију предлажу се стратешке активности повезивања кључних актера, оперативна подршка, обука, управљање знањем, искорак ка заинтересованим странама и организацијама и успостављање сарадње.

Две године касније, настављајући да се бави питањима превенције конфликта, Унија у јуну 2011. године доноси закључак о превенцији конфликта у којем додатно инсистира на јачању капацитета за рано упозоравање, ефективном коришћењу анализа о ризицима од избијања конфликта, јачању капацитета за медијацију и снажењу кључних партнерстава са међународним организацијама као што су УН, ОБЕС, НАТО, Светска банка, АУ.

Активности ЕУ на пољу превенције конфликта и изградње мира. ЕУ располаже палетом инструмената у практиковању тзв свеобухватног приступа (*comprehensive approach*).

- a. Рано упозорење и оцена конфликта базирају се на извештајима ЕУ делегација, Ситуационе собе и Платформи за одговор на кризе.
- b. дипломатске мере које могу укључивати и политички дијалог са трећом државом, демарше, изјаве, медијацију, посредовање или модерирање дијалогом итд.
- c. Комбиновање инструмената међународне помоћи и активности којима се повезују испомоћ, обнова и дугорочне мере, инструменти хуманитарне помоћи, инструменти развојне помоћи по географским и политичким целинама (*ENPI, IPA, DCI, EDF*)⁹⁰, по областима (*EIDHR, IcSP*)⁹¹; и заједничке спољне и безбедносне политике укључујући ЗБОП мисије.

Организација и уређење Европске службе за спољне послове (ЕЕАС) за питања превенције конфликта и изградњу мира. ЕЕАС тежи да изгради кохерентну, вишедимензионалну и ефективну међународну акцију и додатно ојача свеобухватни приступ ЕУ кризама у трећим државама. Институционална посвећеност ЕУ питањима превенције конфликта, изградње мира и инструментима медијације потврђена је формирањем Директората за безбедносну политику и превенцију конфликта. Уз то у децембру 2013. године усвојена је комуникација Комисије и ЕЕАС о свеобухватном приступу међународним кризама и конфликтима. Превенција конфликта и изградња мира, каже се, превазилазе оквире једне инситуције, и тичу се сарадње на широком плану управљања кризама, са војном компонентом, по питањима раног упозорења и службама за одговоре на кризне ситуације. Овим питањима се баве свако у оквирима својих надлежности и Европска комисија и ЕЕАС, а свеобухватни приступ укључује како краткорочне и дугорочне интервенције, тако и мере безбедносног и развојног

⁹⁰ ENPI–European Neighbourhood Policy Instrument, IPA-Instrument of PreAccession Assistance, DCI-Development Cooperation Instrument, EDF-European Development Fund

⁹¹ EIDHR-European Instrument for Democracy and Human Rights, IcSP-Instrument Contributing to Stability and Peace

карактера. Отуда Унија кроз сарадњу поменуте две институције инсистира на дефинисању заједничке стратешке визије, фокусирању на превенцију, мобилисању разноврсних способности, дугорочном планирању, повезивању унутрашњих и спољних политика и акција, ефективнијем коришћењу Делегација ЕУ и партнерству са другим међународним организацијама. Планирано је доношење посебног Акционог плана.

Када је реч о Одсеку за превенцију конфликта, изградњу мира и инструменте медијације, превасходна улога ове организационе јединице ЕЕАС је у оперативној подршци географским десковима, механизмима раног упозорења, капацитетима за медијацију, аналитици ризика и коначно у програмирању компоненте припремљености за одговор на кризне ситуације у оквиру Инструмента за стабилност.

Финансијски инструмент ЕУ за подршку активностима превенције конфликта и изградње мира. Инструмент подршке стабилности и миру (IcSP) је примарни финансијски инструмент за превенцију конфликта и изградњу мира. Овим инструментом се спроводе и краткорочне и дугорочне активности превенције. Односе се на бројне теме попут трансрегионалних претњи, неширења оружја за масовно уништење, превенције конфликта, изградње мира и изградње капацитета у сврху припремљености за реаговање на кризне ситуације. Опредељена средства у периоду 2014-2020 износе 2.338 милијарде евра. Од овог износа 70% је опредељене за одговоре на кризне ситуације, 9% за превенцију конфликта, изградњу мира и припремљеност за реаговање на кризне ситуације, и 21% за трансрегионалне претње. *IcSP* не финансира хуманитарне активности јер је то у надлежности *ECHO*, баш као што не финансира ни војне акције јер су то питања из домена ЗБОП. *IcSP* је комплементаран другим финансијским инструментима попут *IPA*, *ENPI*, *DCI* или *EDF* и покреће се најчешће када неки од ових инструмената не могу бити активирани на време или на одговорајући начин.

Компонента *IcSP* која се односи на одговоре на кризе представља механизам међународне помоћи ЕУ који није предмет програмирања јер јој је сврха брзо и делотворно повлачење средстава, по поједностављеним процедурама и у сврху реализације краткорочних мера и циљева. Дугорочне мере *IcSP* се програмирају на

годишњем нивоу и предмет су стандардних процедура доношења одлука, које подлежу одобрењу држава чланица ЕУ (најчешће у оквиру комитолошког комитета) и надзору Европског парламента. Нова *IcSP* Регулатива је усвојена у марту 2014. године. Исте године усвојени су и *IcSP* Стратешки документ 2014-2020 и Вишегодишњи индикативни програм за период 2014-2017.

Из свега наведеног може се извући закључак да се ЕУ може сматрати регионалним аранжманом односно организацијом. Искуства Уније у ангажовању на мирном решавању спорова између трећих страна нису мала. Мапа ангажовања укључује деловање ЕУ:

- На простору западног Балкана
- У оквиру Источног суседства
- На Блиском Истоку
- и у осталим деловима света⁹²

Будући да могу бити од посебно значаја за искуство Србије у преговорима о приступању краћи корисно је направити краћи осврт на досадашње искуство Уније према споровима између држава које теже чланства, или када је једна од држава у спору чланица Уније. Три су нарочито занимљива спора ове врсте.

1. Турска – Грчка
2. Кипар
3. Словенија – Хрватска

Свако од ових питања је значајно јер спор настаје са државом која је кандидат за чланство.

Турска – Грчка. Први спор у којем је Унија заузела став да се билатерални спорови не могу уносити у ЕУ јесте споз између Турске и Грчке на Егејском мору. Јасна позиција Уније огледала се у ставу да стране спор морају предати

⁹² Пресек направљен према, Bart Van Vooren, Steven Blockmans, Jan Wouter, *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford University Press, 2013, стр. 114-121

Међународном суду правде пре окончања преговора о чланству Турске у ЕУ⁹³. Према мишљењу Франка Хофмајстера постоји и спорови у којима је једна од страна држава кандидат за чланство код којих судско решење није целисходно за окончање спора. У такве спорове убраја, кипарско питање и спор између Словеније и Хрватске⁹⁴.

Кипар. Кипарско питање отворено је након војне интервенције Турске и окупације трећине територије Кипра 1974. године. Све до кандидатуре за чланство 1990. године ово питање није било у практичном фокусу ЕУ. Ипак и поред интересовања за решавање питања медијацију су преузеле УН под палицом тадашњег генералног секретара Бутроса Галија. Тако је било до 1997. године и званичног отварања преговора о приступању. У преговорима се поставило питање територијалне примене права ЕУ. Лидер кипарских Грка је позвао лидера кипарских Турака да се укључе у преговоре, што је овај одбио. Две године касније постало је јасно да ће ЕУ морати озбиљније да се позабави Кипарским питањем јер је постало јасно да ће Грчка блокирати процес проширења уколико Кипар не буде третиран на исти начин као и осталих 11 кандидата за чланство у том тренутку. Веће интересовање за решавања спора саопштено је у закључку Европског савета из Хелсинкија. Поред осталог то је значило изградњу адекватних капацитета за оцену да ли су стране учиниле све да би се политички решио проблем. У основи добре услуге су наставиле да пружају УН и њихов генерални секретар. У Унији је постојала свест да су УН прихватљивије за Турску од Европске уније у којој би једна од страна била Грчка. Сличну позицију су имале и САД и УК као сталним чланицама СБ УН био им је отворен пут до утицаја на специјалног изасланика генералног секретара и његов извештај. Без обзира што су водећу улогу играле УН, ЕУ није ограничила своје деловање на саопштења и закључке Европског савета. Најпре Гинтер Ферхојген тадашњи члан Комисије задужен за проширење је имао одрешене руке да заступа став ЕУ у УН, баш као што је и главни преговарач Кипра био укључен у преговоре који су се одвијали у оквиру УН од 1999. до 2000. године. Таква координација довела до закључења преговора и закључка Европског савета из Копенхагена, а правни аспекти

⁹³ Frank Hoffmeister, *The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes*, Oxford University Press, 2012, стр 22

⁹⁴ ибид, стр. 22

битни за приступање Кипра Унији имали су своје значајне референце и у Анановом плану који је представљао прегодлог свеобухватног решења за спор на Кипру. Као што је познато План је одбачен на референдуму с обзиром да се највећи део кипарских Грка није слагао са садржајем плана. Споразумо о приступању је потписан априла 2003. године у Атини и током председавања Грчке. Занимљиво је и да је ЕУ након што су кипарски Турци прихватили Ананов план на референдуму, одлучила да прекине изолацију северног дела острва. Месец дана након пријема Кипра у ЕУ, јуна 2004. године определила је пакет помоћи од 259 милиона евра. Ипак, расподела помоћи је била могућа тек пошто су уважени услови Никозије око начина коришћења ове помоћи. Кључни предуслов је био да се на било који начин, имплицитно или експлицитно не призна тзв. Турска Република Северни Кипар. Слично су прошли и покушаји директне трговине са овим делом острва⁹⁵. Коначно помоћ је програмирана и додељивана у петогодишњем периоду 2006-2011.

Комисија је до самог пријема Кипра у ЕУ није директно мешала у посредничке напоре УН, али је комесар Ферхојген увек имао присутан значајан број стручњака у канцеларији УН у Никозији који су се бавили питањима примене права ЕУ. Поред примене права ЕУ која је Протоколом 10⁹⁶ уз Споразум о приступању Кипра била ограничена на део острва под контролом Никозије било је неопходно регулисати и питања од значаја за свакодневни живот⁹⁷, промет робе, људи и услуга преко тзв зелене линије. Зато је ЕУ непосредно пред пријем Кипра у ЕУ, 29. априла 2004 донела регулативу којом се регулишу питања промет робе, људи и услуга преко зелене линије (*Green Line Regulation*)⁹⁸. Зелена линија никада није сматрана спољном границом ЕУ, као што је и северни део сматран делом једног Кипра, државе чланице ЕУ, чији део територије задржава посебан статус до коначног решења кипарског питања⁹⁹. То је јасно и првим читањем ове Регулative. У терминологији регулативе не постоји појам Турске Републике Северни Кипар, већ се говори о делу територије на

⁹⁵ Живорад Симић, Александар Јанковић, Кипар историјат уједињења, Свет књиге, Београд 2015, стр. 122

⁹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12003T/PRO/10>

⁹⁷ зелена линија и административна линија слични су појмови у два различита случаја, Кипра са једне и Косова и Метохије са друге стране.

⁹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:206:0051:0056:EN:PDF>

⁹⁹ Живорад Симић, Александар Јанковић, Кипар историјат уједињења, Свет књиге, Београд 2015, стр. 123

којем Влада Републике Кипар не спроводи ефективну власт. Пропис регулише пре свега слободно кретање робел између два дела територије и успоставља ефективну контролу преласка трећих лица преко зелене линије.

Што се тиче учешћа у раду институција илустративан је пример избора за Европски парламент у којем Кипар има шест посланичких места. Занимљиво је да су кипарски Турци сваки пут до сада бојкотовали изборе и поред на референдуму потврђене жеље за уједињењем и уласком у ЕУ. Иако бојкот није био потпун, нарочито не на изборима 2009. и 2014. године када нису учествовале највеће партије али јесу истакнути појединци. Број гласова који су освојили био је исувише мали да би освојили једно од шест посланичких места у ЕП¹⁰⁰.

Све у свему остаје суштинска разлика између Србије и Кипра у чињеници да процес приступања Кипра није зависио од процеса уједињења острва. Разлог томе је и у вето подршци коју је Кипар имао од Грчке, али и чињеници да су на делу два процеса у Србији дисолуције, а на Кипру интеграције. Битна разлика је и чињеници да су посредничке улоге у разговирима на Кипру пружане од УН, а да ту улогу између Београда и Приштине игра сама ЕУ. Од Београда и Приштине се очекује да реше сва отворена питања чиме би био омогућен несметан пријем у ЕУ, и Привремених инситтуција самоуправе на КиМ и остатка Србије.

Кипарски спор је представљао прекретницу у односима ЕУ и УН у погледу мирног решавања спорова. УН су се служиле притиском жеље и политичког циља да Кипар постане чланца Уније. Иако ова два процеса нису била међусобно условљена и на крају Ананов план уједињења није прихваћен, сам Кофи Анан се врло афирмативно изразио о сарадњи УН и ЕУ¹⁰¹:

"I wish to thank the European Union, including the European Commission, for the truly exemplary assistance and support it provided, in what was a model of European Union/United Nations cooperation."

¹⁰⁰ ибид. стр. 122

¹⁰¹ Frank Hoffmeister, *The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes*, Oxford University Press, 2012, стр. 26

Искуство које је Унија стекла у случају Кипра по пракси која ће уследити готово деценију касније у случајевима Словеније и Хрватске, односно Београда и Приштине било је усмеравајуће у оба случаја. Према начину на који је приступила овим споровима јасно је да ће Унија избегавати да се понове грешке које су учињене приликом решавања кипарског питања које остаје отворено и до данашњег дана.

Спор између Словеније и Хрватске.

Да ли због поука које извукла из кипарског спора или директне укључености у решавање спора, дипломатски напори ЕУ су били много успешнији у спору око границе на копну и мору између Хрватске и Словеније. Медијаторску улога на несвакидашњи и потпуно другачији начин у поређењу за Гинтером Ферхојеном преузео је Оли Рен, комесар за проширење. Састанци су се одржавали у билатералном или трилатералном формату, уз по правилу министре спољних послова. Ови састанци су изродили читав низ идеја и предлога од политичке медијације експертске групе којом би председавао, ко други до некадашњи фински председник Марти Ахтисари, све до различитих видова правног решавања спорова. Предлог са конкретним механизмом за решавање спорова је предложио Оли Рен и доставио министрима спољних послова.

Компромис о начину решавања спора постигнут је 26. октобра 2009. године између два премијера у то време. Хрватске председнице Владе Јадранке Косор и Словеначког премијера Борута Пахора. Коначан текст споразума о начину решавања спора је потписан 4. Новембра 2009. године.

Овим споразумом стране су поздравиле намеру Европске комисије да помогне у решавању спора, и да у решавању спора пружи административну и стручну подршку. Решење којем стране прибегавају је арбитража, а за седиште се одређује Брисел. Важно је приметити да се у преамбули Споразума уговорне стране позивају на члан 33 Повеље УН и мирно решавање спорова¹⁰². Стране позивају Европску комисију да обезбеди и формира секретаријат Арбитражног трибунала. Европска

¹⁰² http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2010/Arbitrazni_sporazum/10.a_Arbitrazni_sporazum_-_podpisan_EN.pdf

комисија је имала утицај и на избор арбитра, с обзиром да су листу арбитра формирали председник ЕК и члан Комисије задужен за проширење¹⁰³.

Занимљиво је приметити да прихватање овог решења и потврђивање Споразума није текло глатко, нарочито у Словенији. Наиме, најпре је о споразуму морао да се изјасни Уставни суд и тек када је у позитивном мишљењу навео да се границе на земљи и мору имају дефинисати у складу са међународним правом отворена су врата изјашњавању Парламента. Само двадесет дана од доношења одлуке Уставног суда Парламент се изјаснио позитивно, уз једну сенку на одлуку, због чињенице да седници нису присуствовали посланици опозиције. Тек, пошто су се и Уставни суд и Парламент изјаснили позитивно, отворена су врата да се и грађани изјасне на референдуму. Са три процента предности у односу на грађане који су се негативно изјаснили о Споразуму, на референдуму је прихваћен модел решавања граничног спора између Хрватске и Словеније. Занимљиво је приметити да се у члану 8 прибегава решењу које је другачије од праксе која ће уследити отварањем преговора о приступању Србије ЕУ и статуса Косова и Метохије. Наиме, у члану 8 наводи да било који наводи, подаци и мапе које једна или друга страна изнесе у својим позицијама, документима или јавним наступима неће прејудуцирати решење спора до којег ће се доћи арбитражом. Четири године касније сведоци смо у поступку скрининга националног законодавства Србије да државна управа Србије не може достављати податке који се односе на територију Косова и Метохије јер то није прихватљиво за Европску комисију¹⁰⁴.

Искуство Словеније и Хрватске у договорима о модалитету решавања спора указује позитиван пример укључивања ЕУ односно Европске комисије. Иако аутори Повеље УН и члана 33 нису имали на уму да ће друга међународна организација прибегавати наведеним решењима, пракса чији део постаје и спор између Хрватске и Словеније показује да мирно решавање спорова постаје достигнуће уздигнуто на ниво принципа у међународноправном саобраћају и односи се на све субјекте

¹⁰³ ибид, члан 2 Споразума

¹⁰⁴ Сваки скрининг је започињао уз напомене представника Европске комисије (Лобковиц) да се не достављају статистички и други подаци који се односе на територију КиМ

међународног права, како државе, тако и међународне организације¹⁰⁵.

Однос ЕУ и УН кроз учешће и посматрачки статус у раду УН

Два су правна и политичка основа сарадње ЕУ и УН према изворима права ЕУ:

1. ЛИСАБОНСКИ СПОРАЗУМ који пружа основ институционализацији ове сарадње
2. КОМУНИКАЦИЈЕ ЕК¹⁰⁶ који конкретизује доктрину ефективног мултилатерализма и видове сарадње две организације нарочито у домену управљања кризама.

Што се тиче Лисабонског споразума члан 21 Уговора о ЕУ у свом ставу 1 и ставу 2 је прилично јасан будући да мултилатерализам идентификује као формулу тражењу решења за заједничке проблеме и јачања међународног мира и безбедности.

Члан 21¹⁰⁷. Став 16. *The Union shall seek to develop relations and build partnerships with third countries, and international, regional or global organizations which share the principles referred to in the first subparagraph. It shall promote multilateral solutions to common problems, in particular in the framework of the United Nations.*"

Члан 21. Став 2ц. *"The Union shall define and pursue common policies and actions, and shall work for a high degree of cooperation in all fields of international relations, in order to (...) preserve peace, prevent conflicts and strengthen international security, in accordance with the purposes and principles of the United Nations Charter."*

Генерална скупштина УН је 11. октобра 1974. године одобрила статус посматрача у то време Европској економској заједници коју представља Делегација Европске комисије у Њујорку. Тако је ЕЕЗ била прва међународна организација која је

¹⁰⁵ Frank Hoffmeister, *The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes*, Oxford University Press, 2012, стр. 29

¹⁰⁶ вид. следеће поглавље

¹⁰⁷ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%206655%202008%20REV%207>

добила статус посматрача у УН, са правом да учествује у раду Економског и социјалног савета. Није се случајно радило о Економском и социјалном савету јер је као што је познато ЕЕЗ у већ у то време била царинска унија и имала је заједничку трговинску политику. Тако је у економским питањим Заједницу представљала Европска комисија док је у свим осталим махом политичким питањима до чинила држава која је председавала Саветом ЕЕЗ¹⁰⁸.

Упркос чињеници да је била само посматрач, разлози поделе надлежности у ЕУ, омогућили су да Унија као ентитет приступи неколицини уговора и започне учешће у раду неколико УН институција. Унија је једина организација која је приступила оквирно 50 међународних уговора који су закључени у оквиру УН¹⁰⁹, а 1991. године ЕЗ је била прва организација са гласачким правом у некој УН агенцији и то Организацији за храну и пољопривреду¹¹⁰.

Пуних тридесет седам година касније, а тачније 3. маја 2011. године Генерална скупштина УН је усвојила Резолуцији А/65/276 којом је унапређен статус посматрача и учесника у раду УН. Резолуцијом је омогућено да представници ЕУ представљају заједничке позиције Уније ГС УН. Омогућено им је и право интервенисања и учешћа у расправи, као што су и редовно позивани да учествују у раду годишњих седница ГС УН. Унија има право да циркулише документа у току седнице као материјале Скупштине. Њени представници могу предлагати акте и амандмане на постојеће документе и имају право реплике. Оно што Унији није омогућено јесте право гласа, предлагање функционера и преиспитивање одлука председавајућег ГС УН¹¹¹.

ЕУ координише своје наступе у шест комитета Генералне скупштине УН, Економском и социјалном савету и Агенцијама УН као што су Светска здравствена организација и Међународна организација за атомску енергију. У сврху координације 28 држава чланица ЕУ, годишње се одржи преко 1300 координационих састанака у УН. Треба истаћи да је Унија говорила једним гласом на свим важнијим конференцијама које су одржане под окриљем УН од 1990. године.

¹⁰⁸ <https://www.unric.org/html/english/pdf/UN-EC%20Report.pdf>

¹⁰⁹ http://www.eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s88_en.htm

¹¹⁰ http://eeas.europa.eu/delegations/rome/eu_united_nations/work_with_fao/ec_status_fao/index_en.htm

¹¹¹ http://www.eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s88_en.htm

Што се тиче Савета безбедности за ЕУ је значајан члан 19 Лисабонског уговора (Уговора о ЕУ) који утврђује обавезу да чланице ЕУ у Савету безбедности морају деловати усклађено и унапређивати интересе ЕУ. Отуда се на овај члан надовезује и члан 34 Лисабонског уговора (Уговора о ЕУ) у којем се каже да „када Унија дефинише позицију о одређеном питању које је на дневном реду Савета безбедности, оне чланице Уније које учествују у раду СБ УН имају захтевати да се позове Високи представник за спољну и безбедносну политику како би представио позицију Уније.“¹¹²

Од увођења Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ координација приликом гласања у УН је нарасла са 86% у периоду 1991–92 на 97% у 1998–99. Важно је истаћи да су државе које су 2004. године приступиле ЕУ пре приступања Унији ускладили своје гласање и опредељивање са гласањем ЕУ у УН. Све до 2011. Године проценат усклађености је одржаван на истом нивоу све до несагласја са позицијом УК. Наиме УК је блокирало више од 70 изјава ЕУ у оквиру различитих УН комитета. Разлог несугласици је формулација која је коришћена у изношењу тих изјава. Британцима је засметало што је писало „*on behalf of the EU*“, уместо "*EU and its member states*" на чему су они инсистирали. Сматрали су да би уколико се дозволи првобитна формулација то би значајан искорак у губитку суверенитета и формирању Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ.

Радна група за УН (CONUN)

Када је реч о процесу доношења одлука које се тичу УН, при Савету ЕУ постоји радна група за УН *CONUN*¹¹³ која утврђује заједничку политику ЕУ у оквиру УН. Конун даје препоруке и смернице о стратешким циљевима политика ЕУ у оквиру УН. Састаје се месечно на нивоу директора министарстава спољних послова држава чланица. Области о којима се Конун изјашњава и координише позицију ЕУ се могу поделити у четири основне групе питања:

¹¹² Ибид.

¹¹³ <http://eu2013.ie/ireland-and-the-presidency/abouttheeu/theeuexplained/councilworkingparties/>

- Промоција снажнијих УН
- Међунаородни мир и безбедност
- Реформа система УН
- УН агенције, програми, фондови, конференције

Треба напоменути да се Конун својим препорукама и смерницама даје основу за нешто дугорочније приоритете деловања ЕУ у оквирима УН. Тако је Политичко-безбедносни комитет усвоји један такав план приоритета на четири године који му је предложио Конун. Конун је иначе средишња тачка координације припреме наступа ЕУ на редовним заседањима ГС УН.

Закључак који се може извести јесте да се Лисбонским уговором ЕУ идентификује и као међународна организација која на постулатима међувладине сарадње делује поред осталог и у областима безбедности и одбране те да своју улогу у међународном систему у чијем су средишту УН види и кроз допринос одржању међународног мира и безбедности. Таква ЕУ, као релативно нови безбедности актер у међународној арени може свој допринос пружати кроз различите видове сарадње са УН!!

Идеално типски говорећи индикатор да је ЕУ учинила одређујући искорак у смислу продубљивања интеграције у домену заједничке спољне и безбедносне политике свакако би била столица у СБ УН, односно чланство у УН. Последично то би могло да доведе до јачања њене глобалне улоге. Ипак реалност је другачија и у овом тренутку је веома тешко замислити да се Британци одричу позиције сталне чланице СБ УН, а у којој Немци желе да то постану.

Однос ЕУ и УН кроз сарадњу и учешће у мисијама управљања кризама

Претходним поглављем расправа о ефективном мултилатерализму није окончана. Овај појам као што је речено у средишту свог значења и практичне примене има Систем УН. Сложеност појма безбедности, нарочито када се у обзир узму савремени безбедносни изазови и ризици, а не само претње указују да је неопходно

да се у 21. веку овим питањем баве организације и појединци из најширег корпуса активности што по садржају што по обиму. Зато је у средишту ефективног мултилатерализма, не Организација Уједињених нација већ Систем УН који обухвата не само органе УН већ читав систем програма, пројеката, специјализованих агенција, односних организација и слично. Комуникација Комисије Савету и Европском парламенту од 10. септембра 2003 године – Европска унија и Уједињене нације: избор мултилатерализма [COM (2003) 526]¹¹⁴ полази од такве претпоставке. Ипак, због предмета овог истраживања примена начела ефективног мултилатерализма заједно са комуникацијом у питању ће бити уже посматрана кроз заједничке напоре ЕУ и УН у очувању мира и безбедности.

Комуникација представља својеврстан списак приоритета у раду Европске уније са Уједињеним нацијама. Шта више поред конкретизације приоритета садржи Акциони план за реализацију утврђених приоритета. Три су основна правца деловања Уније у практиковању ефективног мултилатерализма са УН¹¹⁵:

1. Допринос и подршка ЕУ остваривању мултилатералних циљева и иницијатива које се покрећу у оквиру УН,
2. Институционализација и доградња односа између ЕУ и УН који би учинили да се мере које спроводе буду ефикасније и делотворније,
3. Промоција интереса и вредности ЕУ у оквиру УН.

Прве два имају значајну политико безбедносну компоненту.

1. Свака конкретна сарадња у домену безбедности подразумева у првом реду политичку подршку. Стратешки избор за ефективни мултилатерализам за ЕУ значи да ће подржавати и снажно заговарати примену глобалних УН иницијатива и у томе бити како се у Комуникацији каже „*front-runner*“ или пејсмејкером. Резултат такве подршке била је снажна потпора оснивању Међународног кривичног суда, Кјото протокола и читавог низа иницијатива у домену развојне политике, енергетике, здравства и бројних других политика.

¹¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0526&from=EN>

¹¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52003DC0526>

Пејсмејкером Унија мора бити нарочито када се ради о покренутим расправама које трају годинама, па чак и деценијама, а веома су важне за обликовање ОУН према глобалним потребама. Тако Унија треба да заузме водеће место у Реформи УН, наставку реализације Миленијумских циљева, а пре свега у дефинисању међународних стандарда у разним областима (нпр. заштита животне средине, трговина наоружањем) како би се формирао систем глобалног управљања. Оно где самој Унији преостаје простора на унапреди једногласан наступ унутар УН и да се на исти начин као у свим осталим секторским политикама појављује као пејсмејкер глобалних процеса јесте област заједничке спољне и безбедносне политике. Без обзира на случајеве када ЕУ не дели јединствене ставове, Комуникација предвиђа проактивну улогу у оквиру система УН и то пре свега на плану:

- a. Мировних операција све интензивније како буду јачале способности ЕУ у домену заједничке безбедносне и одбрамене политике,
 - b. Борбе против међународног тероризма, као што је случај на основу Резолуције СБ 1373
 - c. Спречавање ширења ОМУ-Оружја за масовно уништење
 - d. Примене УН санкција
 - e. Борбе против организованог криминала и трговине наркотицима
 - f. Политике азила и избегличког права
2. Да би ЕУ и УН биле ефикасније и ефективне на плану одржања мира и безбедности неопходно је идентификовати приоритетне у области оквиру све ширег спектра питања којима се ЕУ бави у оквиру ЗБОП, као и ефикасна координација унутар саме ЕУ, али пре свега са УН у свим тим областима. У Европској служби за спољне послове сарадња са УН групишу у неколико целина¹¹⁶.

- **учвршћивање сарадње ЕУ и УН у управљању кризама**
- превенција конфликта;

¹¹⁶ Експланаторни скрининг за поглавље 31 одржан 15.јула 2014. године. Презентација сарадње ЕУ и УН

- заштита цивила;
- **сарадња на плану R2P -Responsibility to Protect;**
- изградња мира
- **жене, мир и безбедност;**
- заштита деце у оружаним сукобима,
- промоција владавине права
- примена глобалне УН стратегије за борбу против тероризма
- напредак у припреми нацрта свеобухватне Конвенције о међународном тероризму
- примена *UNTOC (UN Convention against Transnational Organized Crime); UNCAC (UN Convention against Corruption)* и УН конвенција о контроли и забрани наркотика;
- међународна сарадња у борби против пирата;
- примена режима санкција УН.

Сарадња у бројним областима резултирала је у интензивирању дијалога на високом нивоу који се од 2001. Године организује најмање два пута годишње између Генералног секретара УН (или заменика генералног секретара) и представника тројике односно Високог представника за спољну и безбедносну политику ЕУ. контакти на високом нивоу имају и имаће свој пуни смисао онда када буду у потпуности операционализовани и на радном нивоу по бројним питањима попут механизма раног упозоравања и бројних других аспеката управљања кризама. Предуслов сарадње у поменутиим областима која би имала пун учинак јесте боља размена информација и усвајање заједничких оперативних стандарда.

Интензивирање и сталност комуникације ЕУ и УН захвета још бољу организацију. Организација дијалога се успоставља дуж линија сарадње према надлежностима органа ЕУ и УН. Органи УН који остварују највећи број контаката су Одељење за политичке односе (*Department of Political Affairs - DPA*), Одељење за мировне операције (*Department of Peacekeeping Operations - DPKO*), Програм развоја УН (*United Nations Development Programme - UNDP*), Биро за превенцију криза и опоравак

(*Bureau for Crisis Prevention and Recovery*), и Канцеларија за координацију хуманитарних послова (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA*).

Добар пример успостављања и јачања сарадње ЕУ и УН видљив је управно на једној од поментуих томена из домена управљања кризама. Такозвани деск то деск састанци се од 2003. године одвијају на тему превенције конфликта. Састанци се организују на радном нивоу са управо набројаним одељењима у оквиру УН (*DPA, DPKO, OCHA и UNDP*) и по географским тематским целинама. Сарадња се одвија по питању неколико важних тема:

- Редовна размена информација и идентификација могућих области сарадње
- Подршка из Инструмента за стабилност ДРА јединици за подршку медијацији /ДРА савети тиму за медијације ЕЕАС.
- Подршка из Инструмента за стабилност ДРА, као и саветницима за мир и развој UNDP смештеним у Канцеларијама УН на терену. Подршка се пружа Делегацијама ЕУ и огледа се у анализама о конкретним конфликтима и обуци за медијацију у државама са нестабилним политичким системима.
- Редовни незванични састанци на високом нивоу на нивоу политичких директора (нпр заменице генералног секретара у ЕЕАС Хелге Шмит и Џефрија Фелтмана, подсекретара за политичке послове¹¹⁷).

Колико ће ЕУ бити ефективна и препозната у оквиру система УН зависи пре свега од саме ЕУ. Најпре у зависности од поделе надлежности на нивоу ЕУ, поједине агенције УН позивају за учешће у раду ЕУ као организацију, што је последица чињенице да у областима деловања тих УН агенција ЕУ има искључиву надлежност, а не њене државе чланице. Један од праваца или начина да се ЕУ учини делотворнијом у оквиру система УН у домену безбедности и одбране јесте такође степен јединства који се постиже унутар саме ЕУ по многим питањима. Стимулишући фактор кохезији унутар ЕУ јесте претходно постигнута сагласност на нивоу УН. Велико је питање уколико би ЕУ била етаблирана као јединствен блок у домену ЗСБП, да ли би се у мери у којој је то данас случај ослањала на Уједињене нације. Све у свему постоје у свим претходно

¹¹⁷ <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/10/11.-The-EU-as-an-International-Actor.pdf>

наведеним целинама сарадње УН и ЕУ постоји простор за интензивирањем сарадње, а нарочито постоји простор за инвенцијом нових или бољом употребом постојећих инструмената. Као пример могу послужити борбене групе као што примећује Барт Еиде. Он борбене групе ЕУ сматра потенцијалом кључног оруђа ефективног мултилатерализма¹¹⁸. Као што је познато концепт борбених група никада до сада није употребљен у пракси. У случају гашења овог концепта, то би могло да значи додатну дискредитацију ЕУ као глобалног актера. Насупрот таквом негативном сценарију борбене групе ЕУ би у случају сагласности чланица ЕУ лако могле постати неком врстом *Stand by* снага Уједињених нација.

Тиме би и ЕУ као интегративна сила била ојачана будући да ЕУ своју моћ може да црпи и као **интегративни фактор¹¹⁹ на релацији САД - Русија и остале сталне чланице СБ УН.**

ЕУ у мисијама УН

Управо је Комуникација ЕК "*The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*" из 2003. године имала за циљ да доктрину ефективног мултилатерализма учини живом у свом најзначајнијем делу, а то је сарадња са УН које су према поменутој доктрини у средишту међународног система заснованог на заједничким нормама и стандардима. Истовремено сарадњом са УН на плану очувања међународног мира и безбедности ЕУ на већ описан начин тежи да се наметне као глобални актер. Са друге стране карактер безбедности се променио, а ЕУ је имала шта да понуди као препозната сила у домену меке моћи са својим цивилним капацитетима.

Аутори примећују да се сарадња ЕУ и УН у оквиру мисија управљања кризама одвија на два начина¹²⁰. Први је на ад хок основи од 2003. године када је ЕУ упутила своју прву мисију ЗБОП на терен и то у БиХ ЕУПМ. УН су тада поздравиле слање ЕУ мисије на место УН мисије. Наредну мисију тј. Операцију ЕУ, Уједињене нације су

¹¹⁸ Espen Barth Eide, GLOBAL EUROPE Report 1: 'Effective Multilateralism': Europe, Regional Security and a Revitalised UN, The Foreign Policy Centre, December 2004

¹¹⁹ Joachim Alexander Koops, ed. European Union as an Integrative Power: Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' with NATO and the United Nations. Bruxelles, BEL: ASP, 2011. стр. 55

¹²⁰ Bart Van Vooren, Steven Blockmans, Jan Wouters, The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension, Oxford University Press, 2013, стр. 83 и 84

одобриле односно ауторизовале. Радило се о операцији Артемис у ДРК. Трећа ад хок мисија била је она на КиМ. Основ сарадње између ЕУ и УН је поново био другачији. Наиме ЕУЛЕКС је на КИМ дошао без мандата УН, да дефакто замени постојећу УНМИК мисију. Мисија ЕУЛЕКС у овом случају је подржана експост од стране Савета безбедности.

Други начин сарадње између УН и ЕУ је у већој мери институционализован. У оквиру овог модела конкретна сарадња на терену је опробана у оквиру операције под ЕУ командом под називом Артемис. Ова операције је вођена 2003. године на основу Резолуције СБ 1484 на истоку Демократске Републике Конго. Као резултат обе стране, и ЕУ и УН су међусобно упознале радне методе након чега је усвојена заједничка декларација о сарадњи ЕУ и УН у управљању кризама коју су потписали председништво ЕУ и Генерални секретар УН (Кофи Анан у то време). Документ је потписан 2003. године и њиме се утврђују области за наставак сарадње. Основан је и међуинституционални Управни одбор (*Steering Committee*) као механизам за консултације како би се унапредила координација између различитих организационих целина УН које се баве очувањем мира и политичким односима и ЕУ коју је у том тренутку представљали Секретаријат Савета и Европска комисија. Данас би то била Европска служба за спољне послове (ЕЕАС). Надградњу заједничке декларације из 2003. године представљала је Заједничка изјава из 2007. године. Намера је била да се ојача сарадња у оним операцијама у којима учествују и ЕУ и УН, попут Сомалије, Афганистана, ДРК, Гвинеје Бисао, и у том тренутку за ЕУ и мисију Еулекс нарочито важно на Косову и Метохији.

Након успешног преноса овлашћења између мисије Еуфор Чад/Централноафричка Република и УН мисије у Централноафричкој Републици и Чаду (*MINURCAT*) у марту 2009, Савет безбедности УН је похвалио Европску унију за успешно ангажовање Еуфора и подршци активностима УН у ове две државе нарочито у доприносу испоруци хуманитарне помоћи и очувању безбедности у регионима своје зоне одговорности. Око 200 припадника Еуфора наставили су да делују под окриљем УН мисије чиме је наглашена подршка ЕУ операцијама очувања мира под окриљем УН. До данас је радом Управног одбора ЕУ-УН учињено неколико помака. Канцеларија за везу УН у Бриселу је основана 2011. године. Наредне године сарадња је поново

конкретизована за ЗБОП мисију у Јужном Судану, тако што је *UNMISS* мисија пружила логистичку и административну подршку размештању мисије ЗБОП посредством *UNMISS* логистичке базе. Крајем исте године размештени су стручњаци за планирање за три мисије, Конго, Мали, Сомалија.

Вредан спомена је европски допринос Привременим снагама УН у Либану у оквру мисје Унифил. У марту 2010. године на терену је било распоређено 89 хиљада припадника снага УН, 13 хиљада полицајаца и 22 хиљаде припадника цивилних снага. Допринос ЕУ је био 8 одсто од војних и полицијских снага и 40 одсто финансија.

Унија снажно подржава иницијативу Нови хоризонт коју је покренуо Секретаријат УН и који позива на обнављање и јачање глобалног партнерства за очување мира под окриљем УН. Савет и Комисија ЕУ су идентификовали конкретне области у којима ЕУ може пружити допринос овој иницијативи.

На крају треба истаћи и важну финансијску чињеницу. Када се сагледају финансијски односи ЕУ и УН индикативни су следећи показатељи. ЕУ и њене државе чланице су највећи појединачни финансијер буџета ЕУ са уделом од 35 одсто и 36,8 одсто када су у питању УН мировне мисије и операције. На тај износ ЕУ је највећи донатор који за рад УН програма и фондова обезбеђује око једне половине средстава. Само Европска комисија обезбеђује више од 1.35 милијарде долара подршке различитим програмима и пројектима Уједињених нација¹²¹.

Сарадња ЕУ и УН се није задржала искључиво на подршци Уједињених нација мисијама и операцијама ЕУ, већ је била обострана. Тако је 24. новембра 2011. године Политичко-безбедносни комитет ЕУ подржао 13 акција подршке очувању мира које предузимају УН. План акције у 13 тачака је усвојен 14. јуна 2012. године. Поменутих 13 тачака је груписано у 6 области деловања.

- Сарадња, координација и повезивање контрибуција држава чланица;
- Обезбеђивање ЕУ компоненте у УН операцијама (Модуларни приступ);
- Самостални цивилни капацитети ЕУ као подршка УН;
- Самостални војни капацитети ЕУ за подршку УН;

¹²¹ http://www.eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s88_en.htm

- Подршка АУ и другим регионалним и субрегионалним организацијама;
- Повезане области, укључујући распоређивање цивилних капацитета, обуку, тренинге, научене лекције.

ЕУ у међународној институционалној архитектури за контролу наоружања

Када је реч о осталим организацијама претежно у оквиру система УН, ЕУ учествује и сарађује са следећим организацијама.

Организација уговора о свеобухватној забрани нуклераних проба (СТВТО)

Оснивачки акт ове организације је Споразум о свеобухватној забрани нуклеарних проба. Споразум још увек није ступио на снагу јер га још увек није потписало или ратификовало осам држава међу којима су претежно државе које поседују нуклеарно наоружање. Први покушаји да се закључи један овакав споразум су постојали током Хладног рата. Реалност је била таква да је до закључивања овог уговора могло доћи тек након Хладног рата јер су преговори трајали између 1994. и 1996. године. Споразум су потписале 183 државе док је у 163 ступио на снагу. Међу државама које нису потписале уговор се налазе САД, Пакистан, Кина, Иран, НР Кореја, Индија, Израел и Египат. Русија, Француска и Велика Британија, као нуклеарне силе су ратификовале споразум. ЕУ прати и учествује у раду Припремне Комисије *СТВТО*. Улога Припремне комисије као привремене организације је да изгради верификациони режим *СТВТО* и да промовише универзалност споразума. Комисију чине два органа, пленарни орган и Привремени технички секретаријат.

Будући да се помиње у ЕУ стратегији против ширења оружја за масовно уништење, ЕУ је од усвајања ове стратегије снажно подржавала усвајање *СТВТ* Споразума. Ова подршка се огледа и у финансијској подршци Припремној комисији *СТВТО*. Тако је ЕУ са 5,185,028 евра у 2012. години подржала напоре *СТВТО* да се унапреди верификациони режим за откривање нуклеарних експлозија, а посебно да

се подстакну државе у развоју да буду активне у оквиру мултилатералних напора верификације. Све у свему од 2006. Године ЕУ је подржала рад Припремне комисије *СТВТО* са 15.5 милиона евра.

Васенарски аранжман

Васенарски аранжман промовише транспарентност и одговорност приликом трансфера конвенционалног наоружања, те робе и технологије двоструке намене. Државе учеснице треба да обезбеде да трансфер поменуте робе не доприноси развоју или унапређењу војних способности. Тренутно у Васенарском аранжману учествује 26 држава чланица. Унија прати рад и достигнућа Васенарског аранжмана и то је јасно видљиво из Регулативе ЕЗ 428/2009 којом се успоставља ЕУ режим контроле извоза робе и технологије двоструке намене.

Група нуклеарних снабдевача - НСГ

Група нуклеарних снабдевача (НСГ) представља групу држава нуклеарних снабдевача које теже да допринесу неширењу нуклеарног наоружања применом Смерница за извоз нуклеарних средстава или средстава које се су повезане са нуклеарним материјалима. Ове смернице примењује свака влада учесница у складу са националним правом и праксом. Одлуке о извозу се доносе на националном нивоу у складу са националним захтевима за издавање дозвола за извоз. Евроатом раније, тј ЕУ/ЕК сада учествује као посматрач у овој групи¹²².

¹²² <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/en/participants1>

Односи ЕУ и НАТО

1. Преглед и периодизација односа
 - Фаза без формалних односа.
 - Фаза преиспитивања и трасирања могућих односа.
 - Фаза институционализације односа.
2. О проблемима у односима и будућности сарадње ЕУ и НАТО
3. Остале препреке на путу осамостаљења и аутономије ЕУ у домену одбране
4. Будућност односа ЕУ и НАТО

Преглед и периодизација односа

Многи тврде да до краја Хладног рата, па чак и средином деведесетих година прошлог века односи између ЕУ и НАТО нису постојали¹²³. Данас се за однос између ове две организације може рећи да су у значајној мери институционализовани, да се крећу од стратешке сарадње до латентног конфликта и тежње за осамостаљењем и изградњом засебне политике одбране ЕУ. Однос између ЕУ и НАТО не заснива се на начелу ефективног мултилатерализма. Овај принцип у великој мери је почивао на тежњи ЕУ да ојача капацитет других међународних организација, поред осталог и у мисијама управљања кризама. За разлику од тога однос између ЕУ и НАТО бременит је односом "структурне раздвојености и комплексне коегзистенције" С обзиром да је у педесет година дугом периоду безбедност Европе почивала на капацитетима НАТО, ЕУ данас покушава да искористи ове капацитете како би унапредила сопствене¹²⁴. Све то су разлози да се за односе између ЕУ и НАТО може рећи да неретко попримају карактер односа између млађег и старијег брата.

¹²³ Martin Reichard, *The EU-Nato Relationship, A Legal And Political Perspective*-Ashgate Pub Co, 2006, стр.121

¹²⁴ Maria Raquel Freire, Paula Duarte Lopes, Fernando Cavalcante, Markus Gauster, Livia Fay, Lucianetti, Pascoal Santos Pereira, Valtteri Vuorisalo, Rafaela Rodrigues de Brito, *Mapping Research on European Peace Missions*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' The Hague, November 2010, стр. 21

Блискост две организације сама по себи проистиче истим политичким, економским па и цивилизацијским наслеђем. Чланство у две организације се у великој мери подударе. Ипак постоје и разлике. Разлике су узроковане интенцијом ЕУ да се профилише као глобални безбедносни актер с обзиром да јој то налажу пре свега економски, па онда и политички интереси у глобалним оквирима. Са друге стране жеља за аутономијом, па на моменте и потпуном самосталношћу у деловању и дефинисању политике одбране биће омеђена односима трансатлантских савезника од којих су САД „најзаслужније“ за победу у Хладном рату и деценијама најодговорније за како за стратешку у доброј мери и за конвенционалну одбрану Европе.

Отуда ће развој ЗБОП у правцу заједничке политике одбране, па и заједничке одбране зависити пре свега од односа са САД, НАТО, као и односа унутар ЕУ у којем као и до сада пресудну улогу има однос четири најутицајније државе (УК, Француска, Немачка и Италија). Већ из наслова о историјском прегледу развоја ЗБОП јасно је да су два питања одувек била доминантна када се поставља питање продубљивања интеграције у домену одбране. Прво је на који начин ће САД бити укључене у питања европске одбране и друго је карактер и обим учешћа Европљана у томе¹²⁵. Оно што се променило од настанка ЕУ до данас јесте крај Хладног рата, промењен концепт безбедности и прекомпозиција спољнополитичких приоритета великих сила на међународном и европском плану. Односе ЕУ и НАТО треба сагледати у светлу тако промењених односа. Промењене околности резултат су стратегијског померања интереса САД ка азијско-пацифичкој регији, препуштању Европе Европљанима, али са једним оком окренутим збивањима у Европи. Односи са Русијом и криза у Украјини константе су америчког интересовања за Европу. Ситуација на Балкану је свакако у другом плану, и остаће европско питање у мери у којој не се не доводе у питање постулати постигнутих решења и спољнополитичке позиције ток великог прекоокенаског брода који није могуће окренути у савском рукавцу, а зове се спољна политика САД.

¹²⁵ Duke, Simon. *Elusive Quest for European Security*, New York, NY USA: Palgrave Macmillan, 1999. стр. 2.

Исто тако треба имати у виду трајне тачке додирног интереса САД и ЕУ, а реч је пре свега о заједничким друштвеним и политичким вредностима, али и постојању сродних или идентичних претњи по безбедност како Северне Америке тако и Европе од тзв роуге статес, тероризма и оружја за масовно уништење. Све поменуте тезе и преглед односа од краја Хладног рата до данас предмет су разматрања овог поглавља.

Све поменуте тврдње о односима између ЕУ и НАТО, укључујући и ону о односима у једној породици између два брата, млађег и старијег могу стати у подељену периодизацију односа две организације. Бројни су покушаји да се ови односе ставе у временске оквири које по фазама деле заједничка обележја.

У првој фази односа током Хладног ратаза безбедност и одбрана су били искључиви прерогатив НАТО. ЕЗ је била економски играч. практично и није било. **Друга фаза** започиње по окончању Хладног рата када су обе организације покушавале да се уклопе и пробају своје место у новим геополитичким околостима и ситуацији у ближем суседству. НАТО је тражио разлог постојања, а ЕУ очајнички покушавала да изгради механизме спољне и безбедносне политике како би имала одговор на кризу на просторима бивше Југославије. **Трећу фазу** обележава период изражене амбиције ЕУ да се профилише у безбедносног и одбрамбеног актера. Истовремено дуплирање надлежности и капацитета постаје карактеристика односа који ће покушати да се смести у нормативне оквири закључивањем аранжмана Берлин плус од сарадњи. **Четврту** и актуелну фазу обележава изражена конкуренција, па и удаљавање две организације услед померања стратешких интереса ка Азији и Пацифику, али и тежњи ЕУ да се етаблира домену одбране и безбедности¹²⁶.

Ипак чини се да је наобјективнију периодизацију учинио Јоаким Копс, који је односе између ЕУ и НАТО сместио у четири фазе. Копс је утврдио периодизацију односа две организације, 2010 године, што је три године пре избијања украјинске кризе. Треба имати на уму да украјинска криза има сва обележја догађаја ширих историјских и политичких размера и у стању је да две организације уведе у нови период односа. У најмању руку то је догађај који ће макар ове односе поставити у јасне и предвидљиве оквири. Та предвидљивост се огледа пре свега у закономерности

¹²⁶ Christine Andreeva, The EU-NATO Relationship – With New Leadership To New Impetus?, Atlantic Voices, Volume 4 - Issue 12 December 2014, стр. 3

трансатлантских односа када је у питању „претња“ са Истока. Кохезија трансатлантских савезника је утолико већа уколико је претња традиционалног карактера као у време Хладног рата. До украјинске кризе Копс је односе НАТО и ЕУ поделио у следеће фазе, дајући свакој од фаза посебан карактер и обележја¹²⁷:

1. Период Хладног рата до 1990. године – период структурисане раздвојености и амбивалентне интеракције. Ради се о раздобљу у којем је свако радио свој посао. НАТО је био задужен за одбрану Европе, а ЕЕЗ за развој економског модела заједничког држишта,
2. Период од 1990- 1998. године назива периодом конвергентне или унакрсне коегзистенције. То је период у којем ЕУ почиње полако да улази у терен НАТО,
3. Период од 1998 – 2003. године назива „*Grand Strategic Bargain*“, односно периодом у којем је постигнут велики и стратешки посао или „*deal*“. Овај „*deal*“ се огледао у дефинисаном моделу сарадње кроз тзв Берлин плус аранжман.
4. Четврти период тече од 2003. године и обележава га поновни искорак Европске уније ка аутономији у деловању.

Према скромном мишљењу аутора ове дисертације, односи ЕУ и НАТО се тешко могу омеђити јасним линијама при чему један од другог периода дели различити карактер односа у та два периода. Тешко да се за било који од периода може рећи да је обележен односима искључиво сарадње или само конкуренције. Истина је да је цео период од краја Хладног рата до данас обележио однос стратешког преклапања надлежности, али и стратешке сарадње и перманентног процеса институционализације односа. На сличан начин Копс и Ван Вилинген виде однос НАТО и ЕУ, истичући период након формирања ЕБОП као период институционализације и интензивирања односа две организације.¹²⁸ Због тога је

¹²⁷ Joachim A. Koops, 'Unstrategic Partners: NATO's relations with the European Union', in: W Kremp and Berthold Meyer (eds.), *Entangling Alliance: 60 Jahre NATO. Geschichte, Gegenwart, Zukunft*, Trier: Wissenschaftsverlag, 2010, стр. 41 – 78

¹²⁸ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, *The EU's Relationship with NATO and OSCE*, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 735

целисходније и објективније ове односе посматрати кроз фазе етаблирања заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, с обзиром да је етаблирање ЗБОП у значајној мери зависило од позиционирања НАТО и САД по овом питању. То позиционирање је варијало од подршке, конструктивне уздржаности до противљења формирању, јачању и већој аутономији ЗБОП. Речником методологије политичких наука кохезија ЕУ у оквиру ЗБОП је зависна варијабла, а позиционирање НАТО и САД по овом питању независна варијабла.

Уколико се прати поменути логика односа, периодизација односа ЕУ и НАТО се поклапа са периодима развоја ЗБОП.

1. **Фаза без формалних односа.** Прва фаза обухвата период Хладног рата до ескалације кризе у бившој Југославији,
2. **Фаза преиспитивања и трасирања могућих односа.** Друга фаза обухвата период од 1992. године до 1999. године и ступања на снагу одредби Амстердамског уговора. Овај период се може окарактерисати периодом преиспитивања праваца развоја односа између две организације.
3. **Фаза институционализације односа.** Трећу фазу чини почетак деловања ЕУ посредством инструмената Европске безбедносне и одбрамбене политике од 1999. године до данас. Ово је период инситутиоционализације односа између две организације.

1. **Фаза без формалних односа.** Преломну тачку у време Хладног рата која ће довести до јасне поделе надлежности између Европских заједница и НАТО представљали су одбијање Француза да ратификују Споразум о успостављању Европске одбрамбене заједнице и улазак Западне Немачке у НАТО¹²⁹. Од тог момента НАТО је и фактички постао једино задужен за одбрану Западне Европе. Занимљиво је да се заправо та "подела рада" огледала у потпуном одсуству званичних контаката

¹²⁹ Све околности ових догађаја, али и прва фаза односа без формалних односа ЕУ и НАТО детаљно су представљени у наслову о Развоју ЗБОП.

између европских заједница и НАТО, те да је чиновницима две организације чак била забрањена интеракција¹³⁰.

2. Фаза преиспитивања и трасирања могућих односа.

По свакој логици крај Хладног рата требало је да значи и почетак нове ере у европским интеграцијама. То ново доба које су многи помпезно најављивали требало је да доведе до заокруживања Европе ширином чланства, али и све ближом Унијом, сарадњом и продубљивањем интеграције у све већем броју области. Питања одбране за једне су била у том кошу, али реалност већ у првим годинама указивала да се у овим питањима државе чланице нерадо одричу суверенитета.

У исто време све је евидентнији пад хладноратовских активности. СССР драстично смањује војни буџет, баш као што и Варшавски пакт смањује конвенционалне снаге у Европи. КЕБС интензивира активности на контроли и смањењу конвенционалног наоружања и ради на изградњи и јачању мера безбедности и поверења. Преговори о конвенционалним снагама у Европи у оквиру КЕБС започели су 6. марта 1989. године. Горбачов је почео да одбацује Брежњевљеву доктрину, па је државе све више упућивао на Синатрину доктрину- *they can do it their way*. Да су се ствари промениле у сваком погледу говори и историјски симболичан чин именовања Манфреда Вернера, бившег министра одбране Западне Немачке, на функцију генералног секретара НАТО. Тим чином који се догодио 1. јула 1988. године Вернер је постао први Немац који је после Другог светског рата изабран на тако високу војно политичку функцију.

Ипак најзначајнију промену коју је индуковао крај Хладног рата јесто промена система међународних односа. Промена система међународних односа довела је и до реновирања европске безбедносне архитектуре и позиције међународних организација у њој. Након састанка Џорџа Буша и Михаила Горбачова

¹³⁰ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 736

на совјетском ратном броду у водама Малте, 3. децембра 1989. године¹³¹ којим је симболично означен крај Хладног рата, означен је и почетак трке за новим позиционирањем међународних организација у Европи које делују у области одбране и безбедности. Са становишта овог дела рада, предмета и циља истраживања за процес реконфигурације безбедносне архитектуре у Европи најзначајнији је однос између три организације. У првом реч је о Европској унији и НАТО-у, а значај треће међу њима, Западноевропске уније (ЗЕУ) битан за другу фазу периодизације односа између ЕУ и НАТО. У овој другој фази ЗЕУ ће бити "посредник" у односима између ЕУ и НАТО и представник европског стуба евроатлантске одбране и безбедности. Рећи за односе ЕУ и НАТО да до средине деведесетих година једва да су постојали, имало је своју значајну аргументацију у чињеници да се ЕУ још увек није профилисала као безбедносна и одбрамбена организација. Заједничка спољна и безбедносна политика је била у настајању, а мост¹³² између две организације представљала је Западноевропска унија (ЗЕУ). ЗЕУ и НАТО су средином деведесетих година имали установљене односе, а оног тренутка када је Декларацијом уз Амстердамски уговор ЕУ допунила оснивачки акт било је предвиђено да се Унија може ослањати на капацитете за планирање које поседује ЗЕУ. Тим чином је ЗЕУ постала карика до НАТО. Све до тог тренутка пронађене су разне форме односа и представљања европских политичких и безбедносних интереса у Европи чије је гарант одбране НАТО.

Почетак деведесетих обележиће трагање за новим улогама све три међународне организације. НАТО ће своју нову улогу покушати да представи новим Стратегијским концептом, ЕУ Декларацијом из Мастрихта, а ЗЕУ "The Declaration on the Role of the Western European Union and its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance". За ЗЕУ се може рећи да је за почетак било довољно да се уопште активира у областима деловања које су дефинисане њеним оснивачким актом, Споразумом из Брисела. Управо се то и догодило и на ову чињеницу указује

¹³¹<http://www.independent.co.uk/life-style/history/a-day-that-shook-the-world-cold-war-officially-ends-2149069.html>

¹³² Martin Reichard, The Eu-Nato Relationship, A Legal And Political Perspective-Ashgate Pub Co, 2006, стр. 121

политичка изјава Савета ЗЕУ из априла 1988. године¹³³. Политичка изјава је донета на основу члана VIII модификованог Бриселског споразума којим је предвиђено да се на захтев било које уговорне стране сазове седница Савета ЗЕУ како би се одржале консултације поводом ситуације која представља претњу миру у било којој области или у случају опасности по економску стабилност. У изјави се Савет позива на неопходност да се омогући слобода пловидбе у водама Персијског залива и да се хитно обустави постављање мина. Тако су прве опсежније консултације довеле до формирања прве у историји Операције под вођством ЗЕУ назване *Clean Sweep*. Операција је имала мандат да очисти Заливске воде од постављених мина.

Политичке прилике почетком деведесетих недвосмислено су указивале да у недефинисаним међуинституционалним односима, ЗЕУ може бити аутентични представник безбедносних интереса западноевропске заједнице држава. Такву улогу оваплотила је Декларација о улози Западноевропске уније и њеним односима са ЕУ и Атлантским савезом¹³⁴. Управо потреба да европске државе развију сопствени безбедносни и одбрамбени идентитет и да преузму већи степен одговорности за одбрамбена питања у Европи резултираће 10. децембра 1991. године договором држава чланица ЗЕУ и споразумом о изградњи аутентичног Европског безбедносног и одбрамбеног идентитета. Декларација предвиђа да се преиспитају односи између НАТО и ЗЕУ на основу напретка у сарадњи и стеченог искуства са циљем да се односи између две организације ојачају тако да се не доводи у питање позиција ЗЕУ као одбрамбене компонента Европске уније, а да се истовремено ојача европски стуб у оквиру НАТО. Истим документом се преиспитују могућности проширења сарадње у области наоружања са циљем оснивања Европске агенције за наоружање. Непуних годину дана касније, 19. јуна 1992. године ЗЕУ ће усвојити и Декларацију из Петерсберга¹³⁵. Ова последња усвојена је на самиту ЗЕУ у Петерсбергу код Бона и њом су прецизиране мисије и задаци у којима ЗЕУ може учествовати. До данас надасве чувени Задаци из Петерсберга предвиђали су да снаге одговорне ЗЕУ (*FAWEU-Forces Answerable to WEU*) могу предузимати хуманитарне мисије, задатке спашавања и

¹³³ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 167

¹³⁴ http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1742/1/NeD62_HorstHolthoff.pdf, стр.113

¹³⁵ <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>

очувања мира и борбене задатке у кризном менаџменту (укључујући наметање мира). Министри ЗЕУ су том приликом апеловали на успостављање кохерентнијих односа између НАТО и ЗЕУ када је реч о развоју војних технологија, наоружању и војној опреми.

У светлу тако дефинисаних односа и тежње подели одговорности између НАТО и ЗЕУ, Европска унија ће чини се системом елиминације тема покушати да нађе своје место. Усвајање Декларације о областима које могу бити предмет Заједничке акције, у Мадриду 12. децембра 1991. године, представљало покушај да ЕУ заузме своје место у настајућој архитектури. Предмет заједничке акције ЕУ према овој декларацији могу бити процес КЕБС, разоружање и политика контроле наоружања у ЕУ, неширење ОМВ, као и економски аспекти безбедности. Док се на једној страни ЕУ борила да се препозна и пронађе улога у домену безбедности и одбране, уз све потешкоће да заузме јединствен став о битним безбедним питањима у Европи, НАТО се са друге стране суочава овој организацији својственој врсти изазова. НАТО је и даље у потрази за својом постхладноратовском улогом и због чега почиње да преузима иницијативу у Европи.

Најпре, потписивањем Трансатлантске декларације¹³⁶ 23. новембра 1990. године НАТО је скренуо пажњу у ком правцу би требало да се развијају односи на релацији европских и неевропских савезника у Европи у приликама које су стратешком смислу промењене. Овај документ ће представљати претечу и основу за стратегијски концепт деловања НАТО у последњој деценији 20. века. У недостатку отворене претње са Истока, НАТО ће се заједно са ЕЗ у то време Трансатлантском декларацијом идентификовати као промотер вредности на којима почива трансатлантска безбедност, тржишна привреда, глобална економија утемељења у принципима и правилима ГАТТ-а, и коначно основна начела заштите људских права. Уз то Декларације ће трасирати односе између трансатлантским савезника и на плану економске сарадње, научне и просветне, те културне сарадње. На самиту НАТО у Риму који је одржан 7. и 8. новембра 1991. године усвојен је Нови стратегијски концепт¹³⁷. Акцент НАТО је на стабилизацији нових демократија, што другим

¹³⁶ http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf

¹³⁷ http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm

речима заокруживање и проширивање евроатлантског простора. Одбрана остаје битна ставка, али се корпус снага смањује и граде се капацитети флексибилних и мобилних снага, базиране на мултинационалним контингентима који допуњују националне. Важан детаљ у Новом стратегијском концепту НАТО представља чињеница да је ЗЕУ препозната као одбрамбена компонента процеса европске интеграције. Овакав сценарио би за циљ имао да ојача европски стуб унутар атлантске заједнице¹³⁸. Савет ЗЕУ је на састанку у Бону 18. новембра поздравио усвајање оваквог Стратегијског концепта¹³⁹.

Питање разраде европског безбедносног и одбрамбеног идентитета (*European Security and Defence Identity - ESDI*) иако први пут поменут још у Лондонској декларацији НАТО 1990. године¹⁴⁰, у форми европског стуба безбедности унутар НАТО почело је да добија своје обресе почетком 1994. године. Наиме, најпре је Еврогрупа која је настала средином шездесетих година у оквиру НАТО као групација која је окупљала 7 европских држава чланица ЗЕУ, престала да постоји 1.1.1994. године. Престанком постојања Еврогрупе није престала потреба за клубом европских држава који је требало да помири са једне стране жељу европских држава да се питају и учествују у питањима одбране на европском континенту и да са друге стране остави простора неевропским чланицама НАТО да могу у довољној мери да се посвете свим својим стратешким приоритетима. Званично ЕСДИ је иницирана на Самиту НАТО у Бриселу само десет дана након гашења Еврогрупе. ЕСДИ требало да ојача европски стуб НАТО и да омогући европским чланицама НАТО да преузму већу одговорност за заједничку безбедност и одбрану. У закључцима са самита у Бриселу се још каже да ЕУ и НАТО деле заједничке стратешке интересе и да НАТО подржава ЗЕУ као одбрамбену компоненту ЕУ. Важно је напоменути да је на истом овом самиту покренут и Програм Партнерство за мир. Чини се да НАТО ништа није препуштао случају ни када су будуће чланице овог војно-политичког савеза у питању, као ни целокупан европски процор, управо како би се потенцијални узроци конфликта

¹³⁸ ибид. став 2

¹³⁹ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 195

¹⁴⁰ Siret Hürsoy, *The New Security Concept and German-French Approaches to the European Pillar of Defence, 1990-2000*, Tectum Verlag, 2002, стр. 38

свели на минимум. На самиту је подржан концепт Заједничких комбинованих снага (*Combined Joint Task forces - CJTF*). *CJTF* представљају снаге за брзо деловање, краћим роком одрживости на терену, комбинованог мултинационалног састава. У састав ових снага улази више служби. Налазе се у саставу НАТО и ангажују се одлуком Северноатлантског савета. Под команду ЗЕУ се могу ставити у случајевима када НАТО одлучи да не учествује, а подржава спровођење тзв Петерсбершких циљева. Француска подржава *ESDI* и сматра да је комплементаран циљевима развоја НАТО те да у таквим околностима треба да буде конципиран тако да јача европски стуб у оквиру НАТО. ЗЕУ је представио 29. јуна 1994. године НАТО-у модалитете сарадње приликом ангажовања *CJTF* под командом ЗЕУ. Наиме оног тренутка када *НАС* одлучи да уступи *CJTF* Западноевропској унији, на НАТО-у је да определи капацитете и један од својих штабова из којег ће у одређеном тренутку ЗЕУ преузети команду. Оставља се могућност да у њиховом саставу учествују и државе које нису чланице НАТО.

Чини се да је интерес Европљана да учествују у *CJTF* била отворена могућност да ојачају капацитете за извођење војних операција. У том смислу простор за самостално ангажовање Европљана је отворен за операције које не подпадају под оквир члана 5 Вашингтонског споразума, уз подстицај и могућност да ЗЕУ користи капацитете НАТО када исти одлучи да не учествује у операцији. Овим се избегава свака могућност дуплирања капацитета.

Јачање европске компоненте НАТО-а и приближавање модалитету сарадње који ће бити познат као Берлински аранжман неће ни на који начин угрозити позицију САД нити ослабити НАТО. САД и НАТО су идаље стратешки важни за Европу, баш као што је за САД важно да се растерети стратешког пренапрезања по мери Хладног рата. Сведочанство томе је и изјава Хелмута Кола приликом Клинтонове посете 12. јула 1994. током прославе деангажовања савезничких знага у Берлину. Фраза коју је изговорио најјасније одсликава стање и могуће правце развоја ситауције у односима ЕУ и НАТО, односно у позицији европских држава у домену одбране. *Europe needs an America that plays a central role in matters of European security, and at the same time, America needs a Europe that assumes greater responsibility for itself and international security.*

Отуда ће и разрада те формализација сарадње између ЗЕУ и НАТО тећи глатко.

Меморандум о разумевању потписују НАТО и ЗЕУ 27. октобра 1995. године како би се омогућила директна комуникација између две организације. Већ следеће године крајем марта, уследиће потписивање Споразума о размени тајних података.

Крајем 1995. године ЕУ и САД ће се бавити европском безбедносном архитектуром договором о тзв Трансатлантској агенди. Лајтмотив и порука која проистиче из ове Агенде се управо односи на европску безбедносну архитектуру.

“We are committed to the construction of a new European security architecture in which the North Atlantic Treaty Organisation, the European Union, the Western European Union, the Organization for Security and Cooperation in Europe and the Council of Europe have complementary and mutually reinforcing roles to play.”

Атмосферу реафирмисаних и оснажених односа међу евроатлантским савезницима чини се да у тим данима прихватају и највећи заговорници европског приступа, каролинзи међу савезницима, Французи. После готово 30 година Француска изражава намеру да се укључи у рад војне структуре НАТО. У првом реду се то односи на Војни комитет и Комитет за планирање одбране. Како је тадашњи министар спољних послова Француске Ерве Дешарет рекао Француска жели више да се укључи у рад НАТО и да активније учествује у његовој реформи. Растуће поверење између Француске и САД, односно НАТО резултираће предлогом почетком 1996. године да се Комбиноване заједничке снаге могу ставити и под команду друге међународне организације или државе, а не нужно увек и у свим ситуацијама НАТО. У таквом општем амбијенту и политичком контексту чини се да није било тешко направити следећи корак. Тај следећи корак је заправо представљао финализацију договора о *CJTF* и *ESDI*.

Иницијални договор између ЕУ и НАТО који ће тек 7 година касније добити свој формално-правни оквир је постигнут на самиту у Берлину 3. јуна 1996. године¹⁴¹. Берлински споразум је предвиђао постојање Комбинованих заједничких снага, тако што би одређене структуре и јединице које припадају НАТО-у, али које би биле попуњене европским особљем, биле стављене на располагање ЕУ/ЗЕУ за операције управљања кризама. Берлински споразум је креирао систем на два нивоа, при којем је

¹⁴¹ <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>

у првом НАТО имао први опцију да реагује на кризу. Уколико НАТО не би учествовао, ЕУ би имала могућност да реагује. У том случају би реаговале Комбиноване заједничке снаге. На овај начин ЕУ није морала да гради робусне војне капацитете и све оно што је НАТО до тог тренутка развио. Тиме капацитети не би били дуплирани, били би одвојени, али не и сепаратисани (*separable but not separate*)¹⁴². Лошија страна овог аранжмана је та што је две организације нису могле бити равноправне, јер је ЕУ могла да делује једино уколико НАТО не би био заинтересован. Занимљиво је да ће Русија подржавати укључивање европских држава које су некада припадале совјетском лагеру у ЕСДИ механизам, али не и њихово чланство у НАТО¹⁴³.

Ипак, Берлински аранжман је представљао недовршен и прелиминаран споразум. Разговори о његовој финализацији су се наставили у неколико наредних година. На ту дебату пресудно су утицала два догађаја. Први је споразум из Сент Малоа, а други текст који је тадашња државна секретарка САД, Медлин Олбрајт написала и објавила у Фајненшал Тајмсу, 7. децембра 1998. године, само неколико дана од постизања договора УК и Француске у Сент Малоу о интегрисаним европским војним снагама.

На састанку Европског савета у Пуртшаху, Аустрија, остаће упамћена изјава Тонија Блера о заједничкој спољној политици. Блер је тада рекао да је Унији спољна и безбедносна политика потребнија него икад и да је за њу дошло право време. Важно је само да се институционалним механизмом ове политике не дуплирају капацитети са НАТО већ да им буду комплементарни. Аустријски министар одбране ће у налету изјава које указују на потребу интеграције Уније у области одбране скренути пажњу да “Унија мора да има воље и способности да се ухвати у коштац са европским кризама и проблемима уколико је неопходно и искључиво сопственим напорима.” Отуда ће непуна два месеца од Блерове изјаве бити постигнут договор у Сент Малоу. Ради тачног тумачења британске позиције приликом доношења Декларације из Сент Малоа, овај се документ може ставити једино у контекст Блерове изјаве из октобра исте године. Дакле ниједног тренутка се Британцима не може приписати покушај да

¹⁴² Siret Hürsoy, *The New Security Concept and German-French Approaches to the European Pillar of Defence, 1990-2000*, Tectum Verlag, 2002, стр. 39

¹⁴³ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 236

се дуплирају капацитети и занемари улога НАТО у Европи. У Декларацији се истиче да се “Унији мора изградити одговарајућа структура и капацитет за анализу ситуације, обавештајне изворе, капацитете за стратешко планирање без непотребног дуплирања узимајући у обзир капацитете ЗЕУ и достигнутог нивоа односа са ЕУ. У том смислу ЕУ би требало да има могућност прибегавању својим војним средствима (која су претходно дефинисана у оквиру европског стуба НАТО или националних те мултинационалних европских капацитета изван окриља НАТО). Без обзира на декларативно јасно постављене оквире спољне и безбедносне политике за Британце је Декларација из Сент Малоа представљала велики искорак у односу на раније цементиране поставке националне политике у европским интеграцијама када је одбрана у питању. Сада је за Британце прихватљива форма аутономних европских одбрамбених капацитета подразумевала њихово постојање али компатибилно са капацитетима НАТО.” Као што је познато САД су прихватиле садржај Декларације из Сент Малоа, али је њихово одређење према истој подразумевало тзв но ЗД политику. Основне поставке не ЗД приступа изнела је Медлин Олбрајт у и њихов интегралан садржај се може прочитати у *Financial Times*-у из 1998. године¹⁴⁴.

“The key is ... avoiding what I would call the Three Ds: decoupling, duplication, and discrimination. ...

First, we want to avoid decoupling: Nato is the expression of the indispensable transatlantic link. It should remain an organisation of sovereign allies, where European decision-making is not unhooked from broader Alliance decision-making.

Second, we want to avoid duplication: defence resources are too scarce for allies to conduct force planning, operate command structures, and make procurement decisions twice – once at Nato and once more at the EU. And third, we want to avoid any discrimination against Nato members who are not EU members.”

У први мах се прво Д односило на no diminution of NATO (не смањивању НАТО-а). *Diminution* је прерасло у *Decoupling*. Снажну подршку ЗД принципима које је

¹⁴⁴ Madlin Albright (државни секретар САД), *The Right Balance Will Secure NATO's Future*, *Financial Times*, 7 Dec. 1998, стр. 22

изрекла Медлин Олбрајт¹⁴⁵ а САД снажно заговарале, од 2004 године снажно ће заговарати и УК, Пољска¹⁴⁶, али и бројне друге источно и средњеевропске државе. Са друге стране за Француску је блискост НАТО и ЕУ представљала опасност за већу аутономију ЕУ области одбране и безбедности. Иако је коначан договор о Заједничким комбинованим снагама потврђен у на самиту НАТО у Вашингтону у априлу 1999. године. Ипак, због противљења Турске, цео пакет договора познат као Берлин плус ступа на снагу тек у марту 2003. године и данас представља институционални оквир за односе ЕУ и НАТО. Занимљиво је да је до сада коришћен само у два наврата и оба пута на просторима бивше Југославије, у Македонији у БиХ¹⁴⁷.

Декларација из Сент Малоа је имала своје политичко оваплоћење у оквирима ЕУ у закључцима Европског савета у Бечу 12. децембра исте године. У закључку је саопштено да Унија мора да има кредибилне оперативне способности како би била у стању да представља актера у међународним односима у свом пуном капацитету. Све у свему, договор у Сент Малоу 1998. године између Француза и Британаца је заправо плод компромиса, али и потребе европских савезника. Решеност Американаца да остану у Европи, али не по цену да трошкове европске безбедности снесу у целости, Британци и Французи постижу договор о изградњи способности ЕУ у оквиру ЕБОП за самостално деловање и за самосталног актер у домену безбедности и одбране. Да не би остало недоречено. САД су биле задовољне споразумом из Сент Малоа, јер су значајно могле да умање трошкове европске безбедности и да је праведније распореде са савезницима¹⁴⁸.

Још један важан процес и још један велики европски сукоб обележиће 1999. годину. Важан процес који се дешавао у Европи је тај да НАТО наставља да пролази кроз трансформацију. Први и основни ниво трансформације подразумева прелазак са географских на функционалне команде. У средишту такве организације су две

¹⁴⁵ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 15

¹⁴⁶ Laura Chappell, Germany, Poland and the Common Security and Defence Policy, Converging Security and Defence Perspectives in an Enlarged EU, Palgrave Macmillan, 2012, стр. 118

¹⁴⁷ Matteo Ricci, "The CSDP and NATO: friends, competitors or both?", Nouvelle Europe, Friday 17 January 2014, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1781>, displayed on 10 October 2015

¹⁴⁸ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 14

команде АЦО и АЦТ, савезничка команда за операције и савезничка команда за трансформацију. Број штабова је смањен са 65 на 20 при чему је нагласак на генерисању мултинационалних, заједничких и флексибилних снага. Структура се прилагођава развоју европских капацитета у оквиру ЕСДИ, али и све ширем чланству НАТО.

На нашу жалост и штету, испоставилио се да је прави окидач и катализатор за интензивирање односа представљала укљученост свих европских и евроатлантских организација у конфликт на Балкану¹⁴⁹. Зато је ескалација сукоба на Косову и Метохији и војна интервенција НАТО у СРЈ, не само да неће оставити по страни ни ЕУ, већ ће од ње захтевати веће учешће. Истовремено илуструјући колико је НАТО у оваквим приликама поново неопходан портпарол ове организације је парафразирао првог генералног секретара НАТО Лорда Исмеја. Одговарајући на питање зашто је НАТО потребан на КиМ, рекао је: “да држи Србе изван, мировњаке унутра и да врати избеглице назад.” Извесно је да у том тренутку ту функцију није могла да обави ниједна европска организација, нарочито не ЕУ. Новија европска историја, с почетка деведесетих се понавља и ЕУ је поново стављена на тест. У Завршном саопштењу са Самита НАТО у Вашингтону на којем је обележена педесетогодишњица НАТО присутна је већа спремност ове организације да прихвати да ЕУ изгради сопствене капацитете у домену безбедности и одбране. Ово прихватање је кудикамо веће него што је то био случај у оквиру новог стратешког концепта. Док се у Стратегијском концепту препознаје само ЕСДИ кроз ЗЕУ, Завршно саопштење прихвата да ЕУ треба да изгради капацитете да може донети одлуку и одобрити војну акцију у случајевима када НАТО у целини није ангажован.

Односи ЕУ и НАТО ће у години у којој се преламала европска интеграција у домену одбране доживети још једну врсту политичког трасирања. Тонове Бонске декларације донете 21. јуна 1999. године одишу терминима пуног и једнаког партнерства између ЕУ и САД у решавању регионалних и глобалних. Договарају се и око увођења механизма раног препознавања разлика у ставовима међу

¹⁴⁹ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 736

трансатлантским партнерима¹⁵⁰. Ипак, добра пракса консултовања о безбедносним аспектима европске политичке интеграције након новије конференције на Јалти која је окупила балтичке земље и земље црноморског региона није установљена. Конференција на Јалти је одржана 10. септембра 1998. године, али када је било најпотребније није организована нова нити је ова довела од одрживих решења. Зато је данас још увек је питање интеграције некадашњих совјетских република у ЕУ и НАТО отворено. Правци интеграције Украјине, Грузије и Молдавије остаће више него сложени и наставиће да доводе до дубинских подела у овим државама.

Европски савет у Келну одржан 1999. године је поред осталог донео две важне одлуке од којих се до данас друга није спровела. Прва се односила на пребацивање ЗЕУ под окриље ЕУ, а друга на циљ да ЕУ до 2001. године дефинише своју политику одбране¹⁵¹. Чином стављања ЗЕУ под окриље ЕУ, створен је један од најважнијих предуслова институционализацију односа ЕУ и НАТО.

За одређене ауторе предуслов за почетак успостављања, па институционализације односа између две или више организација је сте постојање сродних области деловања и делимично, али не и потпуно функционално преклапање у надлежностима¹⁵². Простор функционалног преклапања који је настао уношењем Задатака из Петерсберга у оснивачке акте, интеграцијом ЗЕУ у ЕУ, као и прокламовањем Хелсиншких циљева¹⁵³, отворио је простор не само за сарадњу већ и за ривалитет и преклапање у надлежностима. Но и поред свега тога остаће неупитна чињеница да ће и даље у развоју војних капацитета ЕУ кључну улогу имати НАТО¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 254

¹⁵¹ Chris Smith, *EU-NATO relations - working paper*, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 15

¹⁵² Rafael Biermann, *Towards a theory of inter-organizational networking*, *The Review of International Organizations*, 2008, Volume 3, Number 2, стр. 151

¹⁵³ <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf>

¹⁵⁴ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, *The EU's Relationship with NATO and OSCE*, *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, Sage Publication, 2015, стр. 736

3. Фаза институционализације односа

За институционализацију односа две организације посебно важни Декларација Европске уније и НАТО о Европској безбедносној и одбрамбеној политици (ЕБОП) и “Берлин плус” аранжман. Декларација и Берлин плус аранжман основа су за оно што се међу трансатлантским партнерима назива стратешким партнерством. Иако раздвојени суштински се не ради о два документа. Важно је напоменути да су Декларација и Берлин плус аранжман део истог споразума и да представљају исти садржај. Садржај Берлин плус аранжмана је остао изван очију јавности у свим својим детаљима, а Декларација је садржала сажетак овог договора који је био доступан медијима. Наиме, тачан садржај Берлин плус аранжмана није доступан јавности, јер је донесен под ознаком тајности, одлуком Северноатлантског савета. Одлука Северноатлантског савета је донесена на бази размене писама Високог представника ЕУ за спољну и безбедносну политику, Хавијера Солане и генералног секретара НАТО, Џорџа Робертсона. Основе садржаја Берлин плус аранжмана представљене су у форми Декларације која је представљена медијима¹⁵⁵.

Декларација Европске уније и НАТО о Европској безбедносној и одбрамбеној политици (ЕБОП)¹⁵⁶

Полазећи од општих начела Декларација истиче да се сарадња НАТО и ЕУ на плану управљања кризама заснива на заједничким вредностима, и што је још значајније на концепту безбедности која је недељива с обзиром на изазове, ризике и претње двадесет првог века. НАТО остаје препознат као организација заједничке одбране својих чланица, ЕБОП се препознаје као политика ЕУ која ову организацију чини способном за самостално вођење операција управљања кризама.

¹⁵⁵ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective*, Ashgate PubCo, 2006, стр. 274

¹⁵⁶ Donesena je 16. decembra 2002. godine. Ne predstavlja dokument koji se objavljuje u Službenom glasniku EU.

Заједнички принципи Декларације¹⁵⁷

Стратешко партнерство две организације се заснива на следећим принципима:

- партнерство, које обострано оснажује обе организације које се заснивају на различитим областима деловања;
- делотворне консултације, дијалог, сарадња и транспарентност;
- једнакост и поштовање аутономности процеса одлучивања, па и интереса ЕУ и НАТО;
- поштовање интереса држава чланица НАТО и Европске уније;
- поштовање основних принципа Повеље УН;
- кохерентан, транспарентан и обострано подупирући развој оних потреба и војних способности које су заједничке двома организацијама.

Циљеви:

Три су кључна циља:

- ЕУ ће обезбедити најшире могуће учешће чланица НАТО које нису чланице ЕУ у ЕБОП;
- НАТО ће подржати ЕБОП и омогућити Европској унији приступ капацитетима НАТО за планирање;
- Обе организације ће усвојити аранжмане које ће обезбедити кохерентност, транспарентност и развој оних способности које су од заједничког интереса двома организацијама.

Берлин плус аранжман

Берлин плус аранжман¹⁵⁸, је закључен 17. марта 2003. године, и пружа основ за сарадњу НАТО и ЕУ у области управљања кризама. Наиме иако је постизање споразума озваничено 13. децембра 2002, закључивањем Споразума о размени

¹⁵⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33243#text>

¹⁵⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33243#text>

поверљивих информација, Берлин плус је био комплетиран у марту 2003. године¹⁵⁹. Овај аранжман омогућава Алијанси да подржи и помогне операције под командом ЕУ у којима НАТО не учествује. Три¹⁶⁰ су најбитнија елемента овог аранжмана без којег ЕУ не би могла да користи капацитете НАТО:

1. Приступ капацитетима за планирање
 2. Приступ капацитетима за командовање операцијама
 3. Приступ капацитетима НАТО као што су опрема, објекти и сл.
-
1. Најпре споразумом је загарантован приступ капацитетима НАТО за планирање. Чак и у раној фази пре него што је и могуће донети одлуку о евентуланом учешћу у операцији *SHAPE* стоји на располагању Војном штабу ЕУ у разради тзв војних стратешки опција у будућем деловању. У случају да се изабере опција која пордразумева коришћење капацитета НАТО, потоња организација ће обезбедити захтеване капацитете за планирање операције.
 2. Други битан елемент аранжмана се подразумева спремност НАТО да на захтев ЕУ уступи штаб команде Унији како би водила операцију у питању. У овом случају Заменик врховног команданта за Европу (*DSACEUR*) који је по правилу Европљанин је први избор за команданта ЕУ операције. Команда остаје у *SHAPE*-у где ће се формирати команда ЕУ операције. Преостале елементе командног ланца, као што су ЕУ команда снага и ЕУ штаб команде снага на терену и све друге компоненте команди могу обезбедити или ЕУ или НАТО.
 3. Трећи елемент Берлин плус аранжмана пружа могућност Европској унији да користи војне ресурсе НАТО. У те сврхе НАТО је установио листу ресурса и опреме која може бити уступљена ЕУ на њен захтев. Дефинисан је низ принципа, те финансијских и правних питања која се примењују приликом

¹⁵⁹ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective*, Ashgate PubCo, 2006, стр. 273

¹⁶⁰ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>

уступања ресурса НАТО на коришћење Европској унији. Зато се за сваку операцију посебно закључује споразум између ЕУ и НАТО који дефинише услове под којима ЕУ користи опрему и ресурсе НАТО. Дакле ради се у првом реду о правилима и процедурама управљања капацитетима НАТО (издавање, надзор, повраћај, опозив). Оваквим споразумима се дефинишу и услови под којима НАТО може повући своју опрему. Пример таквим околности је ванредна потреба НАТО да делује на основу члана 5 Вашингтонског споразума. Обезбеђен је у потпуности приступ објектима и капацитетима НАТО (комуникације, штабови и слично) за операције под командом ЕУ.

Да би један овако комплексан аранжман заживео неопходно је да почива у реалним политичким околностима и интересима које деле обе организације. Зато је било неопходно дефинисати механизме за политичке консултације. То је подразумевало консултације на више нивоа како би се за сваку кризу у настајању обезбедио најадекватнији одговор. Договорено је да се консултације између две организације укључе Политички и безбедносни комитет ЕУ и Северноатлантски савет у име НАТО. Други ниво консултација био би војнополитички. Овакве консултације би се одржавале између Војних комитета ЕУ и НАТО. Трећи и вероватно најфункционалнији и најоперативнији ниво је онај који би се одвијао између Генералног секретара НАТО и Високог представника ЕУ. У пракси све до Хелсиншког самита, ЕУ је при свакој помисли на војну операцију управљања кризом морала да се ослања на капацитете ЗЕУ, а ЗЕУ се са технолошки захтевнију опрему (*GPS* сателити, стратешки транспорт и сл) морала ослањати на капацитете НАТО. Након самита у Хелсинкију НАТО и ЕУ успостављају директну везу¹⁶¹.

Коначно последњи неопходни предуслов, без којег цео аранжман не би могао да безбедно да функционише јесте размена поверљивих информација¹⁶². Да би се консултације одвијале у безбедном амбијенту, али и да би важне информације по безбедности учесника операција на терену биле доступне свим странама које морају

¹⁶¹ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective*, Ashgate PubCo, 2006, стр. 279

¹⁶²<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>

имати те информације закључен је Споразум о безбедности информација између ЕУ и НАТО. Овакав споразуме је закључен под условима обостраног признања и обостране заштите што је и његов основни принцип на којем почива.

Има аутора који за институционализацију односа сматрају изузетно важним још један документ. Документ је важан јер операционализује три Д принципе у односима ЕУ и НАТО. Дакле поред Берлин плус аранжмана, Декларације о стратешком партнерству ЕУ и НАТО, као и писама која су разменили генерални секретари две организације веома важним за институционализацију односа се сматра и Документ о имплементацији Споразума из Нице. Овим документом је добрим делом решен један од проблема који су настали гашењем ЗЕУ, јер је предвиђен аранжман да нечланице ЕУ, а савезници ЕУ при чему се пре свега мисли на чланице НАТО, учествују у тадашњој ЕБОП¹⁶³. Закључком Европског савета у Ници из децембра 2000. године установељни су одговарајући модалитети да се у операције под командом ЕУ укључи и пет чланица НАТО од којих неке у том тренутку нису биле чланице ЕУ. Радило се о Бугарској, Румунији, Норвешкој, Исланду и Турској.

Хронологија односа ЕУ и НАТО¹⁶⁴

Феб 1992	ЕУ усваја Уговор из Мастрихта, којим се уводи Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП). ЗСБП постаје тзв други, међувладин стуб од три стуба на којима почива ЕУ. Уговором из Мастрихта предвиђена је могућност уобличавања заједничке политике одбране, са ЗЕУ као одбрамбеном компонентом ЕУ.
	Успостављена је блиска сарадња између НАТО и ЗЕУ.
Јун 1992	На састанку министара спољних послова НАТО у Ослу, изражена је подршка развоју ЗЕУ као средства јачања европског стуба у оквиру НАТО и као одбрамбене компоненте ЕУ којом ће бити обухваћени пре свега Петерсбершки задаци

¹⁶³ Can Buharal, Better NATO-EU relations require more sincerity, European Economics and Foreign Policy Studies, Discussion Paper Series -2010/1

¹⁶⁴ <http://www.nato.int/DOCU/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf>

	(задаци хуманитарног трагања и спасавања, очувања мира, управљања кризама укључујући наметање мира, и заштита животне средине).
Јан 1994	Лидери НАТО у Бриселу постижу договор да заједничке капацитете Савеза учине доступним на основу консултација у оквиру Северноатлантског савета, за операције ЗЕУ европским савезницима како би остварили циљеве Заједничке спољне и безбедносне политике. НАТО је подржао концепт Заједничких комбинованих снага који треба да омогуће “одвојене али не и сепаратистичке ¹⁶⁵ ” штабове којим би се користиле приликом командовања операцијама које предводе европске нације. Такав приступ представљаће основу за будуће операције у којима учествују чланице и нечланице НАТО.
Јун 1996	Министри спољних послова НАТО су се договорили у Берлину да се започне са изградњом тзв Европског безбедносног и одбрамбеног идентитета (Еуропеан Сецуриту анд Дефенце Идентиту-ЕСДИ). Циљ је био да се унесе равнотежа у подели улога и одговорности унутар трансатлантских савезника, а између европских и северноамеричких чланица НАТО. Најзначајнији део овог плана је био да се ојачају капацитети европског стуба НАТО. Истом приликом је донета одлука да се капацитети НАТО ставе на располагање ЗЕУ операција за управљање кризама. Та одлука уводи у институционализацију односа између ЕУ и НАТО поја Берлинског тоговора и претеча је Берлин плус аранжмана.
Дец 1998	На самиту у Сент Малоу, Француска и Уједињено Краљевство обелодањују одлуку да се у оквирима ЕУ дефинише Европска безбедносна и одбрамбена политика (<i>European Security and Defence Policy – ESDP/ЕБОП</i>)

¹⁶⁵ “separable but not separate”

Април 1999	На самиту НАТО у Вашингтону шефови држава или влада постижу договор да разраде концепт сарадње ЕУ и НАТО познат као Берлин плус аранжман.
Јун 1999	Европски савет у Келну доноси одлуку да ЕУ изгради све непоодне капацитет како би могла да преузме надлежности за спровођење ЕБОП.
Дец 1999	На самиту ЕУ у Хелсинкију чланице Уније постижу договор о хелсиншким војним циљевима. Хелсиншки циљеви предвиђању изгрању способности Уније да за потребе остваривања Петерсбершких задатака буде у стању да распореди трупе величине 60 хиљада у људству. Државе чланице ЕУ су се договориле да формирају институције политичке и војне структуре. То се односило пре свега на Политичко-безбедносни комитет (ПБК), Војни комитет и Војни стаб. Улога и надлежности коју је имала ЗЕУ у управљању кризама се преноси на ЕУ. ЗЕУ задржава преостале задатке.
Сеп 2000	Севетноатлантски савет и привремени ПБК ЕУ као два тела која на сталној основи окупљају амбасадоре држава чланица обе организације састају се по први пут како би направили пресек стања односа две организације.
Дец 2000	Потписивање Споразума из Нице којим се <i>ЕБОП</i> дефинише као назависна политика ЕУ. (споразум ступио на снагу фебруара 2003.)
Јан 2001	Незванични почетак институционализације односа ЕУ и НАТО који предвиђају редовне заједничке састанке, укључујући и ниво министара спољних послова и амбасадора. Размена писама између Генералног секретара НАТО и председавајућег ЕУ о пољу сарадње и модалитетима консултација.
Мај 2001	Први званични састанак ЕУ и НАТО на нивоу министара спољних послова у Будимпешти. Генерални секретар НАТО и

	председавајући ЕУ издају заједничко саопштење о Западном Балкану.
Нов 2002	На самиту у Прагу, чланице НАТО изражавају спремност да Европској унији ставе на располагање капацитете НАТО за операције у којима Севереноатлантски савез званично не учествује.
Дец 2002	Постизање договора о Берлин плус аранжману. (Оквирни споразум о сарадњи и ЕУ-НАТО Декларација о <i>ЕБОП</i>)
Март 2003	Почетак примене Берлин плус аранжмана. Ступање на снагу Споразума између ЕУ и НАТО о размени поверљивих информација. У Македонији Операцију Хармонија под вођством НАТО преузима Операција Конкордија под командом ЕУ.
Мај 2003	Први састанка НАТО-ЕУ Групе за развој способности.
Јул 2003	Развој заједничке стратегије за Западни Балкан.
Нов 2003	Прва заједничка НАТО-ЕУ вежба у домену кризног менаџмента.
Феб 2004	Француска, Немачка и Уједињено Краљевство долазе на идеју о форирању ЕУ јединица за брзо реаговање сачињене од заједничких борбених група.
Дец 2004	Почетак Операције <i>Althea</i> у Босни и Херцеговини под вођством ЕУ.
Оцт 2005	Договор о успостављању сталних војних аранжмана којим се оснива Стални тим НАТО за везу при Војном штабу ЕУ и ЕУ јединица при <i>SHAPE</i> .
Нов 2005	Формиран Тим НАТО за везу при војном штабу ЕУ НАТО.
Март 2006	Успостављена и ЕУ јединица при <i>SHAPE</i> .
Април 2006	У наредне четири године неформални састанци министара спољних послова две организације за вечером постаће не праксе. У овом формат министри су се састајали два до четири пута годишње у бројним европским или САД престоницама и градовима (Софија, Њујорк, Брисел, Осло, итд.)

Дец 2010	На самиту у Лисбону новембра 2010, изражена је одлучност да се унапреди стратешко партнерство ЕУ и НАТО. Поздрављене иницијативе чланица НАТО и генералног секретара за проширењем сарадње између ЕУ и НАТО.
Феб. 2013	Посета председника Европске комисије Хозеа Мануела Бароза седишту НАТО
Мај 2013	Обраћање генералног секретара НАТО Одбору ЕП за спољне послове и пододбору за одбрану и безбедност.
Јун 2013	Генерални секретар НАТО учествује на неформалном састанку министара спољних послова ЕУ.
Дец 2013	Обраћање генералног секретара НАТО Европском савету у Бриселу.
Март 2014	5. марта 2014. године амбасадори политичког и безбедносног комитета ЕУ и НАТО обављају неформалне консултације о Украјини.
Јун 2014	10. јуна НАТО и ЕУ амбасадори одржавају неформалне консултације о Украјини.
14. мај 2015.	Билатерални састанак НАТО-ЕУ (Генерални секретар НАТО Јенс Столтенберг и Висока представница за спољну и безбедносну политику, Федерика Могерини)
2014-2016 Б+	Консултације у протекле две године по Берлин плус аранжману (Б+). У току 2014. и прве половине 2015. године одржана су четири заједничка састанка Политичко-безбедносног комитета ЕУ и Северноатлантског савета. Један званични састанак је био посвећен операцији у Берлин плус аранжману <i>Eufor Althea</i> , два незванична састанка су се бавила питањем Украјине, а четврти такође незванични расправљао је на тему источног и јужног суседства. У току 2012. године одржан је такође званичан састанак на тему <i>Eufor Althea</i> операцији док су се стратешки партнери на незваничним

састанцима бавили актуелним међународним политичким питањима. Либија је на дневном реду била 2011. године ¹⁶⁶ .
--

О проблемима у односима и сарадњи ЕУ и НАТО

У идеолошком и политичком смислу многи ће се сложити да ЕУ и НАТО спадају у ред најсроднијих организација. Основане у кругу држава које деле исту или сличну вредносну, друштвену и политичку оријентацију, две организације се у великој мери поклапају чланством, чињеницом да су 22 државе чланице обе организације. Ипак, осим темеља, чини се да се може пронаћи доста разлика. Прва и основна проистиче из времена када су основане и када су области деловања биле потпуно различите. За неоконзервативца Роберта Кагана та је разлике идеолошка и филозофска¹⁶⁷. ЕУ је настала као мировни пројекат и са циљем да се у Европи више не ратује. Отуда је идеолошки и филозофски основ на којем се формирала идеологија ненасиља. Тиме је и стратешка култура међу "стратешким партнерима" различита. Каган каже да су САД и Европа као две планете. САД је Марс, а ЕУ Венера.

Ипак, крајем Хладног рата и дефинисањем Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ поред преклапања у чланству започиње ера у којој обе организације делују у домену одбране и безбедности. Управо у тој тачки некада два одвојена скупа, формирају заједнички подскуп чији чиниоци не деле у потпуности исте спољнополитичке циљеве, а ни интересе.

Далекосежни и суштински проблем у односима ЕУ и НАТО је у неку руку есхатолошке природе. Питање коначности и крајњег циља европске интеграције у домену одбране и безбедности је вероватно прва и основна тачка спорења¹⁶⁸. Из овог проблема проистичу и остали појавни или инхерентни проблеми европске интеграције у области одбране. Они у великој мери одређују могућности дубље

¹⁶⁶ http://www.europeanleadershipnetwork.org/the-state-of-play-of-the-eunato-partnership_3076.html

¹⁶⁷ A. Bebler, NATO at 60, The Post-Cold War Enlargement and the Alliances Future, Nato Science for Peace and Security Series E_ Human and Societal Dynamics, IOS Press, 2010, стр. 160

¹⁶⁸ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 18

интеграције ЕУ у овој области. Ширење области интеграције ЕУ под називом ЗСБП и трагање за новим разлогом постојања НАТО учиниле су да две организације након завршетка Хладног рата уђу у сфере истих области деловања. Активности и циљеви деловања често се преклапају, а узроци свих преклапања су по правилу двојаки. Први разлог проистиче и управо поменуте чињенице да се две организације сударају или поклапају у истим областима деловања. То је веома видљиво кроз пример стратешког преклапања у перцепцији великог броја безбедносних изазова, ризика и претњи¹⁶⁹ што последично може довести и до преклапања у мисијама и операцијама управљања кризама¹⁷⁰. Други разлог због којег настају проблеми у односима проистичу из чињенице да се чланство у две организације поклапа у 22 случаја, као и да поједине државе тренутно не могу да постану чланице обе организације¹⁷¹. Такође, у овом тренутку постоје чланице НАТО које теже да постану чланице ЕУ, али не постоје чланице ЕУ које изражавају намеру да постану чланице НАТО¹⁷². Можда баш у тој чињеници долази до друге врсте проблема која је и најчешћа, а то су различити појединачни или партикуларни интереси њихових чланица. Најзначајнији проблеми који постоје између ЕУ и НАТО се најсликовитије могу видети пресеком односа и проблема на релацији:

1. САД и ЕУ
 - а. посебно на примеру кризе у бившој Југославији
2. ЕУ (Грчка, Кипар) и Турске
3. УК и Француске

Вероватно се за САД и ЕУ у сваком тренутку може рећи да је њихова сарадња стратешка и најзначајнија од свих односа које ЕУ успоставља са трећим државама и међународним организацијама, баш као што се и за САД може рећи нешто слично.

¹⁶⁹ Simon Duke, Sophie Vanhoonacker, EU-NATO Relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation, Paper prepared for the UACES 45th Annual Conference at the University of Deusto, 7-9 September 2015, стр. 8. Нешто опширније у делу о Европској стратегији безбедности.

¹⁷⁰ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 737

¹⁷¹ Нпр тешко је замислити у овом тренутку да Кипар постане чланица НАТО, а Турска Европске уније.

¹⁷² Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>

Ипак стратешки значај сарадње не искључује ривалитет и конкуренцију, онда када се занемарује прећутан договор о подели улога између НАТО (САД) и ЕУ. Узрок разликама могуће је пронаћи у резултатима Хладног рата, победи САД и аутоперцепцији готово сваке америчке администрације деведесетих, а коју је најбоље описао Бил Клинтон рекавши да су САД неопходна светска сила¹⁷³. Резултат доминантности САД у међународним односима довело је и до незваничне поделе посла између ЕУ и САД. Тако су САД током претходних 15 година претежно усмерене на превентивне војне акције. Са друге стране ЕУ је фокусирана на превентивну дипломатију и операције одржања мира¹⁷⁴. Ипак чини се да је од сарадње и поделе посла видљивија конкуренција, па чак и опструкција онда када јачањем капацитета једног умањује бенефит, па и профит другог. Поприште таквог ривалитета, па неретко и опструкције често су међународне организације. За ривалитет у трговинским питањима поприште је најчешће СТО¹⁷⁵, док је за питања дубље европске интеграције у области одбране то место препуштено НАТО-у и Европској унији. Од много примера аутор се одлучио за два која сигнификантна и усмеравајућа за дубљу интеграцију ЕУ у области одбране. Први пример се односи на питања наоружања, војне технологије и војне опреме, док другим пример датира из деведесетих и односи се на кризу на просторима бивше Југославије. Ова криза остаће упамћена као најважнији окидач за ЕУ да схвати у којој мери јој је Заједничка спољна безбедносна и одбрамбена политика неопходна нарочито када се ради о питањима безбедности у њеном најближем окружењу и међу претендентима на чланство у Европској унији. У исто време сви проблеми са којима се Унија суочавала у покушају да самостално доведе до решења ове кризе истовремено указују на бројне слабости и тешкоће у дефинању и примени ЗСБП.

¹⁷³ A. Bebler, NATO at 60, The Post-Cold War Enlargement and the Alliances Future, Nato Science for Peace and Security Series E_ Human and Societal Dynamics, IOS Press, 2010, стр. 160

¹⁷⁴ Maria Raquel Freire, Paula Duarte Lopes, Fernando Cavalcante, Markus Gauster, Livia Fay, Lucianetti, Pascoal Santos Pereira, Valtteri Vuorisalo, Rafaela Rodrigues de Brito, Mapping Research on European Peace Missions, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' The Hague, November 2010, стр. 21

¹⁷⁵ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm

У време када је свеприсутан тренд смањивања буџета одбране¹⁷⁶ развијене државе се усмеравају на развој високих технологија и/или удружују капацитете одбрамбених индустрија. Односи ЕУ и САД су додатно отежани чињеницом да САД остају светски лидер у иновацијама и производњи нових војних технологија. Термин који се одомаћио за ову појаву је „*Revolution in Military Affairs – RMA*.“ Та чињеница отежава постизање интероперабилности међу трансатлантским савезницима, тачније између САД и ЕУ чланица. Дилема пред коју су стављене државе које смањују буџете је избор између хигх тецх војне технологије и low тецх потребних способности за учешће у мировним операцијама. САД и НАТО бирају ово прво, а многе чланице ЕУ ово друго¹⁷⁷.

Све ово производи значајне проблеме у чињеници да се у две организације паралелно развијају различите групе способности и различите листе потреба у набавкама опреме. НАТО има обавезе које проистичу из Прашких циљева¹⁷⁸ за достизање дефинисаних способности. Са друге стране за ЕУ је кључан Акциони план за достизање европских способности¹⁷⁹.

Разлике у приступима две организације, односно САД и ЕУ су видљиве и у приоритетима представљања мисија тј делегација на резиденцијалној основи ове две међународне организације. Разлози за различит приступ у деловању у земљи одашиљања је политичке, па тек онда концептуалне природе. Концептуалне јер ЕУ тежи да промовише свеобухватан приступ новом постхладноратовском концепту безбедности у чијем је фокусу денационализација, деетатизација и детериторијализација. У исто време политички за САД, нарочито у време Буша јуниора дилема за НАТО је очита, или ће деловати *out of area*, или ће бити *out of buisnes*¹⁸⁰. На другој страни да би формирала сопствени идентитет и капацитет ЕУ није могла да настави са улогом субординисане организације НАТО-у. Стога иако се

¹⁷⁶ Ибид. Стр 19. Изузетак су државе BRIC. Рангирање у светским оквирима према процентима БДП, Кина је друга, Русија пета, Индија 9 и Бразил 11.

¹⁷⁷ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 19

¹⁷⁸ Prague Capabilities Commitments (PCC)

¹⁷⁹ European Capabilities Action Plan (ECAP)

¹⁸⁰ Matteo Ricci, "The CSDP and NATO: friends, competitors or both?", Nouvelle Europe [en ligne], Friday 17 January 2014, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1781>, displayed on 10 October 2015, изјава се иначе приписује америчком сенатору Ричарду Лугану.

за две организације може рећи да су биле искрене у подели послова по Берлин плус аранжману и обостраном коришћењу капацитета, очигледно је да нису биле у стању да такве односе учине трајним и дугорочним¹⁸¹.

За САД и НАТО први већи проблем ће настати када су Француска, Немачка и Белгија почели снажно да промовишу формирање аутономне команде ЕУ над операцијама. Значајан број чланица ЕУ се успротивио са аргументацијом да ЕУ већ поседује значајну аутономију у планирању, као и да посебна ЕУ “хелија” у оквиру *SHAPE* и цивилно-војна хелија при ЕУМС представљају сасвим довољну меру аутономије у односу на НАТО. Дебата која се повела наслањала се на иницијативу Белгијске Владе да се седиште аутономног ЕУ штаба команде над операцијама смести у Тервурену у околини Брисела. Зато су и све владе које су подржавале ову иницијативу назване Тервурен Владама, а самит на којем су Белгијанци, Французи, Луксембуржани и Немци подржали ову иницијативу Американци су подсмешљиво назвали чоколада самитом-*chocolate summit*¹⁸². Истини за вољу, жестока дебата које је обележила дијалог унутар трансатлантске заједнице попримила је квалификације које је описао амерички амбасадор при НАТО Николас Бернс. Он је 2003. године изјавио да покушај формирања засебног штаба ЕУ представља највећу опасност по трансатлантске односе¹⁸³.

