

ZAJEDNIČKA BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA EVROPSKE UNIJE I SRBIJA NAKON UGOVORA IZ LISABONA¹⁴³

Sažetak

Zajedničkom bezbednosnom i odbrambenom politikom nakon Ugovora o Lisabonu, Evropska unija formalno stiče uslove da postane subjekt međunarodnog prava. Put od ekonomske ka potencijalno političkoj i bezbednosnoj zajednici, put od učesnika do subjekta međunarodnih tokova, od civilne ka bezbednosnoj sili, Unija će nastojati da realizuje institucionalizovanom zajedničkom spoljnom, bezbednosnom i odbrambenom politikom koja je još uvek daleko od komunitarnosti. Na tom putu je na unutrašnjem planu čekaju multilateralizam pri donošenju odluka, odsustvo supranacionalnosti, zavisnost od unutrašnjih prilika i nacionalnih politika, složene procedure dodatno opterećene odnosima članica Unije, nepostojanje evropskog bezbednosnog identiteta i strateške kulture, ekonomske i finansijske krize, a na spoljnjem planu očekuju je nekoherentnost, bezbednosna politika sa SAD i NATO, energetska politika sa Ruskom Federacijom, stabilizacija Balkana, prijem novih članica, odnosi sa drugim državama, učešće u misijama upravljanja krizama. Kako će se realnost, ideja ili utopija o evropskom projektu uklopiti i da li će opstati ili ugasnuti zavisi od odgovornosti, svesti i savesti samih članica, njenih institucija i građana. Na istom tragu, realnim i trezvenim, kritičkim i misaonim sagledavanjem i vrednovanjem prilika u Uniji, Srbija treba da traži svoje mesto, interes i poziciju kako bi, menjajući i unapređujući kapacitete prema sopstvenim potrebama, opstala.

142 Blažo M. Radović, doktorant Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, smer međunarodne i evropske studije. E-mail: blazoradovic@yahoo.com

143 Pogledi izneti u radu odražavaju stav autora, a ne Ministarstva odbrane Republike Srbije u kojem je zaposlen. Tekst primljen 12. oktobra 2011. godine.

Ključne reči: zajednička bezbednosna i odbrambena politika, evropske politike, bezbednost, bezbednosni identitet, bezbednosna kultura, pridruživanje, Evropska unija/Unija, Srbija.

Nadnacionalna ekonomska struktura Evropske unije (EU/Unija) u vidu monetarne i carinske unije može biti očuvana političkom unijom njenih članica, prevashodno u sferi bezbednosti i odbrane. Isto tako, stvaranjem bezbednosne i odbrambene unije stvaraju se preduslovi za stvaranje i pune političke unije. Da li zaista oblast zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Unije može da bude generišući činilac političkog zajedništva Unije i korak ka supranacionalnoj tvorevini? Pitanje postavljeno mnogo puta ali bez jasnih odgovora. Mnogo puta započinjano ali isto toliko puta se od njega odustajalo. Veliki zalozi, mnogo interesnih sfera, nedovoljna integrisanost, na kraju manjak političke volje i prepoznavanja vlastitih nacionalnih interesa. Kuda i kako dalje? Deo odgovora je dao Ugovor iz Lisabona stupanjem na snagu 2009. godine. Tačnije, on je odškrinuo prostor spoljnopolitičkom, bezbednosnom i odbrambenom zajedništvu na neodređeno vreme, kako bi mu to isto vreme bilo najbolji sudija i najbolji učitelj. Novoskovani naziv „Unija“, koji arbitrira i u dokumentima i u kolokvijalnom govoru, ukazuje čemu stvarno Unija teži. A kako će „evropske“ stvari ići u Srbiji?

Sve što čini Unija ostavlja trag i na Srbiju kao i na njene ambicije za članstvo u Uniji. Na drugoj strani, projekcije željenog u Srbiji se neće završiti samo na retoričkim i institucionalnim usklađivanjima zarad potencijalnog članstva. Sve više jača svest, naročito kod njene političke elite i institucija, da je mnogo više od članstva važan put ka članstvu. Put Srbije ka Uniji bi za nju trebalo da znači dosezanje najviših evropskih standarda po sopstvenoj meri, tj. svih onih standarda koji su u najboljem interesu Srbije. Oblast bezbednosti i odbrane, koja po reformskim rezultatima prednjači u odnosu na mnoge oblasti u srpskom društvu, mogla bi svoj potencijal da ugradi i u proces pridruživanja Uniji. To se prvenstveno odnosi na uvid, učešće i eventualno uticaj na Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku Unije, koja je u nastanku.

STVARNOST ILI UTOPIJA UNIJE

Ugovornim odrednicama, počevši od Ugovora iz Maastrichta (1993), Evropska unija je stvarala okvire za nastanak spoljnopolitičkog, bezbednosnog i odbrambenog delovanja. Ti okviri nisu značili i njihovu operacionalizaciju, tj. njihovo produbljivanje akcionim planovima, kao u slučaju važeće Evropske strategije bezbednosti (2003), čija je operacionalizacija ograničavana obrazloženjem

da je potrebnije da ona ostane samo vizija. Zbog čega je Unija toliko čekala sa artikulacijom svoje bezbednosne i odbrambene politike i delovanja?

