

CEP pogled



Dr Duško Lopandić¹

EU ponovo u pokretu?

Razvoj Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) i EU „u više brzina“

Odluka Evropskog saveta od 22. juna 2017. godine o uspostavljanju tzv. „stalne strukturisane saradnje“ (SSS ili PESCO²) u oblasti Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) Unije predstavlja, na neki način, jednu od prvih indirektnih posledica *bregzita* na razvoj EU. Ova odluka nagoveštava moguće obrise izgradnje Evropske unije „u više brzina“ o čemu se dosta govori u krugovima EU nakon britanskog referenduma. Posle niza kriza, institucionalne paralize i šoka „bregzita“, a zatim posle povoljnijih vesti nakon izbora u Francuskoj, Austriji i Holandiji, čini se da se duh laganog optimizma vratio u Brisel. „Evropa je ponovo u pokretu“, rekao bi jedan od njenih „očeva“ - Žan Mone.

Posle niza kriza, institucionalne paralize i šoka „bregzita“, a zatim posle povoljnijih vesti nakon izbora u Francuskoj, Austriji i Holandiji, čini se da se duh laganog optimizma vratio u Brisel.

Šta znači stalna strukturisana saradnja?

Koalicija voljnih

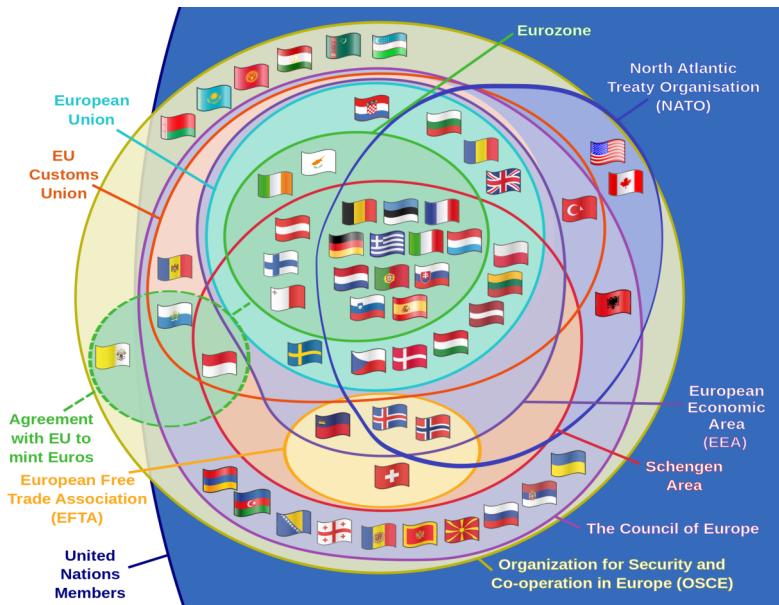
Mogućnost stalnije institucionalne saradnje manjeg broja država članica u EU u oblasti ZBOP predviđena je u članovima 42. i 46. Lisabonskog ugovora o EU iz 2008. g. Do sada nije primenjivana - u prvom redu zbog rezervi Velike Britanije kao i nekih drugih zemalja članica EU prema ovom obliku saradnje.

Međutim, potreba jače i produbljene saradnje u oblasti bezbednosti i odbrane sama po sebi se nametnula u debatama o reformi Unije. U EU i njenoj okolini tokom poslednjih godina došlo je do značajnih promena, poput pojave novih pretnji i izazova, širenja „vatrenog polukruga“ u istočnom i južnom susedstvu Unije (od delimično zamrznutih konfliktova na istoku

Europu do ratova na Bliskom istoku), pretnji terorizma, promena u transatlanskim odnosima nakon izbora Trampa u SAD, *bregzita* i sl. „Moramo našu sudbinu uzeti u naše ruke“, istakla je nedavno Angela Merkel, pod utiskom razgovora u NATO i na samitu G7 sa predsednikom SAD Trampom.

Potreba jače i produbljene saradnje u oblasti bezbednosti i odbrane sama po sebi se nametnula u debatama o reformi Unije.

