

Igor Novaković  
Jovana Perkućin

# Od Globalne strategije za spoljnu i bezbednosnu politiku EU ka ZBOP sa velikim O

novembar 2017.  
Beograd

## Uvod

Od uspeha referenduma o „bregzitu“ u Velikoj Britaniji, mediji u Evropi i svetu su preplavljeni sa naslovima o stvaranju Evrope u više brzina, stvaranju bezbednosne i odbrambene unije u Evropi, pa čak i o osnivanju hipotetičke „evropske armije“. Pitanje zajedničke odbrane u okviru evropskih integracija je jedna od „večnih tema“ koja se iznova i iznova reaktualizuje svakih nekoliko godina.

Cilj ove analize je da ukratko predstavi nove razvoje u domenu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) Evropske unije, odnosno Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) od Evropskog saveta održanog decembra 2013. kada je formalno započet proces revizije spoljnopolitičkog i bezbednosnog okvira EU do novembra 2017. kada je i formalno pokrenuta Stalna strukturalna saradnja (Permanent Structured Cooperation - PESCO). Iako je u medijima bilo dosta dramatičnih spekulacija o prirodi ovog procesa, i to pre nego što je i zvanično i započeo, činjenica je da su koraci koje države članice čine veoma odmereni, a rezultati prilično skromni, u kontekstu (ponekad nerealnih) očekivanja.

Ipak, izvesno je da stvaranje PESCO-a i drugih mehanizama i institucija utire put ka stvaranju Bezbednosne i odbrambene unije u okviru Evropske unije, i koji će sasvim izvesno doprineti zajedničkom razvoju sposobnosti i samim tim efikasnijem angažovanju Unije, pre svega u susednim regionima koji su pogođeni krizama.

Značaj ove reforme za Srbiju je velik, imajući u vidu ambiciju za pridruženje punopravnom članstvu EU, kao i sam proces pregovora od kojih je za ovu temu svakako najznačajniji sadržaj poglavlja 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika. Od posebnog značaja su i izmene do kojih je došlo u kontekstu borbenih grupa EU kao i Evropske odbrambene agencije, imajući u vidu da se Srbija nedavno priključila borbenoj grupi Helbrok kao i da je Srbija jedna od četiri države koje se nalaze van članstva EU a koja ima potpisan administrativni ugovor o saradnji sa Evropskom odbrambenom agencijom (EDA). Pored toga, važno je napomenuti i proces razvoja nacionalnih kapaciteta za učešće civila u mirovnim operacijama EU u kojem se Srbija trenutno nalazi, a koji će takođe biti pod uticajem novonastalih promena u okviru ZSBP/ZBOP.

## Zajednička odbrana u okviru EU kao do sada nedostižan cilj

U poslednje dve decenije, zbog neslaganja dve struje u okviru Evropske unije (EU), koje uslovno možemo zvati „atlantistima“ (grupa država koja se za odbranu isključivo u okvirima NATO čiji je predvodnik bila Velika Britanija), „komunitaristima“ (koji su se zalagali za uvođenje zajedničke odbrane u Ugovore o osnivanju EZ i EU, i koje su predvodile Francuska i Nemačka) i neutralnih država članica, pitanje zajedničke odbrane u okvirima EU nije spominjano. Franko-britanskim sporazumom iz St. Malo 1998. dogovoreno je da EU na sebe može da preuzme direktno obavezu implementacije Petersberških zadataka, te da se na taj način stvori strukturalna koja bi bila zadužena i za odbrambene zadatke novog tipa, ali bez uključivanja zajedničke odbrane za koju je nastavio da bude zadužen pre svega NATO. Time je i praktično stvorena ZBOP, koja je konačno inkorporirana u okvir EU Ugovorom iz Nice.

Inicijativa za donošenje Evropskog ustava rezultovala je Konvencijom o budućnosti EU, na kojoj se po prvi put debatovalo unošenje pune odredbe o zajedničkoj odbrani u Osnivačke

ugovore odnosno u buduću predlog Ugovora o uspostavljanju Evropskog Ustava. Nakon intervencije neutralnih/nesvrstanih članica EU, ova odredba je dopunjena tzv. Irskom klauzulom, koja omogućava državama članicama da optiraju što se tiče načina implementacije ovog člana. Klauzula je razvodnila nameru obavezne zajedničke odbrane, međutim predstavlja značajan iskorak pošto je omogućila njenu inkorporaciju u osnovne dokumente EU.

Nakon propasti predloga Ustava na referendumima u Francuskoj i Holandiji, Ugovor iz Lisabona je preuzeo datu formulaciju zajedničke odbrane i inkorporirao u član 42.7. Do sada, član 42.7 bio aktiviran samo jedanput, i to od strane Francuske nakon terorističkih napada u Parizu 2015. godine. Međutim, Pariz nije pozvao druge države članice da pruže direktnu pomoć u borbi protiv tzv. Islamske države Levanta i Iraka, već se to uglavnom svelo na preuzimanje dela obaveza francuske vojske u drugim delovima sveta, kako bi ona povećala angažman na Bliskom Istoku. Imajući u vidu da se Francuska nije pozvala na član 5. Severnoatlantskog sporazuma, jasno je da je ovakav čin za cilj imao slanje političke poruke o jedinstvu i solidarnosti Evrope a ne direktan zahtev za zajedničkom odbranom.

Ugovor iz Lisabona je doneo i drugu novinu u vidu Stalne strukturne saradnje koju predviđaju članovi 42.6 i 46, kao i Protokol 10, a koja podrazumeva da grupa članica koja želi, i može da prenese saradnju u domenu odbrane na viši nivo. Jednom kada se PESCO uspostavi, ona postaje stalna institucija EU, i odluke donesene u ovom okviru postaju obavezujuće. Svakako, okvir je otvoren i za sve ostale države koje žele da mu se priključe. Međutim, 2008. je otpočela globalna ekonomska kriza, koja je odvela debatu u drugom smeru. Novine koje je doneo Lisabonski sporazum ostale su uglavnom neaktivirane, i prvi razgovori o sledećim koracima su otpočeti tek na Evropskom savetu održanom decembra 2013. godine.