Više puta je naglašavano da države članice Unije nisu izgradile svest ili uobličile interese o potrebi prenošenja dela suvereniteta na Uniju koji se odnosi na spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku. Drugi argumenti se tiču oslonca Unije na vojne snage SAD posednute na prostoru članica Unije i njihov stalni uticaj putem nezaobilazne i vodeće uloge u NATO, kao i značajnim američkim privrednim prisustvom. Noviji argumenti idu uporedo sa finansijskom, a sve više ekonomskom krizom, koja ne samo da dovodi do smanjenja budžetskih izdvajanja članica Unije za odbranu već, dovodeći u pitanje evrozonu, u pitanje dovodi i sam projekat Unije.¹⁴⁴ Zbog novih trendova u ekonomiji neki autori su mišljenja da je „EU promašen koncept ... i neodrživ sistem“ i „da će se pre ili kasnije raspasti“ prvenstveno zbog svoje inflacione monetarne politike i tržišnog intervencionizma.¹⁴⁵ Ovo su neke od sitnica koje idu u prilog odbijanju Unije, a ponajviše njenih članica, da u potpunosti preuzme odgovornost i proširi horizonte ne samo vojnog delovanja već i njenog angažovanja po drugim političkim, ekonomskim i bezbednosnim pitanjima.

Unija je svesna i svojih ograničenja koja se ogledaju u odsustvu supranacionalnosti kao institucionalne karakteristike, nekoherentnosti, uslovljenosti zagovaranim multilateralizmom pri donošenju odluka i složenim procedurama koje su dodatno opterećene odnosima članica Unije, ogleda se i u zavisnosti od unutrašnjih prilika i nacionalnih politika, kao od uticaja spoljnih činilaca među kojima su najizrazitiji, sa jedne strane, bezbednosna politika sa SAD i NATO, a sa druge energetska politika sa Ruskom Federacijom. Ništa manje značajna pitanja su i ona koja se odnose na stabilizaciju unutrašnjih prilika novoprimiteljenih ali i starih članica, proširenje Unije na zemlje Balkana, politika uslovljavanja prema Turskoj, učešće u mirovnim operacijama i misijama upravljanja krizama, odnosi sa drugim regionima i državama i dr.

Pre bismo mogli reći da je Unija još uvek uspešan balanser i dobar igrač na razmeđu strana sveta i dve velike sile, nego što je „globalni akter“. Realističkom političkom kalkulacijom utroška i dobiti (*eng. cost – benefit*) Unija potvrđuje

144 Nemačka posebnu pažnju pridaje pitanju evrozone i kao nosilac ove ideje direktno je zainteresovana za njen opstanak, što govori u prilog izglasano poverenje kancelarki Angele Merkel u Bundestagu (oktobra 2011), radi obezbeđivanja nove tranše finansijske podrške Grčkoj.

145 Sugerise se da Srbija „nema šta da traži u EU i zato se pod hitno mora okrenuti samoj sebi, moraju se poništiti sve dosad donesene odluke u pogledu EU integracija, i mora se prekinuti proces razaranja srpske privrede.“ Vidi: Radivoje Ognjanović, EU samorazarajući sistem, internet izdanje na <http://www.slobodanjanovic.org/2011/01/28/radivoje-ognjanovic-eu-samorazarajuci-sistem/> (sajt posećen 10.10.2011)

da vodi racionalniju politiku nego što bi bio slučaj da sledi ono što joj se sugeriše, naročito imajući u vidu kritičke opaske koje dolaze od SAD. To potvrđuje da je svesna svoje nemoći odnosno trenutnih ograničenih kapaciteta, naročito na međunarodnom planu. Zato se u navedenom vide uzroci ustanovljavanja Evropske službe za spoljnu politiku (*eng.* European External Action Service) i prostor koji je dat spoljnopolitičkom, bezbednosnom i odbrambenom aspektu u Ugovoru iz Lisabona. Sa druge strane, kritički raspoloženi analitičari i prediktori sumnjaju da će navedena rešenja značajnije doprineti globalnoj akterizaciji Unije i smatraju da će ista samo još više dovesti u sukob nadležnosti na liniji Evropski savet, Savet, Komisija, Evropski parlament, države članice i rasplamsati borbu interesa,¹⁴⁶ što je u suprotnosti sa koherentnošću i zajedništvom koje se projektuje i naglašava.