Detalje o elementima stalne strukturisane saradnje sadrži poseban *protokol br. 10* uz Lisabonski ugovor o EU. SSS formiraju one države koje ispunjavaju strožije kriterije u pogledu mogućnosti da obezbede trupe za učešće u borbenim misijama (jedinice, logistika) do 30 ili do 120 dana i koje takođe učestvuju u zajedničkim programima proizvodnje vojne opreme (u Evropskoj agenciji za odbranu i dr).



1. Dr Duško Lopandić je ambasador, nekadašnji šef misije RS pri EU i član CEP Saveta.
2. Permanent Structured Cooperation.

Države koje žele da formiraju SSS o tome informišu Savet ministara EU i visokog predstavnika za spoljnu politiku.

Odluka o formiranju SSS se donosi u Savetu ministara kvalifikovanom većinom. Na isti način se donose odluke o ulasku novih država u SSS ili o izlasku neke zemlje iz SSS. Zanimljivo je da se za formiranje SSS ne zahteva minimalan broj država članica, što odstupa od pravila EU za tzv. unapređenu saradnju.

EU i budućnost odbrane

Početkom ovoga veka EU je svoje delovanje na svetskoj sceni obogatila akcijama u cilju „izvoza stabilnosti“: prve vojne misije EU za održavanje mira su pokrenute 2003. godine (u Makedoniji i Kongu) dok je prva pomorska misija (rog Afrike) otpočela 2008. g. Iako su se brojne aktivnosti i institucije ZBOP znatno razvile u toku poslednje decenije – od slanja preko 30 vojnih i civilnih misija, operativnog razvoja vojnog krila Spoljnopoličke službe EU, pa do izgradnje Evropske odbrambene agencije – EDA (zadužene za koordinaciju i razvoj proizvodnje i tehnologija u oblasti odbrane) Evropska unija, odvojena od SAD i NATO i dalje ostavlja utisak neke vrste vojnog patuljka, odnosno odbrambene zajednice u začetku. Neobično je da 28 država članica EU ukupno ulažu u odbranu oko 20% više sredstava od Kine i oko tri puta više od Rusije, ali da su u velikoj meri i dalje zavisne od logističke i strateške podrške SAD, odnosno sistema

Iako su se brojne aktivnosti i institucije ZBOP znatno razvile u toku poslednje decenije Evropska unija, odvojena od SAD i NATO i dalje ostavlja utisak neke vrste vojnog patuljka, odnosno odbrambene zajednice u začetku.

NATO, čak i kada se radi o relativno ograničenim vojnim operacijama. Ovo je posledica razmrvljenosti sredstava i neusaglašenog usmerenja nacionalnih izdataka za odbranu. Tako se u zemljama EU proizvodi 17 vrsti tenkova (prema jednom u SAD), 20 vrsti borbenih aviona (prema 6 u SAD), 29 vrsti bojnih brodova (prema 4 u SAD) itd.

„Evropljani moraju biti u mogućnosti da zaštite Evropu“ kaže se u *Globalnoj strategiji Unije* (iz juna 2016). U novom dokumentu (jun 2017) Evropske komisije (EK) o budućnosti odbrane EU do 2025. godine iznose se tri moguća scenarija

daljeg razvoja odbrane u EU – od status kvoa do produbljenog vojnog saveznštva.³ EK je nedavno najavila formiranje posebnog „fonda za odbranu“ od 1,5 milijardi evra - godišnje za investiranje u oblasti vojnih istraživanja i podrške usklađivanju vojnih nabavki. Iako saradnja sa NATO ostaje neupitna, Savet ministara EU je sa svoje strane u junu o.g.

Užurbane aktivnosti ostavljaju utisak da je više energije i interesa posvećeno pitanjima saradnje u evropskoj odbrani nego ikada u proteklih 15 godina.

doneo odluku o formiranju vojnog tela koje treba da predstavlja začetak budućeg evropskog generalštaba.⁴ Sve ove i druge užurbane aktivnosti ostavljaju utisak da je, kako je istakao jedan ekspert, u poslednje vreme „više energije i interesa posvećeno pitanjima saradnje u evropskoj odbrani nego ikada u proteklih 15 godina.“⁵

„Zajednička armija EU bi pokazala celom svetu da nikada neće biti rata između zemalja EU“.