U međuvremenu, od 2008. strateško okruženje je još više degradiralo. „Arapsko proleće“ i kontinuirana kriza na Bliskom istoku, kriza u Ukrajini i nova ruska spoljna politika u Evropi, a potom i migrantska kriza radikalno su promenili izazove sa kojima se EU suočava.

Treba spomenuti i da je do 2013. godine ulaganje u odbranu u evropskim državama je opalo čak za 9% u odnosu na 2005, dok je pad u sposobnostima u odnosu na 2008. proračunat za čak jednu četvrtinu. Nabavke vojne opreme su se odvijale uglavnom na nacionalnom nivou, dok je interoperabilnost između evropskih armija ostala na niskom nivou što je umanjivalo i sposobnosti zajedničkog delovanja.<sup>1</sup> Dakle, bez obzira na sve namere vezane za odbranu koje proizilaze iz Lisabonskog sporazuma, ovaj domen je ostao van fokusa, i sve do 2013. godine činilo se da je EU osuđena da ostane „civilna sila“ specijalizovana za „meku moć.“

## Ka Globalnoj strategiji za spoljnu i bezbednosnu politiku EU

### STRATEŠKI PREGLED 2015.

Evropski savet je decembra 2013. godine doneo zaključak „da je odbrana važna“ odnosno da EU mora da se u sledećem periodu fokusira na dalji razvoj ove oblasti, pošto je postalo jasno da ni jedna od država članica samostalno ne može da se suoči sa novim bezbednosnim izazovima. Savet je predložio seriju mera u tri oblasti kako bi unapredio profil pristupa odbrani na evropskom nivou:

- unapređenje efektivnosti, vidljivosti i uticaja ZBOP;

---

<sup>1</sup> “In Defence of Europe Defence Integration as a Response to Europe’s Strategic Moment”, EPSC Strategic notes, Issue 4, 15 June 2015, p.3

- unapređenje razvoja sposobnosti;
- jačanje evropske odbrambene industrije.

U skladu sa tim, Evropski savet je pozvao tadašnju Visoku predstavnicu za Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP), Ketrin Ešton (Catherine Ashton), da započne proces razmatranja novih globalnih izazova i njihov uticaj na EU, te da tokom 2015. godine „izvesti Savet o izazovima i mogućnostima“ koji oni donose za Uniju.<sup>2</sup> U međuvremenu, uticajni think-tankovi i političke stranke ponudile su javnosti nekoliko dokumenata u kojima su pozivali na stvaranje *unije u oblasti bezbednosti i odbrane*, odnosno na potpuno iskorištavanje odredbi koje nudi Ugovor iz Lisabona.<sup>3</sup>

Nova Visoka predstavnica, Federika Mogerini (Federica Mogherini) je po stupanju na dužnost preuzela zadatak koji je Savet dao njenoj prethodnici, te je juna 2015. predstavila traženi izveštaj pod imenom *Strateški pregled – Evropska unija u sredini koja se menja*.

U ovom dokumentu su identifikovani osnovni izazovi sa kojima se EU i svet suočavaju, kao i mogućnosti i načini na koji bi Unija mogla da se angažuje. Dokument je strukturno veoma sličan prethodnoj Evropskoj strategiji bezbednosti (ESB), što je značilo da će sama nova strategija, čiju je izradu Visoka predstavnica najavila na Minhenskoj konferenciji te godine, govoriti pre svega o konkretnim načinima za odgovor na date izazove.

U Strateškom pregledu konstatovano je da se svet mnogo razlikuje u odnosu na vreme kada je ESB pisana i da je postao kompleksniji, te da postoji mnogo više izazova na koje je potrebno dati odgovore. Identifikovano je pet velikih oblasti odakle dolaze izazovi odnosno mogućnosti za delovanje EU: neposredno susedstvo, Severna Afrika i Bliski istok, ostatak Afrike, atlantsko partnerstvo i Azija.

Strateški pregled poziva da se politike i instrumenti EU što više zajednički usmere kako bi dali što veći efekat i time postigli ciljeve za koje se EU zalaže. Posebno u slučaju ZBOP je istaknuto da „trenutni nivo ambicije i ciljevi vezani za nivo sposobnosti nisu iskrojani da odgovaraju sadašnjem degradiranom strateškom okruženju.“<sup>4</sup>

## GLOBALNA STRATEGIJA EU I ZAHTEVI ZA NOVI EVROPSKI PRISTUP ODBRANI

Da će odbrana biti jedan od ključnih prioriteta u implementaciji nove spoljnopolitičko-bezbednosne strategije, govorio je i sled događaja koji su išli paralelno sa primenom procesa širokih konsultacija (nazvanog strateška refleksije) tokom izrade ovog dokumenta.

Prva reakcija je došla od država Višegradske četvorke, koje su juna 2015. u Bratislavi usvojile *Deklaraciju za jaču ZBOP*, u kojoj su šefovi vlada četiri države naveli da „su posvećeni jačoj i kohezivnijoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici Unije, uključujući tu i unapređenu regionalnu bezbednost i saradnju u domenu odbrane“, koja bi svakako bila u saglasnosti i što većoj komplementarnosti sa zadacima NATO.<sup>5</sup> Na godišnjoj konferenciji Evropske odbrambene agencije novembra 2015, Visoka predstavnica je navela da će „bezbednost i odbrana biti

<sup>2</sup> „European Council Conclusions“, European Council, Brussels, December 20th, 2013, p. 4

<sup>3</sup> Na primer papir Centra za studije evropske politike: *More Union in European Defence - Report of a CEPS Task Force*, CEPS, Friedrich Ebert Stiftung, Brussels, 2015

<sup>4</sup> „The European Union in a changing global environment A more connected, contested and complex world“, June 2015, in *Towards an EU Global Strategy*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2016, p.145