Da li je ideja nadogradnje oblasti spoljne, bezbednosne i odbrambene politike Unije i njihovo eventualno uvođenje na supranacionalni nivo komunitarnog prava Unije samo utopija? Istoričnost ljudske prakse, a naročito integraciona dinamika Unije, ukazuju da bez utopističkih ideja ne bi bilo ni napretka, ni razvoja sveta. Drugi će reći da je istorija svedok da su mnoge utopije donosile samo promašaje, krize i sukobe. Argumentaciju za ove tvrdnje možemo naći u slučaju Srbije koja je na utopističke ideje potrošila čitav 20. vek, više od polovine stanovništva i ogromna materijalna i kulturna dobra. Međutim, da li je išta ljudsko stvoreno, a da pri tome nije bilo izvesnog rizika? U riziku je i šansa za uspeh koliko i neuspeh. Šta će prevagnuti na tasu istorije u najvećem slučaju zavisi od ljudi, od nas samih. Ni Unija nije izuzeta iz ovih odrednica. U ovom trenutku je čini 27 država, koje su joj pristupile sa entuzijazmom, političko-ekonomskom kalkulacijom i nadom u bolje sutra. Bar se tako artikulišu stavovi u zvaničnim nastupima. Ovoga puta ćemo zanemariti one stavove na institucionalnim marginama koji tvrde da svest njihovih građana nije u potpunosti sazrela kada je u pitanju sagledavanje posledica i koristi tako formirane Unije, kao i tvrdnji da mnogi građani aktuelne Unije nisu odobravali pristupanje novih članica, zbog pretpostavke o umanjivanju njihovih šansi. U svakom slučaju, da li će ideja ili utopija o evropskom projektu opstati ili ugasnuti zavisi od odgovornosti, svesti i savesti samih članica i njenih građana. Isto važi i za njenu samostalnost i samodovoljnost naročito u delu spoljne, bezbednosne i odbrambene politike.

146 Žaklina Novičić, „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici EU posle Ugovora iz Lisabona“, *Međunarodni problemi*, br.3/2010, vol. LXII, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 412.

BEZBEDNOSNI I ODBRAMBENI IDENTITET UNIJE

Nadnacionalnost spoljne, bezbednosne i odbrambene politike, koja je dobila obrise i šansu na neodređeno vreme Ugovorom iz Lisabona, u odnosu na nacionalne osobenosti ovih politika postaće prihvatljive kada se svest o nedeljivosti izazova, rizika i pretnji, od teorijskih i aklatativnih stavova, pretoči u sastavni deo mišljenja, ponašanja i delovanja unutar *bezbednosne kulture Unije*.

Da li će tome pomoći institucionalno i strukturno organizovanje Unije naročito u sferi spoljnih i bezbednosnih poslova, dobijanje statusa subjekta međunarodnog prava, jačanje „dvošesirske“ uloge Visokog predstavnika ili jačanje vojnih i civilnih kapaciteta članica Unije koje bi dovelo do formiranja jedinstvene, supranacionalne spoljnopolitičke i/ili bezbednosne strukture (npr. Ministarstava ili Evropske armije) ili bi to moglo da se desi pod uticajem naglih događaja¹⁴⁷ ostaje da se vidi?

Odricanje od bezbednosti i odbrane u ime nadnacionalne tvorevine je uvek osetljivo političko pitanje za svaku državu, pa bila ona i članica Unije. Iskustvo Unije govori o neuspešnim pokušajima stvaranja bezbednosnih i odbrambenih zajednica, što govori u prilog činjenici da se temelji Unije nalaze u ekonomiji, a ne u bezbednosti. Iz takvih temelja iznikla je ekonomska građevina u kojoj je pitanje spoljne politike i bezbednosti samo „eho“ pitanje koje u suštini ima drugi forum – NATO, sa kojim Unija deli 21 državu članicu.

U prilog navedenom ide neuspešno stvaranje bezbednosnog i odbrambenog identiteta putem ratifikacije Evropske odbrambene zajednice „šestorice osnivača“ 1952. godine.¹⁴⁸ Zatim, nastojanje De Gola i Adenauera početkom 60-ih godina prošlog veka da stvore političku i bezbednosnu uniju kao „najviše ostvarenje kontinentalističke vizije Evrope“ i pokušaju da umanje sve snažniji uticaj SAD i geopolitičkog „atlantizma“ na evropske integracione tokove. Ostavkom Adenauera 1963. godine Fušev plan propada, a povlačenjem De Gola 1969. godine sa političke scene nestaje i poslednja prepreka za ulazak atlantistički opredeljene Velike Britanije u evropsku zajednicu država, dolazi do potiskivanja kontinentalističke vizije unije, pretvaranje evropske zajednice samo u zonu slobodne trgovine i početak intenzivnijeg kontrolisanja integracije od strane SAD pre svega u ekonomskom pravcu, sa što manje političkog,

147 Lincoln P. Bloomfield, *A World Effectively Controlled by The United Nations*, March 10, 1962, Study Memorandum No. 7, *A Preliminary Survey of One Form of a Stable Military Environment*, http://www.un-freezone.org/bloomfield_7.html (sajt posećen 14.08.2011)

148 Parlament Francuske 24.08.1954. godine odbija da ratifikuje sporazum o osnivanju Evropske odbrambene zajednice zbog neslaganja da svoje oružane snage integriše u evropsku armiju.