Манифестација Тервурен тенденције, па и застоја у спровођењу Берлин плус аранжмана догодила се покретањем операције Артемис у Конгоу. За ЕУ прва мисија коју је самостално организовала је била управо мисија у Конгоу јуна 2003. године. Тај корак је уследио након резолуције Савета безбедности, а да НАТО није претходно консултован по питању учешћа у овој операцији. Подстетимо још од Берлинског споразума и још конкретније од Берлин плус споразума НАТО је организација која прва има право да одбије учешће у некој операцији (*right of first refusal*¹⁸⁴) када се

¹⁸¹ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 17

¹⁸² Simon Duke, Sophie Vanhoonacker, EU-NATO Relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation, Paper prepared for the UACES 45th Annual Conference at the University of Deusto, 7-9 September 2015, стр. 7

¹⁸³ Peter Van Ham, European Security in Transition, Ashgate Publishing Group, 2006. стр. 26 и 27, <http://site.ebrary.com/lib/belgrade/Doc?id=10211295&ppg=33>

¹⁸⁴ Martin Reichard, The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective, Ashgate PubCo, 2006, стр. 162

Европској унији могу ставити на располагање капацитети и ресурси НАТО. Као резултат лоше комуникације по некима је то и разлог зашто су две године касније ЕУ и НАТО послале две одвојене мисије на позив Афричке уније у Судану (*Amis* 2004-2006). То је био први случај и прва операција у којој су паралелно учествовали ЕУ и НАТО без формалног договора о сарадњи и са понудама истих или сличних капацитета Афричкој унији која је водила операцију била одаслата јесте операција у Дарфуру у априлу 2005. године. Овога пута НАТО и ЕУ није да нису покушале да формализују сарадњу, али када би год дошло до конкретизације сарадње проблем се јављао изнова у последицама Тервурен иницијативе и немогућности постизања договора око заједничког центра за планирање или што је још осетљивије и компликованије заједничког ланца команде над операцијом. Последично, две су организације ишле одвојеном командом и капацитетима за планирање. НАТО из СХАПЕ-а, а ЕУ из Ајндховена где је седиште Центра за стратешки транспорт ваздушним путем¹⁸⁵.

Када данас подвучемо црту, ЕУ је од своје прве операције 2003. године у Македонији учествовала у преко 20 других операција, а само је два пута користила Берлин плус аранжман. Два су основна разлога због којих је Берлин плус аранжман активиран само два пута. Први се налази у чињеници да је војно учешће ЕУ у свим тим операцијама било мањих размера па су капацитети ЕУ били довољни. Други разлог је у већ описаним отежавајућим околностима односа између ЕУ и НАТО. Ни данас у неколико операција ЕУ и НАТО не сарађују у потпуности. То је случај на Косову и Метохији (КФОР и EULEX), али и у Афганистану (*ISAF* и *EUPOL*), Аденском заливу и водама Сомалије (*Ocean Shield* и *ATALANTA*)¹⁸⁶. Истини за вољу један од кључних разлога за веома спор поступак формализације односа сарадње ЕУ и НАТО у овим операцијама је у ефектима спора између Турске и Кипра и чињеници да су обе државе вето играчи у "својим" организацијама¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Peter Van Ham, *European Security in Transition*, Ashgate Publishing Group, 2006. стр. 27, <http://site.ebrary.com/lib/belgrade/Doc?id=10211295&ppg=33>

¹⁸⁶ Can Buharali, *Better NATO-EU relations require more sincerity*, European Economics and Foreign Policy Studies, Discussion Paper Series -2010/1

¹⁸⁷ Luke Coffey, *EU Defense Integration: Undermining NATO, Transatlantic Relations, and Europe's Security*, BACKGROUND | NO. 2806 June 6, 2013

Као покушај да се разлике између ЕУ и НАТО (САД) макар на нивоу политичког и декларативног умање представљаће изјава Викторије Нуланд три године касније током њеног говора у Паризу 2008. године. Њена изјава представљаће компромисни приступ и експресију да ЕУ има потребу за аутономним капацитетима, али не на уштрб ЗД политике. Штавише јачањем аутономних капацитета ЕУ профитирале би и САД чињеницом да би ојачаним ЕУ капацитетима смањила пренапрезање сопствених капацитета у одговору на глобалне претње по безбедност, али и стратешко преусмеравање САД које ће уследити неколико година касније. Преференције САД свакако иду у правцу присуства ЕУ својим цивилно-војним капацитетима. Тадашња амбасдорка САД при НАТО Викторија Нуланд том приликом је изјавила: *“Europe needs, the United States needs, NATO needs, the democratic world needs a stronger, more capable European capacity”*¹⁸⁸.

Са друге стране ЕУ се трудила да покаже да поштује неке од ЗД принципа САД. Не треба заборавити и на једну врсту центлменског договора међу чланицама ЕУ управо како у оквирима НАТО не би биле дискриминисале нечланице ЕУ. Наиме ЕУ није формирала посебан кокус¹⁸⁹ својих чланица у оквиру НАТО и нема праксу усаглашавања позиција и јединственог деловање по принципу једног гласа (*speaking with one voice*) при НАТО, као што ју је рецимо имала током Хладног рата у оквиру КЕБС¹⁹⁰.

Криза у бившој Југославији

Ипак парадигматичан пример који у свим аспектима односа одсликава све проблеме у конституисању ЕУ као организације са јединственом политиком одбране и капацитетима довољним да одговори за почетак на безбедносне и одбрамбене изазове у свом дворишту представља криза у бившој Југославији. Криза на просторима целе бивше Југославије током деведесетих година прошлог века била је

¹⁸⁸ Can Buharali, Better NATO-EU relations require more sincerity, European Economics and Foreign Policy Studies, Discussion Paper Series -2010/1

¹⁸⁹ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 9

¹⁹⁰ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 739

прави тест за спољну, безбедносну и одбрамбену политику ЕУ. Највећи практични проблем ЗСБП је био што није била кадра да реши или преузме лидерство над решавањем кризе на Балкану, ни почетком, ни средином, а ни крајем деведесетих година прошлога века. Иако је почетак деведесетих најављиван као „Европски час-Еуропеан hour“, да помоћ САД није потребна, реалност је била таква да ЕУ није била у стању да реши проблем у свом непосредном суседству¹⁹¹. Ту улогу су једино могле да одиграју САД и НАТО¹⁹². Довољно је подсетити да се у свима војним интервенцијама у БиХ од 1992 до 1995. године појављивао НАТО. Тако је било и приликом ваздушних удара 1995, ако и приликом распоређивања 60 хиљада припадника НАТО операције ISAF, чији је мандат била гаранција примене Дејтонског споразума. Последња демонстрација силе догодила се интервенцијом НАТО на Косову и Метохији 1999¹⁹³. Резултат и епилог југословенске кризе је да је Унија јесте научила лекцију, али стечено знање није умела да примени. Другим речима ЕУ није успела да обезбеди јединствен одговор чланица на кризу чиме није у великој мери допринела интеграцији у домену спољне политике и одбране. Лекција коју је ЕУ научила и коју ће до данас преслишавати у неколико криза садржи градиво да је Европи потребна заједничка спољна и безбедносна политика, и да јој је још потребнији инструментариј за одговор на кризе попут југословенске. Враћајући се југословенској кризи симптоматично за године које ће уследити током ове кризе је да је један од ретких постигнутих дипломатских успеха представника ЕЗ у формату европске тројке представљао споразум са словеначком Владом о успостављању примирја у Словенији 1. јула 1991. године¹⁹⁴. Пар дана касније на Брионима је постигнут истоимени споразум који је дефинисао принципе за мирно решавање спорова у бившој СФРЈ. Договор је подразумевао моментални почетак преговора, суспензију права на проглашење независности на 3 месеца уз упућивање посматрачке мисије које је предвиђено само за Хрватску. Ипак, сукоб у Хрватској се наставио.

¹⁹¹ Helen Wallace, *Interlocking Dimensions of European Integration*, Palgrave, 2001, стр. 223

¹⁹² Chris Smith, *EU-NATO relations - working paper*, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 14

¹⁹³ Michael Clark, Paul Cornish, *The European Defence Project and the Prague Summit*, *International Affairs*, no 78, 2002, стр. 777, 778

¹⁹⁴ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр.190

Разлог због којег је то био максимум европске дипломатије налазио се чињеници да у то време чланице ЕЗ нису делиле исте ставове о кризи у бившој Југославији. Док је министар спољних послова СРН Ханс Дитрих Геншер био за упућивање упозорења ЈНА и инсистирање на праву на самоопредељење, остале чланице су се противиле¹⁹⁵. Не треба заборавити су 23. јуна исте године министри спољних послова на састанку у Луксембургу подржали јединствену Југославију и да нису подржали иницијативе за унилатерално осамостаљење и сецесију појединих република. У исто време и Европски парламент усваја Резолуцију којом се противи сваком унилатералном акту који би могао да води распаду Југославије. ЕЗ ће чак и формирати Радну групу о Југославији.

У року од само неколико недеља став према Србији и према југословенској кризи добија на заокрету. Министри спољних послова ЕЗ ће 27. августа позвати Србију да допринесе постизању решења или ће у супротном решење бити тражено без Србије. Месец дана касније ће отићи и корак даље, па ће након увођења ембарга на увоз оружја за све зараћене стране, ЕЗ увести рестриктивне мере оним странама које не сарађују у мировном процесу, под којим су наравно мислили на Србију. Прва мировна конференција ће бити одржана 7. септембра у Хагу.

Немачка и Француска ће предложити да ЗЕУ упути снаге за раздвајање, али су се Британци снажно успротивили. На билатералном плану Италијани и Британци усвајањем декларације покушавају да ојачају сарадњу у области одбране предлогом да се формира Европска заједничка командна структура над операцијама. На политичком плану Британци и Италијани су тако образовали тактички савез у покушавају да направе неформалну контратежу Немачко-француској иницијативи о формирању њихових заједничких јединица којима би улога НАТО била ослабљена¹⁹⁶.

Док преговори сукобљених страна трају уз посредовање и најчешће без много резултата, преговори се одвијају и унутар ЕЗ. Наиме ЕЗ и даље не поседује јединствен став. председавајући ЕЗ холански министар спољних послова Ханс Ван ден Брук саопштава да уколико преговори не дају резултате у наредна два месеца Словенији и

¹⁹⁵ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 190

¹⁹⁶ John William Holmes, *The United States and Europe After the Cold War: A New Alliance?*, Univeristy of South Carolina Press, 1997, стр. 177

Хрватској може да буде призната независност. Француска и УК сматрају да признање треба да уследи као резултат консезуса, а Немачка изузима став и циља на предузимање унилатералног признања Хрватске. Средином децембра исте године Немачка ће саопштити план да ће пре Божића признати Хрватску и Словенију што је забринуло остале државе чланице ЕЗ чиме је покренута дебата о Немачком унилатерализму. Колико је та забринутост била стварна питање је, будући да је непуних пет дана касније Савет ЕЗ саопштио да све бивше Југословенске републике које желе да прогласе независност захтев поднесу до 23. децембра и да ће им независност бити призната до 15. јануара 1992. године¹⁹⁷. Да је заправо реч о компромису са Немачком указује чињеница да је Немачка признала Словенију и Хрватску 23. децембра, а да чин признања важи од 15. јануара.

Ако је посматрати са становишта постизања консензуса унутар ЕЗ о важним спољнополитичким питањима договор о Уговору из Мастрихта није дошао у славном тренутку и није најавио светлије дане за заједничку европску спољну, безбедносну и одбрамбену политику. Ипак историја пише да је у Мастрихту 9. и 10. децембра 1991. године постигнут договор о Уговору о ЕУ (УЕУ) у склопу којег се по први пут појављују одредбе о Заједничкој спољној и безбедносној политици. Уговором из Мастрихта успела да постави скромне, али важне циљеве у домену ЗСБП¹⁹⁸. Ти циљеви су били дефинисани самим уговором, па је ЕУ тежила да: „***to assert its identity on the international scene***, in particular through the implementation of a common foreign and security policy, including the framing of an eventual common defence policy, which might in time lead to a common defence¹⁹⁹.” Потписивањем УЕУ створени су услови да ЗСБП замени Европску политичку сарадњу. Формирана је Унија на три стуба. Што се одбране тиче предвиђено је да Савет ЕУ може затражити од ЗЕУ да примени сваку одлуку која има одбрамбене и безбедносне импликације. Евидентно је да је у том тренутку ЗЕУ може у перспективи бити виђена као организација заједничке одбране европских држава, наравно након дефинисања односа са НАТО које започиње

¹⁹⁷ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 197

¹⁹⁸ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 14

¹⁹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Aa19000>

доношењем Лондонске декларације НАТО, 6. јула 1990. године²⁰⁰, а потом и састанцима НАТО у Бриселу 1994. године и Берлину 1996. године. Иако се као примарни циљ Лондонске декларације препознаје потреба да се у атлантски клуб пригрле државе источне и средње Европе које су до тада биле део совјетског лагера, у овој декларацији се препознаје и признаје политички моменат за изградњу потпуно новог политичког и безбедносног идентитета ЕЗ. Важно је истаћи да се 23. новембра исте године када је донета Лондонска декларација потписује и Трансатлантска декларација. У овој декларацији се помиње институционални оквир сарадње између САД и ЕЗ на нивоу председника САД – председавајући Европског савета и председник Европске комисије. Институционални оквир сарадње ЕЗ и НАТО се не спомиње²⁰¹.

Кризу у Југославији ЕУ није могла самостално да реши нити је имала мандат, па ни капацитет да делује на основу Главе VIII Повеље УН. Савет безбедности УН донеће Резолуцију о упућивању мировних снага у Југославију. Недуго затим ЕЗ укида санкције Словенији, БиХ, Хрватској и Македонији²⁰². Већ 11. јануара 1992. године је објављен Други извештај Бадинтерове комисије којим подржава признање Словеније и Македоније, док од Хрватске захтева уставно унапређење статуса националних мањина. У својој декларацији ЕЗ именује ЈНА као најодговорнију страну за ескалацију сукоба у Хрватској²⁰³. Све ове одлуке без обзира на чијој страни да је почивало право и истина указују да се ЕЗ определила на чијој ће страни бити у решавању балканског кофликта. Министри ЗЕУ ће покушати да се договоре о интервенцији у бившој Југославији. Сваки покушај да се учешћу ЗЕУ доделе борбени задаци доживљавао је неуспехе. Најдаље што се отишло је била је припрема четири опције које је предложио одбор експерата Савета ЗЕУ. Савету ЗЕУ су тада биле предложене четири опције од 1. логистичке подршке посматрачима ЕЗ (2000-3000 припадника), 2. војни ескорт и заштита посматрача ЕЗ (5-6000 припадника), 3. снаге за очување мира (4500-5000 припадника) праћене логистичким контингентом (3-5000 припадника), и 4. свеобухватна операција очувања мира (до 20000 припадника). Иако су Французи

²⁰⁰http://www.cvce.eu/en/obj/the_london_declaration_on_a_transformed_north_atlantic_alliance_6_july_1990-en-9c5fa86b-12a0-4f59-ad90-e69503ef6036.html

²⁰¹ http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf

²⁰² Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 196

²⁰³ ибид. стр. 194

предлагали да се изабере најзахтевнија операција, Британци су се противили сваком учешћу, а нарочито трећој и четвртој опцији јер би то по њиховом мишљењу продубило конфликт²⁰⁴. До захтевнијег учешћа у кризи на просторима бивше Југославије није дошло, али то није значило да ЗЕУ није била присутна другим типовима мисија управљања конфликтом. Колико год скромних размера то учешће било, његов значај је био у изградњи безбедносног идентитета ЗЕУ и ЕУ²⁰⁵. Улога УН и НАТО остаће пуно доминантнија на овим просторима.

На заједничкој седници ЗЕУ и *NAC* је договорено да се у оквиру НАТО успостави јединствена команда над поморским снагама које надгледају примену санкција према СРЈ. Операција под називом *Sharp Guard* је започела 15. маја 1993. године. Од априла 1993. године ЗЕУ постаје задужена за праћење и спровођење ембарга на Дунаву на увоз наоружања и трговину. Чланице ЗЕУ постижу тада договор да помогну Мађарску, Румунију и Бугарску у спровођењу санкција према СРЈ на Дунаву. ЗЕУ узима учешћа од 1994. до 1996. године и у администрацији ЕУ Мостара. Учешће је обухватало присуство једног полицијског контингента²⁰⁶.

Ни у решавању преосталих сукоба у бившој Југославији ЕУ (као ни ЗЕУ) није играла кључну улогу. Рат у БиХ је приведен крају, не захваљујући Заједничкој спољној политици ЕУ, већ поновном укључивању САД и организацији мировне коференције у Дејтону, Охају. Чини се да није случајно изабрана војна база. Символика је више него јасна, а порука оштра и конкретна за оне који не буду били спремни на компромисе. Иако је формално укључивала све чланице Контакт групе (што су поред САД, Русија, Немачка, Француска, Италија и УК), главну реч на конференцији су водиле САД, ликом, наступом и делом Ричарда Холбрука тадашњег помоћника државног секретара САД²⁰⁷.

Улога ЕУ у сукобима Косову и Метохији у односу на друге организације и

²⁰⁴ Ana E. Juncos, *EU Foreign and Security Policy in Bosnia: The Politics of Coherence and Effectiveness*, Oxford University Press, 2013, стр. 85

²⁰⁵ https://www.bc.edu/content/dam/files/schools/law/lawreviews/journals/bcicl/24_1/02_TXT.htm

²⁰⁶ Ana E. Juncos, *EU Foreign and Security Policy in Bosnia: The Politics of Coherence and Effectiveness*, Oxford University Press, 2013, стр. 86

²⁰⁷ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 229

државе, у првом реду НАТО и САД је млака²⁰⁸. Чини се да се најдаље отишло закључцима Европског савета из Кардифа који је подржао захтеве да се зауставе војне операције које предузима тадашња Војска Југославије²⁰⁹. Након интервенције НАТО коју су предводиле САД, закључивања Споразума из Куманова и распоређивања снага КФОР на Косову и Метохији до првог ангажовања уније чекаће се пуних девет година. Војна интервенција у СРЈ Европљане је навела на још један закључак. Закључак се односио на потребу њиховог већег учешћа у доношењу одлука којим доминира САД²¹⁰, како због своје непорециве политичке снаге, тако и због чињеница да сваку војну замисао једино САД могу спровести у дело.

Тек 2008. године ЕУ ће почети да распоређује најробуснију и најкомплекснију цивилну мисију у својој историји, ЕУЛЕХ на КиМ. Пет година касније ЕУ ће забележити први значајнији резултат на просторима бивше Југославије закључивањем Бриселског споразума. Но јачање улоге ЕУ на Балкану може отворити питање присутности и заинтересованости САД за западни Балкан, па и Европу у безбедносном смислу. Да ли су успеси ЕУ у последњим годинама резултат стварне снаге и утицаја ЕУ или ослобађања политичког простора ЗБ од стране САД питање је које захтева посебан простор за анализу. Нема сумње да је заинтересованост Америке за Европу минимална и да се готово сваки такав интерес везује за позицију према Русији. "Померање Америке ка Азији" реалност је у последњих пет година. Са тим померањем померен је стратешки значај НАТО за Америку. Право питање је да ли је за САД најефективнији и најефикаснији инструмент остваривања безбедносних и одбрамени интереса НАТО. Ово питање још више добија на потврди када се има у виду честа паралисаност организације која окупља 29 чланица великих међусобних разлика, али не само паралисаност. Често питање које долази са друге стране Атлантика је заправо зашто би САД користиле НАТО уколико европљани нису у стању да допринесу сопственим војним капацитетима, али и финансијски средствима

²⁰⁸ Christopher D. Cotts, Lieutenant Colonel, USAF, *The Revenge of Europe _ NATO and the Transatlantic Relationship in the Era of the European Union*, The Walker Papers, Air University Press, September 2005, стр. 5 и 43

²⁰⁹ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 245

²¹⁰ Jolyon Howorth, John T. S. Keeler, *Defending Europe: The EU, NATO and The Quest for European Autonomy*, Palgrave MacMillan, 2003, стр. 17

остваривању интереса трансатлантске заједнице²¹¹.

Можда НАТО није увек најадекватнији инструмент решења за све његове чланице, али на линијама негативне дефинице бољег решења за сада нема. Без обзира на честе и евидентне поделе у ставовима, укључујући и највећу кризу међу трансатлантским савезницима након краја Хладног рата, око интервенције у Ираку, НАТО остаје незаменљив бар за три основна питања²¹². Заштита економских интереса трансатлантских савезника заснованих на истим вредности. То не може ниједна друга организације у овом тренутку, укључујући и УН. Друго, на дневном нивоу не постоји садржајнији и оперативнији формат за политичка и безбедносна питања у трансатлантском простору и шире од њега. Трећи и чини се данас најактуелнији, се тиче Русије. Разлог због је основан, да одвраћа Русију (СССР) од потенцијалне агресије у Европи, остаће по свој прилици најчвршћи кохезиони материјал међу трансатлантским партнерима²¹³. Све док се на глобалној сцени не појаве нови феномени тешко је очекивати да се без добровољног гашења НАТО, пронађу и нове организационе форме одговора на те феномене.

Односи Турске, Кипра и Грчке у оквиру НАТО и ЕУ

Значај Турске за безбедност Европе, па и Европске уније је огроман. У постхладноратовској Европи испоставиће се да је након САД и одређеној мери Русије, Турска најзначајнија држава за безбедност Европе. Истовремено Турска је у војнополитичком, па и геополитичком смислу веома значајна спона ЕУ са САД. Колики је значај Турске може се закључити не само из данас актуелног питања миграција, већ и из одређених аспеката војно-техничке сарадње са ЕУ и њеним чланицама.

У исто време потенцијал односа између ЕУ, Турске и НАТО остаје неискоришћен најчешће због билатералних проблема који спрам могућих

²¹¹ Jolyon Woworth, John T.S. Keeler, *Defending Europe, The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave MacMillan, 2003, стр. 26

²¹² A. Bebler, *NATO at 60, The Post-Cold War Enlargement and the Alliances Future*, Nato Science for Peace and Security Series E_ Human and Societal Dynamics, IOS Press, 2010, стр. 164, 165

²¹³ ибид. стр. 187

позитивних резултата делују ефемерно. Из следећих неколико примера могуће је закључити у којој мери билатерални проблеми могу да доведу у питање остваривање стратешких циљева. Проблеми о којима је реч се јављају у односима између Турске и ЕУ, тј Турске са једне и Грчке и Кипра са друге стране. У исто време ови проблеми представљају јако важно питање због перспектива дубље интеграције и односа са НАТО, а у политичком смислу због ширине и преклапања чланства ЕУ и НАТО што ове две организације чини институцијама са потенцијалом блокирања, *interlocking insitutions*²¹⁴. Грчку, Кипар и Турску и односе међу њима поједини аутори карактеришу односима у Бермудском троуглу²¹⁵.

Бермудски троуга се заснива на неколико снажних струја. Са чланством Кипра у ЕУ од 1. Маја 2004. Започиње и тзв проблем учешћа-*participation problem*²¹⁶. Кипар који је пирмљен као целовито острво у ЕУ, али се право ЕУ примењује само на грчком, јужном делу острва, блокира Турско учешће у Европској одбраменој агенцији, а Турска заузврат опструише могућност да Кипар користи ресурсе НАТО, у првом реду учешћем у програму Партнерство за мир. Турска блокира Кипар у закључењу Безбедносних споразума са НАТО због чега Кипар није у могућности да користи поверљиве информације НАТО. Зато су састанци НАТО на високом нивоу са свим чланицама Уније практично немогући. Последица таквих позиција је да НАТО и ЕУ нису могли да се састану како би расправљали нека од својевремено ургентних питања попут, Косова и Метохије, Афганистана, или Аденског залива²¹⁷. Због лоших односа две државе не постоји ни споразум НАТО и ЕУ који би осигурао да у критичним ситуацијама НАТО прискочи у помоћ људству ЕУ које је присутно у неком кризном жаришту.²¹⁸

Разлози, па и узроци даљем погоршању односа Турске и ЕУ могу се наћи и у

²¹⁴ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 738

²¹⁵ Trine Flockhart, NATO and EU: towards a constructive relationship? TGAE, III, 306-310, 2011. Think global - act European, Paris: Notre Europe, 2011, стр. 308

²¹⁶ Simon Duke, Sophie Vanhoonacker, EU-NATO Relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation, Paper prepared for the UACES 45th Annual Conference at the University of Deusto, 7-9 September 2015, стр. 7

²¹⁷ Judey Dempsey, Between the European Union and NATO Many Walls, New York Times, November 2010, http://www.nytimes.com/2010/11/25/world/europe/25iht-letter.html?_r=0

²¹⁸ Trine Flockhart, NATO and EU: towards a constructive relationship? TGAE, III, 306-310, 2011. Think global - act European, Paris: Notre Europe, 2011, стр. 308

превидима, па и недоследностима које је Унија учинила. Најпре, када је на Самиту у Келну одлучено да се ЗЕУ интегрише у структуре Европске уније, заборављене су државе које су биле придружене ЗЕУ. То је био случај и са Турском чиме је дотадашњи ниво сарадње са ЗЕУ обрисан гумицом. Тим потезом свака безбедносна комуникација и размена информација између ЕУ и Турске изгубила је правни основ. Ти проблеми су даље само продубљени условљавањем Кипра чланством Турске у ЕДА. Подсећања ради Турска је до гашења ЗЕУ била део Западноевропске групе за наоружање.

Још је једна недоследност обележила позицију ЕУ у односима са Кипром најпре, а потом и Турском. Она која се тиче Кипра оставила је последице које данас највише утичу на пут Србије ка чланству у ЕУ. Наиме, закључком из Копенхагена²¹⁹ 2002. године изречен је став петнаесторице да Кипар не може ући у ЕУ пре решења статуса подељеног острва. Епилог је познат. Друга недоследност се тиче Турске, а проистекла је са истог самита. Наиме са самита у Копенхагену су проистекли и документи, данас означени као поверљиви, према којима је Унија преузела обавезе према чланицама НАТО које нису у ЕУ, што се наравно пре свих односи на Турску. Одредбе које су договорене на самиту у Копенхагену утврђују да се Берлин плус може примењивати само на чланице ЕУ које су истовремено чланице НАТО или учеснице Партнерства за мир. Друга важна одредба утврђује да ће се у мирнодопско време ЕУ укључити у консултације са Турском о важним безбедносним питањима у Турском окружењу. Турска је најмање у два наврата иницирала овакве консултације, али без позитивног одговора друге стране. Први пут се радило о рату у Ираку, а други пут о рату у Грузији. Треће и вероватно најзначајније снагом своје симболике јесте статус Турске у ЕДА. Тврди се наиме да је ЕУ гарантовала чланство Турске у ЕДА, што се као што је познато није догодило. Последњи, четврти елемент договора са самита у Копенхагену односио се на потписивање Безбедносног споразума са Турском које би омогућило учешће Турске у ЗБОП²²⁰.

²¹⁹ важна напомена је да је на самиту у Копенхагену постигнут договор о оквирном датуму пријема нови чланица у таласу проширења које је познато као велики прасак или биг банг и које се догодило 1. маја 2004. године

²²⁰ Trine Flockhart, NATO and EU: towards a constructive relationship? TGAE, III, 306-310, 2011. Think global - act European, Paris: Notre Europe, 2011, стр. 309

Поред свега наведеног Турска види као проблем померање "проверене" стратешке сарадње САД од партнера са Босфора ка ЕУ и њеној незаокруженој ЗБОП²²¹. Многи из тог разлога и сматрају да Турска гуши сарадњу ЕУ и НАТО, баш као што и сама није активна у ЗБОП. Тачније свако Турско учешће у ЗБОП се ограничава на учешће у ЕУ Алтхеа операцији у БиХ. Штавише Турска је готово две године блокирала потписивање Берлин плус аранжмана све док Малта и Кипар нису изузете јер нису део програма Партнерство за мир. Изговор је био немогућност размене поверљивих информација²²². Такође чини се да је и због искуства које је прошла и положаја регионалне силе која јој се не може оспорити Турска, у неку руку као Русија промотер алтернативног пута чланству у ЕУ²²³.

Да су стратешки циљеви и промишљање оддели превагу над билатералним проблемима и да је Турска чланица ЕДА или да је чланица ЕУ нема никакве сумње да би позиција ЕУ у оквиру НАТО била кудикамо јача. Ова позиција би била ојачана чињеницом да би ЕУ учествовала у трошковима НАТО чак и до 40 одсто²²⁴ баш као што би извесност прибегавању НАТО од стране САД била већа, у годинама када САД чешће него раније трагају за унилатералним решењима. Остаје да се види да ли ће разлог постојања НАТО *raison d' etre*, кризом у Украјини није потврђен јер није постигнут консензус у оквиру НАТО.

Исти аутор каже да се односи ЕУ и НАТО могу стратешки унапредити једним потезом. Пријемом Кипра у НАТО и Турске у ЕУ. По мишљењу аутора ове тезе изводљивије би било искључити ове две државе из одлучивања о питањима која се тичу оне друге него учинити претходно, а важније и од једног и од другог је наћи решење за подељено острво од 1974. године. Истина је и да би САД имале капацитет да утичу на свог истинита варљивог стратешког регионалног партнера Турску да омогући закључивање Партнерства за мир са Кипром и потписивање Безбедносног споразума.

²²¹ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 20

²²² Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр.21

²²³ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 20

²²⁴ Christine Andreeva, The EU-NATO Relationship – With New Leadership To New Impetus?, Atlantic Voices, Volume 4 - Issue 12 December 2014, стр.8

Француско-Британски односи

Подела која обележава односе у Европи, дуже од једног миленијума, јесте подела на Атлантите и Каролинге. Каролинзи су под вођством Карла И Великог успели у 9. веку да обједине значајан део европског континета. Зато се каролинзима 21. века називају пропоненти пуне интеграције ЕУ у домену одбране. Циљ им је да се ЕУ оспособи за обављање целог спектра мисија и задатака, што би онда подразумевало поседовање прерогатива државе међу којима је и заједничка војска. Насупрот њима Атлантите води снажна позиција и визија САД о још снажнијој трансатлантској заједници. Предводницима Атлантиста у Европи се сматра Уједињено Краљевство, док су предводници Каролинга Французи²²⁵.

Позиција Каролинга је да је НАТО био неопходан у раној фази настанка и развоја ЗБОП. Данас је, сматрају ситуација другачија и ЕУ мора да развија и јача самосталне капацитете. Таква позиција 2011. године је додатно продубила поделе између Каролинга и Атлантиста. Наиме те године пет великих држава ЕУ, Француска, Италија, Немачка, Шпанија и Пољска предлажу поново формирање засебног штаба и оперативног центра ЕУ. Нема никакве сумње да би формирање заједничког штаба и оперативног центра битно утицало на спремност ЕУ да командује робуснијим и захтевнијим операцијама. Такав предлог је дочекан ветом од УК. Паралелне операције ЕУ и НАТО на Афричком рогу (*Eunavfor Atalanta i Ocean Shield*) у борби против пирата биће у многоме конкурентне јер се преклапају у појединим задацима²²⁶.

Француско-британски односи су од самог почетка европске интеграције били брана продубљивању сарадње у новим политикама ЕУ и посебно дубљој интеграцији у домену одбране и безбедности. Иако сарадња две државе на плану одбране остаје неупитна нарочито од 2010. године и француског повратка у војну структуру НАТО, потписивања Одбрамбеног споразума, те садржајније сарадње у развоју одређених

²²⁵ Matteo Ricci, "The CSDP and NATO: friends, competitors or both?", *Nouvelle Europe*, Friday 17 January 2014, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1781>, displayed on 10 October 2015

²²⁶ Matteo Ricci, "The CSDP and NATO: friends, competitors or both?", *Nouvelle Europe*, Friday 17 January 2014, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1781>, displayed on 10 October 2015

способности и тестирања нуклеарног наоружања, будућност одбрамбене и безбедносне политике ЕУ била је и остаје линија разлаза између ове две државе²²⁷.

Разлике у војним способностима и капацитетима између Француске и Велике Британије су се значајно сузиле. То се односи чак и на перцепције претњи, а јавља се и све већа сличност у доктринарном приступу одбрани. То ипак не значи да две државе имају разумевања за питања коначности одбрамбене сарадње. То се види код свих тема које имају потенцијално битну политичку димензију. Као пример може да послужи и стална структурна сарадња у оквиру која до данас није заживела и поред доста добре војно техничке сарадње Велике Британије и Француске. Клаузула Лисабонског споразума о сталној структурној сарадњи оставља могућност да шест најјачих војних сила (Француска, Италија, Немачка, Уједињено Краљевство, Пољска, Шпанија) унутар ЕУ покрену сарадњу која би могла да обезбеди и заједничке трупе (по многима снаге од 10 до 60 хиљада припадника у јединицима за брзо реаговање), али и унапређење војне технологије и коначно може концентрисати војну индустрију најразвијенијих земаља²²⁸. Сумње и скепса Британаца у том смислу усмерена је чак и према Европској одбрамбеној агенцији коју виде као „истурено одељење или агента“ Европске комисије²²⁹.

Својевремено је Саркози био међу протагонистима развоја сталне структурне сарадње унутар ЕУ. Евентуалним поновним доласком на власт и у светлу снажног основа за активирање клаузуле о солидарности шансе да се ЕУ интегрише у оваквом концентричном кругу су веће, али не и потпуно извесне.

²²⁷ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 22

²²⁸ Can Buharali, Better NATO-EU relations require more sincerity, European Economics and Foreign Policy Studies, Discussion Paper Series -2010/1

²²⁹ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 23

Остале препреке на путу осамостаљења и аутономије ЕУ у домену одбране

Примат НАТО над ЕУ у питањима одбране

На питање да ли постоји примат НАТО у односу на ЕУ у питањима одбране, Мартин Рајхард јасно одговара да је тај примат и правни и политички²³⁰. Правни примат проистиче из оснивачких аката обе организације. У Вашингтонском споразуму, баш као и у Лисабонском одговорност за европску безбедност јасно је изречена. Члан 8. Вашингтонског споразума садржи тзв конфликтну клаузулу²³¹.

Члан 8

Each Party declares that none of the international engagements now in force between it and any other of the Parties or any third State is in conflict with the provisions of this Treaty, and undertakes not to enter into any international engagement in conflict with this Treaty.

Члан 8 када се формулисан односио на безбедносни контекст у којем се НАТО налазио приликом оснивања 4. априла 1949. године. У том тренутку још увек је на снази био антифашистички савез УК, САД, Француске и СССР. Ова клаузула јасно ставља до знања који савез има примат. Без обзира што се односио на то време клаузула се може применити и на данашње околности, па самим тим и на ЕУ.

Било је јасно да је духом и словом Лисабонског споразума и дефинисаним задацима ЗБОП проистицао примат НАТО у домену традиционалне безбедности, заштите територијалног интегритета и заштите од агресије, али се исто тако чита да ЕУ може распорављати о свим темама из домена одбране, а да су јој у фокусу оне теме у којима је најбоља и којима поседује компаративну предност у односу на НАТО, што

²³⁰ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective*, Ashgate PubCo, 2006, стр. 147

²³¹ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

су свакако теме из домена меке моћи²³². У том смислу је Лисабонски споразум недвосмислен. Примат у одлучивању о актима агресије према члану 42, став 7 Уговора о ЕУ, има Савет безбедности УН, а потом читањем наредне тачке исте одредбе, као и читањем Протокола 11 уз члан 42 јасно проистиче примат НАТО за оне чланице ЕУ које заједничку одбрану и њену реализацију виде у оквиру НАТО.

Члан 42 став 7. Уговора о Европској унији²³³:

7. If a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States.

Commitments and cooperation in this area shall be consistent with commitments under the North Atlantic Treaty Organisation, which, for those States which are members of it, remains the foundation of their collective defence and the forum for its implementation.

Протокол 11 уз члан 42:

“BEARING IN MIND that the policy of the Union in accordance with Article 42 shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States and shall respect the obligations of certain Member States, which see their common defence realised in NATO, under the North Atlantic Treaty and be compatible with the common security and defence policy established within that framework”

²³² Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 12

²³³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>

Политички примат НАТО у односу на ЕУ проистиче из низа политичких докумената и односа. Довољно је рећи да нови концепт безбедности у чијем су средишту мисије управљања кризама за кључно правило у односима има максимум да НАТО први има право да одбије водећу улогу или учешће у одређеној операцији. Речником уговорног права "*right of first refusal*", а у документима ЕУ поприлично еуфемистички "*where NATO as a whole is not engaged*"²³⁴. Историјски посматрано примат НАТО потиче из времена Хладног рата када у Европи није постојала ниједна друге активне организације западноевропске провинијенције која се бавила питањима безбедности²³⁵. Та врста доминације, неко ће рећи, монополизације трајала је до краја Хладног рата. Доминација над ЕУ потрајала је и током деведесетих година 20. века, а у правном и институционалном смислу траје и данас. Политичка доминација НАТО упечатљива је из докумената који су обележили односе НАТО и ЕУ током деведесетих. Тако и декларације са самита НАТО у Бриселу и Берлину 1994. и 1996. године којима се покреће ЕСДИ, као један од основних разлога за доношење имају потребу да се потврди примат НАТО. Декларација из Сент Малоа има за Британце почива на истом мотиву. Документ који је делимично пољуљао ту доминацију биће закључак Европског савета из Хелсинкија 1999. године. По први пут се једним документом ЕУ декларише циљ формирања тупа од 60 хиљада припадника које које би поред осталог служиле остваривању безбедносних интереса ЕУ²³⁶. Сумњу више рађала је и чињеница да закључку не постоји снажнија референца на НАТО. Истини за вољу присутна је у једној реченици Сент Мало фраза "*where NATO as a whole is not engaged*"²³⁷ Чак су и за ову формулацију Американци морали да интервенишу иначе би изостала. Интевенцијом код Тонија Блера, да увај убеди француског председника Жака Ширака формулација је унета у закључке са састанка²³⁸. НАТО и САД ће уважити реалност да иако је ЕУ на извешан начин субординисана НАТО-у, субординација не

²³⁴ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective*, Ashgate PubCo, 2006, стр. 162

²³⁵ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective*, Ashgate PubCo, 2006, стр. 149

²³⁶ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective*, Ashgate PubCo, 2006, стр. 151

²³⁷ http://aei.pitt.edu/43338/1/Helsinki_1999.pdf

²³⁸ Jolyon Woworth, John T.S. Keeler, *Defending Europe, The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave MacMillan, 2003, стр. 30

сме постати обележје односа. Зато ће Лорд Робертсон саопштити нову формулу по моделу ЗИ као додатак на Олбрајтових но ЗД. Формула је представљала најмањи заједнички садржалац између потребе ЕУ да изгради војно-политичку видљивост и значај, и примата НАТО предвођеног САД по истом том питању. Робертсонових ЗИ су гласили: "*improvement of European defence capabilities; inclusiveness and transparency for all Allies; and the indivisibility of Trans-Atlantic security, based on our shared values*"²³⁹

Трећа категорија примата коју додаје аутор овог рада је институционални примат. Из чињенице да НАТО у својој 66 година дугој традицији остварује и политички и правни примат у домену одбране у односу на ЕУ, проистиче и недвосмислен утицај на структуру и процес доношења одлука у оквиру ЕУ и њене ЗБОП. Институционална структура коју је формирала по много чему је налик институционалној структури и начину рада НАТО²⁴⁰. Као што ће рећи један француски официр након формирања ЕБОП, ову су структуру "преплавили званичници и стручњаци НАТО нудећи бесплатне савете"²⁴¹. Овај утицај више је него манифестан у погледу структуре одлучивања и управљања ЗБОП. Уколико се сагледа и упореди институционална структура ЗБОП са појединим елементима војне и политичке структуре НАТО у најмању руку је приметна сличност. Политички и безбедносни комитет ЕУ, по свом саставу је идентичан сталном саставу Северноатлантског савета²⁴². Да се структура у још већој мери пресликава и када је реч о војној структури налазимо у чињеници да је у обе организације на челу војне структуре војни комитет. Структура представљања у војном комитету је готово идентична. Периодично окупља начелнике генералштабова, а на резиденцијалној основи војне представнике при ове две организације. Још једну сличност налазимо у неписаном правилу да је на резиденцијалној основи шеф војног дела сталног представништва при НАТО по правилу и војни представник при ЕУ. Ово правило важи за чланице обе организације. Веома је заступљено код држава које су у

²³⁹ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective*, Ashgate PubCo, 2006, стр. 152

²⁴⁰ Peter Van Ham, *European Security in Transition*, Ashgate Publishing Group, 2006. стр. 33, <http://site.ebrary.com/lib/belgrade/Doc?id=10211295&ppg=33>

²⁴¹ Joachim Koops, *Unstrategic Partners: NATO's Relations with the EU*, Werner Kremp and Berthold Meyer (eds.). *Entangling Alliance: 60 Jahre NATO. Geschichte, Gegenwart, Zukunft*, Trier: Wissenschaftsverlag, стр. 41-78, Posted on the Global Governance Institute website on 4 January 2012, стр. 67

²⁴² ибид. 68

Партнерству за мир, а од држава које су чланице ЕУ а нису део овог програма једина држава у којој то неписано правило не важи јесте Кипар²⁴³.

Поред војног комитета и структуре за управљање кризама и подршку органима који доносе одлуке (Војни комитети две организације, односно НАС и Савет ЕУ) поседују значајан степен сличности. Многе од организационих јединица које постоје у НАТО, постоје у ЕУ и моделиране су на сличан начин. То је случај са структуром међународног војног штаба који у поређењу са војним штабом ЕУ поседује уз мањи организационе разлике велики степен сличности. Тако су у обе структуре приступне готово идентичне организационе јединице истих назива као што су логистика, операције, обавештајна служба, ситуациони центар. На челу оба војна штаба се налазе по правилу генерали са три звезде (генерал потпуковници)²⁴⁴.

Такође, процес планирања је сличан у обе организације и користи се истом терминологијом. стратешко-политички ниво планирања постоји у обе организације и делимично се разликује, али је оперативно тактички ниво готово идентичак и у обе организације почива на Концепту операције (CONOPS) и Плану операције (OPLAN)²⁴⁵.

Сва правила о ангажовању снага су заправо правила НАТО. Све то је врло видљиво од момента када је ЕУ заменила НАТО мисију у Македонији²⁴⁶. Стандарди који се примењују у НАТО и ЕУ команди су НАТО стандарди. Чињеница да постоји примат, и да су 22 чланице НАТО истовремено и чланице ЕУ, те да је НАТО у време Хладног рата био задужен за европску безбедност утицале су да се практично сви војни стандарди, тј оперативни и материјални стандарди који су у употреби заправо стандарди чланица НАТО и армија које су доминантне у НАТО, у првом реду САД и УК.

Веома слична правна, политичка и институционална култура у обе организације уз чињеницу да та култура долази и од 22 заједничке чланице учинила

²⁴³ разговор са војним представником Републике Србије при ЕУ и шефом Војног дела мисије Републике Србије при НАТО

²⁴⁴ институционална структура за планирање ЕУ операција: http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/images/eums_organigramme_march2015.jpg, институционална структура за планирање НАТО операција: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_64557.htm

²⁴⁵ за процес планирања у ЕУ видети: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2010-009.pdf>, за процес планирања у НАТО видети:

<https://natoschool.org/es/system/files/NATO%20Operational%20Planning%20Process.pdf>

²⁴⁶ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 740

да је да се утицај на правила и институционално устројство прелива и из правца ЕУ ка НАТО. Да ли је реч о утицају или конкуренцији, али стварност је била таква да је НАТО брзо након што је ЕУ декларисала циљ да ће формирати снаге за брзо реаговање (EU Rapid Reaction Force) декларисао свој циљ у формирању NATO Response Force. Евидентно је било да се и једни и други имају формирати из претежно истог пула држава чланица које су притом чланице обе организације и које су ограничене бројем припадника²⁴⁷. Такође, Поморска директива ЕУ имала је убрзо своје НАТО издање у Поморској безбедносној стратегији. Значајан степен сличности може се извући иако не формално и између два процеса проширења на Исток са политикама источног суседства и источног проширења.²⁴⁸ Извесно је да је у процесу приступања НАТО политички критеријум веома важан, те да је испуњавање критеријума аспираната на чланство у ЕУ у истом домену усмеравајуће за доносиоце одлука о чланству истих држава у НАТО. Свакако критеријуми у овој области за чланство у ЕУ далеко су детаљнији и захтевнији, нарочито од увођења тзв Новог приступа у преговорима о приступању ЕУ.

Остали недостаци ЕУ и будућност дубље интеграције

Многи су простор за јачање и осамостаљење ЕУ као безбедносног актера видели у промени карактера безбедности. Заокрет од традиционалних ка асиметричним претњама, и чињеници да је постао све доминантији концепт људске безбедности, отварао је простор да на савремене изазове, ризике и претње државе дају одговоре кроз различите мултилатералне форме институционалног организовања. Разлози за тако нешто су **функционалне природе**. Другим речима међународна организација као што је ЕУ, ефективније ће одговорити на савремене изазове, ризике и претње који превазилазе оквире граница националних држава. То се пре свега односи на ону врсту изазова, ризика и претњи који су повезани са питањима која су искључивој надлежности ЕУ или пак могу најефективније могу бити решавана са нивоа ЕУ.

²⁴⁷ Peter Van Ham, *European Security in Transition*, Ashgate Publishing Group, 2006. стр. 27, <http://site.ebrary.com/lib/belgrade/Doc?id=10211295&ppg=33>

²⁴⁸ Christine Andreeva, *The EU-NATO Relationship – With New Leadership To New Impetus?*, *Atlantic Voices*, Volume 4 - Issue 12 December 2014, стр. 3

Између осталог и зато је ЕУ у 21. веку постала парадигма концепта људске безбедности.

Процес функционалне интеграција ЕУ у бројним областима јавних политика доводи и до функционалне интеграције појединих изазова и ризика. Уколико постоји преливање интеграције из области у област, за шта су пример миграције и тржиште рада, као и чињеница да је интеграција унутрашњег тржишта променила социјалну карту Европе, померили су се на карти и безбедносни изазови. Из тих разлога је функционална интеграција у домену одговора на корене проблема неопходност. Зато и има основа да говоримо о функционалној безбедносној политици у најширем смислу. Одбрана нема у потпуности такве корене али потребу за интеграцијом проналазимо у „заштити европских економских интереса“. Чињеница је да је ЕУ достигла значајан степен благостања које је резултат економске интеграције, и да је таква интеграција проистекла из сродног друштвеног и политичког амбијента које многи називају заједничим, западним системом вредности и који почива на сету људских права и оснвних слобода, принципима демократије и тржишне економије.

До сада је прва линија одбране била заштита „западних вредности“ међу којима и принципа тржишне економије²⁴⁹. Ех пост линија одбране би могла да буде приметна тамо где постоји веће интересовање ЕУ за учешћем ЕУ у мисијама управљања кризом. И први и други *rason d etre* морају бити препознати у поступку ревизије Европске стратегије безбедности за коју је мандат дао Европски савет 25. и 26. јуна 2015. године.

Оно што представља велику тешкоћу и препреку Европској унији да постигне већи степен хомогенизације јесте различита перцепција безбедносних претњи међу чланицама. Отежавајућу околност тој чињеници представља и одлучивање ЕУ по принципу договора о најмањег заједничког садржаоца што је несумњиво лош модел за питања безбедности²⁵⁰. Око питања перцепције претњи није захвално правити политичке компромисе. Такође, уколико нема договора о томе одакле долази опасност, још је теже договорити заједничко деловање. Различите стратешке

²⁴⁹ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 7

²⁵⁰ Neil Winn, CFSP, ESDP, and the Future of European Security, Whither NATO, The Brown Journal of World Affairs, September 2003, стр 157

перцепције у збиру производ су различитих ставова и перцепција држава чланица, а већина чланица је још увек по мишљењу појединих аутора ближа НАТО-у него ЕУ²⁵¹. Зато за многе најпре треба одговорити на питање да ли ће Северноатлантски савез и у деценијама које долазе представљати примарну безбедносну заједницу и безбедносно уточиште за целокупну трансатлантску заједницу. Важно питање је и да ли ће средство у достизању безбедносних циљева бити даље проширење НАТО изван садашњих географских и геополитичких оквира Европе и Северне Америке и како би тај процес допринео јачању ове безбедносне заједнице, јер то свакако утиче на промене стратешке културе и перцепције безбедносних претњи у оквирима ЕУ.

Закључком Европског савета од 25. и 26. јуна 2015. године²⁵² одређена су три кључна приоритета стратешког деловања ЕУ у домену безбедности и одбране.

1. Као додатак Европској агенди о безбедности даљи рад ће бити предузет на ЕУ Стратегији унутрашње безбедности (борба против тероризма, организованог криминала и сајбер претњи)
2. Други битан приоритет се односи на одбрану. Европски савет је доделио мандат Високој представници да се припреми Глобална стратегија ЕУ о спољној и безбедносној политици у сарадњи са државама чланицама и поднесе Европском савету до јуна 2016. године.
3. Потреба да се више инвестира у Европску одбрану. Нагласак у овом делу је, поред идентификованог недостатка способности о којима ће бити речи у наставку, и на неколико новина. Највећу од свих свакако представља тежња ЕУ да "мобише инструменте како би била у стању да одговори на хибридне претње."

Из садашње позиције тешко је очекивати да ће ЕУ развити у одбрамбену организацију која би представљала озбиљног конкурента НАТО, чак и да постоји таква намера. Та тврдња проистиче из слабости ЕУ и ЗБОП која се огледа и у

²⁵¹ Christine Andreeva, The EU-NATO Relationship – With New Leadership To New Impetus?, Atlantic Voices, Volume 4 - Issue 12 December 2014, стр. 4

²⁵² European Council conclusions, 25-26. June 2015, available at:

<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/06/EUCO-conclusions-pdf/>

незаокруженим војним капацитима. Уопште оперативни заостатак (gap) чланица Европске уније за САД је вишеструк и представља збир већег броја недостатака. Тако се може говорити о технолошком, инвестиционом, или заостатку у погледу набавки²⁵³. Како би се отклонили неки од основних недостатака у војним способностима формирана је ЕДА. Уочено је неколико најзначајнијих недостатака и то:²⁵⁴

- У коришћењу буџетских средстава држава чланица ЕУ за потребе одбране. Према подацима ЕДА за 2010. годину комбиновани војни буџет ЕУ је око 200 милијарди евра. Највећи проблем свакако није у суми која се троши јер та сума није мала. Знатно већи проблем је у чињеници да се тај новац не троши делотворно. Многи напори се дуплирају. Чини се да је да би но ЗД политику Медлин Олбрајт требало применити најпре у оквирима ЕУ, па тек онда у односима са НАТО. Дуплирање је чешћа појава међу чланицама ЕУ него између ЕУ и САД. Дуплирање капацитета је још разлог оснивања ЕДА и покушај интеграције тржишта и дела војне индустрије.
- чак и поређење учешћа и размера операција НАТО и операција ЕУ довољно говори. Сликвито је поређење ЕУ операције у Малију и НАТО операције у Авганистану. Док је операција у Малију замишљена да броји 500 припадника од чега су 150 лица која ће радити на обуци безбедносних снага Малија са укупним буџетом за ову операцију од 15 милиона долара, у исто време операција у Авганистану располаже буџетом од преко 11 милијарди долара и 2700 лица која рада на обуци авганистанских снага безбедности²⁵⁵.
- Иако на бројном стању државе чланице ЕУ имају око 1,7 милиона припадника у активном саставу, упућивање у војне операције и 4% снага им је велики проблем, јер су ове трупе још увек у великој мери организоване према

²⁵³ Jolyon Woworth, John T.S. Keeler, *Defending Europe, The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave MacMillan, 2003, стр. 83

²⁵⁴ Bhathal, Pia (2013) "CSDP and NATO: Rethinking the Transatlantic Security Relationship," *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*: Vol. 2013, Article 3. стр. 3, Available at: <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2013/iss1/3>

²⁵⁵ Luke Coffey, *EU Defense Integration: Undermining NATO, Transatlantic Relations, and Europe's Security*, BACKGROUNDERS | NO. 2806 June 6, 2013, стр. 8

традиционалном хладноратовском сценарију. Због тога су и покретане бројне политичке иницијативе, укључујући и Хелсиншке циљеве, да се европске снаге оспособе за брзо деловање, дужу одрживост снага, и испуњавање спектра задатака који су дефинисани у Петерсбергу.

- Када се схватило да Хелсиншки циљ о 60 хиљада припадника није могуће достићи прешло се на концепт борбених група, што се догодило 2007. године. Са 60 хиљада прешло се на ниво бригаде и око 1500 припадника, одрживих на терену уместо годину дана до 120 дана.
- Иако бројке могу да укажу на номиналне сличности у основним војним капацитетима и показатељима као што су бројно стање у људству и техници или збир војних буџета ЕУ у односу на САД, ЕУ не само да је слабије већ је значајно слабија од САД. Кључну разлику САД праве у технолошкој надмоћи, али и напреднијим средствима комуникације, прецизнијим оружјем и интегрисанијом командном структуром. То су ставке којима се добијају ратови. Најбољи показатеље очувања те надмоћи на дуге стазе је инвестирање у истраживање и развој. Буџет САД у сад већ давној 2002. години за Р/Д од преко 41 милијарде долара био је већи од сваког војног буџета било које чланице ЕУ осним Француске²⁵⁶.
- почетком 2000-тих ситуација била таква да је у европским војскама, за изузетком УК и Француске стање било такво да је број припадника би превелики, а опрема застарела за ново доба. Чланице ЕУ у читавом низу година зависе од НАТО и америчких капацитета у погледу команде и контроле, софистицираних обавештајних техника, стратешког транспорта ваздушним путем и процене моћи за предузимањем операција управљања кризама²⁵⁷.
- низ недостајућих оперативних способности ЕУ се најбоље види из дефинисаних приоритета и циљева ЕДА. На основу прикупљених информација од држава чланица, војног штаба ЕУ, процени недостајућих способности ЕУ,

²⁵⁶ Christopher D. Cotts, Lieutenant Colonel, USAF, *The Revenge of Europe _ NATO and the Transatlantic Relationship in the Era of the European Union*, The Walker Papers, Air University Press , September 2005, стр. 43,44

²⁵⁷ Jolyon Woworth, John T.S. Keeler, *Defending Europe, The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave MacMillan, 2003, стр. 27

као и могућностима за удруживањем и деобом способности (*pooling and sharing*) пропознато је дванаест типова способности које треба развијати и унапређивати²⁵⁸:

1. Сајбер одбрана (*Cyber Defence*)
2. обезбеђивање *SATCOM* капацитета
3. унапређење комуникација и информасања на бојном пољу
4. Даљински вођене летелице за надзор (*RPAS*)
5. Ваздухопловни капацитети за дејство на више борбених терена
6. Борбене способности у пољу
7. логистичка подршка распоређеним снагама
8. медицинска подршка у операцијама
9. унапређени капацитети за *c-IED* и *CBRNE*²⁵⁹ способности у операцијама
10. против-ваздушна и ракетна заштита распоређених снага
11. Поморска патрола и пратња
12. Морнарички системи за надзор

Услед недостатка бројних способности ЕУ, укључујући и наведене, постоје тврдње да су операције ЕУ у аранжману Берлин плус биле успешније од операција које је ЕУ аутономно водила. Наиме, показало је истраживање овог аутора да су операције под вођством НАТО биле значајно масовније и ефективније. Када је ЕУ била задужена за буџетирање и планирање, операције су се показале споријим и инертнијим приликом слања трупа, а праћене су и бројним проблемима у планирању и извршењу²⁶⁰. По многим је операција ЕУ Алтхеа била једна од најуспешнијих ЕУ операција и то доказују поређењем са операцијом ЕУФОР Чад у којој нису коришћени капацитети НАТО. ЕУФОР Чад операција из марта 2008. године представљала је најбројинију

²⁵⁸ видети приручник ЕДА о неопходним способностима ЕУ:

http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/futurecapabilities_cdp_brochure

²⁵⁹ counter - Improvised Explosive Devices (c-IED), CBRNE - Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, and Explosives (CBRNE)

²⁶⁰ Bhathal, Pia (2013) "CSDP and NATO: Rethinking the Transatlantic Security Relationship," *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*: Vol. 2013, Article 3. Available at: <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2013/iss1/3>

операцију ЕУ у којој нису коршћени Берлин плус капацитети, бројавши 3700 припадника које су чинили и припадници Руске, Албанске и Хрватске војске. Проблем са којима се операција суочавала почињу и пре одашиљања првог континента и укључивали су неке од следећих проблема:

- Конференције за генерисање снага бележиле су веома слаб одзив и броје снага и капацитетима који би били понуђени. Због тога су француске оружане снаге бројем и финансијама преузеле готово 80 одсто трошкова.
- Великим проблемом се показала логистика. Тактичке снаге за транспорт су се показале slabим јер се месецима чекало на неколико додатних хеликоптера које је на крају обезбедила Руска Федерација.
- То су били неки од разлога због којих је ова операција постигла пуну оперативну способност тек половином мандата. Операција није обнављала мандате иако је по мишљењу појединих међународних невладиних организација као што је Међународна кризна група била успешна у обављању поверених задатака.

За разлику од операције у Чаду, мисија у БиХ је бројала готово дупло више припадника, 7 хиљада и до тог броја се дошло и значајном контрибуцијом чланице НАТО, Турске²⁶¹.

Будућност односа ЕУ и НАТО

Када се све што је речено узме у обзир право је питање, терминима Јоакима Копса, да ли је и како могуће деловање две организације учинити обострано подупирућим „mutually reinforcing²⁶²“. У чему је будућност односа ЕУ и НАТО.

На састанку Европског савета који је у децембру 2013. године расправљао о

²⁶¹ Bhathal, Pia (2013) "CSDP and NATO: Rethinking the Transatlantic Security Relationship," *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*: Vol. 2013, Article 3. Available at: <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2013/iss1/3>

²⁶² Niels van Willigen, Joachim A. Koops, *The EU's Relationship with NATO and OSCE*, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 737

питањима одбране шефови држава или влада су се договорили да Заједничка безбедносна и одбрамбена политика треба да се развија потпуно комплементарно са НАТО и у оквирима стратешког партнерства које је договорено²⁶³. Генерални секретар НАТО Столтенберг изјављује да је ЕУ стратешки партнер НАТО и због чињенице да ове две организације поред заједничких вредности и чланица деле и претње које долазе са Истока и са Југа²⁶⁴.

Уопштавајући досадашња разматрања у преклапању надлежности и компетенција НАТО и ЕУ постоје три доминантна погледа на будуће профилисиање и правац односа ЕУ и НАТО. Први подразумева успостављање сарадње на основама затеченог стања и предности у врстама способности. НАТО је у том погледу виђен као недвосмислени предводник робусног типа тврде моћи, а ЕУ као субјект меке моћи. Други правац односе ставља у јасно нормиране оквире поделе надлежности, те се у свакој ситуацији може знати која ће организација деловати. За поједине ауторе то се догодило у Украјини. ЕУ је увела економске санкције Русији и послала ЕУТМ цивилну мисију владавине права у Украјину, док је НАТО присутан војним активностима, обуком украјинских снага, патролирањем ваздушним простором балтичких држава и распоређивањем 5000 својих припадника за одвраћање у случају агресије на балтичке државе²⁶⁵. Трећи правац открива путању на којој ЕУ и НАТО деле исте врсте ризика и претњи по безбедност. Ради се о енергетској безбедности, тероризму, сајбер претњама итд²⁶⁶.

Криза у Украјини своди ово питање на два могућа одговора. Први да ће ЕУ постати глобални актер способан да одговори на хибридне претње, а други да ће НАТО задржати разлог постојања и остатити примарни одбрамбени актер у Европи. Занимљиво запажање Кристалине Андрееве је да би у том случају ЕУ требало да искористи политички тренутак и искуство стечено у цивилним мисијама па да НАТО-

²⁶³ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf, став 2 предметног закључка

²⁶⁴ Ioanna-Nikoletta Zyga, The NATO-EU Partnership : Opening A New Chapter After The Ukraine Crisis, Atlantic Voices, Volume 4 - Issue 12 December 2014

²⁶⁵ Simon Duke, Sophie Vanhoonacker, EU-NATO Relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation, Paper prepared for the UACES 45th Annual Conference at the University of Deusto, 7-9 September 2015, стр. 14

²⁶⁶ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 738

у стави на располагање цивилне капацитете за управљање кризама по како каже „Берлин плус рикверц аранжману²⁶⁷“

Ипак, поделе и даље опстају. НАТО је изнео став да ће штити своје источноевропске чланице, али подела међу чланицама постоји око конкретних корака у могућој одбрани. Свако распоређивање снага у овом тренутку по мишљењу појединих западноевропских чланица НАТО био би корак у правцу подизања тензија. У истој позицији је и ЕУ²⁶⁸.

Препреке и потошкоће на путу учвршћивања односа ЕУ и НАТО остаће и стратешког, политичког и оперативног карактера. Савремене безбедносне претње су постале поред осталог и непредвидљиве. Пример је арапско пролеће или хибридне претње којима је ретко ко могао да се нада. Али да би се уопште могло говорити о стратешком и заједничком деловању ЕУ и НАТО морају најпре бити отклоњени неки од унутрашњих инхибирајућих проблема. Решења се морају наћи за следећа питања²⁶⁹:

1. блокада чланства Кипра у НАТО од стране Турске,
2. разлика у статусу чланица доводи до проблема у размени информација, или форматима заједничких састанака,
3. Различите позиције чланица ЕУ о будућности ЗСБП и ЗБОП. Ове разлике полазе од подела на каролинге и атлантите са премисама да ће јака ЗБОП ослабити НАТО, док су на другом полу ставови да је НАТО организација под изразитом доминацијом САД и да служи америчким интересима који нису увек идентични европским.

Решење за поједине је у јачању стратешког партнерства на основу претходно договореног акционог плана сарадње. Најпре је неопходно да се дефинишу и/или потврде заједничке претње и одговарајући ниво сарадње који се жели постићи у различитим, а претходно дефинисаним областима. Неопходно је и отварање дијалога

²⁶⁷ Christine Andreeva, The EU-NATO Relationship – With New Leadership To New Impetus?, Atlantic Voices, Volume 4 - Issue 12 December 2014, стр. 4

²⁶⁸ Ибид. стр. 5

²⁶⁹ Joanna-Nikoletta Zyga, The NATO-EU Partnership: Opening A New Chapter After The Ukraine Crisis, Atlantic Voices, Volume 4 - Issue 12 December 2014.

о улози организација у свеобухватном приступу и разговор о реалним могућностима сваке да допринесе заједничким циљевима. ЕУ треба да донесе нову стратегију безбедности, како би препознала неке од изазова и претњи који нису идентификовани важећом стратегијом. У препознавању изазова треба да нађе баланс са циљевима које је НАТО прокламовао у Велсу. Коначно ЕУ и НАТО треба да одреде стратегију према постсовјетском простору и да нађу одговор на тежњу Русије да интегрише евроазијски простор. Дobar пример стратешког одговора на претње, без обзира на одређене оперативне пробелеме, јесте сарадња две организације у Аденском заливу у борби против пирата²⁷⁰.

Још један од могућих сценарија за НАТО је да тежи да постане глобални НАТО и да своје чланство прошири изван садашњег евроатлантског простора, али према државама које деле исте заједничке вредности, у првом реду демократију и тржишну економију. Они који заговарају такав сценарио, сматрају да би у том случају ЗБОП била европски стуб Алијансе која се протеже на неколико континената. Нешто слично је предлага Жак Ширак када је 1995. године предлагао да се Француска врати у војне структуре ове организације. Решење за Турску према овом сценарију није предвиђено осим уколико не постане чланицом ЕУ²⁷¹.

Други сценарио је сценарио европских концентричних кругова. Према овом сценарију мали и одабран број држава чланица ЕУ би се упустио у дубљу војну интеграцију. Радило би се о државама које испуњавају технолошки и војно захтевније стандарде и имала би карактеристике Лисабонским споразумом предвиђене, а до сада не спроведене сталне структурне сарадње. Уколико би се то догодило ЕУ би по свему имала аутономне капацитете и била би способна самостално да управља и командује захтевним операцијама. Овакав сценарио не би значио дуплирање са НАТО јер би како аутор каже заједничке операције биле и даље могуће, а оперативни центри би били задржани у државама које се војно најразвијеније и чланице су обе организације.

Коначно, овом низу великих очекивања и крупних прогноза могуће је додати

²⁷⁰ Ioanna-Nikoletta Zyga, *The NATO-EU Partnership: Opening A New Chapter After The Ukraine Crisis*, *Atlantic Voices*, Volume 4 - Issue 12 December 2014.

²⁷¹ Matteo Ricci, "The CSDP and NATO: friends, competitors or both?", *Nouvelle Europe* [en ligne], Friday 17 January 2014, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1781>, displayed on 10 October 2015

постојеће стање (*status quo*) уз *modus operandi* у односима који је последњих година присутан у неколико међународних активности. Најпре и поред блокирајућих билатералних политичких односа у обе организације, пракса је показала да се у значајном броју операција може наћи неформални кључ за односе на терену за потребе интеракције мисија ЕУ са једне и НАТО са друге стране. Томе сведоче и операције у Авганистану, али и на КиМ. У стратешком смислу за будуће односе ЕУ и НАТО то значи да је прагматизам формула за постизање краткорочног стратешког циља важнија од постизања дугорочне стратегије заједничког деловања која у овом тренутку изгледа светлосним годинама далеко. Вештином могућег САД ће инclinирати „коалицијама вољних да делују – coalition of willing“, без обзира да ли су у то формално укључене НАТО и/или ЕУ, а Европљани би ову формулу могли да преведу у фразу *a la carte*²⁷². Тако је било у случају Либије. Аутор зато не искључује ни могућност билатералне сарадње САД са неком од чланица ЕУ или Европских држава од случаја до случаја²⁷³.

Какви год да у будућности буду односи између ЕУ и НАТО једно је сигурно. Ове две организације ће бити осуђене да у читавом низу година пред нама тесно сарађују на многим питањима.

²⁷² Simon Duke, Sophie Vanhoonacker, EU-NATO Relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation, Paper prepared for the UACES 45th Annual Conference at the University of Deusto, 7-9 September 2015, стр.11

²⁷³ Ибид. стр. 16

ЕУ и ОЕБС

- Историјат односа
- Конфликтне или кооперативне области деловања
 - Конфликтне области
 - Капацитет одбијања
 - Сарадња
- Институционализација односа и представљање ЕУ у оквиру ОЕБС

Историјат односа ЕУ и ОЕБС

У време Хладног рата односи Истока и Запада имали су и своје мултилателарално поприште. То поприште је представљао КЕБС. Заступници интереса два блока су такође били мултилатерални актери тј међународне организације. Запад је у преговорима претежно користио две организације. НАТО и ЕЕЗ. НАТО је коришћен за преговоре о смањењу војних снага у оквиру *Mutual and Balanced Force Reductions (MBFR)*. То што је био НАТО у овим разговорима ЕЕЗ је била у преговорима кроз тзв три корпе сарадње, економској, безбедносној и људској²⁷⁴.

ОЕБС односно у то време КЕБС представља једану од првих форума и подстрека²⁷⁵ ЕЗ да координише своју позицију о безбедносним питањима. У припреми КЕБС девет држава чланица ЕЗ су се договориле да координишу позиције и да наступају као група. Тај чин је истовремено био веома значајан са становишта Европске политичке сарадње као новонастале иницијативе и претече ЗСБП. Од координације ставова се није даље одмакло. За поједине ауторе је разлог томе могуће наћи у чињеници да је координација и једногласност Заједнице у одређеним моментима пробудило сумње оних чланица НАТО које нису у исто време и чланице

²⁷⁴ Alyson J.K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski, Reflections on the OSCE-EU Relationship, <http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/07/BailesHaineLachowski-en.pdf>, стр. 1

²⁷⁵ ибид. стр 65

Заједнице.²⁷⁶ Но и поред те чињенице остаће упамћено и вреди нагласити симболички значај изјаве Алда Мора председника Владе Италије у то време и председавајућег ЕЗ, за настанак и развој координације ЕЕЗ у домену спољне политике и безбедности. Алдо Моро је потписујући Хелсиншки акт изјавио да то чини у име ЕЗ. Од тада па на свим састанцима КЕБС до 1989. године ЕЗ је била потписивана као држава учесница-председавајући ЕЗ. Од 1990. године улога ЕЗ тј ЕУ постаје значајнија. То је нарочито очигледно у чињеници да је Париску повељу за нову Европу потписао Жак Делор као председник Европске комисије²⁷⁷.

Није потребно посебно наглашавати даје ЕЗ у оквиру економске корпе била јединствена. У јединству ЕУ о економским питањима због формирања заједничког тржишта ЕУ дебљи крај је извукао ОЕБС. Наиме висок степен економске интеграције унутар ЕЕЗ у великој мери је одредило судбину прве, економске корпе сарадње у оквиру КЕБС. Амбиција САД је била да се КЕБС искористи за снажно јачање економске сарадње. То се није догодило, јер није било за очекивати висок ниво интеграције у оквиру КЕБС налик ЕЕЗ јер се радило о непремостивим разликама у економским системима. Поједини аутори ће тврдити да је недостатак продубљеније економске сарадње услови скромније других облика сарадње који имају безбедносне импликације, као што су енергетика или климатске промене²⁷⁸. Године које ће уследити довешће до значајних супротности у стандардима Запада и Истока, а тако је и до данашњег дана.

Новостворена и додата вредност за ЕЗ/ЕУ за тих 25 година процеса КЕБС је била координација позиција својих чланица. За државе чланице ЕУ је важно да усклађују своје позиције нарочито у међународним организацијама са којима им се преклапа област деловања. Могуће је тврдити да је ЕУ протоком првих година Европске политичке сарадње користила КЕБС да ту сарадњу учврсти. Наиме ОЕБС-КЕБС је представљао формулу најмањег ризика за постизање консензуса међу

²⁷⁶ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 7

²⁷⁷ Knud Erik Jorgensen, The European Union and International Organizations, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 149

²⁷⁸ Alyson J.K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski, Reflections on the OSCE-EU Relationship, <http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/07/BailesHaineLachowski-en.pdf>, стр 65

чланицама ЕЗ за у то време још увек фрагилне аспекте ЕПС²⁷⁹. Вероватно највећи почетни успех се састојао успешном убеђивању Москве да прихвати одредбе о заштити људских права у Хелсиншком завршном акту. Успешна координација чланица ЕЕЗ почетком седамдесетих година била је резултат интереса деветорице у тадашњим међународним околностима. Интерес Заједнице као нарастајућег и све моћнијег тржишта је био да се очува и ојача таква економска и политичка позиција. То је захтевало препознатљивост и посебност политике ЕЕЗ, у околностима када је у Европи могло све да зависи од две суперсиле, и када за важније договоре деветорица нису уопште морала да буду консултована²⁸⁰. Добри резултати ЕПС охрабрили су државе ЕЕЗ да је координација спољне политике неопходна и да таква политика може бити профилисана. Године које ће уследити потврдиће успешност координације чланица ЕЕЗ у оквиру процеса КЕБС-а, али неће довести до заједничке спољне политике.²⁸¹ Несумњив успех представљала је чињеница да ЕЕЗ није виђена само као економска интеграција и да је међувладин стуб постао ближи Европској комисији и економским питањима. Како је изгледала позиција ЕУ најчешће је зависило од тзв "шефа фајла"²⁸². Шеф фајла важна је категорија грађења заједничке позиције ЕУ у оквиру КЕБС/ОЕБС. Поменути појам се односи на државу која предводи одређену политику и одређени досије и својом експертизом и иницијативом покушава да изгради заједнички став ЕУ. Резултат таквих иницијатива је да се једнозначан и једногласан наступ Уније, ако се дода и економска димензија која је у надлежности Европске комисије постизала у 95 одсто случајева. Ипак показало се да након 2004. године и великог проширења које се тада догодило јединство ЕУ у ОЕБСу доживљава благу ерозију²⁸³.

Формално посматрајући односи између ЕУ/ЕЗ и ОЕБС/КЕБС дуже трају него односи између НАТО и ЕУ. Мора се нагласити да иако дугорочнија, та сарадња у време Хладног рата није била нарочито интензивна и садржајна. Интензивнија интеракција

²⁷⁹ Knud Erik Jorgensen, *The European Union and International Organizations*, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 134

²⁸⁰ Daniel Mockli, *European Foreign Policy during the Cold War*, Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity, I.B.Tauris, 2008, стр. 136

²⁸¹ Ибид. 2008, стр. 99

²⁸² Knud Erik Jorgensen, *The European Union and International Organizations*, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 136

²⁸³ Ибид. стр. 137

и комуникација између ЕУ и ОЕБС уследила је током деведесетих. Један од првих разлога за интензивирање односа је у потреби да се препозна и утврди улога четири кључне међународне организације у Европи (ЕУ, НАТО, ОЕБС, Савет Европе) у новонасталом безбедносном контексту након окончања Хладног рата. Други разлог је у чињеници да се чланство у све четири организације у значајној мери преклапало што је само по себи доводило до интензивније интеракције. Трећи разлог су мандат и циљеви који су такође неретко били слични или идентични. Четврти и вероватно за нас најзначајнији налазимо у чињеници да је сукоб на просторима бивше Југославије сарадњу у деловању и бољу међусобну координацију све четири организације током ове кризе учинило неминовном.²⁸⁴ Снажан импулс сарадњи представљало је усвајање Европске стратегије безбедности која је заснована на принципу ефективног мултилатерализма.

Крај Хладног рата, не само што је довео до промена у односу снага на међународној сцени, већ је утицао на прекомпоновање међународних односа и међународне безбедносне архитектуре. Та општа појава манифестована је настанком и/или јачањем регионалних, сила али и регионалних организација²⁸⁵.

Распад Варшавског пакта и Савета за економску сарадњу, са којима је око 14 држава потражило свој политички и економски пут отворио је питање односа и преузимања надлежности између институција које су настале у време Хладног рата.

У први мах се учинило да ће КЕБС задобити потпуни примат с обзиром на "перцепције уједињења" целе Европе, од Атлантика до Урала²⁸⁶. Рат у бившој Југославије развејао је такве наде, јер је и у постхладноратовској Европи постало јасно да ОЕБС нема оруђа тврде безбедности како би се носио са сукобима. Постало је јасно да сукоб у Југославији није настао из Хладног рата, па неће нестати ни чином пада Берлинског зида²⁸⁷. Сукоб у Југославији илустровао је новонастајуће

²⁸⁴ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, *The EU's Relationship with NATO and OSCE*, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 7

²⁸⁵ Francis Baert, Tiziana Scaramagli, Fredrik Söderbaum, *Intersecting Interregionalism- Regions, Global Governance and the EU*, United Nations University Series on Regionalism, Springer, стр. 72

²⁸⁶ Alyson J.K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski, *Reflections on the OSCE-EU Relationship*, <http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/07/BailesHaineLachowski-en.pdf>, стр 66

²⁸⁷ Michael W. Mosser, *The EU and the OSCE: Partners or Rivals in the European Security Architecture?*, Paper prepared for presentation for panel 5B: "Understanding the CFSP and Its Evolutions" of the 2015 European Union Studies Association (EUSA) conference, Boston, MA, 5-8 March 2015, The University of Texas at Austin,

безбедносне околности у Европи након Хладног рата у којима је један од изазова, ризика или претњи опасност од етничких конфликта и грађанског рата. Тај сукоб не само да је довео у питање опстанак постојећег међународног система и безбедносне архитектуре у Европи, већ је на извешан начин подстакао и скривени ривалитет три кључне међународне организације које су деловале у Европи, ЕУ, ОЕБС и НАТО. ЕУ је због сукоба у Југославији тежила интеграцији у области спољне и безбедносне политике, али без правог политичког и војног капацитета да се наметне као пресудан фактор у решавању кризе. ОЕБС ће од 1992. године бити свеприсутан на Балкану чак и до таквих размера да се чинило да је претежна или најзначајнија географска област деловања ове организације управо Балкан. ОЕБС је до сада деловао у преко тридесет мисија. Прва мисија од настанка ОЕБСа била је на просторима бивше СРЈ и то на Косову, Санџаку и Војводини. Најдужа мисија у континуитету је такође била на просторима бивше Југославије и то у Македонији и Скопљу са задатком да посматра и спречава могућност преливања кризе из остатка некадашње СФРЈ. Најбројнија мисија у досадашњој историји ОЕБС-а је на Косову ОМиК са око 900 припадника. По свој броју и робусности остаће упамћена и Косовска верификациона мисија која је претходила агресији на Србију 1999. године²⁸⁸. Без обзира на наведене чињенице свима је било јасно да ОЕБС није имао потенцијал да доведе до решења већ да је своје место имао у другим фазама управљања конфликтом. На самиту у Будимпешти 1994. године Русија је предложила да ОЕБС прерасте у међународну организацију, да њена Повеља постане обавезујући акт и да ОЕБС постане усмеравајућа организација за све друге организације у домену европске безбедности. Таква позиција Русије указивала је на реалност њених геополитичких могућности и тежњу да се премоћ победнице у Хладном рату сведе у оквире мултилатералног форума који је одлучивао на бази консензуса. Могућности да се ОЕБС позиционира на премисама руског предлога биле су готово непостојеће. Уместо тога Самит је предложио усвајање компромисног документа под називом *Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century*. ОЕБС би требало да унапреди и увећа сарадњу са УН, ЕУ и другим

стр. 11

²⁸⁸ EU-OSCE Cooperation:

http://eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/book1/book%20vol1_part3_chapter16_eu-osce%20cooperation_monika%20wohlfeld%20and%20jaroslaw%20pietrusiewicz.pdf, стр. 190

регионалним организацијама са циљем да се избегне дуплирање послова поменутих организација. Позитивно и институционално целисходно у доношењу одлуке из Будимпеште налазимо у тежњи да се пре упућивања било ког питања у којем се налазе државе учеснице ОЕБС, Уједињеним нацијама, исцрпе сва средства мирног решавања спорова унутар организације. Сасвим је друго питање у којој мери је две деценије касније овакав механизам преживео праксу међународних односа.²⁸⁹ Штавише чини се да је ОЕБС свом ширином свог чланства тражио своје место у међународним односима на све начине. То ће изнедрити још један важан безбедносни концепт. Наиме на Самиту ОЕБС у Истанбулу усвојена је Платформа за концепт кооперативне безбедности, која је по својој суштини захтевала сарадњу и поделу надлежности кључних међународних актера и организација у међународној безбедносној архитектури.

Већ након неколико месеци од избијања кризе у бившој Југославији свима је постало јасно да једино НАТО има све типове инструмената моћи који могу обуздати сукобе и стабилизovati регион, под условом да изађе из оквира свог мандата и географске области деловања. Такође настанак Партнерства за мир 1994 године, под окриљем НАТО још је више удаљио од помисли на такав сценарио. Подсећања ради, НАТО је имао веома важну улогу у етаблирању и прерастању КЕБС у ОЕБС. Посебно значајно тело у оквиру НАТО био је Северноатлантски савет за сарадњу (*НАСС*) који је окупљао представнике партнерских и држава чланица. Улога НАТО и *НАСС* била је посебно утицајна у изградњи ОЕБС као организације за управљање кризама и стабилизацију прилика у кризним подручјима. Формирање Ад хок групе за сарадњу и очување мира изградило је посебан канал утицаја НАТО на ОЕБС²⁹⁰. НАТО-у је без сумње ОЕБС био потребан након окончања Хладног рата. Превасходна потреба за постојањем ОЕБС-а налазила се у наставку разоружања и повлачења свих врста оружја разарујуће моћи од конвенционалног до нуклеарног. То би НАТО-у омогућило

²⁸⁹ Fergus Carr, Theresa Callan, *Managing Conflict in the New Europe_ The Role of International Institutions*, Palgrave Macmillan, 2002, стр. 99

²⁹⁰ Knud Erik Jorgensen, *The European Union and International Organizations*, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 150

да се реформише и смањи превисоке трошкове у Европи²⁹¹. Други разлог за постојањем ОЕБС из угла трансатлантских савезника налазимо у инструментима меке моћи у управљању кризним ситуацијама. Као што је већ више пута речено, почетком деведестих једини господар и познавалац инструмената меке моћи у оквирима концепта свеобухватне безбедности био је ОЕБС. Када се све сумира, заправо постаје јасно да права шанса за ОЕБС да се наметне као кључна институција у новој европској архитектури заправо није ни постојала.

Конфликтне или кооперативне области деловања

ОЕБС и ЕУ су створене са сличним мотивом. Мотивом да се ублаже поделе између ранијих непријатеља и да спрече даље сукобе на континенту. Обе организације су у пословима меке моћи, јер се користе економским и дипломатским средствима у остваривању политичких циљева²⁹². Њихов однос делом из због поменутих разлога паралелно и од случаја до случаја прате односи сарадње и конкуренције. Известити законитости и правила овог односа практично је немогуће, јер се међународна политика не да истраживати уз лабораторијски прецизне резултате на основу више изведених реторти. Насупрот томе објашњење појединих појава и аутентичних чињеница поменутог односа довешће до разумевања позиције Уније и дефинисања коридора делања ове организације²⁹³.

Већ на први поглед, читањем оснивачких аката обе организације, може се приметити сродност у питању деловања у најмање два правца. Наиме, две су кључне целине преклапања ЕУ и ОЕБС. Функционална из домена безбедности, географска која се односи на чланство и геополитички обухват деловања организације.

Функционално преклапање. ОЕБС је Европску унију научио мекој, а НАТО тврдој моћи. Посебне области вишегодишње експертизе и нише способности ОЕБС-а

²⁹¹ Fergus Carr, Theresa Callan, Managing Conflict in the New Europe_ The Role of International Institutions, Palgrave Macmillan, 2002, стр. 82

²⁹² Knud Erik Jorgensen, The European Union and International Organizations, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 146

²⁹³ Ибид. стр. 160

представљају посматрање избора, промоција људских права, превенција конфликта и свеобухватан приступ људској безбедности²⁹⁴. Управо ће те области постати и областима преклапању у надлежностима након краја Хладног рата. До међуинституционалне конфузије је дошло услед непостојања институционалне архитектуре и чињенице да је свака организација тражила свој *raison d'etre*. Другим речима Европа је почела да се суочава са новим изазовима и претњама по безбедност, док су међународне организације тражиле свака своју улогу у одговору на исте. То је основни разлог што су се односи између међународних организација кретали у простору од сарадње до конкуренције, будући да су у зависности од теме јављале област сукоба надлежности или уколико је постојао договор организација, области сарадње на конкретним питањима.

Друга димензија проблема односила се на најсавременије изазове по безбедност. Европи је почео да се дешава нови талас изазова и претњи по безбедност а да исти нити су препознати у стратешким документима нити је усаглашена архитектура деловања међународних организација. Многи од њих нису препознати у Европској стратегији безбедности ЕУ. Неке од тих претњи су етнички конфликти у суседству, транснационални тероризам и ИСИЛ, пирати, сајбер претње и арапско пролеће²⁹⁵. Оног тренутка када се Европска стратегија безбедности упустила у анализу ризика и претњи по безбедност постало је јасно да ће доћи до преклапања у деловању са ОЕБС-ом. Концепт људске безбедности којем је прибегла Европска унија, третирајући ово питање свеобухватним приступом у потпуности је налик људској димензији ОЕБС и свеобухватном приступу безбедности који настао под окриљем управо ове организације. Бројни аутори издвојили су неколико области преклапања. Ради се о превенција конфликта, постконфликтна рехабилитација, посматрање избора, борба против тероризма, полицијска сарадња, промоција људских права и владавина права, примена санкција УН и демократизација²⁹⁶. На који начин ова преклапања утичу на рад и однос између две организације најбоље зависи од случаја до случаја и од мисије до мисије. Пресудну улогу игра геополитички фактор, односно

²⁹⁴ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 1

²⁹⁵ Ибид. стр. 2

²⁹⁶ Ибид. стр. 7

регион у који је мисија одаслата.

Географско преклапање. Када се говори о геополитичком фактору и сферама утицаја најчешће се у овако уопштеним фразама говори о односу ЕУ/САД и Русије. ОЕБС је као што је КЕБС некада био, место које га чини инструментом, али и форматом за разговор страна које не деле заједничке интересе али претендују на исти економски и политички ресурс који се речником геополитике назива простор. Сфере у којима се ОЕБС и ЕУ преклапају су западни Балкан, средња Азија и источно суседство. Управо су ове области поприште тензија и супротстављених интереса ЕУ и Русије, па стога неретко постају поприштем различитих интереса ЕУ и ОЕБС. Од настанка до данас за Русију је ОЕБС био прихватљивији. Отуда када деловање ЕУ мисије за управљање кризама у неком од региона преклапања није прихватљиво за Русију извесније је да ће та улогу бити препуштена ОЕБС. Тактика Уније је стога постала нешто перфиднија. То се види и из чињенице да је с краја Хладног рата ОЕБС у великој мери преузео западне моделе економског и политичког делања. Да се вредности и циљеви мисија ОЕБС на терену Западног Балкана, Средње Азије и Источног партнерства базирају на вредностима која прокламују западноевропска и трансатлантска групација држава. У неку руку то је природна последица расподеле снага у ОЕБС. Чланство у Унији у 28 случајева се преклапа са чланством у ОЕБС. То Унију чини најбројнијом и гласачки најутицајнијом групацијом држава. Не треба бити нарочито широких видика да би се схватило да ЕУ истовремено као економски најмоћнија групација највише доприноси буџету ОЕБС. Ти чиниоци моделују највећи број мисија према резултатима који у економском и политичком смислу треба чвршће да вежу поменута три региона за ЕУ.

Колико су економски и политички модели ЕУ држава чланица важан инструмент делања посредством ОЕБС-а најбоље показује пример избора. Иако је праћење избора била једна од привих функција настајућег *ODIHR*, у случају украјинских избора ЕУ је “преотела” ОЕБС-у овај мандат на председничким изборима 2004-2005 године. Кључну, па и завршну реч на овим изборима однео је ЕУ наступ оспољен у Високом представнику и неколико европских званичника однео је превагу

над деловањем ОЕБС²⁹⁷.

Подсећања ради Хавијер Солана, тада Високи представник за заједничку спољну и безбедносну политику је тада изјавио поводом поновног одржавања друге рунде председничких избора:

"I have been following very closely the rerun of the Presidential elections in Ukraine. The preliminary findings of the International Election Observation Mission led by the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), establish that the conduct of the 26 December election process brought Ukraine substantially closer to meeting OSCE election commitments and Council of Europe and other European standards. We are now waiting for the official announcement of the final results by the Central Electoral Commission²⁹⁸."

Избори су као што је познато након масовних протеста донели победу наранџастој револуцији. Наиме након што је због сумњи у намештање председничких избора од стране Виктора Јануковича, Врховни суд Украјине наложио одржавање другог круга Виктор Јушченко је одне победу са освојених 52 одсто гласова наспрам 44 одсто колико је освојио Јанукович. На наредним изборима 2010. победу односи Јанукович након што су међународни посматрачи потврдили да су избори били фер и поштени.

У другом случају, преклапање ОЕБС и ЕУ мисија владавине права у Грузији показао је недостатак пре свега у координацији две организације на терену. Наиме, Стучњаци које је ангажовала ЕУ за реформу кривично правног система преклапали су се механизмом *REACT* ОЕБС-а²⁹⁹. *REACT* механизам представља базу стручњака ОЕБС који су спремни да у кратком року буду упућени у конкретну мисију. Тако је услед постојања две базе европских екперата за иста питања дошло до тога да у једној мисији буде планирано ангажовање два стручњака за исто питање³⁰⁰. Због свега, а уз доста истине и помало цинизма однос ЕУ и ОЕБС многи пореде са Такмичењем

²⁹⁷ Alyson J.K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski, Reflections on the OSCE-EU Relationship, <http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/07/BailesHaineLachowski-en.pdf>, стр. 5

²⁹⁸ http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_4182_en.htm

²⁹⁹ Gunther Hauser, Franz Kernic, European Security in Transition, Ashgate Publishing Limited, 2006, стр. 31

³⁰⁰ Knud Erik Jorgensen, The European Union and International Organizations, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 156

лепоте (*beauty contest*). Наравно такмичење лепоте се одвија у областима у којима постоји конкуренција и компетиција између ЕУ и ОЕБС³⁰¹.

Враћајући се изјави Хавијера Солане, тешко је неприметити да таква изјава доводи у отворену компетицију две међународне организације, једну која је имала мандат да посматра изборе, а Украјини је то био ОЕБС и друге која је имала снажниј политички интерес, али и капацитет да оцени легитимитет спроведених избора. Отварање теме ривалитета и компетиције отвара питање снажнијег утицаја на политичке прилике две организације, односно питања која од две организације поседује капацитет избацавање оне друге.

Иако је у последње две деценије ривалитет између ЕУ и НАТО био значајно израженији него што је ривалитет између ЕУ и ОЕБС у случају последње две готово и лаицима би било јасно да Унија представља организацију која има капацитет да игнорише ОЕБС. ЕУ је у економском и правном, па чак и политичком смислу пуно компактнија и снажнија организација, што је чини способном да делује у већем броју области и да примењује већи број инструмената.

Четири су критеријума по којима се може мерити утицај једне међународне организације у сфери безбедности. (а) мултифункционална надлежност, тј надлежност у више области; (б) сопствени ресурси које је могуће потрошити тј употребити (људски и финансијски) (в) легислативна надлежност којом се утиче на државне и недржавне актере и (г) глобални утицај тј домашај. Једино питање у којем се за ОЕБС може рећи да није инфериоран у односу на ЕУ јесте прво. ОЕБС поимајући безбедност као свеогухватну делује у значајном броју области. У свим осталим питањима ЕУ као наднационална међународна организација испада јача³⁰².

Прва деценија 21. века довела је до тренда јачања цивилних капацитета ЕУ и многих способности које је ОЕБС развијао. То је довело до ситуације у којој ЕУ разумљиво потпуни приоритет даје својим цивилним мисијама. Формирање сложених и бројних мисија какве су ЕУ *Althea* и *EULEX* Косово довеле су до слабије одзива на позиве ОЕБС да се државе ЕУ прикључе другим цивилним мисијама под

³⁰¹ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 8

³⁰² Alyson J.K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski, Reflections on the OSCE-EU Relationship, <http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/07/BailesHaineLachowski-en.pdf>

капом Оебса³⁰³. И други фактори су утицала на процес евидентног надјачавања присуства ЕУ у неким регионима у односу на ОЕБС. Мисија *EULEX* је постала доминантна у односу на ОЕБС. Неки од кључних разлога за то су што се ради о географској области од интереса за ЕУ тј такорећи о дворишту ЕУ, а други је у чињеници да ЕУ може да повуче финансије у сваком тренутку Оебсу, што у недостатку довољног интереса Русије врши прекомпозицију архитектуре деловања међународних оргнаизиције на КиМ³⁰⁴. Значај ове мисије довољно је илустративан у податуку да је реч о највећој до сада цивилној мисији ЕУ која је почетком ангажовања бројала преко 2000 припадника. Све у свему нема никакве сумње да је од доношења и утврђивања Хелсиншких циљева нарочито у сегменту цивилних капацитета за управљање кризама, Европска унија почела да јача сопствене капацитете на уштрб капацитета ОЕБС и у регионима у којима је ОЕБС деведесетих био у потпуности присутан. То се нарочито односи на оне делове Европе у за које је ЕУ дефинисала Европску суседску политику и оне државе које су део политике проширења³⁰⁵.

Actorness или способност и препознатљивост деловања у међународним (институционалним) односима појам је којим се аутор служи да би описао снагу и утицај деловања ЕУ и ОЕБС како у међусобним односима тако и у односима према трећим субјектима. Што се ЕУ тиче она је исту показала још у оквиру процеса КЕБС, да би је након краја Хладног рата претворила у круцијалну улогу приликом етаблирања и институционализације ОЕБС као међународне организације са својим сталним органима³⁰⁶. За ОЕБС у супротном правцу се тако нешто не може тврдити.

Снажнију улогу у оквиру ОЕБС, Европска унија има да захвали и САД. У околностима у којима су САД, нарочитно након завршетка Хладног рата, прилично незаинтересоване данас за улогу ОЕБС кључну позицију заузимају ЕУ и Русија. ЕУ без сумње до сада имала одређујућу и најутицајнију улогу у дефинисању политка ОЕБС. Јоргенсен тврди да је ОЕБС услед препуштања "вођења политике у име Запада", ОЕБС

³⁰³ Knud Erik Jorgensen, *The European Union and International Organizations*, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 155

³⁰⁴ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, *The EU's Relationship with NATO and OSCE*, *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, Sage Publication, 2015, стр.7

³⁰⁵ Gunther Hauser, Franz Kernic, *European Security in Transition*, Ashgate Publishing Limited, 2006, стр. 31

³⁰⁶ Jorgensen, K.E. *The European Union and International Organizations*. London and New York, NY: Routledge, 2009, стр. 149

доведен у позицију зависности од ЕУ. Такав однос зависности је највидљивији на плану деловања у оквиру људске димензије и начина деловања ОЕБС мисије на терену³⁰⁷. Штавише Аутор примећује да је једна од додатих вредности деловања ЕУ у оквиру ОЕБС јасније профилисање тзв Европског интереса, те његово каналисање и комуникација према Русији. Не треба заборавити да је Русија бројем у мањини у односу према 28 чланица ЕУ³⁰⁸. Ипак степен овог утицаја Уније зависи пре свега од консензуса постигнутог унутар ЕУ. Стратешке смернице и одлуке за рад даје Европски савет у својим закључцима, али ласт минуте догађаји утичу да често кључну улогу у томе има Делегацијам ЕУ. Делегација ЕУ у Бечу неретко координише главне градове својих чланица, усклађујући неретко и различите ставове међу њима.

Од настанка ОЕБС до данас улога ЕУ посматрано нарочито кроз призму држава чланица, перманентно је јачала. Из ЕУ данас долази највећи број чланица ОЕБС, 28 од 55. Унија и њене чланице обезбеђују између 70 И 75 одсто средстава у буџету и обезбеђују највећи број припадника мисија ОЕБС на терену. Националне контрибуције буџету ОЕБС-а средство су утицаја јер нису базирани на снази сваке државе према БДП, већ је реч о добровољним доприносима буџету. Тако су у 2005. години државе чланице ЕУ учествовале са 70 одсто у укупном буџету ОЕБС-а. Четири највеће државе чланице ЕУ су учествовале са 41 одсто. Учешће Русије је било скромних 5 одсто. Скромно је било и учешће САД са 12 одсто³⁰⁹. Све то Унију данас чини најактивнијим и најутицајнијим актером ОЕБС-а. Друго је питање да ли је овакав “ниво инвестиција” одговара оствареном политичком утицају на рад ове организације и постизање циљева ЕУ³¹⁰. Мишљење једног броја стручњака је да Унија и ОЕБС нису у довољној мери ефектурали постојећу институционалну интеракцију. Велико учешће ЕУ у мисијама ОЕБС како бројчано тако и финансијски није довело ни до већег утицаја ЕУ на рад ових мисија, нити је ЕУ успела да ојача утицај у земљама

³⁰⁷ Knud Erik Jorgensen, *The European Union and International Organizations*, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 161

³⁰⁸ Ибид. стр. 161

³⁰⁹ Nicola Cassarini, Costanza Musu, Nicola Casarini *European Foreign Policy in an Evolving International System, The Road Towards Convergence*, Palgrave Macmillan, 2007, стр. 33

³¹⁰ Knud Erik Jorgensen, *The European Union and International Organizations*, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 150

одашиљања ових мисија тако што би градила позицију на постигнућима ОЕБС³¹¹.

Други парадокс прати ОЕБС. Организација по којој ће настати појам Оебсизације безбедности. Оебсизација европске безбедности довела до слабљења улоге и значаја ОЕБС уместо до јачања. Овај појам пре свега означава промену карактера безбедности као последицу краја Хладног рата и појаве нових безбедносних изазова, ризика и претњи. Наиме, пажња се деведесетих година прошлог века преусмерила са питања заједничке одбране ка питањима колективне и социјеталне безбедности. Свеобухватни приступ који је настао под окриљем ОЕБС-а полако су почеле да преузимају и практикују друге међународне организације укључујући³¹². У седишту ЕУ и НАТО до скорашњег активирања појма хибридне безбедности било је чешће могуће чути израз свеобухватни приступ безбедности него у Бечу.

Сарадња

Ипак, нису све области деловања истовремено и области преклапања или сукоба надлежности. Постоје и оне области у којима се две организације подржавају и сарађују и где заједничким деловањем повећавају жељени утицај на очекивани резултат. Члан 21 Лисабонског уговора предвиђа да “Унија треба да дефинише и спроводи заједничке политике и акције, и да треба у значајној мери у оквирима међународних односа да сарађује у питањима очувања мира, превенције конфликта и јачања међународне безбедности у складу са циљевима И начелима Повеље УН, принципима Завршног акта из Хелсинкија и циљевима Париске повеље, укључујући И оне које се односе на спољне границе”.

Сарадња ЕУ и ОЕБС је изузетно, важна, ако не и стратешки важна. Оваква тврдња нарочито важи за ЕУ, још од настанка ЗСБП, а нарочито са доношење Европске стратегије безбедности. Доношењем Европске стратегије безбедности децембра 2003. године један од циљева ЕУ је био да се створи прстен безбедности и

³¹¹ Knud Erik Jorgensen, *The European Union and International Organizations*, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 150

³¹² Ибид. стр. 154

добро вођених, демократских држава на спољним границама ЕУ, у првом реду ка Истоку и ка Медитерану³¹³. Тај циљ имао се остварити у посредством и у сарадњи са другим међународним организацијама поред оног који Унија већ практикује а налази се у поглављима 30 и 31 ЕУ *acquis* - развојна, трговинска, политика проширења итд. За очекивати је да ЕУ буде активнија у предлозима за интензивирањем сарадње. Интереси ЕУ стратешком сарадњом су бројни и пре свега се односе на могућност ЕУ да посредством ОЕБС досегне стратешки и институционално до кавкаских и држава средње Азије³¹⁴. Током кризе и сукоба у Украјини ова тврдње постаје још утемељенија нарочито када се има у виду да је мисија ОЕБС једино функционална на територији целе Украјине. Отуда се и може рећи да се показало да се сарадња ЕУ и ОЕБС показала кључном у делу Европе који чланством не припада ЕУ³¹⁵.

Алфред Волферс тврди да су циљеви деловања ЕУ у односима на релацији ЕУ ОЕБС циљеви миљеа. То је појам који означава намеру да се изгради стратешко окружење у којем ЕУ и Европа стратешки делују радије него да се постигне уски и краткорочни циљ које назива циљевима поседовања (*possession goals*).³¹⁶ То је један од разлога због којих је ЕУ један од кључних подржавалаца и промотера људске безбедности под окриљем ОЕБС и деловања ОДИХР са седиштем у Варшави.

Слично констатује и примећује сродна литература управо назначавачући да се ЕУ користи инструментаријумом Оебса. За Јоргенсена³¹⁷ је пример коришћења инструментарија извештавање ЕУ о напретку потенцијалних кандидата за чланство у појединим областима јавних политика у којима ОЕБС има квалитетну логистику на терену. Налази Оебса веома су корисни Европској унији и профилисању Суседске

³¹³ Alyson J.K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski, Reflections on the OSCE-EU Relationship, <http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/07/BailesHaineLachowski-en.pdf>, стр.8

³¹⁴ Knud Erik Jorgensen, The European Union and International Organizations, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр.148

³¹⁵ Maria Raquel Freire, Paula Duarte Lopes, Fernando Cavalcante, Markus Gauster, Livia Fay, Lucianetti, Pascoal Santos Pereira, Valtteri Vuorisalo, Rafaela Rodrigues de Brito, Mapping Research on European Peace Missions, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' The Hague, November 2010, стр. 25

³¹⁶ Knud Erik Jorgensen, The European Union and International Organizations, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 150

³¹⁷ Jorgensen, K.E. The European Union and International Organizations. London and New York, NY: Routledge, 2009

политике нарочито током сукоба у Украјини³¹⁸. Постоје и такви погледи у стручној литератури који за овакве појаве имају другачије квалификације. Наиме појаву у којој се једна организација користи налазима из извештаја друге организације користећи исте као услове за напредак држава ка чланству у тој организацији називају унакрсним условљавање или *cross-conditionality*. Тако је на пример ЕУ у интересу да финансира неке од активности *ODIHR* нарочито у државама кандидатима јер јој то олакшава посао у праћењу избора или поштовању људских права у државама које теже чланству у ЕУ.

ЕУ снажно подржава два приступа безбедности који су познати као свеобухватни (*comprehensive approach*) приступ и приступ сарадње (*cooperative approach*). То се посебно односи на превенцију криза и цивилне мисије управљања кризама. Могуће је извести закључак да како су ЗСБП и ЗБОП шириле области деловања тако је расла потреба, а проширило се и заједничко поље деловања између ЕУ и ОЕБС. ЕУ и ОЕБС раде на читавом спектру питања као што је превенција и решавање конфликта, контрола наоружања, људска права, заштита мањинских права, посматрање избора и владавина права. Транснационалне и асиметричне претње попут тероризма, сајбер претњи и деградације животне средине су такође веома важне за обе организације. За ЕУ ће увек бити важно у примени свеобухватног приступа како да се на најбољи начин искористи ОЕБС у оквирима спољнополитичке акције ЕУ како би се максимализовали домети и резултати такве акције.

Вероватно је зато и Хавијер Солана за две организације истакао да су рођени партнери³¹⁹. На то указују бројне области сарадње. Илустративна је област контроле наоружања. ЕУ се не меша у надлежности и достигнућа ОЕБС када је реч о конвенционалном наоружању. Са друге стране се подржавају када се дође на терен забране ширења оружја за масовно уништење, контроле и забране ширења лаког и стрелачког наоружања, мина, вишкова наоружања и сл. Унија може формулисати стриктнији регулаторни режим за своје чланице, а ОЕБС ће развити правилнике и

³¹⁸ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 8

³¹⁹ September 25, 2002: Address by Mr. Javier Solana, EU High Representative for Common Foreign and Security Policy (CFSP), to the Permanent Council of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) on "The European Union and the Organisation for Security and Cooperation in Europe: The Shape of Future Cooperation".

примере најбоље праксе који ће проширити контролне механизме на двоструко већи број држава. Такође сарадња на плану борбе против тероризма јако је важна Европској унији. Свака европска организације ширег чланства уколико практикује и најлабилније форме сарадње у борби против тероризма значајне су за безбедност ЕУ и делују као дефакто безбедносни прстен око ЕУ³²⁰.

Када је реч о сарадњи ЕУ и ОЕБС на терену кроз конкретне мисије, иста се развијала постепено од деведесетих година до данас. Обе организације су стекле велико искуство у питањима управљања кризама на простору југоисточне Европе. Сарадња ЕУ и ОЕБС у ЈИЕ имала је неколико конкретних примера. Две организације су сарађивале у спровођењу санкција према тадашњој СРЈ и Републици Српској, организовале су групу “пријатељи Албаније” како би се подстакло развој Албаније. Остаће упамћена сарадња ОЕБС-а и ЕУ кроз ЕУ ТАЦИС програм обнове и сарадње кроз обнову Владе Молдавије и Транснистријских власти. Примена Охридског споразума представља још један у низу примера сарадње две организације на Балкану. Мисија ОЕБС на КиМ делом финансирања је од стране Европске агенције за реконструкцију³²¹.

Једно од очекивања након ступања на снагу Лисабонског споразума је било да ће се чланице лакше договорити и заузети чвршћу позицију о улози и месту ОЕБС у безбедносној архитектури Европе. Такав став је изостао. Опстала је координација ставова ЕУ унутар ОЕБС као најмањи заједнички садржалац и деноминатор минималне позиције о махом дневнополитичким темама из домена међународних односа. Стратешко усмерење и деловање ЕУ и ОЕБС у оквиру доктрине ефективног мултилатерализма је такође изостало³²².

³²⁰ Alyson J.K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski, Reflections on the OSCE-EU Relationship, <http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/07/BailesHaineLachowski-en.pdf>, стр.7

³²¹ Knud Erik Jorgensen, The European Union and International Organizations, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009, стр. 154

³²² Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 9

Институционализација односа и представљање ЕУ у оквиру ОЕБС

Улога ЕУ у ОЕБС-у никада није била дефинисана на свеобухватан начин. Учешће ЕУ у раду ОЕБС све до ступања на снагу Лисбонског споразума је било засновано на установљеној пракси. Учешће Европске комисије постало део тако установљене праксе која датира још из времена припрема Хелсиншког завршног акта 1975. године у чију је израду Европска комисија била укључена. Учешће ЕУ је формализовано у новембру 2006. године када су министри ОЕБСа усвојили Пословник о раду организације.