Još 2016. godine predsednik Evropske komisije Juncker pozvao je na stvaranje, na duži rok, evropske armije: „Zajednička armija EU bi pokazala celom svetu da nikada neće biti rata između zemalja EU... Sa sopstvenom armijom, Evropa bi mogla reagovati sa više pouzdanosti na opasnosti koje prete miru u državama članicama ili u susednim zemljama.“ Ovim je ponovo oživljena stara ideja (plan Pleven iz pedesetih godina XX veka) o zajedničkoj evropskoj armiji.

Činjenica da EU ima sve brojnije članstvo, već duže vreme je otvorila pitanje kako da se kombinuje heterogenost članstva sa jedinstvenim ciljevima Unije.

3. European Commission, reflection Paper on the future of European Defense, Brussels, June 2017.

4. Tzv. Planning and Conduct Capability (MPCC).

Iako „Evropa u više brzina“ može da doprinese većoj efikasnosti i operativnosti integracije, ona isto tako može da utiče i na njenu ubrzanje rastakanje, odnosno na nove vidove podele.

Između veće fleksibilnosti i pretnje dezintegracije

Činjenica da EU ima sve brojnije članstvo, već duže vreme je otvorila pitanje kako da se kombinuje heterogenost članstva sa jedinstvenim ciljevima Unije, odnosno kako da se omogući integracija manjeg broja zemalja članica - „diferencirana integracija“.

Ugovorom iz Amsterdama (1997) predviđen je po prvi put institut tzv. „unapređene (ili bliže) saradnje“ (*enhanced cooperation*) koja je trebalo da omogući dublju, fleksibilniju integraciju u nekim pitanjima – ako je potrebno – između najmanje devet država članica EU.

Ovaj instrument – pokušaj institucionalnog odgovora na *bing bang* proširenje – do sada je bio ograničeno korišćen samo u nekim tehničkim pitanjima kao što su npr. propisi o patentima ili neka rešenja za saradnju u EU u bračnom pravu (razvod, bračna imovina). Aktiviranje „stalne stukturisane saradnje“ u oblasti ZBOP će međutim imati znatno veću političku težinu i odtek.

U načelu, SSS je otvorena svim državama članicama EU, pri čemu će se u naredna tri meseca utvrditi precizniji kriteriji za uključenje država članica u SSS kao i konkretniji ciljevi. Efekti ove inicijative na neki način mogu da utiču na dalji razvoj EU nakon *bregzita*. Ideju SSS su, na primer, do sada u prvom redu načelno podržavale Francuska, SRN, Španija, Italija i zemlje Beneluksa, dok su rezervisanije bile zemlje Višegradske grupe, kao i neke skandinavske zemlje (što ne mora uticati na njihovo buduće konkretno postavljanje – onda kada budu odlučivale o svom učeštu u SSS). Na pitanju razvoja SSS pokazaće se i volja Nemačke i Francuske da obnove ulogu ovog dvojca zemalja kao ključnog „motora“ evropske integracije, kao i stepen političke spremnosti da se Evropska unija u budućnosti u raznim važnim sektorima (monetarna unija, odbrana idr) razvija u više brzina.

Održavanje sklada između „diferencijacije“, s jedne strane i jedinstva šire integracije, s druge strane, nije unapared garantovano. Iako „Evropa u više brzina“ može da doprinese većoj efikasnosti i operativnosti integracije ona isto tako može

da utiče i na njenu ubrzanje rastakanje, odnosno na nove vidove podele. Manje zemlje će se još jednom naći pred dilemom: biti u jezgru integracije sa maticom kojom možda dominiraju neke veće zemlje EU ili rizikovati marginalizaciju i položaj na periferiji. Predsednik EK Juncker je izneo bojazan da bi „Evropa u više brzina“ mogla da se tumači i kao oblik nove nevidljive podele Evrope na njen zapadni (stare članice EU) i istočni deo (novije članice). Zemlje kao što su Poljska, Mađarska ili Češka u raznim pitanjima naglašenije zastupaju međudržavni metod saradnje suverenih država - nacija. Ostaje ipak da se vidi kako će SSS u praksi biti primenjena i kako će se pojedine države članice postavljati u momentu odlučivanja.