a još manje bezbednosnog ujedinjenja.¹⁴⁹ Ponovna izgradnja bezbednosnog i odbrambenog identiteta EU putem stvaranja Evropskog identiteta odbrane (*eng.* European Defence Identity) pokušana je 1992. godine na inicijativu SAD korišćenjem institucionalnog okvira NATO. U prilog američke argumentacije išao je slab učinak EU na terenu (Balkan) čime je ponovo ojačana pozicija „atlantista“ koji su tvrdili da se veća bezbednosna uloga Evrope najbolje može realizovati daljim razvijanjem evropskog stuba NATO. Međutim, obrazovanje Evropskih kombinovanih združenih namenskih snaga (*eng.* European Combined Joint Task Forces), sa kojima bi EU mogla da koristi ogromne vojne efektivne NATO, uključujući i transportne kapacitete SAD u slučajevima kada rešavaju bezbednosne pretnje u koje SAD nisu htele da se mešaju, zanemarivalo je pitanje o tome „koliko će donošenje odluka u Evropi moći da bude nezavisno od SAD ako se oslone na resurse NATO.“¹⁵⁰

Danas, razvoj zajedničke bezbednosne i odbrambene politike predstavlja korak više ka obrazovanju *bezbednosnog identiteta Unije*. Prema konstruktivistima, ovako postavljen identitet morao bi da bude zasnovan na zajedničkim normama koje su vezane i koje određuju taj identitet. Odnosno, Unija treba da poseduje ili bar da teži stvaranju *strateške kulture*. Ne treba zaboraviti i ulogu institucija i to ne samo kao instrumenta države već i kao relativno samostalne političke strukture, koje su sposobne da u uslovljenosti (*eng.* co-binding) sa državama stvaraju i utiču na integracione procese dostizanja zajedničkih i usklađenih ciljeva i politika (komunitarizaciji) kroz složeno ukrštanje unijskog i nacionalnog. Za one geopolitički orijentisane debatnike najvažniji zaključak je da zajednička bezbednosna i odbrambena politika Unije, u ovom trenutku, nema za cilj da potisne SAD sa evropskog kontinenta, da je „uravnotežuje“, niti da ugrozi njenu ključnu ulogu u oblasti odbrane. U prilog navedenom ide i delovanje zemalja koje najviše modeluju evropski bezbednosni identitet, poput Francuske i Nemačke, a koje se zalažu za „ravnotežu“ u evroatlantskim odnosima i partnerstvu sa SAD. Na drugoj strani, i sama Unija nastoji da svoju zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku uskladi sa NATO-om.

Unija je potrošila mnogo dragocenog vremena u traganju umesto u realnoj izgradnji vlastitog bezbednosnog i odbrambenog identiteta. Otuda i tolike inicijative koje su mahom dolazile od SAD, tj. NATO struktura. Problem bi mogao da bude i u nerealom određivanju bezbednosnih prioriteta koji su

149 Miša Đurković, „Geopolitički okvir proširenja Evropske unije: Između kontinentalizma i atlantizma“, Izazovi evropskih integracija, 8/2010, Službeni glasnik, Beograd, str. 89.

150 Aleksandar Fatić, „Karakteristike novog bezbednosnog ustrojstva Evrope – usmeravanje Zapadnog Balkana“, Vojno delo, br. 1/2009, god. LXI Ministarstvo odbrane R. Srbije, Medija centar „Odbrana“, Beograd, str. 21–2.

je usmeravali ka ideji Unije kao vojne sile. Istovremeno, Unija (tada EZ) nije shvatala kako je brzo „meka“ bezbednost zamenila tradicionalne bezbednosne izazove, naročito na kontinentu. Tačnije, svoja polazišta u vezi nastajuće krize u bivšoj SFR Jugoslaviji temeljila je na hladnoratovskim pretpostavkama da su u pitanju „etnički sukob i konstitutivna sporenja koja su eskalirala u rat“.¹⁵¹ Međutim, iza navedene potrebe za državotvornošću bili su i profit i kriminalizacija političkih elita koje su vodile rat. Zato je i najveći neuspeh EZ, koja se u formi preinačene EU pojavljuje ponovo na prostoru bivše SFR Jugoslavije tek posle rata za Kosovo 1999. godine, u tome što svoje težište u jačanju „civilne moći“ nije sa više pažnje usmerila ka „mekoj“ bezbednosti, što je i danas od posebnog značaja (borba protiv organizovanog kriminala, krijumčarenja ljudi, ljudskih organa, droge, naoružanja, borba protiv korupcije, pranja novca i sl.)

DIHOTOMNOST SRBIJE I UNIJE

Bezbednost Unije je bezbednost Srbije, a bezbednost Srbije je bezbednost Unije. Da ova rečenica ne bi bila samo fraza i deo političkog marketinga bez utemeljenja ona bi trebalo da bude potvrđena praksom. A da li je tako? Da li je Srbija, koja se opredelila za članstvo u Uniji svojom politikom, strategijskim dokumentima i političkim stavovima većine političkih subjekata, deo bezbednosnog prostora Unije pa da utiče na njenu bezbednost. Upravo nedeljivost bezbednosti, nemogućnost da se od Unije napravi „utvrđenje“ (*eng.* Fortress Europe) i zaustave rizici, kojima se bavi „meka“ bezbednost, na granicama jedne ili druge političke zajednice su početni argumenti za navedenu tvrdnju.