Као и у случају учешћа или чланства у другим међународним организацијама, аргумент за учешће ЕУ у раду ОЕБС-а базирао се на чињеници да су државе чланице ЕУ у одређеним областима надлежност бављења тим питањима пренела на ЕУ. То се јасно видело кроз чињеницу да је Хелсиншки завршни акт у име ЕЗ потписао тадашњи председавајући у име Италије председник Владе Алдо Мора. Преостала два кључна документа на којима се базира рад ОЕБС-а, Парсика повеља за нову Европу и Повеља за европску безбедност потписане су од стране тадашњих председника Европске комисије, Жака Делора и Романа Продија.

Тактика наступа ЕУ често се базира на окупљању држава које деле сличне вредности и ставове, "*like-minded states*³²³". Наиме Уније најчешће наступа у групи која је бројнија од 28 што је базини број чланица. Ставови Уније се координишу са Швајцарско, Норвешко, Исландом, Лихтенштајном, али и другим придруженим државама којима је циљ чланство у ЕУ, у које спадају кандидати и потенцијални кандидати. Уколико се придодају и државе у којима је политика Влада блиска ставовима Брисела, а географски ближа Русији, попут Грузије, Молдавије, Украјине итд, број оних држава које се сврставају ближе једном блоку постаје веома доминантан.

Током нешто више од четири деценије деловања у оквиру процеса ОЕБС и касније ОЕБС и поред чињенице да није у потпуности институционализовала однос са

³²³ Nicola Cassarini, Costanza Musu, Nicola Casarini European Foreign Policy in an Evolving International System, The Road Towards Convergence, Palgrave Macmillan, 2007, стр. 35

ОЕБС, ЕУ је развила систем деловања у оквиру ове организације. Тај систем има неколико основних карактеристике од којих се издвајају две. Најпре ЕУ инсистира код својих држава чланица да свака преузме одређену област компетенције за коју ће одговорати и представљати већ поменутог кувара фајлова у тој области. Другу карактеристику налазимо у важној улози коју игра Делегација ЕУ у Бечу. Стратешке и опште смернице за наступ Делегације ЕУ у Бечу даје Радна група за ОЕБС у оквиру Савета ЕУ, али се значајан број одлука услед интензитета интеракције и честих усаглашавања доноси у оквиру Делегације ЕУ у Бечу.

Основне карактеристике учешћа ЕУ у раду ОЕБС-а:

- ЕУ има своју делегацију у Бечу, седишту ОЕБСа, која координише дневне активности ЕУ у оквирима ОЕБС.
- ЕУ делегација у Бечу сматра се јединственим делом делегације заједно са представником државе која у том тренутку председава Европском унијом.
- Што се тиче протокола или циркулисања докумената, размене информација Делегација ЕУ се сматра засебном делегацијом.
- У свим органима доношења одлука ОЕБСа, ЕУ има своје столицу поред државе која у том тренутку председава ЕУ. У телима у којима се не доносе одлуке то питање се не поставља пошто није предвиђен редослед и пресеанс седења.
- У оним областима које су у искључивој надлежности ЕУ, делегација ЕУ у дискусији заступа ставове Уније равноправно државама учесницама ОЕБС
- Када у органима одлучивања Унија говори једним гласом, Делегација ЕУ може иступати и говорити у име свих чланица ЕУ.
- У органима који нису доносиоци одлука Делегација координише позиције чланица ЕУ и представља их на састанку.
- На министарским састанцима ОЕБС или састанцима шефова држава или влада, Високи представник ЕУ или председник Европског савета или Комисије интервенишу и учествују у расправи
- Иако Унија не доприноси директно буџету ОЕБС-а, то чини на ванбуџетски

начин подршком значајном броју програма и пројеката.

- Редовни, блиски и институционализовани односи ЕУ и ОЕБС одржавају се кроз формате министарског политичког дијалога, амбасадора за политичка и безбедносна питања и на нивоу службеника две организације. На самом терену постоји стална координација делегација ЕУ и ОЕБС, односно ОЕБС и ЗБОП мисија.

Ипак непопуњен простор за унапређење односа остаје значајан. Доста је простора за унапређење размене информација. Један од начина да се унапреди размена информација јесте да се оснује Мисија ОЕБС у Бриселу, те да се ојача Радна група Савета и ОЕБСа такође у Бриселу. Чињеница да тренутно председавајући ОЕБС представља ову организацији у односима са другим организацијама условљава да квалитет односа у великој мери зависити од заинтересованости и активизма председавајућег ОЕБС-ом. У фебруару 2003. године Савет ЕУ је нацртом закључка идентификова четири области у којима ЕУ и ОЕБС треба да сарађују и унапреде сарадњу. Ради се о размени информација и анализама, сарадњи у мисијама утврђивања чињеница, координација дипломатских активности и саопштења за јавност, обуда и сарадња у току мисија на терену. Радни назив овог документа је Нацрт закључака о сарадњи ЕУ и ОЕБС у оквиру превенције конфликта, управљања кризама и постконфликтне рехабилитације³²⁴.

³²⁴ Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention: Policy Evolution and Outcome*, Lit Verlag, Berlin, 2006, стр. 180

Однос ЕУ и Афричке уније (ЕУ у Афричкој безбедносној архитектури)

Симобилику односа два континента по свему дијаметрално супротна најсликовитије, али и помало еуфемистички одликава фраза "две уније једна визија." Управо је ова фраза у називу документа који ствара оквир за односе ЕУ и Африке. Оквир за ове односе представља Заједничка стратегија Африка-ЕУ. Заједничка стратегија Африка – ЕУ је донета 2007. године. Усвојио ју је Европски савет у Лисабону у намери да две Уније допринесу стварању снажнијих веза и проширивању области сарадње. Дакле сврха заједничке стратегије па самим тим и партнерства је у јачању политичког дијалога и сарадње на свим нивоима. Зато стратегија садржи осам области сарадње за које обе стране сматрају да служе интересима на оба континента. Осам области сарадње често се називају партнерствима³²⁵, а свако партнерство има свој Аскциони план за спродвођење. Ради се о следећим областима сарадње или партнерствима:

1. Мир и безбедност,
2. Демократско управљање и људска права,
3. Трговина, регионална интеграција и инфраструктура,
4. Миленијумски развојни циљеви,
5. Енергетика,
6. Климатске промене и заштита животне средине,
7. Миграције, мобилност и запошљавање,
8. Наука и информационо друштво.

У кратким цртама могуће је рећи да Заједничка стратегија ЕУ Африка (ЗСЕА) утврђује економски, политички и безбедносни оквир сарадње једног континента са најразвијенијим делом Европе, Европском унијом. Три су основна доприноса ове

³²⁵ Alhaji Sarjoh Bah, Elizabeth Choge-Nyangoro, Solomon Dersso, Brenda Mofya and Tim Murithi, The African Peace and Security Architecture, Handbook, Friedrich Ebert Stiftung, 2014, стр. 97

стратегиије сарадњи ЕУ и Африке³²⁶:

- позиционирање када је год могуће заједничким наступом Партнерства Африке и ЕУ у глобалном контексту када је реч о заједничким изазовима попут климатских промена, заштите животне средине, мира и безбедности.
- Проширење сарадње на области људских права, трговине, регионалне интеграције, енергетике, климатских промена, миграција, мобилности и запошљавања, науке, информационо-комуникационих технологија.
- Фокусирање партнерства на људе, већим учешћем цивилног друштва и приватног сектора како би од такве сарадње највише користи имали грађани,

Панафрички програм

Партнерство ЕУ и Африке које је осмишљено и представљено у Стратегији, има свој инструмент примене, тј финансијски инструмент подршке. Панафрички програм се финансира из Инструмента развојне сарадње (*DCI*). Ниво подршке у текућем буџетском циклусу 2014-2020 износи 845 милиона евра³²⁷.

У претходном буџетском периоду (2007-2013) ЕУ и државе чланице су издвигале око 141 милијарде евра развојне помоћи намењене Африци. За пример се може узети 2012. година, када је и поред скромног економског раста у Европи, ЕУ са својим државама чланицама успела да одржи ниво финансијске подршке Африци распоређивањем 18,5 милијарди евра развојне помоћи. У 2013. години ова помоћ је износила око 18 милијарди евра. Тиме се ставила на прво место афричких развојних партнера тј давалаца развојне помоћи. Тако је током поменуте 2012. године 45 одсто укупне развојне помоћи која је додељена Африци дошло из ЕУ. То чини 40 одсто од укупне помоћи коју ЕУ додељује државама корисницама широм света. Додатак томе је што је у истој години ЕУ интервенисала са 681 милиона евра хуманитарне помоћи што је 51 одсто укупно додељење хуманитарне помоћи широм света. Када се томе дода и чињеница да је ЕУ највећи контрибутор програмском буџету АУ са 80 одсто учешћа у програмском буџету Комисије Африке уније.

³²⁶ https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/joint-africa-eu-strategy_en

³²⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/pan-african-programme_en

Инструмент примене стратегије чини Механизам подршке спровођењу стратегије (у даљем тексту Механизам). Механизам представља флексибилан, по обиму скроман и циљевима усмераван инструмент подршке спровођењу стратегије. Формира заједнички секретаријат и механизме административне и техничке помоћи. Механизмом подршке се координише организацијом састанака који су значајни за примену стратегије и помаже Афричкој и Европској унији да формулишу нове иницијативе припремањем посебних студија изводиљивости. Искуство је показало да је подршка кроз овај механизам значајно допринело да се примена стратегија фокусира на питања човека, уз укључивање цивилног друштва, младих али и битних социјалних и економских партнера и Европе и Африке.

Политички, економски и безбедносни аспекти сарадње ЕУ и Африке

У анализи политичких, економских и безбедносних интересовања за Африку предњачи дански професор Gorm Rye Olsen. Олсен правилно примећује да је наступ ЕУ у Африци мотивисан једнако Европски и националним интересима и ту своју тврдњу потврђује анализом европског учешћа у операцији Артемис у Конгу и Афричком мировном инструменту. У највећем броју активности ЕУ у африци поред заједничких, европских интереса од националних предњаче француски интереси³²⁸. Политички и економски односи ЕУ и Африке институционализовани су споразумом који је потписан с државама афричке, пацифичке и карипске регије (АКП државе). Реч је о Ломе конвенцијама које су закључене још 1975. године. Било их је четири, које су сукцесивно потписиване. Тренутно важећи, наследник ових споразума јесте Споразум из Котоноа, закључен је 2000. године на период од 20 година. Овај Споразум је закључен са 79 држава овог региона. Ступио је на снагу 2003. године, а у складу са клаузулом о ревизији, ревизије споразума се раде на сваких пет година. Споразум почива на три стуба, развојној сарадњи, политичкој сарадњи, те економској и трговинској сарадњи. Друга ревизија, договорена 2010. године уноси одређена прилагођавања, али и износи иновирани приоритете у сарадњи ЕУ са државама АКП

³²⁸ Maria Raquel Freire, Paula Duarte Lopes, Fernando Cavalcante, Markus Gauster, Livia Fay, Lucianetti, Pascoal Santos Pereira, Valtteri Vuorisalo, Rafaela Rodrigues de Brito, Mapping Research on European Peace Missions, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' The Hague, November 2010, стр. 27

региона. Најпре се у споразуму јаче потенцира регионална интеграција пре свега у домену мира и безбедности. Интеграција се односи на континентални и субконтинентални ниво. Што се континенталног нивоа тиче кључан партнер у односима ЕУ и АКП постаје Афричка унија. Ревизијом Споразума из Котоноа истиче се међузависност мира и безбедности са једне и развоја са друге стране. Управо се зато посебна пажња има посветити изградњи мира и превенцији конфликта. Због тога се свеобухватни приступ који комбинује дипломатске, безбедносне и равнотежне мере, истиче као једини могући метод рада са државама и региониома захваћеним конфликтима³²⁹. Ипак и поред потенцирања сарадње у домену безбедности не сме се изгубити из вида да је Споразум из Котоноа, баш као и сви његови Ломе претходници споразум који регулише пре свега питања трговине и преференцијалног је карактера за АКП земље. Управо су трговински преференцијали данас у жижи пажње, па и политичке расправе у случају да како се најављује промене свој карактер или полако почињу да се укидају кретањем целог АКП региона ка пуној либерализацији трговине са ЕУ³³⁰. Наиме преговори о тзв Европским партнерским споразумима које ЕУ води по зонама Регионалних економских заједница са АКП земљама у великој мери имају за циљ да се либерализује трговина чак и до 83% тарифних линија. Наиме, према ставовима стручне јавности у ЕУ преференцијали нису подстакли у довољној мери раст Афричке привреде, а вероватно још важнији податак од тог је да је увоз из Европе пао са 7% на 3%³³¹.

Још један вид политичке сарадње и економске интеграције ЕУ успоставља са државама пре свега на северу Африке и Блиском Истоку. Раније позната као Барселона процес од 2008. године посредством Споразума о развојној сарадњи и трговини ЕУ носи назив Унија за Медитеран. Унија за Медитеран је део Европске суседске политике ЕУ, баш као и Источно партнерство. Након свих дешавања у протеклих пет година, укључујући и актуелне претње по безбедност ЕУ, оба стуба ове политике захтевају свеобухватно преиспитивање, уз несумњиво ефективнију ЗСБП као предслов сваке друге повезане спољнополитичке активности. Унија за

³²⁹ https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en

³³⁰ <http://www.euractiv.com/sections/development-policy/eu-africa-free-trade-agreement-destroys-development-policy-says-merkel>

³³¹ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>

Медитеран поред 28 чланица ЕУ обухвата и 15 држава региона медитеранског ретиона у најширем смислу будући да укључује следеће државе Тунис, Мароко, Алжир, Египат, Либију у статусу посматрача, али и Албанију, Босну и Херцеговину, Израел, Јордан, Палестину, Сирију која не учествује од избијања сукоба, Мауританију, Турску, Монако, Либан и Црну Гору³³². Постојање две иницијативе и два приступа према Африци подстиче на расправу о заправо две политике ЕУ према Африци као континенту, тј већој заинтересованости ЕУ за север у односу на југ и субсахарску Африку. На то указују циљеви и инструментариј сарадње који је постављен прилично амбициозно у оквиру Уније за Медитеран, нарочито када се има у виду сценарио који је ескалирао 2011. године са Арапским пролећем које данас поприма облик ИСИЛ зиме. Поменути инструменти сарадње су предвиђали (деконаминацију Средоземног мора укључујући обалу и заштићене марине (б) изградњу аутопутева дуж обале и брзих поморских и железничких линија које би унапредиле промет људи и робе (в) заједнички програм цивилне заштите у превенцији и припреми и одговору на природне и катастрофе које је изазвао човек (г) план развоја соларне енергије (д) оснивање Евромедитеранског универзитета у Словенији (ђ) коначно формирање Иницијативе за развој малог бизниса у региону). Готово сви од поменутих циљева могли би да конкуришу за циљеве најразвијенијих региона света, а не економски слабих и политички нестабилних какви су региони северне Африке и Блиског истока³³³. Све то указује на недостатак или постојање погрешних безбедносних процена за регион северне Африке и Блиског истока.

Трећи битан аспект поред политчког и трговинског јесте јавно мњење и политичка јавност. ЕУ је значајна за унутарафричку дебату из најмање два разлога. Поред већ помињаних политичких и економских аспеката значајних за развој афричких држава, други разлог налазимо у чињеници да се АУ у значајној мери обликује по узору на ЕУ. За разлику од ЕУ, државе чланице АУ се претежно противе преносу дела суверенитета на ову организацију. Ипак АУ је оставила простора за међувладин, али и комунитарни приступ у раду организације што са ранијом Организацијом афричког јединства као чисто међувладином организацијом није

³³² http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm

³³³ http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm

било могуће. АУ се нпр тренутно оставља могућност интервенције у чланицама АУ³³⁴. Не мање значајна је и чињеница да се дебате унутар АУ обликују и са дозом већег очекивања од ЕУ због никад “наплаћеног” дуга из колонијалних времена³³⁵. Ипак оно што Африци недостаје, а јасно се види из контроверзи и супротстваљених ставова у оквирима унутарафричке дебате јесте поглед из Африке ка Европи односно политички приступ Африке у односима са ЕУ³³⁶. То је још један показатељ да су односи између ЕУ и Африке у највећој мери обликовани из Брисела.

Стварање Афричке уније 2002. године спајањем Организације афричког јединства и Афричке економске заједнице представљало је прекретницу у односима безбедности Европе и Африке. Промене су се огледале пре свега у институционализацији односа, либерализацији трговине и већој заинтересованости Европе за безбедност Африке. Пре свега тај чин је довео до прекретнице и за саму ЗБОП која се огледала у све већем упућивању мисија у оквиру ове политике ЕУ³³⁷.

ЕУ почиње да учествује у мировним операцијама и да пружа подршку демократијама на Афричком континенту још од осамдесетих година 20. века. Прва мисија у којој се ЕУ ангажовала је била у војна операција Артемис у демократској Републици Конго 2003. године. Ангажман је доживео геометријску прогресију с почетком двадесетог века. Активизам је претежно наишао на позитивну реакцију афричких лидера. Допринос миру се оцењује позитивно, али се констатују и одређена ограничења које поседује ЕУ као безбедносни актер. Историјски гледано ЕУ се као безбедносни актер у Африци појављује већ са почетком деколонизације. Шездесетих година, тада Европска економска заједница почиње значајно да подржава програме демократизације и заштите људских права. Током осамдесетих година ЕЕЗ започиње са увођењем санкција за непоштовање људских права. Од 2000. године повећава се и број посматрачких мисија на изборима широм Африке. Остаће забележено и санкције које је Унија увела 2002. године против режима Робера Мугабеа у Зимбабвеу због

³³⁴ Sonia Lucarelli, Lorenzo Fioramonti, External perceptions of the European Union as a global actor, Routledge, 2010, стр. 187

³³⁵ Ибид. стр. 185

³³⁶ Group of Authors, Beyond Development Aid, EU-Africa Political Dialogue on Global Issues of Common Concern, Europe Africa Policy Research Network, November 2010, стр. 33

³³⁷ Sonia Lucarelli, Lorenzo Fioramonti, External perceptions of the European Union as a global actor, Routledge, 2010, стр. 184

повреда људских права и злоупотреба током изборног процеса. Штавише политика условљавања добија своју формалну страну у клаузули о људским правима која је уграђена у Споразум из Котоноа и услов је за коришћење Опште схеме преференцијала. Услов је представљало и закључивање свих важних међународних конвенција које се тичу заштите људских права³³⁸.

Од упућивања првих мисија ЕУ у оквиру ЗБОП 2003. године све до 2010. године било их је више од двадесет. Остаће значајна 2004. година када ЕУ почиње да финансира мисије управљања кризама које предводи Афричка унија. Кључни инструмент финансирања и тада је био Афрички мировни инструмент. Инструмент је представљао значајно средство кофинансирања мисија у Сомалији и Судану³³⁹.

Стратешко партнерство ЕУ и Африке из 2007. године инклинира цивилним мисијама и дугорочној стратегији изградње мира које се базира на превенцији конфликта. Такав приступ има подршку афричких држава. Генерално, мисије и операције ЗБОП у Африци добро су дошле на позив Афричке уније³⁴⁰.

Партнерство за мир и безбедност

Као што је у уводном представљању односа Африке и ЕУ речено стратешко-политички оквир за односе два континета је дефинисан Заједничком стратегијом Африка ЕУ. Поред тога што се стратегијом по први пут на свеобухватан начин институционализују односи у осам различитих области, по први пут се уређују односи и у домену безбедности као једној од примарних области партнерства. Институционализација у овом домену подразумевала је увођење низа важних инструмената. По свом значају издвајају се политики дијалог, Афричка безбедносна архитектура и Афрички мировни инструмент. Прве назнаке да су поменута три формата и инструмента сарадње најзначајнија види се из Акционог плана за спровођење Партнерства за мир и безбедност. Три су кључна циља наведена у овом

³³⁸ Sonia Lucarelli, Lorenzo Fioramonti, External perceptions of the European Union as a global actor, Routledge, 2010, стр. 185

³³⁹ Ибид. стр. 185

³⁴⁰ Ибид. стр. 186

Акционом плану³⁴¹:

1. Проширење политичког дијалога о питањима мира и безбедности
2. Операционализација Афричке безбедносне архитектуре (APSA - *African Security and Peace Architecture*);
3. Обезбеђивање предвидљивог извора финансирања операција подршке миру под Афричком командом

Политички дијалог. Предуслов сваке озбиљније заједничке активности ЕУ и Африке јесте политички дијалог, размена информација и усаглашавање политичких ставова. Партнерство ЕУ и Африке је без сумње унапредило сарадњу између Савета за мир и безбедност Афричке уније и Политичкобезбедносног комитета ЕУ. Политички дијалог између поменутих институција се фокусира на најактуелније политичке и безбедносне теме у Африци. Тако су 2013. Године на дневном реду биле Централноафричка република, Мали, Сахел, Јужни Судан, Рог Африке. Предмет дијалога нису искључиво теме које се ускобезбедносно односе на Африку. Неретко су на дневном реду глобална питања попут Споразума о трговини наоружањем, питања из домена реформе сектора безбедности или ДДР- разоружање, демобилизација и реинтеграција, лако и стрељачко наоружање и наравно борба против тероризма.

Други битан циљ Акционог плана јесте развој Афричке безбедносне архитектуре. Афричка безбедносна архитектура (АПСА) представља институционализовани модел управљања безбедношћу који је изграђен да одговори на савремене безбедносне изазове ризике и претње по узору на савремене европске моделе. АПСА је развијана паралелно са настанком и развојем Афричке уније. Политички контекст у којем настаје односи се на још увек свежа сећања на геноцид у Руанди из 1994. године и чињеницу да је тада постојећа Организација афричког јединства декларисала политику немешања у унутрашње конфликте афричких држава. Притиском унутрашње али и међународне политичке јавности таква политика је напуштена настанком АУ. Штавише АУ има мандат да интервенише у

³⁴¹ Group of Authors, Beyond Development Aid, EU-Africa Political Dialogue on Global Issues of Common Concern, Europe Africa Policy Research Network, November 2010, стр. 11

државама чланицама у ситуацијама када постоји геноцид, ратни злочини и злочини против човечности³⁴².

АПСА почива на структури, вредностима, циљевима и начелима која су неопходна за превенцију, управљање и решавање криза и конфликта, постконфликтну обнову и развој. Задатак је ове структуре да спроводи члан 5 став 2. АПСА почива на широкој агенди концепта свеобухватне безбедности. Зато спектар њеног деловања може потенцијално да укључује:

- Рано упозорење и превенцију конфликта
- Стварање мира, операције подршке миру, изградњу мира и постконфликтну обнову и развој
- промоцију демократске праске, доброг управљања и поштовања људских права;
- Хуманитарне активности и управљање катастрофама³⁴³.

У средишту структуре налази се Савет за мир и безбедност као кључ орган за доношење одлука АУ³⁴⁴. Заједно са Саветом за мир и безбедност АПСА почива на пет стубова и то:

1. Савет за мир и безбедност (Савет). Савет је орган Афричке уније одговоран за рано упозорење о могућем конфликту и задужен је за колективну безбедност на континенту. Представља тело за доношење одлука о питањима одржавања мира и безбедности на континенту. По броју и саставу представља орган ужег састава или извршни орган. Има петнаест чланова које бира Извршни Савет Афричке уније на основу регионалне заступљености. Три из Централне Африке, три из Источне Африке, два из Северне Африке, три из Јужне Африке и четири из Западне Африке. Мандат петорици чланова Савета траје три године, а десеторици две године уз право реизбора. Саветом председавају државе

³⁴² Ulrich Karock, The African Peace and Security Architecture: Still under construction, European Parliament, Directorate General for External Policies, Policy Department, March 2014

³⁴³ <http://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa>

³⁴⁴ Lt. General (Rtd.) Louis Matshenyego Fisher, Team Leader Dr. Alhaji Sarjoh Bah, Deputy Team Leader, African Peace and Security Architecture, 2010 Assessment Report, Commissioned by the African Union's Peace and Security Department

абecedним редом називима на енглеском језику. Савет нема сталне чланове и процедура доношења одлука не препознаје вето. Стварање Савета предложено је на самиту у Лусаки 2001. године, а формиран је годину дана касније протоколом уз оснивачки акт Афричке уније. Конституисање овог тела је завршено 2004. године, а за седиште је одређена Адис Абеба³⁴⁵. Надлежности су Савета да правовремено и делотворно реагује на конфликтне и кризне ситуације у Африци. То подразумева дијапазон деловања који је већ поменут, а предвиђен је за Афричку безбедносну архитектуру.³⁴⁶

2. Панел мудрих. Члан 11 Протокола о оснивању Савета за мир и безбедност предвиђа формирање петочланог панела, односно одбора чији би задатак био да саветује Савет за мир и безбедности и председавајућег Комисије нарочито у области превенције конфликта. Петорицу чине угледни појединци који су забележили значајан допринос миру у Африци.
3. Мировни фонд АУ. Разлог формирања Мировног фонда је био да се обезбедни стабилан извор финансирања мировних операција. Буџет фонда се пуни добровољним контрибуцијама држава чланица, уплатом из буџета Афричке уније, као и донацијама међународних партнера. Досадашња пракса је показала да је Фонд недовољно финансиран. Та чињеница се најбоље види кроз података да су државе чланице у периоду од 2008. – 2011. године обезбедиле тек 2 одсто средстава у буџету Фонда. Испоставља се да највећи део средстава обезбеђују међународни донатори што доводи до чињенице да се на крају Фонд из којег се финансирају мировне операције није фонд афричких држава. Многи су због тога склони да кажу да фонд не представља изворно Афричко решење за Афричке проблеме³⁴⁷.

³⁴⁵ Ulrich Karock, The African Peace and Security Architecture: Still under construction, European Parliament, Directorate General for External Policies, Policy Department, March 2014

³⁴⁶ <http://www.peaceau.org/en/page/38-peace-and-security-council>

³⁴⁷ <http://www.peaceau.org/en/page/38-peace-and-security-council>

4. Континентални систем за рано упозоравање. сврха овог система је да се прикупе и анализирају подаци о потенцијалним конфликтима и претњама по мир и безбедност у Африци. Ради у садејству са системима за рано упозоравање других међународних организација, а пре свега УН. Сарадња се одвија и са НВО, научним и академским институцијама. Подаци који се сливају су заправо суштински важни за функционисање тзв Ситуационе собе, смештене у Одељењу Афричке уније за управљање конфликтима, а које се бави прикупљањем, опсервацијом и анализом података важних за сваки конкретан случај.
5. Афричке *stand-by* снаге. Афричке стандбу снаге (АСС) представљају снаге за очување мира и састављене су од војних, полицијских и цивилних снага. Налазе се под командом Афричке уније и деловаће у кризним ситуацијама у Африци. Команда АСС је у Адис Абеби, док се логистика налази у Дуали (Камерун). Војна и цивилна компонента АСС је обучена да се налази константно у приправности тј *stand-by* у матичној држави и у готовости за хитно распоређивање. АСС се могу употребити у мисијама подршке миру уз одобрење Савета за мир и безбедност, док учешће у (војној) интервенцији одобрава Скупштина Афричке уније. У формирању АСС је предвиђено да Афричка унија сарађује са Регионалним економским заједницама (РЕЗ). Ради се о снагама величине бригаде. АСС се отуда формирају у пет афричких региона са пет РЕЗ и то:
- *Standby* бригаде за регион Северне Африке (*NASBRIG*),
 - *Standby* бригада за регион Источне Африке (*EASBRIG*),
 - Мултинационалне снаге Централне Африке (*FOMAC*),
 - Јужноафричка *stand-by* бригада (*SADCBRIG*),
 - *ECOWAS Stand-by* бригада (*ECOBIRIG*).

ЕУ је значајно ангажована у изградњи капацитета Афричке безбедносне архитектуре. Циљ таквог ангажовања је да се оснаже способности како регионалне, тако и на

нивоу континента за превенцију, управљање и решавање конфликта. Сама архитектуру концептуализују и чине Афричка унија и Афричке регионалне економске заједнице. Све заједно ове организације су задужене да пруже структуриран и дугорочан одговор на безбедносне изазове са којима се суочава Афрички континент. Тренутно је неколико програма које финансира ЕУ и који за циљ имају повећање ефикасности и делотворности свих организација које су део афричке безбедносне архитектуре. Значајан број програма усмерен је на развој и операционализацију појединих елемената Афричке безбедносне архитектуре као што су Афричке *станд-бу* снаге и успостављање система раног упозоравања. ЕУ тежи да оснажи дијалог и везу између Афричке уније и одговарајуће афричке регионалне организације надлежне за одређено безбедносно питање или мисију.

У октобру 2013. године ЕУ је подржала организацију конференције у Буркини Фасо која је имала за циљ да оснажи улогу мислећих људи, тинк-тенкова, афричких и европских универзитета те стручњака постављајући као кључну тему управо будућност Афричке безбедносне архитектуре. Конференцију су подржале Европска и Комисија Афричке уније, а одржана је у контексту спровођења Заједничке стратегије ЕУ - Африка. Уместо закључака скуп је дефинисао препоруке за четврти самит ЕУ-Африка о томе како је могуће Афричку безбедносну архитектуру учинити ефективнијом.

Трећи циљ представља обезбеђивање предвидљивог извора финансирања операција подршке миру под Афричком командом. Кључни инструмент ЕУ за финансирање Партнерства за мир и безбедност је Афрички мировни инструмент – АМИ (*African Peace Facility*). АМИ је формиран на захтев Афричких лидера на Мапуто самиту који је одржан 2003. године. Ниво подршке посредством овог инструмента који опредељује ЕУ рангираје је на прво место међународних организација и држава контрибутора и финансијера Афричке безбедносне архитектуре у међународним оквирима. Учешће Уније у мировним операцијама афричких земаља претежно финансирањем дела операција оснивања Афричком мировног инструмента афрички лидери су оценили позитивно. Критику је доживео начин плаћања чије је реализација текла из ЕДФ чиме је развојна помоћ за Африку била мања сразмерно већем учешћу ЕУ средстава за мировне операције. Такође европска средства за

Афрички инструмент би најпре била алоцирана за АКП земље па тек онда за АУ у нешто каснијој фази³⁴⁸. ЕУ је од 2004. године уложила више од 1,3 милијарде евра посредством Инструмента за афричку безбедност за мировне операције које предводе Афричке државе. Сврха операција је била у операционализацији Афричке безбедносне архитектуре и подршка у првим фазама активности афричких држава на превенцији конфликта, управљању и решавању кризних ситуација.

Операције под вођством афричких држава³⁴⁹

Само у 2013. и 2014. години било је неопходно ангажовање у неколико важних операција. У протекле три године сукоби, отмице и терористички напади су потресали Централно Афричку Републику, Демократску Републику Конго, Мали, Сомалију и Јужни Судан. У свим овим операцијама ЕУ се користила Афричким мировним инструментом тако што је покривала трошкове плата ангажованих трупа и официра, док су трошкове војне опреме, наоружања и муниције покривале претежно државе контрибутори.

Мисија АУ у Сомалији

Сомалија представља једну од држава у којој насиље и анархија владају и на копну и на мору. Уједињене нације и Афричка унија су 2007. године формирале мисију АМИСОМ како би покушали да обезбеде стабилизацију прилика у земљи. ЕУ је годинама пружала подршку овој мисији тако што је покривала трошкове трупе на терену, потом трошкове полицијске компоненте мисије, локалног и међународног особља и оперативних трошкова канцеларије у Најробију. Трошкови и допринос ЕУ до 2015. године су износили око 575 милиона евра. У тренутку одашиљања трупа Савет безбедности је дао мандат за 22.126 униформисаних лица. Тренутно је ангажовано око 21 хиљаде. Учешће су узели припадници оружаних снага Уганде, Џибутија, Кеније, Сијера Леонеа и Етиопије. У сарадњи са Федералном Владом

³⁴⁸ Sonia Lucarelli, Lorenzo Fioramonti, External perceptions of the European Union as a global actor, Routledge, 2010, стр. 188

³⁴⁹ <http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/apf-factsheet-on-psos.pdf>

Сомалије један од циљева операције јесте да се смањи опасност од наоружаних група Алшабаб и да се обезбеди пружање хуманитарне помоћи угроженом становништву. Задатак мисије је и да се пружи подршка дијалогу и помирењу, обезбеди кључна инфраструктура и осигура заштита Федералној Влади Сомалије. Такође један од важних задатака је у подршци спровођењу планова националне безбедности Сомалије. Отуда се за ову мисију може рећи да је важна и за стварање услова за вођење политичког процеса помирења.

Међународна подршка мисијама под афричким вођством у Централноафричкој Републици

Од момента када је у Централноафричкој републици свргнут председник Бангуи, марта 2013. године, ову земљу потреса насиље, стална тензија и сукоби између хришћана и муслимана. Одговарајући на ову кризу УН су дале мандат мисији Међународне подршке под Афричком управом (*MISCA*) да штити цивиле, стабилизује прилике у земљи, врати државну контролу над територијом и створи услове за испоруке хуманитарне помоћи. Мисија *MISCA* је преузела задужења претходне мисије *MICOPAX* коју је ЕУ финансирао са 68,7 милиона евра преко АМИ инструмента за период од 2008. до 2013. године. У децембру 2013. године Унија је одобрила подршку од 50 милиона евра новој мисији *MISCA* и обећала додатних 25 милиона у припреми донатарске конференције за ову мисију у децембру 2014. године. Средства су такође реализују кроз АМИ за исплате плата, смештаја и хране, дакле персоналних и дела оперативних трошкова војног и полицијског особља мисије. Најављено је и да ће преостали део оперативних трошкова за транспорт, комуникацијеи медицинске услуге, али и плате цивилног особља мисије такође бити покривене из истог инструмента.

Иницијатива за регионалном сарадњом у елиминацији Лордове армије отпора.

АУ је затражила подршку од ЕУ и за ову иницијативу. Иницијативом је успостављен Заједнички координациони механизам (ЗКМ) којим председава Комесар АУ за мир и безбедност и чине је министри одбрана Уганде, Демократске Републике Конго,

Јужног Судана и Централно Афричке Републике као држава које су директно погођене. Формиран је и Секретаријат ЗКМ и Регионална радна група коју чине припадници оружаних снага поменутих држава. ЕУ финансијски подржава кроз АМИ рад секретаријата и седиште односно штаб Регионалне радне групе са приближно 2 милиона евра за нешто више од годину дана (јануар 2013. – мај 2014. година). Иначе, подршка ЕУ свеукупној Иницијативи траје од 2011. године и једним делом се односила и на помоћ у изради стратешких докумената за борбу против Лордове армије отпора и то кроз тада успостављени Механизам за рано упозоравање.

Мисија међународне подршке Малију под Афричким вођством (AFISMA)

Како би спречила деобу, успоставила контролу и обезбедила територијални интегритет Малија Савет безбедности УН је успоставио Мисију међународне подршке Малију под Афричким вођством. Мисија је формирана у децембру 2012. Мисију *AFISMA* су заједнички предводиле АУ и *ECOWAS*, обезбедивши значајан допринос јединству територије и безбедности у целој држави. Помоћ ЕУ садржала је 50 милиона евра за рапсоређивање мисије *AFISMA* преко *ECOWAS*-а. АМИ је престао да пружа подршку у јулу 2013. године када је *AFISMA* трансформисана у Вишедимензионалну интегрисану стабилизациону мисију под вођством УН (*MINUSMA*). То истовремено није значило наставак подршке ЕУ целокупном процесу стабилизације прилика на различитим нивоима, политичком, развојном, безбедносном и хуманитарном. Све поменуте активности подршке Унија пружа у оквиру примене своје ЕУ Сахел стратегије и кроз неколико војних и цивилних мисија које предводи.

Јачање капацитета афричких партнера

Подршка коју пружа ЕУ није искључиво у новцу, већ је и политичка по карактеру, укључује активности изградње капацитета, као и медијације на нивоу афричких региона или континента у целини.

Афричке станд-бу снаге

Значајан стуб Афричке безбедносне архитектуре јесу Афричке *stand by* снаге. Замишљено је да снаге буду мултидисциплинарне, састављене од војне, цивилне и полицијске компоненте. Укупан број припадника *stand by* снага на нивоу пет бригада, тако што би свака од њих била регионално распоређена и била у стању приправности у случају хитног ангажовања. Државе које би упућивале своје припаднике биле би одговорне за основну обуку док су регионалне економске заједнице задужене за координацију осталих активности и дообуке. АУ је одговорна за опште смернице за обуку и развој стандардних оперативних процедура и сертификацију јединица. Рок за постизање пуне оперативне способности *stand by* снага је био заказан за 2015. годину.

Подршка Европске уније афричкој безбедносној архитектури се поред осталог састојала у јачању капацитета и даљој операционализацији станд бу снага. ЕУ је утврдила програме подршке да се оснују Афрички центри за обуку са циљем да Афричке земље развију сопствене капацитете за обуку. У том погледу Унија обезбеђује помоћ *AMANI AFRICA II*, као циклусу вежби и обука за доношење стратешких одлука, управљању и распоређивању Афричких *stand by* снага. Финансирају се и активности које се односе на стратешко извлачење, комуникације и логистику који су неопходни да би се обезбедила дугорочна одрживост станд бу снага на терену. Зато ЕУ подржава и програме оцене напретка у постизању оперативне способности Афричких станд бу снага.

У децембру 2013. године одобрено је 12,5 милиона евра кроз АМИ како би се подржало оснивање *C3* информационог система (*command, control, communication*). Систем треба да омогући заштиту података, гласовне и видео услуге путем сателита и све то у радијусу организација које чине Афричку безбедносну архитектуру, дакле између Афричке уније, афричких регионалних економских заједница и операција ових организација на терену. Систем такође пружа могућност издавања наређења, генерисања извештаја и мапа како би се лакше управљало операцијом. ЕУ на овај начин обезбеђује савремено опрамање афричких организација за ефективније деловање на терену.

Механизам раног одговора

Механизам раног одговора је формиран 2009. године како би се АМИ учинио још флексибилнијим, и како би се пре свега АУ и односне регионалне организације припремиле за одговор на конфликтне ситуације у што скоријим фазама. Сврха установљеног Механизма је да се мобилишу средства за прве фазе акције која би за циљ имала превенцију, управљање и решавање конфликтне ситуације. Та прва фаза се односи на припреме у циљу доношења одлука и планирања операције или покретање процеса медијације. Од свог формирања од 2014. године овај Механизам је покренут у више од 20 случајева који су се односили на медијацију, људска права или покретање операција подршке миру.

Развој ЗБОП

– основни чиниоци политичког и историјског развоја ЗБОП, правци, смернице, закономерности -

Развој заједничке безбедносне и одбрамбене политике могуће је поделити у три основне фазе. Основни критеријум тројне деобе представља достигнути ниво интеграције држава чланица ЕУ које у њој учествују. Тако се **првом фазом** могу означити године у којима Европске заједнице трагају за својим безбедносним идентитетом и које су обележене неуспехом у оснивању Европске одбрамбене заједнице и свим последицама које ће такав неуспех произвести све до окончања Хладног рата. **Другом фазом** могуће је означити период од окончања Хладног рата и почетка трагања за постхладноратовском улогом ЕУ у међународној, али пре свега трансатлантској безбедносној архитектури. Коначно **трећом фазом** можемо сматрати период након нормативног устројавања најпре Европске безбедносне и одбрамбене политике, доношењем Уговора из Амстердама, а потом и конципирањем Заједничке безбедносне и одбрамбене политике усвајањем Лисабонског споразума. С обзиром Лисабонски споразум уводи новине које би својом потпуном применом могле да воде већем степену интеграције могућа је да основе безбедносне политике створене овим Споразумом отворе врата четвртој фази у развоју ЗБОП.

Прва фаза 1951-1990. година

Околности у Европи након другог светског рата које ће утицати на европску интеграцију у домену одбране

Да ли смо у стању сами да се одбранимо од напада споља, питање у које ће Европљани бити загледани трагајући за одговором остаће доминантно у различитим формама и облацима до данашњег дана. Као што је било значајно у току Другог светског рата, биће и у току Хладног рата. Током другог светског рата

један од преломних тренутака представљао је напад Немачке на САД који ће до тада самоизоливану силу увести у рат, а Европљанима унапредити одбрану све до коначне победе маја 1945. године. Хладни рат је реактуелизовао ово питање. Могу ли се Европљани одбранили у случају напада Совјетског савеза³⁵⁰.

Предуслови за почетак Хладног рата настају након конференције одржане на Јалти. Тада постигнута подела интересних сфера уместо да пружи смернице савезницима како да се понашају у случају сусрета на фронту на тачно одређеним линијама разграничења довела је до постратне поделе интересних политичких сфера. Поделом на ове сфере успостављена је хегемонија две државе и две суперсиле, Сједињених америчких држава и Савеза Совјетских Социјалистичких Република.

Истовремено године које ће уследити након окончања другог светског рата означиле крај одлучујућег утицаја европских држава чак и на свом континенту. За Европљане свет постаје много тешње место за живот. Две највеће победничке силе у Европи, Француска и Велика Британија почињу да се повлаче пред очигледном надмоћи Сједињених држава. Вакум који за собом остављају донедавно две империје Француска и Велика Британија попуњава нарастајући млађи брат САД. Неће још дуго трајати самозаваравање Британаца да су још увек велика сила, али ће постојати покушаји да се такав имиџ очува. Један од таквих покушаја је и говор Винстона Черчила на Универзитету у Цириху. Позивајући на стварање Сједињених Европских Држава у које ни сам није дубоко веровао³⁵¹ једним делом је представљао покушај враћања Британије и Черчила на сцену. Са друге, практичне стране, овај говор је отворио врата Европском покрету окупљеном око Жана Монеа за јачањем идеје европске интеграције. **Занимљиво је да је две године касније настала прва европска међународна организација која сугерише продубљивање европске интеграције, а која је највећим делом била безбедносног и одбрамбеног карактера. Бриселским споразумом из 1948. године о економској, социјалној и културној сарадњи, државе Бенелукса, Француска, Холандија и Британија**

³⁵⁰ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 20.

³⁵¹ Дезмон Динан, Мењање Европе, Службени гласник, 2010, страна 31

стварају по својој политичкој суштини антинемачки савез³⁵². Стварање овог савеза испоставиће се представља врхунац спремности Британаца да уђу у темељнију безбедносну интеграцију са европским државама све до краја двадесетог века.

Стварање НАТО и потискивање европске (ЕУ/ЕЗ) безбедносне и одбрамбене интеграције у други план.

Неспремност Британаца да се лидерством заузму за продубљивање европске интеграције покушаће да искористе Французи. Иницијативе међу којима има и оних који ће представљати прекретницу за процес европске безбедносне интеграције Французи ће представити током наредне декаде. Највећи недостатак ових покушаја је испоставиће се био у непресушном страху од поновног наоружавања и јачања Немачке³⁵³. Томе у прилог говори и Споразум из Данкирка³⁵⁴ који су потписали Француска и Британија у настојању да обуздају Немачку у случају нарастања њене моћи и утицаја. Затворени и загледани свака држава у себе, а Француска у Немачку, Европљани су практично закључали сваку шансу да се сарадњом у првим годинама након другог светског рата дође до основних постулата заједничке европске одбране. Док су Европљани контемплирали свако своје снове озбиљни проблеми у зиму 1947. године су били на вратима. Сами нису могли да се носе са тим проблемима. Реч је о Берлинској кризи и нарастајућој претњи која је долазила са Истока. Прва Берлинска криза догодила се у јуну 1948. године. Очигледно се поновио усуд да услед озбиљних претњи или напада споља Европљани нису спремни самостално да делују у самоодбрани. Без САД тешко је било замислити било какво озбиљније одвраћање. Сходно томе и Берлинска криза је превазиђена активним ангажманом САД, те договором четири силе у Паризу 12. маја 1949. године. Зато многи аутори Берлинску кризу с правом сматрају семеном стварања Северноатлантског савеза, а са овим

³⁵² Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 18

³⁵³ Ибид стр. 18

³⁵⁴ Споразум је потписан 4. марта 1947. и садржи клаузулу о обавезној помоћи у случају оружаног напада. На темељима овог споразума настаће такође антинемачки Бриселски споразум 1948. године.

савезом и повлачења политичког и економског лимеса у Европи³⁵⁵. То што је Западни Берлин остао вредносно, економски и политички на западу, а територијом дубоко као енклава на Истоку у наредне четири деценије је по трећи пут у савременој европској историји односно у последњих осам деценија држало отвореним немачко питање. Какво је место и улога Немачке и какви су њени односи са важним државама ставиће у средиште најпре разлоге настанка НАТО с једне и Варшавског уговора са друге стране, а потом и постојања Хладног рата уопште.³⁵⁶

Свесни да је нека врста савеза у безбедносним питањима неопходна и да је учешће САД безбедносна и политичка неминовност Британци са својим секретаром за спољне послове Бевином најпре информишу Доњи дом британског парламента, а потом предлажу потенцијалним савезницима надградњу Споразума из Данкирка. Јасно је било да је Британцима, а догађаји око Берлина то потврђују, неопходно чвршће везивање САД у одбрани Западне Европе како од претње са Истока, тако и од евентуално брзог опоравка Немачке. Свесне позиције у којој би се нашле, САД се радије опредељују за вођство организацијом коју би највећим делом саме сачиниле. Зато Вашингтон одбија чланство у ономе што ће се касније назвати Западном унијом. **Можда на први поглед ова одлука изгледа маргинално, али је рудимент одлуке која ће имати историјске консеквенце. Наиме одбијање Бевиновог предлога утемељиће оквире каснијих подела између НАТО и ЕУ оријентисаних аспеката европске безбедности. Евидентно је да су ове поделе и данас присутне**³⁵⁷.

Француска, Белгија, Холандија, Луксембург и УК састаће се у Бриселу од 4. до 12. марта 1948. године како би расправљали о оснивању Западне уније. У споразуму који је назван Бриселски уговор о економској, социјалној, културној сарадњи и колективној самоодбрани настаће прва западноевропска организација безбедносног карактера, али и организација која ће посејати семе раздора унутар трансатлантског блока. Други назив за Западну унију је био Организација бриселског споразума

³⁵⁵ Lawrence S. Kaplan, NATO 1948: The Birth of the Transatlantic Alliance, Rowman and Littlefield, 2007, стр. 108-110

³⁵⁶ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 19

³⁵⁷ Ибид стр. 26

(Brussels Treaty Organization)³⁵⁸. Ова организација је представљала организацију заједничке одбране и војне помоћи засноване на члану IV Бриселског споразума:

“If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power.”

Више од економског, војног и политичког савеза Западна унија је била регионална организација у смислу главе VIII Повеље УН која је служила обуздавању немачког војног јачања, али и совјетске агресије³⁵⁹. Важно је истаћи да Бевин и остали иницијатори овог савеза нису имали за циљ формирање наднационалне међународне организације већ типичне међународне организације засноване на међувладиној сарадњи³⁶⁰.

На формирање НАТО утицала је и ситуација на политичкој сцени САД. Наиме постојале су три струје у САД, а самим тим и три предлога решења за европску безбедност. Прва да се САД пруже гаранције Западној унији, али без мешања у европске послове, други да се искористе УН и трећи да се безбедност Европе заснива формалном споразуму³⁶¹. Занимљиво да је један од највећих присталица изолационизма САД пре Другог светског рата сенатор Артур Вандерберг³⁶² иницирао резолуцију Сената којом би се тежило да САД постану центар регионалних безбедносних аранжмана који су контратежа совјетском експанзионизму како га дефинишу Џорџ Кенан и Хари Труман и која ће постати саставни део политике одвраћања. Предлог је представља компромис поменуте три различите визије и опције. Са првим јавним предлогом ће изаћи канадски премијер Луј Сан Лорен³⁶³.

³⁵⁸ Martin Trybus, *European Union Law And Defence Integration*, Modern studies in European law, Hart Publishing, 2005, стр. 16

³⁵⁹ Ибид, стр. 17

³⁶⁰ Martin Dedman *The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration*, Routledge, 2010, стр. 34

³⁶¹ Hall Gardner, *American Global Strategy and the 'War on Terrorism'*, Ashgate Publishing,

³⁶² Joseph Smith, Simon Davis, *The A to Z of the Cold War*, Scarecrow Press, 2005, стр. 283

³⁶³ Graeme P. Herd, John Kriendler, *Understanding NATO in the 21st Century: Alliance Strategies, Security and Global Governance*, Routledge, 2013, стр.17

Иницираће стварање регионалне безбедносне организације коју би чиниле САД, Канада и западноевропске државе изузев Западне Немачке. Основни циљ организације ће бити управо у стварању контратеже совјетској претњи са истока. Иступање канадског премијера представљаће прво јавноступање које ће уз Берлинску кризу креирати политичку атмосферу погодну за стварање војно-политичке алијансе. Берлинска криза ће само убрзати процес оснивања НАТО, а то ће и бити озваничено јавним позивом Харија Трумана да се Вандербергова резолуција учини САД законом. Након ове Труманове иницијативе 6. јула 1948. године почели су разговори о формирању НАТО. На разговоре су осим САД и Канаде позване чланице Западне уније (Бриселски споразум)³⁶⁴. Француска је наставила да изражава бојазан да би чак и овакве одлуке западних савезника у настајању могле довести до јачања Немачке на војном плану. До краја године разговори о закључивању Уговора о северноатлантском савезу су напредовали. Поред чланица Западне уније, САД и Канаде позив да приступе савезу биће упућен Норвешкој, Исланду, Данској, Португалу, Италији и Ирској. Све државе осим Ирске прихватају позив.

Неће много проћи а текст нацрта Споразума о северноатлантском савезу ће бити јавно обелодањен. У средишту споразума је тзв члан о три мускетара - сви за једног један за све. У њему се истиче да ће се напад на једну сматрати нападом на све чланице савеза. Формулација гласи: *„Уговорне стране су се споразумеле да ће се оружани напад на једну или више чланица савеза у Европи или Северној Америци сматрати нападом на све чланице и сходно томе су се договориле да уколико се такав напад догоди у реализацији права на индивидуалну или колективну самоодбрану признатом у Повељи УН, помоћи ће страни или странама које су нападнуте предузимањем појединачно или са другим уговорним странама све неопходне акције укључујући и употребу оружане силе како би се успоставила или одржала безбедност северноатлантског простора“*. Прве реакције из Москве су биле осуђујуће. СССР је настанак НАТО третирао као кршење Повеље УН али и договора са конференције четири министра спољни послова пре свега јер је из креирања договора искључена Москва. Споразум којим је основан НАТО је потписан 4. априла 1949. у Вашингтону.

³⁶⁴ Недуго након што је Резолуција усвојена у америчком Сенату 11. јуна 1948. године државе окупљене око Бриселског споразума подржаће позиције на којима ће бити заснован НАТО.

За француски Ле Монд НАТО ће бити организација која треба да послужи пре свега за поновно наоружавање Немачке³⁶⁵. Неће проћи ни три месеца, а Конрад Аденауер ће се обратити француском министру спољних послова Шуману писмом, жалећи се на француско континуирано саботирање немачке индустрије и инфраструктуре захтевима за ратном одштетом. На Француску политику Аденауер се жалио и Британцима и Американцима.³⁶⁶ Недуго након гласног Аденауеровог наступа савезници ће укључујући и Француску одлучити да се мора зауставити разградња немачке привреде ослобађањем притиска ратне одштете.

Убрзо ће и Војни комитет Западне уније сазвати састанак у Лондону како би се расправљало о позицији Западне уније унутар Северноатлантског блока и оквирима деловања унутар НАТО. Комитет ће усвојити препоруку да се Западна унија *de facto* стави под окриље НАТО зарад вођења јединствене политике. НАТО ће прихватити одлуку Западне уније и у потпуности преузети одговорност за заједничку одбрану у Европи³⁶⁷.

Маршалов план. Немачко питање није било само војно и политичко питање већ и економско. На конференцији која је одржана од априла до јула 1946. године у Паризу тзв конференција четири силе совјетски министар спољних послова Молотов ће предложити уједињење Немачке и стварање јаке индустријске базе, али тек након што Немци отплате ратну одштету. САД предлажу уједињење окупационих зона у економски систем који би био под утицајем САД. На такву идеју симптоматично је пристају само Британци. До овог уједињења долази под називом БИ зона³⁶⁸.

Настанак БИ зоне не треба занемарити и треба га посматрати у светлу стварања Западне Немачке, али и рађајућег Маршаловог плана, као једну од првих карика у ланцу изградње западноевропског поретка заснованог на тржишној економији, демократији и заједничкој одбрани.

³⁶⁵ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 31

³⁶⁶ Ибид. стр. 32

³⁶⁷ Jolyon Howorth, European Security and Defence, The Ultimate Chalange, Chailot Paper 43, Institute for Security Studies, Paris, 2000, стр. 3

³⁶⁸ Занимљиво је да ће се Французи прикључити тек 8. априла 1949. Године или четири дана након формирања НАТО. Уједињењем три окупационе зоне настаће Савезна Република Немачка.

Маршалов план обзнанио је 5. јуна 1947. године Џорџ Маршал државни секретар САД. Програм Европске обнове како је назван почео је да се спроводи након што је потврђен у Конгресу и након потписа тадашњег председника САД Харија Трумана чиме је постао законом САД. У плану је предвиђено 13 милијарди долара економске и техничке помоћи европским државама за четири буџетске године. Ова количина помоћи еквивалентна је помоћи од 130 милијарди долара уколико би се рачунало према вредности новца из 2007. године³⁶⁹. За потребе спровођења Маршаловог плана на оснивачкој конференцији у Паризу настала је Организација за европску економску сарадњу, *ОЕЕС*. Случајно или не управо ће ова организација на крају хладног рата прерасти у клуб резервисан за најразвијеније европске државе, док ће критеријум формирања функционалне тржишне економије способне да одоли изазовима конкуренције постати услов за чланство у ЕУ управо за државе које су припадале Источном блоку и нису биле кориснице Маршаловог плана.

Маршалов план иако није био пресудан за формирање европских заједница одиграо је веома значајну улогу у процесу европске интеграције. План представља очигледан пример како се интереси САД са једне и подељени интереси европских држава са друге стране могу сви заједно помирити зарад остварења интереса свих ових држава појединачно по моделу *one size fits all*. Говорећи о интересима свих ових актера појединачно било је јасно да је за САД изнад свега било важно да се политички онемогући клизање политичких система што већег броја држава у комунизам. Будући да је Европа након другог светског рата била разорена и сиромашна екстремне левичарске идеје су деловале као опијум. То потврђује јачање комунистичких покрета у Француској, Грчкој, Италији и УК. Са друге стране економски интерес САД је био да се у мери у којој је то могуће спречи рецесија америчке економије услед немогућности апсорпције америчке робе у Европи која је у том периоду била економски дезинтегрисана и у којој је владао протекционизам великог броја малих, али суверених држава. Због свега тога је интерес САД који је стајао иза формуле Маршаловог плана био пре свега да се цементира и прошири

³⁶⁹ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр.11

тржиште засновано на принципима либералне економије и конкуренције³⁷⁰. Још ужи интерес је био да се обезбеди извозно тржиште за робу пореклом из САД. Што се политичких циљева тиче Маршалов план је био наличје Труманове доктрине, без обзира што је првобитно понуђен и државама источног блока након њиховог одбијања корисници помоћи могле да буду државе које су се нашле изван сфере совјетског утицаја и комунизма³⁷¹. Тадашња Југославија као прималац позамашне америчке помоћи је била случај *sui generis*.

Што се проблема апсорпције америчке робе тиче овај проблем је своје лице имао феномену који је назван доларским јазом. Наиме, све већа потреба за капиталом из САД свела је девизне резерве европских држава у доларима на минимум. Да би се платила роба из САД недостајало је свежег новца у америчкој валути. Маршалов план је послужио да се покрије доларски јаз, а државе код којих је доларски јаз био најдубљи, попут Британије, свесно је гурао у процес европске интеграције, не би ли се ојачало домаће тржиште интеграцијом у шире, европско. У томе је вероватно његов највећи допринос³⁷². Такође оно што се може сматрати доприносом Маршаловог плана европској интеграцији јесте инсистирање САД на заједничком плану коришћења средстава помоћи, кроз систем закључивања уговора са корисницима помоћи и обавезу међусобне сарадње у трговини смањивањем царинских и других баријера у трговини³⁷³. Ипак и поред чињенице да се инсистирало на формирању јединственог тржишта за шта је сарадња у оквиру *ОЕЕС* на прављењу заједничког плана употребе Маршаловог плана суверенизам у Британији и протекционизам у Француској онемогућиће остваривање ове идеје за пуне четири деценије, а стварање зоне слободне трговине почеће од 1.јануара 1958. године. Са друге стране Атлантика и поред чињенице да је за Маршалов план било тешко добити политичку подршку у

³⁷⁰ Staab, Andreas. European Union Explained : Institutions, Actors, Global Impact, Bloomington, IN, USA: Indiana University Press, 2008. стр. 7

³⁷¹ Martin Mccauley Origins of the Cold War 1941-49: Revised 3rd Edition, Routledge, 2008, стр. 91

³⁷² Greg Behrman, The Most Noble Adventure: The Marshall Plan and the Time When America Helped Save Europe, Simon and Schuster, 2007, стр. 254

³⁷³ The Marshall Plan and How It Works вид. стр. 8:

http://marshallfoundation.org/library/wp-content/uploads/sites/16/2014/06/The_Marshall_Plan_and_How_It_Works.pdf

Конгресу овај искорак за САД представљао велики повратак ове државе у Европу, дефинитивни крај изолационизма и тријумф њене спољне политике³⁷⁴.

Европска одбрамбена заједница у контексту европске интеграције

Европску интеграцију у шестој деценији прошлог века обележиће неуспешан покушај оснивања Европске одбрамбене заједнице, али и чак три успешна покушаја продубљења интеграције оснивањем Европске заједнице за угаљ и челик, а нешто касније и Европске економске, те Европске заједнице за атомску енергију. Многи ће за Европску заједницу за угаљ и челик (ЕЗУЧ) рећи да није било мањег безбедносног подухвата, ни пројекта који је у већој мери допринео безбедности у деценијама које ће доћи. ЕЗУЧ је чини се ставила тачку на вишевековне сукобе у Европи без много помпе, без великих церемонија и мировних конференција и још сложенијих мировних уговора³⁷⁵.

Бојазан од поновног наоружања Немачке, политичка реалност француског окружења, а можда и визија одговорног политичког естаблишмента Француске узроковаће обзнањивањем још једне иницијативе. Наиме под већ поменутиим притиском САД и УК, тачније Ачесона и Бевина, услед бојазни да ће поновно понижење Немачке и разградња њених индустријских капацитета због отплате ратне штете довести до грешака које су се догодиле након Првог светског рата и које су узроковале Други светски рат, Французи ће изаћи са предлогом решења. Предлог ће представити Анре Филип, близак колега Робера Шумана и представиће на Француској Националној скупштини. У нешто мало правног знања и доста политичке воље стаће решења за вековне сукобе Француза и Немаца, око рудама богатих области Рура и Сара. Питање ратне одштете ће постати сувишно, а компромисом неће бити понижених. Формулу успеха садржана је у предлогу Уговора о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик³⁷⁶. Нажалост, испоставиће се да је једини прави

³⁷⁴ Günter Bischof, Anton Pelinka, Dieter Stiefel, *The Marshall Plan in Austria*, Transaction Publishers, 2000, стр. 236

³⁷⁵ Дезмон Динан, *Све ближа Унија*, Службени гласник, 2009, стр. 47

³⁷⁶ Martin Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945-2008, A History of European Integration*, Routledge, 2009, стр. 64

допринос Европских заједница и континенталног дела Европе европској безбедности управо у настанку Европске заједнице за угаљ и челик. Без много помпе и закључивања грандиозних међународних мировних уговора настаће организација која ће трајно решити основе немачко француског спора над ресурсима у Европи и која ће сведоци смо деценијама осигурати трајни мир у Европи.

Цитат: „*This was no grand settlement in the manner of Westphalia of Versailles. The agreement to create a heavy industry pool changed no borders, created no new military alliances, and reduced only a few commercial and financial barriers. It did not even end the occupation of the Federal Republic of Germany. By resolving the coal and steel conflicts that had stood between France and Germany since World War II, it did, however, remove the main obstacle to and economic partnership between the two nations*”³⁷⁷.

Док је оснивањем ЕЗУЧ извесно постигнут значајан безбедносни искорак и поред чињенице што ова заједница није била безбедносног или одбрамбеног карактера, судбина безбедносне и одбрамбене интеграције решавана је у годинама које ће доћи. На таласу политичког успеха који је резултирао оснивањем ЕЗУЧ покренуће се идеја за оснивањем по карактеру идентичне организације само у домену одбране. Реч је о Европској одбрамбеној заједници. Политичке, али и војне околности у којима је ова иницијатива покренута заједно са њеним каснијим неуспехом одредиће смер, садржај и кључне актере безбедносне интеграције у Европи практично до данашњег дана.

Педесетих година ситуација у Европи је далеко од идеалне. Свака од сила победница би да потврди и ојача свој утицај, поражени би да не буду понижени, а пред европском политиком се отвара све већи број питања на које треба дати одговоре. Врло брзо ће постати јасно да примат у односу на све приоритете има јачање спремности за одвраћање социјалистичког лагера којег је у Европи предводио СССР.

Како би Европа могла у кратком року да изгледа у случају сукоба те 1950. године многе је подсетио рат на Корејском полуострву. Исправна логика којом су вођене западноевропске престонице је била ако је могућа инвазија Северне на Јужну

³⁷⁷ John Gillingham, *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*, Cambridge University Press, June 2004, str. 297 i 298

Кореју зашто сличан сценарио не би могао да се догоди из правца Источне Немачке ка Западној. Од тог тренутка за многе, а нарочито за САД наоружавање немачке постаје неопходност како због потребе за људством у Кореји, тако и због способности Немаца да се сами бране у случају инвазије. Хари Труман јасно поручује Европљанима да очекује да са њима подели учешће у евидентној глобалној конфронтацији са Источним блоком³⁷⁸. Томе у прилог иде и опадање америчке нуклеарне надмоћи у односу на СССР. СССР је извршио прве пробе атомске бомбе 1949. године, али до 1955. године и развоја авиона Тупољев није имао развијене преносне системе за нуклеарно наоружање³⁷⁹. Политичке иницијативе за поновно наоружање Немачке покренуће се у оквиру НАТО и то уз водећу улогу председавајућег Савета у формату сталних представника, амбасадора Чарлса Спофорда, иначе представника САД. Неколико месеци касније амбасадор Спофорд ће припремити план који ће по свом аутору добити и име³⁸⁰.

Занимљиво је да се у том тренутку наоружавању Немачке поред Француза противе и Британци познати као стожер атлантске политике у Европи. Отуда не чуди што ће гласници противљења наоружавању Немачке позивати на другачије решење односно на стварање Европске армије и постављење европског министра војног. Тако ће Черчил пред Саветом Европе позвати на стварање Европске армије. Савет Европе ће отићи и корак даље усвајањем тзв Стразбуршке резолуције 11. августа 1950. године у којој позива на стварање европске армије и заједничке одбране под политичким окриљем Уједињене Европе.

Ипак сви ови гласови и иницијативе неће зауставити САД у тежњи да се Немачка војно ојача. Такву позицију ће темељити Дин Ачесон државни секретар, а већ 26. септембра 1950. ће Северноатлантски савет подржати идеју стварања јединствене интегрисане команде НАТО у Европи. О сваком евентуалном доприносу Немачке договорено је да се расправља на седници Савета за одбрану која је била планирана за 28. октобар исте године. То ће за Французе бити знак да морају

³⁷⁸ Andreas Staab, *European Union Explained : Institutions, Actors, Global Impact*, Indiana University Press, December 2008, str. 130

³⁷⁹ Martin Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945-2008, A History of European Integration*, Routledge, 2009, стр. 62

³⁸⁰ Martin Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945-2008, A History of European Integration*, Routledge, 2010, стр. 71

активније да делују уколико желе да обуздају или утичу на јачање и обликовање немачке војне силе³⁸¹. Изашли су са предлогом **Плевеновог плана**. Тим који је израдио концепт развоја Европске заједнице за угаљ и челик разрадио је модел Европске одбрамбене заједнице. Французи Плевеновим планом остају непомирљиво против стварања немачке војске, немачке војне команде и генералштаба. Немачко наоружавање је могуће једино под окриљем наднационалне команде и организације која ће бити задужена за заједничке набавке наоружања и војне опреме, а све по узору на ЕЗУЧ и Високу власт.³⁸² Французи ће Плевенов план представити на Савету НАТО за одбрану 28.октобра 1950.

Америчка позиција и одговор на Плевенов план постају јасни недуго након његовог објављивања. У тој позицији недвосмислено се каже да криза изазвана ратом у Кореји има сваки примат у односу на несугласице око наоружавања Немачке. Аутор америчке позиције, амбасадор Чарлс Спофорд износи детаље о позиционирању Западне Немачке међу савезничким државама³⁸³. **Спофордов план** предвиђа да Западна Немачка³⁸⁴:

1. постаје чланица НАТО,
2. да њене трупе не могу превазићи 20 одсто укупног броја снага чланица НАТО
3. инсистира на формирању немачких јединица уз одређене гаранције европским савезницима:
 - стационарање ових јединица у Немачкој без права на формирање ГШ или националне армије.
 - није им дозвољено формирање оклопних јединица или поседовање АБХ наоружања
 - могу поседовати лимитиран број ваздухопловних и морнаричких снага

³⁸¹ Martin Dedman, The Origins and Development of the European Union 1945-2008, A History of European Integration, Routledge, 2009, стр. 65

³⁸² Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 28

³⁸³ Martin Dedman, The Origins and Development of the European Union 1945-2008, A History of European Integration, Routledge, 2009, стр. 66

³⁸⁴ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 29

Британци ће направити још један заокрет у својој политици према Немачкој. Прихватиће америчку позицију из Спофордског плана који ће средином децембра 1950. године усвојити и Советноатлантски савет (НАС).

Јануара 1951. године биће одржана конференција у Петерсбергу близу Бона. Ова конференција ће означити врхунац немачких стремљења да јој се обезбеди **једнак третман** са осталим државама Западне Европе како би се активно укључила у планове за одбрану Европе у случају совјетске инвазије. Неколико месеци касније ова конференција ће доживети неуспех управо због инсистирања Немаца на једнаком третману са западноевропским силама. Чини се да је још значајнији разлог неуспеху ове конференције у препоруци да Немачка формира дванаест дивизија подржаних артиљеријским и оклопним снагама, лаким морнаричким и тактичким ваздухопловним снагама³⁸⁵. Поменути војни капацитети били би де факто на располагању НАТО. Овакав аранжман ће наравно блокирати Французи, чиме је било извесно да такав план бар за неко време неће моћи се спроведе кроз НАТО. Овим је и конференција у Петерсбергу доживела неуспех.

Само месец дана од почетка конференције у Петерсбергу, у Паризу почиње конференција о стварању Европске одбрамбене заједнице. Истине ради тачан назив конференције је Конференција за организацију Европске армије (*Conférence pour l'Organisation de l'Armée Européenne*) али је по садржају предвиђала настанак још једне међународне организације наднационалног карактера по узору на ЕЗУЧ. У раду конференције учествује пет држава, Француска, Немачка, Италија, Белгија и Луксембург. Као посматрачи појављују се Канада, Данска, Холандија, Норвешка и САД. Са променом Владе у Хагу Холандија ће се придружити петорици у настојањима да се формира Европска војска. Француска је водила конференцију у процедуралном, али у великој мери и у политичком смислу³⁸⁶. Један од кључних услова за успех конференције биће евентуално учешће Велике Британије у Европској одбрамбеној заједници, испоставиће се и за успех саме Европске одбрамбене заједнице. Иако ће се под притиском САД, након неуспеха конференције у Петерсбергу, Британци

³⁸⁵ Robert Beisner, Dean Acheson: A Life in the Cold War, Oxford University Press, 2009

³⁸⁶ Riccardo Fiorentini, Guido Montani The European Union and Supranational Political Economy, Routledge, 2015, стр. 33

укључити у договоре о формирању Европске војске слањем једног официра у Париз врло брзо ће обелоданити изјавом Ентонија Идна, министра спољних послова, да Британија неће учествовати у саставу Европске армије. Још сликовитије је објаснио зашто Британија не може бити део европске федерације укључујући и европску армију. Према Идну Уједињено краљевство је део много шире заједнице која се протеже широм света и преко више океана. Уколико би пристала на европску федерацију била би сведена на неколико милиона становника и усамљено острво на периферији Европе³⁸⁷. Са много мање потешкоћа у Паризу ће 18.априла 1951. године бити потписан Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик.

За то време Војни комитет као радно тело Париске конференције успева да дефинише структуру, бројност и командни ланац Европске армије. Занимљиво је да је у конципирању састава и нивоа јединица Француска инсистирала да се у случају Немачке избегне реч дивизија и уведе реч пук - *groupment*. Састав Европске војске је по плану требало да буде мултинационалан све до нивоа вода (око 35 војника). По својој суштини и позицији Немачке у свим дотадашњим војно-одбрамбеним иницијативама³⁸⁸. Плевенов план је предвиђао да половину Европске армије чини француски контигент. Спофордодов план је предвиђао да немачки војни контигент у НАТОу за Европу чини једну петину, а у Европској одбрамбеној заједници једну трећину.

У последњем покушају да приволе Британце на учешће Француски министар спољних послова припрема тзв Нови Шуманов план по узору на структуру координације која веома подсећа на Британски комонвелт. Иако је у овом предлогу Европска одбрамбена заједница имала структуру политичке контроле попут Комонвелта након посете Паризу, 22. новембра 1951. године Черчил ће дефинитивно изјавити да Британија неће приступити овој заједници³⁸⁹, али ће најтешње могуће са њом сарађивати. У Паризу се шесторица договарају да Борд Комисије од девет чланова надгледа рад будуће Европске одбрамбене заједнице (ЕОЗ).

³⁸⁷ Trevor C. Salmon, Alistair J. K. Shepherd, *Toward a European Army: A Military Power in the Making?*, Lynne Rienner Publishers, 2003, стр. 32

³⁸⁸ Martin Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945-2008, A History of European Integration*, Routledge, 2009, стр. 71

³⁸⁹ Robert Bideleux, Professor Richard Taylor, *European Integration and Disintegration: East and West*, Routledge, 1996, стр. 42

Уследиће период испитивања снага након Британског не. Аденауер ће покушати да постави услов да ће Западна Немачка постати чланица ЕОЗ уколико јој се одобри чланство у НАТО. У фебруару 1952. године Бундестаг ће усвојити резолуцијом којом чланство у ЕОЗ условљава моменталним прекидом окупације Западне Немачке.

Током Лондонске конференције министара спољних послова држава савезница која је одржана од 17. до 19. фебруара 1952. године постављају се темељи односа САД и Велике Британије према ЕОЗ, као и међусобног односа НАТО и ЕОЗ. Већ тада се јасно потврђује да је питање безбедности у Западној Европи неодвојиво од питања евроатлантске безбедности. НАТО и ЕОЗ могу бити посебне међународне организације, али део истог безбедносног система, тј безбедносног оквира НАТО³⁹⁰. За војни део плана одбране још важније је како би овај систем функционисао у случају напада. Одговор на ово питање даће заменици чланова *North-atlantic Council* (НАС) у свом извештају³⁹¹ који је припремљен након Лондонске конференције, а на основу расправа које су вођене на овој конференцији у трипартитном и квадрипартитном формату³⁹². Извештај ће заправо потврдити одредбу садржану у нацрту Уговора о оснивању Европске одбрамбене заједнице. Прецизније говорећи чланом 18. Нацрта уговора о оснивању Европске одбрамбене заједнице Европска војска, односно Европске одбрамбене снаге како се у овом уговору називају, стављају се под команду Команданта снага НАТО за Европу (Supreme Allied Commander Europe - SACEUR)³⁹³. SACEUR је задужен за достизање пуне оперативне способности ових снага након чега исте могу бити укључене у интегрисану команду одбране од евентуалних претњи агресијом са Истока.

Да САД и западноевропски савезници ништа нису препуштали случају говори и перманентно јачање војних капацитета НАТО. Кратки временски рокови нису остављали луксуза за удовољавање сваком појединачном националном интересу. То је сликовито описао Ханс Шпајдел бивши генерал и Аденауеров саветник рекавши да

³⁹⁰ <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, str. 168

³⁹¹ <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v05p1/d168>

³⁹² Трипартитни формат је укључивао министре спољних послова САД, Велике Британије и Француске, Ачесона, Идна и Шумана. Квадрипартитни формат је укључио и канцелара СРН Конрада Аденауера.

³⁹³ <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, str. 171 i 172

уколико се тако настави у Европској армији Баварски војници ће тражити пиво и кобасице, Француски контигент бели хлеб и вино, а италијански шпагете и Кјанти³⁹⁴. Због свега тога је НАТО у току обликовања ЕОЗ увелико радио на јачању оперативних способности (пример Лисабонски циљ способност да се мобилише 96 дивизија до 1954. године³⁹⁵). *Hard power* је у сваком тренутку био под окриљем НАТО и велико је питање да ли би и у којој мери оснивање ЕОЗ променило фактичко стање и војни примат НАТО у односу на аутономну европску организацију у зачетку. Као додатак овој тврдњи може да послужи и изјава првог Генералног секретара НАТО Британца лорда Бруса Исмеја о основном циљу деловања НАТО. Сврха НАТО је "*to keep the Russians out, the Americans in and the Germans down*"³⁹⁶

Што се ЕОЗ тиче нема сумње да је за њен успешан почетак био јако важан начин на који ће Британци и поред Идновог и Черчиловог не, допринети остваривању циљева ове организације. Зато је један од закључака Париске конференције било упућивање позива Британцима да се успостави уговорни однос који би подразумевао војну помоћ (*armed assistance*). Ентони Идн, британски министар спољних послова ће одговорити да нема потребе за таквом одредбом будући дан члан 51 Повеље УН и члан 5 Уговора о Северноатлантском савезу већ садрже такве одредбе³⁹⁷. Уместо тога Британци ће тражити да политичку контролу над ЕОЗ има једна друга међународна владина организација, Савет Европе³⁹⁸. Разлог је њен међувладин карактер. То ће бити наговештај подршке коју ће Британци 1970. године пружити Европској политичкој сарадњи на нивоу европских заједница која ће бити међувладиног карактера. Без обзира на изјаве политичког врха, УК ће нормирати везе са ЕОЗ посредством Меморандума о придруживању УК Европској

³⁹⁴ Robert Beisner, Dean Acheson: A Life in the Cold War, Oxford University Press, 2009

³⁹⁵ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 37

³⁹⁶ David M. Andrews, The Atlantic Alliance Under Stress: US-European Relations after Iraq, Cambridge University Press, 2005, стр. 61

³⁹⁷ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 37

³⁹⁸ Aide-mémoire by the Government of the United Kingdom (19 March 1952) доступан на:

http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a44ac066a1801/d5a7fb5d-d857-4a41-a396-60d765ffeb43/Resources#76fe825f-7afd-4e2f-8321-5f4d3bdba17c_en&overlay

одбрамбеној заједници, а Влада у Лондону ће саопштити да се напад на било коју чланицу ЕОЗ има сматрати нападом на УК³⁹⁹.

Уговор о оснивању Европске одбрамбене заједнице

Без обзира британско одупирање формирању наднационалне одбрамбене организације, Уговор о оснивању Европске одбрамбене заједнице парафираће 9.маја 1952. године у Паризу представници Белгије, Француске, Холандије, Луксембурга, Италије и Западне Немачке. Већ 27.маја исте године у Паризу Уговор ће бити потписан од стране све шесторице. Британија ће предложити успостављање односа придруживања ЕОЗ. Немачка ће својим потписом задобити политичку подршку за преузимање суверенитета над својом територијом.

Члан 1 Уговора о оснивању Европске одбрамбене заједнице дефинише Заједницу као наднационалну организацију у домену одбране:

„The High Contracting Parties, by the present Treaty, institute among themselves a European Defence Community, supranational in character, comprising common institutions, Common Armed Forces, and a common budget⁴⁰⁰.“

Потреба за постојањем наднационалне организације и наднационалне команде је неупитна. Постојањем ефективне наднационалне команде једини је гарант и предуслов ефикасности и кохезије армије у кризним и ратним ситуацијама. У случају међувладине команде и међувладине организације ризици да се команда подели по националним шавовима увек постоје, што потврђује иступање Француске 1961. године и Грчке 1981. из војне структуре и команде НАТО⁴⁰¹.

По свом карактеру ЕОЗ је одбрамбена организација, заснована на начелима заједничке одбране и војне помоћи, што се јасно види и члана 2 ставова 3. и 4. Уговора о оснивању ЕОЗ.⁴⁰²

³⁹⁹ Martin Trybus, European Union Law And Defence Integration, Modern studies in European law, Hart Publishing, 2005, стр. 42

⁴⁰⁰ Видети члан 1 Уговора о оснивању ЕОЗ - <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, стр. 167

⁴⁰¹ Martin Trybus, European Union Law And Defence Integration, Modern studies in European law, Hart Publishing, 2005, стр. 24

⁴⁰² Видети члан 1 Уговора о оснивању ЕОЗ - <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, стр. 168

Члан 2

Став 3: "Any armed attack against any of the Member States in Europe or against the European defence forces shall be considered an armed attack on all Member States."

Став 4: „The Member States and the European Defence Forces shall afford to the State or force so attacked all the military and other aid in their power."

Заједница је предвиђала постојање Савета као међувладиног тела претежно законодавних функција⁴⁰³, Заједничке скупштине са ЕЗУЧ чије прецизне функције је требало додатно разрадити, Суда правде задуженог за судску контролу и Комесаријата као наднационалног органа Заједнице. Приметно је да би у одређеној мери постојао паралелизам институција са ЕЗУЧ⁴⁰⁴. У паралелизму четири институције две би биле заједничке обема заједницама и то Суд и Заједничка скупштина. Заједнички двема заједницама је и рок важења закључених уговора од педесет година. Другим речима уколико би ЕОЗ 2002. године доживела судбину ЕЗУЧ када је ова заједница престала да постоји, и ЕОЗ би доживела одређени вид трансформације, а одредбе Уговора о њеном оснивању у значајној мери би биле интегрисане у Лисабонски споразум.

Што се Комесаријата⁴⁰⁵ као наднационалног тела заједнице тиче, овај орган је требало да броји девет чланова и било је предвиђено да има надзорну и извршну функцију. Правни акти које би усвајао би биле одлуке које су у целини обавезујуће, препоруке које су обавезујуће у погледу циља и по томе веома сличне директивама ЕУ и мишљења која су необавезујућег карактера. Како је у пракси могла да изгледа подела власти може се видети на примеру мобилизације. Комесаријат је задужен да у консултацијама са државама чланицама припреми детаљне планове мобилизације. Одлуку о мобилизацији доноси Савет, а војску мобилишу надлежне институције држава чланица према споразуму закљученом са Комесаријатом. Територијални

⁴⁰³ Нпр чланом 72 је предвиђено да предлогом препоруке коју има сачинити Комесаријат, Савет одлучује једногласно о трајању војног рока за целокупан регрутни састав Европске војске.

⁴⁰⁴ Josef L. Kunz, Treaty Establishing the European defense Community, The American Journal of International Law, Vol. 47, No.2 april 1953, str. 277

⁴⁰⁵ Видети члан 19 Уговора о оснивању ЕОЗ - <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, стр. 172

ратни распоред мобилисаних снага утврђује Комесаријат у оквирима препорука команданта снага претпочињеног НАТО. Аутономија у одлучивању ЕОЗ о овим питањима је ограничена на могућност одбијања примене ратног распореда у складу са препорукама НАТО искључиво једногласном одлуком Савета.

Суд Европске одбрамбене заједнице као наднационални орган и као инстанца чије се надлежности протежу и у домену ЕЗУЧ би био задужен да се одредбе уговора имају примењивати и тумачити у складу са принципима владавине права. Субјекти који се суду могу обратити су државе и институције Заједнице као стране које су експлицитно наведене у уговору. Суд би имао надлежности да одлучује о жалбама на одлуке институција у поступцима којима се институције могу огласити ненадлежним за доношење тих одлука, потом у поступцима који су процесно правне природе, па чак и свим другим случајевима у којима постоји сумња да је прекршен Уговор или да је постојала злоупотреба положаја. Оно што је овај суд издвајало је што имао основе за вођење поступака из домена кривичне одговорности према додатном правосудном протоколом. Ради се надлежности која би била прецизирана Заједничким кривично-војним закоником, а до чијег доношења се има примењивати поменути протокол⁴⁰⁶. Имајући у виду вишедеценијску праксу Суда правде европских заједница могуће је закључити да би се и из домена надлежности Уговора о оснивању ЕОЗ пред судом могла појављивати и физичка лица.

Надаље било је предвиђено да Европску војску чини регрутни састав и професионални војници⁴⁰⁷ по добровољном принципу. Војска би имала јединствену униформу и ознаке, а основна организациона формација на тактичком нивоу је ранга дивизије, али услед компромиса Француза и Немаца названа је групацијом (*groupment*). Заједница би имала буџет који обухватао средства алоцирана за извршење заједничких програма⁴⁰⁸. Међу значајним програмима би били јединствени програми снабдевања наоружањем и војном опремом, а за припремање планова набавки би био задужен Комесаријат. Овде је важно истаћи да се Европска војска у потпуности ослања на све елементе достигнуте материјалне или оперативне

⁴⁰⁶ Видети члан 61 и 61 бис Уговора о оснивању ЕОЗ - <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, стр. 183

⁴⁰⁷ Видети наслов III Уговора о оснивању ЕОЗ - <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, стр. 184

⁴⁰⁸ Видети наслов IV Уговора о оснивању ЕОЗ - <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, стр. 189

стандардизације у оквиру НАТО⁴⁰⁹. Од тада до данас датира теза да су ЕУ војни стандарди заправо у највећој мери НАТО стандарди.

Формирање Европских одбрамбених снага је значило стављање националних војски у оквиру члана десет Уговора о оснивању ЕОЗ. Овим чланом предвиђене су практично само две мисије националних снага и то прва изван Европе, у државама или несамоуправним територијама у којима чланица ЕОЗ преузима обавезе одбране и друга учешћем мировним мисијама и операцијама под окриљем УН. На својој територији чланица може стационарати снаге искључиво за потребе ротације контингената који су у извршењу неке од претходно поменутих мисија војске. Бројно стање припадника националних оружаних снага коју су на извршењу неке од ових мисија не сме бити такво да може довести у питање учешће те државе у билом ком сегменту Европских одбрамбених снага.

Формирање ЕОЗ актуелизовало је тему демократске и политичке контроле будућих оружаних снага. За европску интеграцију то је била шанса да се све већи број области сарадње стави институционално-политички оквир. Иднов план да то буде Савет Европе⁴¹⁰ међувладина организација није успео. Италијански министар спољних послова Де Гашпери ће предложити Скупштини ЕЗУЧ иначе рудименту данашњег Европског парламента да за политичку контролу буде задужена Европска политичка заједница. Такав чин је био потпуно у складу са његовим федералистичким уверењима⁴¹¹. Скупштина је донела такву одлуку, а улога Европске политичке заједнице би била да повеже и контролише рад ЕЗУЧ и ЕОЗ. Шесторица се на састанку ЕЗУЧ у Луксембургу 10. септембра 1952. године договарају да се припреми нацрт Уговора о оснивању Европске политичке заједнице. Задатак је поверен Скупштини ЕЗУЧ проширеној за број чланова који би имала још увек неоснована Заједничка скупштина са ЕОЗ и којом је председавао бивши министар спољних послова Белгије Пол Анри Спак. Незваничан назив овог тела је био Ад хоц

⁴⁰⁹ Члан 26 Војног протокола који је саставни део Нацрта Уговора о оснивању ЕОЗ

⁴¹⁰ Aide-mémoire by the Government of the United Kingdom (19 March 1952) доступан на:

http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a4ac066a1801/d5a7fb5d-d857-4a41-a396-60d765ffeb43/Resources#76fe825f-7afd-4e2f-8321-5f4d3bdba17c_en&overlay

⁴¹¹ Martin Dedman, The Origins and Development of the European Union 1945-2008, A History of European Integration, Routledge, 2009, стр. 72

скупштина у највећи део посла у оквиру овог тела урадио је Одбор за уставна питања који је предводио немачки делегат Хајнрих фон Brentano⁴¹².

Основна замисао је била да се формира дводома скупштина, коју би чинило Веће народа изабрано на непосредним изборима, и Европски сенат у који се именују представници националних парламената. Оваква скупштина не само да би имала контролу над извршном граном власти, коју су до тог тренутка чинили Комесаријат ЕОЗ и Висока власт ЕЗУЧ, већ би његова основна функција била законодавна. Другим речима Скупштина би преузела дотадашње функције Савета министара ЕЗУЧ. Такође је предложено формирање Извршног савета, који би представљао владу Заједнице, био би одговоран Већу народа, а чијег председника би бирао Европски сенат. Поред осталог нацрт Уговора је предвиђао оснивање Суда правде и Економско-социјалног комитета. За несумњиво федералистички карактер Европске политичке заједнице била је потребна политичка воља све шесторице. За Холанђане је то значило да се њихов глас може придобити уколико Заједница буде имала и економски карактер. Управо тако нешто је предложио холандски министар спољних послова *Jan Willem Beyen*, инсистирајући на формирању јединственог тржишта којим би се роба кретала слободно и уз надзор наднационалне организације. За многе државе овај предлог је био у том тренутку ризикант, због тешкоћа да се одрекну протекционистичке традиције. Ад хок скупштина ЕЗУЧ готово једногласно 10. марта 1953. године постиже договор о оснивању Европске политичке заједнице као инструмента политичке контроле над ЕОЗ.⁴¹³ Од тог дана било је јасно да судбина Европске политичке заједнице зависи од успеха у оснивању ЕОЗ.

Крах планова о оснивању Европске одбрамбене заједнице

Критиком француских социјалиста Европске одбрамбене заједнице почиње да се јавља бојазан да ЕОЗ неће бити прихваћена. Не само критика француских социјалиста који су од самог почетка били против ЕОЗ, низ политичких и међународних околности није ишао на руку неопходној политичкој подршци за ратификацију Уговора о оснивању ЕОЗ. Међу њима су бојазан Француза да ће услед

⁴¹² <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/8b63810a-e5bd-4979-9d27-9a21c056fc8d/en>

⁴¹³ Ибид, стр. 2

смањивања броја групација у ЕОЗ због начина одлучивања у Савету ЕОЗ који се базира на бројности групација, изгубити пресудан утицај у будућој организацији. Такође Стаљинова смрт 1953. године и мирно решење сукоба на корејском полуострву деактуелизовали су питање што хитније формирање снага за одвраћање Совјета у случају напада⁴¹⁴.

Аденауер ће у страху да ЕОЗ неће бити прихваћена истаћи неопходност заједничке европске спољне политике уз тврдњу да ће заједничка одбрана без заједничке спољне политике неделотворна и дезоријентисана. Крајем децембра 1952. године пашће француска влада управо око питања ЕОЗ.

Колико је у тим данима Сједињеним Државама значило да Европа заједно са Немачком војно ојача најбоље се може закључити из изјаве америчког државног секретара Џона Фостера Даласа. Далес је изјавио да ће НАТО боловати од системске слабости без Немачке и ЕОЗ. Зато ће у једном тренутку САД условити наставак војне помоћи Европи ратификацијом Уговора о оснивању ЕОЗ⁴¹⁵.

Немачки Бундестаг ће 15.марта '53 бити први парламент који је ратификовао Уговор о ЕОЗ. Французи не само да настављају да оклевају, већ је створена политичка клима у којој је јако тешко прихватити формирање ЕОЗ. У Влади седе противници њеног формирања⁴¹⁶, а министар спољних послова Анре Бидо вероватно вођен ставом и страхом значајног броја посланика од поновног наоружања Немачке изјављује да Француска неће ратификовати уговор све док не буде видела озбиљнији покушај на релацији Исток - Запад у решавању немачког питања⁴¹⁷. Ни у Италији ситуација није много боља. Влада Алсида Де Гашперија као присталице европске политичке и одбрамбене интеграције пада. Недуго након краха ЕОЗ, Де Гашпери умире у мају 1954. године⁴¹⁸.

⁴¹⁴ Martin Dedman, The Origins and Development of the European Union 1945-2008, A History of European Integration, Routledge, 2009, стр. 73

⁴¹⁵ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 41 и 42

⁴¹⁶ Martin Dedman, The Origins and Development of the European Union 1945-2008, A History of European Integration, Routledge, 2009, стр. 76

⁴¹⁷ Martin Trybus, European Union Law And Defence Integration, Modern studies in European law, Hart Publishing, 2005, стр. 43

⁴¹⁸ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр.47

У међувремену најпре САД, а нешто касније и НАТО усвајају као кључан принцип стратегије одбране и војне доктрине принцип масовне одмазде (*massive retaliation*). Другим речима док се ЕОЗ бави покушајем оснивања и јачања конвенционалних снага, САД и НАТО развијају нуклеарни арсенал за одвраћање уз спремност да се исти употреби у случају потенцијалног напада са Истока.

Припремајући алтернативно решење поред осталог и у страху да ће се САД повући из Европе у случају краха ЕОЗ Черчил и Идн припремају терен за интеграцију Немачке у НАТО. Черчил ће крајем '53 те своје планове јавно обелоданити. Испоставиће се да су Иднова и Черчилова страховања добрим делом оправдана. Председник Ајзенхауер је одлучан, ЕОЗ или ништа уз наговештаје да би пропаст ове Заједнице могао довести до повлачења САД из Европе.

Априла '54 чак ће и Британци ратификовати Споразум о сарадњи са ЕОЗ. Ипак кључ успеха ЕОЗ није био искључиво у начину на који ће бастион суверенизма Велика Британија у њој учествовати. Иако се Француски парламент први пут позитивно изјаснио о ЕОЗ фебруара 1952. године, страхујући од окретања Западне Немачке НАТОу посланици француске националне скупштине ће 29. августа 1954. године одбити да ратификују Уговор о оснивању ЕОЗ чиме је испоставиће се онемогућена дубља безбедносна интеграција у оквирима европских заједница на дужи рок. Расправа у Француској националној скупштини показаће се биће изнад свега политикантска и кратковида. Тоновима који су доминирали поентирали су на изазивању страха од губитка суверенитета над за Француску најбитнији државним питањима као што су војска и царство (под царством се подразумевају француске колоније)⁴¹⁹. Такође, добар део онога на шта су критичари ЕОЗ у парламенту указивали догодиће се управо без ЕОЗ. Немачка ће наћи пут до наоружавања и чланства у НАТО мимо Француском вођене Европске одбрамбене заједнице. Посредством Западноевропске уније (ЗЕУ) постаће петнаеста чланица НАТО, а њени ће војни капацитети далеко превазићи оне који су планирани у оквиру ЕОЗ. За бројне ауторе, а нарочито заговорнике федерализма у Европи пораз Европске одбрамбене

⁴¹⁹ Дезмон Динан, Мењање Европе, Службени гласник, 2010, стр.65

заједнице представљаће највећу пропуштену прилику у историји европске интеграције⁴²⁰.

Британски министар спољних послова Ентони Идн ће покушати да спаси од сигурног краха одбрамбене интересе Западне Европе организацијом Конференције девет сила у Лондону. Као што обично бива у политици пропуштена шанса обично по онога који ју је пропустио доводи до лошијег решења. Тако је и одбијањем француског парламента да ратификује Уговор о ЕОЗ реактуелизован Иднов план⁴²¹. Овај план је подразумевао политички кишобран у виду организације као што је Савет Европе у којем су и УК, али и друге нечланице ЕЗУЧ. На крају то неће бити Савет Европе, али ће решење ићи у том правцу. Француске позиције које су се толико гласно браниле у Националном парламенту Француске дакако да у предстојећим преговорима нису одбрањене. На столу је била лошија понуда. Окончана је окупација Савезне Републике Немачке, некадашњим силама Осовине, Италији и Немачкој је упућен позив да приступе Бриселском споразуму. Немачкој је дозвољено поновно наоружавање, истини за вољу, у ограниченој мери. Након приступања Бриселском споразуму и посредством овог споразума Немачка је *de facto* постала део евроатлантског безбедносног простора. Стога је први следећи корак био чланство Немачке у НАТО⁴²². Конференција деветорице је припремила политичко и правно тло за пријем Немачке. Предвиђено је тада актима конференције на који начин ће Немачка допринети снагама под командом НАТО команданта за Европу (*A German Defence Contribution and Arrangements to Apply to SACEUR's Forces on the Continent*)⁴²³. Британци су се обавезали на трајно присуство на континенту уз стационарање четири дивизије копнене војске и тактичких ваздухопловних снага у Немачкој. Договор који је тада постигнут на конференцији оставља простора Британцима кроз тзв *escape clause* да у случају промена економских и финансијских околности,

⁴²⁰ Ибид. стр. 66

⁴²¹ Martin Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945-2008, A History of European Integration*, Routledge, 2009, стр. 71

⁴²² Дезмон Динан, Мењање Европе, Службени гласник, 2010, стр.65

⁴²³ Као Анекс уз Завршни акт са Конференције девет сила у Лондону доступан на стр. 20:

http://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/9059327f-7f8a-4a74-ac7e-5a0f3247bcd3/Resources#9929e166-3f19-4768-94fd-74564959bc5a_en&overlay

преиспита, ограничи или у потпуности одустане од преузетих обавеза⁴²⁴. Ипак, Британским присуством у Европи, па макар и ограниченим, Француска је коначно добила оно што је хтела, какве такве гаранције евентуалном нарастању Немачке војне моћи. Са друге стране и Немачка је коначно добила оно што је тражила, једнак третман у односу на остале европске силе. Постигнутим решењима Европска одбрамбена заједница трајно је отишла у фиоке историје.

Договори постигнути током Конференције девет сила у Лондону садржани су у четири међународна уговора. Као резултат ових уговора уместо дотадашњег Бриселског споразума односно Западне уније настаће међународна, међувладина организација Западноевропска унија (ЗЕУ). Не мање важно од без сумње историјског договора о безбедности на тлу Европе, ће бити и договор о регији највећих раздора у Европи. Француско – Немачки споразум који закључен 23. октобра у Паризу предвиђао је статус Европске регије за Сар након чега би грађани ове области на референдуму одлучили о коначном статусу ове регије⁴²⁵.

За разлику од Уговора о ЕОЗ Француска национална скупштина је у много већој тишини ратификовала измењени Бриселски споразум. Превладао је голи прагматизам. Француски парламентарци су били свесни да уколико не буду пристали на Лондонски договор следи изолација Француске, па су и поред чињенице да се предвиђа улазак Немачке у НАТО и њено наоружавање пристали на уговорене аранжмане.

Неће проћи много, а Висока Комисија у Немачкој ће бити распуштена. Немци ће прогласити суверенитет над својом територијом и предузеће неопходне мере на формирању војске, *Bundeswehr*, пре свега у циљу контрибуције снагама НАТО. Немачка је приступила НАТОу 6. маја 1955. године као петнаеста чланица. Под окриљем НАТО Бундесвер ће бројати пола милиона људи под оружјем што је много више него што је било предвиђено Уговором о оснивању ЕОЗ⁴²⁶. Такође ће бити прописано обавезно служење војног рока. Тиме је по ко зна који пут потврђена

⁴²⁴ ибид. стр. 9

⁴²⁵ Споразум доступан на: http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/cdf72ae3-2d4d-4f46-b218-6e07f88d794a/Resources#69219042-dd60-4af4-9f3e-623448f157ce_en&overlay

⁴²⁶ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 53

кратковидост дневне политике у овом случају француске парламентарне и политичке сцене.

На сву срећу и поред неуспеха Европске одбрамбене заједнице ентузијазам за европским интеграцијама не опада. Жан Моне у октобру 1955. године оснива Акциони одбор за Сједињене Европске Државе⁴²⁷. Одбор ће послужити као снажан покретач и веома значајан инструмент утицаја на политичке партије, синдикате, па и европске владе у наредних двадесет година. Упоредо са оснивањем овог одбора европска интеграција ће бити пред крај шесте деценије двадесетог века заокружена у економском смислу. Потписивањем два веома значајна уговора 25. марта 1957. године, Уговора о оснивању Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију поред осталог биће прокламован и циљ стварања све ближе уније грађана Европе. Ова два уговора ће ступити на снагу 1. јануара 1958. године. Потписници ће бити исте оне државе које су закључиле Уговор о оснивању ЕЗУЧ, односно које су требало да закључе Уговор о оснивању ЕОЗ.

Прилике у Европи наставиће да се компликују до краја педесетих. Шарл Де Гол ће доћи на чело француске Владе, а већ 21. децембра 1958 постаће и први председник Пете Републике. Политика коју је водио удаљиће Француску не само од европске безбедносне интеграције, већ ће довести до самоискључења Француске из питања западноевропске безбедности. У намери да ослаби америчко - британску осовину контроле над политиком Алијансе, Де Гол ће предложити Тројни меморандум⁴²⁸ ове две државе са Француском управо како би се уместо двојне успоставила тројна контрола ове организације. Британци и Американци неће прихватити предлог разилазећи се пре свега око питања нуклеарног наоружања и интегрисане војне структуре, те визија будућности Европе. У годинама које ће уследити Француска ће под вођством Де Гола иступити из војне структуре НАТО. Са друге стране у домену европских заједница биће отежано приступање Велике Британије.

⁴²⁷ О улози Акционог одбора видети на стр. 2:

http://www.cvce.eu/content/publication/2007/3/7/70207515-8598-4e7f-8166-6953532c85cc/publishable_en.pdf

⁴²⁸ Maurice Vaisse, Clémence Sebag, France and NATO NATO - 1949- Politique étrangère, Institut français des relations internationales (IFRI), 2009, стр. 141

Штавише Француска ће се упустити у латентни изолационизам. Остаће упамћена, па и делимично спроведена Деголова изјава да одбрана Француске мора бити француска. Управо ће француска нуклеарна одбрана бити једна од ставки којима су се противиле САД. Де Гол ће ипак, поткрај 1959. године представити план за развој француских нуклеарних капацитета⁴²⁹. Са друге стране толико приметне француско британске политичке разлике кулминираће иницијативом Британаца да се формира ЕФТА као зоне слободне трговине од седам земаља чланица *ОЕЕС*. Британци су желели да успоставе контрабаланс како сами кажу „Европској економској заједници којом доминира Француска⁴³⁰“.

Све у свему политичка реалност у Европи почевши од неуспеха у оснивању Европске одбрамбене заједнице је таква да европском агендом доминирао однос између САД и СССР⁴³¹. Европа није била изграђена као јединствени актер у Хладном рату са јасно препознатим и аутохтоним интересима. Самим тим није било за очекивати изградњу сопствених и аутономних капацитета.

1960-1989 - Године Годоа

Још једна неуспела иницијатива обележиће почетак шездесетих година двадесетог века. На дневни ред ће је ставити управо Французи на чијем је челу још увек био Шарл Де Гол. План Фуше назван по француском амбасадору у Данској базиран је на предлогу који почива на међувладиној сарадњи и потреби за координацијом спољне, културне, економске и одбрамбене политике⁴³². Радни предлог који је сачинио Фуше комитет предвиђао је закључивање посебног међународног уговора, независно од Римских уговора којим би била креирана нова организација чији би се рад базирао на међувладиној сарадњи. Федералистичке премисе нису постојале⁴³³. Иако можда прихватљив француској јавности и

⁴²⁹ Ибид. стр. 141

⁴³⁰ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006*, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 63

⁴³¹ Andreas Staab, *European Union Explained : Institutions, Actors, Global Impact*, Indiana University Press, December 2008, стр. 128

⁴³² Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford University Press, 2013, стр. 10

⁴³³ Alasdair Blair, *The European Union since 1945*, Longman Pearson, 2010, стр. 40

француском руководству које је инсистирало на сувереној једнакости у одлучивању и задржавању националног суверенитета у области спољне политике, чињеницом да су карте већ подељене, План је био потпуно анахрон. Уместо реализације Фушеовог плана, потписан је билатерални Француско- немачки споразум о пријатељству две државе који је подразумевао и координацију у домену спољне политике. Овим чином су границе политичка интеграције седамдесетих година прошлог века додатно зацементиране⁴³⁴. Другим речима План је био анахрон и неприхватљив осталим чланицама европских заједница јер је су правила базирана на начелима наднационализма, а предлог је долазио „од исте оне Француске која је одбила да ратификује Уговор о оснивању ЕОЗ“⁴³⁵.

Парадокс Европљана, у првом реду Британаца и Француза како ће многи приметити огледао се у матрици да је са Американцима тешко, али да је без њих још теже⁴³⁶. Све што су догађаји око неуспеха Европске одбрамбене заједнице потврдили, настављено је до данашњег дана. Без САД нема гаранција европске безбедности када се ради о безбедносним претњама које долазе са Истока.

Сетом обузети и сећани на дане колонијалне надмоћи и Французи и Британци су пут до глобалне позорнице тражили нуклеарним наоружавањем. Само поседовање оружја без политичке подршке и борбених система за њихово коришћење које су само САД поседовале било је мртво слово на папиру. Привид Европљанима да имају контролу над својим нуклеарним наоружањем и својом одбраном биће садржан у иницијативи државног секретара САД Кристијана Хертера који је предложио формирање заједничке Мултилатералне снаге – *MLF Multilateral Force* (САД и Европљани) као војну формацију која би имала контролу над нуклеарним наоружањем. Иницијатива није успела, јер Американцима није одговарао тзв Бовијев концепт попуњавања формације мешовитим саставом због своје комплексности⁴³⁷. У годинама које су уследиле други политички разлози удаљили су савезнике од ове или сличних иницијатива.

⁴³⁴ Ибид стр. 40

⁴³⁵ Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford University Press, 2013, стр. 10

⁴³⁶ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 81

⁴³⁷ Ибид. стр. 87

Један од таквих разлога који су додатно продубили јаз међу савезницима појавио се након аранжмана који ће постићи УК и САД на билатералном самиту у Насау. На самиту који је одржан од 18. до 22. децембра 1962. године Американци су потврдили своју одлуку да прекину са набавком система *Skybolt*. Ипак, омогућили су Британцима да набаве по умањеној цени сродан систем Поларис. Оба система су била војно-технолошко дело САД и без тих система није било могуће лансирање ракета које су носиле нуклеарне бојеве главе. Разлика је била у томе што се први лансира из ваздуха тј авиона, а други са нуклеарне подморнице. Када говоримо о аранжману за Британце треба истаћи да су ракете за систем биле америчке и да су их одржавале САД. Овим чином је британска снага одвраћања без сумње ојачана, али је ојачан и однос снажне међузависности, па и зависности од САД која траје до данашњег дана⁴³⁸.

Антипод Британцима у Европи, Шарл Дегол, нипокоју цену није желео да снага одвраћања Француске зависи од САД. Због тога је у јануару 1963. године одбио америчку иницијативу о формирању мултилатералних снага које би се базирале на америчким нуклеарним ракетним системима Поларис. Некако истовремено са тим, се одвијао процес кандидовања Уједињеног Краљевства за чланство у ЕЕЗ. Де Гол ће бити против ове кандидатуре, а један од разлога свакако је био нуклеарни договор из Насауа. Британију је сматрао америчком „петом колоном“⁴³⁹, назвавши је Тројанским коњем у Европи⁴⁴⁰. Британско чланство у ЕЕЗ, као економској заједници би пореметило баланс који је у овој заједници био на Француској страни, нарочито када се ради о појединим политикама, као што је Заједничка пољопривредна политика. Да је ова тврдња тачна потврдиће вишедеценијско инсистирања Британаца по уласку у ЕЕЗ на избалансираном буџету ЕУ и тзв рабату услед за њих неповољне структуре буџета ЕУ.

Потпуна је истина да је раздор између Француза са једне, Британаца и Американаца са друге стране не само обележио седму деценију европске интеграције већ и цео њен ток до данашњег дана.

⁴³⁸ Ибид. стр. 91

⁴³⁹ Ибид. стр. 94

⁴⁴⁰ Alasdair Blair, *The European Union since 1945*, Longman Pearson, 2010, стр. 41

Последице позиционирања Француске и њеног председника након потписивања Споразума из Насауа неће само резултирати десетогодишњим блокирањем чланства УК у европским заједницама, већ и француском односу према евроатлантској интеграцији и сопственим обавезама које проистичу из чланства у НАТО.

Француско повлачење из Атлантске флоте последица је неприхватања учешћа у Мултилатералним снагама (МЛФ). Деголова изјава у којој позива на аутономно деловање институција ЕУ чиме најављује излазак из НАТО војне структуре, позив је изградњи контратеже не само СССР већ и САД. Први корак и потврда овој тези могао је да буде једино развој сопствених нуклеарних снага за одвраћање. То се и догодило испоруком првих Миража IV Француском ратном ваздухопловству. Њихов задатак је био да формирају две нуклеарне бомбардерске ескадриле⁴⁴¹. Мираж IV постаће једини авион на свету који је могао да лети брзином од 2 маха дуже од пола сата у континуитету.

