

## 2. Od spoljne politike ka zajedničkoj odbrani

Na kraju ove lekcije saznaćete:

1. o događajima koji su usloveli nastanak i razvoj Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP)
2. o nastanku Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP)
3. o tome kako se donose odluke u drugom stubu EU.

### Nastanak Zajedničke spoljne politike i evropske odbrane (CFSP)

U toku Hladnog rata države članice Evropske zajednice (EZ) svoju odbranu su pre svega zasnivale oslanjajući se na kapacitete NATO saveza, i to prvenstveno na snage SAD. Usled straha nastalog zbog razvoja komunističkog bloka, stvaranje sopstvenih bezbednosnih snaga van struktura NATO nije bilo moguće. Završetak Hladnog rata omogućio je razvijanje sopstvenih odbrambenih kapaciteta EZ, koja se tada suočavala sa dva velika izazova: sa sopstvenom reorganizacijom i sa upravljanjem novim strateškim izazovima, poput rata u SFRJ.

Začetak spoljne i bezbednosne politike EU predstavlja formiranje Evropske političke saradnje – EPS (European Political Cooperation – EPC), koja je od 1970. godine, pa do [Mastrihta](#) predstavljala sistem saradnje i usaglašavanja stavova država članica u oblasti spoljne politike. Bilo je pokušaja da ovaj koncept bude proširen i na oblast odbrane i bezbednosne politike, ali su se tome suprotstavile Velika Britanija, Irska i Danska. Ova politika je često kritikovana kao isuviše reaktivna. U slučaju sovjetske invazije na Avganistan i tokom raspada SFRJ ona se pokazala i kao neefikasna i nekonzistentna.



Potpisivanje Briselskog sporazuma iz 1948. o osnivanju WEU (Izvor: [Google images](#))

Ideja o stvaranju zajedničke evropske odbrane nalazi se u osnovi Zapadne unije – ZU (Western Union – WU) koja je stvorena 1948. godine radi pružanja vojne pomoći u slučaju napada na neku od država članica, ali i radi razvijanja saradnje i pomoći u rešavanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih pitanja. Države potpisnice sporazuma bile su Francuska, Belgija, Luksemburg, Holandija i Velika

Britanija. Kada su se 1954. godine ZU priključile Zapadna Nemačka i Italija, nastala je **Zapadnoevropska unija** – ZEU (Western European Union – WEU). Ona, međutim, sve do sredine osamdesetih godina nije imala veću ulogu u bezbednosti EZ. Na inicijativu Francuske, u Rimu su se 1984. godine sastali ministri spoljnih poslova EZ. Tom prilikom je usvojena Rimska deklaracija, kojom je predviđeno jasno definisanje evropskog odbrambenog identiteta, usklađivanje odbrambenih politika država članica i sprovođenje institucionalne reforme ZEU. Prekretnicu u delovanju ZEU predstavljalo je izbijanje iračko-iranskog rata i održavanje konferencije u Hagu 1987. godine. Tada je usvojena Platforma o evropskim bezbednosnim interesima, u kojoj je izražena spremnost članica ZEU da deluju i van teritorije svojih članica. Sledeći korak bio je donošenje **Ugovora iz Mاستrihta**, koji prvi put spominje Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU.

### **Neuspeh „tvrde bezbednosti“**

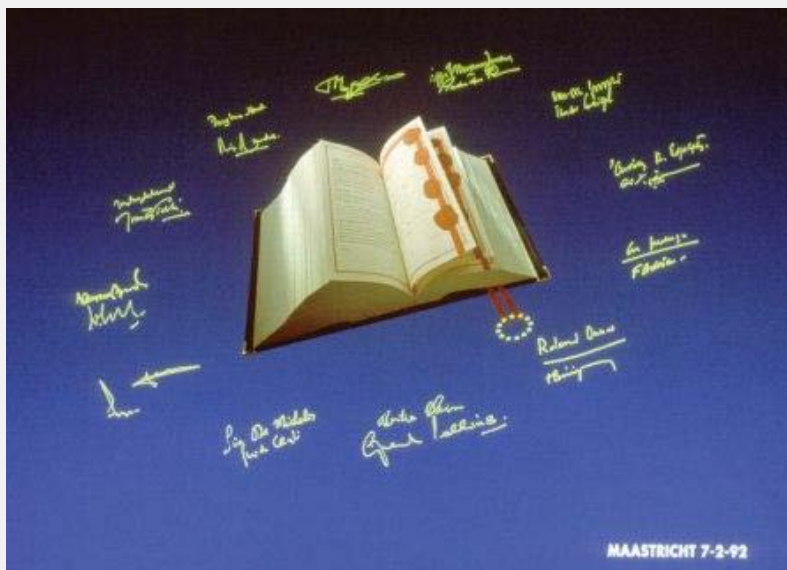
Dalji razvoj ZEU, iscrtan u Ugovoru iz Mاستrihta 1993. godine, podrazumevao je da se ZEU razvija kao odbrambena komponenta, ali da istovremeno postane i sredstvo jačanja evropskog stuba unutar **NATO**. Istovremeno, ZEU je trebalo i da radi na formulaciji evropske odbrambene politike i na njenom sprovođenju. U ugovoru je naglašena i potreba razvijanja **Evropskog bezbednosnog i odbrambenog identiteta** – EBOI (European Security and Defence Identity – ESDI), kao i potreba razvijanja odbrambenih kapaciteta EU. Na sastanku u Petersburgu kod Bona, održanom 1992. godine, usvojena je **Petersburška deklaracija**. Ovom deklaracijom EU se, između ostalog, jasno opredelila za to da se angažuje u humanitarnim akcijama i u akcijama spasavanja, kao i u održavanju i nametanju mira. Ovaj dokument je predstavljao veliku novinu u institucionalizaciji odbrambene politike, budući da je smatrano da je ZEU sposobna za samostalno obavljanje šireg spektra misija. To je, međutim, izazvalo debatu o budućnosti transatlantskog saveza, pa je na samitu NATO u Berlinu 1996. godine odlučeno da se EBOI razvija u okviru NATO tako što će se evropskim državama (preko WEU) dozvoliti korišćenje NATO kapaciteta. Trebalo je da ESDI posluži kao evropski „stub“ NATO, koji će preduzeti odgovarajuću akciju tamo gde Alijansa ne pokazuje interesovanje da dela. Tako je Alijansa i dalje ostala glavni garant kolektivne bezbednosti. Razvoj samostalnih vojnih kapaciteta ZEU zaustavljen je i usvajanjem koncepta Zajedničke združene operativne grupe (Common Joint Task Force – CJFT) 1994. godine, kojim je Evropljanima data mogućnost korišćenja NATO sredstava prilikom ostvarivanja ciljeva ZSBP.