Međutim, bezbednost o kojoj je reč ima svoja dva kraja – srpski i unijski. Zajedničko im je što su oba evropska, ali im nije zajednička bezbednost. Unija je svoju zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku objavila Ugovorom iz Lisabona, postavljajući spoljnopolitičko delovanje kao prostor za nastavak integracije radi dostizanja koherentne spoljne politike i efikasnog delovanja. Šta je učinila Srbija i šta joj je činiti, kako bi ukrštanjem svoje i unijske bezbednosti ne samo doprinela dostizanju potrebnih standarda motivisanih učlanjenjem u Uniju, već i potvrdila rečenicu sa početka teksta? U kojim delovima proklamovane politike je moguće delovanje Srbije?

Istorijsko iskustvo i posledice predsedanskih događaja 90-ih godina 20. veka po Srbiju su se odrazili na njeno sagledavanje trendova integracija na tlu Evrope, izazvavši oprečnost i heterogenost unutrašnjih stavova. Udaljavanje od evroatlantizma, posebno nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti od strane

151 Aleksandar Fatić, „Karakteristike novog bezbednosnog ustrojstva Evrope – usmeravanje Zapadnog Balkana“, *op.cit.*, str. 23.

privremenih institucija samouprave u pokrajini Kosovo i Metohija (14.02.2007), potvrđeno je odlukom Narodne skupštine Republike Srbije o neutralnosti u odnosu na svrstavanje u vojne saveze (NATO).¹⁵² Međutim, utvrđena „neutralnost“ do danas nije doživela svoju konceptualizaciju. Na drugoj strani, Srbija je svoje spoljnopolitičke težnje usmerila ka evropskim integracijama i nastavila sa približavanjem Uniji iako su 22 države članice Unije priznale jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova, kršeći tako međunarodno pravo, pravo Evropske unije i ustavni poredak Srbije.

Uz oscilacije, naročito od 2006. godine, Srbija je uspjela da većinu postavljenih rokova za pravno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravom Unije ispuni.¹⁵³ Tako su dokumenta, poput Strategije bezbednosti (2009) i Strategije odbrane (2009), u najvećem delu u saglasju sa stavovima Unije po pitanju izazova i uzročnika krize. Međutim, ključno bezbednosno pitanje za Srbiju, tj. jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova i Metohije, jeste sporno pitanje sa Unijom, izuzimajući 5 od 27 članica Unije (Grčka, Kipar, Rumunija, Slovačka i Španija). Do izražaja dolazi i nedoslednost zalaganja Unije za međunarodno pravo korišćenjem Ahtisarijevog plana za osnovu organizacije lokalne vlasti na Kosovu i Metohiji iako isti nije usvojen na sednici Saveta bezbednosti UN. Zatim, percepcija institucionalne i javne Srbije da misija EULEKS-a potpomaže održavotvorenje „Kosova“ nepoštovanjem tzv. „šest tačaka“ koje su i bile uslov za saglasnost Srbije da Unija preuzme deo ingerencije od civilne misije UN na KiM, u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244, neposredno pre proglašenja nezavisnosti tzv. „Kosova“.

Navedeno pitanje je bilo uzrok da Srbija, odnosno DZ Srbija i Crna Gora, od 2004. do 2010. godine, nije potpisala ili podržala 124 deklaracije Unije od 830 koje su joj ponuđene, među kojima su najbrojnije one koja se tiču zemalja poput Rusije i Kine¹⁵⁴ iako je u procesu pridruživanja, a naročito u procesu pristupanja, „poželjna“ usaglašenost stavova zemlje kandidata sa stavovima Unije, jer se time pokazuje i praktična spremnost za članstvo. Navedeno pitanje je

152 Odluka (tačka 6) je sastavni deo Rezolucije Narodne skupštine o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije od 26.12.2007. godine. Vidi: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupština.115.html?SearchText=rezolucija>

153 Miloš Samarčić, „Zahtevi za članstvo u oblasti pravne regulative i njihova ispunjenost od strane Republike Srbije u dosadašnjem procesu približavanja EU“, Zbornik Bezbednosni i odbrambeni aspekti priključenja Republike Srbije Evropskoj uniji, Institut za strategijska istraživanja Ministarstva odbrane R. Srbije i Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2010, str.72–91.

154 Vidi: http://www.ceas.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=460%3Asrbija-odbila-vie-od-100-deklaracija-eu&catid=23%3ACentral&Itemid=25&lang=sr, (sajt posećen 08.10.2011.)

uvelo Srbiju u dihotomnu vezu sa Unijom što može da uputi da Unija nije samo „mirovni projekat“ već može da ima i „konfliktni potencijal“.¹⁵⁵

Srbija se neutralnošću, kao izrazom suverene volje, isključila iz saveza u oblasti odbrane (kolektivna odbrana), što u praktičnom smislu nije prepreka za međunarodnu saradnju, uključujući i vojnu saradnju. Ovakvu bezbednosnu politiku neki autori označavaju kao „političko svrstavanje i vojno nesvrstavanje“¹⁵⁶, što znači da ona ne bi bila smetnja Srbiji da zadrži status vojne neutralnosti i prilikom dobijanja statusa kandidata i punopravnog članstva u Uniji, naročito zbog političke prakse Unije sa „neutralnim“ članicama. Ugovor iz Lisabona predviđa poštovanje specifičnosti nacionalnih odbrambenih politika¹⁵⁷, na osnovu čega bi Srbija mogla da koristi kodifikovanu fleksibilnost, tzv. „diversifikovanu integraciju“¹⁵⁸, u oblasti bezbednosti i odbrane. Primenom ovog principa Srbija bi mogla istovremeno da nastavi sa integracijom, da bude angažovana u specifičnoj oblasti (npr. prevencija sukoba, upravljanje krizama, reforma sistema bezbednosti i odbrane) i da zadrži svoju specifičnost nacionalne bezbednosne i odbrambene politike.