<sup>5</sup> Jérôme Legrand, *Does the new EU Global Strategy deliver on security and defence?* – In depth Analysis, Directorate-General For External Policies Policy Department – European Parliament, September 2016, p. 7

integralni deo svakog poglavlja Globalne strategije.<sup>6</sup> U januaru 2016. specijalni savetnik predsednika Evropske komisije, Žana Kloda Junkera (Jean Claude Juncker), za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, Mišel Barnije (Michel Barnier) javno se založio za stratešku autonomiju EU kao najznačajnijeg aspekta budućeg razvoja Unije nakon izlaska Globalne strategije.<sup>7</sup> U februaru 2016. godine Francuska, Nemačka, Italija i Španija su objavile zajednički „nonpejper“ u kojem su pozvale na razmišljanje „van kutije“ odnosno ukazale da bi ZBOP trebalo da postane ključni aspekt bezbednosti i odbrane EU, direktno povezan sa internim bezbednosnim instrumentima EU, umesto da bude posmatran samo kao instrument za upravljanje krizama.<sup>8</sup> Aprila 2016. Evropski parlament je kroz svoj *Izveštaj o EU u globalnom okruženju koje se menja* otvoreno pozvao na postupno stvaranje „Evropske odbrambene unije,“ i kao prvi korak predložio stvaranje institucije koja je u medijima nazivana „vojni štab EU“, kao centralnog tela koje bi bilo zaduženo za planiranje (vojnih) misija i operacija upravljanja krizama koje nisu izvršnog karaktera.<sup>9</sup>

Treba reći i da je „atlantistički blok“ takođe reagovao, tako da su iz Velike Britanije stizala upozorenja, da kao i do sad, treba blokirati sve pokušaje dublje integracije, pre svega iz straha da bi one umanjile značaj NATO u Evropi. Međutim, „uspešan“ referendum o „bregzitu“ promenio je situaciju iz korena.

Što se tiče formalnog procesa izrade nove spoljnopoličko-bezbednosne strategije, kroz temeljno organizovan proces konsultacija odnosno strateške refleksije, dobijen je sadržaj dokumenta, pod nazivom *Zajednička vizija, udruženo delovanje: jača Evropa. Globalna strategija za spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije*, predstavljen Evropskom savetu na samitu krajem juna 2016. godine, nekoliko dana posle referenduma o „bregzitu“ u Velikoj Britaniji.

Nova Globalna strategija predstavlja značajno drugačiji dokument u odnosu na prethodni, kako u obimu, tako i po sadržini. Po rečima Natali Toči (Nathalie Tocci) savetnice Visoke predstavnice koja je praktično vodila proces izrade strategije, osnovna svrha ovog dokumenta je „da u kompleksno vreme Uniji da osećaj zajedničkog usmerenja i da doprinese jedinstvu oko bezbednosti i odbrane,“ te da se pruži osnova za preuzimanje odgovornosti za „promovisanje otpornosti i rešavanje konflikata i kriza“ u neposrednom okruženju.<sup>10</sup>

U novoj strategiji se naovodi da ni jedna država članica ne može samostalno da odgovori na moderne izazove, i da je jedino rešenje zajednički pristup, uz korišćenje punog spektra instrumenata koji su na raspolaganju. Poseban naglasak stavljen je na razvijanje sposobnosti za upotrebu tzv. „tvrde moći“ u okvirima Unije koja će biti upotrebljavana uporedo sa „mekom moći“. <sup>11</sup> Drugim rečima, to je značilo da EU mora da razvije sposobnosti i kapacitete da efikasno deluje u kontekstu upravljanja krizama u neposrednom okruženju, zaštite granica Unije i samih građana korišćenjem kako vojnih, tako i civilnih resursa.

---

<sup>6</sup> Ibid, p.5

<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> Ibid, p.6-7

<sup>9</sup> Ibid, p. 9

<sup>10</sup> Натали Точи, „Уводна реч“, у *Зједничка визија, удружено деловање: јача Европа Глобална стратегија за спољну и безбедносну политику Европске уније*, Министарство спољних послова, ИЕС, ISAC fond, 2016, стр .7

<sup>11</sup> Федерика Могерини „Уводна реч“, у *Зједничка визија ..., op.cit*, стр. 10

Strategija ističe pet prioriteta Unije utemeljenih u njenim interesima: Bezbednost EU; Jačanje državne i društvene otpornosti partnerskih država; Integrisani pristup konfliktima; Održanje i stvaranje kooperativnih regionalnih poredaka; Globalno upravljanje za 21. vek.

Što se tiče prvog prioriteta, Bezbednost EU, ističe se da Unija mora da primeni sveobuhvatni pristup bezbednosti i da kombinuje instrumente koji pripadaju spoljnoj i unutrašnjoj politici kako bi unutar i van sopstvenih granica osigurala i promovisala mir. Strategija se zalaže i za jačanje kapaciteta za veća ulaganja u odbranu i „sinhronizaciju kapaciteta“ kako bi se ostvarila „strateška autonomija Unije.“ Time bi se dodatno doprinelo kolektivnim naporima u saradnji sa NATO i drugim partnerima, i osiguralo da Unija deluje samostalno kada i ako je to potrebno.

Kada je reč o praktičnom ostvarivanju ovih prioriteta EU se zalaže za stvaranje Unije koja je: **kredibilna** (jačanje sposobnosti i povećanje vojno-odbrambenih kapaciteta); **reaktivna** (sinhrono delovanje Unije i država članica na svetskoj sceni i unapređenje kapaciteta za rano reagovanje na izazove kroz puno korišćenje potencijala predviđenog Ugovorom iz Lisabona, kao i fleksibilnosti u sprovođenju određenih politika kako bi se eliminisale unutrašnje birokratske prepreke); i **povezana** (stvaranje zajedničkih prioriteta po oblastima, sinhrono delovanje država članica i Unije na njihovom ostvarivanju, kao i ravnomerno korišćenje svih raspoloživih instrumenata). Kao što se vidi, u samom dokumentu se ne naglašava *per se* stvaranje PESCO-a kao ključne komponente, već se veći akcenat stavlja na jačanje sposobnosti, kapaciteta i interoperabilnosti, dok se sam modalitet skriva u sintagmi „pun kapacitet Ugovora iz Lisabona“.