Завршни потез у раскиду са Американцима и Британцима догодиће се 7. марта 1966. године. Француска ће под палицом Шарла Дегола напустити интегрисану војну структуру и команду НАТО. Наредиће повлачење свих НАТО снага, функционера и службеника из Француске до 1. априла исте године. Официре Француске војске који су под командом НАТО Дегол је називао издајницима. Ипак, Шарл Дегол није залупио и затворио сва врата за собом. Француску ће оставити да учествује у раду политичке структуре НАТО⁴⁴².

Прва иницијатива после дуже времена ће се догодити уз идеју држава Бенелукса које ће на предлог Белгијског министра спољних послова, Пјера Хармела иницирати тзв **Хармелов план**. Идеја је да се међу чланицама ЕЕЗ и ЗЕУ интензивира сарадња у областима спољне, одбрамбене, технолошке и монетарне политике⁴⁴³. Што се одбране тиче тежи се изградњи европског стуба сарадње у оквиру НАТО, а под окриљем ЗЕУ. Такође намера је да се избегне доминација одбрамбеном политиком у Европи било које чланице ЗЕУ или ЕЕЗ без обзира да ли је реч о Британији или

⁴⁴¹ Ибид. стр. 97

⁴⁴² Ибид. стр. 102

⁴⁴³ http://www.cvce.eu/en/obj/interview_with_pierre_harmel_in_le_monde_23_november_1968-en-5351caba-6c05-4982-afd4-699a0645a001.html

Француској. За почетак план је предвиђао системске консултације свих седам чланица ЗЕУ у оквиру НАТО. Тако је већ у новембру 1968. формирана Еврогрупа у оквиру НАТО.

Формирањем Еврогрупе или Хармеловом иницијативом очигледно нису помирене све разлике. Пре би се могло рећи да се разликама у политичким ставовима у Европи наставља. Након разговора Шарла Дегола са Британским амбасадором Кристофером Соумзом, Британци тврде да је као услов за чланство УК у ЕЕЗ Дегол поставио разградњу европске структуре НАТО и изградњу потпуно аутономне европске обрамбене политике независне од САД. Уследиће криза ЗЕУ као последица растућих неспоразума добрим делом проистеклих из догађаја који ће бити названи афером Соумз. Одговор Француске на Хармелов план је бојкот ЗЕУ. Афера је настала објављивањем свих података у јавности о Деголовим разговорима са Соумзом⁴⁴⁴. У таквом контексту неповерења и покушају Британаца да се ослоне на Хармелов план како би тежиште координације пребацили у ЗЕУ и НАТО уследиће резерва Француске на даљу координацију спољне политике у оквиру ЗЕУ.

Бојкот најпре НАТО, затим ЗЕУ и коначно криза празне столице довешће Француску колатерално и до слабљења до тада доминантне позиције у оквирима европских заједница.

Реактуелизација политичке сарадње као претече сарадње у домену спољне и безбедносне политике у оквирима европских заједница уследиће делимичним отопљавањем односа у Европи уколико је то друга реч за промену власти у Француској и доласком на место председника Француске дотадашњег премијера Жоржа Помпидуа. На самиту у Хагу децембра 1969. године биће овлашћени министри спољних послова да предложе сарадњу која би водила ка политичкој унији. Тако ће настати извештај Давињон⁴⁴⁵. Хаг ће означити и прекретницу у проширењу будући да је отворен пут преговорима са УК, Данском, Норвешком и Ирском.

Давињонов извештај ће бити објављен октобра наредне године. Министри спољних послова шесторице предложиће формирање Европске политичке сарадње

⁴⁴⁴ N.J. Crowson, Britain and Europe: A Political History Since 1918, Routledge, 2011, стр. 85

⁴⁴⁵ Видети Давињонов извештај, стр. 2, став 1:

http://www.cvce.eu/en/obj/davignon_report_luxembourg_27_october_1970-en-4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5.html

која се сматра претечом Заједничке спољне и безбедносне политике. Циљ је да европске заједнице говоре једним гласом када год је то могуће, што ће рећи када се сви сагласе са политиком којом треба делати.

Давињонов извештај иначе носи назив Извештај о проблему политичког уједињења у контексту проширења и сачињен је на основу налога Европског савета који је одржан у Хагу⁴⁴⁶. Европском политичком сарадњом која је у потпуности међувладиног карактера уведена је једна нова институција. Реч је о Политичком комитету⁴⁴⁷ који окупља званичнике политичке директоре министарстава спољних послова како би се тежило изградњи јединствених спољнополитичких ставова. Иако није формиран ниједан административни орган Европске политичке сарадње који би указивао на сталност Европске политичке сарадње која се одвијала изван европских заједница постојала је редовност састанка министара спољних послова сваких шест месеци. Представљен је још један новитет за то време. Политички директори су уместо посредством сталног секретаријата као административног органа комуницирали новоуспостављеном директном телекс мрежом (*COREU*)⁴⁴⁸

Интензивирање Европске политичке сарадње уследиће након тзв Извештаја из Копенхагена, 27. јула 1973. године. Реч је о редовним састанцима сталних представника при Заједницама у тежњи да се договарају заједничке позиције. Министри спољних послова су у обавези да се консултују и предузимају заједничке акције када год је то могуће и изводљиво. Кроз ове две форме сарадње евидентни су рудименти каснијег увођења заједничких позиција и заједничких акција као инструмената Заједничке спољне и безбедносне политике. У децембру исте године министри спољних послова ће усвојити документ под називом „Документ о европском идентитету.“ Овај концепт је представљао договор девет држава чланица да у међународним односима говоре и наступају једним гласом⁴⁴⁹.

Ипак, од самог настанка европских заједница и формализације спољнополитичке сарадње у оквиру Европске политичке сарадње доношење

⁴⁴⁶ Alasdair Blair, *The European Union since 1945*, Longman Pearson, 2010, стр. 46

⁴⁴⁷ http://www.cvce.eu/en/obj/davignon_report_luxembourg_27_october_1970-en-4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5.html

⁴⁴⁸ Alasdair Blair, *The European Union since 1945*, Longman Pearson, 2010, стр. 46

⁴⁴⁹ Вид. *Introduction to the EPC*, Press and Information Center, Federal Republic of Germany, стр. 15, доступно на: http://aei.pitt.edu/1895/1/EPC_intro.pdf

јединствених ставова никада није био лак посао. За укупан досије Европске политичке сарадње се може рећи да је довео до појединачних помака у координацији спољних политика држава чланица⁴⁵⁰. У исто време по неким питањима поделе није било могуће превазићи. Једна од европских подела у то време јесте подела око подршке Израелу. Нагли пораст цене нафте са пет на 11 долара по барелу представљале су својеврсну одмазду за подршку западних држава Израелу⁴⁵¹. Западна Европа је у већини сматрала да због снабдевања нафтом од арапских земаља, треба задржати неутралну позицију. САД и Холандија су имале другачије виђење.

Још један пример политичких подела представљала је инвазија Кипра од стране турских оружаних снага. Најоштрије поделе су се одвијале, а на моменте и претње од избијања сукоба ширих размера одвијале су се на релацији Турска Грчка. Грчка напушта војну структуру НАТО, баш као што је то учинила и Француска шездесетих година. Поделе ће се наставити честим међусобним блокадама приликом доношења одлука унутар НАТО, али и ЕУ. У таквим околностима пред крај исте године белгијски министар Лео Тиндеманс је требало да припреми Извештај о напретку ка Европској унији. Предложиће Европу у две брзине, као синоним за два нивоа интеграције унутар европских заједнице, заснованом на принципу добровољности продубљивања сарадње оних држава које за то покажу вољу, способност и интерес⁴⁵². Овај предлог је наишао на доста скептицизма и неверице, јер се већ у то време знало да би другу спорију брзину интеграције чиниле Данска, Ирска и Уједињено Краљевство⁴⁵³. Да ли случајно или симболично баш тих година Акциони одбор за Сједињене европске државе који је основао Жан Моне престаје и званично да постоји на Дан Европе 9. мај 1975.

У исто време чини се да идеје за унапређењем војно-техничке сарадње не мирују. Најпре Тиндеманс у свом извештају сугерише сарадњу чланица Заједнице у производњи наоружања и војне опреме и предлаже формирање Европске агенције за

⁴⁵⁰ како је изгледала координација ставова чланица Европске заједнице у оквиру КЕБС видети у поглављу о односима ЕУ и ОЕБС

⁴⁵¹ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр.115

⁴⁵² Alasdair Blair, *The European Union since 1945*, Longman Pearson, 2010, стр. 55

⁴⁵³ Trevor C. Salmon, Sir William Nicoll, *Building European Union: A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, 1997, стр. 142

наоружање⁴⁵⁴. Институционално упориште друге идеје неће бити у оквирима европских заједница већ у оквиру НАТО, али ће се географски и политички окупити европске државе (изузев Исланда). Тако ће почетком фебруара 1976. године бити оформљена Независна европска програмска група. Иницијално ће је чинити министри одбрана држава које ће учествовати у сарадњи⁴⁵⁵. Њен значај је у најмању руку двојак. Најпре представљаће прву и рудиментарну форму данашње сарадње која је позната као SMART defence, а у оквирима ЕУ као pooling and sharing. Са друге стране образовањем ове групе започеће се са сарадњом у областима истраживања, заједничких набавки и производње. ЕУ ће са оваквом сарадњом започети тек 30 година касније оснивањем Европске одбрамбене агенције. Занимљиво је да су Французи иако су 1966. године иступили из војне структуре, учествовали у раду ове Еврогрупе унутар НАТО⁴⁵⁶.

Но и поред чињенице да сарадња у области одбрамбене индустрије није институционализована до оснивања Европске одбрамбене агенције, Европљани су радили на заједничким пројектима. Први велики заједнички пројекат је био вишенаменски борбени авион Торнадо на чијој изради су радили Западна Немачка, УК, Италија, а касније ће се придружити и Шпанија⁴⁵⁷. Французи остају изван овог конзорцијума. Тако ће бити и приликом израде једног од најмодернијих авиона данашњице *Eurofighter* - тајфуна.

Политичка интеграција ће мировати све до првих непосредних избора за Европски парламент који су одржани од 7. до 10. јуна 1979. године. За многе ово ће после дуже времена бити први знак дубље интеграције ка политичкој заједници. Ипак политичка реалност је била таква да ће ови избори остати на нивоу симболичког корака, а да ће стварне надлежности Европског парламента бити значајно испод легитимитета који саставом ужива.

⁴⁵⁴ Trevor C. Salmon, Sir William Nicoll, Building European Union: A Documentary History and Analysis, Manchester University Press, 1997, стр. 144

⁴⁵⁵ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 121

⁴⁵⁶ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр.121

⁴⁵⁷ Johan Karel de Vree, Peter Coffey, Richard H. Lauwaars, Alfred Pijpers, Edmond L. M. Völker, Towards a European Foreign Policy: Legal, Economic, and Political Dimensions, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, стр. 242-246

Реалност политичке сарадње у ЕУ је видљива и у Извештају о европским институцијама који су формално на састанку у Даблину представила тзв Три мудра човека⁴⁵⁸ (*Biesheuvel, Dell and Marjolin*). У овом документу се апострофира велика оптерећеност Савета одлукама које су оперативног и техничког карактера и које би требало доносити на нижим нивоима квалификованом већином када постоји консензус министара на политичком нивоу. Дакле, више је него јасно да је тежиште са великих футуристичких визија ЕУ пребачено на терен њене што веће функционалности. Тако се рецимо предлаже и да свака држава има по једног члана Комисије уместо што веће државе имају по два.

На моменат заборављена Европска политичка сарадња у међувремену је имала и по који успешан и светао тренутак. Један од таквих јесте заузимање заједничке позиције свих девет држава чланица ЕЕЗ о наступу на конференцији КЕБС у Мадриду у новембру 1980. године. Без обзира на један успешан пример сарадње, трећи Лондонски извештај о Европској политичкој сарадњи констатоваће бројне пропусте чланице ЕЕЗ да заједнички и јединствено одговоре на кризе седамдесетих⁴⁵⁹.

Трећи извештај о Европској политичкој сарадњи биће усвојен у октобру 1981. Године. Сугерисаће укључивање Европске комисије у консултације о политичким питањима. За Комисију је ово било контроверзно питање пре свега из правних разлога. Европска политичка сарадње није предвиђена оснивачким актима већ је иницирана закључцима Европског савета, чиме се овај вид сарадње формално посматрано одвија изван оквира европских заједница и комунитарног права. Ту врсту осетљивости учешћа Комисије потврдио је и њен тадашњи председника Гастон Торн. Други новитет у Лондонском извештају се односио на формирање посебног тима који би обављао послове секретаријата за председавајућег Европског политичком сарадњом⁴⁶⁰. Постаје јасно да је кодификација Европске политичке сарадње неопходна.

⁴⁵⁸http://www.cvce.eu/obj/the_report_of_the_three_wise_men-en-e886f030-6db8-4158-9d02-43fb8e43b25f.html

⁴⁵⁹ http://aei.pitt.edu/4546/1/epc_london_1981_report.pdf

⁴⁶⁰ Bart Van Vooren, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm Coherence*, Routledge, 2012, стр. 22

Осамдесете године остаће упамћене и по неколицини иницијатива у домену спољне политике и безбедности од којих ниједна неће исходovati успехом историјских размера. Једна од таквих иницијатива колоквијелно ће бити названа иницијатива Бон-Рим⁴⁶¹. Министри СРН и Италије, Ханс Дитрих Геншер и Емилио Коломбо сугерисаће јачање политичких и безбедносних аспеката заједнице за преузимање одговорности и делање у светским оквирима⁴⁶². Правац немачко италијанског деловања према осталим чланицама ЕЕЗ биће опредељен да се на основама ове иницијативе припреми документ који би садржао елементе даље економске и политичко-безбедносне интеграције. Већ 19. новембра иницијатива Геншер-Коломбо ће резултирати предлогом да нацрт Европског акта садржи нове области интеграције које укључују спољну политику, одбрану и правосуђе. Предлаже се оживљавање одлучивања квалификованом већином.

Такође на основама нацрта Европског акта остаће упамћен још један документ. Ради се о Декларацији из Штутгарта коју су донели шефови држава или влада ЕЕЗ као идеју која ће најавити прерастање ЕЕЗ у ЕЗ и касније у ЕУ. Декларација ће изродити концепт Заједничке безбедносне и одбрамбене политике⁴⁶³, а покушала је да одговори и на све раширенији став да је неопходно систем ЕЕЗ учинити функционалнијим и ослободити га великог броја области у којима постоји могућност вета држава чланица.

Идеје и иницијативе за изменом оснивачких аката настављају се и са Спинелијевим планом. Уговора о оснивању Европске уније како је званичан назив за овај план, усвојен је у Европском парламенту, 14. Фебруара 1984. Спинелијев план је послужио као основа за израду Јединственог европског акта⁴⁶⁴. Иако није било речи о питањима одбране у нацрту Уговора о оснивању Европске уније било је речи о равнотежи власти и већој политичкој интеграцији. Предлог је предвиђао формирање бикамералног тела које би објединило рад Европског парламента и Савета министара.

⁴⁶¹ Julian Lindley-French, *The North Atlantic Treaty Organization: The Enduring Alliance*, Routledge, 2015, стр. 61

⁴⁶² Bart Van Vooren, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm Coherence*, Routledge, 2012, стр. 23

⁴⁶³ Alasdair Blair, *Companion to the European Union*, Routledge, 2006, стр. 318

⁴⁶⁴ Вид. стр.3: <http://aei.pitt.edu/63487/1/BB12-Infospective.pdf>

Иако се тих месеци Спинели, али ни Доџов одбор нешто касније, нису бавили питањима одбране, овим питањем се бавило седам министара Западноевропске уније. На састанку у Паризу јуна 1984. године расправљали су о реактивирању ове организације. Идеја је била да се организација оспособи за аутономно деловање изван оквира НАТО и то за управљање кризама унутар и изван Европе. Наравно реактивирање ЗЕУ би било виђено као допринос активностима НАТО и у снажној координацији са овом организацијом⁴⁶⁵.

Ако је било нереално очекивати историјски напредак у продубљивању безбедносне и одбрамбене интеграције унутар европских заједница, историјски успех се могао приписати напретку у другим областима. Као што је познато самит у Фонтемблоу јуна исте године по много чему ће остати упамћен као један од значајних састанака Европског савета за историју европске интеграције. Решење које је постигнуто договором од тзв. *BBQ* – *British Budgetary Question*, отвориће врата интеграцији у низу нових политика ЕЕЗ, попут регионалне политике, социјалне или политике заштите животне средине. Интеграција ће доживети продубљење у областима по којима је ЕУ и данас најпрепознатљивија. Најпре, ће 14. јуна 1985. године бити потписан Шенгенски споразум, а потом ће на састанку Европског савета у Милану 25. и 26. јуна бити донета одлука о покретању Међувладине конференције која ће имати за циљ институционализацију Јединственог тржишта.

У Фонтемблоу је поред осталог иницирано формирање тзв Доџовог комитета⁴⁶⁶. који су чинили изасланици шефова држава или влада. Комитет је имао задатак да предложи модел побољшаног функционисања заједница и да учврсти Европску политичку сарадњу. Председавајући Џејмс Доџ био је представник ирског премијера Герета Фицџералда. Доџов комитет који је формиран 1984. године, крајем марта наредне године представиће извештај чији ће носећи предлог бити јачање Европске политичке заједнице и то нарочито у питањима безбедности и сарадње у домену наоружања. Европска политичка сарадња је кодификована Јединственим

⁴⁶⁵ Report from the WEU Council of Ministers on the reactivation of the organisation (Paris, 12 June 1984):http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/8029981b-cd1e-4c29-90ac-2111641cf385/Resources#0fee2689-ae6e-4e91-b8c4-bab2b922b5cd_en&overlay

⁴⁶⁶ Bart Van Vooren, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm Coherence*, Routledge, 2012, стр. 24

европским актом 1986. године. Уз Европску политичку сарадњу и питања европске безбедносни и одбране се по први пут појављују у примарним изворима права ЕУ⁴⁶⁷. Најважнији део унетих одредби у примарно право ЕУ односио се на потребу ближе сарадње уговорних страна у домену безбедности јер таква сарадња унапређује европску политичку сарадњу.

Враћајући се Западноевропској унији, на иницијативу француске и белгијске Владе у октобру '84 заједнички састанак министара одбрана и спољних послова ове организације изродиће Римску декларацију из које би требало да проистекну одлуке које би за циљ имале њено јачање. Иницијатива је виђена као тежња да се ојача улога и учешће Француске у домену одбране и безбедности⁴⁶⁸. У Декларацији се истиче намера за свеобухватнијом расправом и хармонизацијом политика чланица о питањима одбране, контроле наоружања, разоружања, ефектима односа Истока и Запада на безбедност у Европи, европском доприносу евроатлантској безбедности и развоју сарадње у домену производње и набавке наоружања. Многи су Римску декларацију видели као безбедносни стуб Европске економске заједнице.

Упоредо са ЗЕУ иницијативом интензивирају се напори европских НАТО чланица унутар помало заборављене Независне европске програмске групе на хармонизацији законодавства које се односи на јавне набавке у домену одбране. Новембра исте године оснива се Европска студијска група у области одбрамбене индустрије. Значајно је истаћи да ће се у септембру 1985. године покренути први велики заједнички пројекат чланица ЕЕЗ у пројектовању заједничког вишенаменског борбеног авиона. Британија, Италија, Шпанија и Немачка удружиће ресурсе у изградњи авиона познатог као *Eurofighter*⁴⁶⁹. Французи ће остати изван ове групе земаља с обзиром да су били посвећени конструисању сопственог авиона Рафал. Крајем исте године уз услов да *Eurofighter* буде прилагођен потребама француског ваздухопловства Французи ће се укључити у израду овог авиона. Занимљиво је да ће у једном моменту и САД исказати заинтересованост да се укључе у конзорцијум европских држава за израду авиона. Питање је у којој мери је ова заинтересованост

⁴⁶⁷ Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford University Press, 2013, стр. 14

⁴⁶⁸ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр.152

⁴⁶⁹ Тачан назив тада је био *European Fighter Aircraft*

била утемељена у реалним потребама а колико у страховима да ће Европа кренути својим путем независно од САД. *Eurofighter* ће светлост дана угледати тек 2007. године и то у саставу УК краљевског ратног ваздухопловства. Крај француском ентузијазму за учешћем у конструисању Еврофајтера уследио је непуних две године касније, будући да нису испуњени неки од основних конструкторских захтева да би се овај авион нашао у саставу француског ратног ваздухопловства⁴⁷⁰.

Чини се да привремено напуштање или иступања из једног војног пројекта неће значити да је понедостајало нових иницијатива. После готово три и по деценије један Немачки канцелар, Хелмут Кол ће 19. јуна 1987. године предложити формирање заједничке француско-немачке бригаде. На француско-немачком самиту у новембру исте године у Карлсруеу предлог ће бити прихваћен. Иначе, ова иницијатива ће представљати зачетак данас нам познате формације Еврокорпуса⁴⁷¹. Занимљиво, након ове иницијативе, експерти ЗЕУ ће разматрати по први пут у историји ове организације и по први пут у историји једне европске организације одбрамбеног карактера изван НАТО, могућност да интервенишу у Заливу како би обезбедили слободну пловидбу испорукама нафте у овом региону.

Вероватно ношена ентузијазмом пројекта *Eurofighter*, у децембру 1986. године ће бити представљена Студија Европске одбрамбене индустрије. Под уређивачког палицом бившег холандског министра одбране Хенка Вределинга износи предлоге за унапређење конкурентности европске наменске индустрије. Предлаже отварање заједничког тржишта набавки, спајања великог индустријских ланаца, јачање технолошке базе, развој наоружања у слабијим државама. Извештај је представљен Независној европској програмској групи, а њеном јачању требало је да допринесе и формирање сталног секретаријата. Секретаријат ће бити формиран у Лисабону две године касније. Није све остало на извештају, већ је донесен Акциони план, новембра 1988. године, чији је циљ било отварање конкуренцији тржишта наоружавања и војне опреме. Финансирање пројеката из области које су дефинисане извештајем, а касније још конкретније разрађених Акционим планом одвијало се контрибуцијама из

⁴⁷⁰ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр.153

⁴⁷¹ <http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/1f5d29d1-bc79-44af-ae41-6fdb3f41608e/120915d3-15e7-4860-a63d-fda0d21d0107>

националних буџета⁴⁷². Већ јуна наредне године ће чланице ЕЗ издвојити тадашњих 120 милиона екија за заједничке пројекта. Овај чин ће за многе бити претеча оснивања ЕДА.

У децембру 1986. француски премијер Жак Ширак ће у обраћању Скупштини Западноевропске уније предложити доношење Западноевропске повеље о принципима безбедности⁴⁷³. Скупштина ће свесрдно прихватити овај предлог. Непуних годину дана касније, 27. октобра 1987. године Министарски савет ЗЕУ усваја документ под називом Платформа о Европским безбедносним интересима⁴⁷⁴. Документ је заправо резултат Ширакове иницијативе из децембра 1986. године када је француски премијер предложио Скупштини ЗЕУ усвајање једне овакве декларације. У документу се истиче да је свеобухватна интеграција Европе незамислива без интеграција у домену безбедности и одбране. У платформи се по први пут од настанка судбина ЗЕУ везује за Европску заједницу⁴⁷⁵. Такође се успостављају начела којом би се Европљани водили приликом заједничког деловања и одбране у оквиру Атлантског блока. Амерички председник Реган ће поздравити ову иницијативу и садржај платформе.

Члан VIII иновираниог Бриселског споразума по први пут ће бити употребљен 19. априла 1988. године када је Савет ЗЕУ усвојио политичку декларацију у којој позива на хитно окончање непријатељства у Персијском заливу. Декларацијом је предвиђено да Савет може покренути консултације на захтев било које уговорне стране Бриселског споразума што се тада и догодило. Консултације су уродиле првом операцијом ЗЕУ у историји и то под називом "*Clean Sweep*" са мандатом да разминира међународне воде у ризичним деловима Персијског залива. ЗЕУ је то учинила веома опрезно, тек пошто је постигнуто примирје између у сукобу између Ирана и Ирака, и уз јасно дефинисан мандат мисије који није укључивао борбене задатке⁴⁷⁶. Операција је имала мандат да очисти Заливске воде од постављених мина.

⁴⁷² Michael Brzoska, Peter Lock, *Restructuring of Arms Production in Western Europe*, SIPRI, Oxford University Press, 1992, стр. 41

⁴⁷³ Gülnur Aybet, *The Dynamics of European Security Cooperation, 1945-91*, Springer, 1997, стр. 151

⁴⁷⁴ Ибид. стр. 156

⁴⁷⁵ Pierre Drillien, *European Yearbook 1987*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, стр 4

⁴⁷⁶ Knud Erik Jørgensen, *European Approaches to Crisis Management*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, стр. 205

Годину дана касније, избором бившег министра одбране Холандије Вима Ван Екелена за генералног секретара ЗЕУ многи ће сматрати да ЗЕУ улази у нову етапу надградње европског безбедносног организовања.

У јануару 1988. године, на прослави 25-годишњице од потписивања Јелисејског споразума оснива се немачко-француски Савет за одбрану и безбедност. Најбитнији аспект сарадње којим се Савет бави су војна и војноекономска питања. У раду му помаже Комитет за одбрану и безбедност⁴⁷⁷. Савет чине шефови држава или влада, односно министри спољних послова. Ова иницијатива по многоме подсећа на покушај да се нађе трећи пут, који није по својој суштини ни наднационалног нити међувладиног карактера јер не окупља све државе. Подсећа и на иницијативе које ће наставити да се јављају и покрећу изван оквира ЕЗ. Од иницијатива које се покрећу унутар ЕУ има сличности по начину настанка на сталну структурну сарадњу по томе што окупља посебно заинтересован државе као и државе које поседују одговарајуће војне капацитете. Слично томе сарадњу посебно заинтересованих држава формулише и Кетрин Ештон на конференцији Европске одбрамбене агенције 2014. године⁴⁷⁸. Израз који користи јесу кластери сарадње и по природи овог појма претежно се односи на сарадњу у домену одбрамбене индустрије. Пролиферација сличних иницијатива биће карактерисана чињеницом да су у њој увек посебно заинтересоване државе, а у последњим годинама биће својственија једној од нових чланица ЕУ, Пољској.

Крајем исте године министри одбрана су усвојили акциони план којим се тржиште наоружања и војне опреме отвара за конкуренцију, техничке трансфере, истраживање и помоћ одбрамбеној индустрији у развоју, између држава које су део Независне европске програмске групе, а која је и предложила тај Акциони план. Секретаријат групе је формиран у Лисабону⁴⁷⁹. Пар дана након усвајања Акционог плана Португал и Шпанија приступају ЗЕУ. У јуну наредне године формиран је дугорочни програм (*European Co-operation for the Long Term in Defence (EUCLID)*) у

⁴⁷⁷ Ulrich Krotz, Joachim Schild *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty First Century Politics*, Oxford University Press, 2013, стр. 63-65

⁴⁷⁸ <http://www.eda.europa.eu/info-hub/events/annual-conference-2014>

⁴⁷⁹ Sally Rohan, *The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration*, Routledge, 2014, стр. 145

износу од 120 милиона тадашњих Екија који би се посебно односио на набавке у области одбране у свим земљама које су део програма. Нажалост програм није дугорочно заживео због чињенице да га државе чланице нису финансирале⁴⁸⁰.

У исто време све је евидентнији пад хладноратовских активности. Историјски симболичан чин биће именовање Манфреда Вернера, бившег министра одбране Западне Немачке, на функцију генералног секретара НАТО. Тим чином који се догодио 1. јула 1988. године Вернер је постао први Немац који је после Другог светског рата изабран на тако високу војно-политичку функцију⁴⁸¹. СССР драстично смањује војни буџет, баш као што и Варшавски пакт смањује конвенционалне снаге у Европи. КЕБС интензивира активности на контроли и смањењу конвенционалног наоружања и ради на изградњи и јачању мера безбедности и поверење. Преговори о конвенционалним снагама у Европи у оквиру КЕБС започели су 6. марта 1989. године. Горбачов је почео да одбацује Брежњевљеву доктрину, па је државе све више упућивао на Синатрину доктрину- *they can do it their way*. Едвард Шевернадзе министар спољних послова је посетио седиште НАТО⁴⁸². Хладни рат је завршен.

Друга фаза: 1989 – 1999. године

У потпуној сенци НАТО и ЗЕУ

За период након окончања Хладног рата се може рећи да је период нормирања и успостављања Заједничке спољње и безбедносне политике, а самим тим и Европске безбедносне и одбрамбене политике. Према фазама успостављања ове политике могуће је издвојити два периода. Први период обележава процес нормирања и политичког позиционирања ЗСБП како у оквирима ЕУ, тако је у међународним односима. Други период почиње након етаблирања политике, почетком њене примене. Датумима први период почиње по окончању Хладног рата 1990. године и

⁴⁸⁰ Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou The European Defence Agency: Arming Europe, Routledge, 2015, стр.88

⁴⁸¹ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 173

⁴⁸² Ибид. 171

траје до 1999. године. Други почиње од ступања на снагу Амстердамског споразума 1999. године и траје до ступања на снагу Лисабонског споразума, 2009. године. Треба нагласити да амбиција која је постављена Лисабонским споразумом није достигнута и да се за други период може рећи да продужава трајање и након доношења овог споразума, али будући да ће бити предметом посебног разматрања у трећем наслову сва битна питања и политичке околности биће размотрена у овом делу рада.

Потребу за увођењем правила у области ЕБОП мотивисале су и диктирале међународне околности. Као што је крај Хладног рата био окидач за ЕУ, али и друге међународне организације да пронађу своје место у питањима безбедности Европе и ЕУ, тако је низ других догађаја утицао на процес нормирања и примене ЕБОП. Неки од тих догађаја јасно су трасирали правац развоја ЕБОП, па се могу назвати **gamechanger-има**. Не само да су доводили до нових “правила игре”, већ су веома често одредбе ЕБОП из оснивачких аката сводиле на праву и реалну меру примене. Многе ће одредбе оснивачких аката остати без праве примене, недостижан политички циљ и норма без покрића у међународној политичкој стварности. У *gamechanger-е* у поменутом двадесетогодишњем периоду се убрајају криза у бившој Југославији, кризе у Ираку, Авганистану, Либији, односи са Турском, САД, НАТО, сукоб у Украјини и сл. Везу између политичких иницијатива за продубљењем сарадње у области ЗСБП (ЗБОП), и потреба за заједничким деловањем ЕУ Вилијем Валас је представила табеларно⁴⁸³. Уз све ове догађаје свакако треба имати на уму развој ситуације унутар саме ЕУ који је свакако најважнији индикатор развоја и дефинисања ЕБОП, а није представљен оваквим приступом.

Фазе	иницијативе ЕЗ/ЕУ	Влада	сврха иницијативе	спољни фактори/ међународне околности
1950-1954	преговори о формирању Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице		обнављање немачких оружаних снага под окриљем интегрисане структуре; обуздавање и контрола обновљеног суверенитета Немачке	Корејски рат и смрт Стаљина
1961-1966	Фушеов план	за	француски изазов	Берлинска криза 1958-

⁴⁸³ William Wallace, Foreign and Security policy - Policy-making in the European Union, Oxford University Press, 2005, стр. 432

	политичку унију	америчком лидерству у оквиру НАТО; француско-немачко партнерство у средишту иницијативе	1962
1970-1974	покретање Европске политичке сарадње; Лускембуршки извештај; Извештај из Копенхагена	спољнополитичка сарадња између влада држава чланица ЕЗ; ЕК не учествује; одвајање спољне политике од економских односа са иностранством	покретање КЕБС, САД Година Европе, Арапско-израелски рат
1981-1983	лондонски извештај; Солемнска Декларација о ЕУ; Јединствени европски акт	Секретаријат Европске политичке сарадње и заједничке акције; већа координација између чланица ЕЗ у оквиру ЕПС	државни удар у Пољској, СССР инвазија на Афганистан; нови Хладни рат и долазак Регана са председника САД
1990-1992	преговори о Споразуму о ЕУ	покретање ЗСБП; чвршћа веза између ЗЕУ и ЕУ	уједињење Немачке, распад СССР, рат у заливу, дезинтеграција СФРЈ
1998-2003	покретање ЕБОП; прве војне и цивилне мисије	изградња ЕУ у свеобухватног безбедносног актера јачањем одбрамбене сарадње; изградња аутономних војних и цивилних капацитета ЕУ; унапређење европских војних способности	рат на Косову; терористички напади 11. септембра у Њујорку; интервенција у Афганистану; интервенција у Ираку

Избором Вима Ванекелена за генералног секретара ЗЕУ као стручњака за одбрану и ранијег холандског министра одбране многим је био сигнал да ће западноевропске земље снажно кренути у продубљивање интеграције у области одбране. Тврдио је чак и да ЗЕУ може послужити као привремени мост између ЕЗ и НАТО⁴⁸⁴. По истој логици крај Хладног рата требало је да значи и почетак нове ере у европским интеграцијама. То ново доба које су многи помпезно најављивали требало је да доведе до заокруживања Европе ширином чланства, али и све ближом Унијом сарадњом и продубљивањем интеграције у све већем броју области. Питања одбране за једне су била у том кошу, али реалност већ у првим годинама указивала да се у овим питањима државе чланице нерадо одричу суверенитета.

⁴⁸⁴ Robert L. Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War: An Insider's Account of US. Policy Jam 1989-1992*, Woodrow Wilson Center Press, 1997, стр. 276

Почетак деведесетих година прошлога века ће обележити активирање ЗЕУ и покушај да заузме улогу аутентичног представника безбедносних и одбрамбених интереса Европе. Од осталих организација које су се бавиле питањима безбедности у Европи своје нову улогу тражиће ОЕБС и НАТО. У светлу своје прве улоге у операцији управљања кризама министарски Савет ЗЕУ се окупља како би расправљао фрагилну ситуацију у Персијском заливу. Савет позива и друге заинтересоване државе, пре свих САД, на унапређење координације с обзиром да се ради о држави чије су снаге на терену⁴⁸⁵. ЗЕУ усваја и смернице за бољу координацију учешће у поморској операцији у Заливу и спровођењу санкција према Ираку. Годину дана касније ће бити формиран Власт за поморску координацију.

ОЕБС са друге стране усваја један од својих најзначајнијих постхладноратовских докумената који ће у великој мери усмерити правац деловања ове организације. Усвојена је Париска повеља за нову Европу. Поред тога што на симболичан начин означава крај Хладног рата, пре свега успоставља институције које ће бити значајне за помоћ у постхладноратовској трансформацији европских друштава. Оснива се Канцеларија за слободне изборе и Одељење за превенцију конфликта⁴⁸⁶.

Потписивањем Трансатлантске декларације 23. новембра 1990. године⁴⁸⁷ између ЕЗ и НАТО, скренута је пажња у ком правцу би требало да се развијају односи на релацији европских и неевропских савезника у Европи у којој је у стратешком смислу ситуација промењена. На то указују и кандидатуре за чланство у НАТО које подносе Пољска, Чехословачка и Мађарска 6. октобра 1991. године. Иако Декларација не представља међународни уговор, и државе обавезује једино на редовне консултације, политичка тежина овог документа је управо у подршци променама које се дешавају у Европи и посебно у државама некадашњег совјетског логора.

Ништа неће тако пресудно утицати на нови распоред и однос снага не само међу заинтересованим државама већ и међународним организацијама као криза у

⁴⁸⁵ Arie Bloed, Ramses A. Wessel, *The Changing Functions of the Western European Union (WEU): Introduction and Basic Documents*, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, стр. 28

⁴⁸⁶ William Park, G.Wyn Rees *Rethinking Security in Post-Cold-War Europe*, Routledge, 1998, стр. 26

⁴⁸⁷ Текст декларације доступан:

http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf

бившој Југославији. **Криза у бившој Југославији** није наишла на јединствен одговор чланица ЕЗ и није у великој мери допринела интеграцији у домену спољње политике и одбране. Истина је да су такви неуспеси прећутно признати, кроз чињеницу да је Европи потребна заједничка спољна и безбедносна политика, и да се на томе треба радити како би ЕУ имала инструментариј за одговор на кризе попут југословенске. То је један од најбитнијих разлога због којих је у Мастрихту 9. и 10. децембра 1991. године постигнут договор о Уговору о ЕУ у склопу којег се по први пут појављују одредбе о Заједничкој спољној и безбедносној политици. По први пут ЕУ за циљ спољнополитичког деловања има заштиту заједничких вредности, основних интереса и независности и безбедности Уније⁴⁸⁸. Промене на глобалном плану, крај Хладног рата, растућа економска моћ ЕУ, измене карактера безбедности условили су да ЕУ Уговором из Мастрихта постави скромне, али важне циљеве у домену ЗСБП⁴⁸⁹. Ти циљеви су били дефинисани самим уговором, па је ЕУ тежила да: ***„to assert its identity on the international scene, in particular through the implementation of a common foreign and security policy, including the framing of an eventual common defence policy, which might in time lead to a common defence.”*** Декларација о Западноевропској унији⁴⁹⁰ десет чланица ЗЕУ које су истовремено чланице ЕУ анекс је Споразума из Мастрихта. Декларација саопштава да ће ЗЕУ бити развијана као одбрамбена компонента Европске уније и као средство за јачање европског стуба НАТО. У том правцу ће бити формулисана и заједничка европска одбрамбена политика која ће бити примењивана јачањем оперативне улоге ЗЕУ. Овоме треба придодати да је шест месеци након потписивања Уговора из Мастрихта, ЗЕУ донела Декларацију из Петерсберга којом су дефинисани задаци и мисије у којима ЗЕУ може учествовати. Декларација дефинише задатке које бројни аутори називају *“non-article V tasks”*, будући да садржи задатке који нису обухваћени чланом В модификованог Бриселског споразума⁴⁹¹. Ради се о хуманитарним и задацима спашавања, задацима очувања мира, борбеним задацима у

⁴⁸⁸ Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford University Press, 2013, стр. 16

⁴⁸⁹ Chris Smith, *EU-NATO relations - working paper*, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 14

⁴⁹⁰ http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/72d9869d-ff72-493e-a0e3-bedb3e671faa/2d870bab-478c-454f-b3b8-ce1d393d2576/Resources#f5e420de-160a-491e-99ee-03576aa49fc1_en&overlay

⁴⁹¹ Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers, *Politics of European Treaty Reform*, A&C Black, 1997, стр. 310

мисијама управљања кризама укључујући и наметање мира.

Потписивањем УЕУ формирана је Унија на три стуба и створени су услови да ЗСБП замени Европску политичку сарадњу. Што се заједничке одбране тиче предвиђено је да Савет ЕУ може затражити од ЗЕУ, као своје одбрамбене компоненте да примени сваку одлуку која има одбрамбене и безбедносне импликације⁴⁹². Та одредба Уговора о ЕУ из Мастрихта детаљније је политички разрађена у Декларацији о ЗЕУ уз Уговор из Мастрихта коју су припремиле чланице ЗЕУ⁴⁹³. Евидентно је да ЗЕУ (ЕУ) може у перспективи бити виђена као организација заједничке одбране европских држава, наравно након дефинисања односа са НАТО које започиње доношењем Лондонске декларације НАТО, 6. јула 1990. године⁴⁹⁴, а потом и састанцима НАТО у Бриселу 1994. године и Берлину 1996. године. Потпуно је јасно да ће до данас НАТО остати организација заједничке одбране њених чланица која има примат у односу на сродне организације, у првом реду ЗЕУ до 2011. године, када се ова организација гаси и ЕУ која клаузулу заједничке одбране уводи 2009. године Лисабонским споразумом.

Потписан у фебруару 1992. године, Уговор о ЕУ ступа на снагу 1. новембра 1993. године, тек пошто су уклоњене све препреке и пошто су Данци добили своја изузећа која су се односила на Економску И монетарну унију и ЗСБП. Немачки Уставни суд је одобрио споразум и наставак процеса ратификације пошто је референдум у Француској прошао тесном већином за потврђивање Споразума из Мастрихта⁴⁹⁵. Данска позиција постаје очигледна. Евроатлантско опредељење остаје доминантан стуб политике одбране ове државе. Доследно таквим ставовима Данска остаје изван ЗСБП, али не и изван европског стуба одбране у оквиру НАТО. Данци подржавају ЕСДИ и ЗЕУ и спремни су да своје снаге ставе на располагање ЗЕУ или да их интегришу у неку од војних мултинационалних јединица НАТО. Након формирања Данска ће остати изван ЕБОП, баш као и Европске одбрамбене агенције. Наиме, Протоколом из Уговор о ЕУ, Данска не елаборира и не учествује у имплементацији

⁴⁹² члан Ј4, став 4, Уговора о ЕУ из Мастрихта

⁴⁹³ Објављено у: Official Journal C 191 , 29/07/1992; Текст Декларације о ЗЕУ доступан: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11992M%2FAFI%2FDCL%2F30>

⁴⁹⁴ http://www.cvce.eu/en/obj/the_london_declaration_on_a_transformed_north_atlantic_alliance_6_july_1990-en-9c5fa86b-12a0-4f59-ad90-e69503ef6036.html

⁴⁹⁵ Margot Horspool, European Union Law, Oxford University Press, 2006, стр. 16

одлука ЕУ које имају одбрамбени карактер и одбрамбене импликације укључујући и финансирање ЕБОП⁴⁹⁶.

Да право и стварност у међународним односима не морају да буду еквиваленти говори управо **југословенска криза** у којој је један од ретких постигнутих дипломатских успеха представника ЕЗ у формату европске тројке представљао споразум са словеначком Владом о успостављању примирја у Словенији 30. јуна 1991. године. Већ 7. јула 1991. године на Брионима је постигнут истоимени споразум који је дефинисао принципе за мирно решавање спорова у бившој СФРЈ⁴⁹⁷. Договор је подразумевао моментални почетак преговора, суспензију права на проглашење независности на 3 месеца уз упућивање посматрачке мисије које је предвиђено само за Хрватску. Ипак, сукоб у Хрватској се наставио.

У то време чланице ЕЗ нису делиле исте ставове о кризи у бившој Југославији. Док је министар спољних послова СРН Ханс Дитрих Геншер био за упућивање упозорења ЈНА, и "српској агресији", те инсистирању на праву на самоопредељење, остале чланице су се противиле. Противиле су се и САД када је Геншер најавио признање Хрватске и Словеније, наводећи да је 17. децембра чин признања аутоматски⁴⁹⁸. Не треба заборавити су 23. јуна 1991. године министри спољних послова на састанку у Луксембургу подржали јединствену Југославију и да нису подржали иницијативе за унилатерално осамостаљење и сецесију појединих република. Своју позицију Европски парламент ће саопштити усвајањем Резолуције којом се противи сваком унилатералном акту који би могао да води распаду Југославије. ЕЗ ће чак и формирати Радну групу о Југославији.

У року од само неколико недеља током лета 1991. године став према Србији и према југословенској кризи добија на заокрету. Министри спољних послова ЕЗ ће 27. августа позвати Србију да допринесе постизању решења или ће у супротном решење бити тражено без Србије. Месец дана касније ће отићи и корак даље, па ће након увођења ембарга на увоз оружја за све зараћене стране, ЕЗ увести рестриктивне мере

⁴⁹⁶ члан 6. Протокола о позицији Данске уз Уговор из Амстердама, стр. 101: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf

⁴⁹⁷ Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*, Rowman and Littlefield, 2001, стр. 74

⁴⁹⁸ Knud Erik Jørgensen, *European Approaches to Crisis Management*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, стр. 41

оним странама које не сарађују у мировном процесу, под којим су наравно мислили на Србију. Оне стране које су сарађивале са ЕЗ у постизању мира уживале су преференцијале. Прва мировна конференција ће бити одржана 7. септембра у Хагу. Медијаторске способности ЕЗ доживеће неуспех после чега ће Заједница тражити подршку Савета безбедности у решавању конфликта у бившој Југославији⁴⁹⁹.

Немачка и Француска ће предложити да ЗЕУ упути снаге за раздвајање у Југославију, али су се Британци снажно успротивили⁵⁰⁰. На билатералном плану Италијани и Британци усвајањем декларације покушавају да ојачају сарадњу у области одбране предлогом да се формира Европска заједничка командна структура над операцијама⁵⁰¹.

ЕЗ и даље не поседује јединствен став, па се чини да је једино око чега је било могуће постићи сагласност став у декларацији ЕЗ којом ЈНА именује као најодговорнију страну за ескалацију сукоба у Хрватској. председавајући ЕЗ холандски министар спољних послова Ханс Ван ден Брук саопштава да уколико преговори не дају резултате у наредна два месеца Словенији и Хрватској може да буде призната независност. генерални секретар УН Перез Декуељар га упозорава да би прерано признавање Хрватске и Словеније могло да изазове конфликт у БиХ и Македонији. Француска и УК сматрају да признање треба да уследи као резултат консензуса, а Немачка изузима став и циља на предузимање унилатералног признања Хрватске⁵⁰².

У ситуацији у којој ЕУ не само да не може да препозна и пронађе своју стратешку улогу у домену безбедности и одбране, већ не може да заузме јединствен став о битним безбедносним питањима у Европи, НАТО остаје у потрази за својом постхладноратовском улогом и поново почиње да преузима иницијативу у Европи. На самиту НАТО у Риму који је одржан 7. и 8. новембра усвојен је Нови стратегијски

⁴⁹⁹ Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*, Rowman and Littlefield, 2001, стр. 66

⁵⁰⁰ вид.: *The vain mediation attempts of the European Community and the United Nations*: http://www.cvce.eu/content/publication/2011/10/7/98992164-b165-4482-8923-33c1b8408631/publishable_en.pdf, стр. 2

⁵⁰¹ Rene Van Beveren, *Military Cooperation: What Structure for the Future*, Chaillot Papers, EU ISS, 1993

⁵⁰² Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 196

концепт. Акцент НАТО је на стабилизацији нових демократија⁵⁰³, што је имплиците значи заокруживање и проширивање евроатлантског простора. Одбрана остаје битна ставка, али се корпус снага смањује и граде се капацитети флексибилних и мобилних снага, базиране на мултинационалним контингентима који допуњују националне. Важан детаљ у Новом стратегијском концепту НАТО представља чињеница да је ЗЕУ препозната као одбрамбена компонента процеса европског интеграције⁵⁰⁴. Овакав сценарио би за циљ имао да ојача европски стуб унутар атлантске заједнице. Такву улогу оваплотила је Декларација о улози Западноевропске уније и њеним односима са ЕУ и Атлантским савезом⁵⁰⁵. Управо потреба да европске државе развију сопствени безбедносни и одбрамбени идентитет и да преузму већи степен одговорности за одбрамбена питања у Европи резултираће 10. децембра 1991. године договором држава чланица ЗЕУ и споразумом о изградњи аутентичног Европског безбедносног и одбрамбеног идентитета. Декларација предвиђа да се преиспитају односи између НАТО и ЗЕУ на основу напретка у сарадњи и стеченог искуства са циљем да се односи између две организације ојачају тако да се не доводи у питање позиција ЗЕУ као одбрамбене компоненте Европске уније, а да се истовремено ојача европски стуб у оквиру НАТО. Истим документом се преиспитују могућности проширења сарадње у области наоружања са циљем оснивања Европске агенције за наоружање. Непуних годину дана касније, 19. јуна 1992. године ЗЕУ ће усвојити и Декларацију из Петерсберга⁵⁰⁶. Ова последња усвојена је на самиту ЗЕУ у Петерсбергу код Бона и њом су прецизиране мисије и задаци у којима ЗЕУ може учествовати. До данас надасве чувени Задаци из Петерсберга предвиђали су да снаге одговорне ЗЕУ (*FAWEU-Forces Answerable to WEU*) могу предузимати хуманитарне мисије, задатке спашавања и очувања мира и борбене задатке у кризном менаџменту (укључујући наметање мира). Министри ЗЕУ су том приликом апеловали на успостављање кохерентнијих односа између НАТО и ЗЕУ када је реч о развоју војних технологија, наоружању и војној опреми.

⁵⁰³ вид. ставове 1, 27 и 28. Текст стратегијског концепта из 1991. године доступан: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm

⁵⁰⁴ ибид. став 2

⁵⁰⁵ http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1742/1/NeD62_HorstHolthoff.pdf, стр.113

⁵⁰⁶ <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>

У светлу тако дефинисаних односа и тежње подели одговорности између НАТО и ЗЕУ, Европска унија ће чини се системом елиминације тема покушати да нађе своје место. Првобитно је требало да се идентификују две листе питања за усклађивање. Прву су чинила спољнополитичка, а другу безбедносна питања. Због своје осетљивости и тежине постизања компромиса прва група питања је у старту избрисана. Усвајање Декларације о областима које могу бити предмет Заједничке акције, у Мастрихту 12. децембра 1991. године, представљало покушај да ЕУ заузме своје место у настајућој архитектури. Грешка коју је ЕУ направила односи се на чињеницу да Декларација није представљала један од докумената који су биле анексирани уз текст Уговора о ЕУ из Мастрихта, па је и њен значај самим тим био упитан. Предмет заједничке акције ЕУ према овој декларацији могу бити процес КЕБС, разоружање и политика контроле наоружања у ЕУ, неширење ОМВ, као и економски аспекти безбедности⁵⁰⁷. Док се на једној страни ЕУ борила да се препозна и пронађе улога у домену безбедности и одбране, уз све потешкоће да заузме јединствен став о битним безбедносним питањима у Европи, НАТО се са друге стране суочава овој организацији својственој врсти изазова. НАТО је и даље у потрази за својом постхладноратовском улогом и због чега почиње да преузима иницијативу у Европи.

Крајем 1991. године ЕЗ постиже договор да укине санкције Словенији, БиХ, Хрватској и Македонији, али унилатерални потези не престају да нарушавају јединство у спољнополитичком деловању. Наиме средином децембра 1991. године Немачка је најавила да ће пре Божића признати Хрватску и Словенију што је забринуло остале државе чланице ЕЗ чиме је покренута дебата о Немачком унилатерализму. Колико је та забринутост била стварна питање је, будући да је непуних пет дана касније Савет ЕЗ саопштио да све бивше Југословенске републике које желе да прогласе независност захте поднесу до 23. децембра и да ће им независност бити призната до 15. јануара 1992. године⁵⁰⁸. Да је заправо реч о компромису са Немачком указује чињеница да је Немачка признала Словенију и

⁵⁰⁷ Paul Cornish, *Arms Trade and Europe*, A&C Black, 1995, стр. 22. и 23

⁵⁰⁸ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 196 и 197

Хрватску 23. децембра, а да чин признања важи од 15. јануара. Већ 11. јануара 1992. године је објављен Други извештај Бадинтерове комисије којим подржава признање Словеније и Македоније, док од Хрватске захтева уставно унапређење статуса националних мањина⁵⁰⁹. Својеврсна доктрина која је настала из оваквог приступа Бадинтерове комисије је да је статус националних мањина и поштовање људских права предуслов за стицање независности бар на европском континенту⁵¹⁰.

Тако је Бадинтерова комисија која је основана у оквиру Европске политичке сарадње и мировног процеса који је предводила ЕЗ конференцијом у Хагу, оставила наслеђе политици проширења која ће бити дефинисана за државе источне и средње Европе које желе да приступе Унији⁵¹¹. То наслеђе је подразумевало формирање Пакта стабилности 1995. године чији је примарни задатак био постизање билатералних споразума између бивших совјетских република како би решавале међусобне спорове и како би регулисале питање статуса националних мањина. Први такав споразум је закључен између Мађарске и Словачке о положају националних мањина. Касније ће се овим питањима бавити ОЕБС у много већој мери него ЕУ.

Потписивањем примирја у Хрватској 2. јануара 1992, омогућено је формирање мисије УНПРОФОР и слање педесет војних посматрача. Мисија је формирана Резолуцијом 727 Савета безбедности УН⁵¹². На заједничкој седници WEU и Северноатлантског савета је договорено да се у оквиру НАТО успостави јединствена команда над поморским снагама које надгледају примену санкција према СРЈ. Операција под називом *Sharp Guard* је започела 15. маја 1993. године. поред много разговора о модалитетима сарадње ЗЕУ и НАТО, као и договору о ЕСДИ, операција *Sharp Guard* је једини пример конкретне сарадње две организације на терену⁵¹³. Чланице ЗЕУ постижу договор у априлу 1993. године да помогну Мађарску, Румунију и Бугарску у спровођењу санкција према СРЈ на Дунаву. Доказ да је ЗЕУ највише ангажована у бившој СФРЈ је и учешће у администрацији ЕУ Мостаром почевши од

⁵⁰⁹ ибид. 199 и 200

⁵¹⁰ A. T. Lane, Elzbieta Stadtmüller, Europe on the Move: The Impact of Eastern Enlargement on the European Union, LIT Verlag Münster, 2005, стр. 76

⁵¹¹ ибид. стр. 76

⁵¹² Ana S. Trbovich, A Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration, Oxford University Press, 2008, стр. 299

⁵¹³ Michael Merlingen, Rasa Ostrauskaite, European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective, Routledge, 2007, стр. 144

1994. године. Учешће је обухватало присуство једног полицијског контингента. Иако ће Савет министара ЗЕУ постићи договор о упућивању 5000 припадника под командом ЗЕУ у мисију подршке снагама УНПРОФОР недостатак консензуса о начинима на који ће то бити учињено операција је у потпуности препуштена УНПРОФОР-у⁵¹⁴. Овим листа мисија ЗЕУ није исцрпљена јер ће 1. маја 1999. године мисија ЗЕУ за помоћ у разминирању (WEUDAM) у Хрватској започети мандат. Последње забележено ангажовање ЗЕУ било је заправо ангажовање Сателитског центра ЗЕУ 1999. године изнад територије Косова и Метохије. Када сумирамо резултате оперативног ангажовања ЗЕУ иза ове организације ће остати тек неколицина мисија и операција управљања кризама. Поред свих поменутих на просторима бивше Југославије ЗЕУ је била ангажована још једино у Заливу у операцији "Operation Cleansweep" и једном саветодавном мисијом за реструктурирање и обуку албанске полиције након суноврата политичког и безбедносног система 1997. године у овој земљи. Ангажовање у Заливу укључило је и хуманитарну акцију помоћи курдским избеглицама на северу Ирака⁵¹⁵.

Рат у БиХ је приведен крају, не захваљујући Заједничкој спољној политици ЕУ, нити свим наведеним мисијама ЗЕУ, већ поновном укључивању САД и организацији мировне конференције у Дејтону, Охају. Тадашњи председника САД, Бил Клинтон је означио ЕУ као некомпетентну да се носи са кризом у бившој Југославији⁵¹⁶. Чини се да није случајно изабрана војна база. Симболика је више него јасна, а порука оштра и конкретна за оне који не буду били спремни на компромисе. Иако је формално укључивала све чланице Контакт групе (што су поред САД, Русија, Немачка, Француска, Италија и УК), главну реч на конференцији су водиле САД, ликом, наступом и делом Ричарда Холбрука тадашњег помоћника државног секретара САД⁵¹⁷. ЕУ није позвана на мировну конференцију у Дејтону⁵¹⁸.

⁵¹⁴ Sally Rohan, *The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration*, Routledge, 2014, стр. 212

⁵¹⁵ Детаљније о свим мисијама и операцијама ЗЕУ видети: <http://www.weu.int/History.htm>

⁵¹⁶ Stefan Wolff, Oya Dursun- Özkanca, *External Interventions in Civil Wars: The Role and Impact of Regional and International Organization*, Routledge, 2014

⁵¹⁷ Cristoph Schwegmann, *The Contact Group and its Impact on European Institutional Structure*, Institute for Security Studies-Western European Union, Occasional Papers, 2000, стр. 6

⁵¹⁸ Asle Toje, *America, the EU and Strategic Culture: Renegotiating the Transatlantic Bargain*, Routledge, 2008, стр. 54

Улога ЕУ у сукобима на Косову и Метохији у односу на друге организације и државе, у првом реду Контакт групу, НАТО и САД је млака. ЕБОП је била у самом повоју⁵¹⁹. Чини се да се најдаље отишло закључцима Европског савета из Кардифа који је подржао захтеве да се зауставе војне операције које предузима тадашња Војска Југославије, осудивши потезе Владе у Београду и похваливши реформске потезе Владе Мила Ђукановића у Црној Гори. О питању Косова и Метохије Европски савет је усвајајући закључке у анексу 2 усвојио посебну Декларацију о Косову⁵²⁰. Било је јасно да ће НАТО играти кључну улогу. А када су портпарола НАТО питали шта ће НАТО на КиМ он је одговорио парафразирајући чувену фразу првог генералног секретара НАТО Лорда Исмеја да је НАТО ту да избаци Србе, уведе мировњаке и врати избеглице⁵²¹.

За ЕУ сукоб на КиМ је био важан јер је поново оголио све слабости Уније. Чланице Уније постале се јединствене да је ЕБОП неопходна. НАТО нема ништа против таквих планова. У Завршном саопштењу са Самита НАТО у Вашингтону на којем је обележена педесетогодишњица НАТО присутна је већа спремност ове организације да прихвати да ЕУ изгради сопствене капацитете у домену безбедности и одбране. Ово прихватање је кудикамо веће него што је то био случај у оквиру новог стратешког концепта. Док се у Стратегијском концепту препознаје само ЕСДИ кроз ЗЕУ, Завршно саопштење прихвата да ЕУ треба да изгради капацитете да може донети одлуку и одобрити аутономну војну акцију⁵²² у случајевима када НАТО у целини није ангажован. Подржана је сарадња са ЕУ по Берлин плус аранжману, под геслом сепаратно, али не и сепаратистички. Поздрављена је решеност савезника да се удруже напори у јачању одбрамбене способности Уније за нове мисије, али без дуплирања капацитета са НАТО.

Еврокорпус. Први значајнији и конкретнији облици билатералне војне сарадње у који је укључена Немачка догодиће се у мају 1992. године када су се

⁵¹⁹ Ибид. стр. 50

⁵²⁰ Декларација доступна: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-98-150_en.htm

⁵²¹ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 254

⁵²² став 9. тачка аWashington Summit Communiqu доступан на: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>

Француска и Немачка договориле да формирају Еврокорпус (*Europcorps*). Многи га виде логичним наставком сарадње коју су утемељили Дегол и Аденауер Јелисејским споразумом. Занимљиво је да је у априлу 1992. године, само месец дана раније, немачки министар одбране Фолкер Руе одбио да се формира нека врста централне команде над Немачком војском, под изговором да би таква команда у великој мери личила на Генералштаб на шта Немачка и Европа нису спремне ни педесет година након Другог светског рата⁵²³. Договор о формирању Еврокорпуса је постигнут на бази Заједничког извештаја Ла Рошел. Извештај је предвиђао снаге бројности до 60 хиљада и команду која није била под окриљем НАТО, већ ЗЕУ. Привремени штаб ће бити формиран у Стразбуру⁵²⁴. Да са формирањем Еврокорпуса није било намера да се поделе Европски и Атлантски савезници говори договор Француске и Немачке да у случају напада Еврокорпуси могу бити стављени на располагање НАТО у сврху управљања кризом. Нешто касније ће бити постигнут договор између Француза, Команданта савезничких снага за Европу Џона Шаликашвилија И немачког начелника генералштаба Клауса Наумана да се Еврокорпуси у случају рата стављају под команду НАТО.

На инаугурационој церемонији поводом формирања Еврокорпуса одржаној 5. новембра 1993. године говор немачког министра одбране Фолке Руеа одише набојем и европским ентузијазмом. Руе истиче да је Еврокорпус камен темељац заједничке европске одбране и да се њима ствара инструмент спољне и безбедносне политике Европљана. На крају пута како каже чекаће европско уједињење - *At the end of the road Europe's unification will be waiting*⁵²⁵. Учешће у Еврокорпусу у јуну 1994. године затражиће малени Луксембург, док ће 1. јула 1994. године Шпанија постати део Еврокорпуса. Немачки генерал Хелмут Вилман постаје командант Еврокорпуса. Војне активности новоформираних јединица ће се наставити организацијом војне вежбе под окриљем ЗЕУ у којој учествује Еврокорпус, али и припадници војски Шпаније, Португала, УК, Француске, Грчке, Холандије и Италије. Турска постаје

⁵²³ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 202

⁵²⁴ Preben Bonnén, *Towards a Common European Security and Defence Policy: The Ways and Means of Making it a Reality*, LIT Verlag Münster, 2003, стр. 52 и 179

⁵²⁵ Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers, *Politics of European Treaty Reform*, A&C Black, 1997, стр. 316

придružени члан (*associate member*) ЗЕУ од 20. јуна 1992. године, када и Исланд и Норвешка, док Грчка постаје чланица исте организације. Статус Турске у ЗЕУ изазваће бројне недоумице приликом склапања Берлин плус аранжмана између НАТО и ЕУ⁵²⁶.

Да развој ЕБОП није могуће посматрати изоловано од осталих политика ЕУ, политичких околности и општег стања у којем се Унија налази говори валутна криза из 1992. године. Наиме, Европу ће 1992. године захватити прва монетарна криза и пре увођења заједничке валуте. Излаз из кризе је био у дубљој интеграцији јер **Европски механизам девизног курса** није функционисао. Лира и фунта су биле прецењене, а немачка централна банка престаје да подржава ове две валуте. Политичка криза је отворена данским не Уговором из Мастрихта, па су и пројекције финансијског тржишта негативне према плановима за будућу монетарну унију. Многи од ових догађања подсећају на финансијску кризу која ће погодити Европу 2008. године. Те 1992. године иако по размерама нимало наивна, криза је преброђена упорним истрајавањем на монетарној унији, а договором за Данцима о изузећима од Уговора у Мастрихту и политичка криза је преброђена. Налик данашњици финансијска криза би била трајно залечена већом контролом јавних финансија дубљом интеграцијом у домену фискалне политике, а Британци би могли да остану у Унији добијањем изузећа на области од националног и унутарполитичког интереса⁵²⁷. Пакет договора уз решење проблема за политику миграција сачувао би темеље, али би отворио простор за нова разматрања политике одбране унутар ЕУ. Евидентно је да је свака криза нашла шупљине у правилима која регулишу слободу кретања робе, или слободу кретања људи, те различите аспекте монетарне сарадње и монетарне уније. Кроз историју европске интеграције се показало да су кризе добар лакмус за недостатке у организацији власти и надлежности на нивоу ЕУ.

⁵²⁶ детаљније у поглављу о односима ЕУ и НАТО

⁵²⁷ Договор са УК постигнут на састанку Европског савета у Бриселу 19.2.2016. Референдум се организује у јуну 2016.

Сарадња НАТО и ЗЕУ

Сарадња између НАТО и ЗЕУ је добро организована и што је још важније функционална и без превише формалне сарадње. Функционише на принципима транспарентности и комплементарности. То потврђује комуникација на највишем нивоу. Комуникација је редовна на нивоу секретаријата две организације и њиховим присуством на седницама Савета⁵²⁸. На министарски састанак ЗЕУ у Риму 20. новембра 1992. године је био позван и тадашњи генерални секретар НАТО, Манфред Вернер. Закључак је садржао иницијативу да се формирају трилатералне поморско-ваздухопловне снаге за Медитеран. Средином марта 1995. године Француска, Шпанија и Италија потписују документа којима се формирају европске јединице за брзо реаговање ЕУРОФОР и поморске јединице ЕУРОМАРФОР како би се ојачала европска безбедност изван окриља НАТО. Формализација сарадње ЗЕУ и НАТО ће уследити потписивањем Меморандума о разумевању потписују НАТО и ЗЕУ 27. октобра 1995. године. Меморандум је омогућио пре свега размену тајних података уз поуздане начине комуникације, у то време још увек енкрипцијом и телеграфским сигналом⁵²⁹. Већ следеће године крајем марта, уследиће потписивање Споразума о размени тајних података. Треба истаћи да је сарадња ЗЕУ и НАТО у операцијама управљања кризама постојала и пре закључивања поменутих аранжмана. Штавише операцијом *Sharp Guard* у Јадранском мору заједнички су командовали НАТО и ЗЕУ. Парадоксално је да оперативна сарадња остала на нивоу једне реализоване заједничке операције, односно ниједне нове од доношења Меморандума.

Како би се више приближила Европској унији, чију одбрамбену компоненту представља, одлучено је да се Секретаријат ЗЕУ пресели из Лондона у Брисел⁵³⁰. У Бриселу је у октобру 1992. Године формирана аутономна јединица за планирање у оквиру ЗЕУ. Овим је учињен први потез ка изградњи независних капацитета за планирање. За Американце је овај чин представљао покушај Француза да се занемари и заобиђе позиција НАТО. Америчко-немачки корпус који је формиран у априлу 1993.

⁵²⁸ Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers, *Politics of European Treaty Reform*, A&C Black, 1997, стр. 310

⁵²⁹ Саопштење након закљученог Меморандума: <http://www.nato.int/docu/pr/1995/p95-102.htm>

⁵³⁰ <http://www.weu.int/documents/921120en.pdf>

године према виђењу Американаца је формиран да би се зауставио процес изградње европске одбране изван НАТО⁵³¹.

Почетком 1993. године и војна ћелија за планирање у оквиру ЗЕУ постаје оперативна. Њена надлежност јесте у припреми могућих операција у којима би учествовала ЗЕУ, али свакако без капацитета да командује војним операцијама. Други део мандата ове ћелије је био у ажурирању списка снага одговорних ЗЕУ (тзв FАWEU). Договорено је да Еврокорпус, заједно са Британско-холандским амфибијским снагама буду део FАWEU⁵³². Крајем октобра 1993. године организована је званично прва, а истовремено и највећа вежба за 10000 припадника у оквирима ЗЕУ под називом Арденте 93. Вежба је посвећена симулацији евакуације цивила и изведена је Тоскани⁵³³.

С обзиром на изражену забринутост америчких савезника, поред осталог и статусом ЗЕУ у оквиру другог стуба ЕУ, Савет министара ЗЕУ доноси закључак о снажном трансатлантском партнерству чији инструмент може да буде и ЗЕУ. Истиче да ЗЕУ неће остати затворена само за европске државе већ да се могу користити капацитет НАТО и то у првом реду комуникациони системи, штабови и команде⁵³⁴.

Европска сарадња у области наоружања и војне опреме

Деведесете године обележиће и **сарадња у области наоружања и војне технологије**. Увод у сарадњу представљаће искорак министара одбрана крајем 1988. године усвајањем акционог плана којим се тржиште наоружања и војне опреме отвара за конкуренцију, техничке трансфере, истраживање и помоћ одбрамбеној

⁵³¹ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 205

⁵³² Operational forces of WEU: <http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/72d9869d-ff72-493e-a0e3-bedb3e671faa/d316bc8e-c6eb-4fc8-9e59-bf9d4a1d3e2f>

⁵³³ Вид. Стр. 9 European armedforces Report submitted on behalf of the Defence Committee by De Decker, Rapporteur: <http://aei.pitt.edu/53584/1/B0904.pdf>

⁵³⁴ Вид. Став 3, стране 4 и 5: Final Declaration of the WEU Council of Ministers (Luxembourg, 22 November 1993): http://www.cvce.eu/content/publication/2003/11/21/3a3a4acd-bd84-42f4-a67f-47476f8e81f6/publishable_en.pdf

индустрији у развоју, између држава које су део Независне европске програмске групе⁵³⁵.

Наредни кораци иако не револуционарни дешавали су се у много једноставнијим околностима. На састанку ЗЕУ у Виандену 1991. године је договорено да се формира Сателитски центар за обраду података са седиштем у Торехону у Шпанији⁵³⁶. Министри ЗЕУ на састанку у Риму у новембру 1992. године постижу важне договоре, како за ову организацију тако и за даљу интеграцију европских држава у домену одбране. Поред тога што су Исланд, Турска и Норвешка постале придружене чланице (*associated member*), а Данска и Ирска посматрачи, Грчка је постала чланица ЗЕУ. Значајније од тога IEPG (*Independent European Programme Group*) државе постижу договор да сарадњу у домену наоружавања и војне технологије преместе у оквиру ЗЕУ. Тако је настала Западноевропска група за наоружање⁵³⁷. Коначно, након много година од идејног пројекта, Eurofighter одлази на свој први пробни лет у марту 1994. године на југу Немачке⁵³⁸.

Први европски војни сателитски систем за осматрање назван Хелиос 1А одлучују да покрену Француска, Италија и Шпанија. Иначе према проценама ЗЕУ један свеобухватан систем таквог типа би Европу коштао око 19 милијарди долара за период дужи од 25 година. Систем Хелиос је покренут 7. јула 1995. године⁵³⁹. И на овом примеру се јасно види колико је *pooling and sharing* неопходан и колико уштеде може донети државама. Економска и финансијска исплативост би требало да буде снажан мотив функционалне интеграције.

Сарадња у области наоружања и војне опреме између најразвијенијих држава и њихових војних индустрија поприма још једну своју организациону форму. Француска, Немачка, УК и Италије потписаће 12. новембра 1996. године Конвенцију којом је основана Организација сарадње у домену наоружања (*OCCAR*). Данас ова организација има шест чланица, док у појединим програмима организације учествује

⁵³⁵ Вид. Први део развоја ЗБОП, страна 29

⁵³⁶ The subsidiary bodies of WEU: <http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/72d9869d-ff72-493e-a0e3-bedb3e671faa/8bea5088-d567-45cd-84c0-c75f8bdc7bc4>

⁵³⁷ <http://www.weu.int/weag/weag.htm>

⁵³⁸ <https://www.eurofighter.com/news-and-events/2005/06/background-information>

⁵³⁹ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 227

још шест држава. Поред оснивача чланице организације су Шпанија и Белгија. Основна област деловања је у домену координације развоја индустријске базе на основу појединачних програма, али пре свега сарадња у идентификацији и припреми заједничких пројеката набавке наоружања и војне опреме. Треба напоменути да је првобитна идеја била да ова организација буде специјализована агенција ЗЕУ и да није успела⁵⁴⁰. Зато јој потписивањем уговора Британија, Француска, Италија и Немачка дају статус правног лица. Овим је *OCCAR* стекао капацитет да улази у уговорне односе сарадње са другим организацијама.

Иницијативе да се уштеди обједињавањем набавки, истраживања и технолошким развојем не јењавају. Још једну такву иницијативу у априлу 1998. године су саопштењем обзнанили француски, немачки, италијански, шпански, шведски и британски министри одбране. У јулу исте године потписаће писмо о намерама (Letter of Intent) којим подстиче реструктурирање одбрамбене индустрије и оснива шест радних група по шест важних питања од интереса за сарадњом свим странама. Важно је напоменути да се у том тренутку 80 одсто набавки односило на ових 6 држава, баш као и 90 одсто укупних војноиндустријских капацитета у Европи⁵⁴¹.

Паралелно са сарадњом у развоју наоружања и војне технологије успостављани су и аранжмани за контролу наоружања. У јануару 1993. године у прва два дана од како је отворена за потпис, 130 држава потписује Конвенцију о хемијском наоружању⁵⁴². Ратификација конвенције ће ићи пуно теже, па неће ступити на снагу ни крајем 1994. Године, јер ју је ратификовало 20 од неопходних 65 држава. То ће се догодити тек 1997. године. Потписаће је све чланице ЕУ чиме ће постати делом прописа који су важни са становишта принципа на којима ЕУ и ЗСБП почивају. Зато ће и бити део поглавља 31 о спољној, безбедносној и одбрамбеној политици.

У у септембру 1995. године је договорен оквир за Васенарски аранжман. Аранжман је назван по предграђу Хага где је и договорен. Овим аранжманом који је

⁵⁴⁰ Ulrika Mörth Organizing European Cooperation: The Case of Armaments, Rowman & Littlefield, 2005, стр. 127

⁵⁴¹ Trevor C. Salmon, Alistair J. K. Shepherd, Toward a European Army: A Military Power in the Making?, Lynne Rienner Publishers, 2003, стр. 188

⁵⁴² <https://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/genesis-and-historical-development/>

важан и за приступање Србије ЕУ у домену поглавља 31, утврђује механизме извозне контроле за одређене типове конвенционалног наоружања и технологије двоструке намене. Крајем децембра исте године Васенар је потписало 28 држава, а данас после 20 година од оснивања у њему учествује 41 држава⁵⁴³.

Пет нуклеарних сила, Русија, САД, Француска, Кина и УК потписују 24. септембра 1996. године Споразум о забрани нуклеарних проба.

Унија 1998. године доноси Правилник о извозу наоружања који почива на осам принципа, неки ће рећи ограничења о којима треба водити рачуна приликом извоза. Принципи се односе на поштовање људских права, регионалну стабилност, компатибилност технологија за државом дестинације, предострожност да не доспе у руке наоружаним парамилитарним групама и сл⁵⁴⁴. Правилник је заменила Заједничка позиција 2008/944/CFSP.

Остали контролни режими који су део правних тековина ЕУ, формирану су претежно током осамдесетих година. Тако је Аустралијска група⁵⁴⁵ формирана 1985. године, Режим контроле ракетних технологија 1987. године⁵⁴⁶

Нове европске иницијативе у контексту и/или сенци односа са НАТО

ЕСДИ и СЈТЕ. Нове иницијативе и облици сарадње ЕУ и ЗЕУ са НАТО на политичком и војном плану биће покренути средином деведесетих година и резултат су тежње да не дође до подела и дуплирања у оквирима трансатлантске заједнице, али да се призна посебност и специфичан статус европским државама које теже већој аутономији у односу на НАТО. Еврогрупа која је настала средином шестдесетих година у оквиру НАТО као групација која је окупљала 7 европских држава чланица ЗЕУ, престаје да постоји 1.1.1994. године. Престанком постојања Еврогрупе није престала потреба за клубом европских држава који је требало да помири са једне стране жељу европских држава да се питају и учествују у питањима одбране на европском континенту и да са друге стране остави простора неевропским чланицама

⁵⁴³ <http://www.wassenaar.org/wa-20th-anniversary/>

⁵⁴⁴ http://www.eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/arms-export-control/index_en.htm

⁵⁴⁵ http://www.australiagroup.net/en/agb_july2007.pdf

⁵⁴⁶ http://www.eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/wmd/missiles/index_en.htm

НАТО да могу у довољној мери да се посвете свим својим стратешким приоритетима. Нова иницијатива је покренута на Самиту НАТО у Бриселу само десет дана након гашења Еврогрупе. Носила је назив Европски безбедносни и одбрамбени идентитет (*European Security and Defence Identity* - ЕСДИ)⁵⁴⁷. ЕСДИ је требало да ојача европски стуб НАТО и да омогући европским чланицама НАТО да преузму већу одговорност за заједничку безбедност и одбрану. У закључцима са самита се још каже да ЕУ и НАТО деле заједничке стратешке интересе и да НАТО подржава ЗЕУ као одбрамбену компоненту ЕУ⁵⁴⁸. Важно је напоменути да је на истом овом самиту покренут и Програм Партнерство за мир⁵⁴⁹. Чини се да НАТО ништа није препуштао случају ни када су будуће чланице овог војно-политичког савеза у питању, као ни целокупан европски простор како би се потенцијални узроци конфликта свели на минимум. На самиту је подржан концепт Заједничких комбинованих снага (*Combined Joint Task forces* - *CJTF*). *CJTF* представљају снаге за брзо деловање, краћим роком одрживости на терену, комбинованог мултинационалног састава. У састав ових снага улази више служби. Налазе се у саставу НАТО и ангажују се одлуком Северноатлантског савета. *CJTF* ће посебно послужити за операције које не потпадају под оквир члана 5 Вашингтонског споразума, уз подстицај и могућност да ЗЕУ користи капацитете НАТО у спровођењу Петерсбершких циљева, а када НАТО одлучи да не учествује у операцији⁵⁵⁰. ЗЕУ је представио 29. јуна 1994. године НАТО-у модалитете сарадње приликом ангажовања *CJTF* под командом ЗЕУ. Наиме оног тренутка када *НАС* одлучи да уступи *CJTF* Западноевропској унији, на НАТО-у је да определи капацитете и један од својих штабова из којег ће у одређеном тренутку ЗЕУ преузети команду. Овим се избегава свака могућност дуплирања капацитета. С обзиром да ЕСДИ није доживео успех и да није заживео у мери у којој би аутори овог компромисног модела желели, нису заживеле ни *CJTF* као инструмент ЕСДИ, НАТО и ЗЕУ. Занимљиво је и да су САД имале резерви према *CJTF*, па су стога тражиле и гаранције. Бојазан САД је била да би

⁵⁴⁷ Charles Cogan, *The Third Option: The Emancipation of European Defense, 1989-2000*, Greenwood Publishing Group, 2001, стр. 66

⁵⁴⁸ Декларација шефова држава или влада од 11.1.1994. године доступна: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940111a.htm>

⁵⁴⁹ Оквирни документ Партнерство за мир доступан: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm>

⁵⁵⁰ Charles Cogan, *The Third Option: The Emancipation of European Defense, 1989-2000*, Greenwood Publishing Group, 2001, стр. 66

ове снаге када делују у контексти члана 4 Вашингтонског споразума могле да буду нападнуте што би могло да активира члан 5 о заједничкој одбрани чланица НАТО⁵⁵¹.

Француска подржава ЕСДИ и сматра да је комплементаран циљевима развоја НАТО те да у таквим околностима треба да буде конципиран тако да јача европски стуб у оквиру НАТО. Паралелно са концептом ЕСДИ, ЕУ наставља, додуше у скромним габаритима, да јача инструментаријум ЗСБП. Савет министара 9. марта 1994. године предлаже да се једном у шест месеци одржавају специјални формати Савета посвећени ЗСБП. Такође су предложени састанци шесторице (представника држава средње и источне Европе) и Тројке, уз могућност шесторици да узму учешћа у демаршима и Заједничким акцијама⁵⁵².

На самиту ЗЕУ у **Кирхбергу усвојена је Декларација**⁵⁵³ којом је предвиђено да Савет министара ЗЕУ започне рад на Заједничкој европској одбрамбеној политици. Статус придруженог партнера добијају Бугарска, Чешка, Естонија, Словачка, Румунија, Пољска, Литванија и Летонија, али не добијају и безбедносне гаранције. Након геноцида који се догодио у Руанди, Луксембург је затражио да ЗЕУ интервенише, али се томе успротивила Велика Британија.

Изјава Хелмута Кола приликом Клинтонове посете 12. јула 1994. и прославе деангажовања савезничких снага у Берлину представља фразу која најјасније одсликава стање и могуће правце развоја ситуације у односима ЕУ и НАТО, односно у позицији европских држава у домену одбране. Кол је тада рекао: *“Европи треба Америка која игра централну улогу у питањима европске безбедности, и у исто време, Америци је потребна Европа која преузима већу одговорност за своју и међународну безбедност.”*⁵⁵⁴ Да су Немци спремни да преузму део одговорности за међународну безбедност потврђује одлука Уставног суда Немачке, од 12. јула 1994. године, којом одобрава да одлуком већине у Бундестагу Немачка армија може узети учешћа на позив УН или НАТО у свим типовима операција које предузимају ове организације.

⁵⁵¹ Sean Kay, NATO and the Future of European Security, Rowman and Littlefield, 1998, стр. 134

⁵⁵² Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 219

⁵⁵³ Видети Декларацију:

http://www.cvce.eu/en/obj/kirchberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_luxembourg_9_may_1994-en-d63b9158-72c9-4022-b814-a74671a94791.html

⁵⁵⁴ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 221

Констатовано је да Немачка већ учествује у операцијама ЗЕУ и НАТО којима се спроводе резолуције УН⁵⁵⁵. Недуго након ове одлуке Французи ће учинити веома симболичан гест. Позваће немачки контингент Еврокорпуса да узме учешћа на војној паради која ће продефиловати Шанзелизеом. Крајем године Еврокорпус ће достићи пуну оперативну способност, а немачке дивизије ће стати под команду генералштаба што ће проћи без коментара и критика у другим државама. Европа је очигледно била зрела за такав корак после нешто више од 4 деценије од расправа које су пратиле одбијање формирања Европске одбрамбене заједнице⁵⁵⁶.

Ако се за односе Француза и Немаца може рећи да су ишли у прилог одбрамбеној интеграцији, то свакако није могла бити тврдња за доследне суверенистичке позиције британске политике. То потврђује и изјава Дагласа Херда. Смисао и садржај ове изјаве ће обележити сваки покушај одбрамбене интеграције све до данашње дана. Херд је тада рекао: *"security goes to the heart of the functions of the nation-state" and that "public opinion would not understand or accept it if these responsibilities appeared to have been surrendered to a supranational body, however worthy*⁵⁵⁷".

У исто време стални представник Француске при ЗЕУ изјављује да што је чешће учешће ЗЕУ у операцијама приступом активи и капацитетима НАТО све је већа потреба за развојем сопствених капацитета како се ово учешће не би свело на симболично стављање само назива организације на униформе учесника. На самиту ЗЕУ у Нордвiku ствари се развијају у корист аутономије безбедносне и одбрамбене политике ЗЕУ. На самиту је усвојен документ о Заједничкој европској одбрамбеној политици и за циљ има се о развоју једне овакве политике расправља на Међувладиној конференцији 1996. године⁵⁵⁸.

Британци покушавају да преусмере теме на практична питања капацитета избегавајући крупне теме. У покушају да Французе задовоље, али и да свако заједничко ангажовање учине блиским тј интероперабилним са НАТО, 27. јуна 1994.

⁵⁵⁵ International Buisness Publications, Germany Country Study Guide Volume 1 Strategic Information and Developments, 2013, стр. 74

⁵⁵⁶ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 221

⁵⁵⁷ Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers, Politics of European Treaty Reform, A&C Black, 1997, стр. 324

⁵⁵⁸ видети став 5 Декларације: <http://www.weu.int/documents/941114en.pdf>

године заједнички иницирају формирање Европске ваздухопловне групе. До 2006. године придружиће им се Немачка, Данска, Италија, Шпанија и Белгија. Овај као и низ других иницијатива настаје изван окриља НАТО и ЕУ, па се може назвати *a la carte* иницијативом јер јој могу приступити посебно заинтересоване државе⁵⁵⁹. Иницијативе попут ове су иначе претежно биле Француске. Таквим се могу сматрати Еврокорпус, Европске поморске снаге, ЕУРОФОР или Европска жандармерија коју 2004. године иницирају Немци.

Почетком јануара 1995. године Митеран покреће питање о потреби доктрине Европског нуклеарног програма за одвраћање. Предлог иначе, није потекао од Митерана, већ од Жака Делора, 1992. године у време када је Делор био председник Европске комисије. Делор је тада заступао став да ЕУ мора имати своју политику одбране у оквиру које би за нуклеарно одвраћање били задужени Французи. Ален Жипе француски министар спољних послова ће такође говорити о здруженом европском одвраћању. Поред Француза поменуо је и Британце. Важно је имати на уму да француска иницијатива није имала за циљ да се увећају нуклеарни капацитети европских држава, нити да се створи алтернатива америчким гаранцијама⁵⁶⁰. Француска је покушавала да се успостави дијалог између равноправних и да питање нуклеарне одбране не буде ексклузивно атлантско питање. Одговор осталих Европљана на овакве иницијативе је био углавном негативан.

Средином новембра 1995. године Савет министара ЗЕУ усваја важан документ за питања европске безбедности. Документ се тако и зове, **Европска безбедност: заједнички концепт 27 чланица ЗЕУ** и заправо представља покушај израде прве европске стратегије безбедности. Заједничка стратегија безбедности управо треба да идентификује кључна питања безбедносног карактера због којих европске државе имају интересе да удружују капацитете. Иако је нешто ужа по свом обиму јер се претежно односи на војно-политичке аспекте, документом се идентификују начини на које ЗЕУ чланице могу да допринесу безбедности и стабилности у Европи. Документ претреса врло сличне теме онима које ће 8 година касније изнедрити

⁵⁵⁹ Tom Dyson, *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*, Palgrave MacMillan, 2010, стр. 81

⁵⁶⁰ Jolyon Howorth, Anand Menon, *The European Union and National Defence Policy*, Routledge, 1997, стр. 142

Европска стратегија безбедности. Као основне претње по безбедност су препознати међународни тероризам и регионални конфликти међу којима је апострофиран конфликт у бившој Југославији као једна од најозбиљнијих претњи по европску безбедност. Када је реч о ризицима идентификују се нуклеарно, хемијско и биолошко наоружање ако и различити видови ризика по животну средину⁵⁶¹. Посебна пажња је посвећена могућностима увећања капацитета за превенцију и управљање кризама.

Крајем исте године ЕУ и САД постижу договор о тзв Трансатлантској агенди. Лајтмотив и порука која проистиче из ове Агенде се управо односи на европску безбедносну архитектуру. Истиче се посвећеност изградњи европске безбедносне архитектуре у којој НАТО, ЕУ, ЗЕУ, ОЕБС и Савет Европе имају комплементарне задатке и међусобно се допуњују, баш као што су процеси интеграције у НАТО и ЕУ комплементарни, али аутономни⁵⁶². Посебна пажња се посвећује односима ЕУ и САД. Усвојен је Акциони план САД-ЕУ за партнерство у неколико области.

После готово 30 година Француска изражава намеру да се укључи у рад војне структуре НАТО. У првом реду се то односи на Војни комитет и Комитет за планирање одбране. Како је тадашњи министар спољних послова Француске Ерве Дешарет рекао Француска жели више да се укључи у рад НАТО и да активније учествује у његовој реформи. Растуће поверење између Француске и САД, односно НАТО резултираће предлогом почетком 1996. године да се Комбиноване заједничке снаге могу ставити и под команду друге међународне организације или државе а не нужно увек и у свим ситуацијама НАТО⁵⁶³. У односима је поред евидентног успона на моменте долазило и до осцилација.

Међувладина конференција (IGC) за измену оснивачких аката се организује 29. марта у Торину. У Закључцима из Торина IGC се позива да се утврде принципи заједничке спољне политике ЕУ. Као једну од кључних тема најављује прецизније дефинисање партнерства, па и будуће улоге ЗЕУ посебно када се има у виду да

⁵⁶¹ Видети документ Европска безбедност: <http://www.weu.int/documents/951114en.pdf>

⁵⁶² Видети Трансатлантску агенду на стр. 1:
http://eeas.europa.eu/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf

⁵⁶³ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006., Oxford University Press, UK, 2007. стр. 230

Бриселски споразум истиче 1998. године⁵⁶⁴. Предвиђено је да конференција ради годину дана.

Поред чињенице да је развијено много концепата сарадње, те да се на ИГС разговара о улози ЗЕУ, два европска политика лидера Жак Ширак и Хелмут Кол полако уводе ЕУ у игру. Два лидера ће одиграти веома важну улогу спрам резултата Међувладине конференцији. Наиме предлози за изменама и допунама ЗСБП који ће договорити у великој мери ће се наћи изменама оснивачких аката које ће уследити усвајањем Уговора из Амстердама. Политички два лидера се не слажу у односу према НАТО, али се слажу да ЕУ треба да има већу улогу у одбрамбеним и безбедносним питањима. Други важан закључак истиче да Немачка и Француска питања сарадње у области одбране такође треба да ставе у оквире ЕУ. овако дефинисане смернице министри одбрана и европских послова Француске и Немачке претвориће у конкретне иницијативе које ће се најпре наћи у заједничким билатералним преговарачким позицијама две државе, а нешто касније и у Амстердамском уговору. Позиције су 27. фебруара 1996. године обелоданили управо Кол и Ширак. Најзначајније новине укључују позицију Високог представника, доношење имплементационих одлука ЗСБП квалификованом већином, фузија ЗЕУ у ЕУ и формирање јединице за планирање у оквиру Савета⁵⁶⁵.

Кол и Митеран ће отићи и корак даље, јер ће децембра исте године потписати споразум о узајамној безбедности и одбрани. Споразумом су потврдили спремност да уђу у дијалог о функцији нуклеарног одвраћања у контексту Европске одбрамбене политике⁵⁶⁶.

На састанку Европског савета у Амстердаму постигнут је договор о изменама оснивачких аката, тј. Уговору из Амстердама. У одредбе о Заједничкој спољној и безбедносној политици су унети ЗЕУ Задаци из Петерсберга. Постају део члана 17. Став 2 Уговора о ЕУ⁵⁶⁷. Отворена је могућност пуне интеграције ЗЕУ у ЕУ, као и за заједничку одбрану. Уношење одредби из Петерсберга у оснивачке акте ЕУ значило је

⁵⁶⁴ Видети закључке председавајућег: http://www.europarl.europa.eu/summits/tor1_en.htm

⁵⁶⁵ Alistair Cole, *Franco-German Relations*, Routledge, 2001, стр. 119 и 120

⁵⁶⁶ Stanley R. Sloan, *French Defense Policy: Gaullism Meets the Post-Cold War World*, Објављено на *Arms Control Association* - <https://www.armscontrol.org/print/195>

⁵⁶⁷ Hermann-Josef Blanke, Stelio Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Springer, 2013, стр. 1243

и етаблирање Европске уније као међународне организације одбрамбеног карактера. На тај начин се ЕУ профилише као организација која може бити укључена пре свега у војне мисије управљања кризама, било да делује аутономно, било на основу међународног права по мандату Савета безбедности УН. Петерсбершки задаци представљали су улазницу у свет међународних безбедносних актера, дограђујући нови спрат европске безбедносне архитектуре. Од тог тренутка подела надлежности и односи ЕУ и НАТО, као и однос ЕУ са свим другим организацијама које делују на плану безбедности и одбране попримају нову димензију.

Од осталих новина Споразумом из Амстердама је уведена позиција Генералног секретара Савета који је истовремено и Високи представник за ЗСБП. Улога Високог представника је на извештан начин ограничена на помоћ Савету у формулисању и спровођењу ЗСБП. Значај увођења Високог представника је и у покушају да се хармонизују позиције Уније које имају било какву улогу у међународном представљању. У том тренутку надлежности у међународном представљању имају и Комисија и Савет посредством председавајућег. Отуда, Тројку у домену спољне и безбедносне политике замењује председавајући којем помаже Генерални секретар Савета у својству Високог представника за ЗСБП и Комисија⁵⁶⁸. Коначно, Високи представник је требало и да осигура институционалну меморију и да омогући глатку примопредају председавања Унијом⁵⁶⁹.

У процедуру доношења одлука о ЗСБП се уводи ново правило по којем пуна једногласност у одлучивању може бити избегнута у случају када једна или од трећине држава остаје уздржано приликом доношења одлуке. Услед чињенице да се у таквим случајевима не утиче на јединство уније овај институт одлучивања биће колоквијелно назван „конструктивном уздржаношћу⁵⁷⁰“

Уговором из Амстердама је омогућено финансирање одређених мисија ЗСБП из буџета Заједнице. Те мисије не могу имати војне или одбрамбене импликације. Овим потезом је заправо кодификована пракса да се готово три четвртине ЗСБП

⁵⁶⁸ Maxime H. A. Larivé, *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*, Ashgate Publishing, 2014, стр. 141

⁵⁶⁹ Ибид, стр. 141

⁵⁷⁰ Ben Soetendorp, *Foreign Policy in the European Union: History, Theory & Practice*, Routledge, 2014, стр. 79

активности финансира из буџета ЕУ. Тако је на пример, хуманитарна помоћ и хуманитарна активност ЕУ у Босни финансирана из буџета ЕУ⁵⁷¹.

У Декларацији која је донета уз Амстердамски уговор предвиђено је формирање посебне организационе јединице за планирање и јединице за рано упозорење у оквиру Генералног секретаријата Савета, тј Високог представника ЕУ за спољну и безбедносну политику. Нема сумње да су политички покретач овакве иницијативе околности на Балкану⁵⁷². Све државе чланице ће потписати Амстердамски споразум 2. октобра 1997. године, а ступиће на снагу 1. маја 1999. године.

У јулу исте године ЗЕУ усваја Декларацију о улози ЗЕУ и њеним односима са ЕУ и Атлантским савезницима⁵⁷³. Као један од првих корака у преузимању ЗЕУ, министри одбрана две организације су се договорили да хармонизују председавања и приоритете председавања једном односно другом организацијом.

Берлин и Берлин плус. На састанку Северноатлантског савета у Берлину биће надграђен Европски безбедносни и одбрамбени идентитет у оквиру НАТО. Формирана је посебна команда, чиме је омогућено да европске чланице НАТО предузимају хуманитарне и мировне операције без учешћа САД, а заједно са ЗЕУ и уз коришћење капацитета НАТО. Занимљиво је да ће Русија подржавати укључивање европских држава које су некада припадале совјетском лагеру у ЕСДИ механизам, али не и њихово чланство у НАТО. Формално-правни оквир је постигнут на самиту у Берлину 3. јуна 1996. године⁵⁷⁴. Берлински споразум је предвиђао постојање Комбинованих заједничких снага, тако што би одређене структуре и јединице које припадају НАТО-у, али које би биле попуњене европским особљем, биле стављене на располагање ЕУ/ЗЕУ за операције управљања кризама. Берлински споразум је креирао систем на два нивоа, при којем је у првом НАТО имао први опцију да реагује на кризу. Уколико НАТО не би учествовао, ЕУ би имала могућност да реагује. У том случају би реаговале Комбиноване заједничке снаге. На овај начин ЕУ није морала да

⁵⁷¹ John Peterson, Helene Sjursen, *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of the CFSP*, Routledge, 1998, стр. 10 и 11

⁵⁷² Maxime H. A. Larivé, *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*, Ashgate Publishing, 2014, стр. 141

⁵⁷³ видети детаљније у поглављу о односима ЕУ и НАТО

⁵⁷⁴ <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>

гради робусне војне капацитете и све оно што је НАТО до тог тренутка развио. Тиме капацитети не би били дуплирани, били би одвојени, али не и сепаратисани (*separable but not separate*)⁵⁷⁵. Лошија страна овог аранжмана је та што је две организације нису могле бити равноправне, јер је ЕУ могла да делује једино уколико НАТО не би био заинтересован. Занимљиво је да ће Русија подржавати укључивање европских држава које су некада припадале совјетском лагеру у ЕСДИ механизам, али не и њихово чланство у НАТО⁵⁷⁶.

Ипак, Берлински аранжман је представљао недовршен и прелиминаран споразум. Разговори о његовој финализацији су се наставили у неколико наредних година. На састанку Европског савета у Пуртшаху, остаће упамћена изјава Тонија Блера о заједничкој спољној политици. Блер је тада рекао да је Унији спољна и безбедносна политика потребнија него икад и да је за њу дошло право време⁵⁷⁷. Важно је само да се институционалним механизмом ове политике не дуплирају капацитети са НАТО већ да им буду комплементарни.

Отуда ће непуна два месеца од Блерове изјаве бити постигнут договор у Сент Малоу. Ради тачног тумачења британске позиције приликом доношења Декларације из Сент Малоа, овај се документ може ставити једино у контекст Блерове изјаве из октобра исте године. Дакле ниједног тренутка се Британцима не може приписати покушај да се дуплирају капацитети и занемари улога НАТО у Европи⁵⁷⁸. У Декларацији се истиче да се “Унији мора изградити одговарајућа структура и капацитет за анализу ситуације, обавештајне изворе, капацитете за стратешко планирање без непотребног дуплирања узимајући у обзир капацитете ЗЕУ и достигнутог нивоа односа са ЕУ. У том смислу ЕУ би требало да има могућност прибегавању својим војним средствима (која су претходно дефинисана у оквиру европског стуба НАТО или националних те мултинационалних европских капацитета

⁵⁷⁵ Siret Hürsoy, *The New Security Concept and German-French Approaches to the European Pillar of Defence, 1990-2000*, Tectum Verlag, 2002, стр. 39

⁵⁷⁶ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 236

⁵⁷⁷ Great Britain. Parliament. House of Commons. Defence Committee, *The Future of NATO and European Defence: Ninth Report of Session 2007-08*, Stationary Office, 2008, стр. 14

⁵⁷⁸ Ибид. стр. 14

изван окриља НАТО)⁵⁷⁹. Без обзира на декларативно јасно постављене оквири спољне и безбедносне политике за Британце је Декларација из Сент Малоа представљала велики искорак у односу на раније цементиране поставке националне политике у европским интеграцијама када је одбрана у питању. Сада је за Британце прихватљива форма аутономних европских одбрамбених капацитета подразумевала њихово постојање али компатибилно са капацитетима НАТО.” Као што је познато САД су прихватиле садржај Декларације из Сент Малоа, али је њихово одређење према истој подразумевало тзв но 3Д политику. У први мах се прво Д односило на „*no diminution of NATO*“ (не смањенју НАТО-а). *Diminution* је прерасло *Decoupling*⁵⁸⁰. Декларација из Сент Малоа је имала своје политичко оваплоћење у оквирима ЕУ у закључцима Европског савета у Бечу 12. децембра исте године. У закључку је саопштено да Унија мора да има кредибилне оперативне способности како би била у стању да представља актера у међународним односима у свом пуном капацитету. Немци ће у осећању запостављености и неприсутства у Сент Малоу као председавајући Унијом у првој половини 1999. године иницирати документ под називом “Јачање заједничке политике у домену безбедности и одбране⁵⁸¹.”

На састанку министара одбране и спољних послова ЕУ 15. и 16. новембра 1999. године разговарано је о могућности да се формира радна група која би требало да установи критеријуме конвергенције⁵⁸² који би могли да доведу до заједничке одбране. Чак и да овако амбициозан циљ не буде постигнут, колатерални ефекат био би смањење непотребних активности и престанак дуплирања капацитета. По некима је то прва озбиљнија иницијатива у области одбране од времена краха у формирању Европске одбрамбене заједнице. На контурама ове иницијативе Француска и Немачка теже унапређењу билатералне али и мултилатералне сарадње. Две државе истичу потребу прилагођавања Еврокорпуса потребама евентуалног прерастања у Европске снаге за брзо реаговање. Ипак, датум који ће остати упамћен у одбрамбеним

⁵⁷⁹ видети став 3, Декларације из Сент Малоа која је објављена:

<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>

⁵⁸⁰ детаљније објашњено у поглављу о односима ЕУ и НАТО

⁵⁸¹ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 250

⁵⁸²http://www.cvce.eu/content/publication/2006/8/24/f97370df-2a7d-4f25-8fb3-3dff33ad3d55/publishable_en.pdf

интеграцијама као значајан покушај продубљивања сарадње биће 4. јун када је заседао Европски савет у Келну. Кључна порука са самита је била да ЕУ мора имати засебне војне способности и снаге за брзо реаговање како би била у стању да аутономно делује. Такве снаге не би представљале Европску армију⁵⁸³. У Келну су донете одлуке о процедурама одлучивања у оквиру Европске безбедносне и одбрамбене политике и развоју капацитета за извођење војних и цивилних мисија. Акцент је стављен на јачање европских војних капацитета. На састанку у Келну је постигнут и договор да се одбрамбени капацитети ЕУ задрже у оквирима који су постављени задацима из Петерсберга. Истакнута је и потреба да се ојача индустријска и технолошка одбрамбена база. Истог дана Хавијер Солана постаје први Високи представник ЕУ за ЗСБП. Званично ће ступити на дужност 18. октобра 1999. године. Занимљиво је да ће Солана у периоду од 1. маја 1999. године до гашења ЗЕУ бити и генерални секретар ове организације, пре свега како би обезбедио глатку транзицију надлежности ЗЕУ у ЕУ⁵⁸⁴. За 1999. годину се може рећи да представља почетак гашења ЗЕУ и трансфера појединих институција под окриље новонастајуће снаге, Европске безбедносне и одбрамбене политике⁵⁸⁵. Већ у новембру исте године ће се министри ЗЕУ договорити да се анализе војног штаба ЗЕУ уступе Високом представнику ЕУ за ЗСБП.

Пред самит у Хелсинкију на којем се све веће државе ЕУ слажу да је неопходно направити одлучан продор у одбрамбеној сарадњи, Француска и Немачка удружују капацитете у областима ваздухопловног транспорта и обавештајног рада како би неке од ових капацитета учинили заједничким, европским. Тако ће пред самит Француска, Шпанија и Италија лансирати Хелиос осматрачки сателит⁵⁸⁶. Након овог другог по реду пројекта сателита Хелиос, постаје јасно да европска одбрамбена интеграција има два табора. Без икаквих изненађења у једном Француску, у другом

⁵⁸³ G. P. E. Walzenbach, *European Governance: Policy Making Between Politicization and Control*, Ashgate Publishing, 2006, стр.156

⁵⁸⁴ Alyson JK Bailes, Graham Messervy-Whiting, *Death of an Institution - The end for Western European Union, a future for European defence?*, The Royal Institute for International Relations, Egmont Paper 46, 2011, стр. 46

⁵⁸⁵ Ибид. стр. 45 и 46

⁵⁸⁶ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 258

УК⁵⁸⁷.

Европски савет се састао у децембру 1999. Године у Хелсинкију, а са самита је проистекла декларација. Хелсиншка декларација поставља циљеве да ЕУ до 2003. године изгради и достигне војне способности да буде у стању да у року од 60 дана, на период од најмање годину дана упути од 50 до 60 хиљада бројног особља способног да испуни читав спектар наведених задатака из Петерсберга. Овај циљ постаје познат као Хелсиншки циљ (*Helsinki Headline Goal*). У Хелсинкију је донета одлука да се успоставе нова војна и политичка тела и структуре у оквиру Савета које ће давати стратешке политичке смернице и директиве у операцијама ЕУ. Тако је одлучено да се у оквиру Савета формира Политичко-безбедносни комитет, Војни комитет и Војни штаб. Након самита у Хелсинкију, апострофиран је и позван наредни председавајући, Португал да формира институције и структуре за спровођење ЕБОП⁵⁸⁸.

Лидери ЕУ су позвали Европску комисију да формира одговарајуће цивилне капацитете, као и да посебну пажњу посвети развијању капацитета за управљање кризама и то нарочито аспекте који се односе на распоређивање, одрживост, интероперабилност, флексибилност, мобилност, команду и контролу. Унија је заокружила нормативни оквир. Питање за почетак 21. века је било у којој мери ће политички и правни циљеви ЕБОП постати стварност.

Трећа фаза: 2000-2009. године

Операционализација на делу или у покушају?

Прве ЕБОП мисије

Почетак 2000. године биће у знаку институционалног етаблирања Уније у домену безбедности и одбране. Најпре се започело са успостављањем војне структуре⁵⁸⁹. Већ у фебруару 2000. године су деташирани војни стручњаци из држава чланица у Генерални секретаријат Савета. Њихов задатак према заједничкој акцији

⁵⁸⁷ За детаље погледати поглавље о односима Каролинга и Атлантиста

⁵⁸⁸ G. P. E. Walzenbach, *European Governance: Policy Making Between Politicization and Control*, Ashgate Publishing, 2006, стр.156

⁵⁸⁹ Hylke Dijkstra, *Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective*, Springer, 2013

Савета није био да учествују у војним операцијама ЕУ већ да пружају савете Виском представнику и Војном комитету који је функционисао на привременој основи. Та група војних стручњака послужила је као нуклеус будућег Војног штаба. У мају исте године се у оквиру Савета ЕУ се успоставља Комитет за цивилне аспекте управљања кризама. Директно је одговоран и извештава Корепер, али добија смернице и пружа упутства Политичко-безбедносном комитету⁵⁹⁰. Формирање овог комитета одвијало се уз предрасуде бројних држава јер управљање кризама по правилу значи војни ангажман. Сивилни аспекти управљања кризама су били нова област у коју улази ЕУ, још увек нерегулисана и без стандардних оперативних процедура. Показаће се да ће овај аспект управљања кризама постати бренд и ниша Европске уније⁵⁹¹.

Европски савет у Ници је одржан од 7. до 11. децембра 2000. године и поред нових измена оснивачких аката остаће упамћен по формирању три нова стална тела у домену ЕБОП⁵⁹². Ради се о Политичко-безбедносном комитету који представља „уставну категорију“ тј помиње се у оснивачким актима⁵⁹³, Војном комитету и Војном штабу ЕУ који се формирају посебним одлукама Савета. Савет ЕУ ће потврдити формирање ових радних тела у јануару 2001. године. За првог шефа војног штаба предложен је немачки генерал Рајнер Шувирт⁵⁹⁴.

Коцкице се полако слажу како би ЕУ била спремна на свој први ангажман у управљању кризама. Једнако важно томе биће и експресија политичке воље и спремност да се у мисије управљања криза под капом ЕУ омогући и учешће нечланица Уније на добровољној основи. Тако је на самиту у Феири у јуну 2001. године поред тога што су утврђени принципи и модалитети за учешће нечланица ЕУ које су притом чланице НАТО, али и држава кандидата у војним мисијама и операцијама ЕУ. Европски савет је подржао дефинисане приоритете председавајућег за развој способности Уније за цивилне мисије. Области које су идентификоване су полиција, владавина права, државна администрација и цивилна заштита. Договорено

⁵⁹⁰ Michael Gehler, *Towards a European Constitution: A Historical and Political Comparison with the United States*, Böhlau Verlag Wien, 2005, стр. 385

⁵⁹¹ Hylke Dijkstra, *Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective*, Springer, 2013

⁵⁹² Michael Gehler, *Towards a European Constitution: A Historical and Political Comparison with the United States*, Böhlau Verlag Wien, 2005, стр. 382

⁵⁹³ По први пут у Амстердамском уговору из 1997. године

⁵⁹⁴ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 273

је да циљ који Унија треба да постигне до 2003. године је да буде спремна да упути 5000 полицајаца различите врсте мисија управљања кризама, 200 судија, тужилаца или стручњака у домену владавине права, 2000 припадника цивилне заштите, као и представнике јавне управе за питања образовања, пореске политике, праћења избора и сл⁵⁹⁵.