Šta ovo može da znači za Srbiju?

Srbija je još 2011. godine zaključila prvi okvirni aranžman sa EU o učeštu u vojnim i civilnim misijama Unije. U međuvremenu, ona je postala jedan od značajnijih učesnika u većini vojnih misija EU: od Somalije i operacije Atalanta, preko Malija do Centralnoafričke Republike. Srbija takođe ima i zaključan

administrativni aranžman sa Evropskom odbrambenom agencijom - EDA (2013. godine) koji omogućava saradnju u oblasti namenske industrije, kao i istraživanja i razvoja vojnih tehnologija. Saradnja Srbije u ovim

Srbija bi u (sadašnjim okolnostima) bila prva zemlja centralne i istočne Evrope koja bi ušla u EU bez prethodnog članstva u NATO.

oblastima je posebno bitna imajući u vidu pregovore o pristupanju Srbije i poglavlje 31 (koje se odnosi na oblast spoljne i bezbednosne politike, što obuhvata i zajedničku bezbednosnu i odbambenu politiku). Osim toga, činjenica da Srbija nema za cilj članstvo u NATO stavlja našu zemlju potencijalno u poziciju onih (šest) članica EU koje danas nisu članice NATO saveza.⁶ Srbija bi u (sadašnjim okolnostima) bila prva zemlja centralne i istočne Evrope koja bi ušla u EU bez prethodnog članstva u NATO. Utoliko su sve odredbe ugovora EU kao i praktične realizacije ZBOP (poput buduće SSS) - koja podrazumeva i elemente uzjamne vojne podrške (poput člana 42, paragraf 7. Lisabonskog ugovora o EU)⁷ - posebno bitne za Srbiju.

5. M. Bentinck, „Breathing new life into European defense“, Carnegie Europe, June 29, 2017.

6. Švedska, Finska, Irska, Austrija, Kipar i Malta.

Osim vojnih aspekata, uključujući i temu vojne proizvodnje i tehnologije, za Srbiju, kao zemlju kandidata koja pregovara pristupanje Uniji, na širem planu će biti značajno pitanje budućnosti tzv. „fleksibilnije integracije“ u EU. U sledećoj etapi reformi EU postaviće se pitanje u kojoj meri, kojom dinamikom i u kojim oblastima će se eventualno graditi „Evropa u više brzina“. EU sastavljena od užeg kruga (koji bi na primer činile države članice uključene u monetarnu uniju, prostor Šengena, vojnu uniju i drugo) i „spoljnog kruga“ država članica (koje bi imale mogućnost da se, ukoliko to žele, vremenom uključe u uži krug integracije) verovatno bi mogla da na specifičniji i fleksibilniji način reguliše i položaj budućih, novih članica Unije. EU bi na fleksibilniji način takođe mogla da prihvati i ideju o mogućnostima „delimičnog učešća“ zemalja kandidata u pojedinim sektorskim politikama Unije, kao što su danas, na primer, Norveška i Island uključeni u prostor Šengena.

Nastanak fleksibilnije integracije Unije bi time mogao i da olakša proširenje EU na Zapadni Balkan. Zbog svega ovoga, Srbija bi tokom pregovora o proširenju trebalo da nastoji da se, između ostalog, na konkretnije načine uključi u debate o budućnosti Unije, što će činiti i deo njenog budućeg okruženja.

Srbija bi tokom pregovora o proširenju trebalo da nastoji da se, između ostalog, na konkretnije načine uključi u debate o budućnosti Unije, što će činiti i deo njenog budućeg okruženja.

*Stavovi izneti u ovom pogledu su isključiva odgovornost njegovog autora.



O Centru za evropske politike

www.cep.org.rs

-  EuropeanPolicyCentre
-  @CEPBelgrade
-  Centar za evropske politike
-  EuropeanPolicyCentre

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna *think-tank* organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orientisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj. Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržište i konkurenčnost; 3) Regionalna politika, mreže i energetika; 4) Europe&us. Za više informacija, posetite sajt www.europeanpolicy.org.