Treba naglasiti da je manje od tri nedelje nakon izlaska Globalne strategije, 13. jula 2016. godine, Nemačka objavila svoju *Belu knjigu o nemačkoj bezbednosnoj politici i budućnosti Bundeswehra (Nemačke armije)* u kojoj je otvoreno pozvala na stvaranje „Evropske bezbednosne i odbrambene unije.“ Nemačka je predložila iskorištavanje svih kapaciteta Lisabonskog sporazuma i iniciranje i produbljivanje bilateralne i multilateralne saradnje država članica u oblasti odbrane, te inicijative za stvaranje „evropskog stuba“ u okviru NATO. Da bi se bezbednosna i odbrambena unija ostvarila, po autorima Bele knjige, ZBOP mora da unapredi svoje strukture, integriše vojne i civilne sposobnosti i ojača evropsku odbrambenu industriju.<sup>12</sup>

## Implementacija Globalne strategije do kraja 2016.

Iako je Globalna strategija postavljena široko, obuhvatajući sve spoljnopolitičko-bezbednosne izazove sa kojima se EU danas suočava, kao dominantna tema u periodu nakon njenog objavljivanja se nametnula reforma bezbednosno-odbrambene dimenzije Unije. „Uspešan“ referendum o izlasku Velike Britanije iz sastava EU, jedne od dve države članice sa najsnažnijom armijom i nuklearnim arsenalom, i svakako članice sa najrazvijenom diplomatskom mrežom, koja je istovremeno bila i glavni zagovornik prevashodnog oslanjanja na SAD i što oskudnijeg razvijanja zajedničkih kapaciteta za odbranu, doprineo je da ostale države članice (pre svega one koje čine tzv. jezgro EU) fokus implementacije *Globalne strategije* usmere ka pravcu koji su i tražile tokom procesa strateške refleksije, odnosno ka bezbednosti i odbrani.

Krug zainteresovanih se potom proširio. Na samitu pet država članica EU iz centralne i istočne Evrope (Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska i Nemačka – tzv. Višegradska četvorka i

---

<sup>12</sup> *Whitepaper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, German Federal Ministry of Defence, Berlin, 2016, p.73

Nemačka) održanog avgusta 2016, neki od učesnika, poput premijera Mađarske Viktora Orbana (Victor Orban) su se založili čak i za stvaranje „evropske armije.“

Prvi korak vezan za implementaciju *Globalne strategije* odnosio se na potpisivanje *Zajedničke deklaracije* koju su potpisali predsednik Evropske komisije, Žan Klod Junker i generalni sekretar NATO, Jens Stoltenberg, na Samitu NATO u Varšavi početkom jula 2016. Ambicija iza deklaracije je bila da se da „nov sadržaj i zamajac vezi EU i NATO“ kako bi se omogućio koordinisani i zajednički odgovor na nove bezbednosne izazove i potrebe kroz sedam oblasti u kojima će konkretne akcije biti sprovedene:

- hibridne pretnje;
- unapređenje „situacione svesti“ i koordinacije u pomorskim aktivnostima na Sredozemnom moru;
- unapređenje saradnje oko sajber bezbednosti i odbrane;
- razvoj komplementarnih odbrambenih sposobnosti EU država članica i saveznika u okviru NATO;
- saradnja u istraživanjima vezanim za odbranu i saradnja u odbrambenoj industriji;
- koordinacija vojnih vežbi tokom 2017 i 2018;
- unapređenje bezbednosnih i odbrambenih kapaciteta i otpornosti partnera na istoku i jugu.“<sup>13</sup>

Savet EU je usvojio ovu deklaraciju 6. decembra, i predložio 42 akcije za njenu konkretnu implementaciju.<sup>14</sup>

Polovinom septembra 2016. šefovi država i vlada svih država članica, sem Velike Britanije, sastali su se na neformalnom Evropskom samitu u Bratislavi. Neposredno pre samita, ministri odbrane Nemačke Ursula fon den Laje (Ursula von der Leyen) i Francuske Žan Liv De Drijan (Jean-Yves Le Drian) su 11. septembra pripremili dokument od šest strana pod nazivom *O revitalizaciji ZBOP* u kojem su se ponovo založili za stvaranje bezbednosne i odbrambene unije. Na samom samitu šefovi država i vlada su usvojili neformalnu *Agendu iz Bratislave*. U III glavi ovog dokumenta pozvano je na „jačanje evropske saradnje oko spoljne bezbednosti i odbrane, u kontekstu izazovnog geopolitičkog okruženja,“ i usvojen je zaključak da će Evropski savet odlučiti „o konkretnom planu oko bezbednosti i odbrane i o načinima kako da se bolje iskoriste mogućnosti predviđene osnivačkim ugovorima, pre svega u vezi sa jačanjem sposobnosti.“<sup>15</sup> Neki od medija su odmah potom objavili da Francuska, Italija i Nemačka žele da stvore Uniju u dve brzine kada je reč o bezbednosti i odbrani, odnosno da primene klauzulu iz Ugovora iz Lisabona o stalnoj strukturnoj saradnji - PESCO, predviđenu članovima 42.6 i 46.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> “Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization”, Warsaw Summit, July 8<sup>th</sup> 2016, Internet [retrieved February 20<sup>th</sup>, 2017], [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133163.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm)

<sup>14</sup> Vidi *Annex to Annex - Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Council of the European Union, Brussels, 6 December 2016

<sup>15</sup> Bratislava Declaration, Unofficial EU Summit, Bratislava, September, 16, 2016, Internet [retrieved February 20<sup>th</sup>, 2017], <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

<sup>16</sup> Vidi “Mogherini pushes for two-speed Europe on defense”, Politico website, September, 16, 2016, Internet [retrieved February 20<sup>th</sup>, 2017], <http://www.politico.eu/article/eu-foreign-policy-chief-federica-mogherini-pushes-for-two-speed-europe-on-defense-security/>

Prvi konkretan interni korak zvaničnih institucija EU oko implementacije *Globalne strategije* bio je sastanak Spoljnopolitičkog saveta 17. oktobra koji je utvrdio 5 prioriternih oblasti implementacije *Globalne strategije* u periodu 2016-2017:

1. Izgradnja otpornosti i integrisanog pristupa konfliktima i krizama;
2. Bezbednost i odbrana;
3. Jačanje veze između unutrašnje i spoljne politike;
4. Ažuriranje postojećih ili priprema novih regionalnih i tematskih strategija;
5. Unapređenje napora u oblasti javne diplomatije.