Ако су изданци одлуке да се функције управљања кризама са ЗЕУ пренесу на ЕУ, настали у Келну, последице ове одлуке су водиле ка гашењу већине институција и функција па и саме организације. Тако су из ЗЕУ прешли војни службеници у структуре Савета ЕУ, а под окриље ЗСБП Институт за безбедносне студије, Сателитски центар. Овај последњи у суштини носи погрешан назив јер ЕУ није имала сопствене капацитете за сателитско осматрање, већ се оно што се назива Сателитским центром односило на тело које је оспособљено да чита сателитске налазе⁵⁹⁶. Иницирано је и да ЕУ преузме директно управљање техничком полицијском сарадњом у Албанији од Мултинационалне саветодавне полицијске компоненте ЗЕУ. Иначе преузимање било које мисије ЗЕУ било је неупитно с обзиром да су и Задаци из Петерсберга били нормирани Амстердамским уговором чиме су ови задаци постали задацима и мандатом ЕУ. У новембру 2000. године Савет министара ЗЕУ доноси одлуку да обустави највећи број својих активности. Све до средине 2011. године ЗЕУ је вегетирала. У том периоду, а од Споразума из Нице једини орган ове организације који је наставио да вегетира била је Скупштина ЗЕУ. У марту 2010. државе чланице ЗЕУ су постигле договор да распусте ЗЕУ укључујући и њену Скупштину, баш као и Западноевропска група за наоружање⁵⁹⁷.

Када је реч о изменама оснивачких аката, нови, Споразум из Нице у домену спољне и безбедносне политике предвиђа следеће:

⁵⁹⁵ Michael Gehler, *Towards a European Constitution: A Historical and Political Comparison with the United States*, Böhlau Verlag Wien, 2005, стр. 384 и 385

⁵⁹⁶ Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention: Policy Evolution and Outcome*, LIT Verlag Münster, 2006, стр. 118

⁵⁹⁷ Great Britain: Parliament: House of Commons: Foreign Affairs Committee, *Future Inter-Parliamentary Scrutiny of Eu Foreign, Defence and Security*, The Stationery Office, 2011, стр. 5

'The common foreign and security policy shall include all questions relating to the security of the Union, including the progressive framing of a common defence policy, which might lead to a common defence, should the European Council so decide. . . .

The policy of the Union in accordance with this Article shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain member states and shall respect the obligations of certain member states, which see their common defence realised in the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), under the North Atlantic Treaty and be compatible with the common security and defence policy established within that framework. The progressive framing of a common defence policy will be supported, as member states consider appropriate, by cooperation between them in the field of armaments.'

Упоредном анализом уговора се може приметити да ће у великој мери ове одредбе остати на снази и доношењем Лисабонског споразума.

Након што је постигнут договор о садржају Споразума из Нице у децембру 2000. године, министри спољних послова потписују споразум 26. фебруара 2001. Поред цитираних одредби које се тичу политике одбране, Споразум уводи могућност „унапређене сарадње – *enhanced cooperation*“ држава чланица у домену ЗСБП, али се то не односи на војна и одбрамбена питањима. Разлика у односу на „ближу сарадњу – *closer cooperation*“ која је била предвиђена још Амстердамских уговором се односила на број држава који може иницирати такву сарадњу. По Амстердаму је то била трећина, а по Ници је осам држава. Лисабонски споразум предвиђа девет. Важно је напоменути да се унапређена сарадња у домену ЗСБП може покренути искључиво једногласно⁵⁹⁸. То показује да стеге међувладиног приступа остају снажне чак и код потенцијалне сарадње посебно заинтересованих држава.

Савет министара је фебруару 2001. године усвојио Регулативу којом се формира Механизам за брзе одговоре⁵⁹⁹. Реч је о цивилном механизму за брзе одговоре, који је за циљ имао јачање способности за бржи одговор ЕУ у случају потреба да се упуте цивилни капацитети за кризне ситуације у трећим државама. Сврха овог механизма је да буде прво решење или уточиште, којим ће бити саниране хитне потребе до трајнијег решења и због тога је било потребно да се омогући да овај

⁵⁹⁸ Williem van Eekelen, Sebastian Kurpas, The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy, CEPS Working Documents, No. 296, 2008, стр. 3

⁵⁹⁹ Council Regulation (EC) No 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid-reaction mechanism: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001R0381>

механизам буде спреман да пружи одговоре у року од неколико сати, а не дана или месеци. Коришћен је у више наврата у периоду од 2002. до 2006. године, било да је реч о политичким нестабилностима или индустријским или природним катастрофама. Наследник овог механизма је једним делом Инструмент за стабилност који је покренут 2007. године⁶⁰⁰.

У исто време Европске војне снаге за брзо реаговање трпе медијску и политичку критику. Британски Гардијан преноси, а Доњи дом Британског парламента тврди да снаге неће бити под легитимном политичком контролом и да ће им недостајати демократске одговорности⁶⁰¹.

Средином јуна у Гетеборгу је организован Европски савет којем је присуствовало и 12 држава кандидата. Сиљеви самита су да се преиспита у којим је областима неопходан напредак. Препознају се све оне способности, структуре и процедуре које су неопходне за спровођење целокупног спектра задатака из домена превенције и управљања конфликтом. Зато је договорено да се унапреде процедуре за рано упозорење. Дефинисан је ЕУ програм за превенцију насилних конфликта и постављени су конкретни циљеви за Комитет за цивилне аспекте управљања кризама. Крајем месеца Савет Западноевропске уније ће одржати свој последњи састанак, па ће ова организација наставити да "вегетира" седиштем у Бриселу и састанцима Скупштине ЗЕУ све до 2011. године. Важење Бриселског споразума и члана В овог споразума је такође настављено. Објављен је Каталог Хелсиншког процеса којим су идентификовани недостаци које је потребно пребродити како би били достигнути Хелсиншки циљеви. Од 144 идентификована недостатка достигнуто је 104⁶⁰².

У последњој недељи маја биће одржана прва ЕУ вежба за управљање кризама и трајала је недељу дана. Учествују све престонице и Високи представник ЕУ за спољну и безбедносну политику. Ангажован је сателитски центар у Торехону. Вежба је носила назив СМЕ О2 и одржана је од 22. до 28. маја 2002. године. Вежба је имала за циљ да

⁶⁰⁰ Magnus Ekengren, *The Politics of Security Sector Reform: Challenges and Opportunities for the European Unions Global Role*, Routledge, 2011, стр. 97

⁶⁰¹ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 273

⁶⁰² Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 275-277

тестира функционалност структура, а пре свега оквир за координацију институција ЕУ и држава чланица у кризним ситуацијама. Солана је био задовољан резултатима вежбе⁶⁰³. Месец дана након војне вежбе, у јуну 2002. године Савет за опште послове постиже договор о начину финансирања војних операција ЕУ. Још тада, пре доношења Атина механизма, установљен је принцип "cost lay where they fall", по којем свака држава сноси трошкове свог учешћа⁶⁰⁴.

Нормативни развој ЕБОП: Од Уговора о Уставу до Лисабона

Као по до тада неписаном правилу када један оснивачки акт буде измењен врло брзо почиње са радом наредна Међувладина конференција за измену оснивачких аката. Тако је закључком Европског савета од 14. децембра 2001. године у Лакену Валери Жискар Дестен именован за председавајућег Конвенције о будућности Европе која је требало да припреми нацрт Уговора о уставу, као још једну измену оснивачких аката.

За ЕБОП Лакенски Европски савет је био значајан јер је констатовано да ЕУ има капацитет за реализацију појединих операција управљања кризама. Међу тим капацитетима је и Европски механизам за брзо деловање. На самиту у Лакену је покренут АП европских способности који би требало да идентификује и отклони недостатке у војним способностима који су препознати у Хелсиншком каталогу снага⁶⁰⁵. Ипак да би Унија била у стању да реализује све дефинисане задатке из Петерсберга неопходно је поред осталог постићи споразум између ЕУ и НАТО. Споразум у том тренутку блокира Грчка због тзв. компромиса из Анкаре којим би Турској на посредан начин било омогућено да учествује у доношењу одлука ЕУ о управљању кризама. Компромис из Анкаре није ништа друго него Америчко-британска иницијатива којом се донекле Турској излази у сусрет. Предложено је да се Турска мора консултовати у свим ситуацијама када би ЕУ користила Европске снаге за брзо реаговање у близини Турске и уз последице по турске националне интересе.

⁶⁰³ Willem Van Eekelen, *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security*, Centre for European Policy Studies and Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces, 2006, стр. 74

⁶⁰⁴ Antonio D'Atena, Hermann-Josef Blanke, Stelio Mangiameli, *The European Union After Lisbon - Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer Verlag Berlin Heidelberg, 2012, стр. 569

⁶⁰⁵ http://aei.pitt.edu/43344/1/Laeken_2001.pdf

Такође намера Американца и Британаца је била да се не угрозе интереси чланица НАТО које нису чланице ЕУ, али и обратно, да се чланицама ЕУ омогући приступ опреми и капацитетима НАТО за планирање операција по Берлин плус споразуму, које Турска у том тренутку блокира⁶⁰⁶. Било је ту нечег и за политичке интересе Американца и Британаца, а односило се на формирање Европских снага за брзо реаговање. Требало их је умирити ставом да ове снаге не воде креирању Европске армије⁶⁰⁷. Грци ће блокирати примену Анкарског компромиса јер су сматрали да би на тај начин Турској био омогућен вето на примену ЕБОП на територији Грчке или на Кипру⁶⁰⁸.

У историји развоја ЗБОП/ЕБОП остаће упамћено да ће се 13. марта 2002. министри одбрана ЕУ по први пут састати у једном од формата Савета министара за опште послове. За многе то је било изненађење⁶⁰⁹.

Оцењујући развој ЕБОП као скроман, белгијски премијер Ги Ферхофштат у писму⁶¹⁰ упућеном британском премијеру Тонију Блеру и француском председнику Жаку Шираку у јулу 2002. године предлаже формирање мањег али аутономног центра ЕУ за планирање и командовање. Предлаже и формирање Европске агенције за наоружање, клаузулу о заједничкој одбрани и ЕУ операцију у Македонији без обзира што Берлин плус аранжман између ЕУ и НАТО није постигнут. Ферхофштад у исто време изражава бојазан да уколико не буде направљен искорак постоји опасност о ренационализације политике одбране, а да ЕУ и НАТО прерастају у оруђе ад хок коалиција. Као да је знао да ће ЕУ и НАТО девет година касније бити ад хок оруђе коалиције заинтересованих држава за интервенцију у Либији. Белгијски стандард је у августу 2002. године објавио да су у првом реду Британци одбили белгијску иницијативу⁶¹¹. Нема никакве сумње да је Белгија желела да се европска одбрана

⁶⁰⁶ Sally Rohan, *The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration*, Routledge, 2014, стр.330

⁶⁰⁷ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 281

⁶⁰⁸ F. Stephen Larrabee, Ian O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Rand Corporation, 2003, стр. 66

⁶⁰⁹ <http://www.bits.de/CESD-PA/NEWCESDMAIN.html>

⁶¹⁰ Jean Yves Haine, *From Laeken to Copenhagen, European Defence - Core Documents, Volume III*, Institute for Security Studies, Paris, 2003, стр. 112

⁶¹¹ <https://euobserver.com/news/7216>

креће ка наднационалности како би се ограничила моћ великих сила. Британци и Французи су на позицији да они треба да остану за воланом и задрже управљачку позицију. Немци и Французи су става да је аутономна команда за вођење операција неопходна. За Британце би то био значајан губитак јер би одрицање од НАТО команде за њих значило и одрицање привилегованог положаја у којем се налазе у оквирима ове организације, која је истовремено и чланица ЕУ. Уколико би на то пристали трошак задржавања доминантне позиције у Европи би био висок, а алтернативу би представљало изједначавање са позицијом Немачке и Француске⁶¹². Непуних годину дана касније, 29. априла, иницијатива белгијског премијера ће бити озваничена као Тервурен иницијативе иза које ће као потписници стати државе које су поред осталог биле противнице интервенције у Ираку. Због тога су Немачку, Француску, Луксембург и Белгију назвали „*coalition of unwilling*“⁶¹³.

Намере за удруживањем капацитета Французи и Немци су потврдили још на билатералном самиту крајем јула 2002. године. Њихов став је да удруживање ресурса треба практиковати где год је могуће. Приврженост таквом ставу потврђују пуном посвећеношћу заједничком пројекту Ербасовог транспортера А400, али и потписивањем споразума о креирању сателита за заједничко осматрање за потребе две државе Helios II и SAR-LUPE⁶¹⁴. У исто време британско Министарство одбране доноси Стратегијски преглед одбране који одише националним приступом у борби против асиметричних претњи по безбедност. Промовише се интегрисан приступ целе Владе у борби против ових претњи пре него што исте доспеју у УК⁶¹⁵.

У септембру исте године саопштава се мандат радне групе Конвенције ЕУ за израду Уговора о уставу којом председава Француз Мишел Барније. Радна група ће у свом завршном извештају предлагати увођење клаузуле солидарности⁶¹⁶. Многи ће је поистоветити за клаузулом о заједничкој одбрани и чланом пет ревидираног

⁶¹² Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 288

⁶¹³ Willem Van Eekelen, *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security*, Centre for European Policy Studies and Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces, 2006, стр. 161

⁶¹⁴ Willem Van Eekelen, *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security*, Centre for European Policy Studies and Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces, 2006, стр. 130

⁶¹⁵ <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmdfence/93/93.pdf>

⁶¹⁶ Williem van Eekelen, Sebastian Kurpas, *The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy*, CEPS Working Documents, No. 296, 2008, стр. 5

Бриселског споразума из 1955. године. Британци ће тај чин тумачити као покушај Француза да ЕУ замени НАТО⁶¹⁷. У истом извештају ће предложити и формирање Европске агенције за наоружање и стратешко истраживање.

Француско-немачка иницијатива за дубљом интеграцијом не јењава. Француски министар Девилпен и немачки министар спољних послова Јошка Фишер⁶¹⁸ упутиће предлог Европском конвенту да се у будућем Уговору у Уставу уведе посебан наслов “заједничка безбедност и солидарност”. Залажу се за флексибилност у уговору и могућност заинтересованих држава да продубе одбрамбену сарадњу.

Прослава четврте деценије од закључивања Јелисејског споразума, 22. јануара 2003. године за Немце и Французе био је још један повод да изађу са новим иницијативама и пројектима. Једна од таквих иницијатива је и прерастање Европске безбедносне и одбрамбене политике у Европску безбедносну и одбрамбену унију⁶¹⁹. Одлуке би се доносиле квалификованом већином, а Унија би посебно имала за циљ да се ојача европски стуб у оквиру НАТО кроз посвећеност јачању капацитета Уније за брзо деловање, заједничке анализе претњи, превенцији и борби против тероризма, политици сарадње у развоју НВО и заједничке обуке. За детаљније разматрање заједничких иницијатива Француско-немачки самит ће формирати билатералне савете за сарадњу у области спољње политике и у области одбране⁶²⁰.

Занимљиво је да поново у јеку једне кризе, ирачке и погоршању односа између Француске и УК, ове две земље закључују Декларацију о јачању европске сарадње у области одбране и безбедности. Декларације истиче циљ да ЗСБП и ЕБОП треба да омогуће да се достигне амбиција ЕУ да буде глобални актер и да ефективно штити циљеве Уније у међународних економским односима, промоцији демократије и људских права. Посебно се истиче потреба заједничког рада на унапређењу способности, те да је формирање Агенције која би се бавила набавкама, развојем

⁶¹⁷ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 289

⁶¹⁸ Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the Making*, Centre for European Policy Studies - CEPS, 2004, стр. 79

⁶¹⁹ Antonio Missiroli, *From Copenhagen to Brussels*, European Defence- Core Documents, Institute for Security Studies, Paris, 2003, стр. 22

⁶²⁰ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 295

технологије и сарадњом у области наоружања један од приоритета. Тако је испало да је током једне од већих криза у односима између Француске и УК од почетка 21. века, постављен темељ за оснивање Европске одбрамбене агенције⁶²¹.

Такође у жеку ирачке кризе у мају 2003. године Немци ће изаћи са новим националним смерницама за политику одбране. Није било већих одступања од прокламованог трансатлантског партнерства. Свако евентуално међународно ангажовање немачке војске биће у оквиру НАТО, УН или ЕУ мисије. Основни задаци немачке војске су превенција и управљање међународним конфликтима и унутрашњи аспекти борбе против тероризма. Обавезно служење војног рока је задржано⁶²².

Валери Жискар Дестен објављује крај рада Конвенције за будућност Европе након што је усвојен коначан нацрт Уговора о Уставу. Предлог садржи иницијативе попут председника ЕУ, министра спољних послова, те сталне структурне сарадње. Европска комисија критикује предлог јер није дао одговор на недостатке од раније као што је институционални дисбаланс, недостатак одлучивања квалификованом већином, међународно представљање и сл⁶²³.

Коначно, после неколико месеци од два стратешка размимоилажења унутар Уније, састају се представници УК, Француске и Немачке како би покушали да заузму компромисно становиште о питању Ирака и Тервурен иницијативе за формирање засебног Штаба ЕУ за планирање и командовање операцијама. Око првог питања није било договора, али је по питању другог Тони Блер прихватио позиције Немачке и Француске поделивши уверење да ЕУ треба да има засебне капацитете за вођење и планирање операција⁶²⁴. Договор Тројице пробудио је сумње преосталих чланица ЕУ да би ова врста договарања могла да прерасте у доминацију одлучивањем у ЕУ. Први ће такве сумње јавно саопштити у критици одредби Уговора о уставу које се односе

⁶²¹ Antonio Missiroli, From Copenhagen to Brussels, European Defence- Core Documents, Institute for Security Studies, Paris, 2003, стр. 280

⁶²² Текст смерница: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=157025>

⁶²³ Julian Lindley French, A Chronology of European Security and Defence 1945-2006, Oxford University Press, 2008, стр. 305

⁶²⁴ Charles Grant, Resolving the Rows over the ESDP, CER Opinion, стр. 3:

https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/briefing_cg_esdp-5653.pdf.

на ЗСБП по мери великих чланица, фински министар спољних послова, Ерки Туомиоја⁶²⁵.

Французи ће, заједно са Италијанима на неформалном састанку министара одбрана у октобру 2003. године предложити формирање Европских жандармеријских снага. Иако је циљ да се снагама од 800 до 900 припадника унапреде капацитети за ЕБОП операције, иницијатива ће бити претворена у дело изван окриља ЕУ и чиниће је пет држава чланица Уније. Ради се о Француској, Италији, Португалу, Шпанији и Холандији. Прво учешће Европских жандармеријских снага у некој мисији ЕУ биће у БиХ у саставу операције Еуфор Алтеа⁶²⁶. На истом састанку Британци, иако при чврстом ставу да ЕБОП може бити само подршка напорима НАТО предлажу да аутономни оперативни штаб ЕУ буде на истом месту где и НАТО штаб за операције, у Монсу. Иницијативу ће прихватити и Французи и Немци. Важан елемент договора је да би НАТО имао своју канцеларију за везу при Војном штабу ЕУ. Сагласношћу Француске, Италије и Британије договорено је да мандат СФОР преузме ЕУФОР мисија Европске уније⁶²⁷.

Говоривши о постизању Хелсиншких циљева на неформалном састанку министара одбрана у Риму октобра 2003. године Солана је чини се покушао да врати све чланице на реалне позиције о овом питању померивши рок за реализацију Европског акционог плана способности за 2010. годину. Солана неће признати на Хелсиншки циљеви нису достигнути већ да се имају прокламовати нови. Крајем године је то и учинио, саопштивши да је први циљ достигнут, те да се сада ради на циљевима за 2010. годину⁶²⁸. Солана ће показати се остати упамћен као најуспешнији промотер ЕБОП у поређењу са свим његовим наследницима. Реалан, али истовремено и амбициозан знао је да ЕУ може наћи своје место у глобалним оквирима формулом промоције „европских вредности“. Знао је да је то задатак ЗСБП и ЕБОП. Остаће забележен његов говор саопштен у Хагу новембра 2006. године, поводом доделе

⁶²⁵ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 309

⁶²⁶ Gert Vermeulen, Wendy De Bondt, *EU Justice and Home Affairs: Institutional and policy development*, Maklu Publishers, 2014, стр. 91

⁶²⁷ Dieter Mahncke, Alicia Ambos, Christopher Reynolds, *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, Peter Lang, 2004, стр. 164

⁶²⁸ Antonio Missiroli, *From Copenhagen to Brussels, European Defence- Core Documents*, Institute for Security Studies, Paris, 2003, стр. 231

награде за допринос миру који додељује Карнеги фондација⁶²⁹. Солана је тада позвао чланице, али и целокупну јавност да под окриљем ЕУ буду активније у “извозу” безбедности дилем света. ЕУ је “*force of good* - сила добра” која је деценијама радила на промоцији демократије и владавине права достигавши простор и популацију коју насељава пола милијарде људи. Сада ту зону треба проширити.

Италија као председавајући предлаже да се у текст Уговора о Уставу унесу одредбе о одбрани односно структурној сарадњи тзв пионирских група које би предводиле ЕБОП. Други предлог се односио на појашњење одредбе о заједничкој одбрани, односно да се ова одредба мора довести у склад са обавезама које проистичу из НАТО. Предлог који ће бити прихваћен за структурну сарадњу обухватиће претходно одобрење од стране Савета ЕУ. Одобрење је потребно и да свака нова учесница структурне сарадње буде укључена у овакав вид рада⁶³⁰. Дефиниција заједничке одбране привремено је избачена због неслагања неутралних и УК. Привременост је трајала цела три дана.

Солунски Европски савет 19. и 20. јуна неће остати упамћен само по привржености проширењу Уније на Западни Балкан. Штавише вероватно најзначајнија одлука коју је Европски савет донео јесте прихватање Европске стратегије безбедности коју је представио Хавијер Солана. Радни наслов стратегије је „Безбедна Европа у бољем свету“⁶³¹. Основне претње по безбедност су тероризам, ширење ОМВ и нестабилност у државама. Нешто раније су усвојени и Основни принципи и Акциони план за Стратегију ЕУ у борби против ширења Оружја за масовно уништење. Стратегија ЕУ за спречавање ширења Оружја за масовно уништење је усвојена на Бриселском самиту 12. децембра 2003. Концепт који ће заменити ЕУ снаге за брзо реаговање и снаге од 60 хиљада припадника јесте концепт борбених група као формације ранга 1500 припадника биће део ЕУ циљева за 2010

⁶²⁹ Текст говора:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/discours/91837.pdf

⁶³⁰ Charles Grant, Resolving the Rows over the ESDP, CER Opinion, стр. 3:

https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/briefing_cg_esdp-5653.pdf.

⁶³¹ Antonio Missiroli, From Copenhagen to Brussels, European Defence- Core Documents, Institute for Security Studies, Paris, 2003, стр. 160

који ће бити формално усвојени 2004. године. Први ће са концептом изаћи Французи и Британци, а придружиће им се Немци⁶³².

Крајем марта 2004. Европски савет ће подржати усвајање Декларације о борби против тероризма. Овај документ је значајан из два разлога. Најпре у светлу терористичких напада у Мадриду позива на интеграцију обавештајног рада у структурама Генералног секретаријата савета. Друга новина је садржана у Декларацији о солидарности против тероризма који је саставни део првопоменуте Декларације. У њој се дају основе за будућу клаузулу солидарности јер се позива на солидарност према чланицама које су жртве терористичких аката и обавезу сваке државе да помогне на начин који може⁶³³. Борбу против тероризма нормираће и Савет безбедности УН усвајањем Резолуције 1540, којом уводи обавезу спречавања ширења ОМВ како не би дошло у посед терориста, као и увођење мера финансијске контроле и превенције финансирања терористичких активности⁶³⁴.

На јунском самиту 2004. у Бриселу најзначајнија одлука по својим дугорочним ефектима поред сагласности на текст Уговора о Уставу за Европу биће дефинисање позиције у начина ангажовања будућег оперативног штаба ЕУ. Предвиђено је да штаб буде оперативан до 1. јануара 2006. године. Ипак основни вид стратешке и оперативне команде над ЕУ операцијама биће пет идентификованих националних штабова за операције, а да ће аутономни ЕУ центар за операције бити активиран онда када се не користи неки од националних и то искључиво у операцијама које су цивилно-војног карактера. Планирано је формирање ЕУ и НАТО одељења за везу, и то Натоа у оквиру ЕУ војног штаба, односно ЕУ у оквиру *SHAPE*-а у Монсу⁶³⁵.

Лидери ЕУ потписаће Уговор о Уставу у Риму, 29. октобра 2004. Све новине које ће бити предложене Уговором о Уставу биће садржане и у Лисабонском споразуму са изузетком позиције министра спољних послова који ће остати Високи представник. Остале новине ће бити ту почевши од заједничке одбране, клаузуле солидарности,

⁶³² Ulrich Krotz, Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty First Century Politics*, Oxford University Press, 2013, стр. 223

⁶³³ Nicole Gnesotto, *European Security and Defence - Core Documents, Volume V*, Institute for Security Studies, Paris, 2005, стр. 31

⁶³⁴ Текст резолуције:

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540(2004))

⁶³⁵ Nicole Gnesotto, *European Security and Defence - Core Documents, Volume V*, Institute for Security Studies, Paris, 2005, стр. 98

ЕДА, проширења опсега задатака из Петерсберга, али и чињенице да процедура усвајања одлука у области ЗБОП није мењана у односу на Ницу⁶³⁶.

На безбедносној конференцији у Минхену фебруара 2005. године Герхард Шредер⁶³⁷ ће гласно саопштити да Немачка жели да преузме већу одговорност за међународну безбедност и да је Немачкој место као сталној чланици у Савету безбедности. Друга гласна порука немачког канцелара односила се на ЕУ и НАТО. Наиме, саопштио је да ни ЕУ ни НАТО нису примарни форуми за битне трансатлантске безбедносне теме и предлаже да се формира панел на високом нивоу како би се пронашло најадекватније решење и форум за тако битне теме⁶³⁸. Вероватно политички најпродорнија једна од Шредерових порука је била да Америчко присуство у Европи више није безбедносни приоритет и да савремене претње по безбедност Европе више нису војног карактера⁶³⁹.

У исто време наставиће се са унапређењем односа САД са ЕУ и њеним „старим“ чланицама после стратешког размимоилажења у Ираку. У фебруару 2005. године догодиће се по први пут једна посета актуелног америчког председника институцијама ЕУ. Историја европске интеграције ће тим поводом записати име Џорџа Буша јуниора. Новину те године представљаће и измена Грчке одбрамбене доктрине. Турска више неће представљати највећу претњу по безбедност Грчке, али ће напад на Кипар и даље значити напад на Грчку⁶⁴⁰. Француски грађани су на референдуму одржаном 29. маја 2005. године рекли не европском Уговору о Уставу. Исто се догодило и на референдуму у Холандији 1. јуна исте године.

Средином јула 2005. године, тачније 18. јула Заједничком акцијом Савета биће формирана још једна заједничка институција ЕУ у области одбране. Формиран је Европски безбедносни и одбрамбени колеџ⁶⁴¹ као мрежа националних института,

⁶³⁶ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 325

⁶³⁷ Текст говора: <http://gerhard-schroeder.de/en/2005/02/12/munich-conference/>

⁶³⁸ Simon Serfaty, *Visions of the Atlantic Alliance: The United States, the European Union, and NATO*, CSIS, 2006, стр. 66

⁶³⁹ Roland Dannreuther, John Peterson, *Security Strategy and Transatlantic Relations*, Routledge, 2006, стр. 21

⁶⁴⁰ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 333

⁶⁴¹ http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/about-esdc/index_en.htm

колеџа и академија како би се обезбедила обука цивилном и војном особљу ЕУ за боље разумевање ЗБОП. Симболичким напретком ЕБОП се може означити још један догађај. Иако никада до сада није коришћен за командовање неком ЕУ операцијом, засебни оперативни центар ЕУ изван оквира НАТО по први пут ће бити коришћен на за потребе војне вежбе MILEX 2005. године⁶⁴².

На прослави 50 година од потписивања Римских споразума, у Берлину шефови држава или влада ЕУ усвајају Берлинску декларацију. У декларацији се каже да се ЕУ суочава са проблемима и претњама који се не заустављају на националним границама. ЕУ као целина је одговор на те изазове. Даље се каже *“We will fight terrorism, organized crime and illegal immigration together. We stand up for liberties and civil rights also in the struggle against those who oppose them. Racism and xenophobia must never again be given any rein. We are committed to the peaceful resolution of conflicts in the world and to ensuring that people do not become victims of war, terrorism and violence. The European Union wants to promote freedom and development in the world. We want to continue to drive back poverty, hunger and diseases. We want to take a leading role in that fight. We intend jointly to lead the way in energy policy and climate protection and make our contribution to averting the global threat of climate change.”* Декларација позива и на институционалне промене које ће уз свест о разликама које постоје на два пола од којих је један Немачка, а други УК, омогућити ефикасно и ефективно функционисање ЕУ⁶⁴³.

Вероватно и зато, али и као резултат чињенице да одредбе Уговора о Уставу по својој суштини нису превише спорне лидери ЕУ постижу договор 23 јуна 2007. године да Уговор о Уставу замене новим текстом “Реформског споразума”. Шефови држава или влада потписаће Споразум у Лисабону 13. децембра 2007. године⁶⁴⁴.

⁶⁴² Текст саопштења Савета ЕУ: http://www.eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/88843_en.pdf

⁶⁴³ Текст декларације: http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf

⁶⁴⁴ Основне информације: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AAi0033>

Развој оперативних способности, војне технологије, наоружања и војне опреме

Поред правних и историјских, политичких и војних чинилаца развоја ЗБОП/ЕБОП, важну улогу као фактор интеграције држава чланица може да има потреба за развојем војне технологије, наоружања и војне опреме, и све заједно потреба за развојем војних способности. Мотиви за развој поменутих способности готово да не проистичу из потребе за заједничком одбраном, већ најчешће из потребе за интеграцијом тржишта, већом конкурентношћу, јефтинијом набавком, рационалнијом производњом, заједничким радом на савременијим технологијама, а тек онда и из потребе да се достигну способности и превазиђу недостаци за обављање задатака из Петерсберга.

Такву тврдњу потврђује склапање Оквирног споразума између Француске, УК, Шведске, Немачке, Италије и Шпаније које се тиче мера за поспешивање реструктурирања и рада Европске одбрамбене индустрије. Споразум је потписан 27. јула 2000. Године. Иако се не може сматрати ЕУ правним тековинама, споразум је важан са становишта уређивања заједничких правила приликом трансфера, извоза и увоза наоружања и војне опреме⁶⁴⁵.

Када је реч о достизању Хелсиншких војних способности, договорено је да се напредак у остваривању Хелсиншких циљева разматра на конференцијама о обавезама готовости. Крајем новембра 2000. године је организована прва таква конференција на којој је било речи о подели одговорности у јачању способности ЕУ⁶⁴⁶. Поновљена је посвећеност формирању Европских снага за брзо реаговање, тако што ће државе националних контрибуцијама и контингентима попуњавати састав ових снага, на добровољној основи и у складу са идентификованих циљевима у Хелсиншком каталогу снага. Упорно инсистирање на развоју ових снага од политичке иницијативе с почетка деведесетих због сукоба на Балкану, па све до почетка 21. Века за циљ је имало покушај да ЕУ има на располагању све врсте инструмената од цивилних до војних како би одговорила на савремене безбедносне изазове, ризике и

⁶⁴⁵ Yann Aubin, Arnaud Idiart, *Export Control Law and Regulations Handbook: A Practical Guide to Military and Dual Use Goods Trade Restrictions and Compliance*, Kluwer Law International, 2011, стр. 111

⁶⁴⁶ Michèle Knodt, Sebastiaan Princen, *Understanding the European Union's External Relations*, Routledge, ECPR Studies in European Political Science, 2003, стр. 25

претње укључујући и тзв „нове ратове.“ Нови ратови представљају оружане сукобе који су етнички и религијски мотивисани и немају карактер међудржавних сукоба⁶⁴⁷. Конференција је након свих контрибуција држава чланица изнедрила јединствену контрибуцију од 100 хиљада припадника, 400 авиона и 100 бродова. Идентификоване су и бројне области у којима бити учињен напор да се унапреди постојећа опрема, увећају инвестиције, појача координација све у циљу кохерентнијег деловања ЕУ у будућим аутономним акцијама⁶⁴⁸.

Интензивирање билатералних и мултилатералних аранжмана ограниченог броја чланица ЕУ са циљем јачања војних способности обележиће прве године 21. Века. Сарадњу у развоју Европских ваздухопловних снага за транспорт озваничили су немачки и холандски министри Рудолф Шарпинг и Франк Деграв потписивањем Меморандума о разумевању у мају 2001. године. Циљ ове билатерале је да се омогући Холанђанима да уз подршку Немачке олакша транспорт и распоређивање холандских снага у различита кризна жаришта. Холандија би обезбедила средства Немачкој да ојача ваздухопловне снаге за транспорт које се користи за подршку међународним операцијама и то конкретно у танковању горива у ваздуху, медицинској евакуацији, прихвату и смештајним капацитетима⁶⁴⁹. У фебруру 2002. се у Ајндховену формира европски центар за координацију у јачању оперативних способности за транспорт ваздушним путем. Координациони центар ће 2010. године прерасти у команду. Ови примери показују да потребе држава чланица упућују једне другима у подели капацитета и трошкова, те представљају примере *pooling and sharing* модела сарадње заинтересованих држава, али не и целе ЕУ⁶⁵⁰. Напредак је забележен и када је реч о војном истраживању и технологији. Тринаест чланица Западноевропске групе за наоружање потписује средином маја 2001. године Меморандум о сарадњи под називом „Европска компаније за истраживање – организација, програми и активности (тзв *Europa MoU*).“ Меморандум омогућава широку флексибилност учесница када је у питању дефинисање заједничких пројеката и формирање

⁶⁴⁷ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective*, Ashgate PubCo, 2006, стр.227

⁶⁴⁸ Ибид. стр. 227

⁶⁴⁹ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 324

⁶⁵⁰ Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, стр. 84

заједничких пројектних или истраживачких подгрупа⁶⁵¹. Када је реч о набавкама, Конвенција организације за сарадњу у заједничком наоружању ступа на снагу 21. Јануара 2001. године. Организација која је позната по француској скраћеници OCCAR тежи да постигне већу ефикасност у управљању програмима сарадње у домену војне опреме. Сарадња се одвија изван ЕУ и ЗЕУ, а оснивачи су четири велике чланице ЕУ, Француска, УК, Италија и Немачка. Ускоро ће уследити и закључивање уговора о тешком транспортном авиону Ербас А400М је потписан, као и низ других програма који ће бити вођени у оквиру OCCAR. На развоју Ербасовог авиона ће поред чланица ЕУ радити и Турска⁶⁵².

Након шефова држава или влада и министри спољних послова окупљени у Савету ће постигнути сагласност о Акционом плану европских војних способности. Базира се на четири основна принципа. Увећаној ефикасности и делотворности Европских војних способности, приступу сарадњи у области одбране по моделу *bottom-up*, координацији чланица ЕУ међусобно и сарадњи са НАТО, као и обезбеђивању најшире подршке јавности. Предложено је да се ради на јачању способности јединица које јошувек нису декларисане, јачању постојећих и креирању оних способности које нису традиционално-војног карактера⁶⁵³. На отклањању недостатака ће се радити по кластерским панелима. За сам почетак Европски акциони план за развој способности почиње да ради у 19 панела. Поред веома дифузне организације и лоше координације рада у 19 панела постојала су још два разлога неуспеху у достизању Хелсиншких војних способности. Први је што се ЕУ фокусира на отклањање недостатака неопходних за постизање искључиво Хелсиншких циљева, а не стратешких недостатака. Други битан недостатак је рад на добровољној основи по панелима. Све укупно таква формула није могла да доведе до успеха⁶⁵⁴. Подсећања ради у Хелсиншком каталогу процеса од идентификованих 40 расправља о 21 оперативном недостатку за постизање Хелсиншких циљева

⁶⁵¹ Burkard Schmitt, European Armaments Cooperation, EU Institute for Security Studies, Core Documents, Chailot Papers no 59, 2003, стр. 95

⁶⁵² Burkard Schmitt, European Armaments Cooperation, EU Institute for Security Studies, Core Documents, Chailot Papers no 59, 2003, стр. 45

⁶⁵³ Gerrard Quille, The impact of EU capability targets and operational demands on defence concepts and planning, стр. 127: <http://books.sipri.org/files/books/SIPRI06BaHeSu/SIPRI06BaHeSu06.pdf>

⁶⁵⁴ Yannis A. Stivachtis, The State of European Integration, Ashgate Publishing, 2007, стр. 24 и 25

укључујући Европске снаге за брзо реаговање. Савет за опште и спољне послове ће оценити да је Унија достигла оперативне способности за спровођење свих дефинисаних задатака из Петерсберга. На преосталим ограничењима која су дефинисана Акционим планом ће радити 15 пројектних тимова које је формирао Савет⁶⁵⁵.

У свом говору на неформалном састанку министара одбрана у мају 2003. Године, Хавијер Солана ће потврдити да постоји озбиљна дискрепанца између амбиције, реторике и реалности у погледу европске одбране. Рећи ће и да су највећи недостаци у реалној процени и пројекцији снага, ресурсима, па и политичкој вољи која изискује солидарност у постизању заједничких циљева⁶⁵⁶.

Европски савет ће својим закључцима из марта 2003. године подржати документ који је припремила Комисија од називом „Ка политици опремања ЕУ у области одбране“. Још једном ће повести иницијативу да се размотри формирање Европске агенције која би се бавила набавком наоружања и војне опремом⁶⁵⁷. Разлози за тако нешто су економске природе. Иако су набавке од значаја за националну безбедност у надлежности држава чланица⁶⁵⁸ увођење заједничких набавки на нивоу ЕУ довело би до ефективније употребе новца која се троши. Тадашња процена је била да ЕУ колективно троши 160 милијарди евра на набавке наоружања и војне опреме⁶⁵⁹. Недуго затим су предузети су први кораци ка формирању Европске одбрамбене агенције (ЕДА). Ад хок група за припрему је формирана како би се предузели сви неопходни кораци за њено формирање. Средином новембра 2003. године је формиран стални тим који ће радити на успостављању ЕДА, а већ 12. јула 2004. године Заједничком акцијом Савета ова Агенција бива формирана. Циљ оснивања агенције је да се унапреде способности Уније за управљање кризама, промовише сарадња држава чланица по питању развоја НВО, истраживања и развоја

⁶⁵⁵ Julian Lindley French, A Chronology of European Security and Defence 1945-2006, Oxford University Press, 2008, стр. 304

⁶⁵⁶ Antonio Missiroli, From Copenhagen to Brussels, European Defence - Core Documents, Institute for Security Studies, Paris, 2003, стр. 95 и 96

⁶⁵⁷ Antonio Missiroli, From Copenhagen to Brussels, European Defence - Core Documents, Institute for Security Studies, Paris, 2003, стр. 70

⁶⁵⁸ Видети члан 346 Лисабонског споразума

⁶⁵⁹ Communication from the Commission of 11 March 2003: Towards a European Union Defence Equipment Policy, Доступно: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3An26028>

са циљем јачања и стварања конкурентне Европске одбрамбене индустријске и технолошке основе⁶⁶⁰.

Наредни логичан корак је био да се направи план сарадње. Отуда је већ у септембру 2004. године Европска комисија предложила израду Зеленог папира за сарадњу по питању набавки у области одбране. Основни циљ је био да се унапреде правила набавки како би се смањили трошкови одвојених (националних) набавки. Зато је предложено да се прописи који регулишу ово питање убудуће изместе са одлучивања на националном нивоу. Треба имати на уму да је примарни циљ оснивања ЕДА да се унапреде способности за спровођење ЕБОП. У супротном и да се којим случајем радило о сарадњи у развоју и набавкама НВО на заједничком тржишту, УК би се успротивило формирању такве Агенције. Поставило би се наравно и питање правног основа за такву евентуалну одлуку⁶⁶¹.

У марту 2005. године Управни одбор ЕДА ће прихватити Зелени папир који је припремила Европска комисија⁶⁶². На састанку министара одбрана у РАФ у Линехаму наглашена је потреба да се ЕДА што пре оспособи за иницирање и припрему пројеката у области одбране. Посебно је истакнута потреба заједничког рада на пројекту развоја способности за танковање горива у ваздуху⁶⁶³, што је и данас једна од важних, а неопходних способности ЕУ за учешће у операцијама. Врло брзо ће уследити презентација у оквиру ЕДА Европског тржишта одбрамбене опреме (*European Defence Equipment Market – EDEM*)⁶⁶⁴. Циљ је да се у набавкама опреме са европске оружане снаге обезбеди најбољи квалитет и најбоља вредност за одређени новац. Документ је припремљен на основама Правилника и најбољих пракси у ланцу набавки. Од 24 чланице ЕДА, 22 постају део ове иницијативе. Једино су Мађарска и Шпанија иницијално оптирале да не буду њен део⁶⁶⁵. Из овог примера се да видети да

⁶⁶⁰ UK Parliament House of Lords, European Union Committee, European Defence Agency: Report with Evidence, 9th Report of Session, The Stationery Office, 2004-05, стр. 7

⁶⁶¹ Commission Green Paper of 23 September 2004 on defence procurement, Доступно: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3An26028>

⁶⁶² Nicole Gnesotto, European Security and Defence - Core Documents, Volume VI, Institute for Security Studies, Paris, 2006, стр. 42

⁶⁶³ ибид. стр. 290 и 291

⁶⁶⁴ ибид стр. 43

⁶⁶⁵ Julian Lindley French, A Chronology of European Security and Defence 1945-2006, Oxford University Press, 2008, стр. 350

је могућа сарадња свих заинтересованих држава када постоји конструктивно одбијање да у сарадњи не учествују они који су против. У том смислу је конструктивна уздржаност као инструмент и *opt-out* инструмент кључ који може омогућити проширење сарадње по моделу функционалне интеграције, односно тамо где то захтевају интереси и циљеви већине а за потребе достигнутих степена интеграција. Набавка НВО свакако би могла да се подведе под продубљивање сарадње и бенефита насталих са формирањем унутрашњег тржишта ЕУ. Бенефити формирања заједничког тржишта по три различита модела интеграције према одређеним истраживањима достижу износе у милијардама. Уштеде које би се оствариле формирањем ЕДЕМ-а протежу се од 9% до 17% од већ поменуте суме годишњих набавки на нивоу ЕУ⁶⁶⁶.

Успешан почетак ЕДА биће настављен и почетком друге половине прве деценије 21. Века. ЕУ министрима одбрана ће у октобру 2006 бити представљен извештај о дугорочној визији (*LTV – long term vision*)⁶⁶⁷. Извештај има за циљ да послужи државама као основа за дугорочно (до 20 година) планирање капацитета у оквиру ЕБОП, и као основа за нови План развоја способности ЕБОП, као и да интегрише досадашње иницијативе ЕДА попут EDTIB - *European Defence, Technological, and Industrial Base, European Defence R&D*. Основни разлог развоја ЕДТИБ је у чињеници да националне одбрамбене индустрије нису више конкурентне у глобалним оквирима. Исто важи и за истраживачку делатност. Зато развој индустријске базе треба за циљ да буде руковођена ЗС приступом (*capability driven, competent and competitive*). Другим речима треба да служи потребама и способностима ЕБОП и европских армија и заједничких снага, мора бити вођена струком и конкурентна на глобалном тржишту⁶⁶⁸.

Када се обједине приоритети ЕДА и Комисије мере које су предложене могу се груписати у три категорије. Прва група мера је за циљ имала да се унапреде отвореност и конкурентност ЕДЕМ-а, друга да се увећа промет унутар ЕДЕМ-а, а

⁶⁶⁶ Keith Hartley, *The Economics of Defence Policy: A New Perspective*, Routledge, 2011, стр. 144

⁶⁶⁷ Panos Koutrakos, *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Edward Elgar Publishing, 2011, стр. 291

⁶⁶⁸ Keith Hartley, *The Economics of Defence Policy: A New Perspective*, Routledge, 2011, стр. 147 и 148

трећа група је предвиђала мере за јачање и увећање ЕДТИБ⁶⁶⁹. Сео пакет за развој и унапређење ЕДЕМ и ЕДТИБ заправо представља индустријску политику ЕУ у области одбране.

Колико је НАТО сериознија војна организација говори реализација постављених циљева за достизање способности. Наиме у октобру 2004. године на састанку министара одбрана генерални секретар НАТО ће саопштити да је иницијална оперативна способност НАТО снага за одговор – *NATO Response Force* (снаге од 21 хиљаде припадника) достигнута. Пуну оперативну способност *NRF* НАТО ће прогласити 2006. године. Поређења ради са ЕУ, поражавајућа чињеница је да је закључно са 2004. годином од 64 идентификована недостатка у одбрамбеним способностима ЕУ који су идентификовани и циљевима 2010 само је 7 било решено, по питању 4 је постигнут неки напредак, а у преосталих 53 никакав напредак није учињен од 2001. године. Дobar пример предности коју САД и НАТО остварују односу на ЕУ до данашњег дана јесу сателитски капацитети за надзор. Без обзира што ЕУ развија свој систем и своје капацитет, они се не могу поредити са истим таквим системима америчке производње. Систем који је лансиран крајем 2004. године је систем Хелиос А2⁶⁷⁰.

Екстерне кризе као гејмчејнциери – Авганистан, Македонија, БиХ, Ирак, Сирија, ИСИЛ, Русија

На развој ЗБОП/ЕБОП посебан утицај су имале регионалне и глобалне кризе и конфликти. Степен јединства и спремност ЕУ савезника на заједничко деловање представљали су битан фактор спремности чланица ЕУ да продубљују сарадњу у области одбране. У такве кризе и конфликти у првој деценији 21. века се убрајају конфликт у Македонији, мисија очувања мира у БиХ, интервенција у Афганистану у борби против тероризма која траје до данас у измењеној форми, и интервенција у Ираку која је резултовала свргавањем Садама Хусеина. Иако не потпада под поменути

⁶⁶⁹ Ибид. стр. 145

⁶⁷⁰ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 324

временски оквир интервенција у Либији 2011. године може имати значајне импликације по будући доминантни правац деловања ЕУ.

Македонија и БиХ

Побуна Албанаца у Македонији 2001. године није представљала изазов само за македонске власти које без помоћи споља нису успевале да успоставе унутрашњи поредак. Био је то изазов и за тек етаблирану ЕБОП. Више од изазова за ЕУ је Македонија била симбол успеха⁶⁷¹ на њеним самим почецима. Успех је вишеструк. Од успешне политичке медијације, преко првог конкретног вида сарадње ЕУ и НАТО у Берлин плус аранжману и чињенице да ће у Македонију бити послата прва ЕУ мисија.

Влада Републике Македоније је покушавала да постигне договор са политичким представницима Албанаца, избегавајући да преговара са побуњеницима чији су терористички корени у ОВК на Косову и Метохији. Разговори нису могли да резултирају успехом све док се нису умешале САД и ЕУ. Дипломатском интервенцијом Хавијера Солане и Џорџа Робертсона најпре су обновљени преговори, а затим 13. августа постигнут Оквирни споразум у Охриду⁶⁷². Споразум предвиђа веће учешће Албанаца у Македонским полицијским снагама. Албански језик постаје службени језик у Македонији, а уставним изменама је статус албанске мањине доведен до нивоа политичког кључа.

У Македонију је први ушао НАТО уз услов вишедневне обуставе сукоба, а са циљем да разоружа побуњенике. Операција под називом Неопходна берба (*Essential Harvest*) коју је чинило 3500 припадника прикупила је у року од месец дана циљане количине наоружања од побуњеника. Након тога НАТО је упутио мањи контингент наоружаних припадника који су имали задатак да обезбеђују међународне цивилне посматраче⁶⁷³. У исто време КФОР је са територије Косова и Метохије надзирао

⁶⁷¹ Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder, Eva Gross, Michael Emerson, Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans, CEPS, 2007, стр. 132

⁶⁷² Zidas Daskalovski, The Macedonian Conflict of 200: Between Successful Diplomacy, Rhetoric and Terror, Studies in Post-Communism Occasional Paper no. 7, Centre for Post-Communist Studies St. Francis Xavier University 2004, стр. 19

⁶⁷³ Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, European Security and Defence Policy, The First Ten Years, The European Union Institute for Security Studies, 2009, стр. 174 и 175

границу⁶⁷⁴ тог дела Србије са Македонијом. Разлог томе је био у тежњи да се прекине ланац снабдевања терористичких снага са обе стране.

Шта је за сво то време чинила ЕУ? За почетак оно што најбоље уме, да дискутује. Дискусије почињу још на састанку министара спољних послова 19. марта о могућој улози ЕУ. Након тог састанка Крис Патен као члан комисије у чијем је портфељу у то време била политика проширења одлази у Македонију на разговоре са сукобљеним странама. Иако посета остаје без крупнијих резултата не значи и деангажовање ЕУ. Почетком маја Комисија ће покренути свој Кризни механизам за брзо реаговање (*Crisis and Rapid Response Mechanism*)⁶⁷⁵, који у првом реду представља механизам цивилне заштите. Механизам је активиран како би се обезбедило неопходно стамбено збрињавање за породице које су најпогођеније сукобима. Разговори о евентуалном војном или цивилном присуству ЕУ настављају се крајем маја на састанку министара одбрана у Мађарској и фокусирају се на могућности сарадње ЕУ и НАТО и евентуалном коришћењу НАТО опреме и капацитета за планирање⁶⁷⁶.

У фебруару 2002. године министри спољних послова, а у јуну у Севиљи и шефови држава или влада ЕУ ће послати поруку ГС УН да је Унија спремна да од 1. јануара 2003. године преузме Међународну полицијску мисију у БиХ. На самиту ЕУ у Барселони, само месец дана касније, шефови држава или влада саопштиће политичку вољу и спремност да по Берлин плус аранжману чим Споразум буде формализован од НАТО преузму операцију у Македонији. Унија ће пуних годину дана својим закључцима подсећати на спремност да од НАТО преузме ову операцију, све док није закључне аранжман Берлин плус. Тек ће Европски савет који је одржан 24. октобра 2002. године у Бриселу дефинисати позиције након којих ће бити много лакше постизање договора о Берлин плус аранжману. Бриселски документ ће садржати тзв

⁶⁷⁴ Julie Kim, Macedonia: Country Background and Recent Conflict, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, 2001, 1, 14 и 18

⁶⁷⁵ Zidas Daskalovski, The Macedonian Conflict of 200: Between Successful Diplomacy, Rhetoric and Terror, Studies in Post-Communism Occasional Paper no. 7, Centre for Post-Communist Studies St. Francis Xavier University 2004, стр. 18

⁶⁷⁶ Julian Lindley French, A Chronology of European Security and Defence 1945-2006, Oxford University Press, 2008, стр. 274

Документ за примену споразума из Нице⁶⁷⁷ посебно оних одредби које се тичу учешћа нечланица ЕУ, у првом реду Турске у мисијама ЕБОП. Тако ће Солана децембра 2002. године саопштити циљ ЕУ да до краја фебруара 2003. године буде спремна да оперативно преузме команду над војним деловањем НАТО у Македонији, али и да се анализирају могућности да ЕУ преузме вођење операције СФОР у БиХ. Само неколико дана касније АКП Реџепа Таипа Ердогана победиће на изборима у Турској. На самиту НАТО у Прагу 21. новембра Турска ће изразити спремност да учествује у заједничким вежбама и операцијама управљања кризама ЕУ и НАТО⁶⁷⁸.

Ако се НАТО операција у Македонији звала Неопходна берба или жетва, прву праву жетву мисија и операција ЕУ ће убрати током 2003. године. Поред позива упућеног десеторици да државе источне и средње Европе приступе ЕУ по чему ће самит у Копенхагену децембра 2002. године остати упамћен самит је значајан из још једног разлога. Закључци председавајућег носиће поднаслов Европска одбрана, НАТО-ЕУ - консултације, планирање и операције. Солана ће послати НАТО-у Документ за имплементацију Нице⁶⁷⁹, а ЕУ шефови држава или влада ће изразити спремност да од НАТО преузму СФОР операцију у БиХ и операцију НАТО у Македонији. ЕУПМ (*EU Police Mission*) почиње са радом 1. јануара 2003. године званично са радом замењујући Међународну полицијску мисију. Мандат јој је у инспекцијском надзору полиције БиХ у обављању својих дужности. Нема извршних овлашћења и фокусира се на борбу против организованог криминала и корупције, те безбедан повратак избеглих лица.

Македонски председник Борис Трајковски ће формално затражити од ЕУ да преузме војну операцију НАТО у Македонији. Савет министара ће 27. јануара⁶⁸⁰ усвојити Заједничку акцију о упућивању војне мисије ЕУ у Македонију под називом Конкордија (*Concordia*) и уз коришћење НАТО опреме и капацитета за планирање. Операција у Македонији представљала је прву војну операцију ЕУ у историји и прву операцију којом је реализован Берлин плус аранжман између ЕУ и НАТО. У операцији учествује 13 држава чланица ЕУ и 14 држава које нису чланице ЕУ, особљем које је

⁶⁷⁷ Детаљније видети у поглављу о односима ЕУ и НАТО

⁶⁷⁸ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 290

⁶⁷⁹ Детаљније видети у делу о односима ЕУ и НАТО

⁶⁸⁰ Antonio Missiroli, *From Copenhagen to Brussels, European Defence - Core Documents*, Institute for Security Studies, Paris, 2003, стр. 27

бројало 350 припадника и мандатом до 30. септембра 2003. године. Сиљ операције је био у подршци спровођењу Охридског споразума у смислу изградње стабилног и безбедног окружења. Правни основ за упућивање мисије је позив државе домаћина и Резолуција Савета безбедности 1371⁶⁸¹. Операција Конкордија је окончана у децембру 2003. године, а заменила ју је полицијска мисија ЕУ Proxima.

Такође у јуну само 2003. године, ЕУ ће упутити своју прву, аутономну војну операцију ван граница Европе и изван оквира сарадње са НАТО, а под командом Француске у Конго. Операција Артемис коју је чинило око 1800 припадника имала је бројне недостатке почевши од минималног броја припадника. Мисија је формирана на основу Резолуције СБ УН 1484⁶⁸². Мандат СБ се односио на подршку Генералном секретару УН да ојача мисију *MONUC* у ДРК. Војне смернице за операцију даје Војни комитет ЕУ, а стратешко политичке смернице Политичко безбедносни комитет ЕУ⁶⁸³. Операција је трајала само три месеца, након чега је враћена у надлежност Уједињеним нацијама.

Замена за НАТО СФОР операцију у БиХ по Берлин плус аранжману стићиће тек у децембру 2004. године. Операција *EU Althea* остаће до данас на територији БиХ под вођством ЕУ и до данас ће представљати другу, и једину преосталу операцију по моделу Берлин плус сарадње ЕУ и НАТО. Важнија од тога је била чињеница да је ЕУ показала спремност и капацитет да на терен упутити и цивилне (полицијске) и војне капацитете⁶⁸⁴. Треба истаћи да је ЕУ пре упућивања војне мисије Алтеа у БиХ у Грузију упутила цивилну мисију владавине права *EUJUST Themis*, чиме је операција Алтеа тек шеста по реду мисија или операција ЕУ од формирања ЕБОП.

⁶⁸¹ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 302

⁶⁸² Maxime H. A. Larivé *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*, Ashgate Publishing, 2014, стр. 195 и 196

⁶⁸³ Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy, The First Ten Years*, The European Union Institute for Security Studies, 2009, стр. 181-185

⁶⁸⁴ Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder, Eva Gross, Michael Emerson, *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, CEPS, 2007, стр. 144

Борба против тероризма - 11. септембар и Авганистан

За општеполитичку ситуацију у свету се почетком 21. века може рећи да је окарактерисана борбом против тероризма. Терористички напади у Њујорку, 11. септембра 2001. године у потпуности су променили стратешке перцепције, те безбедносно окружење и приоритете целокупне трансатлантске заједнице, али и ЕУ самостално. Тероризам као претња и данас се показује може бити тачка сусрета и предмет сарадње Русије и САД, чак и у ситуацијама озбиљног погоршања односа. Зато су политичке и војне реакције након терористичких напада уследиле готово муњевито. Већ 12. септембра Савет безбедности УН једногласно усваја резолуцију 1386 којом је тероризам означио као претњу по међународни мир и безбедност и наложио деловање у складу са Главом VII Повеље УН⁶⁸⁵. НАТО је по први пут активирао члан 5 којим као што је познато напад на једну чланицу значи напад на све чланице ове организације⁶⁸⁶. Састаје се и Стални савет НАТО-Русија који у заједничкој изјави осуђује терористичке нападе. Европска комисија сазива хитан састанак како би расправљала о последицама напада у Њујорку. Недељу дана касније Комисија ће предложити чувену Оквирна одлука (Framework decision) о европском налогу за хапшење и заједничку дефиницију тероризма и кривичних дела које проистичу из тероризма⁶⁸⁷. Међу овим кривичним делима је свакако и прање новца, те финансирање терористичких активности. Европски савет се у року од месец дана састао два пута. Први пут у Бриселу 21. септембра када је истакнуто да ће борба против тероризма више него икада бити приоритетни циљ ЕУ. Дан пре тога је Савет министара задужених за правосуђе и унутрашње послове усвојио Акциони план који је предвиђа низ мера попут заједнички истражних тимова, заједничке листе терористичких организација и појединаца, споразуме о сарадњи Европола са одговарајућим институцијама из САД, формирање специјалног антитерористичког тима у оквиру Европола, сталну размену информација између држава чланица и

⁶⁸⁵ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf?OpenElement>

⁶⁸⁶ Snežana Trifunovska, North Atlantic Treaty Organization, Kluwer Law International, 2010, стр. 31

⁶⁸⁷ Libor Klimek, European Arrest Warrant, Springer, 2015, стр. 23

Европола, снажнију улогу Евроџаста у координацији тужилачких власти⁶⁸⁸. На другом састанку у Генту 19. октобра подржана је Мапа пута са детаљним прегледом мера и иницијатива које ће бити предузете у борби против тероризма. На овом састанку се расправљало и о другим питањима важним за дубљу интеграцију, попут увођења евра, Уговора о Уставу за Европу и даљег проширења ЕУ⁶⁸⁹.

Постизање договора о свим овим мерама није значило да није било несугласица. Несугласица је било око интервенције САД у Авганистану, касније и генерално око интервенционистичке улоге САД. То је отворило бројне дилеме, а за већину аутора те су дилеме стратешке природе које морају бити адресиране у новој Европској глобалној стратегији. Јасно дефинисани односи и надлежности у оквирима партнерства ЕУ и САД, односно ЕУ и НАТО⁶⁹⁰.

Следећа тачка раздора између ЕУ и САД јавиће се и са одбијањем Американаца да ратификују статут Међународног кривичног суда. Страх Американаца базиран је на могућности да америчким војницима буде суђено за евентуалне повреде међународног кривичног и хуманитарног права иако је Статут предвиђао да се поступци могу повести тек уколико држава није предузела адекватне мере против својих држављана⁶⁹¹. Без обзира што га САД нису прихватиле, Римски статут ступа на снагу 1. јула 2002. године.

Ирак

Поделе око могуће интервенције у Ираку све су оштрије. Антиратној реторици којом у Европи предњачи Герхард Шредер придружују се Французи са циљем да обнове утицај ове билатерале на важна европска питања. Британију ће почети да потреса афера објављивања лажног извештаја о ОМВ које наводно поседује Садам Хусеин и

⁶⁸⁸ Bernd Martenczuk, Servaas van Thiel, *Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations*, Asp/Vubpress/Upa, 2008, стр. 397

⁶⁸⁹ http://aei.pitt.edu/43343/1/Gent_2001.pdf

⁶⁹⁰ Annegret Bendiek and Markus Kaim, *New European Security Strategy – The Transatlantic Factor*, German Institute for International and Security Affairs, 2015, стр. 3

⁶⁹¹ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 285

које може бити активирано у року од 45 минута. Послуживши као оправдање за рат изазваће бројне скандале у британској политичкој јавности⁶⁹².

Осим тога НАТО ће подсетити УН да су према Резолуцији СБ УН 1441 Ирак упозориле да се може суочити са озбиљним консеквенцама у случају непоштовања Резолуције. Французи ће 20. јануара бити против Резолуције СБ УН којом се дозвољава војна интервенција у Ираку. Претили су да су спремни да уложе вето. На становишту су да су инспекције УН довеле до замрзавања ирачког програма развоја ОМВ. Заједно са Немцима заузимају став да треба учинити све да се избегне рат⁶⁹³. Русија случајно или не истог дана заузима став да Комисија за контролу наоружања у Ираку није дошла до доказа који би могли да оправдају евентуалну војну интервенцију. Само пар дана касније Путин ће променити став. Подржаће војну акцију уколико иза такве акције стоји одлука Савета безбедности и тек уколико Ирак настави са одбијањем да се посвети разоружању. Познаваоци руске спољне политике тврде да Путинове позиције нису биле искрене и да су биле мотивисане искључиво интересом да се продуби подела међу атлантским савезницима⁶⁹⁴. Контратежу француско-немачким самитима у Европи по питању Ирака представљају англо-италијански⁶⁹⁵. Као и 1999. године према Србији, само овога пута у случају Ирака ближе ставове позицији САД показивале су УК и Италија.

Ескалација подела у Европи по питању интервенције у Ираку ескалира писмом осморице под називом "*United we stand*". У потпуности ће подржати позиције САД у Ираку⁶⁹⁶. Недељу дана касније десет источноевропских и средњеевропских држава ставиће своје ресурсе на располагање за потребе интервенције у Ираку. За наступ држава у приступању ЕУ, а то су тада биле државе некадашњег Источног блока, Жак Ширак ће рећи да су пропустили добру прилику да заћуте⁶⁹⁷. За писмо је рекао да је инфантилно и опасно.

⁶⁹² ибид. 290

⁶⁹³ Lucile Eznack Crises in the Atlantic Alliance: Affect and Relations Among NATO Members, Palgrave Macmillan, 2012, стр. 91

⁶⁹⁴ Marcel De Haas, Russia's Foreign Security Policy in the 21st Century: Putin, Medvedev and Beyond, Routledge, 2010

⁶⁹⁵ Antonio Missiroli, From Copenhagen to Brussels, European Defence - Core Documents, Institute for Security Studies, Paris, 2003, стр. 40

⁶⁹⁶ Детаљније видети у поглављу о односима ЕУ и УН

⁶⁹⁷ Glen Segell, Disarming Iraq, Glen Segell Publishers, 2004, стр. 161

Да ли знак немоћи или једина тачка могућег договора, Европски савет 17. фебруара истиче приврженост Уједињеним нацијама као организацији која се налази у средишту међународног поретка. Пружа се пуна подршка инспекторима на терену, и сва надлежност за решавање кризе почива на Савету безбедности. Рат није неизбежан, а сила треба да буде примењена као последње уточиште решењу кризе.

Иако САД и УК нису добили подршку СБ УН за резолуцију којом би била отворена врата интервенцији, позваће инспекторе да се повуку са територије Ирака, што ће ови и учинити. Само три дана након неуспелог усвајања Резолуције, 20. марта, УК и САД започињу ваздушне ударе и Ираку. Француски министар спољних послова Доминик Девилпен ће изјавити да је избор између интервенције и контроле наоружања, судар две потпуно различите визије света⁶⁹⁸. Поручио је и да тежње униполарном свету, употребом силе не доприносе стабилности⁶⁹⁹.

Без обзира на такав развој ситуације, ЕУ ће по окончању интервенције прихватити да учествује у политичкој и економској изградњи Ирака. Политичку одлуку о томе донеће Европски савет⁷⁰⁰. По ко зна који пут се понавља да ЕУ веома тешко доноси одлуку о упуштању у војну интервенцију, али зато тачку консензуса свих чланица по истом правилу представља спремност да се по окончању интервенције поднесе значајан део трошкова политичке и економске изградње.

Интервенција у Либији

Чак и да поседује недостајуће војне капацитете, највећи недостатак ЕУ је губитак и недостатак стратешке културе и заједништва у кључном тренутку. Најбољи пример за то је криза у Либији након које је збачен Муамер Ел Гадафи.

Арапско пролеће почело је и завршило се у Египту и Тунису без одговора ЕУ и заштити њених интереса. Заштиту интереса тада нису успели да обезбеде ни чланице

⁶⁹⁸ Говор Девилпена на СБ УН 14. фебруара 2003, доступан на:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jGT-fgJWgYQJ:https://geostrategieblog.wordpress.com/2015/11/19/dominique-de-villepin-un-speech-2003/+&cd=15&hl=sr&ct=clnk&gl=rs&client=safari>

⁶⁹⁹ Lucile Eznack Crises in the Atlantic Alliance: Affect and Relations Among NATO Members, Palgrave Macmillan, 2012, стр. 97

⁷⁰⁰ Antonio Missiroli, From Copenhagen to Brussels, European Defence - Core Documents, Institute for Security Studies, Paris, 2003, 357 i 372

ЕУ појединачно. У првом реду Француска и Британија. Недостатак реакције у случају Египта и Туниса ујединио је Французе на првом месту и Британце у већој одлучности да се реагује на побуну у Либији 2011. године када је збачен и убијен дотадашњи либијски лидер Муамер Ел Гадафи. НАТО није у случају Либије био препознат као одговарајуће средство за одговор на кризу јер су САД и Турска биле најблаже речено незаинтересоване, па је евентуална интервенција била тест за ЕУ ЗБОП, на основу Резолуције СБ УН. Жак По је неких двадесет година раније рекао, "дошло је време за Европу". После промашаја ове флоскуле на примеру југословенског конфликта поново је дошло време за њено тестирање⁷⁰¹. Овога пута у Либији. Мандат односно легитимитет за деловање ЕУ⁷⁰² добија усвајањем Резолуције 1973, 17. марта 2011. године у Савету безбедности⁷⁰³. Иако се не спомиње експлицитно у Резолуцији и не на начин на који се препознаје значај Арапске лиге као регионалне организације која може допринети решењу ЕУ и њене државе чланице су могле да делују. Наиме став четири резолуције је предвиђао да државе чланице могу деловати на националном нивоу или кроз регионалне организације и аранжмане и предузети све неопходне мере како би се заштитили цивили.

"Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians..."

Резолуција дакле промовише начело за деловање познато као *Responsibility to Protect (R2P)*. Битна чињеница је да је Резолуција усвојена у Савету безбедности уз уздржаност Русије и Кине, чијем су се ставу придружиле и остале државе БРИС, али

⁷⁰¹ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 28

⁷⁰² ЕУ се не спомиње експлицитно у Резолуцији

⁷⁰³ Резолуција СБ УН 1973 доступна:

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))

што је са становишта нејединства у ЕУ још важније, уздржаним ставом им се придружила и Немачка⁷⁰⁴. Био је то озбиљан ударац ЗСБП и ЗБОП.

Французима и Британцима су САД биле неопходне због тога што ниједна од ове две државе није поседовале капацитете који би у кратком року неутралисали Либијску ПВО⁷⁰⁵. Дакле питање недостатка капацитета је још једном било на делу.

Који су могући мотиви Немачке да одбије интервенцију у Либији. Претежно је реч о мотивима заштите националних интереса. Наиме, Немачка је до тада 11 одсто своје нафте обезбеђивала из либијских извора. Важнији од тих разлога су они које је могуће пронаћи у домен перцепције бирачког тела у Немачкој. Напросто Немачка Влада није била спремна да предузме такве мере у ситуацији у којој мере консолидације јавног дуга на нивоу појединих држава чланица ЕУ нису дале резултате. У исто време 2011. година је била изборна у коалицији са ФДП Гвида Вестервелеа који се борио да пређе цензус од 5 одсто. За Владу је дакле свака интервенција у Либији била ризикантан потез са становишта подршке немачког јавног мњења⁷⁰⁶.

Јошка Фишер је за тадашњу немачку Владу рекао да јој недостаје стратешка култура. У изјави која поред цинизма обилује тоновима подучавања Фишер је тада рекао:

„foreign policy isn't just about cutting a good figure on the international stage and otherwise focusing on the next provincial domestic election. It means taking responsibility for hard strategic choices even when these are unpopular at home.“

Интервенција је започела 19. марта као интервенција коалиције воља оних држава које су желеле да се спроведе Резолуција 1973. ЕУ као организације нигде није било. Нарочито је није било из командно оперативних разлога, због недостатка кључних способности за извођење операције. Водећу улогу преузеле су САД. Операција је названа Сумрак Одисеја. Чак и пре почетка интервенције Унија није била

⁷⁰⁴ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 29

⁷⁰⁵ Ибид. стр. 30

⁷⁰⁶ Ибид. стр. 31

у стању да донесе одлуку чак ни о примени санкција према Либији. Против су тада били Кипар, Малта и Италија. Италија је у међувремену променила став. Против интервенције и увођења зоне забране летења били су Немачка и Шведска. Један дипломата је чак изјавио да је у Либији умрла ЗСБП. Потпуни фијаско ЕУ догодиће се када је и поред првобитне воље чланица ЕУ да се формира ЕУ операција ЕУФОР Либија која би обезбеђивала испоруке хуманитарне помоћи усвајање КОНОПС-а тј Концепта операције блокирао Карл Билт, тада шведски министар спољних послова. Билт је изговор нашао у информацијама да УН још увек имају приступ опкољеном граду Мисрата и да нема потребе за операцијом ЕУ⁷⁰⁷.

Вероватно најреалнији опис односа и укључености у Либијску кризу даје Економист. Синично као и увек Економист закључује: „*While Britain and France engage Libyan forces Mrs Ashton engages “civil society” in Benghazi. The big states fly combat missions; the EU flies the flag.*“

Да ли је ЗСБП заиста мртва и да ли је могуће пронаћи најмању могућу одрживу и функционалну меру њене делотворности. Лисабон је заокружио ЕУ у погледу правних и политичких инструмената у домену ЗСБП, али је није изградио као безбедносну заједницу чију стратешку културу деле сви њени субјекти.

⁷⁰⁷ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 31

ЗБОП као део Заједничке спољне и безбедносне политике

- a. Стратегијски оквир и окружење деловања ЗСБП и ЗБОП
- b. Новине из Лисабона као индикатор даљег развоја
- c. Преглед мисија ЗБОП

Стратегијски оквир деловања ЗСБП и ЗБОП

Основни стратегијски документ на којем почива систем безбедности и одбране ЕУ је Европска стратегија безбедности. Документ је донет на предлог Високог представника за спољну и безбедносну политику на састанку Европског савета 12. и 13. децембра 2003. године. Документ утврђује глобалне изазове, ризике и претње по Унију и дефинише стратегијске циљеве у суочавању са овим изазовима, ризицима и претњама. Коначно Стратегија даје смернице које се морају имати у виду приликом доношења прописа ЕУ. Наиме, питање развоја трговине или напретка технологије нису одвојена од питања безбедности, па се приликом доношења прописа у овим, али и бројним другим областима мора узимати у обзир безбедносни амбијент. Без стабилног и безбедног окружења не може бити развоја нити једне јавне политике ЕУ. Стратегија зато и носи назив „Безбедна Европа у бољем свету“, а један од основних постулата стратегије је изградња безбедног окружења ЕУ и промовисање међународног поретка заснованог на ефективном мултилатерализму.

Према стратегији, четири су основне претње⁷⁰⁸ са којима се суочава Европа:

- Тероризам.
- Ширење оружја за масовно уништење (ОМУ). Највећа претња у овом домену долази од опасности да терористичке или екстремистичке групе дођу у посед ОМУ, нарочито биолошког оружја које се све једноставније производи.
- Регионални конфликти представљају претњу по основне слободе и људска права, те права мањина. Какве последице по безбедносно окружење ЕУ

⁷⁰⁸ A secure Europe in a better world - European security strategy, Brussels, 12 December 2003 [Not published in the Official Journal], <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, стр. 3

имају регионални конфликти највидљивије је у сукобима који су обележени као арапско пролеће, али и сукобима на простору бивше Југославије деведесетих година прошлог века.

- Неуспеле државе (failed states). Појаве попут корупције, злоупотребе власти, слабих институција воде слабљењу или потпуном колапсу државе. У свету постоји значајан број државе које су у појединим тренуцима поклекле услед проблема такве природе. Авганистан последњих деценија или Албанија 1997. године су примери такве врсте.
- Организован криминал је у великој мери као своју крајњу дестинација управо изабрао Европу. Кријумчарење дроге, трговина људима, нелегални промет наоружања феномени су који се тешко заустављају на границама ЕУ, а представљају претњу по све њене грађане. Неретко повезаност организованог криминала са тероризмом чини претњу по државе и грађане ЕУ озбиљнијом.

Занимљиво је, примећују поједини аутори, да ЕУ у овој стратегији нигде не спомиње да ли би, где и под којим условима користила оружане снаге⁷⁰⁹. То се дешава у исто време када се очекују први битни резултати у реализацији Хелсиншких војних циљева 2003. У значајној мери ово јој одузима основ да се назове и одбрамбеном стратгијом.

Пет година након усвајања, на самиту у Бриселу, 11. децембра 2008. године усвојен је петогодишњи извештај о спровођењу Европске стратегије безбедности. Констатује се да се ЕУ суочава са истим претњама. Блиски исток не само да није стабилизван, већ напредак у развоју иранског нуклеарног програма представља све већу претњу региону. ЕУ напорима да одговори на претње ове врсте ЕУ је још 2003. године усвојила Стратегију за спречавање ширења ОМУ. Указује се на негативне ефекте финансијске кризе, али и неопходност јединственог деловања ЕУ. С обзиром да у том тренутку криза није достигла размере о којима данас говоримо није посвећена већа пажња њеним разорним ефектима који ће тек наступити. Истиче се да и даље

⁷⁰⁹ Hartmut Mayer, Henri Vogt, A Responsible Europe, Ethical Foundations of EU External Affairs, Palgrave Macmillan, 2006, стр. 48

концепт људске безбедности⁷¹⁰ треба да остане у фокусу европског ангажовања. Евидентан је и све већи број мисија управљања кризом у којима учествује ЕУ самостално у оквирима Заједничке безбедносне и одбрамбене политике.

Одлука да се започне нови циклус разматрања измена Европске стратегије безбедности је донета на састанку Европског савета, 25. и 26. јуна 2015. године⁷¹¹. Најмање су два критеријума по којима можемо да процењујемо да ли је Европској унији потребна нова или измењена Стратегија безбедности. Први представља промена стратегијског и безбедносног окружења. Иако не можемо говорити о промени карактера међународног система, извесно је да долази до одређених померања у факторима који могу утицати у крајњем, чак и на промену међународног система. Неки од тих фактора без сумње указују на потребу измене Европске стратегије безбедности. Фактори безбедносног окружења или речником стратегије нови изазови, ризици и претње који се јављају од краја 2008. године морају на системски начин наћи своје одговоре у ефективнијој безбедносној и одбрамбеној политици, али и свим другим повезаним јавним политикама ЕУ. Финансијска криза и криза јавног дуга у ЕУ која је ескалирала тек након извештаја у Барселони има не само економске импликације у погледу пада економских активности, већ и социјалне, па и безбедносне последице по ЕУ и њене државе чланице. Арапско пролеће⁷¹² с почетка 2011. године, а потом и рат у Сирији довели су до једне од најозбиљнијих криза у ЕУ последњих неколико деценија. Два безбедносна феномена у значајној мери су подстакнута развојем догађаја на северу Африке и Блиском Истоку. Реч је о миграцијама и тероризму кроз деловање тзв. Исламске државе. Ради се о таквим феноменима које поједине ауторе наводе на закључак да се спољна политика и спољни послови враћају кући (*foreign affairs are coming home*)⁷¹³. Ова тврда и географски и политички делује оправдано ако се има у виду да се добрим делом третирање ових питања одвија код куће, у Европи. Поред осталог и због тога је

⁷¹⁰ A Human Security Doctrine for Europe, The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/solana/040915CapBar.pdf

⁷¹¹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>

⁷¹² Група аутора, The European security strategy reinvigorate, revise or reinvent, The Swedish Institute of International Affairs, 2011

⁷¹³ Giovanni Grevi, EU Institute for Security Studies, EU Global Strategy Expert Opinion – 26, February 2016, стр. 1

Европској унији неопходан сет принципа који ће је водити у међународним односима остваривању зацртаних циљева. Успех будуће Глобалне стратегије ЕУ ће се мерити успехом у дефинисању таквих принципа.

Период од последњег извештаја о спровођењу ЕСБ обележио је још један велики сукоб на простору Европе. Након сукоба у Грузији 2008. године, 2014. године сецесијом Крима и ратом у Украјини стручњаци ЕУ за безбедност почињу да разматрају питања хибридних претњи⁷¹⁴ по безбедност ЕУ и њених чланица. По дефиницији ове групе аутора, хибридне претње и хибридни ратови нису ограничени на конвенционалне сукобе већ подразумевају различит по саставу и обухвату сплет непријатељских активности. У такве активности се убрајају упади неозначених специјалних јединица и паравојних снага, нарушавање ваздушног простора, сајбер шпијунажа, изазивање потреса у систему команде, контроле и комуникације, корумпирање политичких и економских елита неретко у сарадњи са организованим криминалним групама, заплена имовине, економска принуда и ембарго, медијски рат, као и подршка у подривању локалних власти тежњама за отцепљењем.

Коначно не треба заборавити ни чињеницу да ЕСБ из 2003. године не третира питања сајбер претњи, због чега је ЕУ усвојила посебну стратегију за борбу против сајбер претњи 2013 године⁷¹⁵.

Свему овоме треба додати још неколико фактора који утичу на ефикасност и ефективност у формулисању безбедносне и одбрамбене политике. Тако треба имати у виду да је у неким од кључних држава ЕУ промењене је састав извршне власти што је у одређеној мери утицало на преговарачку динамику унутар ЕУ⁷¹⁶. Не треба сметнути са ума да је све евидентнији убрзан раст глобалних сила у настанку, попут Кине, Индија, Бразил итд. Са друге стране на сцени мултилатералних збивања на делу је тежња спровођења Новог стратегијског концепта НАТО⁷¹⁷ који је усвојен 2010. године у Лисабону. Сви ови чиниоци међународних односа, захтевају поновљену

⁷¹⁴ Antonio Missiroli, Gerald Stang, Jan Joel Andersson, Cristina Barrios, Hugo Brady, Florence Gaub, Eva Gross, Patryk Pawlak, Eva Pejsova, Nicu Popescu and Thierry Tardy, A Changing Global Environment, EU Institute for Security Studies, Chailot Papers N° 133, December 2014, стр. 49

⁷¹⁵ Стратегија доступна: http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf

⁷¹⁶ Промена власти у Пољској, долазак Сиризе на власт у Грчкој, али и јачање радикалне деснице у неколико чланица ЕУ

⁷¹⁷ Доступан на: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf

анализу међунаордног система из анализу тзв системског стратегијског окружења⁷¹⁸. Коначно, од 2008 до данас промењен је и институционални оквир Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Уведени су нови инструменти и нове институције. Коначно фактор Британског референдума мора се имати у виду прилико сагледавања евентуалних последица по безбедносну политику ЕУ, па и перспективе њене дубље интеграције. Због тако великог броја догађаја који су обележили период важења Европске стратегије безбедности нова стратегија мора бити временски ограничена. Ниједна стратегија не може бити вечна, нити пружити одговоре на догађаје који тек треба да уследе⁷¹⁹.

Други критеријум би био заснован на оцени у којој мери су дефинисани безбедносни циљеви из ЕСБ остварени. Перцепцијом поменутих претњи по безбедност ЕУ је дефинисала три стратегијска циља.⁷²⁰ Индикативно је да сваки од циљева у мањој или већој мери или доживео неуспех у периоду примене Стратегије или је поседовао значајна ограничења у капацитету примене. Подсећања ради ради се о следећим стратегијским циљевима:

Суочавање са свим наведеним претњама. У борби против тероризма предузете су мере попут издавања јединствене европске потернице или мера које ће онемогућити ланац финансирања тероризма. Предузимају се у сарадњи са другим међународним организацијама мере на сузбијању нелегалне трговине наоружањем, као и унапређењу верификационих механизма. У сврху борбе против тероризма ЕУ је 2005. године усвојила Стратегију за борбу против тероризма⁷²¹. Стратегија тоталне одбране која је била доминантна у време Хладног рата замењена је софистициранијим методама одбране, а прва линија одбране није на тлу ЕУ, већ изван њених спољних граница. Управо у тој чињеници се и проналази значајно ограничење ефеката деловања ЕУ. Питање реалних могућности превенције и/или деловања ЕУ изван њених спољних граница у садашњим околностима јесте важно,

⁷¹⁸ Antonio Missiroli, Gerald Stang, Jan Joel Andersson, Cristina Barrios, Hugo Brady, Florence Gaub, Eva Gross, Patryk Pawlak, Eva Pejsova, Nicu Popescu and Thierry Tardy, A Changing Global Environment, EU Institute for Security Studies, Chailot Papers № 133, December 2014, стр. 8

⁷¹⁹ Sven Biscop, EU Institute for Security Studies, EU Global Strategy Expert Opinion – 4, February 2016, стр. 2

⁷²⁰ Ибид. стр. 6

⁷²¹ Видети текст Стратегије:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>

али не и пресудно. Унија има разрађен велики број инструмената, који се може дорађивати. Показује се да је важније од самог инструментарија, дефинисање јединственог политичког оквира ЕУ о сваком од питања. Због тога је неопходно да свака будућа стратегија садржи и значајне елементе спољнополитичког деловања па и стратегије спољне политике ЕУ⁷²². У најмању руку у борби против тероризма ЕУ мора имати још већи број савезника. Један од таквих је Индија,⁷²³ па и Кина, као две најмногољудније државе.

- Јачање безбедности у окружењу. За Унију је веома важно да буде окружена стабилним државама. Зато је стварање тзв прстена сигурности око ЕУ од великог значаја. Стратегија која је донета пре „Арапског пролећа“ види решавање арапско-израелског сукоба као приоритетно. Индикативно је да се у периоду од 2011. године прстен стабилности претворио у најнестабилније безбедносно окружење у глобалним оквирима. Арапско пролеће које готово да није мимоишло ни једну од држава на северу Африке, рат у Сирији и јачање Исламске државе и терористичких активности широм Европе, као сукоб у Украјини сместили су највећи број кризних жаришта на свету у простор непосредног окружења ЕУ. Томе треба додати и нестабилне односе турске и курдске заједнице, али пре свега и миграције као један од највећих институционално-политичких изазова са којим се ЕУ данас суочава.
- Заснивање међународног поретка на ефективном мултилатерализму⁷²⁴. Неопходно је окупљање и усмеравање држава и међународних организација које деле исте вредности ка остваривању заједничких безбедосних циљева. Основу у креирању таквог поретка би требало да има Повеља Уједињених нација. Сведоци смо да ЕУ није имала капацитет да утиче на изградњу међународног поретка који би био базиран на принципима ефективног мултилатерализма, али је ефективни мултилатерализам и даље једини прави изводљиви модалитет деловања ЕУ по формули најмањег заједничко садржаоца за интересе и ставове чланица ЕУ.

⁷²² Предвиђено је да Глобална стратегија ЕУ садржи битне спољнополитичке елементе

⁷²³ Radha Kumar, EU Institute for Security Studies, EU Global Strategy Expert Opinion – 24, February 2016, стр. 2

⁷²⁴ О појму вид: http://eeas.europa.eu/organisations/un/index_en.htm

Да се којим случајем тестирањем другог критеријума дошло до закључка да је ЕУ постигла успешне резултате у примени стратегијских циљева могли би смо да говоримо о евентуалним изменама и допунама Европске стратегије безбедности. Овако се је извесније да промене у стратегијском окружењу ЕУ, те непотпуно остварени стратегијски циљеви постављени Европском стратегијом безбедности условљавају израду нове стратегије безбедности.

Стратегија безбедности у сваком систему, па и у систему какав је ЕУ представља један од најзначајнијих докумената. Поред одговора на изазове, ризике и претње са којима се сваки систем суочава, свака Стратегија безбедности пре свега одговара на питање стратегијског и безбедносног окружења. Безбедносне перцепције и кога видите као савезника, а у којим феноменима савременог света највеће претње по вашу безбедност у великој мери одређује смер спољне и унутрашње политике. Са питањима безбедности не би требало да буде компромиса. Компромис је друго име за ЕУ. Чак и по питањима безбедносних процена и неоспорне потребе за новом Стратегијом безбедности, ЕУ је принуђена да прави компромисе.

Када је донета, ЕСБ је требало да пролази ревизије у петогодишњим циклусима. То се делимично догодило 2008. године, а нови извештај је требало да уследи средином 2013. године. Ипак, стратегијска померања и промене безбедносних околности изазване пре свега феноменима које претходна стратегија није препознала у први план је избацила заговорнике измена и допуна стратегије, па чак и усвајање нове. Да ће се радити нова стратегија јавно је саопштина Федерика Могерини, Висока представница, учествујући на 51. Минхенској безбедносној конференцији. У то време је обележавала првих сто дана свог мандата⁷²⁵. Политички разлог за доношење нове стратегије која је међународног карактера јесте унутрашње природе. Као што је ЕСБ настала у контексту унутрашњих потреба да се помире поделе настале у ЕУ око интервенције у Ираку, тако и данас постоји потреба да се донесе стратегија која ће помирити различита гледишта и позиције на тзв *ring of fire*

⁷²⁵ Antonio Missioroli, *Towards an EU Global Strategy – Background, process, references*, EU Institute for Security Studies, 2015, стр.115

тј небезбедно окружење ЕУ⁷²⁶. Само „ватрени прстен небезбедности“ значи да ЕУ окружују различити изазови претње и ризици и што је већ речено различитие перцепције истих са севера, истока, запада и југа. На северу то је питање управљања Арктиком, на истоку посебан значај има источно партнерство, односи са Русијом, те односи са азијским државама. На западу ће бити важно обновити и редефинисати трансатлантске односе, а на југу сплет питања од збивања на Блиском Истоку, северу Африке, односима са Турском. Отуда, **Глобална стратегија ЕУ**, што је назив документа који припрема ЕУ, према садржају тема чини се биће више од своје претече.

Усвајање нове стратегије треба посматрати и у светлу закључака које је усвојио Европски савет у децембру 2013. године⁷²⁷. Најпре на бази ових закључака Европска комисија је припремила „Извештај о примени саопштења Европске комисије о одбрани“⁷²⁸. Извештај се баш као и саопштење које је припремила баве начинима који могу унапредити сарадњу у домену одбрамбене индустрије. Комисија је покушала да представи какав је напредак могуће учинити у развоју ЕДТИБ. Фокус је био на унутрашњем тржишту, истраживањима и индустријској политици све у циљу да ЕУ боље искористи војноиндустријске капацитете којима располажу чланице и све у сврху одговора на новонастајуће безбедносно окружење. Европски савет је указао и на неопходност измена Европске стратегије безбедности.

Други важан извештај у чијем крилу је такође неопходно посматрати потребу усвајања ЕУ Глобалне стратегије јесте „Извештај Високе представнице и ЕДА за потребе састанка Европског савета у јуну 2015. године.“⁷²⁹ У овом се документу на свеобухватан начин разматрају сви битни аспекти стратегијског окружења ЕУ, као инструмената које треб унапредити како би ЕУ била способна да одговори на безбедносне изазове, ризике и претње који су настали или су актуелизовани након усвајања Европске стратегије безбедности. Документом се препознају хибридне претње, значај поморске безбедности, граничне контроле, борбе против сајбер претњи, али и безбедности у домену животне средине, те питања природних

⁷²⁶ Ибид. стр. 116

⁷²⁷ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf

⁷²⁸ <http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/report-implementation-communication-defence.pdf>

⁷²⁹ http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/report-ahead_european-defence-agency.pdf

катастрофа. Борба против тероризма и питање миграција нису обухваћени овим документом. Када је реч о одговорима које треба пронаћи они се налазе у домену интензивније и неометане сарадње индустрија одбрана на унутрашњем тржишту, бољем и одрживијем финансирању мисија и операција ЕБОП, ефикаснијем генерисању цивилних снага за мисије, сарадњи са међународним партнерима и организацијама, даљем развоју концепта снага за брзо реаговање и што је нарочито занимљиво отварању могућности за коришћење члана 44 Лисабонског споразума о флексибилности у сарадњи код питања одбране и безбедности⁷³⁰.

ЕУ будућом глобалном стратегијом, поред спољне, безбедносне и одбрамбене политике не сме заборавити ни на друге аспекте свог међународног деловања. Како ће наставити да користи инструменте развојне и хуманитарне политике, као и трговинске политике није мање важно. Политика проширења те однос према државама западног Балкана и Турској биће значајан део стратегије. Посебно је питање на који начин ће проширење ЕУ допринети кохезији чланица по питању перцепције безбедносних изазова, ризика и претњи. Нема никакве сумње да је са биг бенгом увежено и неколико нових изазова, ризика и претњи. Балтичке државе су унеле перцепцију претње Русије по безбедност ЕУ, Роми су постали изазов за ЕУ. Радне миграције и кипарско питање⁷³¹ су такође део истог пакета којим би Европска безбедносна стратегија требало да се позабави. У сваком случају је неопходно да се врати кредибилитет политици проширења, као политици снажног трансформативног потенцијала и политици која представља win-win политику, како за ЕУ тако и за државе кандидате⁷³².

Два су основна питања на која овај документ мора наћи подршку код држава чланица ЕУ. Најпре, **питање различитих перцепција стратегијског окружења**. Поједини аутори тврде да ће се већ приликом дефинисања претњи поједине државе размимоићи у терминима⁷³³. То поткрепљују примером француске реакције на

⁷³⁰ Ибид, стр. 6-19

⁷³¹ Neil Winn, CFSP, ESDP, and the Future of European Security, Whither NATO, The Brown Journal of World Affairs, September 2003, стр 155

⁷³² Antonio Missioroli, Towards an EU Global Strategy – Background, process, references, EU Institute for Security Studies, 2015, стр. 146

⁷³³ Marta Dassu, EU Institute for Security Studies, EU Global Strategy Expert Opinion – 28, February 2016, стр.

терористичне нападе у новембру 2015. године. Наиме Француска се није позвала на клаузулу о солидарности јер би војно ангажовање морало да уследи одлуком ЕУ као целине, баш као што је предвиђено чланом 222. Насупрот томе се позвала на клаузулу о заједничкој одбрани из члана 42 став 7 Лисабонског споразума у којем се не спомиње ЕУ, већ државе чланице, па је свака помоћ била обавезна али у складу са политиком одбране држава чланица и Повељом УН. Тиме је Француска могућу помоћ свела на посебно заинтересоване државе и оне државе које су билатералним споразумом са Француском имале обавезу да ту помоћ пруже⁷³⁴.

Индикативно ће бити на који начин ће се помирити чињеница да се Балтичке државе и Пољска налазе у значајно другачијем стратегијском окружењу од јужноевропских држава, као што су Кипар, Грчка, па и Италија. Док прве своје безбедносно окружење виде доминантно опредељеним активностима Руске Федерације⁷³⁵, друга група држава највећи изазов види у пробелму миграција, а Кипар и Грчка највећу претњу по безбедност у својим стратегијским документима проналазе у чланици НАТО, Турској и њеним могућим активностима. Без обзира на сву комплексност безбедносног ребуса у којем је на пример НАТО задужен за обезбеђивање ваздушног простора балтичких чланица ЕУ које су и чланице НАТО, и са друге стране да две чланице ЕУ виде Турску која је чланица НАТО као извор претње по њихову безбедност, питање доношења заједничке стратегије и дефинисања заједничких изазова, ризика и претњи има дубље консеквенце од односа ЕУ са Русијом, НАТО или према питању миграција. То је питање да ли је ЕУ као блок и као наднационална међународна организација достигла такав степен интеграције њених чланица да се може говорити о аутентичним изазовима, ризицима и претњама по ЕУ. У том случају је могуће говорити и о јединственом одговору ЕУ као блока.

У времену великих преиспитивања за ЕУ, током 2016. године има и оних који ЕУ виде интегрисанијом у домену безбедности или креирање Европске безбедносне политике виде неминовним с обзиром на околности и факторе који на њено стварање утичу. Фрејзер Камерон тврди да поједине државе чланице нису биле у

⁷³⁴ Ибид. стр. 2

⁷³⁵ Laura Chappell, Germany, Poland and the Common Security and Defence Policy, Converging Security and Defence Perspectives in an Enlarged EU, Palgrave Macmillan, 2012, стр. 118

стању да спрече терористичке нападе. Стивен Сабо додаје да чланице ЕУ нису у стању да се самостално боре против транснациоалних претњи. Та чињеница ће неминовно водити стварању Европске безбедносне политике као јединственог и јединог ефективног одговора који може уродити плодом⁷³⁶. Џо Колмонт износи занимљиву тезу да је због претњи са којима се Европа суочава, апострофирајући тероризам, сајбер претње и миграције, граница између унутрашње и међународне безбедности избрисана. Избрисана је унутар ЕУ. Карл Хајнц Камп каже да ЕУ већ има своју безбедносну политику и су њен највидљивији доказ санкције уведене Русији. Разлог због којег нема робусније војне снаге је јер улогу у заједничкој одбрани игра НАТО, те да је ЕУ у подели послова цивилна сила⁷³⁷.

Глобална стратегија ЕУ мора помирити активности држава чланица са једне и ЕУ као целине са друге стране. То се најбоље види у многим деловима света, попут Азије, где су појединим државама извозници нароујања и инструментата тврде моћи неке од њених чланица, док је ЕУ присутна кроз инструменте меке моћи, а најчешће превентивне дипломатије. ЕУ мора наћи формулу како да и једно и друго буде допринос међународној присутности и утицају ЕУ у глобалним оквирима⁷³⁸.

Друго питање које се не може занемарити јесте **процедурални аспект усвајања Глобалне стратегије ЕУ**. Од начина на који ће Стратегија бити донешења зависиће њена правна и политичка снага, па самим тим и примена. Најчешће се говори о две могућности. Прва да Стратегију представи Високи представник, који би самим тим постао власника Стратегије. Такав сценарио би значио да заправо није било договора о кључним питањима. Други сценарио, истовремено много бољи по јединство ЕУ би подразумевао да стратегију усвоји Савет, а да га једногласно подржи и Европски савет. Овакав сценарио отворио би стратегијски простор за дубљу интеграцију. Свакако не би пружио правни основ за продубљивање интеграције, али би попут Лисабонског споразума, проширио лезу могућих инструмената који ће Унији стајати на располагању. Чак и уколико буде реализован други сценарио, да би

⁷³⁶http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63188&mkt_tok=3RkMMJWWfF9wsRonvKXNZKXonjHpfX54%2BQrUaGwlM1%2F0ER3fOvrPUfGjI4AS8tkI%2BSLDwEYGJlv6SgFSrnAMbBwzLgFWhI%3D

⁷³⁷ ибид.

⁷³⁸ François Godement, EU Institute for Security Studies, EU Global Strategy Expert Opinion – 29, February 2016, стр. 2

Глобална стратегија ЕУ заживела неопходно је да се о питањима која она дефинише убудуће одлучује квалификованом већином у Савету⁷³⁹. У томе, као и у оживљавању одбрамбене интеграције истомишљеничких држава (*like-minded states*) по моделу сталне структурне сарадње имаће одлучујућу улогу Високи представник⁷⁴⁰, пре свега због начина доношења одлука, али и ауторитета функције који се још увек гради.

Србија треба да прати позиционирање ЕУ према новонасталим околностима и да у том процесу пронађе своје место. Треба имати у виду и да је Стратегија националне безбедности Републике Србије усвојена 2009. године, те да осим у домену одбране овај документ није операционализован, нити је интерагенцијски усклађиван. У исто време не треба сметнути са ума да ће се напредак Србије у поглављу 31 мерити у значајној мери степеном усклађености са основним постулатима нове Глобалне стратегије ЕУ, али и начином на који Србија дефинише свој однос према изазовима са којима се суочава ЕУ, а реди се у првом реду о постављању према сукобу у Украјини, миграцијама и питању Косова и Метохије.

Новине из Лисабона као индикатор даљег развоја

Лисабонски уговор учвршћује вредности и принципе на којима је Европска унија базира своје међународне активности. То потврђује и један од уводних чланова⁷⁴¹ Уговора о ЕУ. У овом члану се подвлачи да ће „активности Уније на међународној сцени бити руковођене принципима који су инспирисале њено оснивање, развој и проширење, и које ће тежити да унапреди у ширим светским оквирима...“. Потом се те вредности и принципи набрајају. У први план се истичу: демократија, владавина права, поштовање људских права и основних слобода те једнакост и људско достојанство, као и поштовање Повеље УН и принципа међународног права. Изменама пређашњих оснивачких уговора и усвајањем Уговора из Лисабона требало је обезбедити шири, ефикаснији и разноврснији спектар инструмената у

⁷³⁹ Steven Blockmans, EU Institute for Security Studies, EU Global Strategy Expert Opinion – 25, February 2016, стр. 1

⁷⁴⁰ Ибид.стр. 1

⁷⁴¹ Члан 21 става 1 Уговора о ЕУ (Лисабонског уговора).

спољнополитичком деловању Уније, како у ширењу ових вредности, тако и у реализацији њених спољнополитичких и безбедносних циљева. Том циљу доприноси чињеница да је ЕУ добила статус правног лица, те да је субјект међународног права и међународних односа⁷⁴². Управо како би што компактније деловала у међународним односима ЕУ је Лисабонским споразумом своју Заједничку спољну и безбедносну политику уврстила у сет политика које се односе на међународне активности Уније. Дакле ЗСБП је заједно са трговинском, развојном и хуманитарном политиком део тзв. „*EU's external action*“ тј јединствених међународних активности и политика ЕУ. У том смислу је ЗСБП као политика по први пут у оснивачким актима експлицитно подведена у надлежност и активности Уније као правног лица и субјекта међународног права⁷⁴³.

Спољнополитичке и безбедносне интересе и циљеве Уније данас је у ширем смислу могуће посматрати дводимензионално и то на глобалном и регионалном плану⁷⁴⁴. На глобалном плану потврђивање Уније као глобалног актера нема алтернативу, а има смисла искључиво кроз њен допринос у учвршћивању међународног мира и безбедносних заснованог на њој блиским вредностима, разоружању и борби против ширења оружја за масовно уништење, климатским променама, те борби против свих видова тероризма. Регионални циљеви и интереси Уније везани су за Европу, али и нешто шире европско окружење. У фокусу ових циљева су Балкан посредством политике проширења Уније, а у шире геополитичке оквиру регионалних циљева Уније могуће је уврстити и њене источне и јужне суседе на основама Европске суседске политике, али и односе са Русијом и Блиским истоком.

Занимљив је податак да се педесет одсто⁷⁴⁵ свих измена у Уговору о Европској унији као делу Лисабонског уговор односи на област Заједничке спољне и безбедносне политике. Наиме један од слогана под којим су усвајане измене је гласио

⁷⁴² Члан 47. Уговора о Европској унији.

⁷⁴³ Презентација са експланаторног скрининга. Вид. Члан 24, став 1 Уговора о ЕУ и члан 4, став 4 Уговора о функционисању ЕУ

⁷⁴⁴ Видети Group of Authors, Institute for Security Studies, A Strategy for EU Foreign Policy, Report no. 7, June 2007.

⁷⁴⁵ Nicole Alecu de Flers, The Provisions on CFSP and CSDP in the Lisbon Reform Treaty: Stumbling Blocks or Milestones? Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, Paper prepared for presentation at the conference "The Lisbon Reform Treaty: Internal and External Implications", The Hebrew University of Jerusalem, 13-14 July 2008.

ЕУ као делотворнији глобални актер⁷⁴⁶. Сложити све одредбе које се тичу међународно-политичког деловања ЕУ је и даље веома тешко. Овај задатак је тежи нарочито уколико се деловање ЕУ на међународном плану поима на широј дефиницијској основи која укључује и међународне економске односе, заједничку трговинску политику, деловање ЕУ у међународним економским или финансијским институцијама итд. Измене које се односе на Заједничку спољну и безбедносну политику (ЗСБП) и Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (ЗБОП) могуће је тројако класификовати. Најпре према критеријуму материјалних измена⁷⁴⁷ могуће је говорити о изменама које се односе на политички оквир ЗСБП И ЗБОП, и оним које се односе на измене начина доношења одлука и њиховог спровођења.

Једноставнији критеријум се односи на делове Лисабонског уговора у којима су учињене измене, па је могуће говорити о изменама Уговора о Европској унији са једне и изменама Уговора о функционисању ЕУ са друге стране. Коначно, могуће је говорити о изменама ЗБОП и ЗСБП у ужем смислу када се говори о изменама одредби које се најдиректније односе на ову јавну политику и њиховим изменама у најширем смислу када је могуће говорити о променама правног основа које се тичу свих аспеката међународнополитичког деловања Уније. Ради разматрања свих битних аспеката промена које долазе са Лисабонским уговором биће најпре речи о позиционирању свих битних елемената ЗСБП у уговорима и њиховим изменама. Након тога ће бити речи о материјалним изменама у процесу доношења одлука и увођењу нових институционалних актера, те увођењу потпуно нових клаузула у домену ЗСБП и ЗБОП.

1. Место Заједничке спољне и безбедносне политике и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике у Лисабонском уговору

Претежан број измена оснивачких уговора који је садржан у нацрту Уговора о Уставу ЕУ обухваћен је изменама и допунама које предвиђа Лисабонски уговор. Уколико

⁷⁴⁶ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 11

⁷⁴⁷ Zerrin Savaşan, CES/METU&Selçuk University and Ph.D Student, Department of International Relations, CFSP/ESDP and The New EU Treaty, Perceptions, Summer-Autumn 2007.

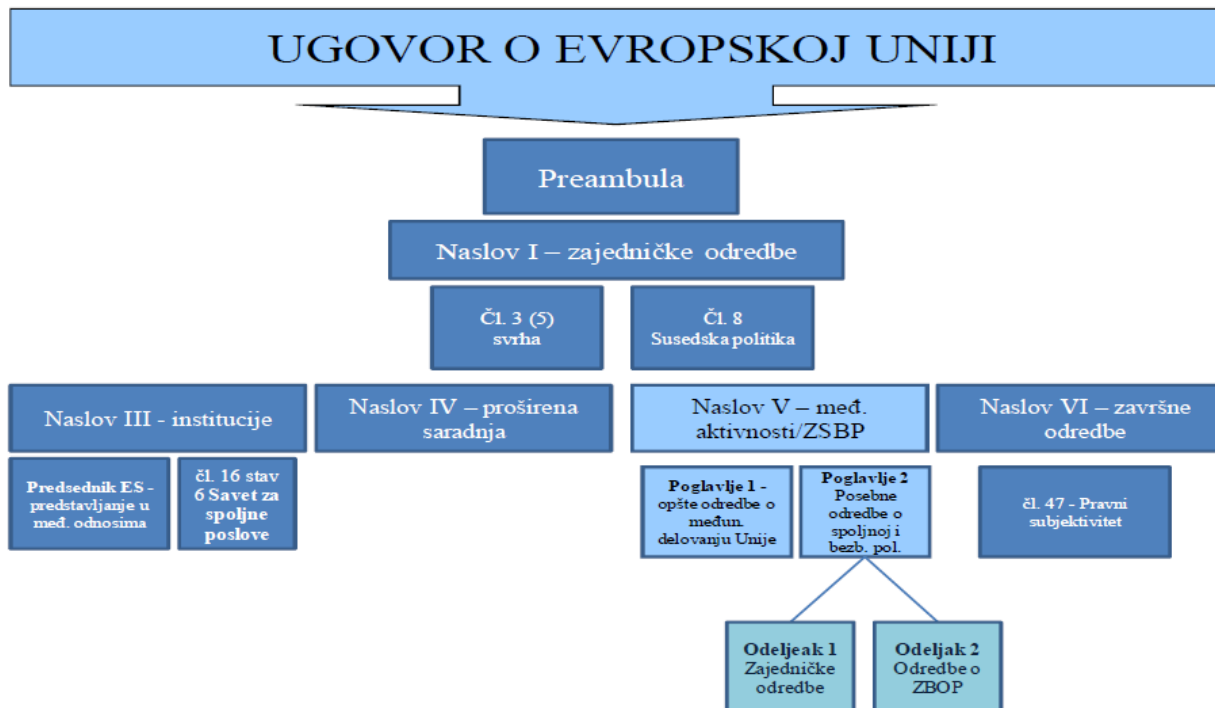
ЗСП и ЗБОП анализирамо у најужем смислу онда су најрелевантније одредбе садржане у некадашњем и садашњем наслову V Уговора о ЕУ. Разлика садашњег у односу на бивши наслов V Уговора о ЕУ, је што је потоњи замењен тј. допуњен са два нова поглавља⁷⁴⁸. Прво ново поглавље носи назив „Опште одредбе о спољним активностима Уније“. Ово поглавље садржи сет принципа и општих циљева активности Уније на спољнополитичком плану, а пре свега у домену Заједничке спољне и безбедносне политике и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Друго ново поглавље носи наслов „Посебне одредбе о Заједничкој спољној и безбедносној политици“ и обухвата чланове од 23. до 46. Ово друго ново поглавље је такође подељено у два одељка и то на: „Заједничке одредбе“ и „Заједничку безбедносну и одбрамбену политику“ (вид. Графикон 1). Последица оваквог прегруписавања чланова је да су одредбе о ЗБОП, поред чињенице да је увећан број чланова који регулишу ову област, издвојене у посебну правну целину⁷⁴⁹. Одредбе које се тичу питања трошкова су пребачене у прво поглавље Уговора, а одредбе о ближој сарадњи су садржане у члану 20, чиме је обједињен већи број чланова из ранијег Уговора о оснивању ЕУ.