Fleksibilni oblici saradnje su možda i najlogičniji put za prevazilaženje blokada u razvoju bezbednosne i odbrambene politike Unije, imajući u vidu posebno izraženu heterogenost statusa, interesa, ambicija i kapaciteta država članica, kao i jednoglasnost kao način donošenja odluka. *Pojačana saradnja, konstruktivna uzdržanost i bliža saradnja*¹⁵⁹ su pojmovi koji odslikavaju težnju da se bezbednosna i odbrambena politika smesti u jedinstveni sistem spoljne akcije Unije, a da istovremeno države članice mogu da zadrže nacionalne specifičnosti. Ugovorom iz Lisabona su predviđene nove fleksibilnosti u vidu *stalne strukturne saradnje* koja podrazumeva misije koje države učesnice te saradnje preduzimaju,

155 Miloš Knežević, „Bezizglednost evropskog apsolutizma“, Politička revija, 04/2008, Institut za političke studije, Beograd, str. 1108.

156 Dejana Vukčević, „Bezbednosna politika i strateška evolucija Evropske unije“, Politička revija, Godina (XXI) VIII, vol. 21, br. 3/2009, Institut za političke studije, Beograd, str. 172.

157 Deo 2 (PROVISIONS ON THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY), Član 42, tačka 2. paragraf 2. Ugovora iz Lisabona. Vidi: Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Official Journal, C 83/38, Vol. 53 of 30.3.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF> (sajt posćen 11.10.2011.)

158 Države ili grupe država deluju prema različitim pravilima od opštih pravila, odnosno pravila koja se primenjuju na sve države. Vidi: Dejana Vukčević, „Oblici fleksibilne saradnje u oblasti spoljne, bezbednosne i odbrambene politike EU“, Politička revija, Godina (XXII) IX, br. 2/2010, Institut za političke studije, Beograd, str. 368.

159 Isto, op.cit., str. 370–375.

a iste nisu operacije Unije,¹⁶⁰ zatim *stavljanje na raspolaganje Uniji nacionalnih civilnih i/ili vojnih kapaciteta ili multinacionalnih snaga članica* kako bi doprinele ciljevima, odnosno misijama koje Unija utvrdi i saradnje u oblasti *evropske odbrambene industrije*, tj. u oblasti rada Evropske odbrambene agencije (sve članice sem Danske). I pored toga što su navedene opcije rezervisane za članice Unije, Srbija pomnim praćenjem razvoja primene navedenih fleksibilnosti može unapređivati vlastite kapacitete i utvrđivati polja svog eventualnog uključivanja i angažovanja u budućnosti, posebno iz ugla mogućeg stvaranja političke, pa onda i bezbednosne zajednice na temeljima sporazuma članica Unije.

Nastojanje Srbije da doprinese međunarodnim misijama, koje predvodi Unija, omogućeno je stvaranjem formalno-pravnog okvira tokom 2010. godine. Naime, Visoka predstavnica Unije za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, Ketrin Ešton, 26. marta 2010. godine je Savetu uputila preporuku da je, na osnovu odredbi Ugovora iz Lisabona, ovlasti da otvori pregovore o zaključivanju Okvirnih sporazuma o učešću sa 20 zemalja. Savet je usvojio ovu odluku 26. aprila 2010. godine, nakon čega je visoka predstavnica uputila i formalni predlog Srbiji, koja je potpisivanjem Komplementarnog sporazuma o razmeni poverljivih podataka između Unije i Srbije (26.04.2010)¹⁶¹ stvorila pretpostavke za potpisivanje i Okvirnog sporazuma o učešću u operacijama EU za upravljanje krizama (08.06.2011). Navedenim sporazumima je omogućena strukturalna saradnja u oblasti zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Unije i utvrđen je pravni okvir koji uređuje moguće učešće Srbije u vojnim i civilnim operacijama pod vođstvom Unije. Na ovaj način Srbija je postala jedna od 20 zemalja potpisnica ovog sporazuma¹⁶², čime stiče mogućnost za podizanje i vlastitih i bezbednosnih kapaciteta Unije u smislu veće efikasnosti i fleksibilnosti u reagovanju na buduće krize.

Do donošenja neke nove strategije bezbednosti Unije¹⁶³ ili prekomponovanja uloge Visokog predstavnika i Evropske službe spoljnih poslova Srbija bi

160 42(6) Lisabonskog ugovora, razrađen Protokolom br. 10 o stalnoj strukturalnoj saradnji. (primedba B.R.)