Prve tri predviđene akcije koje su proizilazile iz ove tačke su bile: izrada *Implementacionog plana oko bezbednosti i odbrane*, izrada *Akcionog plan za evropsku odbranu*, kao i usvajanje, a potom i implementacija prethodno spomenute *Zajedničke deklaracije* iz Varšave.

## Implementacioni plan oko bezbednosti i odbrane

Sredinom novembra 2016. Visoka predstavnica je predložila Spoljnopolitičkom Savetu nacrt *Implementacionog plana oko bezbednosti i odbrane*. Bitno je napomenuti da se ovaj dokument ne odnosi isključivo na oblasti bezbednosti i odbrane, već delimično i na prioritete 1. i 3. iz odluke Spoljnopolitičkog saveta od 17. oktobra 2016.

*Implementacioni plan* poziva na ostvarivanje ciljeva iznetih u strategiji, zajednički nazvanim *nivo ambicije* koji EU želi da ostvari:

1. odgovor na spoljne krize i konflikte;
2. izgradnja kapaciteta partnera;
3. zaštita Unije i njenih građana.<sup>17</sup>

Što se tiče ispunjavanja prvog cilja, *Implementacioni plan* poziva na unapređenje svesti i sposobnosti za brze odgovore tokom „celokupnog konfliktnog ciklusa“, te da se revidiraju postojeći mandati vojnih i civilnih misija u okviru ZBOP zbog evolucije bezbednosno-odbrambenog okruženja u kome se EU nalazi. Što se tiče drugog cilja, predloženo je da se osnaži ZBOP kako bi sistematičnije pomagala unapređenje sposobnosti i otpornosti partnera, zajedno sa drugim instrumentima koji su na raspolaganju EU. Kod trećeg cilja, namera je da se rad na njegovom ostvarivanju usko koordinira sa politikama EU iz oblasti *Slobode, bezbednosti i pravde*, sa fokusom na obezbeđivanje i upravljanje spoljnim granicama Unije i država partnera, osiguravanje stalnog pristupa svetskim zajedničkim dobrima, odgovaranje na sajber pretnje, borbu protiv terorizma i radikalizacije itd.<sup>18</sup>

Što se tiče konkretnih mera implementacije odnosno „ostvarivanja nivoa ambicije“, one su podeljene u 6 oblasti:

**1. Identifikacija prioriteta za razvoj sposobnosti:** revizija prioriternih oblasti iz 2000. godine za civilne misije EU; unapređenje sposobnosti za pravovremeno reagovanje EU na krize; razvoj

---

<sup>17</sup> Ovakav pristup je nazvan „inovativnim“ pošto je jasno da se može ostvariti isključivo sinergijom i koordinacijom unutrašnjih i spoljnih politika EU. Vidi Daniel Fiott, „European Defence: A Year Ahead“, ISS Brief, Issue 1, January 2017, p.2

<sup>18</sup> Federica Mogherini, *Implementation Plan on Security and Defence*, Council of the European Union, Brussels, November 14, 2016, p. 4



spособnosti država članica EU u saradnji sa EDA u skladu sa strategijom; revizija vojnih potreba u skladu sa ambicijom iskazanom u Globalnoj strategiji.

**2. Produblјivanje saradnje u oblasti odbrane i zajedničko ispunјavanje potrebnih sposobnosti:** Visoka predstavnica je bila obavezana da do proleća 2017. godine pripremi predloge za obim, modalitete i sadržaj Koordiniranog godišnjeg pregleda u oblasti odbrane (CARD). Svrha CARD-a je da pomogne državama članicama da na dobrovoljnoj bazi i na više strukturiran način, a uz pomoć EDA-e, pripreme predloge za unapređenje njihovih sposobnosti u nekoliko oblasti.

**3. Usaglašavanje struktura EU za „situacionu svest“, planiranje i sprovođenje, kao i uspostavlјanje skupa instrumenata za brzo reagovanje:** države članice treba da izvrše reviziju struktura i sposobnosti namenjenih za planiranje i sprovođenje misija ZBOP-a, kako bi prevazišli nedostatke, unapredili planiranje, sprovođenje, i sinhrono delovanje civilnih i vojnih resursa; unapređenje funkcionisanja Situacionog centra EU (SITCEN) i Vojnog štaba EU (VŠEU), a sa ciljem dostizanja „nivoa ambicije“. EEAS treba da predloži načine za unapređenje značaja, upotreblјivosti i mogućnosti za raspoređivanje instrumenata za brzo reagovanje na krize, uključujući tu i borbene grupe EU.

**4. Unapređenje finansijske solidarnosti i fleksibilnosti:** države članice su se složile da na sveobuhvatni način razmotre pitanje finansiranja, kako bi odgovorili na predloženi „nivo ambicije“ i unapredili mogućnosti ZBOP za odgovor na krize.

**5. Ostvarivanje punog potencijala Ugovora iz Lisabona, sa fokusom na PESCO:** države članice su se obavezale da će razmotriti mogućnosti za uspostavlјanje ovog mehanizma za dublјu saradnju zainteresovanih država članica u oblasti odbrane.

**6. Aktivno unapređenje partnerstva u okviru ZBOP:** razmatranje mogućnosti za pristup prema partnerskim državama (koje dele vrednosti EU i žele da doprinose misijama u okviru ZBOP) koji bi bio više strateški usmeren.

Predloženi dokument je usvojen na sastanku Spoljnopolitičkog saveta održanog 11. novembra 2016.