Графикон 1⁷⁵⁰

⁷⁴⁸ Professor Richard G. Whitman, Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?, Global Europe Papers 2008/1, University of Bath.

⁷⁴⁹ ибид.

⁷⁵⁰ Wolfgang Wessels and Franziska Bopp, The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?, The Challenge Observatory, Research Paper No. 10, June 2008.

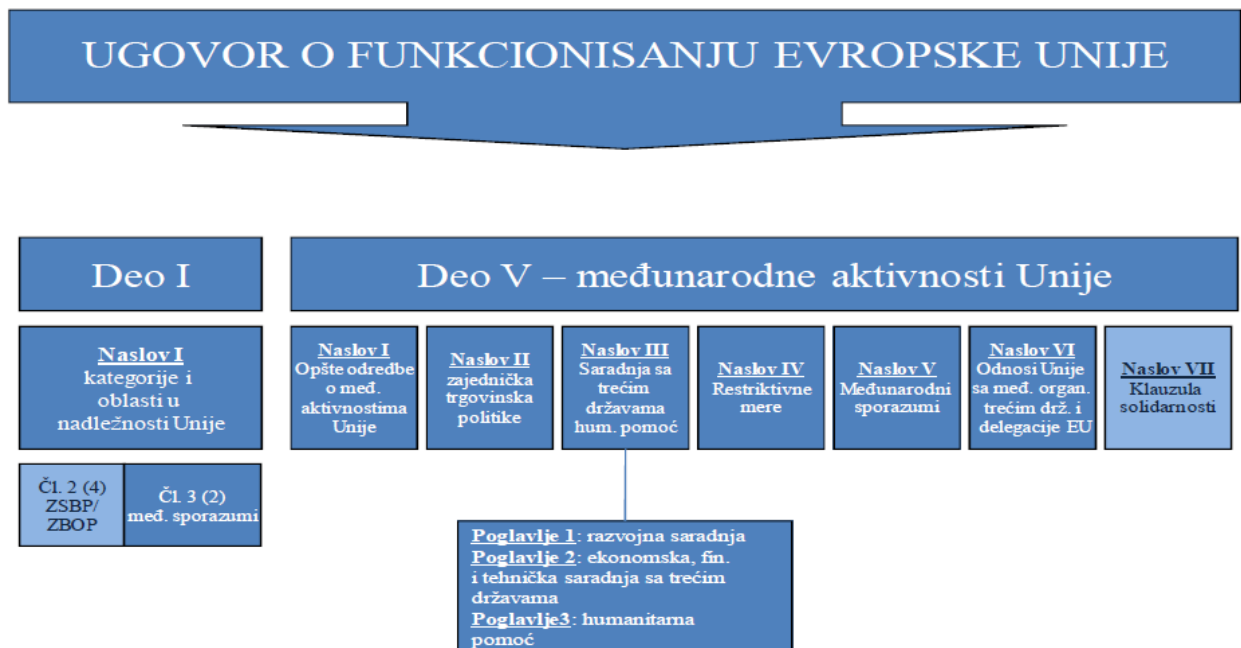


Такође не треба изгубити из вида поједине правно институционалне новине које се уводе Лисабонским уговором, које имају битне спољнополитичке аспекте, а нису садржане у Наслову V и поглављима о спољној и безбедносној политици. Ради се пре свега о члану који утврђује правни субјективитет ЕУ и одредби о председнику Европског савета који поред осталих има и репрезентативну функцију. Такође се у наслову III који се односи на институције уводи нова конфигурација Савета. Ради се о Савету за спољне послове који је настао деобом ранијег Савета за опште и спољне послове.

Уколико деловање ЕУ на међународном плану не посматрамо искључиво кроз призму ЗСБП и ЗБОП онда скуп одредби из Уговора о ЕУ треба да обогатимо свим оним деловима Уговора о функционисању ЕУ који садрже битне спољнополитичке елементе. По први пут су такве одредбе груписане у једну целину и налазе се у Делу В Уговора о функционисању ЕУ. Овај Део носи назив „Међународне активности Уније“ или „Активности са елементима иностраности“ и регулише питања:

- Заједничке трговинске политике,
- Сарадње са трећим земљама и хуманитарна помоћ,
- Рестриктивних мера,
- Међународних споразума,
- Односа са међународним организацијама, и
- Клаузуле солидарности.

Графикон 2



2. Заједничка спољна и безбедносна политика (инструменти (акти) и процедуре доношења одлука)

2.1. Инструменти доношења одлука

Најзначајнија измена коју предвиђа Лисабонски уговор у погледу инструмената одлучивања је у томе што раније заједничке стратегије, заједничке позиције и заједничке акције уступају место одлукама као основном правном инструменту

ЗСБП⁷⁵¹. Заједничке стратегије које су показале као ретко коришћен и непрактичан правни инструмент су укинуте. Овим улога Европског савета идентификује стратешке интересе и циљеве није престала већ се такви акти уместо заједничке стратегије сада називају „одлуком“⁷⁵². Заједничке акције и заједнички ставови такође носе назив с том разликом што се прецизира да се таквом одлуком утврђују и спроводе акције и ставови Уније и њених држава чланица.

Тако се уместо честе конфузије у избору инструмената одлучивања данас Заједничка спољна и безбедносна политика води дефинисањем општих смерница и доношењем одлука којима се дефинише:

- а) Активност коју ће предузети Унија
- б) Позиција коју ће Унија заузети
- с) Оквира, односно аранжман за примену одлуке која се наводи у тачкама (а) и (б).

Што се редоследа доношења одлука тиче задржава се правило да се најпре тежи идентификацији стратешких интереса те дефинисања општих смерница, након чега утврђују конкретнији циљеви и предузимају конкретније спољнополитичке или безбедносне активности и мере.

Ипак, у погледу важења и правног значаја одлука, задржава се одредба⁷⁵³ из ранијих уговора којом се утврђује да се акти који се доносе у оквирима спољне и безбедносне политике не могу сматрати правним актима Уније у смислу члана 288 (ранији члан 249), те да нису утуживи пред правосудним органима Уније. Шта више, чланом 275 Уговора о функционисању ЕУ се експлицитно наводи да Суд правде ЕУ нема надлежности у области спољне и безбедносне политике. Ипак, основна разлика између ЗСБП одлука и правних аката Уније који се наводе у члану 288 је у чињеници да се другопоменути усвајају редовној⁷⁵⁴ или посебној⁷⁵⁵ законодавној процедури.

⁷⁵¹ Члан 25 Уговора о ЕУ.

⁷⁵² Professor Richard G. Whitman, Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?, Global Europe Papers 2008/1, University of Bath.

⁷⁵³ Члан 24 став 2 Уговора о ЕУ.

⁷⁵⁴ Члан 289 став 1 Уговора о функционисању ЕУ.

Обе чињенице указују да између Заједничке спољне и безбедносне политике и осталих јавних политика Уније постоји јасна линија поделе која се више не огледа у подели по стубовима, али се разлике које су постојале манифестују на исти начин. Ова тврдња постаје још очигледнија уколико се у обзир узме подела надлежности унутар Уније. ЗСБП не спада нити у једну од три наведене категорије надлежности већ случај суи генерис.

2.2 Процедура доношења одлука⁷⁵⁶

ЗСБП као случај *sui generis* у највећој мери задржава сличан начин одлучивања. Опште је правило да се одлуке доносе једногласно⁷⁵⁷ уз одређене изузетке, када се одлуке доносе квалификованом већином. Ради се о следећим изузецима⁷⁵⁸:

1. усвајање одлуке Савета на бази одлуке Европског савета којом су дефинисани стратешки интереси и циљеви Уније. Таквом одлуком Савета прецизира се активност или позиција Унија на основу претходно дефинисаних стратешких интереса и циљева.
2. када се одлучује о предлогу одлуке коју је поднео Високи представник на основу претходног „посебног захтева“ Европског савета,
3. када се доноси одлука о примени одлуке којом је дефинисана активности или позиција Уније,
4. приликом именовања специјалног представника ВП.
5. у свим случајевима када се одлука доноси на основу претходно једногласно донете одлуке Европског савета, непротивљење националних парламената и када њен садржај не може произвести војне или одбрамбене импликације.

На све поменуте изузетке држава задржава право да блокира доношење одлуке квалификованом већином уколико изнесе образложен став о неопходности заштите виталних интереса националне политике.

⁷⁵⁵ Члан 289 став 2 Уговора о функционисању ЕУ.

⁷⁵⁶ вид. графикон 3.

⁷⁵⁷ Члан 31 став 1 Уговора о ЕУ.

⁷⁵⁸ Поменути изузеци се наводе у члану 31 ставови 2 и 3

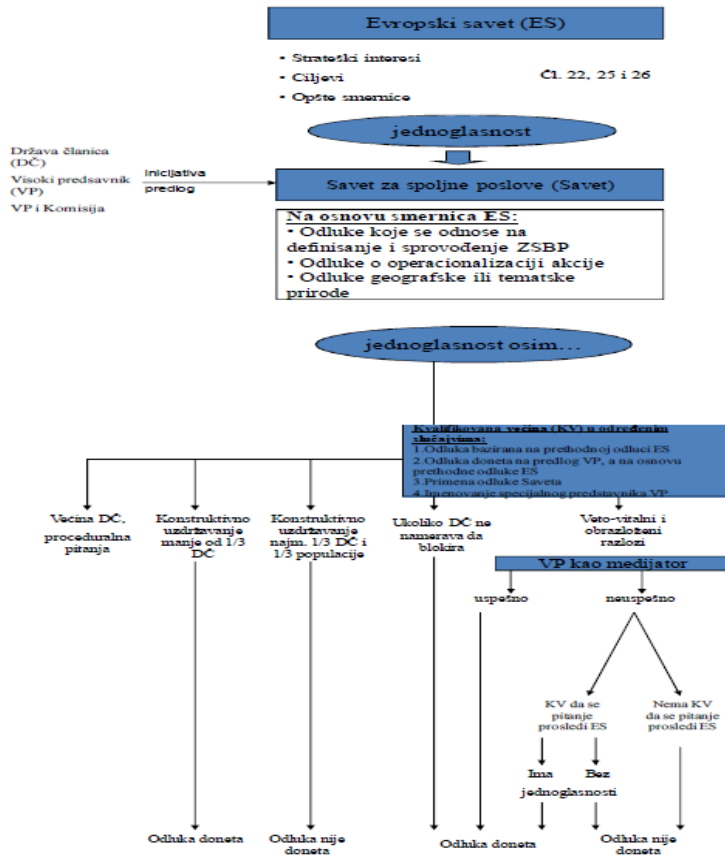
Како би се омогућило доношење одлука и када се поједине државе у потпуности не слажу или у активностима Уније нису спремне да учествују, задржава се могућност конструктивне уздржаности (*constructive abstention*) од гласања. Институт конструктивне уздржаности има своје лимите, па одлука не може бити донета у случају да се једна трећина држава која истовремено представља и једну трећину становника ЕУ уздржи од гласања.

За Европски парламент се може рећи да је у изашао нешто јачи у процедури доношења одлука него што је раније био случај. Наиме већи је број јавних политика ЕУ са елементом иностраности (*external policies*) у оквиру којих се одлуке доносе у поступку саодлучивања. Парламент је значајнији чинилац и приликом доношења буџета, нарочито у домену ЗБОП и управљања кризама те цивилним мисијама ЕУ. Коначно контролна улога Европског парламента је ојачана кроз обавезу да се председник Европског савета и Високи представник Уније за спољну и безбедносну политику чешће појављују пред Европским парламентом⁷⁵⁹ у образлагању спољнополитичких активности Уније.

Европска комисија нема надлежности у предлагању одлука које се односе на ЗСБП. Њена функција се у највећој мери своди на спровођење ЗСБП буџета.

⁷⁵⁹ Члан 36. Уговора о функционисању ЕУ

Графикон 3⁷⁶⁰



2.3. „Трагајући“ за заједничким приступом

Заједничка спољна и безбедносна политика богатија је за могућност више заједничког наступа чланица Уније у међународним односима. Некадашњи члан 16 који је упућивао државе на консултације и међусобно обавештавање сада је супстанцијално измењен. Уместо тежње да државе обезбеде заједнички утицај усклађеним деловањем на спољно политичком плану у новом члану 32 се сада од држава очекује да изграде заједнички приступ о било ком безбедносном или спољнополитичком питању од општег интереса. Не само да се тежи формирању заједничког приступа у оквиру Европског савета или Савета, већ се по његовом дефинисању одређују инструменти примене. Тако се од Високог представника

⁷⁶⁰ Wolfgang Wessels and Franziska Bopp, The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?, The Challenge Observatory, Research Paper No. 10, June 2008.

очекује да координише заједничке активности, а од мреже дипломатских представништава и делегација Уније да допринесу спровођењу заједничког приступа.

Потреба за координацијом деловања држава чланица у Савету безбедности УН изричита је у члану 34 Уговора о ЕУ. Наиме у случајевима када Унија изгради јединствену позицију о одређеном питању чланице Савета безбедности из ЕУ су дужне да захтевају да се на седницу позове Високи представник како би изложио позицију Уније. Ранија одредба предвиђала је обавезу држава чланица Савета безбедности да се међусобно информишу са осталим чланицама Уније које нису у њему представљене.

2.4. Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику (Високи представник)

Један од закључака радне групе VII⁷⁶¹ Конвента о будућности Европе која је својевремено припремала Уговор о Уставу за Европу садржан је у јасно декларисаној намери да се „максимализује утицај Уније на глобалној сцени употребом свих њених политичких и економских инструмената на координисан и институционално оснажен начин“⁷⁶². За остваривање овог циља је од највећег значаја било обједињавање спољно-политичких функција Комисије и Савета у институцији Високог представника Уније за спољну и безбедносну политику. Несуђени министар спољних послова Уније због тога кажу данас седи на две столице, и то као председавајући Савета за спољне послове и потпредседник Комисије. Један од основних разлога да се Високом представнику повери рад у две веома битне институције ЕУ јесте у тежњи да се обезбеди институционална конзистентност, ефективност и доследност спољно-политичког деловања Уније, као и у жељи да ЕУ у међународним оквирима говори једним гласом. Ступањем на снагу Лисабонског уговора, функција генералног секретара Савета постаје засебна, чиме више не представља део портфеља Високог представника за спољну и безбедносну политику.

⁷⁶¹ Радна група VII је разматрала питања међународног деловања Уније (*External Action*).

⁷⁶² Simon Duke, *The Lisbon Treaty and External Relations*, EIPASCOPE 2008/1, стр. 1.

Високог представника именује Европски савет на основу споразума са председником Комисије, са трајањем мандата од пет година колико траје и мандат Комисије. О његовом коначном избору изјашњава се Европски парламент давањем сагласности на избор Комисије у целини.

Сумирајући основне функције и надлежности како су дефинисане члановима 18⁷⁶³ и 27 Уговора о Европској унији, Високи представник⁷⁶⁴:

- спроводи заједничку спољну и безбедносну политику;
- предлозима доприноси развоју политике коју ће предводити по добијању мандата од Савета, због чега је гарант примене ЗСПП;
- председава седницама Савета за спољне послове;
- као потпредседник Комисије задужен је за конзистентно деловање Уније на међународном плану. Портфељ Високог представника унутар Комисије обухвата међународне економске односе, али и координацију и усклађивање деловања Уније у оквиру оних политика које имају значајне спољнополитичке елементе (развојна политика, међународна трговина итд.);
- представља Унију у области заједничке спољне и безбедносне политике, руководи политичким дијалогом са трећим странама и заступа став Уније на међународним конференцијама и пред међународним организацијама; и
- Руководи Европском спољнополитичком службом и делегацијама Уније у трећим државама и међународним организацијама.

2.5. Европска служба спољних послова (ЕССП)

Прави оптимисти су склони да Европску спољнополитичку службу назову министарством спољних послова ЕУ, а они који су то у мањој мери само двадесетдеветом⁷⁶⁵ по реду дипломатском службом Европске уније од њених

⁷⁶³ konsolidovana verzija Lisabonskog ugovora:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>

⁷⁶⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_EN.pdf

⁷⁶⁵ Professor Richard G. Whitman, Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?, Global Europe Papers 2008/1, University of Bath.

двадесетосам држава чланица. вишегодишња пракса је показала да је ова институција ни мање ни више него средиште за координацију позиција држава чланица, уз истовремено потпуно различите перцепције значаја који му придаје свака од чланица. Пракса је показала да су за рад ЕССП била најзаинтересованија Француска, Италија, Шпанија и Немачка, које су истовремено деташирале највећи број дипломата. Најмање заинтересована, без много изненађења, је била Велика Британија, оставши на становишту да је Форин офис, за британске спољнополитичке приоритете незаменљив⁷⁶⁶. То Британце ипак није спречило да у ЕССП буду међу најзаступљенијим нацијама са 7% што их чини пет по величини нацијом према заступљености⁷⁶⁷.

Основни задаци Европске службе спољних послова су да пружа стручну и техничку подршку:

1. Високом представнику Уније за спољну и безбедносну политику:

- a. у креирању и спровођењу Заједничке спољне и безбедносне политике и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике и да кроз тај процес обезбеди конзистентност међународних активности Уније,
- b. приликом обављања дужности председавајућег Савета за спољне послове, као и,
- c. приликом обављања дужности потпредседника Комисије

2. председнику Европског савета, председнику Комисије и самој Комисији у оквирима њихових међународних активности⁷⁶⁸.

За рад ЕССП одговаран је Високи представник Уније за спољну и безбедносну политику. Ова институција има позицију засебног и аутономног тела Уније и поседује

⁷⁶⁶ Један од закључака истраживања које је представљено на Београдском безбедносном форуму у октобру 2015. године

⁷⁶⁷ http://eeas.europa.eu/background/docs/hr_report_2014_final_en.pdf, стр. 57

⁷⁶⁸ Antonio D'Atena, Hermann-Josef Blanke, Stelio Mangiameli, The European Union After Lisbon - Constitutional Basis, Economic Order and External Action, Springer Verlag Berlin Heidelberg, 2013, стр. 477

одговарајући правни капацитет за обављање свих својих дужности. Самим тим не представља део Комисије нити Генералног секретаријата Савета где су је многи смештали пре њеног оснивања отварајући дилему коме Европска спољнополитичка служба, припада више, Савету или Комисији. Дилема је подгревана чињеницом да је за њен рад надлежан Високи представник који као што је познато седи на две столице, заборављајући чињеницу да је управо тежња измене оснивачких аката да се „две столице“ замене „једном фотељом, телефонском линијом и институцијом“ која ће објединити најбитније области спољнополитичког деловања Уније.

Слично свакој дипломатској служби и министарству спољних послова, тако и Европску службу спољних послова чине централна администрација са седиштем у Бриселу и делегације Уније у трећим државама и међународним организацијама.

2.5.1. Централна администрација

Организација и рад ЕССП се ближе уређује одлуком Савета, на предлог Високог представника, након консултовања Европског парламента и добијања сагласности Комисије. Одлуком Савета⁷⁶⁹ о оснивању Европске спољнополитичке службе је предвиђено да радом руководи генерални секретар који ће имати два заменика и генералног директора за буџет и администрацију. У структури ове службе се налази:

- Одговарајући број генералних дирекција распоређених по географским десковима за све државе и регионе света. Ови дескови имају обавезу да своје активности координишу са Комисијом и Генералним секретаријатом Савета,
- Посебна организациона јединица у директној су надлежности Високог представника, задужена за питања управљања кризама, планирања цивилних операција и управљања капацитетима и ресурсима Уније заједно са војним особљем Уније и Ситуационим центром,

⁷⁶⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>. Одлука је усвојена 26. јула 2010. године

- Дирекција која се бави међуинституционалним односима, информисањем, јавном дипломатијом, али и заштитом података, инспекцијским и пословима интерне ревизије,
- Генерална дирекцију за административна, кадровска и буџетска питања, послове везе и одржавања информационог система,

Високи представник именује из редова запослених у ЕССП особе које ће председавати радним телима Савета, укључујући и председавање Одбором за политичка и безбедносна питања.

Запослене у ЕССП ће према члану 27 став 3 Уговора о ЕУ чинити преузети службеници Генералног секретаријата Савета и Комисије, као и деташирано дипломатско особље држава чланица⁷⁷⁰. За њих ће важити исти прописи који се примењују и на остале службенике Уније. Високи представник је задужен за сва постављења.

ЕССП има свој буџет⁷⁷¹. Предвиђени буџет за 2016. годину је нешто мање од 634 милиона евра⁷⁷². Од ове суме највећа издвајања су за Делегације ЕУ широм света и износе укупно нешто више од 411 милиона евра⁷⁷³. Буџет је под политичком контролом Европског парламента. Управо на инсистирање Парламента, ЕССП поред два заменика генералног секретара има и генералног директора за буџетска питања⁷⁷⁴. Парламент ће расправљати о ангажовању, опремању и слању мисија ЕУ у свет. Његова надзорна функција је такође ојачана.

Европска служба спољних послова је организационо и кадровски формирана до 1. децембра 2010. године. Тадашња процена је стручњака да је за формирање и одржив рад на самом почетку било неопходно око 1100 запослених, што је обезбеђено преузимањем око 900 запослених у Генералном секретаријату Савета и Комисији и око 200 из редова дипломата држава чланица⁷⁷⁵. Према извештају за 2014. Годину, ЕССП у најширем смислу, броји око 7500 запослених и ангажованих. На

⁷⁷⁰ ибид.

⁷⁷¹ http://www.euobserver.com/Honor_Mahony_Details_emerge_on_final_set-up_of_EU_diplomatic_corps

⁷⁷² <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2016/en/SEC10.pdf>, стр. 4

⁷⁷³ ибид. стр. 52

⁷⁷⁴ http://www.euobserver.com/Honor_Mahony_Details_emerge_on_final_set-up_of_EU_diplomatic_corps

⁷⁷⁵ <http://www.europolitics.info>; Chieade O'Chea, External Action Service, Diplomatic service comes to life

платном списку је било 4105 запослених од чега 1859 у Бриселу, а 2246 у Делегацијама ЕУ. Овом броју треба додати и 3447 запослених који су из Европске комисије деташирани у Делегације ЕУ⁷⁷⁶.

Баланс у броју и структури запослених се постиже између држава чланица односно њихових аспирација и институција ЕУ у првом реду Комисије и Генералног секретаријата Савета. Основна идеја од оснивања ЕССП је да се око 33 одсто запослених делегира из држава чланица. До 2014. године тај циљ је достигао вредност од 33,8%⁷⁷⁷. Све у свему и поред чињенице да систем националних квота није у употреби⁷⁷⁸ у руководећој структури је у релативним вредностима присутан национални баланс⁷⁷⁹.

Nationality	Middle Management	Senior Management	Total	%
Austria	6	4	10	4%
Belgium	13	3	16	6%
Bulgaria	5		5	2%
Croatia	2		2	1%
Cyprus			0	0%
Czech Republic	4		4	1%
Denmark	7	2	9	3%
Estonia	1		1	0.4%
Finland	4	3	7	2%
France	29	3	32	11%
Germany	18	6	24	9%
Greece	5	3	8	3%
Hungary	5	1	6	2%
Ireland	9	1	10	4%
Italy	32	5	37	13%
Latvia	1		1	0.4%
Lithuania		1	1	0.4%
Luxembourg			0	0%
Malta	2		2	1%
Netherlands	12	3	15	5%
Poland	7	2	9	3%
Portugal	5	2	7	2%
Romania	1	1	2	1%
Slovakia	1		1	0.4%
Slovenia	2		2	0.7%
Spain	28	4	32	11%
Sweden	8	2	10	4%
United Kingdom	20	8	28	10%
Total	227	54	281	100%

⁷⁷⁶ http://eeas.europa.eu/background/docs/hr_report_2014_final_en.pdf, вид. стр.7

⁷⁷⁷ ибид. стр.57

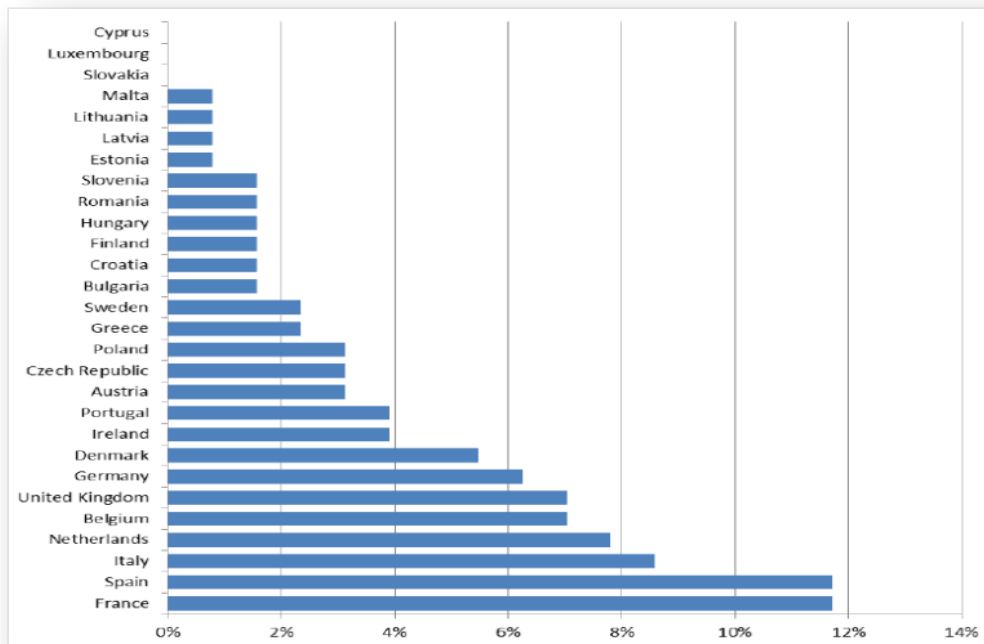
⁷⁷⁸ ибид.

⁷⁷⁹ http://eeas.europa.eu/background/docs/hr_report_2014_final_en.pdf, стр. 69

2.5.2 Делегације ЕУ у свету

Одлука о отварању делегације ЕУ у било којој земљи света је на Високом представнику, након што консултује Савет и Комисију. Поступак затварања делегације је сличан, али захтева споразум са Саветом и Комисијом. Генерални секретар ЕССП је задужен за координацију и конзистентно деловање свих „дипломатских мисија“ Уније, а за сва постављења као што је већ речено Високи представник⁷⁸⁰. На тај начин се делегације ЕУ широм света могу и морају посматрати као део Европске службе спољних послова. У 2016. години ЕУ је имала 139 делегација и канцеларија, од чега 103 билатералне делегације. Њихов задатак је да представљају интересе грађана ЕУ, промовишу интересе ЕУ применом и објашњавањем њених јавних политика, воде политички дијалог, управљају развојном помоћи ЕУ, прате примену трговинске политике, и воде преговоре када за њих имају дефинисан мандат⁷⁸¹.

Занимљиво је како изгледа расподела водећих места у делегацијама ЕУ према националности⁷⁸².



⁷⁸⁰ Вид. члан 220 Лисабонског уговора

⁷⁸¹ http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/infographic_eu_delegation_en.htm

⁷⁸² http://eeas.europa.eu/background/docs/hr_report_2014_final_en.pdf, стр. 70

3. Заједничка безбедносна и одбрамбена политика⁷⁸³ (ЗБОП)

Значајан број новина у Лисабонском уговору може се наћи управо у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. ЗБОП представља по први пут посебан одељак у поглављу о Заједничкој спољној и безбедносној политици Уговора о ЕУ, а новине су садржане у члановима 42 до 46. Правни основ за дефинисање и спровођење ЗБОП је дат у члану 2 став 4 о надлежностима Уније. Овај члан предвиђа да у складу са одредбама о ЗБОП „Унија има надлежност да дефинише и спроводи заједничку спољну и безбедносну политику, укључујући и поступно формирање заједничке одбрамбене политике“. У тексту ове одредбе је више него видљива разлика у формулацији у односу на раније оснивачке акте који су наводили искључиво могућност да сарадња у домену одбране евентуално доведе до заједничке одбрамбене политике. Нова одредба садржи изјаву политичке воље и намере да се до заједничке одбране има доћи једногласном одлуком Европског савета. Такође, ранијим оснивачким актима ближа сарадња (enhanced cooperation) групе држава је била могућа искључиво у области Заједничке спољне и безбедносне политике. Лисабон у члановима 20 Уговора о ЕУ ову могућност проширује и на област Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, уз услов да се таква сарадња може покренути на иницијативу најмање девет држава. Прави тест овакве сарадње у времену које долази могло би да буде разрешење судбине француске иницијативе о Медитеранској унији⁷⁸⁴ или у случају сличних иницијатива окупљања других чланица на субрегионалној основи.

Иако „Лисабон“ неће довести до револуције, нити ће Европску унију претворити преко ноћи у глобалног војног џина који поседује јединствену војску и јединствену команду, у бројним областима је учињен јаснији искорак, а Лисабонски уговор садржи доста прецизније одредбе од ранијих уговора. Четири су најзначајније измене у области безбедносне и одбрамбене политике и то:

⁷⁸³ Малу и козметичку измену представља измена у називу. Тако је Европска безбедносна и одбрамбена политика променила назив у Заједничка безбедносна и одбрамбена политика (Common Security and Defence policy naspram European Security and Defence policy).

⁷⁸⁴ Antonio Missiroli, The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP, Policy Department External Policies, Briefing Paper, 2008

1. Проширивање основних циљева и домета ЗБОП. Амбициозније и шире постављени циљеви, као што се може видети довели су до значајног броја новина. Довољно је осврнути се на текст члана 42 у целини и приметити одредбе које деценијама уназад није било лако замислити. У том смислу говорити данас о циљевима и дOMETима ЗБОП, а не поменути да Унија представља и безбедносну заједницу држава која почива на заједничкој одбрани, али и солидарности држава чланица у најмању руку би садржало правне недостатке.

Нова клаузула о заједничкој одбрани је садржана у члану 42 ставу 7 Уговора о ЕУ и гласи:

„Уколико је држава чланица жртва оружане агресије на својој територији, друга држава чланица има обавезу да јој пружи помоћ и подршку свим расположивим средствима, у складу са чланом 51 Повеље УН. Ово неће довести у питање специфичан карактер безбедносне и одбрамбене политике одређених држава чланица.

Обавезе и сарадња у овој области треба да буду конзистентне са обавезама у оквиру Северноатлантског савеза, који, за државе које су његове чланице, остаје основ њихове заједничке одбране и форум за њену примену.“

На први поглед се чини да ЕУ уводи у потпуности аутономан систем заједничке одбране. Реалност овог члана је у великој мери другачија и представља најочигледнији пример разноликости статуса и безбедносне оријентације сваке чланице Уније појединачно. Наиме анализом поменутог члана може се приметити да у њему има од свега помало о за свакога понешто⁷⁸⁵. Најпре као да се на моменат чини да државе не желе да се одрекну ревидираног Бриселског споразума и Западноевропске уније (ЗЕУ), с том разликом што веома сличну одредбу оној којом се гарантује заједничка одбрана чланица ове организације сада уносе у Лисабонски уговор. Судаће по вестима са седнице Сталног савета ЗЕУ од 31. марта 2010. и одлуци

⁷⁸⁵ Gerrard Quille, The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP, Policy Department External Policies, Briefing Paper, 2008

о гашењу ове организације њен дух остаће да живи кроз клаузулу о заједничкој одбрани ЕУ⁷⁸⁶.

Што се текста члана 42 и става 7 тиче евидентан је договор три струје унутар ЕУ и свака је добила жељену формулацију у овом члану. Тако су:

- **оне државе које инсистирају на сопственом безбедносном идентитету Уније добиле**, „Уколико је држава чланица жртва оружане агресије на својој територији, друга држава чланица има обавезу да јој пружи помоћ и подршку свим расположивим средствима, у складу са чланом 51 Повеље УН.”;
- **оне пак које инсистирају на неутралности** (попут Ирске, Аустрије и Шведске) *“Ово неће довести у питање специфичан карактер безбедносне и одбрамбене политике одређених држава чланица.”*;
- **и коначно оне које инсистирају на очувању евро-атлантског тј. НАТО безбедносног идентитета**, *“Обавезе и сарадња у овој области треба да буду конзистентне са обавезама у оквиру Северноатлантског савеза, који, за државе које су његове чланице, остаје основ њихове заједничке одбране и форум за њену примену.”*

Клаузула солидарности (члан 222 Уговора о функционисању ЕУ) није наведена у одељку о ЗБОП већ је део Уговора о функционисању ЕУ, а односи се на потенцијалне безбедносне изазове и претње према било којој од држава чланица. Клаузулом солидарности се утврђује обавеза помоћи државама чланицама које су жртве катастрофа узрокованих људским деловањем или терористичких напада. Обавеза пружања помоћи тече од тренутка када подршку затраже власти државе чланице у питању. Циљеви ове правне одредбе се у суштини односе на заштиту грађана и демократских институција од терористичких напада. Остаје нејасан вид и опсег подршке коју су државе дужне да упуте, баш као и у случају клаузуле о међусобној одбрани. Тако на пример није наведено где или на чијој територији се мере

⁷⁸⁶ Одлука Сталног савета о престанку рада ЗЕУ би требало да буде спроведена најкасније до јуна 2011. То се и догодило.

солидарности имају испољити у случају терористичког напада. Без сумње, овом новом одредбом се оставља прилично широк обухват инструмената за реакцију будући да се наводи да Унија може ангажовати сва средства на располагању укључујући и војна, која јој уступе државе чланице. Белгијско председништво је истакло неопходност и значај доношења одлуке којом би било прецизирано практично значење ове клаузуле⁷⁸⁷. Уосталом обавеза је Савет да посебном одлуком дефинише садржај и начин примене овог члана.

2. Задаци из Петерсберга, којима се пре свега дефинише карактер операција у којима ЕУ може ангажовати своје цивилне и војне капацитете, су значајно проширени. Дефинисани Декларацијом из Петерсберга коју је усвојио Министарски савет Западноевропске уније на састанку који је одржан у јуну 1992. године. Ови задаци базично су укључивали, хуманитарне и задатке спашавања, задатке очувања мира, задатке борбених снага у оквиру управљања кризама што укључује и наметање мира. Новим чланом 43 ставом 1 Уговора о ЕУ, су допуњени заједничким операцијама разоружавања, војним саветима и техничком подршком, док задаци борбених снага у оквиру управљања кризама укључујући превенцију конфликта, наметање и очување мира допуњени постконфликтном стабилизацијом. Спровођењем циљева и задатака из Петерсберга Унија ће доприносити и свеукупној борби против тероризма и подржавати треће државе у овој борби.

3. Уведен је механизам флексибилности. Основни разлог за његово увођење је у намери да се олакша спровођење ЗСБП/ЗБОП.

Најпре, постоји могућност да Савет повери спровођење цивилне или војне операције групи држава „које су вољне и поседују одговарајуће капацитете за такву операцију.”⁷⁸⁸ За овакво деловање групе држава не постоји минималан број учесника као предуслов извођење „европског“ задатка, већ се по логици ствари тај број своди на најмање две државе. Да би мисија успешно отпочела, државе учеснице треба да постигну договор са Високим представником о подели посла И управљању мисијом.

⁷⁸⁷ http://www.eutrio.be/files/bveu/media/source1854/documents/27782_PL_SPF_UK.pdf

⁷⁸⁸ 36 члан 44 став 2 Уговора о ЕУ

Ове државе имају и обавезу да информишу Савет о постигнутим резултатима и консеквенцама заједничке активности.

Другачији вид оваквој врсти сарадње је стална структурна сарадња држава чланица чији војни капацитети испуњавају више стандарде и које су успоставиле међусобне обавезе у погледу најзахтевнијих мисија. Овакав вид сарадње регулисан је и додатним протоколом. О намери да успоставе структурну сарадњу државе имају обавезу да обавесте Савет и Високог представника. У року од три месеца од тог обавештења Савет квалификованом већином након консултовања Високог представника усваја одлуку којом се покреће стална структурна сарадња и утврђује листа држава које у њој учествују. Важно је истаћи да поједини аутори⁷⁸⁹ у оваквом виду сарадње виде зачетке продубљивања интеграције на начин на који је то постигнуто формирањем Економске и монетарне уније или Шенгенског простора управо окупљањем оних држава које испуњавају највише стандарде у поменуте две области. Разлика у овом тренутку постоји у чињеници да су критеријуми за Шенгенски простори те Економску и монетарну унију прецизније дефинисани у односу на критеријуме наведене у Протоколу 10 о учешћу у сталној структурној сарадњи. Испуњеност критеријума прати Европска одбрамбена агенција. Свако наредно приступање држава које учествују у сталној структурној сарадњи предмет је одлуке коју доносе оне чланице Савета које до тог тренутка учествују у овом виду сарадње.

Нова одредба о финансирању. Лисабонски уговором делимично су измењени извори финансирања Заједничке спољне и безбедносне политике. Постојеће одредбе о административним и оперативним трошковима допуњени су значајним одредбама које омогућавају Унији да делује у што је краћем могућем року, чиме несумњиво јача позицију у светским оквирима. Наиме чланом 41 је предвиђена већа финансијска флексибилности за потребе ЗСБП и ЗБОП. У случајевима када су ургентно потребна финансијска средства за припрему и деловање мисије ЕУ било где у свету, могуће је покренути посебан поступак како би се процедура убрзала или у случају да трошкови

⁷⁸⁹ Antonio Missiroli, The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP, Policy Department External Policies, Briefing Paper, 2008

не спадају у надлежност Уније предвидети убрзано оснивање start-up фонда у који би доприносе уплаћивале државе и што би у крајњем такође унапредило ефикасност деловања Уније те убрзало целокупну процедуру. Поступак без обзира о ком од поменути два случаја да се ради формално предлогом одлуке покреће ВП, а о њој се изјашњава Савет одлучујући квалификованом већином.

4. Европска одбрамбена агенција (Агенција) је основана као међувладино⁷⁹⁰ тело како би се ускладио и подржао даљи развој капацитета Уније за цивилне и војне операције. Замишљено је да Агенција има координативну улогу у развоју одбрамбених, али и истраживачких капацитета како на нивоу ЕУ, тако и самих држава чланица. Агенција је правно лице и за свој рад одговара Савету за спољне послове и Високом представнику. Статут и седиште дефинише Савет одлучујући квалификованом већином. Њени задаци су набројани у члану 45 и укључују:

- a. подршка идентификовању циљева у развоју војних капацитета држава чланица И надзору у њиховом испуњавању
- b. унапређивање ефективних метода набавке и усклађивање оперативних потреба
- c. предлагање пројеката како би се набројани циљеви пре свега у тачки (а) остваривали
- d. подршка развоју технологије у домену одбране, планирање и координација заједничких истраживачких активности
- e. подршка у идентификовању и када је неопходно примени одговарајућих мера за јачање индустријске и технолошке основе сектора одбране и планирања ефективне потрошње

Не би било погрешно ни уколико би констатовали је учешће у раду Агенције добровољно и веома повезано са новим механизмом флексибилности у домену ЗБОП. Другим речима, успех у раду ове Агенције, па и кретање у правцу функционалне

⁷⁹⁰ Zerrin Savaşan, CES/METU&Selçuk University and Ph.D Student, Department of International Relations, CFSP/ ESDP and The New EU Treaty, Perceptions, Summer-Autumn 2007.

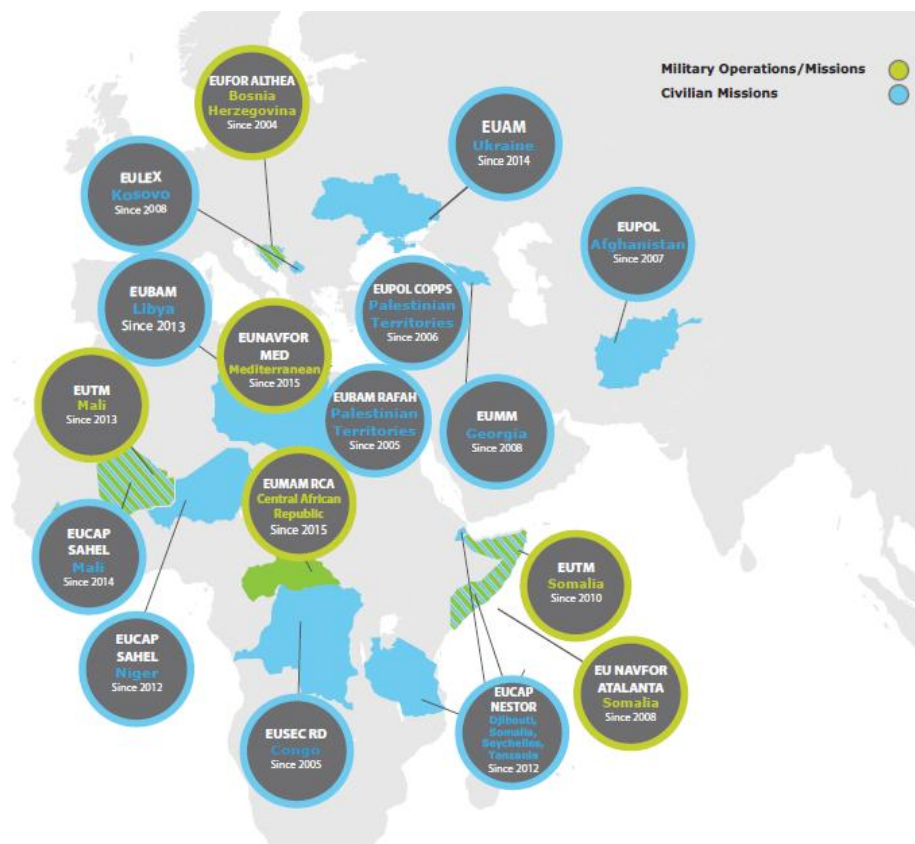
интеграције одбрамбених индустрија, зависиће од политичке воље држава чланица, те обима и мере у којој ће се ослањати на рад Агенције приликом унапређења одбрамбених капацитета.

Заједничка безбедносна и одбрамбена политика – новине које доноси Лисабон

Заједничка безбедносна и одбрамбена политика – новине које доноси Лисабон		
Члан	Предмет	Измене или допуне садржаја
Члан 18, члан 27, члан 43, члан 44. и члан 46. УЕУ	Високи представник Уније за спољну и безбедносну политику	Нова одредба
УЕУ Наслов 5, поглавље 2, одељак 2	Посебан одељак о Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици	Значајне измене
Члан 42. став 1. и члан 43. УЕУ	Задачи из Петерсберга	Измене и допуне
Члан 42, став 5. и члан 44. УЕУ	Спровођење задато од стране групе држава чланица	Нова одредба
Члан 42, став 6; члан 46. УЕУ и Протокол 10	Стална структурна сарадња	Нова одредба
Члан 42, став 7. УЕУ	Клаузула о заједничкој одбрани	Нова одредба
Члан 222. УФЕУ	Клаузула солидарности	Нова одредба
Члан 45. УЕУ	Европска одбрамбена агенција	Нова одредба

Преглед мисија и операција ЗБОП

Текуће мисије и операције⁷⁹¹



Европа

- Војна операција ЕУ у Босни и Херцеговини (*EUFOR Althea*), од 2. децембар 2004 – до данас. Реч је о операцији која је преузела мандат НАТО операције СФОР која је била задужена за надзор и очување мира након постизања мира у Дејтону.
- Саветодавна мисија ЕУ за цивилну реформу сектора безбедности (*EUAM Ukraine*)⁷⁹², од 22. Јула 2014. године – до данас. Иако су информације у светлу сукоба у Украјини о овој мисији веома површне, помоћ ЕУ се састоји у ревизији стратегија безбедности и ефикасној имплементацији реформи. Седиште мисије је

⁷⁹¹ Преузето са: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>

⁷⁹² http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/index_en.htm

Кијев, а почетни буџет је био 2,68 милиона евра само за започињање мисије. До краја новембра 2014. године.

- **Мисија ЕУ граничне подршке Украјини и Молдавији (EUBAM)**, активна од 1. децембар 2005 – до данас. Подршка се састоји у превенцији кријумчарења, трафикинга и царинских проневера у делу границе који се налази у области Транснистрије.
- **Мисија ЕУ владавине права на Косову. (EULEX Kosovo)**, активна од 9. децембра - до данас: Мисија се састоји из више компоненти подршке Привременим институцијама власти у Приштини. Основне компоненте су правосудна, полицијска и царинска. Контекст одашиљања ове мисије је био политички осетљив с обзиром да се мисија активира након једностраног проглашења независности КиМ. Због тога је након што је мисија декларисала статусну неутралност, након споразума са Унмиком и након потписивања споразума о пет тачака између Србије и УН, те уз основ у Резолуцији 1244 СБУН⁷⁹³ створен легитимитет уз стечене предуслове за њено упућивање на територију Косова и Метохије. Ова мисија је истовремено представљала најбројнију цивилну мисију у историји ЕУ.
- **Посматрачка мисија ЕУ у Грузији (EUMM Georgia)⁷⁹⁴**, од 1. октобра 2008 – до данас. Мисија има мандат да надзире примирје након сукоба у Јужној Осетији. Задатак око 200 посматрача је да подстакну стабилизацију прилика у ратом погођеном подручју и да раде на јачању поверења између сукобљених страна.

Африка

- **Војна операција ЕУ у јужном и средњем Медитерану (EUNAVFOR MED)⁷⁹⁵**, од 22. јуна 2015. године – до данас. Сврха ове операције ЕУ је у идентификацији, заплени бродова, али и свих средстава које су коришћене у кријумчарењу

⁷⁹³ Видети: http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf

⁷⁹⁴ https://eumm.eu/en/about_eumm/facts_and_figures

⁷⁹⁵ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index_en.htm

миграната. Пример је мисије у покушају изградње свеобухватног приступа ЕУ решавању мигрантске кризе. Седиште и команда операције су у Риму.

- **Мисија реформе сектора безбедности у Демократској Републици Конго (*EUSEC RD Congo*)**⁷⁹⁶, од 8. јуна 2005 – до данас. Мандат мисије је реформи војске ДРК и изградњи капацитета администрације оружаних снага Конга. Седиште мисије је у Киншаси, а мисија тренутно броји 10 међународних саветника. Буџет је 2,7 милиона евра.
- **Полицијска мисија ЕУ у Конгу. (*EUPOL RD Congo*)**⁷⁹⁷, од 1. јула 2007 – 30 септембра 2014. Наследила је мисију *EUPOL Kinshasa*. Мисија се усмерава реформи сектора безбедности и обуци полиције за обављање полицијских послова и интеракцију полиције са судском граном власти.
- **Морнаричке снаге ЕУ у Сомалији (*EUNAVFOR Operation Atalanta*)**⁷⁹⁸, оперише у међународним водама на рогу Африке. Траје од 5. Новембра 2008 – до данас. Задатак мисије је борба против пирата. Примарни задатак је у заштити бродова Светског програма хране и Мисије Афричке уније АМИСОМ.
- **Мисија ЕУ обуке у Сомалији. (*EUTM Somalia*)**⁷⁹⁹, од маја 2010 – до данас. Циљ мисије је да се унапреде капацитети оружаних снага како би биле у стању да одрже стабилности и мир у држави. Мисија се највише фокусира на изградњу дугорочних капацитета Министарства одбране и генералштаба војске за одржање мира и стабилности у земљи. Од 2007. године и НАТО пружа помоћ у остваривању овог циља. Броји 195 припадника. Србија је једина трећа земља која учествује у овој мисији. Буџет мисије је 19,7 милиона евра.
- **Мисија ЕУ изградње морнаричких капацитета на рогу Африке и западном делу Индијског океана (*EUCAP NESTOR*)**⁸⁰⁰. Покренута је 16. јула 2012. године – активна и данас: EUCAP NESTOR је регионална мисија обуке и јачања морнаричких и капацитета обалске страже за надзор и обезбеђивање морског и обалског појаса на рогу Африке. Циља осам држава које се налазе на рогу Африке.

⁷⁹⁶http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/pdf/factsheet_eusec_rd_congo_en.pdf

⁷⁹⁷ http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupol-rd-congo/index_en.htm

⁷⁹⁸ <http://eunavfor.eu/>

⁷⁹⁹ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/docs/factsheet_eutm_somalia_en.pdf

⁸⁰⁰ https://www.eucap-nestor.eu/en/mission/mission_facts_and_figures

- **Мисија изградње капацитета у Нигеру (*EUCAP Sahel*)**⁸⁰¹. Јул 2012 – до данас. Мисија делује на основу позива званичних власти Нигера и треба да одговори на потребу смањивања транснационалних, асиметричних претњи које потичу из Нигера и са простора Сахела.
- **Мисија обуке у Малију (*EUTM Mali*)**⁸⁰², од 18. фебруара 2013. – до данас. Мисија спроводи обуку Оружаних снага Малија према мандату Резолуције СБ УН 2085 из 2012. Године. Циљ ове Резолуције је био да се успостави мир и стабилност у региону Сахела. Мисија делује на основама свеобухватне ЕУ стратегије за развој и безбедност у Сахелу.
- **Мисија ЕУ граничне подршке у Либији (*EUBAM Libya*)**⁸⁰³, од 22. маја 2013 – до данас. Део је свеобухватног приступа у постконфликтној реконструкцији. Примарни задатак ове цивилне мисије је помоћи да се успостави гранична контрола и да се ојача систем управљања границом на копну, мору и ваздуху.

Азија

- **Мисија ЕУ подршке граничној контроли на прелазу Рафа (*EUBAM Rafah*)**⁸⁰⁴, од 25. новембра 2005 – до данас. Гранична контрола се налази на прелазу између појаса Газе и Египта, где просечно дневно границу прелази 1500 људи. Мисија је упућена након споразума Израела и Палестине.
- **Канцеларија ЕУ за координацију полицијске подршке Палестинским властима. (*EUPOL COPPS*)**⁸⁰⁵. Делује од 1. јануара 2006 – до данас. Подршка ЕУ се односи на јачање полиције, реформу сектора безбедности и кривично законодавство. Броји нешто преко 100 припадника од чега 45 домаћег особља. Буџет је 9 милиона евра, а седиште у Рамали.
- **Полицијска мисија ЕУ у Афганистану (*EUPOL Afghanistan*)**. Делује од 15. јуна 2007 – до данас. Мисија се тренутно фокусира на рад са функционерима полиције. Тежишта рада од почетка мисије је било на обуци припадника афганистанске

⁸⁰¹ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/index_en.htm

⁸⁰² <http://www.eutmmali.eu/about-eutm-mali/mandate-activities/>

⁸⁰³ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/pdf/factsheet_eubam_libya_en.pdf

⁸⁰⁴ <http://www.eubam-rafah.eu/>

⁸⁰⁵ <http://eupolcopps.eu/en/content/what-eupol-copps>

полиције да делују у амбијенту унапређеног система владавине права и уз поштовање људских права. Део је обједињених војно-полицијских настојања ЕУ и НАТО у успостављању одрживог мира.

Окончане мисије и операције⁸⁰⁶



Европа

- **Полицијска мисија ЕУ у Босни и Херцеговини (EUPM)⁸⁰⁷**, од 1. јануара 2003 – до 30. јуна 2012. Мисија је бројала неколико задатака и сви су се односили на пружање подршке или обуку за обављање најзначајнијих полицијских послова. Достигнућима се сматра достизање одговарајућег нивоа оперативне способности полиције, али и институција које се баве питањима поштовања и примене закона.

⁸⁰⁶ Преузето: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>

⁸⁰⁷ http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/pdf/25062012_factsheet_eupm-bih_en.pdf

Број полицијских припадника ове мисије није прелазео 889, што је био максимум у новембру 2003.

- **Војна операција ЕУ у Бившој Југословенској Републици Македонији (*EUFOR Concordia*)**, од 31. марта 2003 – 15. децембра 2003. Покренута је на позив тадашњег председника Македоније, Бориса Трајковском, заменивши тако претходну операцију НАТО „савезничка хармонија“, уз коришћење капацитета и опреме НАТО. Успехом ове операције поред одржања мира на терену сматра се и добра сарадња НАТО, ЕУ и ОЕБС уз чињеницу да је по први пут примењен Берлин плус аранжман. Снаге ЕУ су боравиле у Македонији у току примене Охридског споразума и доношења закона који су били неопходни за његово потпуно спровођење.
- **Полицијска мисија ЕУ у Бившој Југословенској Републици Македонији (*EUPOL PROXIMA*)⁸⁰⁸**, од 15. децембра 2003 – до 14. децембра 2005. Мисија је имала задатак да надзире примену Охридског споразума, али и да менторише и саветује припаднике македонске полиције у борби против организованог криминала и спровођењу редовних полицијских активности.
- **Мисија ЕУ владавине права у Грузији (*EUJUST THEMIS*)⁸⁰⁹**, од 16. јула 2004. године - до 14. јула 2005. године. Основни задатак мисије је био да помогне надлежним институцијама Грузије у успостављању система владавине права, посебно у сегментима реформе правосуђа и кривичног система.
- **Саветодавни полицијски тим ЕУ у Бившој Југословенској Републици Македонији (*EUPAT*)⁸¹⁰**, 15. Децембар 2005 – 14. Јун 2006: Мисија се наслања на окончану *EUPOL Proxima* мисију ангажманом око 30 припадника. Њихов основни задатак је био у обуци за обаљање полицијске службе у складу са најбољим европским праксама. Највише су радили са припадницима граничне полиције, службама јавне безбедности, али и полицијским службама задуженим за борбу против корупције и организованог криминала.

⁸⁰⁸ http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/proxima-fyrom/index_en.htm

⁸⁰⁹ http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eujust-themis-georgia/index_en.htm

⁸¹⁰ http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupat/index_en.htm

Африка

- **Војна операција ЕУ у Демократској Републици Конго (*Operation Artemis*)**, од 12. јуна 2003 – до 1. септембра 2003: Војна операција ЕУ у Конгу спроведена је на основу мандата УН према Резолуцији СБ 1484. Циљ операције је био у стабилизацији прилика и побољшању хуманитарне ситуације у региону Буние. Позната је и као прва аутономна операција ЕУ без подршке и ослањања на капацитете НАТО. Француска је предводила операцију као тзв водећа или оквирна нација⁸¹¹ и кључни контрибутор снага.
- **Полицијска мисија ЕУ у Киншаси, Демократска Република Конго (*EUPOL Kinshasa*)**⁸¹², од 12. априла 2005 – до 30. јуна 2007. Основни циљ мисије је био у помоћи Националним снагама полиције Конгоа у обезбеђивању демократске транзиције, посебно током изборног процеса. Претходно је крајем 2003. Године ДР Конго затражио помоћ ЕУ у изградњи јединствених и интегрисаних снага полиције. Еупол Киншаса је надгледао и менторисао овај процес. Ова мисија је представљала прву цивилну мисију ЕУ на просторима Африке.
- **Подршка ЕУ мисији Афричке уније у Судану (*AMIS EU Supporting Action*)**⁸¹³, од 18. јула 2005 – 31. децембра 2007. Мисија која је цивилно-војна по карактеру деловала је на позив Афричке уније. На позив Афричке уније такође је деловао и НАТО. На крају је све мисије наследила хибридна мисија Афричке уније и Уједињених нација UNAMID. ЕУ је у склопу своје мисије до 2007. Године подршку пружала у обуци, опреми, транспорту и другим видовима конкретне, али и саветодавне подршке.
- **Војна операција ЕУ у Демократској Републици Конго (*EUFOR RD Congo*)**⁸¹⁴, од 12. јуна 2006. године – до 30. новембра 2006. године. Задатак ове операције ЕУ је била заштита и обезбеђење припадника мисије УН MONUC у периоду одржавања изборног процеса у овој држави.

⁸¹¹ Тзв. Framework nation

⁸¹² http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupol-kinshasa/index_en.htm

⁸¹³ http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eu-support-amis-darfur/mission-description/index_en.htm

⁸¹⁴ http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-rd-congo/index_en.htm

- **Војна операција ЕУ премошћавања у Чаду и Централноафричкој Републици (EUFOR Tchad/RCA)**⁸¹⁵, од 17. марта 2008. године – до 15. Марта 2009. Распоређених 3000 припадника заједничких ЕУ-УН снага у оквиру операције *MINURCAT* у Чаду и Централноафричкој Републици имало је задатак да штити избегличке кампове, обезбеди расподелу хуманитарне помоћи и заштити особље УН. Замењена је снагама УН.
- **Мисија ЕУ подршке реформи сектора безбедности у Гвинеји Бисао (*EU SSR Guinea-Bissau*)**⁸¹⁶, од 12. фебруара 2008 – до 30. септембра 2010. Мандат мисије се односио на примену Националне стратегије за реформу сектора безбедности и смањење бројности оружаних снага. Мисија је била саветодавна, а стручњаци из ЕУ су распоређени у све видове војске. Мисија ће остати упамћена по томе што представља прву мисију која је у потпуности испланирана у оквиру оперативних капацитета за планирање цивилних мисија ЕУ. Занимљиво је да је мисија окончана пре рока због несарадње власти Гвинеје Бисао. Проблем је био најпре у незаконитом притвору бившег начелника генералштаба, а нешто касније и именовању за начелника генералштаба генерала који је одговоран за побуну у овој држави.
- **Мисија ЕУ ваздухопловне безбедности у Јужном Судану (*EUAVSEC SOUTH SUDAN*)**⁸¹⁷, од фебруара 2013 – до јануара 2014. Мисија није имала извршна овлашћења, а основни циљ је био стварање услова за обезбеђење аеродрома у Јуби, као и помоћ Министарству транспорта Јужног Судана у успостављању институције задужене за питања ваздухопловне безбедности.
- **Војна операција ЕУ у Либији (*EUFOR Libya*)**, 1. април 2011. Позната је и као првоаприлска шала⁸¹⁸ јер никада није реализована. Предложена сврхе ове операције је била у комплементарном деловању ваздушној операцији НАТО.

⁸¹⁵ http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/pdf/01032009_factsheet_eufor-tchad-rca_en.pdf

⁸¹⁶ http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eu-ssr-guinea-bissau/pdf/01102010_factsheet_eu-ssr-guinea-bissau_en.pdf

⁸¹⁷ http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/euavsec-south-sudan/pdf/factsheet_euavsec_south-sudan_en.pdf

⁸¹⁸ Вид. <https://euobserver.com/opinion/32624>

Азија

- **Посматрачка мисија ЕУ у Ацеху, Индонезија (Aceh Monitoring Mission, АММ)**⁸¹⁹, од 15. септембра 2005 – 15 децембра 2006. Посматрачка мисија ЕУ је заједно са чланицама АСЕАН-а, али и другим европским партнерима имала мандат да надзире спровођење мира постигнутог између Владе Индонезије и Покрета слободни Ацех. Почетак мисије је значио и почетак обавеза у уништавању наоружања.
- **Интегрисана мисија ЕУ владавине права у Ираку (EUJUST LEX)**⁸²⁰, од 1. јула 2005 – 31. децембра 2013. Циљеви ове мисије су били у обуци око 7000 судија, истражних судија и високих полицијских и затворских службеника.

Неколико се закључака може извести:

- Распоред, национална структура и географска расподела мисија и операција ЕУ указује на области посебне заинтересованости ЕУ. Говори и заинтересованости појединачних држава за поједина питања и поједине регионе, кроз њену водећу улогу као оквирне нације – *framework nations*.
- Тематски и циљни обухват мисија и операција уз сазнања о успешности реализације сваке од њих указује на области експертизе ЕУ, а у неким случајевима ефектуирања додељене улоге у оквирима међународне или европске безбедносне архитектуре.
- Преглед започетих и реализованих мисија и операција говори и о политичком капацитету ЕУ да договором свих чланица буде безбедносни фактор у свету. На то очигледно указује случај првобитног неангажовања у либијској операцији EUFOR.
- Преглед иницираних, а нереализованих мисија или операција указује на осетљиве тачке, па и слабости ЕУ да постигне договор о заједничком деловању

⁸¹⁹ http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/aceh-amm/index_en.htm

⁸²⁰ http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eujust-lex-iraq/pdf/facsheet_eujust-lex_iraq_en.pdf

услед свих до сада набројаних ограничења у изградњи ЕУ као јединственог војнополитичког блока.

- Временски распоред деловања у садејству са УН или НАТО указује на секундарну тј тек улогу подршке ЕУ „из другог плана“ операцијама очувања или наметања мира. Овај закључак резултат је деловања ЕУ у БиХ и Македонији.

Међувладино и наднационално у преговорима за чланство - случај Србије и ЗБОП

1. Политика проширења ЕУ, место и улога преговора у процесу европске интеграције Републике Србије у ЕУ
 - 1.1. Србија у процесу европске интеграције
2. Ток и процедура преговора о приступању Европској унији
 - 2.1. *Преговори у поглављу 31 - Спољна безбедносна и одбрамбена политика*
3. Правне тековине ЕУ у преговарачком поглављу 31 спољна, безбедносна и одбрамбена политика
 - 3.1. Европска стратегија безбедности
 - 3.2. Прописи у поглављу 31
 - 3.2.1. Санкције и рестриктивне мере
 - 3.2.2. Трговина наоружањем и војном опремом (АТТ)
 - 3.2.3. Трговина робом двоструке намене
 - 3.2.4. Извоз војне технологије и опреме
 - 3.2.5. Спречавање ширења оружје за масовно уништење
 - 3.2.6. Нуклеарно, хемијско, биолошка заштита
 - 3.2.7. Лако и стрељачко наоружање
 - 3.2.8. Међусекторска питања (јавне набавке у области одбране, заштита података)
 - 3.3. Јачање базе одбрамбене индустрије, истраживања и технологије
 - 3.4. Допринос мисијама и операцијама ЕУ
 - 3.4.1. Преглед учешћа Војске Србије у мисијама и операцијама ЕУ
 - 3.4.2. Јачање капацитета за учешће цивила у мисијама ЕУ (шанса Србије)
4. Препоруке и закључци - Позиција Србије

Политика проширења ЕУ, место и улога преговора у процесу европске интеграције Републике Србије у ЕУ

Окончање Хладног рата учинило је потпуно изгледним проширење ЕУ у до тада невиђеним размерама, како по могућем броју новопримљених чланица, тако и по политичким, економским, друштвеним и административним ефектима које би такво проширење имало. Државе које су затражиле чланство било је могуће поделити у две групе. Прву су чиниле државе попут Аустрије, Финске, Норвешке, Шведске, па донекле Малте и Кипра. У овим државама нису довођени у питање демократско уређење и систем тржишне економије. Другу групу чиниле су постсоцијалистичке државе и до тада ауторитарни политички режими попут Пољске, Мађарске, Чешке, Словачке, Словеније, Летоније, Литваније, Естоније, Румуније и Бугарске. У мери у којој су се прилике разликовале између ове две групе држава утолико је и ЕУ имала различит приступ према пријему свих тих држава у своје редове. Из прве две групе врло брзо су се издвојиле Аустрија и Скандинавске земље што због економске и политичке стабилности и предвидљивости, тако и због дотадашњег развоја односа са Европским заједницама и њеним државама чланицама. На другом полу из истих разлога остаће све постсоцијалистичке државе. Политичке прилике на Кипру и недостатак политичког консензуса о чланству у ЕУ на Малти учиниће да се групи постсоцијалистичких земаља придруже ове две државе. Свој пут до чланства 1995. године у рекордно кратком времену окончаће Аустрија, Шведска и Финска, учинивши то за око три године. Грађани Норвешке су се 1994. године по други пут у својој историји на референдуму изјаснили против чланства у ЕУ.

Што се друге групе држава тиче, окупираност Уније унутрашњим, али и спољнополитичким питањима попут уједињења Немачке, комплетирања унутрашњег тржишта, вишефазног увођења монетарне уније, али и сукобима на простору бивше СФРЈ, одложиће дефинисање јасног и свеобухватног политичког приступа постсоцијалистичким државама које теже чланству за средину деведесетих година. Ипак питање проширења ЕУ на исток Европе било је од великог политичко-безбедносног значаја. Распад СССР оставио је за собом политички, па и безбедносни

вакум у том делу Европе. Томе сведоче тињајући конфликти или спорови почетком деведесетих између Румуније и Мађарске, Бугарске и Турске и у бившој Југославији⁸²¹.

Трагање за дугорочним политичким оквиром проширења, који ће и данас са делимичним модификацијама остати да важи и за земље западног Балкан, почиње тек након пада Берлинског зида и закључивања Европа споразума са Чехословачком, Мађарском и Пољском. Прве најаве да ће се приступ сваком наредном проширењу Уније променити постале су очигледне децембра 1993. године. За ЕУ нови приступ резултат је потребе да ојача политички утицај и спољнополитичку позицију пре свега у Европи, али и да прошири тржиште, на данас импозантних пола милијарде потрошача. Са друге стране такве намере осујећене су на краће стазе, јер Унија у своје редове овога пута не прима само демократске политичке системе засноване на фер и демократским изборима, владавини права и поштовању људских и мањинских права, што је био случај до 1995. године.

Имајући у виду политичку реалност у Европи почетком деведесетих година, жеље земаља некадашњег источног блока, али и интересе ЕУ, шефови држава или влада утврђују на састанку у Копенхагену 1993. године основне критеријуме за чланство у ЕУ. Дефинисањем ових критеријума постављени су темељи политике проширења. Критеријуми из Копенхагена темеље се на три основна стуба, политичком, економском и правно-институционалном.

Критеријуми из Копенхагена:

1. Стабилност институција којима се гарантује демократија, владавина права, поштовање људских права и заштита мањина
2. Функционална тржишна економија, као и способност да се носи са притисцима конкуренције на јединственом тржишту Уније

⁸²¹ Helen Wallace, *Interlocking Dimensions of European Integration*, Palgrave, 2001, стр. 220

3. Способност преузимања права и обавеза која проистичу из чланства у ЕУ и комунитарног права; приврженост циљевима политичке, економске и монетарне уније

Две године касније, суочена са потребом доследне и ефективне примене европских прописа и стандарда, као и делотворне координације у испуњавању критеријума из Копенхагена, ЕУ на самиту у Мадриду утврђује још један тзв. административни критеријум⁸²². У закључцима председништва који се односе на проширење се истиче да је свако проширење неопходно базирати на испуњавању критеријума из Копенхагена и у контексту Претприступне стратегије из Есена 1994. године. Стратегија би требало да буде како се каже,

„надграђена како би се створили услови за постепену и хармоничну интеграцију држава, нарочито кроз развој тржишне економије и прилагођавање одговарајућих административних структура и стварање стабилног економског и монетарног окружења.“

Четири године је протекло да би се 13. децембра 1997. године у закључцима председништва Савета у Луксембургу нашла хијерархија по значају ова три критеријума. Расправа о перспективи приступања земаља источне и средње Европе за исход је имала да је предуслов за отварање преговора о приступању поштовање првог, политичког критеријума из Копенхагена.⁸²³ Увидом у препоруке Европске комисије из Годишњег извештаја за Србију и Акционог плана који је Влада Србије усвојила може се јасно видети да најзначајније место заузима политички критеријум као услов за добијање статуса кандидата и отварање преговора о чланству⁸²⁴.

Поред основних оквира који су постављеним критеријумима из Копенхагена и Мадрида, карактер политике проширења је прилично сложен. **Политика проширења** представља свеобухватну и композитну политику ЕУ (део је свих осталих комунитарних политика), представља дугорочни оквир за интеграцију

⁸²² European Council Conclusions, Madrid European Council, Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No. 12/1995, стр. 11

⁸²³ Dimitry Kochenov, EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Costum Concubinage? European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005), стр.15

⁸²⁴http://www.seio.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/akcioni_plan_za_brze_sticanje_statusa_kandidata.pdf

држава које теже чланству, а састављена је од бројних инструмената попут агенде проширења, претприступне стратегије, преговора о приступању, усклађивања законодавства, финансијске и техничке подршке у циљу стварања способности за преузимање обавеза које проистичу из чланства у ЕУ⁸²⁵. Дакле, не ради се о секторској или економској политици. Притом ова политика се не односи само на једну тему или једно питање, него на већи број тема и већи број питања. Коначно, може се рећи да је основни циљ политике проширења припрема држава кандидата за преузимање обавеза које проистичу из чланства. Европска комисија је главни водич кроз овај процес, а од њених извештаја и мишљења у највећој мери зависи садржај критеријума приступања и сходно томе динамика пријема нових чланица⁸²⁶. У случају држава западног Балкана, политика проширења је претрпела одређене измене, пре свега када је реч о инструментима ове политике⁸²⁷, док фазе интеграције у ЕУ остају идентичне. Сложеност испуњавања услова за чланство дефинисаних политиком проширења продужиће временски хоризонт пријема држава средње и источне Европе, као и држава тзв. медитеранског клуба (Кипар и Малта) све до 2004. године. У мају 2004 догодиће се проширење као велики прасак⁸²⁸ у односу на сва дотадашња проширења. „Великим праском“ неће бити захваћене Румунија и Бугарска с обзиром да је степен испуњености критеријума за чланство у овим државама био на знатно нижем нивоу у поређењу са остатком држава. Њихов пријем је одложен за три године и догодио се јануара 2007. године. Хрватска је потписала Споразум о приступању и њен пријем се очекује 1. Јула 2013. године. Кандидати за чланство у овом тренутку су Исланд, Македонија, Турска, Црна Гора и Србија, а потенцијални кандидати Албанија и Босна и Херцеговина.

⁸²⁵ Тања Мишчевић, Придруживање ЕУ, ЕСПИ Институт, Београд,

⁸²⁶ Heather Grabbe, A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99 San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 1999

⁸²⁷ У процесу придруживања политички акценат је на стабилизацији политичких и економских прилика и сарадњи са Хашким трибуналом. Зато се често земље западног Балкана каже да је пред њима испуњавање Копенхаген плус критеријума. Са друге стране претприступни инструменти у случају земаља средње и источне Европе данас су на располагању су потенцијалним кандидатима за чланство, а не само кандидатима. Примери су Европско партнерство, програми ЕЗ, Твининг, Таекс итд.

⁸²⁸ Тзв. *Big bang*

Србија у процесу европске интеграције

Процес европске интеграције показао се, у протеклих готово шест деценија, успешним моделом очувања мира и стабилности у Европи, а већ самим тим и подстреком расту просперитета у државама чланицама ЕУ. Економском расту доприноси и стално повећање унутрашњег тржишта остварено проширењима на нове државе чланице и милионе нових становника - потрошача, при чему је завршетком последњег таласа проширења 1. јануара 2007. године укупна популација ЕУ увећана на 492 милиона, а број чланица на 27. Штавише, у савременом контексту глобализације улога европских држава на светској сцени ојачана је интеграцијом која им омогућава већи утицај по питањима међународне безбедности и светске трговине.

Интеграција држава западног Балкана и ЕУ, укључујући и Србију, одвија се кроз Процес стабилизације и придруживања. Овим процесом ЕУ је 1999. године ближе дефинисала политички приступ државама које су међу последњим започеле транзицију, а током деведесетих година обележио их је сукоб на просторима бивше Југославије. Основни елементи овог приступа су закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању, финансијска помоћ ЕУ⁸²⁹, регионална сарадња на западном Балкану и политички дијалог са ЕУ.

Табела: хронологија односа Србије и ЕУ

Преглед односа Србије (СФРЈ/СРЈ/СЦГ) и ЕУ	
1967	Декларација о односима СФРЈ-ЕЕЗ
	– први документ са социјалистичком државом
1971	укључивање у систем Опште схеме преференцијала
	– примена царинских повластица према СФРЈ
1980	Споразум о сарадњи између СФРЈ и ЕЕЗ - преференцијални третман
	– Истовремено, СЕВ не признаје постојање ЕЕЗ
1991	увођење санкција УН затим и ЕЗ (08.новембар)
	– Суспендовање споразума (25.11)
	– Почетак закључивања Европских споразума о придруживању са Мађарском, Пољском, Чехословачком

⁸²⁹ Само за Србију је од 2000 до 2013 алоцирано око 2,6 милијарди евра неповратне помоћи

1992	27. април настанак СРЈ – настављене санкције према њој
	– 1993 – дефинишу се критеријуми за чланство (Копенхаген)
1995	суспензија санкција ЕУ (04.12.95.)
	– 1996 – Бела књига ЕК о придруживању – план за проширење земљама средње и источне Европе
1997 1998	сукоби на Косову – нове санкције
1999	интервенција НАТО
	– Настанак Процеса стабилизације и придруживања
2000	после 5. октобра укључивање у Процес стабилизације и придруживања
	– На самиту у Загребу (новембар)
2001	почетак праћења реформи
	– Заједничке консултативне радне групе, од 2003. Унапређени стални дијалог
	– Информације за годишњи извештај и студију изводљивости
2005	12. април – Студија изводљивости за ССП
	– Могућа због политике добровољне предаје и двоструког колосека
	10. октобар (7. новембар) – отварање преговора за ССП
	– 3. мај 2006 – <i>call-off</i>
	– 12. јун 2007 – обнављање преговора
	– 10. септембар 2007 – завршетак техничких преговора са ЕК
	– 7. новембар 2007. – парафирање ССП
	– 29. април 2008. – потписивање ССП
2009	1. јануар – Србија почиње „једнострано“ да примењује Прелазни споразум/ССП
	19. децембар – визна либерализација за грађане Србије
	22. децембар – Србија предаје кандидатуру за чланство
2010	1. фебруар – Прелазни споразум ступа на снагу
	15. јун – одлуком Савета (министара) ЕУ омогућен је почетак ратификације ССП
	25. октобар – Савет ЕУ прослеђује Комисији кандидатуру Србије на мишљење
	24. новембар – Европска комисија доставља Упитник Влади Србије
2011	31. јануар – Влада Србије доставља одговоре на Упитник Европској комисији
	12. октобар 2011. – Европска комисија је у свом мишљењу о кандидатури Србије препоручила да се Србији додели статус кандидата за чланство у Европској унији, те да се преговори о чланству отворе чим Србија оствари напредак у дијалогу са Приштином
2012	1. март – Србија на састанку Европског савета у Бриселу добија статус кандидата за чланство
2013	22. април ЕК препоручила да се отворе преговори о приступању са Србијом
	1. септембар – ЕУ завршава процес ратификације ССП
	22. јул – ССП ступа на снагу

	28. јун - Европски лидери на састанку у Бриселу одлучили да преговори са Србијом о приступању Европској унији почну најкасније у јануару.
2014	21. јануар - У Бриселу одржана прва међувладина конференција између Србије и ЕУ, чиме је означен почетак приступних преговора на политичком нивоу
2015	14. децембар - У Бриселу одржана Друга међувладина конференција између Србије и ЕУ и отворена два од 35 преговарачких поглавља - Поглавље 32 о финансијском надзору и Поглавље 35 о нормализацији односа Београда и Приштине

Србија је, као саставни део Савезне Републике Југославије, постала учесница Процеса стабилизације и придруживања новембра 2000. године. Декларација, која је тада усвојена, потврђује европску перспективу држава, које су обухваћене Процесом, као и статус потенцијалних кандидата, које су ове државе стекле на самиту у Санта Марија де Феири јуна 2000. године. У Декларацији је истакнуто да ће кретање сваке од држава ка ЕУ зависити од индивидуалног напретка на испуњавању критеријума из Копенхагена и спровођењу Споразума о стабилизацији и придруживању, с посебним освртом на одредбе о регионалној сарадњи.

На самиту у Солуну, одржаном јуна 2003. године, јасно је истакнуто да будућност западног Балкана лежи у Европској унији. Европска перспектива потврђивана је и у закључцима Европског савета из децембра 2005. године, децембра 2006. године и јуна 2008. године.

Ток реформи у Србији праћен је са великом пажњом од тренутка када је Република Србија исказала жељу да уђе у чланство ЕУ након петооктобарских промена 2000. године. Консултативна радна група, као оквир за праћење оствареног напретка, одржала је, у периоду од јула 2001. до јула 2002. године, пет састанака, на којима су разматрани текући, опште друштвени и секторски реформски процеси и њихова усаглашеност са политичким и економским критеријумима и европским стандардима. Консултативну радну групу СРЈ-ЕУ јула 2003. године наследио је Унапређени стални дијалог, као примеренији оквир за политички и технички дијалог између представника Србије/СЦГ и Европске комисије (ЕК). У протеклом периоду одржано је на десетине пленарних и секторских (тематских) састанака, чиме се обезбеђује стално праћење реформских процеса у Републици Србији.

Одлука о отварању преговора за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању донета је априла 2005, након објављивања Студије изводљивости и прихватања принципа „двоструког колосека“ за преговоре са државном заједницом Србија и Црна Гора. Преговори су званично отворени 10. октобра 2005. године, а већ у мају 2006. године, због процене да је сарадња са Међународним кривичним судом за бившу Југославију недовољна, су заустављени одлуком Европске комисије. Након формирања нове Владе Републике Србије, и хапшења и изручивања двојице оптужених, преговори су обновљени и успешно окончани парафирањем Споразума о стабилизацији и придруживању 7. новембра 2007. године. Споразум је потписан 29. априла 2008. године на састанку Савета за опште послове и спољне односе ЕУ у Луксембургу. Народна скупштина Републике Србије је 9. септембра 2008. године ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању и Прелазни трговински споразум.

Иако је почетак примене Прелазног трговинског споразума и ратификација Споразума о стабилизацији и придруживању био условљен закључком Савета министара ЕУ да Република Србија у потпуности сарађује са МКТЈ, Србија је, са своје стране, отпочела примену Споразума 30. јануара 2009. Уважавајући позитивну оцену главног тужиоца МКТЈ у погледу оствареног нивоа сарадње Републике Србије, Савет министара ЕУ донео је, 7. децембра 2009. године, одлуку о почетку примене Прелазног трговинског споразума са Републиком Србијом. Истом одлуком, Савет је период примене Прелазног споразума од стране Србије прихватио као постепено стицање искуства у примени (*track record*).

Подједнако је важан напредак који је Република Србија учинила ка слободном кретању њених грађана у земљама Шенгенског споразума. Значајне кораке на овом путу представљали су споразуми о визним олакшицама и редмисији, потписани у мају 2007. Уследио је дијалог о визној либерализацији, током кога је уложено много напора усмерених на испуњавање услова из Мапе пута. Одлука којом је Савет министара ЕУ 30. новембра 2009. омогућио путовање без виза грађанима Србије била је јасна потврда напретка који је могуће остварити када су услови дефинисани јасно, а политичка воља и административни капацитети постоје. За Републику Србију, ова одлука је много више симболичког пада „Шенгенског зида“ она представља снажан

сигнал политичког прихватања, извесности европске перспективе и потврду да испуњавање услова води напретку у процесу интеграције. Србија је 22. децембра 2009. година поднела кандидатуру за чланство у ЕУ симболичну уручујући изјаву воље и Меморандум Владе шведском председнику Владе, државе која је у том тренутку председавала ЕУ.

Коначно догађај који је обележио другу половину 2010. године јесте одлука Савета ЕУ да кандидатуру Србије проследи Европској комисији на мишљење. Европска комисија је у сврху припреме мишљења припремила Упитник који је садржао 2.483 питања, разврстаних у шест анекса и 33 поглавља. Председник Владе Србије је 31. јануара 2011. уручио одговоре на питања члану Европске комисије задуженом за проширење. Одговори су дати у рекордно кратком року од 45 дана а разврстани су у више од 37 томова и тешки укупно десет килограма.

Након позитивног мишљења Комисије о кандидатури Србије преостали услови за добијање статуса кандидата односили су се посредно или непосредно на дијалог Београда и Приштине. До 2. марта 2012. године када је Србија добила статус кандидата пређен пут је подразумевао примену постигнутих договора у оквиру дијалога, поштовање мандата Кфора и Еулекса на КиМ и договор о учешћу Приштине у регионалним иницијативама и организацијама.

Кораци које ће Србија прећи од кандидатуре до чланства могуће је видети у табели.

Кораци које Србија треба да пређе од кандидатуре до чланства	
1.	Подношење захтева за чланство
2.	Одлука Савета ЕУ о почетку поступка за добијање мишљења - "Авис"
3.	Европска комисија припрема и шаље упитник Републици Србији
4.	Одговори на питања у упитнику припремљени и достављени Европској комисији
5.	Европска комисија доставља додатна питања и захтеве за појашњења
6.	Додатни одговори и појашњења припремљени и достављени Европској комисији У току анализе одговора на упитник честе су експертске мисије Европске комисије.
7.	Европска комисија припрема и доставља Савету министара (позитивно) мишљење на основу кога Савет усваја (позитивни) "Авис"

8.	Европски савет одобрава статус кандидата Републици Србији
9.	Почетак преговора о чланству. Преговори се воде у тридесет пет поглавља правних тековина ЕУ (око 150 000 страна прописа тј. 16 000 правних аката)
10.	Преговори се сматрају окончаним потписивањем Споразума о приступању
11.	Процес ратификације Споразума о приступању и позив Србији да приступи ЕУ
12.	Пријем у ЕУ

Ток и процедура преговора о приступању

Преговори о приступању ЕУ нису у правом смислу речи преговори, већ одређивање услова под којима ће држава кандидат прихватити и спровести правне тековине Европске уније.

Услов за пријем у ЕУ је прихватање свих права и обавеза на којима се заснива ЕУ и институционални оквир који је чини. Правне тековине ЕУ (примарно законодавство - оснивачки уговори, секундарно законодавство - уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења, остали акти (резолуције, изјаве, смернице, заједничке акције и др.) и други извори права, тј. принципи дефинисани у пресудама Суда правде ЕУ, општа начела права, међународни уговори) су подељене у 35 преговарачких поглавља. С обзиром да се преговори не воде у правом смислу речи, дакле, не преговара се суштина правне тековине ЕУ, мора се истаћи да држава кандидат прихвата правне тековине ЕУ у постојећем облику и прилагођава се правном, економском и друштвеном систему ЕУ, а преговарају се услови и модалитети приступања државе кандидата том систему.

Пре ступања у чланство држава треба да у потпуности примени правне тековине ЕУ. Међутим, уколико постоје оправдани разлози због којих није могуће у пуној мери применити правне тековине у одређеном поглављу могуће је да држава кандидат тражи **прелазне рокове или изузећа од примене**. Прелазни рокови подразумевају додатно време након чланства које је потребно тој држави да би била способна да примени правне тековине ЕУ у наведеном поглављу. Тај рок мора бити временски и садржински ограничен и не сме утицати на унутрашње тржиште.

Изузећа као трајно одступање од правних тековина ЕУ су ретко коришћена у досадашњим проширењима. Такође, неопходно је истаћи и да Европска унија може договорити прелазни рок у свом интересу.

Након политичке одлуке Европског савета, **преговори формално почињу** сазивањем и одржавањем међувладине конференције састављене од представника влада држава чланица ЕУ, с једне стране и државе кандидата, с друге стране, на којој се размењују преговарачки оквири (енг. *Negotiating Framework*). На састанцима међувладине конференције учествују и представници ЕК. Преговори се одвијају у оквиру поменуте међувладине конференције, при чему се на нивоу представника одржавају два састанка годишње, по један за време сваког председавања, а на нивоу заменика представника по договору.

Као резултат новије праксе преговора о приступању⁸³⁰ пре формалног отварања преговора почиње фаза аналитичког прегледа законодавства (тј. **скрининга, енг. *screening***), која представља фазу провере и оцене у којој мери је законодавство државе кандидата усклађено са правним тековинама ЕУ. Процес скрининга се обавља за свако преговарачко поглавље с циљем пресека стања шта је још потребно урадити у том поглављу како би се законодавство државе кандидата ускладило са правним тековинама ЕУ до приступања у чланство.

У процесу аналитичког прегледа законодавства (скрининга) учествују представници ЕК, а из државе кандидата чланови радних група по преговарачким поглављима. За свако поглавље посебно се спроводи аналитички преглед законодавства (скрининг) и дужина његовог трајања зависи од сложености правних тековина ЕУ у сваком поглављу посебно. До сада је било уобичајено да цео процес скрининга траје око годину дана.

У првој фази процеса скрининга Европска комисија представља правне тековине ЕУ подељене у преговарачка поглавља (*explanatory screening*). У следећој фази се оцењује држава кандидат и ниво усклађености њених правних прописа са

⁸³⁰ Преговори са државама које су приступиле 2004 и 2007. године су формално отворани међувладином конференцијом, након чега се приступало аналитичком прегледу законодавства (скринингу)

правним тековинама ЕУ и износи се оцена шта све треба још да се уради до пуноправног чланства (*bilateral screening*).

Циљ је да се уоче разлике између правних прописа државе кандидата и правних тековина ЕУ. На основу тога држава кандидат процењује за свако поглавље посебно да ли је у могућности да преузме обавезу да усклади национално законодавство до приступања у ЕУ. Уколико није у могућности да то учини у том периоду, онда ће за одређени број прописа тражити прелазне периоде у којима ће то учинити. Другим речима анализа коју пружа скрининг је основа за израду преговарачких позиција државе кандидата, а нарочито оних где је потребно да се дефинишу прелазни рокови за усклађивање и спровођење одређеног броја прописа ЕУ, док је за Европску комисију то показатељ спремности државе кандидата за отварање појединих преговарачких поглавља.

Како то у пракси функционише показује Србије, где је Европска комисија доставила за свако преговарачко поглавље презентације и листу прописа која се односе на то поглавље, укључујући и пресуде Суда правде ЕУ, а преговарачке групе су у припреми за билатерални скрининг припремале презентације које су пре слања ЕК прошле верификацију преговарачке групе за то поглавље и шефа преговарачког тима.

У процесу скрининга државе чланице су имале могућност да учествују у свим поглављима осим у скринингу за поглавље 35 које је обављено само дан након прве међувладине конференције 21. јануара 2014. године.

Наредна фаза у поступку скрининга је израда **извештаја о скринингу** за свако посебно преговарачко поглавље коју припрема ЕК у сарадњи са државом кандидатом. Извештаји о скринингу се шаљу државама чланицама ЕУ и држави кандидату. У њима Европска комисија даје пресек стања и оцену о спремности државе кандидата за отварање појединих преговарачких поглавља. Извештаји о скринингу се представљају Савету. Уколико се оцени да држава кандидат није спремна да отвори одређено преговарачко поглавље, постављају се критеријуми које је потребно претходно остварити (*opening benchmarks*). Ти критеријуми се углавном постављају за тежа преговарачка поглавља.

Србији су у досадашњем⁸³¹ току преговора, у осам од 17 поглавља за која је добила извештај о скринингу добила мерила за отварање ових поглавља. Хрватска је имала 23 мерила за отварање преговора у 11 од 33 поглавља, док је Исланд имао 2 мерила за отварање у 2 од 23 поглавља. Хрватској је требало углавном између једне до две године за испуњавање критеријума за отварање поглавља, док је за заштиту конкуренције било потребно чак 4 године⁸³².

Када је реч о критеријумима за отварање преговора, то су углавном препоруке за усвајање стратегија и акционих планова, испуњавање уговорних обавеза са ЕУ, пре свега спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, усвајање закона и подзаконских аката.

Након аналитичког пресека стања у току скрининга, **одлуку о отварању поглавља** доносе државе чланице у оквиру Савета једногласно⁸³³, а у зависности од спремности државе кандидата за преговоре о одређеном поглављу. Циљ преговора је да се утврде услови на који начин ће држава кандидат да пренесе и примени правне тековине ЕУ у одређеном поглављу, укључујући и прелазне рокове и изузетке уколико их држава кандидат тражила.

Преговори се воде на основу преговарачких позиција ЕУ и државе кандидата који се припремају за свако преговарачко поглавље на основу резултата скрининга. Савет разматра извештаје о скринингу, процењује у којој мери је држава кандидат у сваком поглављу спремна, у смислу усклађености прописа и његовог спровођења, и затим позива државу кандидата да достави преговарачку позицију за одређено поглавље.

Држава кандидат доставља своју преговарачку позицију, са евентуалним захтевима за прелазне периоде или изузећа уколико их има, која садржи начин на који ће се пренети и спровести правне тековине ЕУ уз опис административних капацитета за тај процес. Преговарачку позицију за свако поглавље израђују радне групе за преговоре (преговарачке групе), преговарачки тим, уз сарадњу са координационим механизмом постављеним за преговоре, укључујући и шефа

⁸³¹ Пресек направљен у марту 2016. године

⁸³² Најсложеније питање за Хрватску у овом поглављу је било питање државне помоћи бродоградилштима

⁸³³ Изјашњавају су представници држава чланица у оквиру Комитета за проширење (Coela), а одлуку потврђују амбасадори држава чланица ЕУ (Coreper II)

преговарачког тима и члана владе задуженог за европске интеграције. Могуће је да и у каснијој фази држава кандидат достави допуну преговарачке позиције, за случај да је Савет тражио додатна разјашњења.

Савет затим, на предлог ЕК, разматра нацрт ЕУ заједничке позиције и одлучује да ли је могуће да поглавље буде отворено. Савет одлуку о отварању одређеног поглавља доноси једногласно, као и заједничку позицију ЕУ са критеријумима за затварање преговора (*closing benchmarks*).

Када је реч о критеријумима за затварање преговора Хрватска је имала 104 у 31 од 35 преговарачких поглавља, који су се углавном односили на ефикасну примену правних тековина, као и изградњу административних капацитета за спровођење, као и на праћење резултата (*track record*), уз спровођење уговорних обавеза као кључни предуслов. Хрватској је за критеријуме за затварање преговора требало око годину дана за једноставнија поглавља, а око две године за већину поглавља.

Усвојене преговарачке позиције, ЕУ и држава кандидат размењују и о њима расправљају у оквиру Међувладине конференције, уз одржавање низа стручних састанака између представника ЕК и представника државе кандидата ради решавања свих отворених питања.

Поглавље се привремено затвара у случају да је држава кандидат испунила услове за затварање преговора и то на предлог ЕК, уз једногласну одлуку Савета, а са политичком потврдом Европског савета. Све до потписивања Споразума о приступању постоји могућност поновног отварања поглавља за случај да држава кандидат донесе нове прописе који се битно разликују или се не испуне преузете обавезе, тако да ЕК континуирано надгледа свако привремено затворено поглавље.

ЕК током целих преговора извештава Савет о испуњавању критеријума за чланство и преузетих обавеза државе кандидата по преговарачким поглављима, а такође и спрема редовне годишње извештаје о напретку држава у процесу приступања. О току преговора се редовно извештава и Европски парламент.

С обзиром да је поштовање политичких критеријума нешто што се прати током целог процеса приступања, у случају да се у држави кандидату утврде озбиљна кршење владавине права и демократских принципа, затим кршење људских права и

слобода, Савет на предлог ЕК може одлучити о привременом прекиду преговора и условима под којима би били настављени.

Након што се сва преговарачка поглавља привремено затворе, Европски савет одлучује о затварању преговора, а затим се приступа изради Уговора о приступању. Нацрт Уговора израђују представници држава чланица, државе кандидата и институција ЕУ и он садржи све што је договорено у току преговора. Пре потписивања Уговора о приступању, Комисија даје Мишљење о чланству и завршетку преговора, на које Европски парламент мора дати сагласност, а Савет једногласно одлучити о прихватању нове државе чланице.

После потписивања, Уговор о приступању мора проћи процес ратификације у државама чланицама, а у држави која приступа се организује референдум о чланству, мада је било примера држава које нису одржале референдум о чланству ЕУ (Бугарска, Румунија, Кипар). Уобичајено да се одреди датум када ће држава постати чланица, уз услов да се ратификациони процес до тада заврши.

2.1. Преговори у поглављу 31, Спољна, безбедносна и одбрамбена политика

Као једно од општих, али и неписаних правила преговарања у поглављу 31 важи да држава која приступа прихвата све правне тековине ЕУ најкасније до датума пријема у ЕУ⁸³⁴. Та чињеница у великој мери утиче и на ток самих преговора. С обзиром да преговори у овом домену нису захтевни у мери у којој је то случај са другим преговарачким поглављима попут пољопривреде, заштите конкуренције, правосуђа и основних права или заштите животне средине, дужина трајања преговора је сразмерно краћа. Тако је у случају Хрватске, ЕУ најпре 25. јуна 2010. усвојила позицију у којој је утврдила једно мерило за затварање поглавља. Мерило је садржало следећу формулацију⁸³⁵: *„Република Хрватска треба да настави даље јачање способности за примену, осигура транспарентност информација о наоружању, као и усклађеност Националне стратегије и припадајућег Акционог плана за контролу*

⁸³⁴ Вид. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf, стр.4, параграф 17

⁸³⁵ http://www.eu-referendum.hr/pdf/Izvjescje_o_vodjenim_pregovorima.pdf, стр.123

лаког и стрељачког наоружања са Стратегијом Европске уније за сузбијање недопуштенога гомилања и трговања лаким и стрељачким наоружањем.“

Поглавље је отворено 30. јуна 2010, а хрватска Влада је већ 6. октобра предала Европској комисији Извештај о испуњавању обавеза из поглавља 31. Нешто мање од два месеца касније, 22. децембра ЕУ је усвојила позицију којом је оценила да је Хрватска испунила све услове за привремено затварање овог поглавља. Тако су у непуних 6 месеци дефинисани позиција ЕУ, преговори формално отворени и након практично једне преговарачке рунде и спровођења мера које је дефинисала ЕУ привремено затворени.

Само преговарачко поглавље може се поделити у три основне целине. Тројну поделу праве и поједини академски аутори. Будући да ЗСБП није заједничка политика већ механизам координације политика држава чланица и инпута који долазе од Европске комисије. Занимљива типологија питања која се дефинишу у оквиру ЗСБП је постављена на следећи начин⁸³⁶.

- Постоје деклараторне политике код којих Унија заузима политичке ставове о одређеним питањима у свету.
- Мешовита ЗСБП-ЕК питања. Конкретно се ради о питањима из области ЗСБП која захтевају одлуку ЕУ (ЕК) да би била примењена (*Soft power* питања попут рестриктивних мера)
- ЗБОП питања која се искључиво односе на питања одбране и безбедности. (*Hard power*).

Тројна подела посебно је практична и применљива узимајући у обзир области о којима ЕУ припрема скрининг извештаје и у којима дефинише своју преговарачку позицију⁸³⁷. Усклађивање у наведене три области се практично остварује на три кључна нивоа, стратегијскополитичком, стратегијско-нормативном, оперативном-

⁸³⁶ Catherine Gegout, *European Foreign and Security Policy: States, Power, Institutions and American Hegemony*, University of Toronto Press, 2010, str.10.

⁸³⁷ Вид документи ЕУ, Конференција о приступању Републике Хрватске, преговарачка позиција ЕУ, поглавље 31, Спољна, безбедносна и одбрамбена политика.

тактичком нивоу. Усклађивање на свим нивоима је подједнако важно и међусобно је условљено. Ради се о следећим целинама:

1. **ЗСБП, политички дијалог** - Стратегијскополитички ниво
2. **ЗСБП и ЗБОП, стратегијски и нормативни оквир**⁸³⁸ - Стратегијсконормативни ниво⁸³⁹
3. **ЗБОП, капацитети за допринос** – Оперативни и тактички ниво

ЗСБП – политички дијалог представља област која у великој мери кореспондира са документом који је познат као општи преговарачки оквир⁸⁴⁰, а дефинише услове и питања која су значајна за целокупан ток преговора. Оквири у којима се преговори могу водити подразумевају да држава у потпуности поштује критеријуме из Копенхагена и то нарочито први, политички критеријум без чијег поштовања држава у питању не може стећи статус кандидата. Остале обавезе укључују примену Споразума о стабилизацији и придруживању, сарадњу са Трибуналом у Хагу, добросуседске односе, што укључује и решавање граничних спорова⁸⁴¹. Општи преговарачки оквир износи да је обавеза била Хрватске, баш као што ће сутра бити и Србије да помаже остале државе региона у њиховим настојањима да се приближе чланству у ЕУ⁸⁴².

Изнад свега као што и наслов каже реч је оквиру којим се успоставља политички дијалог. Тако је политички дијалог између Србије и ЕУ успостављен члановима 10 и 11 Споразума о стабилизацији и придруживању. Чланом 11 је предвиђено да се политички дијалог води у оквиру Савета за стабилизацију у

⁸³⁸ Рад се пре свега бави стратегијскополитичким и стратегијсконормативним аспектима приступања ЕУ

⁸³⁹ У новијим Извештајима о скринингу овај се део назива и „ЗСБП и ЗБОП – политичка стратегија“, али се у суштини односи на преглед усклађености стратегијских и нормативних аката државе кандидата са ЕУ.

⁸⁴⁰ Општи преговарачки оквир ЕУ, вид.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf

⁸⁴¹ Вид документи ЕУ, Конференција о приступању Републике Хрватске, преговарачка позиција ЕУ, поглавље 31, Спољна, безбедносна и одбрамбена политика.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf, вид. стр. 3, параграф 13

⁸⁴² Вид. Преговарачка позиција ЕУ, стр. 3

придруживање. Члан 10 дефинише циљеве и садржај политичког дијалога. Тако је један од кључних циљева „веће приближавања страна у међународним питањима, укључујући и питања у вези са Заједничком спољном и безбедносном политиком, између осталог и кроз одговарајућу размену информација, а посебно о питањима која би могла да имају значајан утицај на стране.“ Управо из тих разлога у оквиру овог нивоа усклађивања могу се укључити и документи којима ЕУ дефинише опште или појединачне спољнополитичке ставове. Ове документе у највећој мери чине изјаве и декларације ЕУ. Усклађивање са свим ставовима ЕУ се постиже у највећој могућој мери и постепено до чланства у ЕУ. Индикативно је да је у периоду од 01.01.2008. до 31.12.2010. године било је укупно 402 декларације ЕУ, од чега је Република Србија добила захтев за придруживање укупно 357 декларација ЕУ. Од укупног броја добијених захтева за придруживање, Република Србија се придружила 245 и није се придружила 112 декларација ЕУ⁸⁴³. Треба имати на уму да декларације представљају спољнополитичку позицију ЕУ по одређеним питањима те да одлуку о приступању овим позицијама у Србији доноси МСП или Влада на обједињен предлог МСП. Највећи број декларација којима Србија није приступила односи се на Русију, Кину, питање Тибета, Грузију, Иран и сл. Пракса у случају држава које нису имале проблем једностраног проглашења независности и дезинтеграције државе, са којим се суочава Србија указује на велики степен усклађености ставова држава кандидата и ставова ЕУ. Разлози заштите националних интереса, интегритета и суверенитета државе утицали су да степен усклађености са изјавама и декларацијама ЕУ варира. Тако је у периоду од 2011-2013. године проценат усклађености је био на високо нивоу од преко 85 одсто. Ниво усклађивања ће почети да опада са увођењем санкција Русији 2014. године. Па је тако проценат придруживања декларацијама и изјавама Савета ЕУ и ВП за ЕУ за 2015. годину износио 64 % (били смо позвани да подржимо 45 декларација ЕУ, од којих смо подржали 29, а нисмо 16). Осим тога, подржали смо и четири изјаве Савета ЕУ или ВП. Придруживање Србије изјавама ЕУ у другим МО (УН и СЕ, док се у ОЕБС нисмо придруживали због нашег председавања овом

⁸⁴³ Вид. Одговоре на Упитник ЕК

организацијом) у 2015. години износило је 87%. У 2016. години подржали смо четири од пет декларација ЕУ (80%).

Поред приближавања ставова о међународним питањима, политички дијалог се води како би се пратио напредак у развоју добросуседских односа у региону западног Балкана, како билатерално, тако и кроз различите мултилатералне форме регионалне сарадње. У зависности од значаја билатералних или мултилатералних односа са одређеном државом или међународном организацијом, политички дијалог се може водити и о темама које излазе из оквира уско дефинисане билатералне или мултилатералне сарадње. Тако се може говорити о односима државе кандидата са Кином, САД или Русијом, или њеном учешћу различитим формама сарадње са АСЕАН, АУ или ОАД. Још се једно важно питање разматра у оквирима политичког дијалога и тесно је повезано са малопређашњим. Ради се о разматрању заједничких ставова о безбедности и стабилности у Европи. Питање Дијалога Београда и Приштине поред осталог значајне импликације по безбедност и стабилност у Европи.

ЗСБП и ЗБОП – стратегијски и нормативни оквир. Стратегијски ниво и правни оквир ЗСБП и ЗБОП подразумевају пре свега прихватање и поштовање одредби Лисабонског уговора и то пре свега оних које се односе на ЗБОП. Ради се о члановима 42 до 46 и Протоколу 10 који се односи на Сталну структурну сарадњу. Поред одредби оснивачких уговора ЗСБП и ЗБОП чине стратегијски документи попут Европске стратегије безбедности, Стратегије против ширења оружја за масовно уништење, Стратегије за борбу против нелегалног прикупљања и кријумчарења лаког и стрељачког наоружања. Најзначајнији прописи у овој области регулишу питања контроле наоружања, трговине робом двоструке намене, али и бројне конвенције закључене под окриљем других међународних организација (УН, ОЕБС итд.). ЕУ велики значај придаје спољно-политичким аспектима 31 поглавља у којем оцењује усклађеност са рестриктивним мерама које изриче према физичким и правним лицима и трећим државама. Од значаја за свеукупну оцену напретка у поглављу 31 јесте и пресек чланства или учешћа државе кандидата у раду међународних организација. Коначно, једно од првих питања у оцени напретка у току

преговора јесу дипломатске мере које држава кандидат предузима у превенцији конфликта.

Када се све то има у виду, треба истаћи да је највећи број прописа међуресорног карактера и да је мало оних у којој само један ресор има искључиву надлежност. Тако се испоставља да су у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова и Министарство трговине кључна министарства са становишта примене највећег броја прописа.

Такође важно је да се не изгубе из фокуса и они прописи који се не налазе у поглављу 31, али су од значаја за област одбране и безбедности. Најочигледнији примери таквих прописа су из домена заштите података и јавних набавки.

ЗБОП – капацитети за допринос. У оквиру овог наслова констатују се напори које држава чини доприносећи капацитетима ЕУ за управљање кризама. У првом плану су војни капацитети. Полазна основа је бројно стање лица која учествују у мисијама ЕУ широм света. Констатује се у којим операцијама држава учествује, административни и војни капацитети за допринос, као и планови у долазећем времену. Свака контрибуција европској безбедности доноси значајан политички бенефит држави кандидату. Учешће у што већем дијапазону активности ЗБОП, које укључују и борбене групе, подиже видљивост кандидата у спектру великог броја држава које су чланице ЕУ или теже чланству. Са друге стране, није једина корист за државу унапређење њеног имиџа и преговарачке позиције у оквирима ЕУ. Значај је мерљив и са становишта унапређења квалитета војне или цивилне професије којом се учествује у одређеној мисији управљања кризом.

Правне тековине ЕУ у преговарачком поглављу 31 спољна, безбедносна и обрмбена политика

Прописи у домену Заједничке спољне и безбедносне политике и Заједничке одбрамбене политике спадају у ред најразноликијих и најразнороднијих. Тако је могуће говорити о стратегијама, смерницама, заједничким позицијама, заједничким акцијама, одлукама, декларацијама, и закључцима. За све ове прописе се може рећи да су обавезујући, али и да нису утуживи. Усвајањем Лисабонског уговора тежило се поједностављивању правног инструментарија ЕУ. Зато је превасходни тип аката који се данас доноси на нивоу ЕУ одлука⁸⁴⁴. Један у мору примера транзиције ранијих докумената у одлуке је и пример некадашње заједничке позиције о Међународном кривичном суду. Став који је ЕУ заједничком позицијом заузела 2003, доживео је модификације због чега је 2011. године или две године од ступања на снагу Лисабонског споразума донета Одлука Савета о Међународном кривичном суду којом се мења заједничка позиција ЕУ 2003/444/CFSP⁸⁴⁵. Уколико неки од раније усвајаних правних аката попут заједничких позиција или заједничких стратегија није мењан, остаје да важи у изворном облику и не мења правну форму. Пример таквог документа је ***Заједничка позиција Савета 2008/944/CFSP којом се дефинишу заједничка правила у контроли извоза војне технологије и опреме***⁸⁴⁶.