Prvi test sposobnosti ZEU bio je rat u SFRJ. U početku SAD nisu aktivno učestvovala u rešavanju sukoba, ali nakon uzastopnih neuspeha EU da zaustavi sukobe, NATO je preuzeo inicijativu u sprovođenju mirovnih operacija. Pokazalo se da EU u tom trenutku nije bila sposobna za pružanje „tvrde bezbednosti“, odnosno da nije sposobna za to da svoje diplomatske napore podupre vojnom silom koja bi zaraćene strane odvratila od daljih sukoba. Ubrzo se pokazalo da glavne prepreke u sprovođenju ZSBP predstavljaju

nedostatak finansijskih i materijalnih sredstava, neslaganje članica i nemogućnost postizanja konsenzusa.

## Donošenje odluka u drugom stubu EU na osnovu ugovora iz Maastrichta i Amsterdama

Ugovorom iz Maastrichta predviđeno je uspostavljanje Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU – ZSBP (Common Foreign and Security Policy – CFSP), koja će biti drugi stub EU i nastavak Evropske političke saradnje. Predviđeno je i stvaranje zajedničke odbrambene politike i zajedničkih odbrambenih snaga.



*Ugovor iz Maastrichta*

Izvor: *Britannica Online Encyclopedia*

Zajednička spoljna i bezbednosna politika je konačan institucionalni okvir dobila [Ugovorom iz Amsterdama](#) 1999. godine, kao i imenovanjem [Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku](#). On je zadužen za sprovođenje odluka ZSBP, učestvuje u pripremi i realizaciji odluka Saveta i ujedno vrši funkciju generalnog sekretara Saveta. Odluke u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike donose se konsenzusom u [Evropskom savetu](#), koji je najviše telo zaduženo za donošenje direktiva, odnosno opštih smernica Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Drugi nivo donošenja odluka predstavlja Savet ministara spoljnih poslova, koji donosi odluke o tekućim poslovima. Politički i bezbednosni komitet ima zadatak da prati međunarodnu situaciju, učestvuje u donošenju odluka u Savetu i nadgleda sprovođenje odluka (na osnovu Ugovora iz Nice). U kriznim situacijama Komitet ima vodeću ulogu u definisanju odgovora i predlaže način delovanja EU. U ovim slučajevima Komitet tesno saraduje sa Vojnim odborom, koji je zadužen za sve vojne aktivnosti EU.

Budući da nijedno telo EU koje donosi odluke u oblasti ZSBP nema mogućnost donošenja obavezujućih odluka, kao instrumenti za sprovođenje odluka u ovoj oblasti koriste se: zajedničke strategije, zajedničke deklaracije, [zajednički stavovi](#), [zajedničke /združene akcije](#), zajedničke odluke i zaključivanje međunarodnih ugovora. Zbog načela

jednoglasnog usvajanja odluka, moguće je da usvajanje neke odluke bude blokirano, pa su tokom vremena razvijeni instrumenti koji omogućavaju da se ovakva situacija izbegne:

- **konstruktivno uzdržavanje** – država koja se ne slaže sa odlukom može doneti posebnu izjavu u kojoj će izneti razloge neslaganja sa odlukom
- donošenje odluka kvalifikovanom većinom – države koje se ne slažu sa odlukom ne mogu blokirati njeno usvajanje, a odluka se potom šalje Evropskom savetu na usvajanje
- savezništvo – u slučaju da usvojene odluke iz nekog razloga ne mogu biti sprovedene, stvara se savezništvo između nekoliko država koje su voljne da odluku podrže i sprovedu.