## AKCIONI PLAN ZA EVROPSKU ODBRANU

Drugi dokument, *Akcioni plan za evropsku odbranu*, počiva na odlukama navedenim u *Agendi iz Bratislave, Zaključcima* Spoljnopolitičkog saveta od 17. oktobra i 11. novembra 2016, kao i *Izveštaju o Evropskoj odbrambenoj uniji* koju je usvojio Evropski parlament 22. novembra 2016, i njime su naznačene konkretne akcije za ostvarivanje prioriteta koji su izneti u *Globalnoj strategiji*, a koji se tiču unapređenja tehnoloških i industrijskih sposobnosti Unije i država članica u domenu odbrane, sa ciljem jačanja strateške autonomije EU i „njene mogućnosti da deluje kao „snabdevač bezbednosti.““<sup>19</sup> Iako je Unija zajednički „drugi najveći potrošač u domenu odbrane“ na svetu,<sup>20</sup> postoje brojni izazovi koji onemogućavaju EU da se ovaj nivo investiranja u odbranu iskaže i na praktičnom planu.

<sup>19</sup> European Defence Action Plan, European Commission, November 30<sup>th</sup> 2016, p. 3

<sup>20</sup> Potrošnja država članica EU, sa 203 milijarde evra u 2016. godini, čini 28% ukupne vojne potrošnje na svetu, dok potrošnja SAD sama čini 52%

Kao što smo već spomenuli, trenutni problemi sa kojima se EU suočava su neefikasnost zbog dupliranja prilikom nabavke opreme država članica (drugim rečima, različite države članice imaju istovetne elemente u odbrambenim sistemima, što je nepotrebno ukoliko postoji unapređena saradnja), pad nivoa potrošnje za odbranu i nepostojanje dugoročne vizije unapređenja sistema odbrane kod država članica (što obeshrabruje proizvođače vojne opreme da investiraju u nove tehnologije), manjak interoperabilnosti kao i raskorak u tehnologiji između država članica. Ovaj akcioni plan predlaže tri vrste pristupa kojima bi se unapredila trenutna situacija u ovom domenu:

1. Unapređenje mogućnosti za međusobnu konkurenciju i funkcionisanje odbrambene industrije na jedinstvenom tržištu;
2. Dodatna stimulacija odbrambene saradnje kroz pozitivne podsticaje, i usmerenje na one projekte koji države članice nisu u stanju da samostalno preduzmu;
3. Smanjenje nepotrebnih dupliranja, čime se promoviše efikasnija upotrebu javnih sredstava, što je naročito bitno u kontekstu ekonomske krize i smanjivanja izdataka za odbranu.

Komisija je stoga predložila „tri stuba Akcionog plana“ koji bi doprineli ostvarenju ovih ciljeva:

1. Pokretanje **Evropskog fonda za odbranu** za investicionu podršku zajedničkim istraživačkim projektima i zajednički razvoj odbrambenih tehnologija i opreme. Fond sadrži dva tzv. „prozora“:

a. „Prozor istraživanja“: usmeren na istraživanje inovativnih odbrambenih tehnologija. Istovremeno, planirano je i uspostavljanje Evropskog programa za odbrambena istraživanja koji bi bio institucionalni okvir za ovaj „prozor.“

b. „Prozor sposobnosti“: kojim bi se pomoglo dvema ili više država članica da, na osnovu prethodnog međusobnog dogovora, zajednički nabavljaju opremu i sredstva kako bi smanjili troškove. U prvoj fazi „prozor sposobnosti“ treba da deluje kao pomoć državama članicama i za već planirane potrebe i *ad hoc* udruživanja, dok se u drugoj fazi očekuje zajednički pristup udruženih država članica prilikom korišćenja sredstava za sistemski zajednički razvoj određenih sposobnosti. Ovaj prozor bi trebalo da bude usko povezan sa uspostavljanjem PESCO-a.

Ovom institucijom treba da upravlja koordinacioni odbor koji čine države članice, Visoki predstavnik/ca, Evropska komisija i predstavnici odbrambene industrije.

2. **Negovanje investiranja u „lance snabdevanja u domenu odbrane“**, kojima bi se podržali mali i srednji proizvođači opreme, tzv. startupovi i drugi dobavljači u domenu odbrane, koji se smatraju ključnim za inovacije i rast u ovom sektoru. Komisija će pružiti podršku Evropskoj investicionoj banci da olakša pristup finansiranju za ove aktere, u skladu sa osnivačkim ugovorima, promovisaće sufinansiranje produktivnih investicionih projekata i modernizaciju lanaca snabdevanja u domenu odbrane,“ i podržaće saradnju sektora odbrane kako bi osigurala da „ljudi imaju odgovarajuće veštine i tehnološku mogućnost da pokrenu inovacije.“

3. **Jačanje jedinstvenog tržišta u odbrani, kroz stvaranje uslova za otvoreno i kompetitivno tržište u domenu odbrane u Evropi**, kako bi pomogli kompanijama da sarađuju i van sopstvenih granica i kako bi pomogli državama članicama da za uložena sredstva dobiju najbolje snabdevanje za svoju odbranu. Kako bi ovo postigla, Komisija će insistirati na primeni dve direktive u vezi sa odbranom i snabdevanjem u odbrani (2009/43/EC) i oko

prekograničnih transfera u okviru EU (2009/43/EC), te će pomoći i ohrabriti i učestvovanje kompanija iz drugih država članica u snabdevanju u oblasti odbrane, pružiti podršku razvoju industrijskih standarda itd.



## ŠTA JE UČINJENO U 2017. GODINI?

Oslanjajući se na „paket odbrane” sastavljen od Implementacionog plana oko bezbednosti i odbrane, Akcionog plana za Evropsku odbranu i okvira za saradnju EU i NATO na osnovu Deklaracija sa Samita NATO u Varšavi, najveći napredak je ostvaren u domenu PESCO-a, CARDS-a i EDF-a. Posebno je naglašena neophodnost usklađenog delovanja između ove tri komponente kako bi se saradnja između država članica u oblasti odbrane mogla dodatno unaprediti. To je potvrđeno i od strane Evropskog saveta u zaključcima sa poslednjeg sastanka održanog oktobra 2017.