Поред одлука институције ЕУ прибегавају доношењу политичких и декларативних аката као што су закључци, декларације и изјаве. Закључци имају значајну политичку тежину, самом чињеницом да их усваја Европски савет. Закључцима Европски савет износи став према ситуацији у одређеној држави или региону и често опредељује смер и тежиште деловања према тој држави односно региону. Декларацијама или изјавама председавајући ЕУ износи ставове који су усаглашени на нивоу ЕУ према конкретној ситуацији, насталој кризи или позицији друге државе односно међународне организације. Оне су инструмент краткорочног и

⁸⁴⁴ Decision

⁸⁴⁵ Council Decision 2011/168/CFSP, доступна: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0168&from=EN>

⁸⁴⁶ Заједничка позиција Савета 2008/944/CFSP доступна на сајту: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008E0944>

ефикасног деловања ЕУ. Карактер им је политички и деклараторан. Годишње ЕУ изнесе око 550 спољнополитичких изјава које се могу поделити у четири категорије⁸⁴⁷:

- Декларације у име свих 28 држава чланица ЕУ
- Изјаве Високог представника,
- Изјаве портпарола,
- Изјаве „локалних“ Делегација ЕУ тј шефова делегација

ЕУ веома често оцењује број и степен усклађености држава кандидата са изјавама које су донете на нивоу ЕУ. Са друге стране ЕУ изводи статистику усклађености пратећи усклађеност држава кандидата пре свега са две врсте спољнополитичких докумената:

- Декларацијама у име свих 28 држава чланица ЕУ, и
- Одлукама Савета које се тичу рестриктивних мера.

Не случајно Декларације имају нешто већи политички значај, пре свега зато што се шаље порука у име свих чланица Уније, а потом и зато што се предлагач за Декларације опредељује онда када жели да ставу ЕУ да више на јавности и значају и то се по правилу чини када су посреди озбиљније повреде људских права⁸⁴⁸.

Од инструмената који су усвајањем Лисабонског уговора престали да буду у употреби приликом усвајања су заједничке стратегије, заједничке позиције и заједничке акције. С обзиром да су неки од ових аката још увек саставни део поглавља 31 и да им није престало важење неопходно је дефинисати њихов карактер. Најопштији акт који је Унија, тачније Европски савет усвајао јесте заједничка стратегија. Њом се дефинисао заједнички интерес на нивоу ЕУ према одређеном питању или региону. Примена заједничких стратегија се одвијала усвајањем

⁸⁴⁷ Експланаторни скрининг одржан 14. Јула. Аутори презентације: *EEAS Policy Coordination Division*

⁸⁴⁸ Експланаторни скрининг одржан 14. Јула. Аутори презентације: *EEAS Human Rights and Democracy Directorate*, слајд број 10

Заједничке позиције или заједничке акције квалификованом већином гласова у Савету. Заједничке позиције су дефинисале приступ конкретном питању географски омеђеном или су се тичале неког конкретног садржаја који представља заокружену тематску целину (нпр одређена врста наоружања). Државе чланице имају обавезу усклађивања са позицијом. Заједничке акције су се користиле у конкретним ситуацијама када је Унија доносила оперативну одлуку којом се предузимала одређена активност или покретала операција. Заједничке акције су биле најчешће коришћен инструмент у оквиру ЗСБП.

Усклађеност са политиком ЕУ у области ЗСБП и ЗБОП се постиже на свим нивоима. Од усклађивања са политичким оквиром ЗСБП, те припреме за учешће у раду институција ове политике тако и на стратегијско нормативном, оперативном и тактичком нивоу. С обзиром да је ужи предмет овог рада усклађивање у области одбране неопходно је истаћи да је предуслов постизања високог степена усклађености са инструментима спољне, безбедносне и одбрамбене политике у овом домену, усклађивање са:

1. Са Европском стратегијом безбедности
2. Прописима у домену
 - a. Санкција и рестриктивних мера
 - b. Трговина наоружањем и војном опремом (АТТ)
 - c. Трговина робом двоструке намене
 - d. Спречавање ширења оружје за масовно уништење
 - e. Лако и стрељачко наоружање
 - f. Нуклеарно, хемијско, биолошка заштита
 - g. Међусекторска питања (јавне набавке у области одбране, заштита података)
3. Јачањем индустријске базе одбрамбене индустрије
4. Учешћем у мисијама и операцијама ЗБОП

3.1. Европска стратегија безбедности

Основни стратегијски документ на којем почива систем безбедности и одбране ЕУ је Европска стратегија безбедности. Документ је донет на предлог Високог представника за спољну и безбедносну политику на састанку Европског савета 12. и 13. децембра 2003. године. Документ утврђује глобалне изазове и претње по Унију и дефинише стратегијске циљеве у суочавању са овим изазовима, ризицима и претњама. Коначно Стратегија даје смернице које се морају имати у виду приликом доношења прописа ЕУ. Наиме, питање развоја трговине или напретка технологије нису одвојена од питања безбедности, па се приликом доношења прописа у овим, али и бројним другим областима мора узимати у обзир безбедносна амбијент. Без стабилног и безбедног окружења не може бити развоја нити једне јавне политике ЕУ. Стратегија зато и носи назив „Безбедна Европа у бољем свету“, а један од основних постулата стратегије је изградња безбедног окружења ЕУ и промовисање међународног поретка заснованог на ефективном мултилатерализму.

Према стратегији, четири су основне претње⁸⁴⁹ са којима се суочава Европа:

- Тероризам.
- Ширење оружја за масовно уништење (ОМУ). Највећа претња у овом домену долази од опасности да терористичке или екстремистичке групе дођу у посед ОМУ, нарочито биолошког оружја које се све једноставније производи.
- Регионални конфликти представљају претњу по основне слободе и људска права, те права мањина. Какве последице по безбедносно окружење ЕУ имају регионални конфликти највидиљивије је у сукобима који су обележени као арапско пролеће, али и сукобима на простору бивше Југославије деведесетих година прошлог века.
- Неуспеле државе (failed states). Појаве попут корупције, злоупотребе власти, слабих институција воде слабљењу или потпуном колапсу државе. У свету постоји значајан број државе које су у појединим

⁸⁴⁹ A secure Europe in a better world - European security strategy, Brussels, 12 December 2003 [Not published in the Official Journal], <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, стр. 3

тренуцима поклекле услед проблема такве природе. Авганистан последњих деценија или Албанија 1997 године су примери такве врсте.

- Организован криминал је у великој мери као своју крајњу дестинација управо изабрао Европу. Кријумчарење дроге, трговина људима, нелегални промет наоружања феномени су који се тешко заустављају на границама ЕУ, а представљају претњу по све њене грађане. Неретко повезаност организованог криминала са тероризмом чини претњу по државе и грађане ЕУ озбиљнијом.

Перцепцијом поменутих претњи по безбедност ЕУ је дефинисала три стратегијска циља⁸⁵⁰:

- Суочавање за наведеним претњама. У борби против тероризма предузети су мере попут издавања јединствене европске потернице или мера које ће онемогућити ланац финансирања тероризма. Предузимају се у сарадњи са другим међународним организацијама мере на сузбијању нелегалне трговине наоружањем, као и унапређењу верификационих механизма. Стратегија тоталне одбране која је била доминантна у време Хладног рата замењена је софистициранијим методама одбране, а прва линија одбране није на тлу ЕУ, већ изван њених спољних граница.
- Јачање безбедности у окружењу. За Унију је веома важно да буде окружена стабилним државама. Зато је стварање тзв прстена сигурности око ЕУ од великог значаја. Стратегија која је донета пре „Арапског пролећа“ види решавање арапско-израелског сукоба као приоритетно.
- Заснивање међународног поретка на ефикасном мултилатерализму. Неопходно је окупљање и усмеравање држава и међународних организација које деле исте вредности ка остваривању заједничких безбедносних циљева. Основу у креирању таквог поретка би требало да има Повеља Уједињених нација.

⁸⁵⁰ Ибид. стр. 6

Импликације по безбедносну политику

- Бити активнији у реализацији стратегијских циљева. Даљи развој јавних политика који ће из различитих домена европског законодавства тежити остваривању ових циљева. У овом смислу ЕУ која преузима већу одговорност донеће је јој и значајнију политичку тежину.
- Јачање способности. Стварање Европске одбрамбене агенције у то време је био један од пожељних искорака које је учинила ЕУ. Армије држава чланица ЕУ треба да трансформисати у мобилније и флексибилније снаге спремне да одговоре на нову врсту претњи по безбедност. Акцент треба ставити и на јачање цивилних капацитета за изградњу друштва у постконфликтном периоду. Додатак свему треба да буде и јачање дипломатских капацитета ЕУ и њених држава чланица.
- Примена кохерентних политика. Од значаја за ЕУ је да идентификује различите инструменте у оквирима других јавних политика, као што су програми заједница, Европски фонд за развој, али и војни капацитети држава чланица које треба искористити и комбиновати у остваривању заједничких циљева. Кохерентна политика следи исту агенду из различитих аспеката, било да је реч о политици заштите животне средине, енергетици, трговини или спољној и безбедносној политици.
- Рад са партнерима. ЕУ и њене државе чланице не могу самостално да одговоре на све ризике и претње по безбедност. Мултилатерална и билатерална како у трансатлантским оквирима, тако и са државама попут Русије, Јапана, Кине, Индије је неопходност.

Пет година након усвајања, на самиту у Бриселу, 11. децембра 2008. године усвојен је петогодишњи извештај о спровођењу Европске стратегије безбедности. Констатује се да се ЕУ суочава са истим претњама. Блиски исток не само да није стабилизван, већ напредак у развоју иранског нуклеарног програма представља све већу претњу региону. ЕУ напорима да одговори на претње ове врсте ЕУ је још 2003. године усвојила Стратегију за спречавање ширења ОМУ. Указује се на негативне

ефекте финансијске кризе, али и неопходност јединственог деловања ЕУ. С обзиром да у том тренутку криза није достигла размере о којима данас говоримо није посвећена већа пажња њеним разорним ефектима који ће тек наступити. Истиче се да и даље концепт људске безбедности⁸⁵¹ треба да остане у фокусу европског ангажовања. Евидентан је и све већи број мисија управљања кризом у којима учествује ЕУ самостално у оквирима Заједничке безбедносне и одбрамбене политике.

Измена или допуна Европске стратегије безбедности је неминовност. На ову чињеницу утиче велики број фактора. Од њеног усвајања, па и до првог извештаја из 2008 године промениле су се бројне околности. Посматрајући само од 2008. године могуће је набројати неколико догађаја који су битно утицали на измену стратегијског окружења. Евидентне су нове претње.⁸⁵² Догађаје који су обележени као Арапско пролеће је могуће било предвидети у одређеној мери, али свакако не до сада виђених размера. Економска и финансијска криза није само покренула питање одрживости постојећих надлежности ЕУ у области економске и монетарне уније, већ је у значајној мери затресла безбедносни систем у великом броју држава чланица. Сајбер претње које угрожавају системе комуникација па чак и енергетске системе унутар држава ЕУ само су неке од нових претњи које се појављују на хоризонту. У неким од кључних држава промењене је састав извршне власти што је у одређеној мери утицало на преговарачку динамику унутар ЕУ. Не треба сметнути са ума да је све евидентнији убрзан раст глобалних сила у настанку, попут Кине, Индија, Бразил итд. Са друге стране на сцени мултилатералних збивања на делу је тежња спровођења Новог стратегијског концепта НАТО који је усвојен 2010. године у Лисабону. Коначно, од 2008 до данас промењен је и институционални оквир Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Уведени су нови инструменти и нове институције⁸⁵³. Највећа потреба за усвајањем нове Стратегије безбедности проистиче из тектонских промена у стратегијском окружењу у протекле три године. У првом реду те се промене односе

⁸⁵¹ A Human Security Doctrine for Europe, The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/solana/040915CapBar.pdf

⁸⁵² Група аутора, The European security strategy reinvigorate, revise or reinvent, The Swedish Institute of International Affairs, 2011

⁸⁵³ Вид. Претходно поглавље

на сукоб у Украјини, јачање терористичких активности, миграторне последице рата у Сирији и другим нестабилним регионима⁸⁵⁴.

Србија треба да прати позиционирање ЕУ према новонасталим околностима и да у том процесу пронађе своје место. Треба имати у виду и да је Стратегија националне безбедности Републике Србије усвојена 2009. године, те да осим у домену одбране овај документ није операционализован нити је интерагенцијски усклађиван.

Важно је подсетити се ставова изречених у одговорима на Упитник Европске комисије и то на питање број 7 у Поглављу 31 који се односи на прихватљивост Европске стратегије безбедности за Србију и њених измена које су учињене 2008. године. Одговор Србије је тада био „Република Србија подржава Европску стратегију безбедности, ажурирану и одобрену у децембру 2008. године, имајући у виду њену фокусираност на појаву нових и растућу комплексност постојећих изазова и претњи безбедности, досадашњу имплементацију, а посебно искуства из ЗБОП операција. Република Србија сматра важним идентификовање савремених глобалних изазова и претњи из европске перспективе и пружање активног, способног и кохерентног европског одговора на њих. Република Србија цени ангажман ЕУ у борби против тероризма и организованог криминала, непролиферацији оружја за масовно уништење, решавању регионалних сукоба, спречавању настанка „неуспешних држава“, јачању информатичке сигурности и енергетске безбедности и допринос борби против климатских промена.

Србија се у протеклим годинама суочавала са изазовима и ризицима који су погодили већи део комплимента. Таквим је свакако и економска криза, али и повећан приливи миграната. У решавања ових изазова Србија се у највећој мери ослањала на сопствене ресурсе водећи рачуна да као држава придружена ЕУ не спроводи мере које су супротне прокламованима начелима ЕУ или супротне праву ЕУ. Једним од најзначајнијих доприноса функционалности ЗСБП и уопште безбедности и стабилности у Европи у складу са чланом 10 ССП, Србија је пружила кроз допринос у постизању договора у дијалогу Београда и Приштине. Дијалог као средство мирног

⁸⁵⁴ Опширније представљено у претходном поглављу.

решавања спорова био је одговор на претњу једнострано проглашене независности „Косова“ идентификовану Стратегијом националне безбедности Републике Србије. Сама формулација ове претње потенцијално може довести до разлика у перцепцијама између оних држава које су признале једнострано проглашену независност са једне, те оних које то нису учиниле и Србије као државе кандидата.

„Противправно једнострано проглашена независност Косова представља највећу претњу безбедности Републике Србије. Наметање једностраног решења супротно Повељи УН и међународном праву доприноси да тај простор постане дуготрајни фактор нестабилности у региону. Поштовање људских и мањинских права и спровођење демократских стандарда, нарочито у погледу безбедности и заштите српског и другог неалбанског становништва, одрживог повратка прогнаних и интерно расељених лица и децентрализације Косова и Метохије, не остварује се у складу са прокламованим циљевима међународне заједнице. Неповољан развој стања безбедности и примена „Свеобухватног предлога за решење статуса Косова“ (Ахтисаријев план), који није прихваћен у Савету безбедности Уједињених нација, може да изазове ескалацију насиља на Косову и Метохији и постане извор ризика и претњи безбедности Републике Србије и дестабилизације региона. Томе доприноси и формирање паравојних, тзв. Косовских безбедносних снага које представљају озбиљну 10 претњу постојећем режиму регионалне контроле наоружања и угрожавају равнотежу у региону. Безбедност Републике Србије може да буде угрожена и оружаном побуном, као специфичним обликом оружаног сукоба мотивисаног неуставном и насилном тежњом за променом граница⁸⁵⁵“.

Друга значајна тема за Србију приликом усклађивања националне са Глобалном стратегијом ЕУ, уколико то буде документ исте правне и политичке снаге као Европска безбедносна стратегија из 2003. године, и уколико хибридне претње буду препознате овом стратегијом, биће одређење према овом појму и јасна

⁸⁵⁵ Вид. Стратегију националне безбедности Републике Србије, стр 8 и 9:
http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf

политичка и безбедносна перцепција овог феномена. У оквирима расправе о Глобалној стратегији ЕУ појам хибридних претњи мора да наиђе на јединствену перцепцију и поимање од свих држава чланица, што за почетак укључује и компромисно одређење овог појма. Виђењем стручњака који се баве овим питањем хибридне претње **и хибридни ратови**⁸⁵⁶ **нису ограничени на конвенционалне сукобе већ подразумевају различит по саставу и обухвату сплет непријатељских активности. У такве активности се убрајају упади неозначених специјалних јединица и паравојних снага, нарушавање ваздушног простора, сајбер шпијунажа, изазивање потреса у систему команде, контроле и комуникације, корумпирање политичких и економских елита неретко у сарадњи са организованим криминалним групама, заплена имовине, економска принуда и ембарго, медијски рат, као и подршка у подривању локалних власти тежњама за отцепљењем. Осим дефиниције још је важније како ће бити дефинисан заједнички одговор на хибридне претње будући да је друго име за ову врсту претњи читањем дате дефиниције, Русија. Стога је консензуално одређење свих држава чланице према овом појму и њихов заједнички одговор политички изазов за ЕУ, баш као што је и политички изазов за државе кандидате као што је Србија, будући да Србија није уводила санкције Русији.**

На крају, одговори на упитник али и сви ставови изречени током билатералног скрининга, написани у преговарачкој позицији или саопштени на званичним састанцима Владе Србије и представника ЕУ имају специфичну тежину која знатно утиче на трасирање пута ка чланству. Тај пут у великој мери зависи од мере у којој смо се придржавали изречених ставова ма када они били саопштени.

⁸⁵⁶ Antonio Missiroli, Gerald Stang, Jan Joel Andersson, Cristina Barrios, Hugo Brady, Florence Gaub, Eva Gross, Patryk Pawlak, Eva Pejsova, Nicu Popescu and Thierry Tardy, A Changing Global Environment, EU Institute for Security Studies, Chailot Papers № 133, December 2014, стр. 49

3.2. Прописи у поглављу 31

3.2.1. Санкције и рестриктивне мере

Иако *stricto sensu* не спадају у категорију прописа ЕУ, санкције и рестриктивне мере један су од најзначајнијих инструмената међународног деловања ЕУ. Ове одлуке су пре свега политичког карактера. Колики је њихов значај може се мерити и значајем који ове мере заузимају у преговорима о приступању Републике Србије ЕУ, као једним од најважнијих питања у преговарачком поглављу 31. Санкцијама ЕУ покушава да произведе промене у политици државе која је њихов адресат. Најчешће се односе на питања недозвољеног ширења наоружања, заштите људских права и међународног тероризма. Санкције које ЕУ уводи су засноване на резолуцијама СБУН или су аутономне. По свом садржају санкције се односе на рестрикције увоза или извоза, пре свега наоружања, нафте и гаса, укидање преференцијала, или подршке трговини и финансијском сектору, замрзавање рачуна, забране уласка на територију ЕУ, рестрикција транспорта. Различити типови финансијских, секторских и инвестиционих рестрикција такође могу бити део истог пакета мера⁸⁵⁷.

Предлог за увођење мера које се односе на санкције, географске или тематске по карактеру подносе држава чланица или Европска служба спољних послова. Одлука се доноси једногласно у Европском савету и Савету⁸⁵⁸. О предлогу и карактеру мера изјашњавају и Комисија и Савет. Најпре у оквиру Савета се изјашњавају политички (географски) дескови тј радне групе Савета. Тек након што се постигне политичка сагласност о карактеру мера и техничким опцијама се изјашњава RELEX радна група Савета. Комисија пружа савете онда када мере чије се доношење планира задиру у надлежност Комисије.

Сама правна форма акта који се доноси је Одлука (Decision). Дакле Савет доноси одлуку, а због чињеница да одлука неретко садржи и мере које су у надлежности Уније (*ex Community Competence*), најчешће је неопходно усвајање још једног правног акта да би Одлука имала пуну правну снагу и значај. Реч је о

⁸⁵⁷ Експаланаторни скрининг одржан 15. Јула 2014. Аутори презентације *EEAS Security Policy and Sanctions Division*, слајд број 4.

⁸⁵⁸ Чланови 29 и 31 Уговора о Европској унији.

Регулативи Савета (Council Regulation). Регулатива Савета је непосредно примењива, обавезујућа за државе чланице и појединце, на територији и ван територије ЕУ. зато се најчешће да би одлука имала пун правни ефекат доноси усвајањем оба акта, и Одлуке и Регулативе. Само у случајевима када је неизвестан опсег и дијапазон мера који ће Унија применити, јер на пример по први пут усваја одређене мере оставља се простор за накнадно доношење Регулативе Савета⁸⁵⁹.

Европска комисија је правни „пас чувар“ рестриктивних мера које је усвојила ЕУ и може подносити тужбу за не поступање по обавезама према Унији.

3.2.2. (Стални) Међународни кривични суд у Хагу

Европска унија је снажан подржавалац оснивања и рада сталног Међународног кривичног трибунала у Хагу, основаног Римским статутом. ЕУ то чини и због чињенице да су све државе чланице ратификовале Римски статут. Отуда очекује и од свих држава кандидата да учине исто.

Суд је основан као засебна судска инстанца и међународна организација и као таква није део система УН. Основан је и са циљем да се спречи некажњивост за почињене тешке ратне злочине било где на свету. Договор о оснивачком акту, Римском статуту постигло је 120 држава, 17. јула 1998. године. Статут је ступио на снагу 1. јула 2002. године након што га је ратификовало 60 држава⁸⁶⁰. Суд представља по правилу последње уточиште за кривично гоњење оптужених за најтеже ратне злочине, и то чини искључива када државе чланице нису предузеле у оквиру својих правних система одговарајуће кривично правне и процесне радње.

Колики значај за ЕУ има Међународни кривични суд сведочи и чињеница да је овај суд третиран као један од важних инструмената међународног деловања ЕУ у

⁸⁵⁹ Експаланаторни скрининг одржан 15. Јула 2014. Аутори презентације EEAS Security Policy and Sanctions Division, слајд број 7

⁸⁶⁰ Основне информације о Суду: https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/about%20the%20court/Pages/about%20the%20court.aspx

промоцији њених основних вредности. Због тога је и донета Одлука Савета 2011/168/CFSP⁸⁶¹.

Значај Међународног кривичног суда за ЕУ видљив је Стратешком оквиру и Акционом плану ЕУ за људска права и демократију. У овом се документу истиче да ће се Унија бескомпромисно борити за људска права, посебно против некажњивости за почињене ратне злочине из прибегавања Међународном кривичном суду у Хагу⁸⁶².

Ништа мањи показатељ значаја који Суд има је и у средствима које издваја за његово финансирање. Тако државе чланица финансирају више од 50 одсто трошкова овог суда, док је ЕУ самостално од 2000. године финансијски директно или индиректно подржала суд са готово 30 милиона евра⁸⁶³.

3.2.3. Трговина наоружањем и војном опремом (АТТ)

ЕУ тежи да свој утицај увећа на глобалном плану учешћем у преговорима о дефинисању глобалног међународног правног оквира за регулисање промета наоружања и војне опреме. Државе које теже чланству у ЕУ постаће део тог оквира по његовом закључењу и дефинисању. Чланице су у прилици да утичу на дефинисање преговарачке позиције ЕУ у овим преговорима а кандидати и потенцијални кандидати ову позицију преузимају као обавезу по пријему у ЕУ.

Глобална трговина конвенционалним наоружањем од бродова ратне морнарице до борбених авиона и стрељачког наоружања веома је оскудно регулисана. Не постоје договорени стандарди на међународном плану који регулишу да оружје којим се тргује може искључиво да се користи у прописане сврхе. Недостатак обавезујућих норми на светском нивоу није једини проблем. Често су прописи који постоје на регионалном и националном нивоу различити и двосмислени. Велики број држава је покренуо иницијативу да се управо овакав недостатак отклони. Резултат ових иницијатива је у захтеву Генералне скупштине УН

⁸⁶¹ Одлука Савета 2011/168/CFSP доступна на сајту: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:076:0056:0058:EN:PDF>

⁸⁶² Вид. Стратешки оквир стр. 3, доступно на сајту:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

⁸⁶³ Експланаторни скрининг за поглавље 31, одржан 15. јула 2014. године

2006. године да државе чланице доставе своје позиције о уговору који би регулисао питање трговине конвенционалним наоружањем. Више од сто делегација је доставило ставове о уговору, након чега су ти ставови уграђени у Извештај Генералног секретара⁸⁶⁴. Извештај је објављен 2007. године. Две године касније Генерална скупштина је донела одлуку да се организује посебна Конференција о Споразуму о трговини наоружањем. Конференција се одржава јуна 2012. године а претходе јој четири састанка Припремног комитета.

УН су до сада на неколико начина биле ангазоване у регулисању промета наоружања. Један од основних био је регистар конвенционалног оружја као средство доступности информација о размени и трговини између држава. Србија⁸⁶⁵ доставља податке по овом основу Резолуције ГС УН 64/54. Третирањем питања трговине стрељачким наоружањем. До сада су државе постигле договор о Протоколу о стрељачком наоружању као и Акционом програму о стрељачком наоружању⁸⁶⁶. Трећи вид подршке коју пружају УН јесте подршка преговорима о Споразуму о трговини наоружањем.

Позиција ЕУ.

Европска унија у почетку није заузимала став о садржају будућег споразума. Једини пропис који је донет је **Одлука 2010/336/ЗСБП**⁸⁶⁷. Реч је било о пропису који треба да креира основе за унапређење регулативе у области трговине наоружањем. Основни циљ ове одлуке био је да се подржи рад Припремног комитета УН, као и да се унапреди систем контроле наоружања. Намера је била да УНИДИР (Институт УН за разоружање) под покровитељство Високог представника ЕУ за спољну и безбедносну политику и буџетом од 1,52 милиона евра организује округле столове и семинаре како би промовисао стварање глобалног оквира за регулисање питања трговине наоружањем.

Резултат читавог сета ових конференција је требало да буде у дефинисању заједничких стандарда увоза, извоза и промета наоружања који ће истовремено

⁸⁶⁴ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/278%28Part%20I%29

⁸⁶⁵ Вид. Извештај за 2011 годину - http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/127

⁸⁶⁶ <http://www.un.org/disarmament/convarms/SALW/>

⁸⁶⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:152:0014:0014:EN:PDF>

послужити као основ за израду Споразума о трговини наоружањем. Не треба изгубити из вида да је други циљ ових конференција успостављање кохерентног и ефективног система контроле између уговорних страна. Тиме су најзначајније теме за усаглашавање позиција подршка у оснивању система издавања дозвола, побољшање контроле на границама и надзора над прометом наоружања, повећана транспарентност креирањем Регистра УН конвенционалног наоружања и подршка напорима држава у борби против илегалне трговине лаким и стрељачким наоружањем.

Одлука 2010/336/ЗСБП је донета са роком важења од две године, за када је иначе било планирано одржавање Конференције УН о Споразуму о трговини наоружањем.

Споразум о трговини наоружањем је усвојила Генерална скупштина УН у априлу 2013. Године након чега је већ у јуну исте године стављен државама чланицама на потписивање. Услов за ступање на снагу је било депоновање 50 инструмената ратификације. Споразум је ступио на снагу 24. децембра 2014. године⁸⁶⁸.

Уговор је нормативног карактера и тежи да регулише прекогранични промет и трговину конвенционалним наоружањем. Ради се о следећим категоријама конвенционалног наоружања: а. Тенкови, б. Борбена оклопна возила, в. Артиљеријски системи великог калибра, г. Борбени авиони, д. Јуришни хеликоптери, ђ. Ратни бродови, е. Ракетни системи и лансери, ж. Лако и стрељачко наоружање.⁸⁶⁹ Уговорне стране, а то су у овом случају државе треба да обезбеде све неопходне административне, финансијске и техничке претпоставке за његову примену. Свака држава ће се одредити за модел примене који одговара важећим националним законским и институционалним оквирима. Примена може подразумевати сплет мера од успостављања или модификација система за контролу извоза, претходно усвајање неопходних прописа, ефикаснији надзор и менаџмент складишта и залиха наоружања. За изградњу свих поменутих капацитетима на располагању ће бити

⁸⁶⁸ <https://export-control.jrc.ec.europa.eu/Home/Arms-Trade-Treaty>

⁸⁶⁹ Текст споразума доступан: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/English7.pdf>

помоћ УН, али и ЕУ. Када је реч о ЕУ, Одлуком Савета 2013/768/CFSP, обезбеђен је посебан програм подршке имплементацији Споразума. Подршка је финансијског карактера и односи се на јачање система извозне контроле не само у чланицама, већ и према заинтересованим странама и трећим државама⁸⁷⁰.

Важно је напоменути да се овим Уговором не успоставља међународни систем за праћење и надзор примене, па ни механизме верификације. Сви инструменти за праћење остају на нивоу држава потписница. Уговорне стране имају обавезу да извештавају УН на годишњем нивоу о трансферима, док је иницијални споразум садржао информације о начину спровођењу споразума у свакој од уговорница⁸⁷¹.

3.2.4. Трговина робом двоструке намене

Контрола робе двоструке намене, историјско-политички посматрано има своје упориште у контроли ширења оних компоненти који које могу допринети ширењу и производњи различитих видова оружја за масовно уништење. Речима Ајзенхауера, „Атоми за мир“ врло брзо су постали „атоми за рат“ пре свега у контексту трке у нуклеарном наоружању. У тежњи да ограничи и контролише ову трку настају споразуми о спречавању ширења (НПТ). Даљи развој ситуације и ширење нуклеарних сила са пет на седам (Индија након нуклеарне пробе под називом „Насмејани Буда“ 1974. године, и Пакистан 1998. године), као и развој хемијског и биолошког наоружања током ирачко-иранског рата или чак коришћења у рату са Курдима 1988. године само је учврстило позиције значајног броја држава да су неопходни снажнији режими контроле тестирања или спречавања ширења оружја за масовно уништење, али и свих компоненти које се могу користити у њиховој производњи⁸⁷².

За Европску унију је успостављање делотворног система контроле извоза робе двоструке намене од велике важности из најмање два разлога. Најпре да на тржишту од готово пола милијарде потрошача обезбеди једнаке услове за све легалне субјекте производње и промета. Други битан разлог се односи на већ поменуто спречавање

⁸⁷⁰ http://www.eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/arms-export-control/index_en.htm

⁸⁷¹ https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2013/06/2015-12-22-module-3-Reporting_Rev1_.pdf

⁸⁷² Презентација током експланаторног скрининга. Аутор: Stephane Chardon, EC, DG Trade F1

ширења ОМВ. Прописима ЕУ се регулише извоз, пренос, посредовање и транзит робе двоструке намене. Кључни пропис⁸⁷³ у овом сегменту је донет маја 2009 године како би се регулисала поменута питања. Регулатива полази од дефиниције робе двоструке намене⁸⁷⁴ утврђујући да се ради о предметима, укључујући софтвере и технологију, која може бити употребљавана, како у цивилне тако и у војне сврхе. Ови предмети могу укључити и било коју неексплозивну нараву која се може користити у производњи нуклеарног наоружања или других нуклеарних експлозивних средстава. Да ви се роба двоструке намене извозила у државе које нису чланице ЕУ неопходно је издавање извозне дозволе. Анексом I уз Регулативу су наведени производи за које је неопходна дозвола приликом извоза. Као додатак томе дозвола се мора тражити и случају када надлежне институције у држави у којој је извозник регистрован указују да се роба која се намерава извести може довести у везу са АБХ средствима или наоружањем односно пројектиlima који могу носити или интегрисати таква средства или наоружање. Извозник такође мора прибавити дозволу и онда када те робе нема у Анексу I али се њено коришћење планира у војне сврхе или у држави која је под ембаргом⁸⁷⁵ на увоз наоружања. У члану 4 став два се наводи да се такав ембарго може установити одлукама Уједињених нација, ЕУ или ОЕБС. Дозвола за извоз је неопходна и када се производ двоструке намене планира за коришћење као саставни део опреме или војног средства које је из ЕУ извезено без дозволе или уз прекршај исте⁸⁷⁶.

Регулативом 428/2009 се захтева дозвола и за обављање брокерских услуга приликом промета робе која је наведена у Анексу I, односно уколико се планира коришћење средстава која се извозе за производњу ОМУ или средстава њихове испоруке. Обавеза је брокера у таквим случајевима да информише надлежне институције. Домаћим прописима се може проширити контрола брокерских услуга у односу на систем контроле који је успостављен Регулативом 428⁸⁷⁷. Поред извоза робе двоструке намене и обављања брокерских услуга надлежне институције

⁸⁷³ Вид. Регулатива Савета (ЕЗ) бр [428/2009](#)

⁸⁷⁴ Члан 2 став један исте Регулативе

⁸⁷⁵ Члан 4 став 2 исте Регулативе

⁸⁷⁶ Члан 4 став 3 исте Регулативе

⁸⁷⁷ Члан 5 став 3 исте Регулативе

контролишу транзит робе двоструке намене. Такође свака држава чланица може захтевати издавања извозне дозволе и за робу која није наведена у Анексу I уколико оцени да је то неопходно из разлога јавне безбедности или питања људских права. О томе наравно мора обавестити Комисију⁸⁷⁸.

Регулатива прописује да је за издавање дозвола задужена надлежна институција у држави у којој је извозник регистрован. Исто важи и за компаније које обављају брокерске услуге. Да би заштитила „битне безбедносне интересе“⁸⁷⁹ једна држава чланица може захтевати од друге државе чланице да не изда дозволу. Такав захтев није обавезујућег карактера, а државе у питању имају обавезу једино да уђу у процес консултација који може трајати до 10 радних дана. Ма каква одлука државе из које се роба извози била, постоји обавеза нотификације Комисији о току консултација и достављеном захтеву друге државе чланице. Такође пре издавања било које дозволе држава која дозволу издаје мора проверити да ли је исти поступак вођен у некој другој држави чланици. Зато како сами извозници тако и брокери морају да имају јасан и детаљан историјат пословања.

Важно је навести да поред Анекса I постоји и Анекс II у којим је наведен списак робе за које се дозволе издају на нивоу ЕУ. Обавеза је држава која се усклађује са овим режимом да из својих прописа и листа робе двоструке намене искључи све производе који су обухваћени овим Анексом. Анексом IV се утврђује роба за коју се захтева издавање дозволе приликом трговине унутар саме ЕУ. Државе чланице су у могућности да примењују додатне контролне механизме за производе наведене у овом анексу⁸⁸⁰.

Оно што је нарочито важно истаћи и важи за све типове облике контроле наоружања јесте да се ради о некада комунитарној, а сада политици ЕУ. Ради се о заједничкој трговинској политици, а сви облици извоза наоружања макар им циљ био примарно безбедносни утуживи су пред Судом ЕУ, што је био два пута био случај током деведесетих година прошлог века, када је овакав карактер ове политике и потврђен. Данас је опсег комунарних/ЕУ мера проширен и на санкције тј

⁸⁷⁸ Члан 8 исте Регулативе

⁸⁷⁹ Члан 11 став 4 исте Регулативе

⁸⁸⁰ Члан 22

рестриктивне мере које се тичу извоза наоружања, а по карактеру представљају спољнополитичку меру⁸⁸¹.

3.2.5. Извоз војне технологије и опреме (Заједничка позиција Савета 2008/944/CFSP којом се дефинишу заједничка правила у контроли извоза војне технологије и опреме)

Извоз наоружања и војне опреме је до 2008 године био утемељен у Правилнику о извозу наоружања. Овај пропис је усвојен 1998. године Једна од основних функција правилника је била да се хармонизује законодавство држава чланица, у чему је остварен значајан успех. Значај овог прописа налази се и у чињеници да је значајан број трећих држава ускладио прописе са основним постулатима наведеним у њему. Међу државама која је ускладила своје законодавство са Правилником о извозу наоружања је и Србија. Правилником је још тада предвиђено осам критеријума за извоз конвенционалног наоружања. Установљени су инструменти нотификације и механизам консултација у случају одбијања захтева. Процедура је јавна и транспарентна будући да се објављује у годишњим извештајима ЕУ о извозу наоружања. У десет до 2008. године објављених извештаја Савет је сваке године оцењивао примену Правилника.

Након пуних десет година Правилник је замењен Заједничком позицијом Савета 2008/944. Тежило се унапређењу инструмената у систему контроле наоружања. Неколико је новина. Наиме контрола је проширена и на област брокерских услуга, питања транзита и трансакција, као и трансфера технологије. Ојачана је и процедура усклађивања прописа држава чланица са овом заједничком позицијом. Задржано је осам критеријума које је неопходно испунити у процесу издавања извозне дозволе⁸⁸². Међу најзначајнијим и политички релевантним критеријума истичу се: поштовање међународних обавеза што се у првом реду односи на санкције УН и/или ЕУ; унутрашња ситуација у држави крајње дестинације; оцена понашања државе крајње дестинације пре свега у погледу њене позиције и

⁸⁸¹ Презентација током експланаторног скрининга. Аутор: *Stephane Chardon, EC, DG Trade F1*

⁸⁸² Вид. Члан 1 Заједничке позиције 2008/988/ЗСБП

односа према тероризму; Постојање ризика да би наоружање могло да буде реекспортирано под нежељеним условима.

Наставило се са редовним извештавањем⁸⁸³, у око 20 извештајних периода. Треба истаћи да је још уз некадашњи Правилник о извозу наоружања усвојена најпре Декларација а 2010. године и Заједничка листа војне опреме у ЕУ. Заједничка позиција наглашава да ова листа представља важан референтан документ⁸⁸⁴ еквивалентним листама војне опреме и технологије држава чланица, али не и потпуну замену за ове листе. Веома важно је нагласити да Заједничка листа војне опреме ЕУ представља и референтан документ у тумачењу сваког ембарга на извоз наоружања. Такође, заједничка позиција се допуњује водичем у примени ове позиције и служи као основ и помагало у раду чиновницима који раде на издавању дозвола. Једна од важних обавеза држава чланица које проистичу из заједничке позиције и јесте и обавеза објављивања реализованог извоза у свакој години. Иако усклађена са Заједничком листом војне опреме ЕУ, Србија није приступила Заједничкој позицији 2008/944/ЗСБП. Спољнополитичко, па и правно тумачење Заједничке позиције је да је она саставни дело рестриктивних мера ЕУ према трећим државама, те да Србија није у уставној позицији да се придружује рестриктивним мерама организације чији није члан. Другачија је ситуација са рестриктивним мерама УН.

3.2.6. Спречавање ширења оружја за масовно уништење

Активизам ЕУ је веома присутан и у области спречавања ширења оружја за масовно уништење. Опасност ширења оружја за масовно уништење препозната је и у Европској стратегији безбедности као један од кључних изазова и претњи са којима се суочава ЕУ. Овим је и безбедносни значај држава које граниче са ЕУ већи, нарочито када се има у виду да територија ових држава може бити искоришћена као транзитна или уколико је познато да та држава располаже нуклеарним материјалом.

Европски савет је 12. Децембра 2003. године усвојио Стратегију ЕУ против ширења оружја за масовно уништење (Стратегија). Основни циљ постављен

⁸⁸³ Вид члан 8 Заједничке позиције 2008/988/ЗСБП

⁸⁸⁴ Члан 12 Заједничке позиције 2008/988/ЗСБП

Стратегијом је да се превентивно и активно делује у спречавању програма који имају за циљ развој, ширење и испоруку ОМУ. Нарочито је неопходно адресирати опасност да терористичке групе и одређене државе дођу у посед овог оружја. Истовремено неопходно је нагласити значај целокупног и свеобухватног приступа борби против нелегалног ширења свих врста наоружања. Јединствен оквир не укључује само Стратегију већ читав сплет повезаних мера у домену контроле наоружања и извоза робе двоструке намене, борбе против нелегалне трговине лаким и стрељачким наоружањем, или биолошким и хемијским наоружањем. Истовремено свеобухватни оквир за борбу против поменутих видова наоружања подразумева мултилатерализам у приступу. Овим се обједињује заједнички међународни правни оквир садржан у бројним конвенцијама, али и садејство већег броја држава и међународних организација.

У погледу борбе против ширења ОМУ мултилатерализам обухвата пре свега три кључна елемента⁸⁸⁵:

- ЕУ правни оквир почива на међународноправном оквиру заснованом на тзв. *BTWC*, *CTBT*, *NPT*, *CWC* конвенцијама⁸⁸⁶ те споразумима под окриљем Међународне агенције за атомску енергију,
- Промоцији регионалне и подрегионалне контроле наоружања и процеса разоружања. Овај елемент је од нарочитог значаја за регион јужног Медитерана.
- Блиска сарадња са партнерима и то, САД, Русијом, Јапаном и Канадом

Имплементација Стратегије се заснива на акционом плану који је предмет редовних измена и допуна и садржи четири основне групе приоритета:

- Одлучна акција против субјеката који шире ОМУ⁸⁸⁷:
 - Даље јачање правног оквира и верификационих механизма,

⁸⁸⁵ Стратегија ЕУ против ширења ОМУ, стр.6,
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>

⁸⁸⁶ the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), the Chemical Weapons Convention (CWC), the Biological and Toxin Weapons Convention ([BTWC](#)), the International Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation and the Commission nuclear Test Ban Treaty organisation (CTBT)

⁸⁸⁷ Стратегија ЕУ против ширења ОМУ, стр.9,
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>

- Јачање улоге СБ УН,
- Јачање система контроле извоза,
- Унапређење система сигурности и третмана осетљивих материјала са становишта АБХ заштите,
- Предузимање одлучних мера у идентификацији, контроли и прекидању ланца илегалне трговине.
- Стабилно међународно и регионално окружење⁸⁸⁸:
 - Учвршћивање програма сарадње са осталим државама у домену претходно наведених мера (нарочито Русијом),
 - Стратегија ЕУ против ширења ОМУ треба да буде саставни део осталих јавних политика ЕУ.
- Сарадња са САД и другим партнерима
- Развој неопходних структура унутар ЕУ⁸⁸⁹

Три године након доношења Стратегије Савет је усвојио документ под називом Концепт надзора и унапређења конзистентне примене Стратегије ЕУ против ширења ОМУ. У документу се прецизирају и реактуелизују наведена четири циља у примени Стратегије⁸⁹⁰.

Баш као што је и наведено у другом циљу све јавне политике ЕУ треба да имају у виду елементе Стратегије ЕУ против ОМУ, тако и у оквирима политике проширења, односно приликом закључивања Споразума о придруживању трећих држава саставни део преговарачке позиције ЕУ било спречавање ширења ОМУ. Споразум о стабилизацији и придруживању са Републиком Србијом тако садржи у члану 3 обавезу спречавања ширења ОМУ⁸⁹¹. Овај члан сматра се битним елементом споразума (*essential element clause*) који се услед евентуалног непоштовања може узети за разлог суспензије или раскида уговорног односа.

Србија је приступила најзначајнијим конвенцијама у домену борбе против ширења ОМУ и чланица је највећег броја иницијатива и организација које третирају

⁸⁸⁸ Ибид. стр. 12

⁸⁸⁹ Ибид. стр. 13

⁸⁹⁰ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st16/st16694.en06.pdf>

⁸⁹¹ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

питања атомског, хемијског и биолошког наоружања. Република Србија је 16. новембра 2006. године приступила Иницијативи за борбу против пролиферације оружја за масовно уништење. Од 30. Априла 2013. године учесница је Групе нуклеарних снабдевача. Србија усклађује своју листу НВО и робе двоструке опреме за одговарајућом Листом војне опреме ЕУ. Интегрални део листе ЕУ је листа која је саставни део међународног контролног режима поменуте Групе нуклеарних снабдевача. Пун смисао усклађивања ће имати од тренутка када Србија у потпуности буде учествовала у преосталим кључним међународних контролних режима. Ради се о: Васенарском споразуму (Wassenaar Arrangement), Режиму контроле технологије пројектила⁸⁹² (Missile Technology Control Regime-MTCR), Аустралијској групи (The Australia Group-AG), и Зингер комитету (Zinnger Committee).

Забрана нуклеарних проба и тестирања

ЕУ у значајном обиму подржава рад Организације договора о забрани нуклеарних проба (СТВТО). Претходно је 1996. године основан комитет у складу са Конвенцијом о забрани нуклеарних истраживања (СТВТ) задужен за примену конвенције. Велики број држава је приступио конвенцији али не и неке од држава чијеступање би свакако великој мери допринело елиминацији овог проблема. Реч је САД, Кини (није ратификовала), Индији, Пакистану, Ирану (потписали 1996. године, али нису ратификовали), Ираку, Северној Кореји и Саудијској Арабији. Највећи проблем у раду ове организације у настанку је што 44 кључне државе које располажу нуклеарним материјалом још увек нису ратификовале конвенцију, што је иначе услов за њено ступање на снагу. Како би подржала активности у што скоријој примени Конвенције ЕУ је јуна 2007. године донела заједничку акцију 2007/468/CFSP. Унија у Стратегији против ОМУ као један од приоритета истиче ступање на снагу СТВТ и функционисање верификационог система уз ову конвенцију. У немогућности да подржава рад организације ЕУ подржава два пројекта тзв. припремног комитета СТВТО, и то развој капацитета за надзор и верификацији, као и подршку

⁸⁹² Црна Гора и Србија су 2004. године једнострано прихватиле да спроводе мере предвиђене овим режимом

интегрисаним вежбама на терену у оквиру инспекцијског механизма. За ове пројекте је издвојено 1,67 милиона евра.

3.2.7. Нуклеарно, хемијско, биолошка заштита

Основни циљ деловања ЕУ у области атомске, хемијске и биолошке безбедности је превенција, рано откривање и припрема одговора на потенцијалне АБХ претње. Основни извори ризика и претњи с терористичке групе које могу доћи у посед нуклеарног, хемијског или биолошког оружја. Иако је надлежност за одговоре на АБХ претње претежно на државама чланицама Унија је доносила мере подршке националним мерама. Ове мере чине Механизам Заједнице за цивилну заштиту и Договор о координацији кризом. Уз то Комитет за безбедност здравља и Европски центар за превенцију и контролу обољења представљају допунску подршку у третирању ризика опасних по здравље. Иначе, на нивоу ЕУ иницијатива је потекла од Европског савета у Генту. Један од првих програма који су подржавали борбу против АБХ терористичких напада је био Програм солидарности који је успешно инкорпориран у Стратегију и акциони план за борбу против тероризма која је усвојена 2005. године. На међународном плану инструменти које користи ЕУ су Стратегија против ширења ОМУ, Инструмент за стабилност⁸⁹³ и финансијски инструмент ИПА.

На нивоу ЕУ постоји и Акциони план за борбу против АБХ напада. Циљ плана је био да се минимализује претња или причињена штета таквим нападима. Према плану је предвиђено да се делује у три основне области⁸⁹⁴:

- Превенција, којом се тежи идентификацији високоризичних материјала и поставља питања њиховог третмана
- Откривање, подразумева унапређење система за откривање опасних материја. Такви системи идеално, такође представљају допуну системима које поседују државе чланице,

⁸⁹³ Regulation (EC) No 1717/2006 of the Parliament and of the Council of 12 November 2006 establishing an Instrument for Stability

⁸⁹⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/jl0030_en.htm

- Припремљеност и одговор, подразумевају читав сплет мера од планирања кризне ситуације, протока информација, контрамера до вођења кривичног поступка.

Хемијско наоружање

Интегрална борба против ширења оружја за масовно уништење је незамислива без предузима адекватних мера у борби против хемијског наоружања. На правним основама Стратегије ЕУ против ширења ОМУ Савет ЕУ је у марту 2007. године донео Заједничку акцију 2007/185/CFSP о подршци активностима Организације за забрану хемијског наоружања (*OPCW*). Треба истаћи да ЕУ подржава активности ове организације које она предузима у спречавању ширења ОМУ, а на основу Стратегије коју је ЕУ донела. Заједничка акција има четири основна циља који се претежно односе на спровођење Конвенције о хемијском наоружању и подржава седам пројектних активности *OPCW*.

Циљеви заједничке акције тако обухватају⁸⁹⁵:

- Промоција универзалног значаја Конвенције о хемијском наоружању,
- Подршка потпуној имплементацији Конвенције од стране свих држава,
- Сарадња на плану хемијских активности које прате примену Конвенције,
- Подршка стварању оквира за сарадњу хемијске индустрије, *OPCW* и надлежних институција држава чланица

Сврха доношења Заједничке акције је у идентификацији пројеката *OPCW* које би ЕУ подржала. Ови пројекти у највећој мери подржавају активности јачања капацитета држава чланица, потом формирање база података о хемикалијама које су наведене у Конвенцији, подстицање међународне сарадње у примени Конвенцији и сл⁸⁹⁶. Илустрације ради, средства која је ЕУ алоцирала као подршку овим пројектима под окриљем *OPCW* за период од годину и по дана износе 1,7 милиона евра.

⁸⁹⁵ Члан 1 став 2, Council Joint Action 2007/185/CFSP

⁸⁹⁶ Детаљније у Анексу уз исту Заједничку акцију

Биолошко и токсично наоружање

Као збирни и оквирни документ Стратегија ЕУ против ОМУ третира и проблем биолошког и токсичног наоружања. Савет ЕУ је 27. фебруара 2006. године донео Заједничку акцију која за циљ има подршку активностима у примени Конвенције о биолошком и токсичном наоружању (BTWC). Заједничка акција је веома сличног садржаја Акцији која подржава примену Конвенције о хемијском наоружању. За реализацију пројеката подршке примени конвенције алоцирано је 867 хиљада евра.

Конвенција о биолошком и токсичном наоружању је на снази од 1975. године⁸⁹⁷. Предмет регулисања је забрана развоја, производње, складиштења, набавке или задржавања микробних и других биолошких агенаса који нису одобрени за мирнодопску употребу. Највећи број чланица УН је ратификовао конвенцију. Овим су државе преузеле бројне обавезе које се односе на уништавање микробних и биолошких материја које се не могу користити у мирнодопске сврхе, забране подстицања на производњу у другим државама, механизме примене, али и превенције производње и промета ових средстава, као и сваку врсту размене информација, опреме и технологије која се може користити за производњу биолошког и токсичног наоружања.

ЕУ је усвојила и Акциони план који предвиђа оживљавање Мера изградње поверења као механизма који предвиђа размену информација садржаних у годишњем извештају. Акциони план представља допуну Заједничке акције и подржава даље јачање мера Генералног секретара УН у истрагама поводом оптужби за употребу биолошког и токсичног оружја. Овај механизам је у тренутку доношења Акционог плана био старији од 15 година⁸⁹⁸.

3.2.8. Лако и стрељачко наоружање

Борба против нелегалног прикупљања и кријумчарења лаког и стрељачког наоружања представља још један у низу одговора на претње и изазове који су

⁸⁹⁷ <http://www.opbw.org/>

⁸⁹⁸ Акциони план:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_057/c_05720060309en00010002.pdf, стр 1

препознати у Европској стратегији безбедности. Готово да не постоји претња идентификована у овој стратегији а да није у директној или индиректној вези са питањем илегалне трговине лаким и стрељачким наоружањем. То је разлог што је Савет ЕУ 13. јануара 2006. године усвојио Стратегију за борбу против нелегалног прикупљања и кријумчарења лаког и стрељачког наоружања (SALW Стратегија).

У Стратегији се износе процене да је лако и стрељачко наоружање (SALW) одговорно за готово пола милиона смртних случајева годишње, а да је од тог броја 300 хиљада страда у оружаним сукобима⁸⁹⁹. У 47 од 49 оружаних сукоба SALW је било коришћено као кључно наоружање. Значајан део овог наоружања представља остатак залиха које су стваране у време Хладног рата. Регион који је у највећој мери погођен овим проблемом је регион субсахарске Африке где у посед овог наоружања долазе наоружане групе парамилитарних снага у којима не влада дисциплина и где не постоји војна организација.

ЕУ у трагању за одговором на претње које настају услед кријумчарења и складиштења SALW прибегава мултилатералним решењима. Тежња ЕУ је да не долази до преклапања активности и напора, већ да се искористи постојећи мултилатерални оквир УН. У тежњи да допринесе овим напорима донета је Заједничка акција 2002/589/ЗСБП⁹⁰⁰ која идентификује три основна циља:

- Борба против прикупљања и ширења стрељачког наоружања
- Смањивање залиха које поседују државе на ниво који одговара садашњим безбедносним проценама у тим државама
- Помоћ у решавању проблема изазваних прекомерним залихама SALW

Сваке године државе чланице ЕУ имају обавезу да извештавају о спровођењу ових циљева. Заједничка акција 2002/589/ЗСБП нема само значај за државе чланице ЕУ већ има много шири политички значај и самим тим већи географски обухват. Читањем

⁸⁹⁹ EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their Ammunition, стр. 3, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05319.en06.pdf>

⁹⁰⁰ COUNCIL JOINT ACTION on the European Union's contribution to combating the destabilising accumulation and spread of small arms and light weapons and repealing Joint Action 1999/34/CFSP, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=L:2002:191:0001:0004:EN:PDF>

другог и трећег циља јасно је да се ови циљеви односе на све државе које су на директан или индиректан начин биле укључене у Хладни рад или су стратегију одбране земље базирале на одвраћању и принципима тоталне одбране. Међу таквим државама су и државе бившег источног блока и бивше Југославије.

Средства која ЕУ користи и која су предвиђена SALW Стратегијом могу се груписати у шест основних целина.

- На међународном плану ЕУ даје приоритет Акционом програму УН за трагање и обележавање SALW и ратификацији Протокола против нелегалне производње и кријумчарења ватреног оружја. ЕУ ће тежити да убеди извозне земље да се придржавају ригорознијих и рестриктивнијих мера контроле промета НВО,
- Други ниво међународних мера треба да стреми јачању и надгледању спровођења међународних рестриктивних мера. У том смислу је неопходно ојачати граничне контроле, унапредити обуку и набавку савремене опреме. Деловање ЕУ је усмерено на државе субсахарске Африке и некадашње источне Европе,
- На регионалном плану ЕУ подржава регионалне иницијативе и организације које делују у два поменуто региона. У субсахарској Африци се радо о Ековасу, Конвенцији из Најробија и Протоколу Јужноафричке развојне заједнице. Веома значајно место у борби против SALW има ОЕБС,
- У оквиру политичког дијалога који се води на основу споразума о придруживању биће посвећена значајна сарадња пре свега са државама које су извозници или које још увек поседују залихе из доба Хладног рата,
- У оквирима саме ЕУ биће коришћени постојећи инструменти Европола, Евроцарине и Еуроцаста. Уз то предвиђено је покретање или интензивирање практичних мера попут стварања националних и регионалних регистара, редовне размене информација, финансирање DDR⁹⁰¹ пројеката, као и пројеката подизања свести о проблему акумулације и кријумчарења лаког и стрељачког наоружања,

⁹⁰¹ disarmament, demobilisation and reintegration

- Неопходно је константно јачање капацитета служби Комисије и Европске службе за спољне послове.

Резултати које Србија бележи у овој области видљиви су из одговора на упитник који је достављен Комисији, као и са билатералног скрининга у Бриселу октобра 2014. године. У одговорима се даје оцена да се Србија придржава Стратегије ЕУ за борбу против незаконитог нагомилавања и трговине стрељачким и лаким оружјем и муницијом у делу који је примењив на њу, поштујући начела строге контроле над производњом и прометом оружја. Такође се предузимају мере на контроли вишка залиха, тако да је у периоду од 2005-2010. године уништено 78.826 комада оружја у поседу државе. Национална стратегија о ЛСН (лаком и стрељачком наоружању) Влада Србије је усвојила у мају 2010. године. Србија је учинила још један корак у спровођењу Стратегије контроле лаког и стрељачког наоружања. Наредне, 2011. године формиран је национални координациони механизам за контролу лаког и стрељачког оружја. Реч је о Савету за стрељачко и лако оружје који представља повремено радно тело које образује Влада, а чине га представници надлежних државних органа који поседују стручна знања из ове области. Акциони план уз Националну стратегију је донет током 2013. године.

Општа оцена је да је Србија активна уз помоћ међународних партнера у уништавању вишкова лаког и стрељачког наоружања. Највећи број свих активности се одвија под окриљем ОЕБС и до сада значајну испољену подршку САД.

3.2.9. Међусекторска питања (јавне набавке у области одбране, заштита података)

Питања одбране нису искључиво предмет поглавља 31. Због чињенице да одбрана има своје трговинске и социјалне импликације, неколико је јавних политика везаних за унутрашње тржиште у којима правила која се доносе имају директне или индиректне консеквенце по одбрану. Ради се пре свега о извозу, трансферима унутар

Уније, државној помоћи и контроли спајања, као и јавним набавкама⁹⁰², те питањима једнаког третмана (*equal treatment*). За све области је карактеристично да имају обележја наднационалности и да могу бити фактор и потенцијал за продубљење интеграције по неофункционалистичком моделу. Искључити оружане снаге или индустрију одбране из наведених области из разлога националне безбедности и чињенице да је одбрана у ужем смислу предмет међувладине сарадње значило би да би значајан део „радне снаге“, као и значајан део унутрашњег тржишта одсечен. То би значило губитак значајне вредности која се произведе на унутрашњем тржишту ЕУ, баш као што би значило да су запослени у сектору одбране изузети од општих правила унутрашњег тржишта која се односе на радна права и спречавање дискриминације.

Ипак, изузећа од поменутих општих правила унутрашњег тржишта постоје и могу се једним делом односити на одбрану, али се њима не сме ограничавати економска активност. Таква изузећа се односе на разлоге јавне безбедности и морају бити ограничена у обиму, пропорционалности и опсегу питања на које се односе. Право на изузеће разлозима јавне безбедности могуће је наћи у све четири слободе кретања и ради се о члановима⁹⁰³:

- слободе кретања радника у члану 46 и тичу се запошљавања у службама безбедности или војсци,
- члана 36 који забрањује увођење мера квантитативног ограничења кретању робе односи на могућност да се забрани кретање робе опасне по јавну безбедност и безбедност грађана, па чак и екстерну безбедност што је био случај дозвољен изузећа у случају *Richardt*, када је Луксембург ограничио извоз стратешке робе преко своје територије из Француске према Совјетском савезу⁹⁰⁴.
- члану 59 који се односи на ограничење слободе пружања услуга и права на оснивање такође разлозима јавне безбедности баш као и члан 65 који дозвољава да изузеће од слободе кретања капитала под истим разлозима. У

⁹⁰² Martin Trybus, *European Union Law And Defence Integration*, Modern studies in European law, Hart Publishing, 2005, стр. 123

⁹⁰³ ибид. стр 127-131

⁹⁰⁴ ибид стр. 138

погледу последњег, занимљив је случај *Albore* којим је укинута одлука Италијанских власти да се забрани куповина земљишта лицима која нису италијански држављани без претходне дозволе локалне самоуправе из разлога безбедности. Забрана се односила на сва мала острва у Италији.

Изузећа постоје и у члановима 346 и 347 и односе се на питања националне безбедности. Настанак овог члана, његова специјализација и правац који ЕУ заузима у последњим годинама у погледу јавних набавки у области одбране илустративни су за могући правац развоја заједничке одбране, интероперабилности, јачања унутрашњег тржишта и коначно могућности продубљења европске интеграције у области одбране.

Члан 346 Уговора о функционисању ЕУ

1. Одредбе уговора неће онемогућити примену следећег правила:

(а) ниједна држава чланица неће бити у обавези да пружи информације чије обелодањивање сматра супротним битним интересима своје безбедности

(б) било која држава чланица може предузети мере које сматра неопходним за заштиту битних интереса своје безбедности који су повезани са производњом или трговином наоружањем, муницијом и борбеним материјалом; такве мере не смеју негативно утицати на стање конкуренције на унутрашњем тржишту у погледу производа који немају војну намену.

У складу другим ставом члана 346, Савет је направио листу наоружања 1958. године, како би јасно било одређено о којим се производима битним за безбедност државе ради. Листа се није мењала пуне 43 године. Онда је 2001. године је уследило посланичко питање из Европског парламента упућено Савету. Питање је гласило „који производи се појављују на листи од 15. Априла 1958. године на које се примењује члан 296, став 1, тачка б (данас је то члан 346 став 1, тачка б)?“Питање је најавило могућност ширења листе и преваге питања либерализације тржишта у

домену наоружања и војне опреме⁹⁰⁵ у односу на протекционистичке националне оквири. Чак и пре постављеног питања Комисија спремала терен за ширење надлежности односно за либерализацију трговине значајним бројем производа са листе. У марту 1999. године је припремила Комуникацију „Јавне набавке у Европској унији“. Ова комуникација је заправо представљала Зелени папир Комисије који препоручује сет мера које треба донети како би се уредила једна област. Овим зеленим папиром је Комисија све производе са листе поделила у три категорије⁹⁰⁶:

- производи намењени оружаним снагама, али не у борбене сврхе,
- производе намењене оружаним снагама за борбене намене,
- веома осетљива опрема која спада у опсег члана 346, став 1, тачка а.

Став Комисије је био да се трећа категорија производа третира на посебан начин приликом будуће либерализације или да чак никада и не буде либерализован промет ових производа.

Следећи крупан корак биће учињен 2009. године. Том приликом је донета Директива 2009/81/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула о координацији процедуре за доделу одређених материјалних уговора, уговора о снабдевању и уговорима о услугама, тела за уговарање или ентитета у области одбране и безбедности којом се мењају Директиве 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ. Ова директива спада у ред прописа који се односе на област одбране, а нису део поглавља 31.

Јавне набавке у области безбедности и одбране - Директива 2009/81/ЕЗ

Директива регулише набавке наоружања и војне опреме, радова, те услуга у области безбедности и одбране. Основна обавеза која се уводи јесте расписивање тендера на нивоу ЕУ за уговоре чија вредност без урачунатог пореза на додату вредност износи 412 хиљада евра за уговоре снабдевања или пружања услуга и 5,15 милиона евра за

⁹⁰⁵ ибид. стр. 147

⁹⁰⁶ Документ доступан: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/green-papers/com-98-143_en.pdf, стр. 26

уговоре о извођењу радова. Основни разлози због којих се ишло на стварање заједничког оквира за набавке наоружања и војне опреме налазе се у чињенице да европске снаге заједнички делују, да су интероперабилне и да стога набављају сродну опрему, али и чињеници да заједничка борба против тероризма и организованог криминала захтева неопходност заштите података нарочито оне опреме које се жели сачувати од очију криминалаца и терориста.

Директивом се на нивоу ЕУ уводе:

- Фер и транспарентна правила којим се компанијама (из држава чланица) олакшава приступ на тржиште производа из домена безбедности и одбране у другим државама чланицама ЕУ
- Флексибилност институцијама које уговарају набавку да могу да преговарају о свим детаљима и елементима комплексних уговора
- Опцију институцији која уговара набавку да захтева од добављача заштитне мере за себе како би се осигурало да заштићени подаци не доспеју неовлашћено у руке трећих лица
- Сигурност испоруке и извесност снабдевања подразумевају пре свега да ће оружане снаге које набављају одређену опрему на време исту добити нарочито у време кризе или оружаног сукоба

Истовремено овај пропис утврђује и низ изузећа од примене. Прво и основно изузеће полази од члана 34б Лисабонског уговора који се у истом облику појављује и у члану 13 став 1 ове директиве. Наиме када држава процени да би расписивање тендера могло да угрози њене битне безбедносне интересе иста није у обавези да га расписује. Да се не би нашао предметом злоупотреба Европска комисија и Суд ЕУ будно мотре на поље примене овог члана. Чинећи то тежи се раздвајању економског интереса државе од безбедносног. Зато се од онога ко набавља одређену опрему захтева да образложи евентуално постојање битног безбедносног интереса, исти прецизно дефинише, објасни како би то расписивање тендера на нивоу ЕУ угрозило дефинисани интерес и доведе у везу конкретан уговор и безбедносни интерес своје државе. Поред овог, постоји и низ других изузећа попут набавки за потребе

обавештајних активности, програма сарадње две или више чланица ЕУ у области развоја и истраживања НВО, споразума две владе итд⁹⁰⁷.

Значајно поље правног деловања ове директиве односи се на заштиту података, процедуру спровођења набавке, техничке спецификације производа, позиције подизвођача, дефинисање битних квалитативних критеријума селекције и др. Као једно од општих правила у чланом 25 се прописује да ће се у начелу примењивати национална процедура усклађена са сврхом ове директиве. По правилу додељивање уговора се одвија у рестриктивном или преговарачком поступку.

Прелазећи на другу тему, за државу кандидата је битно да поступак усклађивања са овом директивом буде праћен одговарајућим мерама усклађивања на плану заштите података. Наиме, члановима 7 и 22 Директиве 2009/81/ЕЗ предвиђа се да институција која расписује тендер може захтевати од економског оператора безбедносни сертификат, тј усклађеност учесника и његових подизвођача са прописима о заштити података на нивоу ЕУ.

Поред тога пожељно је да компаније које граде капацитет за појављивањима на ЕУ тендерима узму у обзир неке од базичних квалитативних критеријума у избору најбоље понуде. Свакако најбазичнији је онај који се односи на неумешаност у било какве криминалне активности, неопходност финансијске солвентности компаније и слично. Значајно је да постоји траг и традиција пословања дотичне компаније. Неретко се због тога државе опредељују да сачине регистар својих компанија које испуњавају елементарне услове.

Међу квалитативним критеријума могуће је наћи и неке од техничких захтева, попут изјава о усаглашености производа, те одговарајућих атеста и сертификата тела која су акредитована за издавање потврда о квалитету. Поред тога све је већи тренд да роба, услуге и радови који су предмет тендера у свом производном циклусу задовољавају критеријуме заштите животне средине.

Конечно, Директива о набавкама у области одбране је донета у контексту члана 346 Лисабонског уговора (Уговора о функционисању ЕУ). Настављајући о контексту који је као што је већ објашњено, политички и економски, он има и своје

⁹⁰⁷ Видети члан 13 Директиве 2009/81/ЕЗ

правне карактеристике. Те правне карактеристике су настале тумачењем члана 346, став 1 тачка б од стране Суда ЕУ. Суд је по правилу тумачећи овај члан у већој мери инклинирао ставовима у корист унутрашњег тржишта ЕУ наспрот позивању на националне интересе безбедности. Неколико је таквих случајева и једно Интерпретативно тумачење Комисије одређујући за схватање члана 346.

Први међу њима је *Commission v. Spain* када је Суд ограничења која се наводе у члану 346, став 1, тачка б протумачио на најужи могући начин и у корист Заједнице. Наиме, шпански закон је позивајући се на изузећа у овом члану, зарад остварења стратешког плана и ефективности шпанских оружаних снага изузимао извознике наоружања и војне опреме од наплате ПДВ.

“У предметном случају, Шпанија није демонстрирала да су изузеци који су наведени у Закону, неопходни за заштиту кључних безбедносних интереса. Отуда следи да изузеци од наплате ПДВ-а нису неопходни да би се постигао циљ заштите кључни интереса безбедности Шпаније⁹⁰⁸”

Интерпретативно саопштење Комисије иако није обавезујући акт, даје корисна и практична упутства за тумачење контекста и основа за доношење Директиве о јавним набавкама у области одбране. Ово саопштење сублимира судску праксу у примени чланова 346-348 Уговора о функционисању ЕУ и указује на начин деловања Комисије у поступању по овим члановима.

Изузеци се примењују само на врсте наоружања и војне опреме који су наведени на листи из 1958 године (случај *Fiocchi Munizioni*) и када се јасно користе у војне сврхе (случај *Agusta*). Изузеће није аутоматско или безусловно (случај *Spanish Weapons*) већ је потребно посебно изузеће за сваки појединачни случај (случај *Military Exports*). Ситуацију и разлог која оправдава изузеће мора доказати држава чланица у питању (случај *Spanish Weapons and Military Exports*). Донета мера не сме нарушити

⁹⁰⁸ Martin Trybus, *European Union Law And Defence Integration*, Modern studies in European law, Hart Publishing, 2005, стр. 152

конкуренцију на тржишту робе изузев робе са листе наоружања и војне опреме (случај *Military Exports*)⁹⁰⁹.

Још један битан детаљ постоји у оснивачким актима. Тај детаљ битно одређује перспективе дубље интеграције ЕУ у области одбране. До доношења Лисабонског споразума члан када је ЕУ почивала на три стуба било јасно да у тумачењу оснивачких аката први стуб има примат у питањима као што је ЗСБП. Тако је у члану 47 тадашњег Уговора о ЕУ писало да „ништа у Уговору неће угрозити примену Уговора о оснивању Европских заједница“. То се односи и на изузећа из разлога безбедности која су наведена у Уговору о оснивању Европских заједница⁹¹⁰.

У пракси то је значило да сваки покушај да се дефинише заједничка политика одбране може наићи на ограничења у примени која поставља Уговор о оснивању Европских заједница. На пример покушај реализације дефинисаних циљева политике одбране кроз развој заједничких способности на нивоу Уније за питања одбране посредством ЕДА или другим видовима сарадње у развоју НВО или набавкама НВО за потребе Уније, може наићи на ограничења у члану 346 који има примат у односу на члан 42. став 2 Уговора о ЕУ. Подсећања ради члан 42. став 2. предвиђа да заједничка безбедносна и одбрамбена политика треба да укључи прогресивно формирање заједничке политике одбране ЕУ.

Доношењем Лисабонског споразума, брише се подела у сарадњи по областима у три стуба ЕУ, а поменути члан 47, замењен је чланом 40 који у равноправан положај доводи ЗСБП и јавне политике ЕУ дефинисање члановима 3 до 6 УФЕУ.

Члан 40

(екс члан 47 УЕУ)

Примена Заједничке спољне и безбедносне политике неће угрозити примену процедура и обим надлежности институција постављен Уговорима за спровођење надлежности Уније које се односе на чланове од 3 до 6 Уговора о функционисању ЕУ.

⁹⁰⁹ Martin Trybus, *Buying Defence and Security in Europe - The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, 2014, стр. 128

⁹¹⁰ Martin Trybus, *European Union Law And Defence Integration*, Modern studies in European law, Hart Publishing, 2005, стр. 160

Слично, примена политика које се наводе у тим члановима неће угрозити примену процедуре и обим надлежности институција дефинисаних Уговорима за примену Уније у оквиру овог поглавља⁹¹¹.

Ипак, чини се да овим потезом није умањен примат појединих одредби ранијих Уговора о оснивању Европских заједница, а данас Уговора о функционисању ЕУ. Систем је постављен тако да без обзира на широко постављене одредбе које се тичу ЗСБП у погледу могућег дефинисања политике одбране, па чак и заједничке одбране није дефинисан јасан однос ових одредби са питањима јавне сигурности или чланом 346 УФЕУ. У таквим околностима релевантна је пракса Суда ЕУ. Не треба понављати да је Суд признао право државама чланицама на изузећа из домена јавне сигурности и националне безбедности у ужем смислу⁹¹². У таквим околностима тешко је замислити да ЕУ може, чак и уз постојање једногласности у Европском савету која је неопходна за дефинисање заједничке политике одбране, у потпуности преузети надлежност за питања безбедности и њихову пуну примену.

Пример јавних набавки у домену наоружања и војне опреме значајан је из најмање два разлога. Прво, показује да је сарадња у области одбране, када се ради о питањима из домена унутрашњег тржишта поседује одређене одлике неофункционалистичког карактера, али и уз снажне међувладине прерогативе, тачније ограничења која су садржана у могућностима заштите националних интереса и питања безбедности државе. Друго и још значајније, овај пример потврђује основну претпоставку у овом раду, као и посебну хипотезу која је из ње изведена. Основна претпоставка је да савремене међународне организације, посебно оне са преовлађујућим обележјима наднационалности (у конкретном случају ЕУ) имају тенденцију да у области одбране и безбедности комбинују наднационална обележја са међувладиним у покушају да што ефективније искористе структуру организације за остваривање њених циљева и интереса, али без већег преноса надлежности са држава чланица на саму организацију. Из ње изведена посебна хипотеза предвиђа да основни циљеви и интереси интеграције ЕУ у домену одбране и безбедности су да се

⁹¹¹ Ради се о поглављу које регулише питања ЗСБП

⁹¹² О овим питањима је претходно било речи.

(1) обезбеди трајни мир, (2) да се одговори самостално или у сарадњи са другим државама или међународним организацијама на заједничке безбедносне изазове, ризике и претње, (3) потреба за рационализацијом ресурса и остваривање економских интереса у развоју и трансферу војне технологије, наоружања и војне опреме. Поред поменутих циљева и интереса, (4) партикуларни интереси држава чланица могу се сагледати кроз намеру да се учешћем у интеграцији на нивоу ЕУ увећа политичка, војна и економска моћ сваке државе појединачно. Јасно је да пример јавних набавки потврђује други и трећи део посебне хипотезе.

Разлози за регулисање питања јавних набавки у области одбране

Набавка наоружања и војне опреме одувек је била врло осетљива тема са позиција државног суверенитета. Питање одбране и наоружавања питање су од значаја за националне интересе, запосленост, а на крају чак и у модерним временима и политичке тежине коју једна држава може имати у међународним односима. Ствари су почеле делимично да се мењају крајем Хладног рата и почетком деведесетих⁹¹³. Државе чланице ЕУ су увиделе неке од предности које могу уследити као резултат веће интеграције унутрашњег тржишта у области наоружања и војне опреме. Бројне фабрике у сектору безбедности и одбране у приватизоване, а донета је и Директива у области јавних набавки на унутрашњем тржишту.

Разлоге за доношење директиве у области јавних набавки, Мартин Трибус⁹¹⁴ сврстава у три групе:

- Прву групу чине разлози политичке и војне природе,
- Другу, економске, а
- Трећу, разлози технолошке и уговорне природе.

Кључни **политички разлози** проистичу из промене концепта националног суверенитета и преиспитивања аутархичности сваког од националних система

⁹¹³ Martin Trybus, *Buying Defence and Security in Europe - The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, 2014, стр. 39

⁹¹⁴ ибид. стр. 17-60

одбране. С обзиром да су државе у бројним областима унутрашњег тржишта пренеле надлежност на ЕУ, и да појединачне интересе остварују заједнички на нивоу ЕУ питање суверенитета је одавно релативизовано. Карактер одбране и безбедности је значајно измењен, а и данас доживљава модификације. Од примарне потребе да се заштити и одбрани интегритет територије, државе данас делују у много више праваца. Претње нису традиционалне, већ асиметричне, па чак и хибридне. У таквим околностима када су безбедносни изазови ризици и претње транснационалног и прекограничног карактера одбрана и безбедност у случају политичке воље такође могу бити предметом трансфера дела суверенитета, тј дела надлежности које традиционално припадају држави. Ако се питање суверенитета и аутархије сведе на тему јавних набавки основно је питање, да ли је свака држава појединачно способна да произведе и набави довољно за своје безбедносне потребе у ситуацији у којој је измењен концепт безбедности и у којем је релативизован појам националног суверенитета. Томе треба додати, да чак и да теже успостављању националне аутархије или да поседују аутархију у снабдевању наоружањем и војном опремом (што би се могло рећи за Француску и Велику Британију), не би увећавали трошкове одбране на уштрб социјалне, здравствене или образовне политике у времену рестриктивне буџетске политике⁹¹⁵.

Све ово ипак не значи да држава нема потребу да заштити неки од битних интереса политике одбране и националне безбедности уопште. Када је реч о набавкама у области одбране држава ће настојати да обезбеди сигурност у снабдевању и оперативним капацитетима оружаних снага. Такође, у интересу безбедности чланица је и да се осигура размена и располагање тајним подацима и информацијама које су од виталног значаја за безбедност држава. Но, чак и по овим питањима државе не могу остати херметички затворене, јер снабдевање оружаних снага једне државе зависи од издавања извозне дозволе од стране неке друге државе, баш као што се у процесу јавних набавки појављују компаније које нису са матичног тржишта државе у питању због чега им је потребан посебан безбедносни сертификат⁹¹⁶.

⁹¹⁵ ибид. стр. 39-41

⁹¹⁶ ибид. стр. 42 и 43

Величина и снага оружаних снага, као набавке у области одбране зависе пре свега од стратешких перцепција претњи по безбедност и одбрану било које државе, па и ЕУ као међународне организације. Један од разлога због којих ЕУ развија одбрамбени капацитет јесте у перцепцији мање заинтересованости САД за безбедност Европе него што је то био случај током Хладног рата⁹¹⁷. Ако је ово био примарни мотив почетком деведесетих, у великој мери је демантован из два разлога. Први је да је НАТО и даље основни гарант безбедности и одбране у Европи. Други разлог налазимо у чињеници да се ЕУ и државе појединачно суочавају са потребом да предвођењем мисија управљања кризама делују у интересу ЕУ, односно држава чланица појединачно. Управо су све те промене перцепција након Хладног рата утицале на државе да буду политички и војно мотивисаније за сарадњу у питањима јавних набавки, те да их учине јединственим на унутрашњем тржишту ЕУ.

Примарни **економски мотив** интеграције јавних набавки у области одбране јесте бенефит који проистиче из величине тржишта и укупне вредности набавки. Довољно је само за пример узети величину тржишта наоружања и војне опреме за потребе одбране према критеријуму субјекта набавке, када су набављачи министарства одбране. По том критеријуму државе чланице су према подацима Европске одбрамбене агенције за 2010. годину потрошиле 194 милијарде евра на одбрану. Од те количине средстава 86 милијарди евра је било планирано за набавке наоружања, услуга, одржавања, радова и сл.⁹¹⁸. Подаци Комисије указују да је вредност објављених тендера у 2014. години на нивоу целе ЕУ износила 423 милијарде евра. оба податка индикативно указују да је тржиште за јавне набавке у области одбране велико и да је сталном порасту укупна вредност набавки. Забележени раст у односу на 2013. годину је 0,16%⁹¹⁹. Раст вредности набавки збирно у свим државама чланица забележен је у целокупном периоду праћења од 2011-2014. године

Као један од економских мотива види са једне стране потребу држава које су изашле из Хладног рата да уберу економске дивиденде могућношћу да смањују своје војне буџете. Од 2008. године до данас кључан разлог би био у неопходности

⁹¹⁷ ибид. стр. 47

⁹¹⁸ ибид. стр. 18 и 19

⁹¹⁹ Public Procurement Indicators: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm, стр. 1 и 7

смањења јавних издатака за потребе одбране, нарочито земаља еврозоне, посебно оних које су доспеле у кризу јавног дуга. Подаци говоре да и поред свих умањења промет наоружања, али и робе двоструке намене, те робе за цивилну употребу коју производи наменска индустрија захвата велики део трговинске размене у Европи и са светом. Европске компаније одбрамбене индустрије спадају у ред најснажнији након компанија из САД. У 2014. године вредност трговине оних европских компанија које се налазе међу првих двадесет у свету износила је приближно 193 милијарде евра. Међу њима се налази и једна Трансевропска, Ербас која је трговала у вредности од 80 милијарди, као и Британски *BAE Systems*, са 27 милијарди долара оствареног промета⁹²⁰.

Без обзира на чињеницу да постоји директива о јавним набавкама у области одбране, Трибус износи оцене на основу бројних истраживања које показују да економске карактеристике јавних набавки у Европи имају карактеристике⁹²¹:

- Протекционизма,
- Монопсома,
- Монопола,
- Дуплирања капацитета и производње,
- Неефикасности,
- Високих трошкова производње,
- Државне контроле и власништва.

Све то су кључни разлози због којих је неопходна снажна, отворена, ефективна и ефикасна Директива о јавним набавкама у области одбране. Излишно је говорити у којој мери је потребна њена пуна примена. Из свих налаза које је Трибус изнео, проистиче велика сличност са стањем европске интеграције у области одбране у најширем смислу. Све то заједно указује на кључни недостатак за чвршћу

⁹²⁰ The SIPRI Top 100 Arms Producing Companies in 2014:
<http://www.sipri.org/research/armaments/production/recent-trends-in-arms-industry/The%20SIPRI%20Top%20100%202014.pdf>

⁹²¹ Martin Trybus, *Buying Defence and Security in Europe - The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, 2014, стр. 27-39

интеграцију чланица ЕУ. Више пута поновљено, реч је већем степену хармоничности или усклађености стратешких перцепција држава чланица и што је још важније сагласности око циљева који се могу ефективније остваривати са ЕУ нивоа, него са нивоа држава чланица. Велика је вероватноћа да уз бољу поделу рада, прилагођавање реалним потребама унутрашњег, али и националног тржишта државе заједно могу постићи кудикамо боље резултате.

Заштита тајних података

- *Одлука Савета 2013/488/ЕУ од 23. септембра 2013. године о безбедносним правилима за заштиту тајних података*

Још се један важан пропис налази значајним за питања одбране и безбедности, а да није део корпуса прописа у преговарачком поглављу 31. Наиме, најзначајнији пропис ЕУ који регулише третман тајних података и утврђује безбедносна правила њихове заштите на нивоу ЕУ јесте Одлука Савета 2013/488/ЕУ којом је измењена и стављена ван снаге одлука Савета 2011/292/ЕУ. Одлуком се успостављају минимални безбедносни стандарди заштите података. Под тајним подацима подразумевају се сви подаци и материјали означени безбедносном класификацијом ЕУ, чије неовлашћено откривање може да изазове различите степен штете по интересе ЕУ или једне или више држава чланица⁹²². Поред дефиниције предмета регулисања одлуком се утврђују степени класификације тајних података, као и тело, у овом случају Комитет за безбедност⁹²³, који може на свом нивоу доносити мере и смернице за примену Одлуке. За заштиту података на нивоу ЕУ је задужен Генерални секретаријат Савета. Као суштинске мере заштите утврђују се два кључна аспекта безбедности. Први предвиђа одговарајуће мере персоналне безбедности, а други физичке безбедности. Под мерама персоналне безбедности пре свега се има у виду да је приступ подацима дозвољен лицима коју задовољавају принцип „потребно да зна“, имају извршену

⁹²² Члан 2, Одлука Савета 2013/488/ЕУ,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0017:0065:EN:PDF>

⁹²³ реч је о телу које се оснива Одлуком Савета 2011/292/ЕУ и који чине представници националних тела за заштиту података, представник Европске комисије, а председава Генерални секретар Савета

безбедносну проверу и која су брифована о својим одговорностима⁹²⁴. Физичка безбедност подразумева сет мера физичке и техничке заштите ради спречавања неовлашћеног приступа тајним подацима. Поред физичке и персоналне заштите детаљно се уређује руковање тајним подацима почевши од физичког преноса и достављања података до мера комуникационе и информатичке заштите када се ти подаци достављају електронским путем или другим средствима информатичке комуникације. У овом смислу важно је истаћи да су за праћење испуњавања неких од основних предуслова за увођење у систем заштите тајних података ЕУ, Канцеларија за безбедност Генералног секретаријата, Одељење за информациону безбедност, као и Орган за акредитацију безбедности.

Значај овог прописа за питања одбране је вишеструк и не односи се искључиво на мере, поступке и организацију заштите тајних података будући да се та питања регулишу на нивоу Владе. Најдиректнија веза, па самим тим и обавеза Републике Србије да се усклађује са Одлуком наведена је у члану 4 Споразума са ЕУ о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама. У овом члану се наводи да ће „Република Србија предузети одговарајуће мере како би обезбедила да тајни подаци ЕУ буду заштићени у складу са безбедносним правилима Савета Европске уније, која су садржана у Одлуци Савета 2013/488/ЕУ, којом се усвајају безбедносна правила Савета и у складу са даљим смерницама издатим од стране надлежних органа, укључујући команданта операције ЕУ у погледу војне операције ЕУ за управљање кризама или од стране шефа мисије ЕУ у вези са цивилном операцијом ЕУ за управљање кризама⁹²⁵.“ Самим тим неопходан предуслов за ваљано, квалитетно и безбедно учешће Војске Србије у операцијама ЕУ јесте постојање целокупне структуре за заштиту тајних података у складу са Одлуком 2013/488/ЕУ. У случају када не постоји усклађеност припадници Војске које се налазе у зони операције или представљају штабне елементе нису у могућности да располажу истим нивоом информација којима располажу колеге из других континената ЕУ. Зато

⁹²⁴ члан 7, Одлука Савета 2013/488/ЕУ,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0488&from=EN>

⁹²⁵ члан 4 Споразума о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама Европске уније за управљање кризама,

<http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-11-juna-2008.1526.html>

је за Србију до потпуне примене Одлуке 2013/488/EУ размена података регулисана Споразумом о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података, односно сваким конкретним техничким аранжманом у учешћу припадника наше војске у одговарајућој операцији.

Иначе, је према подацима из јула 2014. године максимални могући ниво размене тајних података установљен након мисије ЕУ процене капацитета, оних који су означен са ИНТЕРНО - RESTREINT UE/EU RESTRICTED. У случају операције Аталанта и ЕУТМ Сомалија ПОВЕРЉИВО - CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL, будући да је у ова два случаја Савет ЕУ направио изузетак посебном одлуком Комитета за безбедност од 21. Фебруара 2013. године⁹²⁶.

Не мање важно, нарочито за одбрамбену индустрије Републике Србије јесте стварање процедуралних и техничких предуслова за учешће на тендерима ЕУ. отварањем овог питања у директну везу се доводе Одлука Савета 2013/488/EУ и Директива 2009/81/EЗ. Ради се питањима индустријске безбедности. Индустријска безбедност представља примену мера ради обезбеђења заштите ЕУ тајних података код предузећа са којима ЕУ има уговор или њиховим подизвођачима током предуговорних преговора (нпр поступка јавне набавке) и током трајања поверљивог уговора⁹²⁷. У Србији је неопходно свеобухватно регулисање овог питања и спровођење поступка издавања безбедносног сертификата за предузећа одбрамбене индустрије. Да би се у Србији примениле адекватне мере индустријске безбедности неопходно је усклађивање са Анексом V Одлуке Савета 2013/488/EУ. Овим Анексом пружају се детаљна упутства за примену члана 11 предметне Одлуке. У њему се износе безбедносне одредбе применљиве на индустријске и друге ентитете у поступку јавних набавки или у току спровођења уговора, а у складу са правилима Генералног секретаријата ЕУ. У том смислу посебно су значајни безбедносни елементи поверљивог уговора, због којих Савет у сваком појединачном случају утврђује упутство за безбедносну класификацију података који се дају понуђачима. Понуђачи са друге стране морају да поседују одговарајући безбедносни сертификат

⁹²⁶ Експланаторни скрининг за поглавље 31, одржан 15. јула 2014. године

⁹²⁷ Члан 11, Одлука Савета 2013/488/EУ,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0488&from=EN>

за приступ подацима одређеног степена тајности. По правилу уговори који се додељују у поступку јавних набавки не носе ознаку државна тајна⁹²⁸. Такође, за сваки конкретан уговор доноси се Писмо о безбедносним аспектима. Ова писма су саставни део поверљивог уговора или подуговора. У зависности од теме и предмета набавке припрема се инструкција за безбедност програма/пројекта. Ова инструкција може да садржи додатне безбедносне захтеве и одобрава је национално тело за заштиту података. Вероватно један од најзначајних у овом поступку од већине докумената јесте безбедносни сертификат за постројење. Реч је сертификату који такође издаје национално тело за заштиту података и којим се потврђује да одређени индустријски или други ентитет може да штити ЕУ тајне податке. Анексом V су дефинисање и радње које национално тело за заштиту података треба да предузме како би издало безбедносни сертификат. Сви остали елементи овог значајног анекса односе се на поступке руковања, преноса и транспорта тајних података, као и посета у вези поверљивих уговора.

3.3. Јачање базе одбрамбене индустрије, истраживања и технологије

Сарадња са Европском одбрамбеном агенцијом (ЕДА) у профилисању приоритета у области одбране

Ефикасност заједничке безбедносне и одбрамбене политике не постиже се само применом политике и прописа који се налазе у поглављу 31. Предуслове за успешно јачање капацитета на нивоу Европе у домену безбедносне и одбрамбене политике поставља успешно постављени циљеви индустријске и политике предузетништва. Циљ ЕУ у домену политике одбрамбене индустрије јесте у развоју, иновацијама и јачању конкурентности Европске одбрамбене технолошке и индустријске базе (ЕОТИБ). ЕОТИБ представља суштински предуслов сваког јачања Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Не треба посебно наглашавати да самостално деловање ЗБОП данас у политичком смислу може постојати једино

⁹²⁸ еквивалент на нивоу ЕУ – EU Top Secret

уколико постоји снажна ЕОТИБ. Такође, конкурентна и иновативна наменска у Европи не значи много осим уколико се њена конкурентност и иновативност не може потврдити на глобалном тржишту и у сарадњи са другим индустријама широм света. Могло би се рећи да се у средишту ове политике налази Европска одбрамбена агенција (ЕДА). ЕДА је основана са циљем да се подрже напори држава чланица и Савета у јачању одбрамбених способности нарочито на плану управљања кризама⁹²⁹. Основни задаци ЕДА су поред развоја ЕОТИБ и одбрамбених способности и у промоцији истраживања и развоја у области одбране, промоцији сарадње у домену наоружања.

Извесно је да је примарни задатак ЕДА да допринесе настојањима држава да развијају конкретне способности својих оружаних снага. ЕДА дакле није замена националним напорима, већ представља подршку како би се напори већег броја држава у развоју истих способности војске рационализовали и кретали ка истом циљу. У самом планирању развоја способности, које у потпуности остаје предмет суверене одлуке сваке државе чланице, се може говорити о две врсте приоритета, националним и заједничким. Заједнички приоритети су они који се у оквирима одређеног програма или пројекта развијају са једном или више других држава чланица на нивоу ЕУ.

Иницијални развој способности на нивоу ЕУ је започео усвајањем документа који је познат под називом Дугорочна визија развоја одбрамбених способности⁹³⁰ на нивоу Европе. Документ који је подржао Савет у формату министара одбране 2006. године разматра неопходне способности на нивоу ЕУ за учешће у војним операцијама под окриљем ЗБОП. На основу овог документа Савет је обавезао ЕДА да усвоји План развоја способности⁹³¹ којим се елаборира начин достизања Циљева 2010 из Хелсинкија. Предлог Плана развоја способности је представљен у јулу 2008. године, а у марту 2011 године је ревидиран. Са ревизијом је дефинисано десет кључних приоритета у развоју способности од којих многи кореспондирају приоритетима у развоју способности Војске Србије. Приоритети ЕДА су:

⁹²⁹ Видети COUNCIL JOINT ACTION 2004/551/CFSP, 12 Јул 2004

⁹³⁰ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/91135.pdf

⁹³¹ Вид. <http://www.eda.europa.eu/Strategies/Capabilities/Contents>

- откривање и уклањање импровизованих експлозивних направа
- медицинска подршка
- обавештавање, осматрање и извиђање
- хеликоптери
- сајбер одбрана
- мултинационална логистичка подршка
- ЗБОП размена информација
- стратегијски и тактички менаџмент превозења ваздушним путем
- горива и енергенти

За Србију је важно да сарадњу са ЕДА у оквиру одабраних приоритета искористи како би реализовала циљеве који су идентификовани у средњорочним и дугорочним плановима развоја система одбране. Стога је зарад рационализације капацитета система одбране Србије значајно да три одабрана приоритета у сарадњи са ЕДА развија у сарадњи са чланицама ЕДА. Да би се са сарадњом отпочело неопходно је закључивање административног аранжмана. Србија је на састанку Управног одбора ЕДА који чини 26 министара одбране и којим председава Висока представница за спољну и безбедносну политику позвана да отпочне разговоре о закључивању административног аранжмана. Закључивање овог аранжмана Србија ће бити једина у региону и трећа држава поред Швајцарске и Норвешке у Европи који није чланица а успоставља овакав режим сарадње са Европском одбрамбеном агенцијом. Сарадња на плану развоја способности није једини могући вид сарадње са чланицама ЕДА. У периоду који је пред Србијом и у очекивању отпочињања преговора о приступању неопходно је поред развоја способности војске развијати још три вида сарадње и то:

- У области истраживања и технологија. Документ који пружа основне смернице у погледу циљева и начина њихове реализације је Европска стратегија

истраживања и технологије у области одбране. До сада су опредељена 22 приоритета сарадње⁹³² у домену истраживања и технологија.

- Развоја и набавке НВО. Под окриљем ЕДА припремљено је неколико значајних докумената који се односе на набавке и развој НВО. Реч је о Правилу понашања у поступку набавни НВО, Правилнику најбоље праксе у ланцу снабдевања и Правилима понашања приликом уговарања офсета. са нагласком на јавним набавкама
- Развој Европске одбрамбене технолошке и индустријске базе (ЕОТИБ) као што је већ речено на бази Стратегије развоја ЕОТИБ. Пример две области у којима треба јачати ЕОТИБ јесу Ваздухопловни системи будућности и Сектор развоја муниције

Иако треба имати на уму да ЕДА не финансира пројекте из сопствених извора већ се пројекти финансирају контрибуцијама држава чланица или пак фабрика одбрамбене индустрије, сарадња посредством ЕДА представља најбољи начин да се ресурси који се планирају употребити у свим наведеним областима максимално рационализују и што је важније ефектуирају и доведу до најсавременијих решења.

У свим наведеним областима највећу шансу има Војнотехнички институт у саставу Министарства одбране. Војнотехнички институт поседује капацитете за пројекте и програме у склопу приоритета, истраживање и технологије као и приоритета развоја ЕОТИБ. Ништа мање значајни капацитети ВТИ су и у области испитивања, акредитације и оцене усаглашености. У овом домену још је значајнија улога Техничког опитног центра као институције задужене за испитивање и оцењивање наоружања и војне опреме, испитивање квалитета техничких производа за потребе цивилног тржишта и еталонирање и преглед мерне опреме. Зато је веома је важно да лабораторије Војно-техничког института и Техничког опитног центра стекну и задрже сертификате за успостављене системе квалитета. Ово се нарочито односи на лабораторије које издају сертификате квалитета за робу која има извозни потенцијал на тржишту ЕУ и држава чланица НАТО.

⁹³² Опширније - <http://www.eda.europa.eu/Strategies/ResearchandTechnology/22priorities>

3.4. Допринос мисијама и операцијама ЕУ

Усклађивање националне политике у области одбране не постиже се искључиво на стратегијском или нормативном нивоу. Да би се постигла сагласност националне и ЕУ политике неопходно је усклађивање на оперативном и тактичком нивоу. Само усклађивање на стратегијском нивоу нема нарочит значај уколико се не постигне одговарајуће учешће Србије у ЗБОП на оперативном и тактичком нивоу. Овакво учешће подразумева пре свега учешће у операцијама и мисијама управљања кризом, укључујући и борбене групе ЕУ. Није нетачно рећи да је у великом броју случајева политички бенефит учешћа у мисијама управљања кризом већи од нормативне усклађености.

Правни оквир за учешће цивилних и војних капацитета у мисијама и операцијама ЕУ створен је потписивањем и ступањем на снагу два споразума, Споразума између Републике Србије и Европске уније о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама Европске уније за управљања кризама (Оквирни споразум) и Споразума између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података (Безбедносни споразум). Споразуми су потписани у мају и јуну 2011. године. Уз ова два споразума, правни основ за упућивање припадника Војске Србије представља и Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије. Законом је створен основ у домаћем правном систему за упућивање припадника војске и других снага одбране за учешће у мисијама управљања криза. Вишегодишња пракса учешћа припадника Војске, али и полиције је показала предности и недостатке овог закона. Иако закон пружа основ и за учешће цивила и упућивање цивилних мисија, под термином друге снаге одбране, пожељно је да закон прецизније уреди тип задатака, и усвоји прецизнију терминологију за ову врсту доприноса који Србија може пружити самостално или у сарадњи са неком међународном организацијом или државом. Такође када је реч о војним аспектима учешћа неопходно је закон учинити флексибилнијим за ефикасније ангажовање снага и у краћем року. Закон не познаје терминологију задатака из Петерсберга. У случају да се уведе иста категорија задатака закон ће достићи већи степен

усклађености са прописима и праксом ЕУ у домену управљања кризама. Србији ће омогућити шири спектар у избору задатака у којима може да допринесе специфичним цивилним или војним способностима које поседује. Свакако уз претходно декларисање истих, на начин на који је то учињено са декларисаним снагама Војске Србије у оквиру Партнерства за мир.

Поред правних предуслова који су као што је речено испуњени неопходно је имати на уму да заједничко учешће у мисијама и операцијама ЕУ подразумева интероперабилност са оружаним снагама држава које учествују у операцијама. То за собом повлачи низ мера почевши од оперативне и материјалне стандардизације до захтева који се односе на познавање страних језика. Сви поменути захтеви у великој мери су дефинисани правилима и стандардима који су доминантно дефинисани у оквирима НАТО. Због тога је за Србију од суштинског значаја доследна и правремена реализација партнерских циљева који су дефинисани Процесом планирања и прегледа (ПАРП) у оквиру Партнерства за мир (ПзМ). Истовремено је веома пожељно да се приликом планирања учешћа у мисијама управљања кризом у ЕУ имају у виду капацитети који су већ опредељени за учешће у мултинационалним операцијама, нарочито кроз декларисане јединице и програме попут Концепта оперативне способности који се такође одвија под окриљем ПзМ. Таквим приступом избегава се непотребно дуплирање капацитета.

Република Србија је започела своја прва војна ангажовања учешћем у једној мисији и једној операцији ЕУ. Овом чину је претходио поступак закључивања Оквирног и Безбедносног споразума и њихово ступање на снагу, писмо о намерама којима Србија изражава спремност да учествује у мисијама и операцијама управљања кризама. Писмо је упутио министар одбране Високој представници за спољну и безбедносну политику, као и заменик команданта Здружене оперативне команде командантима операција у којима изражавамо намеру да учествујемо. Након тога је одлуку донео Политички и безбедносни комитет ЕУ у децембру 2011. г. којим се прихвата учешће РС у операцијама ЕУ истичући да се учешће у мисији ЕУТМ са ЈМЕД официром и операцији ЕУНАВФОР Аталанта са мајором речних јединица има сматрати значајним доприносом. Почетком априла и у другој половини овог месеца Србија је упутила своје представнике, најпре у операцију Аталанта, а након тога и

мисију ЕУТМ Уганда. Ово у обиму наизглед скромно ангажовање је најбољи пример како на самом почетку укључивања у операције управљања кризом ЕУ, једна држава може максимализовати политички и професионални бенефит, а по финансијски одрживом моделу⁹³³ с обзиром да се трошкови учешћа смањују услед одлуке Политичког и безбедносног комитета ЕУ о значајном доприносу (*significant contribution model*) поменутих операцијама.

3.4.1. Преглед учешћа Војске Србије у мисијама и операцијама ЕУ (актуелне и завршене мисије)⁹³⁴

Актуелне мисије

ЦЕНТРАЛНОАФРИЧКА РЕПУБЛИКА (EUMAM RCA)

Војна операција Европске уније у Централноафричкој Републици (EUMAM RCA) успостављена је у складу са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација број 2149 од 10. априла 2014. године и одлуком Савета Европске уније (број 2015/78/CFSP од 19. јануара 2015. године).

На основу обавештења Саветника команданта мисије Европске уније у Централноафричкој Републици, од 11. фебруара 2015. године (да ће ангажовање ЕУ у ЦАР бити настављено и након марта 2015. године, успостављањем војне мисије саветодавног карактера), ВС је отпочела су припреме за ангажовање медицинског тима.

Војска Србије је отпочела учешће у EUMAM RCA од 20. јула 2015. године, ангажовањем четворочланог медицинског тима састава један лекар и три медицинска техничара.

Медицински тим обавља задатке здравственог обезбеђења припадника EUMAM RCA и пружање подршке за успостављање безбедног окружења у престоници у Бангију, у амбуланти за основну медицинску заштиту (Role 1).

⁹³³ Вид следећи наслов

⁹³⁴ Вид. <http://www.mnop.mod.gov.rs/>

МАЛИ (EUTM)

Мултинационална операција ЕУ у Републици Мали (EUTM Mali).

Мисија Европске уније за обуку војних и безбедносних снага Малија (EUTM Mali) успостављена је Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација број 2085 (2012) , и одлукама Савета Европске уније (број 2013/34/CFSP од 17. јануара 2013. године и број 2013/87/CFSP од 18. фебруара 2013. године).

Војска Србије је на основу позива ЕУ, отпочела ангажовање у EUTM Mali од 15. децембра 2014. године, ангажовањем трочланог медицинског тима.

СОМАЛИЈА (EUNAVFOR)

Војна операција поморских снага Европске уније у Сомалији (EUNAVFOR Somalia – Operation ATALANTA) успостављена је у децембру 2008. године у складу са резолуцијама Савета безбедности Уједињених нација број 1814, 1816, 1838 и 1846.

Снаге у операцији EUNAVFOR Somalia – Operation ATALANTA ангажоване су на спречавању, превенцији и сузбијању деловања пирата и оружаних пљачки дуж обале Сомалије.

Припадници ВС отпочели су ангажовање у EUNAVFOR Somalia – Operation ATALANTA, обуком два официра речних јединица, на француском броду „Ф 730 Флореал“, од 21.октобра до 23.новембра 2011. године. Ангажовање официра ВС у Оперативној команди мисије у Нортвуду, Велика Британија, отпочело је 25. фебруара 2013. године, а штабног подофицира од 27. маја 2013. године. Ангажована је трећа ротација Аутономног тима за заштиту бродова Светског програма за храну.

СОМАЛИЈА (EUTM)

Мултинационална операција ЕУ (EUTM Somalia) је војна операција Европске уније, успостављена 7. априла 2010. године ради подршке у јачању државних институција Сомалије.

Ова операција реализује се у оквиру свеобухватног ангажовања ЕУ на помоћи сомалијском становништву и стабилизовању државних институција Сомалије.

Операција се реализује кроз обуку снага безбедности Сомалије, у сарадњи са Мисијом Афричке уније у Сомалији (AMISOM).

Војска Србије отпочела је учешће у EUTM Somalia упућивањем официра санитетске специјалности на дужност шефа санитетске службе у мисији, 25. априла 2012. године.

Од 27. априла 2013. године Војска Србије проширила је своје учешће упућивањем санитетског тима, састава један лекар и три медицинска техничара.

Завршене мисије

ЦЕНТРАЛНОАФРИЧКА РЕПУБЛИКА EUFOR RCA

Мултинационална операција ЕУ у Централноафричкој Републици (EUFOR RCA) је војна операција Европске уније, успостављена на основу Резолуције СБ УН 2134 (2014) од 28. јануара 2014. године. EUFOR RCA је остварила пуну оперативну способност 15. јуна 2014. године.

На основу позива ЕУ, Војска Србије почела свој ангажман у EUFOR RCA 23. септембра 2014. године, ангажовањем шесточланог медицинског тима. Мисија је окончана у марту 2015. године.

Јачање капацитета за учешће цивила у мисијама ЕУ (шанса Србије)

У безбедносном спектру мисија данас се све чешће сусрећемо са интегрисаним цивилно-војним мисијама. Често се говори о тзв свеобухватном приступу операцијама. Последица оба феномена је у измењеном карактеру безбедносних изазова са којима се суочавају актуелне мисије подршке миру на терену. Имајући то у виду веома је важно говорити о свим видовима у којима Србија може да допринесе одржавању међународног мира и безбедности. Тако је могуће говорити о доприносу који Србија може да пружи учешћем у мисијама реформе сектора безбедности и

изградње институција у постконфликтном периоду. Овај концепт је доста обухватнији од оног на који смо имали прилике да видимо у досадашњем ангажовању наше војске и полиције и обухвата широк спектар тема и институција у областима као што су:

- систем одбране у ужем смислу речи,
- рад обавештајних агенција,
- полиција,
- као и реформа правосуђа

Без овако постављеног и реформисаног сектора безбедности незамислива је консолидација мира и стабилности. Више од саме реформе сектора безбедности стабилно и безбедно окружење у друштвима која су била обележена конфликтом гради се изнад свега унапређењем квалитета живота грађана у зони међународне мисије. Управо тако постављен циљ захтева укључивање других ресора, јер квалитет живота почива на модерном школству, здравству, средствима комуникације инфраструктури, али и очувању животне средине и свих за живот битних природних ресурса. Србија, има свежа искуства из периода постконфликтног опоравка и изградње институција и зато може да помогне друштвима која кроз сличне проблеме пролазе. Излишно је наглашавати какав међународно-политички значај може имати допринос сваког појединца и наше државе у постизању универзалних вредности и циљева којима сви тежимо. Због тога је неопходно обједињавање напора и организацији понуде Републике Србије за будуће учешће у мировним операцијама за значајном цивилном компонентом.

То ће подразумевати велики број координисаних напора и припреме у самој државној управи. Међу најзначајније треба убројити :

- Координисање напора државне управе у планирању учешћа цивила МНО ,
- Дефинисање стратешко-политичког оквира будућег учешћа,
- Анализу садашњег правног оквира,
- Прилагођавања и измене планских докумената,

- Стварање пула стручњака које Србија може да упути мисије реформе сектора безбедности и изградње институција,
- Јачање центра за обуку цивила који ће учествовати у овим мисијама,
- Дефинисање програма обуке и акредитацију декларисаног центра за обуку.