## Nastanak institucionalnog okvira Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP)

Jedan od glavnih ciljeva Evropske bezbednosne i odbrambene politike – EBOP (*European Security and Defence Policy – ESDP*) jeste izgradnja kapaciteta i sposobnosti za zajedničku odbranu država članica, odnosno za zajedničko nastupanje u različitim

vojnim i civilnim misijama, u skladu sa ciljevima ZSBP, čiji je EBOP deo. Upravljanje krizama jedan je od glavnih zadataka EBOP, što je u skladu sa ciljevima proklamovanim u Petersburškoj deklaraciji.

Prelomni trenutak u razvoju Evropske bezbednosne i odbrambene politike bio je u decembru 1998. godine kada su lideri Velike Britanije i Francuske, suočeni sa neuspehom spoljne politike EU na Zapadnom Balkanu, odlučili da pokrenu razvoj zajedničke odbrane EU. U posebnoj deklaraciji izrazili su mišljenje da EU raspolaže svim resursima neophodnim za sprovođenje samostalne akcije. Na sastanku premijera Velike Britanije i predsednika Francuske u [Sen Malou](#) 1998. godine raspravljalo se o ubrzanom stvaranju evropskih odbrambenih snaga. Ovaj sastanak imao je više simbolično značenje, jer je označavao početak ubrzanog razvoja ZSBP nakon nekoliko godina zastoja. Godinu dana kasnije, na sastanku Evropskog saveta u Kelnu, doneta je odluka o raspuštanju Zapadnoevropske unije (ZEU), kao i o tome da će EU preuzeti njene funkcije. Na ovom sastanku usvojen je i zvanični termin *Evropska bezbednosna i odbrambena politika (ESDP)*. Samit u Kelnu označio je preokret u razvoju ZSBP, jer su se sve članice složile sa tim da je neophodno da EU razvije sopstvene vojne i odbrambene kapacitete. Ona je uključila i formiranje posebnog Političko-vojnog komiteta (*Political Security Committee*), Vojnog komiteta EU (EU Military Committee) i Vojnog štaba EU (*EU Military Staff*).

Odluka o daljem jačanju vojnih kapaciteta doneta je iste godine na samitu u Helsinkiju. Tada je odlučeno da se na osnovu *Helsinškog vodećeg cilja (Headline Goal Task Force)* do 2003. godine formiraju *Evropske snage za brzu intervenciju (ERRF)*, koje bi imale između 50.000 i 60.000 vojnika i koje bi bile sposobne da izvršavaju sve zadatke predviđene Petersbuškom deklaracijom.

Na samitu održanom u Santa Maria da Feiri 2000. godine postignut je dogovor o jačanju civilne komponente upravljanja krizama i o stvaranju kataloga vojnih snaga, odnosno o stvaranju liste sredstava koje će države članice priložiti kako bi učestvovala u operacionalizaciji Helsinškog vodećeg cilja. Konačno, reformskim Ugovorom iz Nice, donetim 2000. godine, omogućeno je institucionalno stvaranje EBOP, koje je iziskivalo redefinisanje odnosa EU–NATO. U decembru 2002. godine postignut je dogovor dve organizacije, na osnovu koga se EU prilikom upravljanja krizama na raspolaganje stavljaju materijalni i ljudski resursi NATO (Berlin plus aranžman).

Na sastanku u Briselu 2004. godine Evropski savet je usvojio *Vodeći cilj 2010 (Headline Goal 2010)*. On predstavlja dopunu Helsinškom vodećem cilju, za koji se ispostavilo da je preambiciozan. Ovim dokumentom predviđeno je formiranje jedinica koje bi brojale 1.500 vojnika i koje bi mogle da se u roku 5–10 dana rasporede bilo gde u svetu. Novina je i to što bi, pored misija predviđenih [Petersburškim zadacima](#), ove trupe učestvovala i u novim vrstama misija, koje su predviđene Evropskom bezbednosnom strategijom

(izvođenje operacija razoružanja, pružanje podrške trećim zemljama u borbi protiv terorizma i reformisanja sektora bezbednosti).



Samit EU u Kelnu 1999. godine  
Izvor: *European Commission*

#### Internet izvori:

1. [Evropska bezbednosna i odbrambena politika \(ESDP\)](#)
2. [Zajednička spoljna i bezbednosna politika \(ZSBP\)](#)

#### Za dalje upoznavanje sa temom pogledati:

1. Gligorijević, S. (2007) Bezbednosna saradnja EU i NATO. *Evroatlantska revija*. 6, str. 4–15.
2. Čehuljić, L. (2006) *Evropska obrana*. Zagreb: Politička kultura.
3. McCormick, J. (2008) *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. New York: Palgrave Mcmillan, 4th edition, str. 45 - 67.
4. Fondacija Konrad Adenauer (2003) *Evropa od A do Š: Priručnik za evropsku integraciju*. Beograd: Fondacija Adenauer.