161 Saopštenje Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, Vidi: <http://www.europa.rs/mediji/najnovije-vesti/1039/Evropska+unija+i+Srbija+potpisale+sporazum+o+učešću+Srbije+u+bezbednosnim+i+odbrambenim+misijama+EU.html> (sajt posećen 12.10.2011.)

162 Pored Srbije, u ovaj proces su uključene i Albanija, Angola, Argentina, Australija, Bosna i Hercegovina, Brazil, Dominikanska republika, Egipat, Indija, Japan, Južna Afrika, Kina, Makedonija, Maroko, Novi Zeland, SAD, Hrvatska, Crna Gora i Čile.

163 Vidi: Sven Biscop & Jo Coelmont (eds.), "Europe deploys towards a Civil-military strategy for CSDP", Egmont Paper, n° 49, june 2011, The Royal Institute for International Relations Brussels, Belgium, na internetu: <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep49.pdf> (sajt posećen, 11.10.2011.)

mogla da učestvuje u stvaranju i izgradnji *strateške kulture*¹⁶⁴ Unije. Za početak, mogla bi da inicira stvaranje *balkanske strateške kulture* u oblasti bezbednosti i odbrane, zbog relativne sličnosti, zajedničke bezbednosno-odbrambene tradicije i regionalne saradnje, koja je jedan od uslova za članstvo u Uniji. Na tragu toga je i zagovaranje formiranja Balkanske borbene grupe, kao konkretizacije učešća u zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici Unije.¹⁶⁵

Razvijenom bilateralnom saradnjom, praćenjem integracionog procesa unutar Unije, dobrim poznavanjem funkcionisanja sistema odlučivanja i nosilaca određenih inicijativa u oblasti zajedničke bezbednosti i odbrane, Srbija bi mogla posredno (možda čak i lobiranjem) da utiče na definisanje akcija ili stavova Unije, koji se donose putem kvalifikovane većine.¹⁶⁶ Mesto i uloga Komisije, i po nadležnostima i po većtom rasporedu komesara na obodima Evropske službe za spoljne poslove i dalje će „držati primarnu odgovornost nad značajnim aspektima spoljnih odnosa EU“¹⁶⁷, posebno u delu koji se odnosi na zemlje Balkana i nad instrumentima u pogledu proširenja Unije, susedstva i razvoja. Ostaje pitanje da li će interesne razlike, kakofonija,¹⁶⁸ razlike u komunitarnoj i političkoj kulturi unutar Unije, sa političkim i globalnim kontekstom u pozadini, uticati na funkcionisanje zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Unije i u kojoj meri one mogu biti iskorišćene u interesu Srbije.

Problem koji imaju i Unija i Srbija jeste merenja konkretnih pokazatelja koristi i uticaja usled angažovanja u međunarodnim misijama. Do sada su ta merenja uglavnom bila u „maglinama“ političke opravdanosti, privida i ispunjavanja poželjnog ponašanja mahom po kriterijumima i konceptima velikih sila ili razvijenih zemalja. Kako će od političkih aklamacija ili podrški Unija doći do realnih pokazatelja po principu utroška i dobiti ostaje da se vidi. Zato je za Srbiju dobro da prati i merenje učinka bezbednosti koje će sprovesti Unija, prvenstveno zbog sve većih finansijskih problema koji se mogu odraziti i na

164 „Skup tradicionalne prakse i načina mišljenja koji, u jednoj državi, uslovljavaju organizaciju i upotrebu oružanih snaga u političke svrhe.“ Vidi: Dejana Vukčević, „Bezbednosna politika i strateška evolucija Evropske unije“, op.cit., str. 169.

165 Filip Ejodus, Marko Savković, Nataša Dragojlović, Ka Borbenoj grupi Zapadni Balkan – vizija odbrambene integracije Srbije u EU 2010–2020, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, maj 2010. Internet izdanje: http://www.ccmr-bg.org/upload/document/ka_borbenoj_grupi_zapadni_balk.pdf

166 Član 31.2. Ugovora o EU. (primedba B.R.)

167 Žaklina Novičić, „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici EU posle Ugovora iz Lisabona“, op.cit., str. 409.

168 kakofonija (gr. zvučim) – neskladnost zvukova, disharmonija. Vidi: <http://www.vokabular.org/?lang=sr-lat&search=kakofonija>, žargonski izraz za nesaglasje stavova i preklapanje nadležnosti institucija unutar EU.

pokrivanje troškova učešća Srbije u eventualnim aranžmanima zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Unije.

ZAKLJUČAK

Razvoj Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Unije, kao „živo organizma“, imaćemo priliku da pratimo u godinama koje dolaze. Sposobnost da prevaziđe probleme Unija je dokazala, nekada sa više nekada sa manje uspeha. Evropski „biciklista“ nastavlja svoju trku sa vremenom, prostorom i sa evropskim projektom. Koje su krajnje granice i dometi evropskih integracija u ovom trenutku niko ne može da kaže. Možda je u tome i problem. U nepostojanju vizionarske i prediktičke misli. Misli koja se unutar Unije, a posledično i u njenom bližem okruženju, svela na posledično reagovanje, praktično mišljenje, „realnost na terenu“, birokratsku uravnilovku. Vreme će pokazati u kojoj meri je ideotvornost o Uniji utopija bez upotrebne vrednosti, odnosno koliko je realističnost sagledavanja evropske integracije sposobna da ideju o Uniji pretvori u stvarnost.