3.5. Атина механизам

Приликом планирања учешћа важно је имати финансијски аспект на уму. За разлику од цивилних мисија, војне операције ЕУ се финансирају по моделу контрибуција држава које учествују у операцији. Модел који је познат и као *cost lay where they fall* или Атина механизам прецизно уређује обавезе држава чланица контрибутора операције. Свака држава сразмерно свом бруто националном доходу (БНД) тј. БНД формули учествује у финансирању операције. Истовремено када је реч о трећим државама посебном одлуком Политичко-безбедносног комитета се ове државе могу позвати да учествују у операцији при чему уколико је реч о некој од позиција или способности које недостају у конкретној операцији такав њихов допринос се има сматрати значајним доприносом операцији "*significant contribution*". У том случају држава сноси најосновније трошкове који износе до 20 одсто могућих трошкова њеног ангажмана. Реч је о трошковима ове трошкови називају се *Nation Born Costs*.

На другој страни Споразум о оквирима за учешће РС у операцијама управљања кризама је децидан у члану 12 када је реч о финансирању операција. Република Србија ће допринети финансирању заједничких трошкова војне операције у којој је изразила намеру да учествује. Финансијска контрибуција Републике Србије заједничким трошковима израчунаће се по правилу, на основу удела у заједничким трошковима који сразмерно одговара односу БНД Републике Србије према укупном БНД свих држава које дају допринос заједничким трошковима те операције.

Ипак, Европска унија ће, у начелу, изузети Републику Србију од финансијских контрибуција заједничким трошковима одређене војне операције ЕУ за управљање кризом када:

- a) Европска унија одлучи да Република Србија даје значајан допринос “*significant contribution*” средствима и/или капацитетима који су од суштинског значаја за операцију; или
- b) Република Србија има БНД по глави становника који не прелази БНД било које државе чланице Европске уније.

У сваком случају, финансијски аранжман ће се закључити између Администратора предвиђеног Одлуком 2008/975/ЗСБП (о Атина механизму) и надлежних органа Републике Србије. Овај аранжман ће, између осталог, укључити одредбе о:

- a) износу који је у питању;
- b) аранжманима за плаћање финансијске контрибуције;
- c) поступку ревизије.

С обзиром да Војска Србије по први пут учествује у мисијама управљања кризама ЕУ, неопходно је јачање кадровских капацитета финансијских служби за администрирање механизмом Атина. Истовремено с обзиром да је време финансијске кризе, али и чињеницу да значајан допринос операцији максимализује политички бенефит по државу, најоптималније и најпожељније учешће у операцијама ЕУ је на позив Политичко-безбедносног комитета када се учешће у питању сматра значајним доприносом.

4. Закључци и препоруке

На основу представљеног политичког, правног, стратегијског и оперативног оквира спољне, безбедносне и одбрамбене политике издваја се неколико основних препорука и закључака које треба имати у виду приликом припреме преговарачког оквира са ЕУ, његове примени и приступања ЕУ.

1. Преговори. Као једно од општих, али и неписаних правила преговарања у поглављу 31 важи да држава која приступа прихвата све правне тековине ЕУ

најкасније до датума пријема у ЕУ. То значи да пријема у ЕУ треба применити правне тековине из поглавља 31- спољна, безбедносна и одбрамбена политика,

2. Институције ЗСБП. Створити неопходне правне оквире за учешће Србије за учешће у раду институција ЕУ које су наведене у наслову 3 овог поглавља,

3. Глобална стратегија ЕУ.

а) За ЕУ и њене државе чланице од великог значаја је питање ефеката проширења ЕУ сваком новом чланицом. Један од најважнијих ефеката је и питање какве безбедносне перцепције свака нова чланица доноси са собом Европској унији. Стога је за ЕУ најреферентнији документ Републике Србије Стратегија националне безбедности. Другим речима за ЕУ је од суштинског значаја шта Србија види као највеће претње по своју безбедност и како намерава да делује по овим питањима. Тако су питања регионалне безбедности, третман унилатералног проглашења независности тзв Косова, статус нормализације односа Београда и Приштине за ЕУ заправо одговори на питања, шта ће Србија евентуалним чланством у ЕУ донети овој организацији.

б) Треба имати у виду и да је Стратегија националне безбедности Републике Србије усвојена 2009. године, те да осим у домену одбране овај документ није операционализован на нивоу других ресора. Србија треба да прати позиционирање ЕУ према новонасталим околностима и да у том процесу пронађе своје место.

в) Такође у међувремену су се баш као и у контексту ЕУ догодиле бројне промене у ближем или даљем стратегијском окружењу Републике Србије. Треба напоменути да је у погледу неких од највећих изазова и претњи са којима се суочава ЕУ, попут миграција или борбе против тероризма, Србија деловала врло конструктивно и у сарадњи са овом организацијом. То није увек било лако с обзиром да политика ЕУ према питању коначног решења проблема миграција није увек била јединствена.

4. Усклађивање са изјавама и декларацијама ЕУ. На сличан начин као и питања безбедности свака стратегија спољне политике даје основна усмерења и циљеве којима се држава води у међународним односима. Она је не само показатељ који

су друштвени и спољнополитички циљеви важни за државу кандидата, већ и шта то држава доноси у легат будућим чланством у ЕУ. Да ли је ће њеним чланством доношење одлука у домену ЗСБП бити отежано, конструктивно, проактивно или пасивно није од малог значаја за ЕУ и њене државе чланице. Иако није предмет правних тековина ЕУ у ужем смислу (*hard acquis*) спољнополитичко усмерење и усклађивање са ставовима ЕУ има веома висок значај на лествици приоритета у преговорима. Спољна политика будући да је предмет међувладиног приступа, једногласности тј најчешће консензуса у пракси доношења одлука, том чињеницом изискује већи степен усклађености, па и тешкоћа у достизању и вођењу кохерентније политике ЕУ у међународним оквирима. Зато није нетачно рећи да када постоји консензус о одређеним питањима на нивоу ЕУ, те одлуке имају политички значај еквивалентан правном значају *hard acquis*-а. Та чињеница важи и за државе кандидате. Усклађеност са политичким изјавама и декларацијама један је од ретких мерљивих инструмената праћења усклађености спољне политике државе кандидата са ЗСБП. У којој мери ова питања могу бити значајна види се из искуства у односима на релацији Кипар-Турска-Грчка⁹³⁵.

- а) Обавезе Србије у погледу усклађивања са изјавама и декларацијама ЕУ заснивају се на члану 10 ССП и став 26 Преговарачког оквира ЕУ. Парафразирајући ове одредбе Усклађивање са свим ставовима ЕУ се постиже у прогресивно, до чланства у ЕУ и уз консултације о питањима која могу имати значајан утицај на стране. За Србију је без сумње једно од таквих питања, питање сукоба у Украјини. Кроз ово питање се на најбољи начин одсликава сва сложеност преговора у поглављу 31 преговора о приступању Србије Европској унији. Ово питање показује у којој мери су спољнополитичке консултације уговорних страна ССП неопходне, јер ово питање има веома значајан утицај и на Србију као уговорну страну са једне, баш као и на ЕУ њене државе чланице са друге стране. То се нарочито односи на балтичке државе, Пољску и поједине скандинавске земље. До сада нису одржане ни једне званичне консултације изван формата Савета и Одбора за стабилизацију и придруживање.

⁹³⁵ Видети поглавље о односима ЕУ и других међународних организација

Консултације је неопходно одржавати и у редовнијим интервалима када на то укаже једна од уговорних страна. Пожељно је и да се воде на оперативнијем нивоу од политичког.

- b) У преговарачкој позицији Србије је целисходно навести основне принципе којима се Србија води у спољној политици. Још пожељније би било усвајање посебног документа, смерница, доктрине, или евентуално стратегије уколико се покаже да је Србији суштински заиста потребан такав документ.
 - c) Посебно ће бити неопходно узети у разматрање спољнополитичке аспекте Глобалне стратегије ЕУ када иста буде усвојена.
 - d) Неопходно наставити са праћењем ставова које ЕУ заступа у другим међународним организацијама и регионалним иницијативама. У првом реду се ради о ОЕБС, *ОРСВ* и др.
5. Прописи из поглавља 31. Иако усклађена са Заједничком листом војне опреме ЕУ, Србија није приступила Заједничкој позицији 2008/944/ЗСБП. Наше спољнополитичко тумачење Заједничке позиције је да је она саставни дело рестриктивних мера ЕУ према трећим државама. Ова Заједничка позиција представља за ЕУ веома значајан пропис, па је стога неопходно навести рок у којем ће се Србија ускладити са овим прописом. Уколико би усклађивање Србије са овим прописом и свим аспектима његове примене било усклађено са дефинисаним принципима у вођењу спољне политике Србије могуће је покушати са успостављањем ад хок режима усклађивања до чланства у ЕУ уз претходно доношење Закона о рестриктивним мерама⁹³⁶. Спровести анализу прописа са којима још нисмо усклађени са политичког, правног и финансијског аспекта.
6. Прописи из поглавља 31 (контрола наоружања). Пун смисао усклађивања ће имати од тренутка када Србија у потпуности буде учествовала у преосталим међународним контролним режимима. Ради се о: Васенарском споразуму

⁹³⁶ Народна скупштина Републике Србије је 4. фебруара 2016. године усвојила Закон о међународним мерама ограничавања:

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1614-15%20-%20lat.pdf

(*Wassenaar Arrangement*), Режиму контроле технологије пројектила⁹³⁷ (*Missile Technology Control Regime-MTCR*), Аустралијској групи (*The Australia Group-AG*), и Зингер комитету (*Zinnger Committee*)

7. Прописи из поглавља 31. Довршити у току преговора о приступању преостали сет мера примене Стратегије SALW. Неопходно је имати у виду да се у Србији не врши обележавање оружја приликом увоза, на начин прописан УН Протоколом.
8. Прописи из поглавља 31. Стварање предуслова за појављивање представника одбрамбене индустрије Србије на ЕУ тендерима. Наиме, члановима 7 и 22 Директиве 2009/81/ЕЗ предвиђа се да институција која расписује тендер може захтевати од економског оператора безбедносни сертификат, тј усклађеност учесника и његових подизвођача са прописима о заштити података на нивоу ЕУ. Стога је неопходно донети одговарајуће прописе у Републици Србији у домену индустријске безбедности и применити неопходне мере за издавање безбедносних сертификата.
9. Прописи из поглавља 31. Приликом предузимања мера на усклађивању са прописима ЕУ треба имати на уму један ограничавајући фактор за Министарство одбране, будући да је највећи број прописа међуресорног карактера. Тако се испоставља да је у области спољне безбедносне и одбрамбене политике Министарство одбране кључно министарство са становишта примене највећег броја прописа, али најчешће не и формални предлагач мера којима се постиже усклађености. Овим је институционална позиција унутар Владе и могућност да се утиче на тајминг и динамику усклађивања са мерама ЕУ у одређеној мери ограничена. Са друге стране када се има у виду да су последње рунде проширења ЕУ у први план за саму Европску унију ставиле способност примене прописа улога Министарства одбране је од незаобилазног значаја.
10. Планирање, програмирање, буџетирање извршење. За Србију је важно да сарадњу са ЕДА у оквиру одабраних приоритета искористи како би реализовала циљеве који су идентификовани у средњорочним и дугорочним плановима развоја система одбране.

⁹³⁷ Црна Гора и Србија су 2004. године једнострано прихватиле да спроводе мере предвиђене овим режимом

11. Одбрамбена индустрија, истраживање и технологије. У свим наведеним областима велику шансу има Војнотехнички институт у саставу Министарства одбране. Војнотехнички институт поседује капацитете за пројекте и програме у склопу приоритета, истраживање и технологије као и приоритета развоја ЕОТИБ. Ништа мање значајни капацитети ВТИ су и у области испитивања, акредитације и оцене усаглашености. У овом домену још је значајнија улога Техничког опитног центра као институције задужене за испитивање и оцењивање наоружања и војне опреме, испитивање квалитета техничких производа за потребе цивилног тржишта и еталонирање и преглед мерне опреме. Зато је веома важно да лабораторије Војно-техничког института и Техничког опитног центра стекну и задрже сертификате за успостављање и оцену система квалитета. Ово се нарочито односи на лабораторије које издају сертификате квалитета за робу која има извозни потенцијал на тржишту ЕУ и држава чланица НАТО.

12. Учешће у мисијама и операцијама ЕУ. Од суштинског значаја за Србију је доследна и правовремена реализација партнерских циљева који су дефинисани Процесом планирања и прегледа (ПАРП) у оквиру Партнерства за мир (ПзМ).

13. Учешће у мисијама и операцијама ЕУ.

а) Законом о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије је створен основ у домаћем правном систему за упућивање припадника војске и других снага одбране за учешће у мисијама управљања криза. Вишегодишња пракса учешћа припадника Војске, али и полиције је показала предности и недостатке овог закона. Иако закон пружа основ и за учешће цивила и упућивање цивилних мисија, под термином друге снаге одбране, пожељно је да закон прецизније уреди тип задатака, и усвоји прецизнију терминологију за ову врсту доприноса који Србија може пружити самостално или у сарадњи са неком међународном организацијом или државом. Закон не познаје терминологију задатака из Петерсберга. У случају да се уведе иста категорија задатака закон ће достићи већи степен усклађености са прописима и праксом ЕУ у домену управљања кризама. Србији ће омогућити шири спектар у избору

задатака у којима може да допринесе специфичним цивилним или војним способностима које поседује.

- b) Такође када је реч о војним аспектима учешћа неопходно је закон учинити флексибилнијим за ефикасније ангажовање снага у краћем року.
- c) Истовремено је веома пожељно да се приликом планирања учешћа у мисијама управљања кризом у ЕУ имају у виду капацитети који су већ опредељени за учешће у мултинационалним операцијама, нарочито кроз декларисане јединице и програме попут Концепта оперативне способности који се такође одвија под окриљем ПзМ.
- d) Предузимати координисане напора и припреме у Министарству одбране и целој државној управи како би се створио квалитетан оквир за учешће цивила у мултинационалним операцијама. Најзначајније активности на том плану треба да укључе, координисање напора државне управе у планирању учешћа цивила МНО, дефинисање стратешко-политичког оквира будућег учешћа, анализу садашњег правног оквира, стварање пула стручњака које Србија може да упути мисије реформе сектора безбедности и изградње институција, јачање центра за обуку цивила који ће учествовати у овим мисијама, дефинисање програма обуке и акредитацију центра за обуку.
- e) Истовремено с обзиром да је време финансијске кризе, али и чињеницу да значајан допринос операцији максимализује политички бенефит по државу, најоптималније и најпожељније учешће у операцијама ЕУ је на позив Политичко-безбедносног комитета када се учешће у питању сматра значајним доприносом.

Закључак

Потврђује се генерална хипотеза од које се пошло у раду и која почива на становишту да савремене међународне организације, посебно оне са преовлађујућим обележјима наднационалности (у конкретном случају ЕУ) имају тенденцију да у области одбране и безбедности комбинују наднационална обележја са међувладиним у покушају да што ефективније искористе структуру организације за остваривање њених циљева и интереса, али без већег преноса надлежности са држава чланица на саму организацију. Тако су Основни циљеви и интереси интеграције ЕУ у домену одбране и безбедности су да се (1) обезбеди трајни мир међу чланицама ЕУ и ширем простору европске интеграције, (2) да се одговори самостално или у сарадњи са другим државама или међународним организацијама на заједничке безбедносне изазове, ризике и претње, (3) потреба за рационализацијом ресурса и остваривање економских интереса у развоју и трансферу војне технологије, наоружања и војне опреме. Поред поменутих циљева и интереса, (4) партикуларни интереси држава чланица могу се сагледати кроз намеру да се учешћем у интеграцији на нивоу ЕУ увећа политичка, војна и економска моћ сваке државе појединачно.

Емпиријски посматрано пример јавних набавки у домену наоружања и војне опреме, најсвеобухватније и из највећег броја углова потврђује основну хипотезу. Прво, показује да је сарадња у области одбране, када се ради о питањима из домена унутрашњег тржишта поседује одређене одлике неофункционалистичког карактера, али и уз снажне међувладине прерогативе, тачније ограничења која су садржана у могућностима заштите националних интереса и питања безбедности државе. Друго и још значајније, овај пример потврђује основу претпоставку у овом раду, као и посебну хипотезу која је из ње изведена. Ако се јавне набавке сведу на питања суверенитета и аутархије тешко да је свака држава појединачно способна да произведе и набави довољно за своје безбедносне потребе у ситуацији у којој је измењен концепт безбедности и у којем је релативизован појам националног суверенитета. Из тог разлога је ефективније користити капацитете међународне организације или других форми билатералне и мултилатералне сарадње.

Један од битних закључака који се може извести из овог рада јесте да ниједан од преиспитаних и понуђених теоријских приступа изучавању европске интеграције и ЗСБП (ЗБОП) у оквиру исте, није у могућности да у целини понуди објашњење за начин настанка, карактер процеса и резултате ЗБОП, чиме је у многоме отежана извесност сагледавања даљег развоја ове политике ЕУ. Ипак одговори које основни теоријски правци могу да понуде, те њихово епистемолошко и емпиријско сагледавање доводи до закључака који указују на одређене закономерности у пракси ЗСБП и ЗБОП. Тако је проучавањем неколико најзначајнијих теорија међународних односа у области европских интеграција и њиховом емпиријском провером, могуће поставити основне елементе за развој одговарајућих, идеалнотипских, модела сарадње ЕУ у домену безбедности и одбране. Закључак до којег се дошло је да интеграција унутар Европске уније у домену безбедности и одбране може у будућности почивати на четири основна модела, односно сценарија.

(1) садашњем стању интеграције (*status quo*),

Садашње стање интеграције се протеже дуж линија теорије међувладине сарадње. Ово стање подразумева и да нема већих промена у систему међународних односа. Заједничко деловање држава чланица ЕУ у међународним односима почива на координацији и конвергенцији националних позиција. Када није у прилици да политику дефинише по моделу *top-down* и кроз формулисање основних постулата, циљева и интереса који се материјализују у заједничким спољнополитичким ставовима и/или акцијама, ЕУ у домену одбране гради ставове по моделу *bottom-up* и уз постојање најмањег заједничког садржаоца у дефинисању стратегија који су или регионалног (нпр стратегија за Рог Африке или стратегија за област Сахела), или материјално политичког карактера (ОМД стратегија, *SALW* стратегија итд). Овакво деловање ЕУ у великој мери може остати засновано доктрини ефективног мултилатерализма.

(2) напретку у областима које нису конфликтне са појединачним интересима кључних актера европских односа,

Други модел у многоме је сличан првом. Основну разлику представља релативно увећање уз јасно дефинисање области сарадње, као и постојање преливања надлежности у оним областима ЗБОП које су економског карактера. Ради се пре свега одбрамбеној индустрији и развоју *EDTIB*. У теоријском смислу основни приступи од којих се полази у развоју овог модела могу бити неофункционализам и теорија међувладиног приступа. На плану међународних односа једна од основних претпоставки за већи број области сарадње је јасније дефинисање и разграничење деловања са другим важним међународним актерима, претежно кроз уклапање у кооперативне моделе безбедности. У том смислу кључан је однос који ЕУ буде развијала са НАТО и њеним државама чланицама. У првом реду САД, Турском, те УК као чланицом обе организације. У таквим околностима доктрина ефективног мултилатерализма може да претрпи одређене модификације. ЕУ има посебан значај онда када државе могу на ефикасан и ефективан начин да искористе потенцијал ове наднационалне међународне организације за остваривање својих циљева и интереса у глобалним оквирима и све то у оквирима дефинисаних форми сарадње са другим међународним актерима.

Заједничку безбедносну и одбрамбену политику није могуће посматрати изван оквира Заједничке спољне и безбедносне политике. Степен кохезије држава чланица у домену заједничке спољне и безбедносне политике у директној је корелацији са могућностима продубљења интеграције. Што је степен кохезије већи могућности да се дефинише заједничка политика одбране као један од стубова ЗСБП су веће. Следствено томе, развој ЗБОП у правцу заједничке одбране зависиће од односа са САД, НАТО, као и односа унутар ЕУ у којем као и до сада пресудну улогу има однос четири најутицајније државе (УК, Француска, Немачка и Италија). Два питања су одувек била доминантна када се поставља питање продубљивања интеграције у области одбране. Прво је на који начин ће САД бити укључене у питања европске

одбране и друго је карактер и обим учешћа Европљана у томе⁹³⁸. Тог тренутка се поставља и питање улоге НАТО. Један од закључака овог рада јесте да НАТО остаје међународна организације примарно задужена за питања заједничке одбране својих и чланица ЕУ, без обзира на правне новине настале Лисабонским уговором. Јасно је духом и словом Лисабонског споразума и дефинисаним задацима ЗБОП проистицао примат НАТО у домену традиционалне безбедности, заштите територијалног интегритета и заштите од агресије, али се исто тако чита да ЕУ може расправљати о свим темама из домена одбране, а да су јој у фокусу оне теме у којима је најбоља и којима поседује компаративну предност у односу на НАТО, што су свакако теме из домена меке моћи⁹³⁹.

Али да би се уопште могло говорити о стратешком и заједничком деловању ЕУ и НАТО морају најпре бити отклоњени неки од унутрашњих инхибирајућих проблема. Терминима Јоакима Копса, шта је неопходно учинити да би деловање две организације могло да буде обострано подупируће „*mutually reinforcing*“⁹⁴⁰. За почетак решења се морају наћи за следећа питања⁹⁴¹:

4. блокада чланства Кипра у НАТО од стране Турске,
5. разлика у статусу чланица доводи до проблема у размени информација, или форматима заједничких састанака,
6. Различите позиције чланица ЕУ о будућности ЗСБП и ЗБОП. Ове разлике полазе од подела на каролинге и атлантите са премисама да ће јака ЗБОП ослабити НАТО, док су на другом полу ставови да је НАТО организација под изразитом доминацијом САД и да служи америчким интересима који нису увек идентични европским.

⁹³⁸ Duke, Simon. *Elusive Quest for European Security*, New York, NY USA: Palgrave Macmillan, 1999. стр. 2.

⁹³⁹ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 12

⁹⁴⁰ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, *The EU's Relationship with NATO and OSCE*, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 737

⁹⁴¹ Ioanna-Nikoletta Zyga, *The NATO-EU Partnership: Opening A New Chapter After The Ukraine Crisis*, Atlantic Voices, Volume 4 - Issue 12 December 2014.

(3) продубљењу интеграције у правцу дефинисања јединствене политике одбране која почива на заједничкој одбрани.

Да би дошло до оваквог развоја ситуације неопходно је да нека од битних претпоставки на чијем таласу до таквих промена може да дође. То могу бити суштинске измене у систему међународних односа; промене у степену и концентровању европске интеграције појединих држава чланица; приближавање, кохезија или унификација стратешких безбедносних култура држава чланица; или чак битних измена нематеријалног и друштвеног карактера у Европи и/или свету.

Такав сценарио упориште може имати у битним конструктивистичким, неофункционалистичким, па чак и федералистичким премисама. Сходно томе, ЗБОП треба и/или може да се развија попут свих оних јавних политика ЕУ код којих је постојала јасна визија да ће интеграција држава чланица у њима допринети лакшем остваривању прокламованих циљева ЕУ, а изнад свега општем економском, социјалном и безбедносном благостању грађана ЕУ. Следствено томе ЗБОП може да се развија у правцу у којем се развијало унутрашње тржиште и све политике везане за унутрашње тржиште. Процес функционалне интеграција ЕУ у бројним областима јавних политика доводи и до функционалне интеграције појединих изазова и ризика. Уколико постоји преливање интеграције из области у област, за шта су пример миграције и тржиште рада, као и чињеница да је интеграција унутрашњег тржишта променила социјалну карту Европе, померили су се на тој карти и безбедносни изазови. Из тих разлога је функционална интеграција у домену одговора на корене проблема неопходност. Зато и има основа да говоримо о функционалној безбедносној политици у најширем смислу. Одбрана нема у потпуности такве корене. Свест о недељивости безбедносних феномена по националним шавовима могу наћи на нивоу ЕУ подстицајни су фактор дубље интеграције у области одбране. Њени функционални корени се у будућности могу евентуално пронаћи у трагању за одговирима на хибридне претње, чији интегрални феномен јесу и претње по интегритет територије. Потреба да се одговори на заштиту екстерних граница ЕУ, и свеобухватно одговорни на комплексни феномена попут хибридних претњи могу бити катализатор интеграције у домену одбране. Ипак, такав сценарио је због низа

других околности мало вероватан.

Дубља интеграција заједничке безбедносне и одбрамбене политике може да пође и од претпоставке да се трајно обезбеђивање мира и мирнодопског окружења у ЕУ постиже лакше уз постојање заједничке безбедносне политике и заједничке одбране на нивоу ЕУ.

(4) Четврти модел који је могућ и виђен је у другим областима је окупљање посебно заинтересованих држава око заједничких циљева уз пренос надлежности на наднационални ниво⁹⁴².

Четврти и последњи модел води обликовању политике на резултатима интеракције и договора посебно заинтересованих држава (*coalition of willing*⁹⁴³). Сличан модел је виђен приликом развоја монетарне или шенгенске уније. Поједини аутори овакав сценарио називају сценариом европских концентричних кругова⁹⁴⁴. Када се одвија искључиво између држава чланица теоретичарима је познат под називом “Европа у две или више брзина.⁹⁴⁵” Према овом сценариу мали и одабран број држава чланица ЕУ би се упустио у дубљу одбрамбену интеграцију. У дубљу интеграцију би се упустиле државе које испуњавају технолошки и војно захтевније стандарде. Таква форма сарадње и интеграције је омогућена Лисабонским споразумом, и позната је под називом стална структурна сарадња. До сада није практикована.

Ипак не мора нужно бити реч о војно снажнијим и напреднијим чланицама ЕУ. До стварања коалиција могуће је доћи и између других држава чланица. Овакво оргнаизовање не мора се одвијати на сталној већ је могуће и од случаја до случаја⁹⁴⁶,

⁹⁴² Такав сценарио је виђен пре свега у случајевима монетарне и шенгенске уније.

⁹⁴³ Појам се примарно односио на савезнике САД за међународне акције које је ова држава предузимала. Данас има шире значење од првобитног.

⁹⁴⁴ Matteo Ricci, “The CSDP and NATO: friends, competitors or both?”, Nouvelle Europe, January 2014, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1781>, displayed on 10 October 2015

⁹⁴⁵ Katharina Holzinger, Frank Schimmelfennig, Differentiated Integration in the European Union Many Concepts, Sparse Theory, Few Data, текст доступан на: https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/european-politics-dam/documents/People/Publications/12_JEPP_Differentiated_Integration_in_the_European_Union.pdf, стр. 5

⁹⁴⁶ У таквим случајевима и када је реч о једнократним војним савезима појам који се најчешће употребљава је „coalition of willing“ и виђен је у случају неколицине војних интервенција попут ирачке, либијске и сл.

баш као што је могући да започне изван правног оквира Лисабонског уговора као што је то својевремено био случај са Шенгенским споразумом. У том случају можемо говорити о флексибилној и диференцираној интеграцији⁹⁴⁷.

У међународним односима овакви модели сарадње настају и објашњавају се на основама теорија режима, а у европској интеграцији приступу функционалних режима. Државе у процесу креирања одређене политике могу задржати основну структуру ЕУ, а у основи, на базичном нивоу одлучивању, остају државе. Одлучивање може почивати на наднационалним и/или међувладиним премисама⁹⁴⁸. Промене у систему у међународних односа нису предуслов за развој оваквог модела сарадње за ЗБОП, већ би се пре могло рећи да представљају модел прилагођавања околностима у којима постоји потреба за диференцирањем интеграције у ситуацији када једногласност представља препреку за продубљење сарадње.

Потпору дефинисању практичних модела сарадње у будућности пружају закључци до којих се дошло преиспитивањем:

1. Стратегијског окружења и деловања ЕУ,
2. Односа са другим међународним организацијама, у првом реду са УН и НАТО,
3. Нормативних претпоставки садржаних у оснивачким актима (пре свега у Лисабонском уговору), и
4. Историјско-политичким закономерностима заснованим у пракси и међународним околностима деловања ЕУ током 66 година дуге историје постојања.

Стратегијско окружење. Способност ЕУ да ефикасно и делотворно дефинише стратегијске оквири деловања у оквиру Глобалне стратегије ЕУ у складу са актуелним стратегијским окружењем узимајући у обзир савремене изазове, ризике и

⁹⁴⁷ Katharina Holzinger, Frank Schimmelfennig, Differentiated Integration in the European Union Many Concepts, Sparse Theory, Few Data, текст доступан на: https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/european-politics-dam/documents/People/Publications/12_JEPP_Differentiated_Integration_in_the_European_Union.pdf, стр. 5

⁹⁴⁸ Ибид. стр. 5 и 6

претње, значајно је мерило њене учинковитости на плану безбедности и одбране. У том смислу ЕУ захтева ефикасне одговоре на актуелне изазове попут финансијске кризе, политичких подела на кредиторе и дужнике, евроскептике и еврофедералисте, потом социјалне поделе на север и југ, центар и периферију, запослене и незапослене. Такође неопходно је узети у обзир и чињеницу да је у глобалним оквирима ограничена могућност ефикасне употребе мултилатерализма, да је све извесније померање моћи и настанак већег броја глобалних и регионалних сила. Коначно све је већи степен непредвидљивости савремених безбедносних претњи (од сајбер и еколошких до терористичких или претњи које су резултирале арапским пролећем или сукобима у јужној Осетији и Украјини). Од спремности да трајно и ефикасно изгради политички и безбедносни капацитет да одговори на поменуте изазове, ризике и претње зависи развој ЗБОП. Треба имати на уму да украјинска криза има сва обележја догађаја ширих историјских и политичких размера и у стању је да ЕУ и НАТО уведе у нови период односа. У најмању руку то је догађај који ће макар ове односе поставити у јасне и предвидљиве оквире. Та предвидљивост се огледа пре свега у закономерности трансатлантских односа када је у питању „претња“ са Истока. Кохезија трансатлантских савезника је утолико већа уколико је претња традиционалног карактера као у време Хладног рата. У овој чињеници треба тражити разлоге за примат НАТО у односу на ЕУ у питањима одбране. Овај примат се потврђује и током сукоба у Украјини, као и свој нестабилности односа са Русијом. Контролу ваздушног простора балтичких чланица НАТО и ЕУ штитио је НАТО.

Простор за јачање и осамостаљење ЕУ као безбедносног актера постојао је и постоји као последица промене карактера безбедности. Заокрет од традиционалних ка асиметричним претњама, и чињеница да је постао све доминантији концепт људске безбедности, отварао је простор да на савремене изазове, ризике и претње државе дају одговоре кроз различите мултилатералне форме институционалног организовања. Разлози за тако нешто су **функционалне природе**. Другим речима међународна организација као што је ЕУ, ефективније ће одговорити на савремене изазове, ризике и претње који превазилазе оквире граница националних држава. То се пре свега односи на ону врсту изазова, ризика и претњи који су повезани са

питањима која су искључивој надлежности ЕУ или пак могу најефективније могу бити решавана са нивоа ЕУ.

Процес функционалне интеграција ЕУ у бројним областима јавних политика доводи и до функционалне интеграције појединих изазова и ризика. Уколико постоји преливање интеграције из области у област, за шта су пример миграције и тржиште рада, као и чињеница да је интеграција унутрашњег тржишта променила социјалну карту Европе, померили су се на карти и безбедносни изазови. Из тих разлога је функционална интеграција у домену одговора на корене проблема неопходност. Зато и има основа да говоримо о функционалној безбедносној политици у најширем смислу. Одбрана нема у потпуности такве корене, али потребу за интеграцијом проналазимо у „заштити европских економских интереса“. Чињеница је да је ЕУ достигла значајан степен благостања које је резултат економске интеграције, и да је таква интеграција проистекла из сродног друштвеног и политичког амбијента које многи називају заједничким, западним системом вредности и који почива на сету људских права и основних слобода, принципима демократије и тржишне економије.

До сада је прва линија одбране била заштита „западних вредности“ међу којима и принципа тржишне економије⁹⁴⁹. Екс пост линија одбране би могла да буде приметна тамо где постоји веће интересовање ЕУ за учешћем ЕУ у мисијама управљања кризом. И први и други *rason d etre* морају бити препознати у поступку доношења Глобалне стратегије ЕУ за коју је мандат дао Европски савет 25. и 26. јуна 2015. године.

Оно што представља велику тешкоћу и препреку Европској унији да постигне већи степен хомогенизације јесте различита перцепција безбедносних претњи међу чланицама, па чак и различита стратегијска култура. Отежавајућу околност тој чињеници представља и одлучивање ЕУ по принципу договора око најмањег заједничког садржаоца што је несумњиво лош модел за питања безбедности⁹⁵⁰. Око питања перцепције претњи није захвално правити политичке компромисе. Такође,

⁹⁴⁹ Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>, стр. 7

⁹⁵⁰ Neil Winn, CFSP, ESDP, and the Future of European Security, Whither NATO, The Brown Journal of World Affairs, September 2003, стр 157

уколико нема договора о томе одакле долази опасност, још је теже договорити заједничко деловање.

Коначно, политику безбедности и одбране није могуће посматрати издвојено из целокупног контекста и опуса деловања Европске уније. Развој ЗБОП у правцу заједничке одбране зависиће и од институционалне и политичке способности ЕУ да се носи са актуелним изазовима од којих најзначајније место заузимају мигрантска, те економска и финансијска криза у оквиру држава еврозоне. Заједнички одговор на ове кризе, а нарочито уколико дође до продубљивања сарадње у овим областима представљаће замајац продубљивању сарадње у области одбране и обратно, тешкоће у изналагању заједничког одговора отежаће наставак интеграције у домену одбране.

Однос са другим међународним организацијама по моделу ефективног мултилатерализма. Да ли је ефективни мултилатерализам еуфемизам и замена за кохерентну ЗСБП мање је важно, али је извесно да за ЗСБП која је по свом карактеру политика међувладине сарадње, ефективни мултилатерализам представља компромисну формулу њеног активизма у међународним односима.

Најзначајнија промену коју је индуковао крај Хладног рата јесто промена система међународних односа. Промена система међународних односа довела је и до реновирања европске безбедносне архитектуре и позиције најзначајнијих међународних организација у њој. Правац и сценарио развоја интеграције ЕУ у домену безбедности и одбране у директној је корелацији са позиционирањем ЕУ у глобалним и регионалним безбедносним оквирима. Два су питања од посебног значаја у позиционирању ЕУ у међународној безбедносној архитектури.

1. Која међународна организација има примат у очувању међународног мира и безбедности, и
2. Која међународна организација има политички, правни, институционални и оперативни примат у заједничкој одбрани на простору својих чланица?

Крај Хладног рата је заправо за УН представљао прилику да обнове кредибилитет, за победника, НАТО да пронађе нови или обнови разлог постојања⁹⁵¹, а за ЕУ да се формира као политички и безбедносни актер. Више је него јасно да су почетне позиције различите. Стога је кључно питање како помирити наизглед непомирљиво. Потребу да деловање ЕУ у сфери безбедности буде такво да може да заштити глобалне економске интересе ЕУ као најјаче светске економије, а да такво њено деловање не буде инхибирано или у контрадикцији са деловањем УН, НАТО и ОЕБС као међународним организацијама безбедносног карактера. За одговор на сва поменута питања Европској унији је била неопходна доктрина. Доктрина ефективног мултилатерализма је једина могла поћи од претпоставке да су могуће извесне повремене разлике у ставовима чланица ЕУ о различитим међународним питањима, да су примат у питањима безбедности над ЕУ у глобалним и регионалним оквирима имали, али и задржали УН и НАТО, као и да су њени војни или одбрамбени капацитети у тренутку стварања ЕБОП били готово непостојећи. Стога у мери у којој је у конкретним случајевима способна да изналази модалитете сарадње у оквиру тзв кооперативне безбедности, односно по формули ефективног мултилатерализма извесно је позитивно повратно дејство на сарадњу унутар ЕУ и њене ЗБОП. За поједине у овој доктрини има простора да се ЕУ профилише као интегративна сила, која би моћ развијала као интегративни фактор⁹⁵² на релацији САД - Русија и остале сталне чланице СБ УН. Предности аутори попут Барт Аидеа налазе и у могућностима да за потребе УН у глобалним оквирима ЕУ развија посебне способности. Као једну од таквих види борбене групе које за потребе ЕУ до сада нису употребљаване.

ЕУ и НАТО. Различите стратешке перцепције у збиру производ су различитих ставова и перцепција држава чланица, а већина чланица је још увек по мишљењу појединих аутора ближа НАТО-у него ЕУ⁹⁵³. Зато за многе најпре треба одговорити на питање да ли ће Северноатлантски савез и у деценијама које долазе представљати примарну безбедносну заједницу и безбедносно уточиште за целокупну

⁹⁵¹ Ибид стр. 60

⁹⁵² Joachim Alexander Koops, ed. European Union as an Integrative Power: Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' with NATO and the United Nations. Bruxelles, BEL: ASP, 2011. стр. 55

⁹⁵³ Christine Andreeva, The EU-NATO Relationship – With New Leadership To New Impetus?, Atlantic Voices, Volume 4 - Issue 12 December 2014, стр. 4

трансатлантску заједницу. Важно питање је и да ли ће средство у достизању безбедносних циљева бити даље проширење НАТО изван садашњих географских и геополитичких оквира Европе и Северне Америке и како би тај процес допринео јачању ове безбедносне заједнице, јер то свакако утиче на промене стратешке културе и перцепције безбедносних претњи у оквирима ЕУ.

У одговору на питање Која међународна организација има политички, правни, институционални и оперативни примат у заједничкој одбрани на простору својих чланица право и пракса су недвосмислени. Лисабонски споразум је такође недвосмислен. Примат у одлучивању о актима агресије према члану 42, став 7 Уговора о ЕУ, има Савет безбедности УН, а потом читањем наредне тачке исте одредбе, као и читањем Протокола 11 уз члан 42 јасно проистиче примат НАТО за оне чланице ЕУ које заједничку одбрану и њену реализацију виде у оквиру НАТО.

Политички примат НАТО у односу на ЕУ проистиче из низа политичких докумената и односа. Довољно је рећи да нови концепт безбедности у чијем су средишту мисије управљања кризама за кључно правило у односима има максимум да НАТО први има право да одбије водећу улогу или учешће у одређеној операцији. Речником уговорног права "*right of first refusal*", а у документима ЕУ поприлично еуфемистички "*where NATO as a whole is not engaged*"⁹⁵⁴. Историјски посматрано примат НАТО потиче из времена Хладног рата када у Европи није било ниједне друге активне организације западноевропске провинијенције која се бавила питањима безбедности⁹⁵⁵. Политичка доминација НАТО упечатљива је из докумената који су обележили односе НАТО и ЕУ током деведесетих. Тако и декларације са самита НАТО у Бриселу и Берлину 1994. и 1996. године којима се покреће Европски безбедносни и одбрамбени идентитет (ЕСДИ), као један од основних разлога за доношење имају потребу да се потврди примат НАТО. Декларација из Сент Малоа за Британце почива на истом мотиву. Документ који је делимично пољуљао ту доминацију биће закључак Европског савета из Хелсинкија 1999. године. По први пут се једним документом ЕУ декларише циљ формирања трупа од 60 хиљада припадника које које би поред

⁹⁵⁴ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective*, Ashgate PubCo, 2006, стр. 162

⁹⁵⁵ Ибид. стр. 149

осталог служиле остваривању безбедносних интереса ЕУ⁹⁵⁶..

Трећа категорија примата коју додаје аутор овог рада је институционални примат. Из чињенице да НАТО у својој 66 година дугој традицији остварује и политички и правни примат у домену одбране у односу на ЕУ, проистиче и недвосмислен утицај на структуру и процес доношења одлука у оквиру ЕУ и њене ЗБОП. Институционална структура коју је формирала по много чему је налик институционалној структури и начину рада НАТО⁹⁵⁷. Као што ће рећи један француски официр након формирања ЕБОП, ову су структуру "преплавили званичници и стручњаци НАТО нудећи бесплатне савете"⁹⁵⁸. Овај утицај више је него манифестан у погледу структуре одлучивања и управљања ЗБОП. Уколико се сагледа и упореди институционална структура ЗБОП са појединим елементима војне и политичке структуре НАТО у најмању руку је приметна сличност. Политички и безбедносни комитет ЕУ, по свом саставу је идентичан сталном саставу Северноатлантског савета⁹⁵⁹. Да се структура у још већој мери пресликава и када је реч о војној структури налазимо у чињеници да је у обе организације на челу војне структуре војни комитет. Структура представљања у војном комитету је готово идентична. Периодишно окупља начелнике генералштабова, а на резиденцијалној основи војне представнике при ове две организације. Још једну сличност налазимо у неписаном правилу да је на резиденцијалној основи шеф војног дела сталног представништва при НАТО по правилу и војни представник при ЕУ. Ово правило важи за чланице обе организације. Веома је заступљено код држава које су у Партнерству за мир, а од држава које су чланице ЕУ а нису део овог програма једина држава у којој то неписано правило не важи јесте Кипар⁹⁶⁰.

⁹⁵⁶ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective*, Ashgate PubCo, 2006, стр. 151

⁹⁵⁷ Peter Van Ham, *European Security in Transition*, Ashgate Publishing Group, 2006. стр. 33, <http://site.ebrary.com/lib/belgrade/Doc?id=10211295&ppg=33>

⁹⁵⁸ Joachim Koops, *Unstrategic Partners: NATO's Relations with the EU*, Werner Kremp and Berthold Meyer (eds.). *Entangling Alliance: 60 Jahre NATO. Geschichte, Gegenwart, Zukunft*, Trier: Wissenschaftsverlag, стр. 41-78, Posted on the Global Governance Institute website on 4 January 2012, стр. 67

⁹⁵⁹ ибид. 68

⁹⁶⁰ разговор са војним представником Републике Србије при ЕУ и шефом Војног дела мисије Републике Србије при НАТО

Поред војног комитета и структуре за управљање кризама и подршку органима који доносе одлуке (Војни комитети две организације, односно НАЦ и Савет ЕУ) поседују значајан степен сличности. Многе од организационих јединица које постоје у НАТО, постоје у ЕУ и моделиране су на сличан начин. То је случај са структуром међународног војног штаба који у поређењу са војним штабом ЕУ поседује уз мањи организационе разлике велики степен сличности. Тако су у обе структуре приступне готово идентичне организационе јединице истих назива као што су логистика, операције, обавештајна служба, ситуациони центар. На челу оба војна штаба се налазе по правилу генерали са три звезде (генерал потпуковници)⁹⁶¹.

Такође, процес планирања је сличан у обе организације и користи се истом терминологијом. стратешко-политички ниво планирања постоји у обе организације и делимично се разликује, али је оперативно тактички ниво готово идентичак и у обе организације почива на Концепту операције (CONOPS) и Плану операције (OPLAN)⁹⁶².

Сва правила о ангажовању снага су заправо правила НАТО. Све то је врло видљиво од момента када је ЕУ заменила НАТО мисију у Македонији⁹⁶³. Стандарди који се примењују у НАТО и ЕУ команди су НАТО стандарди. Чињеница да постоји примат, и да су 22 чланице НАТО истовремено и чланице ЕУ, те да је НАТО у време Хладног рата био задужен за европску безбедност утицале су да се практично сви војни стандарди, тј оперативни и материјални стандарди који су у употреби заправо стандарди чланица НАТО и армија које су доминантне у НАТО, у првом реду САД и УК.

Из садашње позиције тешко је очекивати да ће ЕУ развити у одбрамбену организацију која би представљала озбиљног конкурента НАТО, чак и да постоји таква намера. Та тврдња проистиче из војне (оперативне) надмоћи НАТО у односу на ЕУ и ЗБОП. Уопште оперативни заостатак (*gap*) чланица Европске уније за САД је вишеструк и представља збир већег броја недостатак. Тако се може говорити о

⁹⁶¹ институционална структура за планирање ЕУ операција: http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/images/eums_organigramme_march2015.jpg, институционална структура за планирање НАТО операција: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_64557.htm

⁹⁶² за процес планирања у ЕУ видети: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2010-009.pdf>, за процес планирања у НАТО видети:

<https://natoschool.org/es/system/files/NATO%20Operational%20Planning%20Process.pdf>

⁹⁶³ Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015, стр. 740

технолошком, инвестиционом, или заостатку у погледу набавки⁹⁶⁴.

Новине из Лисабона. Ако је судити по броју измена у Лисабонском уговору које се односе на спољну и безбедносну политику тешко је отети се утиску да постоји тренутно значајнија област јавних политика Уније која доживљава замашније промене. Вишедеценијско прилагођавање потребама савремених међународних односа од Уније тежи да направи јединствен и целовит међународни систем. Кључ сваке амбициозније визије развоја ЕУ данас се налази у развоју таквог међународног система и утврђивању што јединственије заједничке спољне и безбедносне политике. Није реално очекивати да тај систем представља контрапункт или такмаца великим светским силама, али је зато веома реално очекивати да ЕУ у глобалној подели улога има значајан удео. ЕУ гради сопствени идентитет и сопствени систем који ће играти значајну улогу у свету, пре свега у одговору на глобалне и регионалне изазове. Лисабон је створио нормативне темеље за одговор на те изазове, али у доброј мери на изазове са којима се Унија суочава након доношења овог уговора. Правни оквир је такав да се практично на његовим правним темељима ЕУ може развијати у свим моделима који су овде представљени са изузетком делегирања надлежности и пуне интеграције у домену ЗБОП.

ЕУ као основне глобалне изазове препознаје неопходност јачања међународног мира и безбедности, борбу против тероризма, те ширења оружја за масовно уништење, као и спречавање климатских промена. Лисабонски уговор је проширио инструментариј за одговор на ове изазове почевши од клаузуле солидарности и клаузуле о међусобној одбрани до механизма флексибилности и нарочито сталне структурне сарадње. Чини се да је једино преостало да политика прошири стратешку визију.

Иако ни седам година након ступања на снагу Лисабонског споразума нису забележени примери сталне структурне сарадње, честе су иницијативе о потреби оживљавања овог члана. Оно што за домаћу монетарну политику представља еврозона као крајњи циљ, за систем одбране може да буде стална структурна сарадња. Зато је у годинама које долазе веома важно пратити даљу специјализацију

⁹⁶⁴ Jolyon Woworth, John T.S. Keeler, *Defending Europe, The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave MacMillan, 2003, стр. 83

критеријума и циљева сталне структурне сарадње. Од практичног значаја у томе је интензивна сарадња са Европском одбрамбеном агенцијом.

Развој ЗБОП. Није претенциозно рећи да је питање безбедности и одбране у Европи након краја Другог светског рата било питање свих питања. Оно је имало два своја појавна и интересна облика. Прво се тиче превенције сукоба, а друго одбране тј егзистенције. Најпре, период непосредно након окончања Другог светског рата обележило је трагање за одрживим и трајним решењем за сукобе у Европи. Нимало лако се није дошло до решења, јер су силе победнице покушавале да свака у оквирима својих могућности надокнади изгубљено или увећа добит у односу на друге. Предлози решења су се кретали између две крајности. Од наплате ратне штете и искључења Немачке, до оних решења која би у потпуности укључила Немачку у нове безбедносне изазове са којима се суочавала Европа. Решење је нађено у Монеовом предлогу удруживања ресурса на просторима који су често били узрок за ратове у Европи. Формирање Европске заједнице за угаљ и челик произвело је ефекте које ни у најлепшим жељама није произвео ни један мировни споразум на просторима Европе у протеклим епохама. Створио је до данашњих дана услове за одржив и ненарушив мир за вишевековне сукобе у том делу Европе.

Друго важно питање за Европљане тичало се егзистенције и одбране. Само три године од завршетка Другог светског рата Европу су захватиле нове поделе које су учиниле најбитнијим питањем да ли је Европа способна да се одбрани у случају евентуалног напада са Истока. Као и код претходног питања предлози решења за одбрану западне Европе кретали су се од декларисања НАТО као организације која ће примарно бити задужена за одбрану до формирања аутономних западноевропских снага и западноевропских одбрамбених организација.

У покушају да се одговори на ово питање кренуло се трагом успеха Европске заједнице за угаљ и челик. Европљани предвођени Французима су покушали да креирању наднационалну Европску одбрамбену заједницу (ЕОЗ). Више од тога ЕОЗ би био под политичком капом Европске политичке заједнице. Основна новина коју је ЕОЗ могла да донесе јесте формирање Европске војске.

Политичке, али и војне околности у којима је ова иницијатива покренута заједно са њеним каснијим неуспехом одредиће судбину, смер, садржај и кључне актере безбедносне и одбрамбене интеграције у Европи практично до данашњег дана.

Основни разлог за неуспех ЕОЗ је одбијање Француске скупштине да ратификује Споразум о њеном формирању. Основни разлози су били идеолошке и националистичке природе. Француски посланици су овај предлог доживели као губитак француског поноса и још један пораз од Немачке. Као што историјско марфијево правило потврђује када једном пропустите прилику која вам се у том тренутку учини неповољном, следећа је сигурно још неповољнија. Под окриљем НАТО, Бундесвер ће бројати пола милиона људи под оружјем што је много више него што је било предвиђено Уговором о оснивању ЕОЗ⁹⁶⁵. Такође ће бити прописано обавезно служење војног рока. Тиме је по ко зна који пут потврђена кратковидост дневне политике у овом случају француске парламентарне и политичке сцене.

Политичка реалност у Европи почевши обележена неуспехом у оснивању Европске одбрамбене заједнице је била таква да европском агендом доминирао однос између САД и СССР⁹⁶⁶. Европа није била изграђена као јединствени актер у Хладном рату са јасно препознатим и аутохтоним интересима. Самим тим није било за очекивати изградњу сопствених и аутономних капацитета.

Пример ЕОЗ најилустративније показује сву доминацију САД и НАТО над питањима одбране у Европи. Када је реч о садржају овог Споразума, често се превиђа чињеница да је и ЕОЗ била суштински подређена НАТО. Прецизније говорећи чланом 18. Нацрта уговора о оснивању Европске одбрамбене заједнице Европска војска, односно Европске одбрамбене снаге како се у овом уговору називају, стављају се под команду Команданта снага НАТО за Европу (Supreme Allied Commander Europe - SACEUR). ЕОЗ би дефакто била потчињена једној типичној политичко безбедносној међународној владиној организацији каква је НАТО. Аутономија у одлучивању ЕОЗ о овим питањима је ограничена на могућност одбијања примене ратног распореда у

⁹⁶⁵ Lindley-French, Julian. Chronology of European Security and Defence, 1945-2006, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 53

⁹⁶⁶ Andreas Staab, European Union Explained : Institutions, Actors, Global Impact, Indiana University Press, December 2008, стр. 128

складу са препорукама НАТО искључиво једногласном одлуком Савета. Овде је важно истаћи да се Европска војска у потпуности ослања на све елементе достигнуте материјалне или оперативне стандардизације у оквиру НАТО⁹⁶⁷. Од тада до данас датира теза да су ЕУ војни стандарди заправо у највећој мери НАТО стандарди.

Истини за вољу однос снага међу савезницима и околности које су обележиле почетак Хладног рата јасно су ставиле до знања да без политичких, економских и војних капацитета САД одбрана Европе није могућа. Ово правило и историјска вертикала закономерности потврдила се у највећем броју случајева и након окончања Хладног рата, без обзира на покушаје да се ЕУ етаблира као безбедносни и одбрамбени актер у глобалним оквирима.

Први догађај који је потврдио ово правило била је прва Берлинска криза која се догодила у јуну 1948. године. Без САД тешко је било замислити било какво озбиљније одвраћање. Сходно томе и Берлинска криза је превазиђена активним ангажманом САД, те договором четири силе у Паризу 12. маја 1949. године. Зато многи аутори Берлинску кризу с правом сматрају семеном стварања Северноатлантског савеза, а са овим савезом и повлачења политичког и економског лимеса у Европи⁹⁶⁸.

Надмоћ САД била је највидљивија у одмеравању моћи која је обележавала две суперсиле. Ради се о трци у нуклеарном наоружању. Штавише САД и касније НАТО усвајају као кључан принцип стратегије одбране и војне доктрине принцип масовне одмазде (*massive retaliation*). Европљани нису могли да прате ту трку. Могли су да буду њен део и тако да функционалност нуклеарних система које поседују зависи од САД. Оперативност британског нуклеарног арсенала је у потпуности зависила од система и технологије која се производила у САД. Та врста унилатералне зависности произвела је велике поделе у западноевропском блоку које ће опстати до данас.

Након разговора Шарла Дегола са Британским амбасадором Кристофером Соумзом, Британци тврде да је као услов за чланство УК у ЕЕЗ Дегол поставио разградњу европске структуре НАТО и изградњу потпуно аутономне европске

⁹⁶⁷ Члан 26 Војног протокола који је саставни део Нацрта Уговора о оснивању ЕОЗ

⁹⁶⁸ Lawrence S. Kaplan, NATO 1948: The Birth of the Transatlantic Alliance, Rowman and Littlefield, 2007, стр. 108-110

обрамбене политике независне од САД. Уследиће криза међу европским савезницима, као последица нарастајућих неспоразума добрим делом проистеклих из догађаја који ће бити названи афером Соумз. Афера је настала објављивањем свих података у јавности о Деголовим разговорима са Соумзом⁹⁶⁹. Бојкот најпре НАТО, затим ЗЕУ и коначно криза празне столице довешће Француску колатерално и до слабљења до тада доминантне позиције у оквирима европских заједница

Када је реч о наоружању и војној опреми интеграција чланица у овим питањима је доживела судбину Европске одбрамбене заједнице. Са крахом ове иницијативе пренос надлежности са држава чланица на ЕОЗ у домену наоружања и војне опреме доживео је исти неуспех. Ипак значај ове теме, њене пре свега финансијске, политичке и војне димензије утицаће да се државе опредељују за сарадњу, али без већег преношења надлежности на ЕУ.

Иницијатива је било доста, а започињу са Тиндемансовим извештајем. Све ове иницијативе ће показати да се у годинама Хладног рата конкретна сарадња може остварити пре свега у оквиру НАТО. Тако Тиндеманс у свом извештају сугерише сарадњу чланица Заједнице у производњи наоружања и војне опреме и предлаже формирање Европске агенције за наоружање⁹⁷⁰. Институционално упориште наредне идеје неће бити у оквирима европских заједница већ у оквиру НАТО, али ће се географски и политички окупити европске државе (изузев Исланда). Тако ће почетком фебруара 1976. године бити оформљена Независна европска програмска група. Иницијално ће је чинити министри одбрана држава које ће учествовати у сарадњи⁹⁷¹. Њен значај је у најмању руку двојак. Најпре представљаће прву и рудиментарну форму данашње сарадње која је позната као SMART defence, а у оквирима ЕУ као *pooling and sharing*. Са друге стране образовањем ове групе започеће се са сарадњом у областима истраживања, заједничких набавки и производње. ЕУ ће са оваквом сарадњом започети тек 30 година касније оснивањем Европске

⁹⁶⁹ N.J. Crowson, *Britain and Europe: A Political History Since 1918*, Routledge, 2011, стр. 85

⁹⁷⁰ Trevor C. Salmon, Sir William Nicoll, *Building European Union: A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, 1997, стр. 144

⁹⁷¹ Lindley-French, Julian. *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006.*, Oxford University Press, UK, 2007. стр. 121

одбрамбене агенције. Занимљиво је да су Французи иако су 1966. године иступили из војне структуре, учествовали у раду ове Еврогрупе унутар НАТО.

ЕУ ће напредак у сарадњи по питањима наоружања и војне опреме остварити тек са почетком регулација јавних набавки у овој области. Замајац ће представљати презентација у оквиру ЕДА Европског тржишта одбрамбене опреме (*European Defence Equipment Market –EDEM*)⁹⁷². Циљ је да се у набавкама опреме са европске оружане снаге обезбеди најбољи квалитет и најбоља вредност за одређени новац. Документ је припремљен на основама Правилника и најбољих пракси у ланцу набавки. Од 24 чланице ЕДА, 22 постају део ове иницијативе. Једино су Мађарска и Шпанија иницијално оптирале да не буду њен део⁹⁷³. Из овог примера се да видети да је могућа сарадња свих заинтересованих држава када постоји конструктивно одбијање да у сарадњи не учествују они који су против. У том смислу је конструктивна уздржаност као инструмент и *opt-out* инструмент кључ који може омогућити проширење сарадње по моделу функционалне интеграције, односно тамо где то захтевају интереси и циљеви већине а за потребе достигнутих степена интеграција. Набавка НВО свакако би могла да се подведе под продубљивање сарадње и бенефита насталих са формирањем унутрашњег тржишта ЕУ. Бенефити формирања заједничког тржишта по три различита модела интеграције према одређеним истраживањима достижу износе у милијардама. Уштеде које би се оствариле формирањем ЕДЕМ-а протежу се од 9% до 17% од већ поменуте суме годишњих набавки на нивоу ЕУ⁹⁷⁴.

Још две врсте фактора утицале су на нормативно обликовање ЗБОП. Прву групу чине спољни фактори или међународне околности. Другу, унутрашњи фактори у самој ЕУ. Као што је крај Хладног рата био окидач за ЕУ, али и друге међународне организације да пронађу своје место у питањима безбедности Европе и ЕУ, тако је низ других догађаја утицао на процес нормирања и примене ЗБОП. Промене које ће се претежно појављивати у оснивачким актима, а мање у пракси биле су најчешће изазване међународним тј спољним факторима који су утицали на ЕУ да заузме позицију и заштити интерес организације и њених чланица. О каквим изменама

⁹⁷² ибид стр. 43

⁹⁷³ Julian Lindley French, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*, Oxford University Press, 2008, стр. 350

⁹⁷⁴ Keith Hartley, *The Economics of Defence Policy: A New Perspective*, Routledge, 2011, стр. 144

оснивачких аката је реч и којим факторима су ове измене биле подстакнуте види се из табеле⁹⁷⁵.

Фазе	иницијативе Влада ЕЗ/ЕУ	сврха иницијативе	спољни фактори/ међународне околности
1950-1954	преговори о формирању Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице	обнављање немачких оружаних снага под окриљем интегрисане структуре; обуздавање и контрола обновљеног суверенитета Немачке	Корејски рат и смрт Стаљина
1961-1966	Фушеов план за политичку унију	француски изазов америчком лидерству у оквиру НАТО; француско-немачко партнерство у средишту иницијативе	Берлинска криза 1958-1962
1970-1974	покретање Европске политичке сарадње; Лускембуршки извештај; Извештај из Копенхагена	спољнополитичка сарадња између влада држава чланица ЕЗ; ЕК не учествује; одвајање спољне политике од економских односа са иностранством	покретање КЕБС, САД година Европе, Арапско- израелски рат
1981-1983	лондонски извештај; Солеменска Декларација о ЕУ; Јединствени европски акт	Секретаријат Европске политичке сарадње и заједничке акције; већа координација између чланица ЕЗ у оквиру ЕПС	државни удар у Пољској, СССР инвазија на Афганистан; нови Хладни рат и долазак Регана са председника САД
1990-1992	преговори о Споразуму о ЕУ	покретање ЗСБП; чвршћа веза између ЗЕУ и ЕУ	уједињење Немачке, распад СССР, рат у заливу, дезинтеграција СФРЈ
1998-2003	покретање ЕБОП; прве војне и цивилне мисије	изградња ЕУ у свеобухватног актера јачањем одбрамбене сарадње; изградња аутономних војних и цивилних капацитета ЕУ; унапређење европских војних способности	сукоб на Косову; терористички напади 11. септембра у Њујорку; интервенција у Афганистану; интервенција у Ираку

Неуспеси да спречи и доведе до постизања решења за неке од међународних криза за које је најдиректније била заинтересована, оставило је простора да ЕУ

⁹⁷⁵ William Wallace, Foreign and Security policy - Policy-making in the European Union, Oxford University Press, 2005, стр. 432

партиципира у договореном решењу. Циници би рекли, када није могла да утиче на пребазилажење кризе, бар је у стању да сноси трошкове изградње мира.

Пред спољних фактора који су утицали на настанак и развој ЗБОП, постојали су и унутрашњи фактори који су утицали на мотивисаност и апетит националних политика да се баве могућностима продубљења одбрамбене интеграције. У том смислу, развој ЗБОП није могуће посматрати изоловано од осталих политика ЕУ, политичких околности и општег стања у којем се Унија налази. О томе говори валутна криза из 1992. године. Наиме, Европу ће 1992. године захватити прва монетарна криза и пре увођења заједничке валуте. Излаз из кризе је био у дубљој интеграцији јер **Европски механизам девизног курса** није функционисао. Лира и фунта су биле прецењене, а немачка централна банка престаје да подржава ове две валуте. Политичка криза је отворена данским не Уговору из Мастрихта, па су и пројекције финансијског тржишта негативне према плановима за будућу монетарну унију. Као што је познато ЕУ ће 2002. године прерасти у монетарну унију.

Многи од ових догађања подсећају на финансијску кризу која ће погодити Европу 2008. године. Те 1992. године иако по размерама нимало наивна, криза је преброђена упорним истрајавањем на монетарној унији, а договором за Данцима о изузећима од Уговора у Мастрихту и политичка криза је преброђена. Налик данашњици финансијска криза би била трајно залечена већом контролом јавних финансија дубљом интеграцијом у домену фискалне политике, а Британци би могли да остану у Унији добијањем изузећа на области од националног и унутарполитичког интереса⁹⁷⁶. Пакет договора уз решење проблема за политику миграција сачувао би темеље, али би отворио простор за нова разматрања политике безбедности и одбране унутар ЕУ. Евидентно је да је свака криза нашла шупљине у правилима која регулишу слободу кретања робе, или слободу кретања људи, те различите аспекте монетарне сарадње и монетарне уније. Кроз историју европске интеграције се показало да су кризе добар лакмус за недостатке у организацији власти и надлежности на нивоу ЕУ. Остаје да се види да ли ће будућа пракса потврдити правило да кризе рађају дубљу интеграцију као решења за узроке њиховог настанка.

⁹⁷⁶ Договор са УК постигнут на састанку Европског савета у Бриселу 19.2.2016. Референдум се организује у јуну 2016.

Библиографија

1. Ben Rosamond, Neill Nugent, William E. Paterson, Vincent Wright, *Theories of European Integration*, Palgrave MacMillan, 2000
2. Сајмон Хикс, Политички систем ЕУ, Службени гласник, 2007
3. Dimitris N. Chrysochoou, Michael J. Tsinisizelis, Stelios Stavridis, Kostas Ifantis, *Theory and Reform in the European Union (Europe in Change)*, Manchester University Press, 2003
4. Stelios Stavridis, Elias Mossialos, Roger Morgan, Howard Machin, *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making (European Political Economy)*, Stelios Stavridis, *The Common Security Policy of the EU: Why Institutional Arrangements are not enough*, Dartmouth Pub Co 1997
5. Can any theory fully explain the process of European Integration? If not, why not?, 2011, *доступно на сајту*:
<https://oneuroopenow.blogactiv.eu/2011/01/19/cananytheoryfullyexplaintheprocessofeuropeanintegrationifnotwhynot/>
6. Julian Bergmann and Arne Niemann, *Theories of European Integration*, поглавље 11, *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, SAGE, 2015
7. Daniel Fiott, *The Common Security and Defence Policy and IR Theory*, 2013, *доступно на*: <http://www.e-ir.info/2013/08/20/the-common-security-and-defence-policy-and-ir-theory/>
8. Lee McGowan, *Theorising European Integration: revisiting neofunctionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy?*, *European Integration Online Papers*, 2007 *доступно*:
<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2007-003.pdf>
9. Lorenzo Cladi, Andrea Locatelli, *International Relations Theory and European Security: We Thought We Knew*, Routledge, 2016
10. Giovanna Bono, *European Security and Defence Policy: the rise of the military in the EU*, *The University of Bradford, Peace Studies Papers, Working Paper 4*, 2002
11. Michael Smith, *Toward a Theory of EU Foreign Policy Making: Multi-level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy*. *Journal of European Public Policy*, vol 11, no. 4, 2004

12. Christoph O. Meyer, Theorizing European strategic culture between convergence and the persistence of national diversity, CEPS Working Document, 2004
13. Christoph O. Meyer, Eva Strickmann, Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence, Journal of Common Market Studies, Vol. 49, Issue 1, 2010
14. Karen A. Mingst, Margaret P. Karns-The United Nations in the 21st Century, Dilemmas in World Politics, Westview Press (2011)
15. Oriol Costa, Knud Erik Jørgensen, The influence of international institutions on the EU- When multilateralism hits Brussels, Palgrave Macmillan, Palgrave studies in European Union politics, 2012
16. Francis Baert, Tiziana Scaramagli, Fredrik Söderbaum, Intersecting Interregionalism-Regions, Global Governance and the EU, United Nations University Series on Regionalism, Volume 7, Springer, 2014
17. Knud Erik Jørgensen, The European Union and International Organizations, Routledge Garnet series, Europe in the world, Routledge 2009
18. Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU's Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015
19. Alyson J.K. Bailes, Jean-Yves Haine, Zdzislaw Lachowski, Reflections on the OSCE-EU Relationship, <http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/07/2007-enpdfGesamt.pdf>
20. EU-OSCE Cooperation:
http://eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/book1/book%20vol1_part3_chapter16_eu-osce%20cooperation_monika%20wohlfeld%20and%20jaroslaw%20pietrusiewicz.pdf
21. Gunther Hauser, Franz Kernic, European Security in Transition, Ashgate Publishing Limited, 2006
22. Daniel Mockli, European Foreign Policy during the Cold War, Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity, I.B.Tauris , 2008
23. Fergus Carr, Theresa Callan, Managing Conflict in the New Europe_ The Role of International Institutions, Palgrave Macmillan, 2002
24. Buergenthal, T, The Copenhagen Meeting: A New Public Order for Europe, Human Rights Law Journal, vol. 2, 1990
25. Nicola Cassarini, Costanza Musu, Nicola Casarini European Foreign Policy in an Evolving International System, The Road Towards Convergence, Palgrave Macmillan, 2007

26. Sonia Lucarelli, Lorenzo Fioramonti, External perceptions of the European Union as a global actor, Routledge 2010
27. Summit Edition 2014, Two Unions, One Future, The Africa-EU Partnership, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014
28. <http://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa>
29. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522335/EXPO-SEDE_SP\(2014\)522335_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522335/EXPO-SEDE_SP(2014)522335_EN.pdf)
30. <http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/apf-factsheet-on-psos.pdf>
31. Group of Authors, Beyond Development Aid, EU-Africa Political Dialogue on Global Issues of Common Concern, Europe Africa Policy Research Network, November 2010
32. Ulrich Karock, The African Peace and Security Architecture: Still under construction, European Parliament, Directorate General for External Policies, Policy Department, March 2014
33. Emma J. Stewart, The European Union and Conflict Prevention: Policy Evolution and Outcome, Lit Verlag, Berlin, 2006
34. Neil Winn, CFSP, ESDP, and the Future of European Security, Whither NATO, The Brown Journal of World Affairs, September 2003
35. Julian Lindley French, A Chronology of European Security and Defence 1945-2006, Oxford University Press, 2008
36. Martin Reichard, The EU-NATO Relationship: A Legal And Political Perspective, Ashgate PubCo, 2006
37. Sophie Vanhoonacker, Simon Duke, EU-NATO Relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation, Paper prepared for the UACES 45th Annual Conference at the University of Deusto, 7-9 September 2015
38. Pia Bhathal, "CSDP and NATO: Rethinking the Transatlantic Security Relationship," Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union: Vol. 2013, Article 3, 2013
39. Joachim A. Koops, 'Unstrategic Partners: NATO's relations with the European Union', in: W Kremp and Berthold Meyer (eds.), *Entangling Alliance: 60 Jahre NATO. Geschichte, Gegenwart, Zukunft*, Trier: Wissenschaftsverlag, 2010

40. Christine Andreeva, The EU-NATO Relationship – With New Leadership To New Impetus?, Atlantic Voices, Volume 4 - Issue 12 December 2014
41. Chris Smith, EU-NATO relations - working paper, 2011, HAL Id: halshs-00638381, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638381>
42. Matteo Ricci, “The CSDP and NATO: friends, competitors or both?”, Nouvelle Europe, Friday 17 January 2014, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1781>, displayed on 10 October 2015
43. Can Buharalı, Better NATO-EU relations require more sincerity, European Economics and Foreign Policy Studies, Discussion Paper Series -2010/1
44. Trine Flockhart, NATO and EU: towards a constructive relationship? TGAE, III, 306-310, 2011. Think global - act European, Paris: Notre Europe, 2011
45. Niels van Willigen, Joachim A. Koops, The EU’s Relationship with NATO and OSCE, The Sage Handbook of European Foreign Policy, Sage Publication, 2015
46. Peter Van Ham, European Security in Transition, Ashgate Publishing Group, 2006. <http://site.ebrary.com/lib/belgrade/Doc?id=10211295&ppg=33>
47. Rafael Biermann, Towards a theory of inter-organizational networking, The Review of International Organizations, 2008, Volume 3, Number 2
48. Siret Hürsoy, The New Security Concept and German-French Approaches to the European Pillar of Defence, 1990-2000, Tectum Verlag, 2002
49. Ioanna-Nikoletta Zyga, The NATO-EU Partnership : Opening A New Chapter After The Ukraine Crisis, Atlantic Voices, Volume 4 - Issue 12 December 2014
50. Jolyon Howorth, John T. S. Keeler, Defending Europe: The EU, NATO and The Quest for European Autonomy, Palgrave MacMillan, 2003
51. A. Bebler, NATO at 60, The Post-Cold War Enlargement and the Alliances Future, Nato Science for Peace and Security Series E_ Human and Societal Dynamics, IOS Press, 2010
52. Jolyon Woworth, John T.S. Keeler, Defending Europe, The EU, NATO and the Quest for European Autonomy, Palgrave MacMillan, 2003
53. Luke Coffey, EU Defense Integration: Undermining NATO, Transatlantic Relations, and Europe’s Security, BACKGROUNDER | NO. 2806 June 6, 2013

54. Maria Raquel Freire, Paula Duarte Lopes, Fernando Cavalcante, Markus Gauster, Livia Fay, Lucianetti, Pascoal Santos Pereira, Valtteri Vuorisalo, Rafaela Rodrigues de Brito, Mapping Research on European Peace Missions, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' The Hague, November 2010
55. Christopher D. Cotts, Lieutenant Colonel, USAF, The Revenge of Europe _ NATO and the Transatlantic Relationship in the Era of the European Union, The Walker Papers, Air University Press, September 2005
56. Simon Duke, Sophie Vanhoonacker, EU-NATO Relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation, Paper prepared for the UACES 45th Annual Conference at the University of Deusto, 7-9 September 2015
57. Joachim Koops, Unstrategic Partners: NATO's Relations with the EU, Werner Kremp and Berthold Meyer (eds.). Entangling Alliance: 60 Jahre NATO. Geschichte, Gegenwart, Zukunft, Trier: Wissenschaftsverlag, crp. 41-78, Posted on the Global Governance Institute website on 4 January 2012.
58. Konsolidovana verzija Lisabonskog ugovora: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>
59. Maurizio Carbone, National Politics and European Integration-From the Constitution to the Lisbon Treaty, Edward Elgar Publishing, 2010
60. Group of Authors, Institute for Security Studies, *A Strategy for EU Foreign Policy*, Report no. 7, June 2007
61. Dr Nicole Alecu de Flers, *The Provisions on CFSP And CSDP in the Lisbon Reform Treaty: Stumbling Blocks or Milestones?* Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, Paper prepared for presentation at the conference „The Lisbon Reform Treaty: Internal and External Implications“, The Hebrew University of Jerusalem, 13–14. July 2008
62. Zerrin Savaşan, CES/METU&Selçuk University and Ph.D Student, Department of International Relations, *CFSP/ ESDP and The New EU Treaty*, Perceptions, Summer-Autumn 2007
63. Wolfgang Wessels and Franziska Bopp, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, The Challenge Observatory, Research Paper No. 10, June 2008.
64. Professor Richard G. Whitman, *Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?*, Global Europe Papers 2008/1, University of Bath

65. Dr Antonio Missiroli, *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*, Policy Department External Policies, Briefing Paper, 2008
66. Dr Gerrard Quille, *The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP*, Policy Department External Policies, Briefing Paper, 2008
67. Dr Simon Duke, *The Lisbon Treaty and External Relations*, EIPASCOPE 2008/1
68. *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
69. Details emerge on final set-up of EU diplomatic corps, <http://www.euobserver.com/Honor Mahony>
70. Six-month programme drawn up by the Belgian Presidency of the Council of the EU, http://www.eutrio.be/files/bveu/media/source1854/documents/27782_PL_SPF_UK.pdf
71. <http://www.votewatch.com>
72. Chieade O'Chea, *External Action Service, Diplomatic service comes to life*, <http://www.europolitics.info>
73. Andrew Rettman, *Ashton eyes October for decision on top jobs*, <http://www.euobserver.com>
74. Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>
75. EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Background paper, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_EN.pdf,
76. F. Stephen Larrabee, Ian O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Rand Corporation, 2003
77. Sally Rohan, *The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration*, Routledge, 2014
78. Willem Van Eekelen, *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security*, Centre for European Policy Studies and Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces, 2006
79. Antonio Missiroli, *From Copenhagen to Brussels*, European Defence - Core Documents, Institute for Security Studies, Paris, 2003

80. Jean Yves Haine, From Laeken to Copenhagen, European Defence - Core Documents, Volume III, Institute for Security Studies, Paris, 2003
81. Nicole Gnesotto, European Security and Defence - Core Documents, Volume V, Institute for Security Studies, Paris, 2005
82. Nicole Gnesotto, European Security and Defence - Core Documents, Volume VI, Institute for Security Studies, Paris, 2006
83. Jolyon Howorth, European Security and Defence, The Ultimate Challenge, Chailot Paper 43, Institute for Security Studies, Paris, 2000
84. Alasdair Blair, The European Union since 1945, Longman_Pearson, Seminar Studies, 2010
85. Christopher Hill, European Foreign Policy, Key Documents, Routledge, 2000
86. Reuben Wong, Christopher Hill, National and European Foreign Policies- Towards Europeanization, Routledge, 2011
87. Cameron Fraser, An Introduction to European Foreign Policy, Routledge, Fraser Cameron, 2007
88. Daniel Mockli, European Foreign Policy during the Cold War - Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity, I.B.Tauris & Co Ltd , 2008
89. Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, European Security and Defence Policy, The First Ten Years, The European Union Institute for Security Studies, 2009
90. Federiga Bindi, The Foreign Policy of the European Union - Assessing Europe's Role in the World, Brookings Institution Press, 2010
91. Karen Smith, European Union Foreign Policy in a Changing World, Polity Press, Cambridge, 2003
92. Mai'a Cross, Security Integration in Europe, How Knowledge-based Networks Are Transforming the European Union, University of Michigan Press, 2011
93. Mark F. Gilbert, Surpassing Realism, The Politics of European Integration since 1945, Rowman & Littlefield Publishers, 2003
94. Martin Dedman, The Origins and Development of the European Union 1945-2008, A History of European Integration, Routledge, 2010

95. Martin Trybus, European Union Law And Defence Integration, Modern studies in European law, Hart Publishing, 2005
96. Martin Trybus, Buying Defence and Security in Europe - The EU Defence and Security Procurement Directive in Context, Cambridge University Press, 2014
97. Kjell A. Eliassen, Foreign and Security Policy in the European Union, SAGE Publications, 1998
98. Kimmo Kiljunen, The European Constitution in the Making, Centre for European Policy Studies - CEPS, 2004
99. Williem van Eekelen, Sebastian Kurpas, The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy, CEPS Working Documents, No. 296, 2008
100. Ulrich Krotz, Joachim Schild, Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty First Century Politics, Oxford University Press, 2013
101. Roland Dannreuther, John Peterson, Security Strategy and Transatlantic Relations, Routledge, 2006
102. Simon Serfaty, Visions of the Atlantic Alliance: The United States, the European Union, and NATO, CSIS, 2006
103. Yann Aubin, Arnaud Idiart, Export Control Law and Regulations Handbook: A Practical Guide to Military and Dual Use Goods Trade Restrictions and Compliance, Kluwer Law International, 2011
104. Michèle Knodt, Sebastiaan Princen, Understanding the European Union's External Relations, Routledge, ECPR Studies in European Political Science, 2003
105. Jolyon Howorth, Security and Defence Policy in the European Union, Palgrave Macmillan
106. Burkard Schmitt, European Armaments Cooperation, EU Institute for Security Studies, Core Documents, Chailot Papers no 59, 2003
107. Yannis A. Stivachtis, The State of European Integration, Ashgate Publishing, 2007
108. Gerrard Quille, The impact of EU capability targets and operational demands on defence concepts and planning:
<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI06BaHeSu/SIPRI06BaHeSu06.pdf>

109. Great Britain Parliament House of Lords, European Union Committee, European Defence Agency: Report with Evidence, 9th Report of Session, The Stationery Office, 2004-05
110. Keith Hartley, *The Economics of Defence Policy: A New Perspective*, Routledge, 2011
111. Panos Koutrakos, *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Edward Elgar Publishing, 2011
112. Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford University Press, 2013
113. Hylke Dijkstra, *Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective*, Springer, 2013
114. Michael Gehler, *Towards a European Constitution: A Historical and Political Comparison with the United States*, Böhlau Verlag Wien
115. Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention: Policy Evolution and Outcome*, LIT Verlag Münster, 2006
116. Alyson JK Bailes, Graham Messervy-Whiting, *Death of an Institution - The end for Western European Union, a future for European defence?*, The Royal Institute for International Relations, Egmont Paper 46, 2011
117. G. P. E. Walzenbach, *European Governance: Policy Making Between Politicization and Control*, Ashgate Publishing, 2006
118. Great Britain: Parliament: House of Commons: Foreign Affairs Committee, *Future Inter-Parliamentary Scrutiny of EU Foreign, Defence and Security*, The Stationery Office, 2011
119. Magnus Ekengren, *The Politics of Security Sector Reform: Challenges and Opportunities for the European Unions Global Role*, Routledge, 2011
120. Antonio D'Atena, Hermann-Josef Blanke, Stelio Mangiameli, *The European Union After Lisbon - Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer Verlag Berlin Heidelberg, 2013
121. Julie Kim, *Macedonia: Country Background and Recent Conflict*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, 2001
122. Zidas Daskalovski, *The Macedonian Conflict of 200: Between Successful Diplomacy, Rhetoric and Terror*, Studies in Post-Communism Occasional Paper no. 7, Centre for Post-Communist Studies St. Francis Xavier University 2004

123. Snežana Trifunovska, North Atlantic Treaty Organization, Kluwer Law International, 2010
124. Libor Klimek, European Arrest Warrant, Springer, 2015
125. Bernd Martenczuk, Servaas van Thiel, Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations, Asp/Vubpress/Upa, 2008
126. Annegret Bendiek, Markus Kaim, New European Security Strategy – The Transatlantic Factor, German Institute for International and Security Affairs, 2015
127. Glen Segell, Disarming Iraq, Glen Segell Publishers, 2004
128. Lucile Eznack Crises in the Atlantic Alliance: Affect and Relations Among NATO Members, Palgrave Macmillan, 2012
129. Marcel De Haas, Russia's Foreign Security Policy in the 21st Century: Putin, Medvedev and Beyond, Routledge, 2010
130. Lawrence S. Kaplan, NATO 1948: The Birth of the Transatlantic Alliance, Rowman and Littlefield, 2007
131. Graeme P. Herd, John Kriendler, Understanding NATO in the 21st Century: Alliance Strategies, Security and Global Governance, Routledge, 2013
132. Hall Gardner, American Global Strategy and the 'War on Terrorism', Ashgate Publishing
133. Joseph Smith, Simon Davis, The A to Z of the Cold War, Scarecrow Press, 2005
134. Martin Mccauley Origins of the Cold War 1941-49: Revised 3rd Edition, Routledge, 2008
135. Greg Behrman, The Most Noble Adventure: The Marshall Plan and the Time When America Helped Save Europe, Simon and Schuster, 2007
136. Günter Bischof, Anton Pelinka, Dieter Stiefel, The Marshall Plan in Austria, Transaction Publishers, 2000
137. Riccardo Fiorentini, Guido Montani The European Union and Supranational Political Economy, Routledge, 2015
138. Trevor C. Salmon, Alistair J. K. Shepherd, Toward a European Army: A Military Power in the Making?, Lynne Rienner Publishers, 2003

139. Robert Bideleux, Professor Richard Taylor, *European Integration and Disintegration: East and West*, Routledge, 1996
140. David M. Andrews, *The Atlantic Alliance Under Stress: US-European Relations after Iraq*, Cambridge University Press, 2005
141. Maurice Vaïsse, Clémence Sebag, *France and NATO NATO - 1949- Politique étrangère*, Institut français des relations internationales (IFRI), 2009
142. N.J. Crowson, *Britain and Europe: A Political History Since 1918*, Routledge, 2011
143. Johan Karel de Vree, Peter Coffey, Richard H. Lauwaars, Alfred Pijpers, Edmond L. M. Völker, *Towards a European Foreign Policy: Legal, Economic, and Political Dimensions*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987
144. Alasdair Blair, *Companion to the European Union*, Routledge, 2006
145. Bart Van Vooren, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm Coherence*, Routledge, 2012
146. Gülnur Aybet, *The Dynamics of European Security Cooperation, 1945-91*, Springer, 1997
147. Ulrich Krotz, Joachim Schild *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty First Century Politics*, Oxford University Press, 2013
148. Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou, *The European Defence Agency: Arming Europe*, Routledge, 2015
149. Robert L. Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War: An Insider's Account of US. Policy Jam 1989-1992*, Woodrow Wilson Center Press, 1997
150. Arie Bloed, Ramses A. Wessel, *The Changing Functions of the Western European Union (WEU): Introduction and Basic Documents*, Martinus Nijhoff Publishers, 1994
151. William Park, G.Wyn Rees *Rethinking Security in Post-Cold-War Europe*, Routledge, 1998
152. William Wallace, *Policy-making in the European Union - Foreign and Security policy*, Oxford University Press, 2005
153. Margot Horspool, *European Union Law*, Oxford University Press, 2006

154. Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*, Rowman and Littlefield, 2001
155. Knud Erik Jørgensen, *European Approaches to Crisis Management*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997
156. Paul Cornish, *Arms Trade and Europe*, A&C Black, 1995
157. A. T. Lane, Elżbieta Stadtmüller, *Europe on the Move: The Impact of Eastern Enlargement on the European Union*, LIT Verlag Münster, 2005
158. Ana S. Trbovich, *A Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration*, Oxford University Press, 2008
159. Michael Merlingen, Rasa Ostrauskaite, *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, Routledge, 2007
160. Stefan Wolff, Oya Dursun- Özkanca, *External Interventions in Civil Wars: The Role and Impact of Regional and International Organization*, Routledge, 2014
161. Cristoph Schwegmann, *The Contact Group and its Impact on European Institutional Structure*, Institute for Security Studies-Western European Union, Occasional Papers, 2000
162. Preben Bonnén, *Towards a Common European Security and Defence Policy: The Ways and Means of Making it a Reality*, LIT Verlag Münster, 2003
163. Asle Toje, *America, the EU and Strategic Culture: Renegotiating the Transatlantic Bargain*, Routledge, 2008
164. Ulrika Mörth *Organizing European Cooperation: The Case of Armaments*, Rowman & Littlefield, 2005
165. Trevor C. Salmon, Alistair J. K. Shepherd, *Toward a European Army: A Military Power in the Making?*, Lynne Rienner Publishers, 2003
166. Charles Cogan, *The Third Option: The Emancipation of European Defense, 1989-2000*, Greenwood Publishing Group, 2001
167. Sean Kay, *NATO and the Future of European Security*, Rowman and Littlefield, 1998
168. Great Britain. Parliament. House of Commons. Defence Committee, *The Future of NATO and European Defence: Ninth Report of Session 2007-08*, Stationary Office, 2008

169. Tom Dyson *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*, Palgrave MacMillan, 2010
170. Hartmut Mayer, Henri Vogt, *A Responsible Europe, Ethical Foundations of EU External Affairs*, Palgrave Macmillan, 2006
171. Jolyon Howorth, Anand Menon *The European Union and National Defence Policy*, Routledge, 1997
172. Alistair Cole, *Franco-German Relations*, Routledge, 2001
173. Hermann-Josef Blanke, Stelio Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Springer, 2013
174. Ben Soetendorp, *Foreign Policy in the European Union: History, Theory & Practice*, Routledge, 2014
175. Laura Chappell, *Germany, Poland and the Common Security and Defence Policy, Converging Security and Defence Perspectives in an Enlarged EU*, Palgrave Macmillan, 2012
176. John Peterson, Helene Sjursen, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Routledge, 1998
177. Maxime H. A. Larivé *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*, Ashgate Publishing, 2014
178. Gert Vermeulen, Wendy De Bondt, *EU Justice and Home Affairs: Institutional and policy development*, Maklu Publishers, 2014
179. Dieter Mahncke, Alicia Ambos, Christopher Reynolds, *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, Peter Lang, 2004
180. Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder, Eva Gross, Michael Emerson, *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, CEPS, 2007
181. Antonio Missiroli, Gerald Stang, Jan Joel Andersson, Cristina Barrios, Hugo Brady, Florence Gaub, Eva Gross, Patryk Pawlak, Eva Pejsova, Nicu Popescu and Thierry Tardy, *A Changing Global Environment*, EU Institute for Security Studies, Chailot Papers N° 133, December 2014
182. François Godement, EU Institute for Security Studies, *EU Global Strategy Expert Opinion – 29*, February 2016
183. Radha Kumar, EU Institute for Security Studies, *EU Global Strategy Expert Opinion – 24*, February 2016

184. Giovanni Grevi, EU Institute for Security Studies, EU Global Strategy Expert Opinion – 26, February 2016
185. Marta Dassu, EU Institute for Security Studies, EU Global Strategy Expert Opinion – 28, February 2016
186. Steven Blockmans, EU Institute for Security Studies, EU Global Strategy Expert Opinion – 25, February 2016
187. Sven Biscop, EU Institute for Security Studies, EU Global Strategy Expert Opinion – 4, February 2016
188. Antonio Missioroli, Towards an EU Global Strategy – Background, process, references, EU Institute for Security Studies, 2015
189. Обрад Рачић, Војин Димитријевић Међународне организације, Савремена администрација, 4. издање, 1988. Година
190. C. F. Amerasinghe, Principles of the institutional law of international organizations, Second Revised Edition, Cambridge University Press 2005
191. Ben Rosamond, Theories of European Integration, Palgrave Macmillan, European Union Series, 2000
192. Henry G. Schermers, Niels M. Blokker, International Institutional Law: Unity Within Diversity, Fifth Revised Edition, Leiden: Martinus Nijhoff, 2011
193. Philippe Sands and Pierre Klein (eds), Bowett's Law of International Institutions, London: Sweet & Maxwell, 5th ed., 2001
194. Ian Beyers, *The European Politics*, Palgrave MacMillan, 2004
195. Helen Wallace, *Interlocking Dimensions of European Integration*, Palgrave MacMillan, 2001
196. José E. Alvarez, *International Organizations: Then and Now*, The American Journal of International Law, Vol. 100, No. 2 (Apr., 2006)
197. Margaret Moore, *Globalization and Democratization: Institutional Design for Global Institutions*, Journal of Social Philosophy, Vol. 37 No. 1, Spring 2006, Blackwell Publishing
198. Michael Emerson and Piotr Maciej Kaczyński, Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon, CEPS Policy Briefs, No. 212/July 2010

199. Malcolm N. Shaw, *International Law*, Sixth edition, Cambridge University Press, 2008
200. Helen Wallace, Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 6th Edition, 2010
201. Galbreath, David J. Gebhard, Carmen, *Cooperation or Conflict?: Problematizing Organizational Overlap in Europe*, Ashgate Publishing Group, 10/2010
202. Reichard, Martin, *EU-NATO Relationship: Legal and Political Aspects of the EU- NATO Relationship*, Ashgate Publishing Group, 12/2006
203. Lindley-French, Julian, *Chronology of European Security and Defence, 1945-2006*, Oxford University Press, UK, 11/2007– Möckli, Daniel, *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, I.B.Tauris, 10/2008
204. Bretherton, Charlotte, *European Union As a Global Actor*, Routledge, 06/1999
205. Hauser, Gunther Kernic, Franz, *European Security in Transition*, Ashgate Publishing Group, 12/2006
206. Kavalski, Emilian, *Extending the European Security Community: Constructing Peace in the Balkans*, I.B. Tauris, 10/2008
207. Kelstrup, Morten Williams, Michael C., *International Relations Theory and European Integration: Power, Security and Community*, Routledge, 10/2000
208. Van Ginkel, Bibi van der Putten, Frans-Paul, *International Response to Somali Piracy: Challenges and Opportunities*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010
209. Irrera, Daniela Attin, Fulvio *Multilateral Security and ESDP Operations*, Ashgate Publishing Group, 08/2010
210. Kaplan, Lawrence S., *NATO and the UN: A Peculiar Relationship*, University of Missouri Press, 03/2010
211. Lansford, Tom Tashev, Blagovest, *Old Europe, New Europe and the US: Renegotiating Transatlantic Security in the Post 9/11 Era*, Ashgate Publishing Group, 01/2005
212. Stivachtis, Yannis A., *State of European Integration*, Ashgate Publishing Group, Abingdon, Oxon, GBR, 12/2008

213. Laulhé Shaelou, Stephanie, *Studies in EU External Relations, Volume 3: EU and Cyprus: Principles and Strategies of Full Integration*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010
214. Vasilis Margaras, *Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge, No common strategic culture, no major progress*, European Policy Institutes Network (EPIN), EPIN Working Paper, 2010
215. Ben Rosamond, *Theories of European Integration, The EU Series*, Palgrave Macmillan, 2000
216. Michael Merlingen, Rasa Ostrauskaitė, *European Union peacebuilding and policing: governance and the European Security and Defence Policy*, Routledge, Taylor & Francis, 17.10.2006.
217. Sven Biscop, *The European security strategy: a global agenda for positive power*, 2005, Ashgate Publishing Limited
218. Charlotte Bretherton, John Vogler, *The European Union as a global actor*, Routledge, 17.08.1999.
219. Sven Biscop, Jan Joel Andersson, *The EU and the European Security Strategy: Forging a global Europe*, Routledge, 2008
220. Federiga M. Bindi, *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world* the Brookings Institutions, 2010
221. Jan Orbie, *Europe's global role: external policies of the European Union*, Ashgate Publishing Limited, 2008
222. Fraser Cameron, *An introduction to European foreign policy*, Routledge, 2007
223. Dieter Mahncke, Alicia Ambos, Christopher Reynolds, *European foreign policy: from rhetoric to reality?*, P.I.E Peter Lang, 2004
224. Preben Bonnén, *Towards a common European security and defence policy: the ways and means of Making it a Reality*, Transaction Publishers, 2003
225. Michael Emerson (editor), *Readings in European Security, Volume 6*, Centre for European Policy Studies, International Institute for Strategic Studies, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces & Geneva Centre for Security Policy, 2010
226. Radha Kumar, Fabrice, Pothier, Waliullah Rahmani, *The Political Future of*

Afghanistan, ESF WORKING PAPER NO. 34, prepared for the 34th session of the CEPS/IISS/DCAF/GCSP European Security Forum Brussels, 22 March 2010

227. Michael Emerson, Rosa Balfour, Tim Corthaut, Jan Wouters, Piotr Maciej Kaczynski, Thomas Renard, Upgrading the EU's role as a global actor, institutions, law and restructuring of European diplomacy, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2011
228. Daniel Keohane, 10 years after st. malo, European Union Institute for Security Studies, October 2008
229. Álvaro de Vasconcelos, LESSONS OF THE EUROPEAN REVOLUTION: 1989-2009, European Union Institute for Security Studies, October 2009
230. ESDP Newsletter, Issue 5, December 2007, Council of the European Union
231. Esther Brimmer, Seeing blue: American visions of the European Union, EUISS Chailot papers no 105, September 2007
232. Catherine Glière, EU security and Defence, Core documents 2008, EUISS, Chaillot Paper n°112, October 2008
233. Catherine Glière, EU security and Defence, Core documents 2008, EUISS, Chaillot Paper n°117, July 2009
234. Mai'a K. Davis Cross, Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management, European Union Institute for Security Studies, The Occasional Paper 82, February 2010
235. Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009), EUISS, October 2009
236. Gustav Lindstrom, Enter EU battlegroups, EUISS Chailot papers no 97, February 2007
237. EUISS policy brief, Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 1999 with 2009, December 2009
238. Claudia Major, EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Kongo in 2006, EUISS Occasional paper no 72, September 2008
239. Johanna Valenius, Gender Mainstreaming in ESDP missions, EUISS Chailot paper no 101, May 2007
240. Daniel Keohane, In defence of European Defence, EUISS analisys, December

2009

241. Asle Toje, The EU, NATO and European Defence, A slow train coming, EUISS, Occasional Paper no 74, December 2008
242. Ben Jones, Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?, Occasional Paper 88, February 2011
243. Sven Biscop and Jo Coelmont, Permanent structured cooperation-in-defence of the obvious, EUISS opinion, June 2010
244. Luis Simón, Command and control? Planning for EU military operations, Occasional Paper 81, January 2010
245. Eva Gross, Security Sector Reform in Afghanistan: EU's contribution, EUISS Occasional Paper 78, April 2009
246. Marie V. Gibert, Monitoring a region in crisis: the European Union in West Africa, EUISS Chailot Paper 96, January 2007
247. Daniel Koehanne, Towards European Defence Market, EUISS Chailot papers 113, November 2008
248. Álvaro de Vasconcelos, What ambitions for European defence in 2020?, EUISS, second edition, December 2009
249. Sven Biscop, Nicole Gnesotto, Jolyon Howorth, Daniel Keohane, Stefano Silvestri, Teija Tiilikainen, What ambitions for European defence in 2020? EUISS Report N° 8, November 2010
250. Álvaro de Vasconcelos, WHY KOSOVO? EUISS Issues 25, November 2008
251. Daniel Keohane, THE STRATEGIC RISE OF EU DEFENCE POLICY, EUISS Issues 25, November 2008
252. Sabine Fischer, The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia, EUISS Seminar, Report, December 2010
253. Marc Weller, Negotiating Final Status of Kosovo, EUISS Chailot Papers 114, December 2008
254. Catherine Glière, EU security and defence, Chailot Papers 117, Core documents 2008, Volume IX, July 2009
255. Esra Bulut Aymat, European Involvement in the Arab-Israeli Conflict, EUISS Chailot Papers 124, December 2010

256. Jacques Rupnik, The Western Balkans and the EU: 'the hour of Eu rope', Chailot Papers 126, EUISS, June 2011
257. Sabine Fischer with Erwan Lannon, The ENP Strategic Re view: the EU and its neighbourhood at a cross roads, EUISS Analysis, may 2011
258. Judy Butt, IS THE EU LOSING THE WESTERN BALKANS?, EUISS Seminar, March 2008
259. Ariella Huff, The role of EU defence policy in the Eastern neighborhood, Occasional Paper 91, May 2011
260. Juha Jokela, THE G-20: A PATHWAY TO EFFECTIVE MULTILATERALISM?, CHAILLOT PAPERS 125, EUISS, April 2011
261. Stephen Larrabee, Unfinished business in Europe, EUISS workshops, October
262. Konsolidovana verzija Lisabonskog ugovora: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>
263. Group of Authors, Institute for Security Studies, *A Strategy for EU Foreign Policy*, Report no. 7, June 2007
264. Dr Nicole Alecu de Flers, *The Provisions on CFSP And CSDP in the Lisbon Reform Treaty: Stumbling Blocks or Milestones?* Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, Paper prepared for presentation at the conference „The Lisbon Reform Treaty: Internal and External Implications“, The Hebrew University of Jerusalem, 13–14. July 2008
265. Zerrin Savaşan, CES/METU&Selçuk University and Ph.D Student, Department of International Relations, *CFSP/ ESDP and The New EU Treaty*, Perceptions, Summer- Autumn 2007
266. Wolfgang Wessels and Franziska Bopp, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, The Challenge Observatory, Research Paper No. 10, June 2008
267. Professor Richard G. Whitman, *Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?*, Global Europe Papers 2008/1, University of Bath
268. Dr Antonio Missiroli, *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*, Policy Department External Policies, Briefing Paper, 2008

269. Dr Gerrard Quille, *The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP*, Policy Department External Policies, Briefing Paper, 2008
270. Dr Simon Duke, *The Lisbon Treaty and External Relations*, EIPASCOPE 2008/1
271. *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
272. Details emerge on final set-up of EU diplomatic corps, <http://www.euobserver.com/Honor Mahony>
273. Six-month programme drawn up by the Belgian Presidency of the Council of the EU, http://www.eutrio.be/files/bveu/media/source1854/documents/27782_PL_SPF_U_K.pdf
274. Chieade O'Chea, *External Action Service, Diplomatic service comes to life*, <http://www.europolitics.info>;
275. Andrew Rettman, *Ashton eyes October for decision on top jobs*, <http://www.euobserver.com>
276. The SIPRI Top 100 Arms Producing Companies in 2014: <http://www.sipri.org/research/armaments/production/recent-trends-in-arms-industry/The%20SIPRI%20Top%20100%202014.pdf>
277. Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>
278. EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Background paper, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/BackgroundHighRepresentative_EN.pdf
279. Sporazum o uspostavljanju okvira za učešće Republike Srbije u operacijama Evropske unije
280. Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Srbije i Evropske unije o bezbednosnim procedurama za razmenu i zaštitu tajnih podataka
281. Council Decision 2011 292 EU of 31 March 2011 on the security rules for protecting EU classified information
282. COUNCIL REGULATION (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of

dual-use items

283. COUNCIL COMMON POSITION 2008 944 CFSP of 8 December 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment
284. Council Joint Action 2002/589 of 12 July 2002 on the European Union's contribution to combating the destabilising accumulation and spread of small arms and light weapons and repealing Joint Action 1999/34/CFSP
285. 2000/401/CFSP Council Joint Action of 22 June 2000 concerning the control of technical assistance related to certain military end-uses
286. Council Decision of the Secretary General/High Representative on a code of good administrative behavior for the General Secretariat of the Council of the European Union and its staff in their professional relations with the public 2007/197/CFSP Common Military List of the European Union
287. Common Position 95/379/CFSP concerning blinding lasers
288. Council Common Position 2003/468/CFSP on the control of arms brokering
289. Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment
290. Council Common Position 2001/567/CFSP of 23 July 2001 on the fight against ballistic missile proliferation
291. Council Common Position 2001/930/CFSP of 27 December 2001 on combating terrorism
292. Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism
293. COUNCIL DECISION 2007/643/CFSP on the financial rules of the European Defence Agency and on the procurement rules and rules on financial contributions from the operational budget of the European Defence Agency
294. COUNCIL DECISION 2008/974/CFSP in support of the Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation in the framework of the implementation of the EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction
295. COUNCIL DECISION 2009/42/CFSP on support for EU activities in order to promote among third countries the process leading towards an Arms Trade Treaty, in the framework of the European Security Strategy

296. COUNCIL DECISION 2009/569/CFSP on support for OPCW activities in the framework of the implementation of the EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction
297. Council Decision 2009/820/CFSP on the conclusion on behalf of the European Union of the Agreement on extradition between the European Union and the United States of America and the Agreement on mutual legal assistance between the European Union and the United States of America
298. Council Decision 2009/933/CFSP on the extension, on behalf of the European Union, of the territorial scope of the Agreement on extradition between the European Union and the United States of America
299. Council Decision 2010/179/CFSP in support of SEESAC arms control activities in the Western Balkans, in the framework of the EU Strategy to combat the illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition
300. Council Decision 2010/765/CFSP on EU action to counter the illicit trade of small arms and light weapons (SALW) by air
301. COUNCIL DECISION 2011/429/CFSP relating to the position of the European Union for the Seventh Review Conference of the States Parties to the Convention on the prohibition of the development, production and stockpiling of bacteriological (biological) and toxin weapons and on their destruction (BTWC)
302. COUNCIL DECISION 2011 871 CFSP establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)
303. COUNCIL DECISION 2011/411/CFSP defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP
304. Council Decision 2012/173/CFSP on the activation of the EU Operations Centre for the Common Security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa
305. Council Joint Action 2007/528/CFSP of 23 July 2007 in support of the convention on prohibitions or restrictions on the use of certain conventional weapons which may be deemed to be excessively injurious or to have indiscriminate effects, in the framework of the European Security Strategy
306. Council Joint Action 2008/113/CFSP of 12 February 2008 in support of the International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons (SALW) in the framework

of the EU Strategy to combat the illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition,

307. Council Joint Action 2008/307/CFSP of 14 April 2008 in support of World Health Organisation activities in the area of laboratory bio-safety and biosecurity in the framework of the European Union Strategy against the proliferation of Weapons of Mass Destruction,
308. Council Joint Action 2008/368/CFSP of 14 May 2008 in support of the implementation of United Nations Security Council Resolution 1540 (2004) and in the framework of the implementation of the EU strategy against the proliferation of weapons of mass destruction,
309. Council Joint Action 2008/487/CFSP of 23 June 2008 in support of the universalisation and implementation of the 1997 Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, in the framework of the European Security Strategy,
310. Council Regulation (EC) No 1733/94 prohibiting the satisfying of claims with regard to contracts and transactions the performance of which was affected by UN Security Council Resolution 757(1992) and related resolutions,
311. Agreement between the Member States of the European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Article 17(2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context (EU SOFA)
312. Index of items listed in Annex I to Council Regulation No 1334 2000
313. Одлука Савета 2013/488/EY, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0017:0065:EN:PDF>

Биографија кандидата

Мр Владимир Атељевић је рођен 6. марта 1978. године у Београду где је завршио основну и средњу школу (13. Београдску гимназију). Факултет политичких наука Универзитета у Београду је уписао 1997. године, а дипломирао 2002. Године. Магистарске студије је завршио 2010. године на истом Факултету, на смеру Међународни односи, одбраном рада на тему „Административни капацитет као критеријум за чланство у ЕУ“. На Војној академији Министарства одбране Србије завршио је 2012. године Високе студије безбедности и одбране, прва класа четвртог и највишег нивоа школовања и усавршавања у систему одбране. Стручно се усавршавао на обуци из Европског права и политика коју је организовао Европски колеџ из Брижа. Завршио је и Курс о примени регулаторне анализе (РИА) утицаја у организацији Института Светске банке. Био је стипендиста Владе Краљевине Норвешке и Института Г17 плус, као и *German Marshall Fund - European Marshall Memorial Fellowship 2012*

У периоду 2005 –2011. био је сарадник у настави на предметима Међународне организације и Политика проширења на Факултету политичких наука. Одржао је велики број предавања и презентација на теме, Међународних организација, Институција ЕУ, Права и политика ЕУ, Процеса проширења, Административног капацитета за чланство у ЕУ.

Објавио је неколико радова и чланака у области европских интеграција, права и политика ЕУ. Учествовао је у преводима књига у издању Службеног гласника - Политички систем ЕУ, Сајмон Хикс и Све ближа унија, Дезмон Динан.

Мр Владимир Атељевић је од септембра 2013. саветник министра без портфеља задуженог за европске интеграције у влади Републике Србије. У периоду август 2012 – септембар 2013 био је саветник потпредседника Владе за европске интеграције, а од јануара 2011. до август 2012. радио је у Министарству одбране, Кабинет министра, на позицији саветника државног секретара за политику одбране. У периоду 2004-2011 радио је у Канцеларији за европске интеграције (2009-2011 као саветник директора Канцеларије), а од марта 2010 био је секретар Подоодбора за унутрашње тржиште и заштиту конкуренције ССП-ПТС. У другом полугодишту 2007 био је саветник помоћника министра спољних послова (Генерална дирекција за ЕУ).

Члан је преговарачког тима Владе у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији од августа 2015. године. У Преговарачком тиму је задужен за поглавља 30, економски односи са иностранством и 31, спољна, безбедносна и одбрамбена политика.

Говори енглески (одлично); немачки (средњи ниво) и француски језик (основе).

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани: Владимир Атељевић

број уписа: 949

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом: "Међународно организовање и безбедносна институционализација Европске уније"

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду,

1. јун 2016



Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Владимир Атељевић

Број уписа: 949

Студијски програм: Докторске студије

Наслов рада: Међународно организовање и безбедносна институционализација
Европске уније

Ментор: проф. др Тања Мишчевић

Потписани 

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 1. јул 2016.



Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани: **Владимир Атељевић**

број уписа: 949

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом: "Међународно организовање и безбедносна институционализација Европске уније"

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 1. јун 2016

Владимир Атељевић