Pored toga, važno je napomenuti i značajan pomak koji je napravljen u kontekstu operativnog planiranja i sposobnostima za sprovođenje misija i operacija u okviru ZBOP, kao i borbe protiv hibridnih pretnji.

U nastavku je dat kratak pregled dosadašnjih učinaka u pogledu implementacije ciljeva koji su predviđeni „paketom odbrane”:

### **Koordinirani godišnji pregled u oblasti odbrane (CARD)**

U skladu sa prethodnim zaključcima, EDA je u saradnji sa EEAS početkom 2017. godine pripremila koncept koji je obradio različite elemente CARD-a kako bi se stvorila osnova njegovo što skorije implementiranje. Na osnovu toga, Savet je marta 2017. godine odobrio

modalitete za uspostavljanje CARD-a koji uključuje sve države članice, a čiji je početak predviđen za jesen 2017. godine.<sup>21</sup> Ideja je da se u prvom periodu ovaj pristup „skeniranja“ statusa, potreba i planiranih transformacija u ovoj oblasti testira u praksi, a da se državama članicama omogući određeni period „privikavanja“. Kako bi se osiguralo što bolje i transparentnije funkcionisanje, EDA je u septembru predstavila metodologiju koja će biti korišćena prilikom izrade godišnjeg pregleda. Planirano je da prva implementacija celokupnog ciklusa u okviru CARD-a bude završena na jesen 2019. godine.

### **Evropski fond za odbranu (EDF)**

Komisija je juna 2017. predstavila svoje predloge oko Programa industrijskog razvoja evropske odbrane, kao i papir u kojem su ponudili tri moguća scenarija za dalju saradnju i razvoj u oblasti odbrambene politike EU.<sup>22</sup> Predviđeno je da novoformirani Fond bliže koordiniše investicije država članica EU u oblasti odbrane. U tom kontekstu, u okviru „prozora istraživanja“, EU je po prvi put ponudila grantove za zajedničko istraživanje inovativnih tehnologija i proizvoda odbrane i raspisala javni konkurs za projekte iz oblasti bespilotnih sistema u pomorskom okruženju, zaštite od oružja i vojnih sistema i tehnologije strateškog predviđanja. Budžet za ovu godinu iznosi 25 miliona evra dok će za period od naredne dve godine biti izdvojeno još dodatnih 75 miliona evra. Navedeni grantovi se odnose isključivo na pripremne aktivnosti vezane za istraživanja iz oblasti odbrane koje će trajati do 2020. Nakon toga, predviđeno je uspostavljanje Evropskog programa za odbrambena istraživanja predviđene vrednosti od 500 miliona evra godišnje. Detalji o samom programu biće poznati početkom 2018.

Kada je u pitanju „prozor sposobnosti“, Komisija naglašava da će samo projekti saradnje između najmanje tri države učesnice biti podobni za kofinansiranje. Takođe, EU će kofinansirati samo one projekte čiji je cilj razvijanje prototipova oružja i opreme, gde su se države članice prethodno obavezale da će finalni proizvod i kupovati. Time se u suštini stimuliše prestanak prakse da države članice zajednički razvijaju opremu i oružja, a potom kupuju konkurentne modele iste opreme. Ovde takođe treba napomenuti da će projekti zamišljeni od strane država koje budu sarađivale u okviru PESCO-a imati pravo na veći stepen kofinansiranja, i to u iznosu od 10%. Za period 2019-2020. godine izdvojiće se 500 miliona evra dok će za period nakon 2020. godine biti izdvojeno oko milijardu evra godišnje.

### **Vojno planiranje i upravljanje sposobnostima (MPCC)**

Marta 2017. godine Savet je potvrdio koncept o operativnom planiranju i sposobnostima za sprovođenje misija i operacija u okviru ZBOP.<sup>23</sup> Jedna od glavnih mera koje je Savet predvideo je formiranje i uspostavljanje vojnog planiranja i upravljanja sposobnostima. Juna 2017. godine Savet je zvanično formirao Vojno planiranje i upravljanje sposobnostima (Military Planning and Conduct Capability - MPCC) kao novu strukturu u okviru Vojnog štaba EU. MPCC je stalna, vojno-strateška struktura odgovorna za operativno planiranje i upravljanje vojnim misijama koje nisu izvršnog karaktera, uključujući i izgradnju, pokretanje, održavanje i oporavljanje snaga EU. Do sada su ovi zadaci obavljani na nivou komandanta misije na terenu, što je dodatno otežavalo funkcionisanje misija, posebno u situacijama vezano za strateška pitanja koja su zahtevala podršku od strane štaba. Očekuje se da će timesaradnja između Brisela i misija na

---

<sup>21</sup> Coordinated Annual Review on Defence (CARD), European Defence Agency, October 2, 2017, Internet (retrieved October 23, 2017) [https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2017-10-05-factsheet\\_card.pdf](https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2017-10-05-factsheet_card.pdf)

<sup>22</sup> “Reflection Paper on the Future of European Defence,” European Commission, Brussels. June 7, 2017, Internet (retrieved October 28, 2017), [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf)

<sup>23</sup> “Security and Defence: Council reviews progress and agrees to improve support for military missions,” March 3, 2017, Internet (retrieved October 22, 2017) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/06/defence-security/pdf>

terenu biti dodatno unapređena i na znatno većem nivou. MPCC će takođe blisko saradivati i sa svojim pandanom u civilnim misijama - civilnim planiranjem i upravljanjem sposobnostima (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC).

### **Implementacija borbenih grupa EU**

Iako su borbene grupe stvorene još 2005. godine, kao trupe za brzo raspoređivanje u slučaju izbijanja krize, pre svega u neposrednom okruženju Unije, one do sada nikad nisu iskorišćene iz nekoliko razloga, od kojih je glavni finansijske prirode. 22. juna 2017. na Evropskom savetu dogovoreno je da se troškovi raspoređivanje permanentno reše kroz implementaciju Atena mehanizma.<sup>24</sup>

Borbene grupe su vojne jedinice koje broje 1500 ljudi i koje su uglavnom sastavljene od trupa nekoliko država članica. Trenutno postoji 18 borbenih grupa, i dve su formalno uvek „na dežurstvu“ i spremne za raspoređivanje. Borbene grupe su takođe otvorene za učešće trećih država, pa tako i Srbija formalno učestvuje u borbenoj grupi „Helbrok“ (ili Balkanska borbena grupa) zajedno sa Grčkom, Rumunijom, Bugarskom, Kiprom i Ukrajinom.