Trezenim i realnim pristupom, misaonim sagledavanjem i kritičkim vrednovanjem prilika u Uniji Srbija može da izbegne nepotrebni oportunitizam, pronađe svoje mesto, interes i poziciju u ili sa Unijom. Uvažavajući i u realnoj meri upravljajući interesima i uticajima važnih međunarodnih subjekata oblikovaće slobodu svog delovanja zarad izbegavanja posledičnosti pritisaka koji mogu voditi sukobima. Menjanjem i unapređivanjem vlastitih kapaciteta prema svojim potrebama, Srbija je na putu da očuva i ugradi svoje vrednosti u evropske integracije i opstane kao faktor političke stabilnosti, ekonomske održivosti i bezbednosti u regionu, Evropi i svetu.

LITERATURA

- Bezbednosni i odbrambeni aspekti priključenja Republike Srbije Evropskoj uniji*, 2010, Zbornik radova, Institut za strategijska istraživanja Ministarstva odbrane Republike Srbije i Misija OEBS u Republici Srbiji, Beograd.
- Biscop, Sven & Coelmont, Jo (eds.) (2011), „Europe deploys towards a Civil-military strategy for CSDP“, *Egmont Paper*, n° 49, june, The Royal Institute for International Relations Brussels, Belgium, Internet: <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep49.pdf>
- Đurković, Miša (2010), „Geopolitički okvir proširenja Evropske unije: Između kontinentalizma i atlantizma“, *Izazovi evropskih integracija*, br. 8, Službeni glasnik, Beograd, str. 83–92.

- Fatić, Aleksandar (2009), „Karakteristike novog bezbednosnog ustrojstva Evrope – usmeravanje Zapadnog Balkana“, *Vojno delo*, br. 1, god. LXI, Medija centar „Odbrana“ Ministarstva odbrane Republike Srbije, Beograd, str. 15–32.
- Knežević, Miloš (2008), „Bezizglednost evropskog apsolutizma“, *Politička revija*, br. 4, Institut za političke studije, Beograd, str. 1101–1118.
- Konsolidovana verzija Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, C 83 of 30.3.2010 (Treaty of Lisbon), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>
- Miščević, Tanja (2009), *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Biblioteka „Evropska unija“, knjiga 8, Službeni glasnik, Beograd.
- Novičić, Žaklina (2010), „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici EU posle Ugovora iz Lisabona“, *Međunarodni problemi*, br. 3, vol. LXII, Institut za međunarodnu politiku i privedu, Beograd, str. 397–417.
- Ognjanović, Radivoje, EU-samorazarajući sistem, 28.01.2011, Internet: <http://www.slobodanjovanovic.org/2011/01/28/radivoje-ognjanovic-eu---samorazarajuci-sistem/>
- Ugovor iz Lisabona, sigurna luka ili početak novog putovanja?*, 2010, Zbornik radova, Biblioteka „Evropska unija“, knjiga 16, Službeni glasnik, Beograd.
- Vukčević, Dejana (2009), „Bezbednosna politika i strateška evolucija Evropske unije“, *Politička revija*, Godina (XXI) VIII, vol. 21, br. 3, Institut za političke studije, Beograd, str. 167–190.
- Vukčević, Dejana (2010), „Oblici fleksibilne saradnje u oblasti spoljne, bezbednosne i odbrambene politike EU“, *Politička revija*, Godina (XXII) IX, vol. 24, br. 2, Institut za političke studije, Beograd, str. 367–388.

Blažo M. Radović

THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND SERBIA AFTER THE TREATY OF LISBON

Summary:

With the Common Security and Defence Policy after the Treaty of Lisbon, the European Union formally met the requirements for becoming a subject of international law. The EU will seek to implement the path from an economic to potentially political and security community, path from partaker to subject in international processes, from civilian to security force, through institutionalized common foreign, security and defence policy which is still far from communitarianism.

On that path it will internally face multilateralism during the decision making process, lack of supranationalism, dependence on internal situations and national policies, complex procedures additionally burdened by relations between the EU member states, lack of European security identity and strategic culture and economic and financial crisis. Externally, it will face incoherence, security policy with the US and NATO, energy policy with the Russian Federation, stabilization of the Balkans, accession of new member states and participation in crisis management operations. How will this reality, idea or utopia of the European project be embedded and whether it will endure or succumb, depends on the responsibility, understanding and awareness of the very member states, its institutions and citizens. In the same vein, with a realistic and sober, critical and thoughtful review and assessment of the conditions in the EU, Serbia should find its place, interest and position in order to remain and survive by changing and improving its capacities, according to its needs.

Key words: Common Security and Defence Policy, European policies, security identity, security, accession, European Union, Serbia.