### **Saradnja na relaciji EU - NATO**

Kada je u pitanju saradnja između EU i NATO, i u tom domenu su napravljeni određeni pomaci, posebno u oblasti borbe protiv hibridnih pretnji, razmeni informacija, strateške komunikacije i pomorskoj saradnji.

Kao jedan od praktičnih ishoda Zajedničke deklaracije EU-NATO, formiran je Evropski centar izvrsnosti za suzbijanje hibridnih pretnji<sup>25</sup> koji je pre svega posvećen unapređenju zajedničkog razumevanja ovih pretnji na strateškom nivou. Ideja o bližoj saradnji EU i NATO po pitanju hibridnih pretnji predviđena je zajedničkim setom predloga saradnje između EU i NATO pri čemu stvaranje ovog centra za cilj ima da promoviše razvoj i stvaranje sveobuhvatnog vladinog pristupa na nacionalnom nivou kao i koordiniranog odgovora na relaciji NATO-EU. U ovom trenutku, članstvo je otvoreno za sve države koje su članice EU i/ili NATO.

### **Stalna strukturna saradnja (PESCO)**

Evropski savet se u Zaključcima iz juna 2017. godine<sup>26</sup> usaglasio sa potrebom da se PESCO pokrene u što skorijem roku i tom prilikom je dogovoreno da će države članice u naredna tri meseca sastaviti listu kriterijuma i obaveza budućih članica sa preciznim vremenskim rasporedom i mehanizmima za procenu.

U međuvremenu, države članice su septembra 2017. godine prezentovale listu zajedničkih obaveza u kontekstu PESCO-a, pri čemu je poseban akcenat stavljen na investicije u oblasti odbrane, razvoj kapaciteta i operativnu spremnost.

Evropski Savet je u svojim zaključcima iz oktobra 2017. godine<sup>27</sup> potvrdio vremenski okvir koji je Visoka predstavnica postavila za pokretanje PESCO-a. Ideja je bila da se sa PESCO-om krene do kraja ove godine, pri čemu bi se implementacija prvih zajedničkih projekata ostvarila u 2018. godini. Evropski savet je tom prilikom još jednom pozvao države članice koje su u

---

<sup>24</sup> “European Council Meeting conclusions“, European Council, Brussels, June 22, 2017, Internet (retrieved Oct 22, 2017), <http://www.consilium.europa.eu/media/23985/22-23-euco-final-conclusions.pdf>

<sup>25</sup> Za više informacija o Evropskom centru izvrsnosti za suzbijanje pretnji vidi <https://www.hybridcoe.fi/>

<sup>26</sup> “European Council Conclusions on Security and Defence,” European Council, Brussels, June 22, 2017, Internet (retrieved October 28, 2017) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/22/euco-security-defence/pdf>

<sup>27</sup> “European Council Conclusions,” European Council, Brussels, October 19, 2017, Internet (retrieved October 25, 2017) <http://www.consilium.europa.eu/media/21620/19-euco-final-conclusions-en.pdf>

mogućnosti i imaju nameru da učestvuju u okviru PESCO-a, da o tome što skorijem roku obaveste Viskog predstavnika i Savet.

23 države članice su 13. novembra potpisale zajedničko obaveštenje o stvaranju Stalne strukturne saradnje.<sup>28</sup> Velika Britanije je zbog procesa izlaska iz Unije ostala van procesa (iako je deklarativno pružila podršku), Danska je tradicionalno već dve decenije van inicijativa vezanih za ZBOP, dok potpis nisu u ovom trenutku stavile Irska, Portugal i Malta. Izvesno je i da će se Portugal i verovatno Irska takođe pridružiti u najskorije vreme, a najranije u decembru 2017. kada Spoljnopolitički savet treba da kvalifikovanom većinom (u skladu sa odredbama Lisabonskog sporazuma) izglasa osnivanje Stalne strukturne saradnje. Potrebno je istaći i da su neke države članice izrazile rezerve i istakle da „bi mogle da odluče da će da istupe, ukoliko se njihovi strahovi opravdaju“, u kontekstu „slabljenja značaja NATO“<sup>29</sup>

Što se tiče funkcionisanja PESCO-a , za upravljanje ovom novom strukturom biće zadužen Savet EU, međutim pravo glasa imaće samo članice koje i učestvuju u Stalnoj strukturnoj saradnji. Saradnja u ovom okviru odvijaće se po projektima, u kojima neće imati obavezu da učestvuju sve članice, već samo one zainteresovane. Svaka od članica će izraditi nacionalne implementacione planove kako bi dostigle dogovoreno u okviru Stalne strukturne saradnje, i čija će ispunjenost biti redovno procenjivana. Takođe, Evropska odbrambena agencija (EDA) će biti blisko povezana sa PESCO-om, pre svega u razvoju sposobnosti i zajedničkih projekata. U svakom slučaju, ostvarivanje PESCO-a znači potpuno novu etapu i ostvarivanje prvobitnih ambicija u okviru procesa evropskih integracija Zajedno sa EDF-om, PESCO predstavlja osnovu za unapređenje sposobnosti u oblasti odbrane, veće interoperabilnosti i praktične saradnje, kao i stvaranje jedinstvenog tržišta u domenu odbrane, i samim tim put ka „strateškoj autonomiji EU.“

---

<sup>28</sup> “Notification on Permanent Structure Cooperation to the Council and to the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, “ Brussels, November 13, 2017, Internet (retrived November 14, 2017) <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>

<sup>29</sup> Andrew Rettman and Caterina Tani, “EU takes step forward joint army”, November 13, 2017, Internet (retrieved November 14, 2017) <https://euobserver.com/foreign/139854>