

# IRMO

## aktualno

### **ZAJEDNIČKA VANJSKA I SIGURNOSNA POLITIKA EU – IZAZOV STRATEŠKOG ORIJENTIRANJA U KRIZNOM RAZDOBLJU<sup>1</sup>**

*dr. sc. Sandro Knezović*

#### **Uvod**

Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije (ZVSP), definirana Ugovorom iz Maastrichta 1993. godine, predstavljala je logičan nastavak uspješne ekonomske suradnje zemalja članica. Temeljna ideja bila je formiranje 'političkog identiteta' novoformirane Europske unije (EU) u kompliciranom i izazovnom međunarodnom okruženju. Definiranje zajedničkog pristupa u području vanjske i sigurnosne politike predstavljalo je ne samo osnaživanje uloge EU-a kao relevantnog faktora na međunarodnom planu, nego i mogućnost ograničavanja utjecaja SAD i NATO saveza u posthladnoratovskoj europskoj sigurnosnoj arhitekturi.

Ovakav razvoj događaja u glavnim gradovima zemalja članica EU-a pragmatično je tretiran kao mogućnost uspješnije kontekstualizacije napora za ostvarenje nacionalnih interesa u spomenutim područjima. Sukladno tome, prevladao je koncept međuvladinog sustava donošenja odluka (eng. intergovernmentalism), osobito uzimajući u obzir osjetljivost prirode vanjske i sigurnosne politike.

1 Ovaj tekst oslanja se na glavne teze iz prijašnjih autorovih radova: Knezović, S. (2016) Common Foreign and Security Policy of the EU – Limits of Functional Intergovernmentalism, IRMO Brief 01/2016, IRMO i Ured Zaklade Hanns Seidel; Knezović, S.; Esteves Lopes, M. (2020) The European army concept – an end-goal or a wake-up call for European security and defence? Eastern Journal of European Studies, 11(2), 334-352.

Razvoj događaja koji je uslijedio u naredna dva do tri desetljeća označila je koordinacija i izgradnja zajedničkih institucija, kao i različitih mehanizama i procedura donošenja odluka u području ZVSP-a. Također, zabilježen je i određeni napredak sveukupne učinkovitosti EU-a kao aktera na međunarodnom planu. Ipak, sve ambicije nisu u potpunosti ostvarene, osobito u razdoblju krize kad bi obično prevagnuli nacionalni interesi i kapaciteti, zasjenjujući deklarirani zajednički 'europski pristup'.

## Institucionalni razvoj

Brze promjene na međunarodnom političkom planu kasnih devedesetih dovele su do razvoja Europske sigurnosne i obrambene politike (ESOP), kao integralnog dijela ZVSP-a, što je osiguralo implementacijske kapacitete EU-a u ovom specifičnom području. Drugim riječima, prvi put u povijesti, europske su zemlje odlučile početi s razvoj zajedničke obrambene politike kao konkretne potpore općem kredibilitetu ZVSP-a. Spomenuti trendovi doveli su do razvoja kapaciteta za raspoređivanje snaga brzog djelovanja i provedbu mirovnih misija (civilnih i vojnih), što je impliciralo formiranje raznih zajedničkih civilno-vojnih struktura. Lisabonski ugovor definirao je ovlasti svih relevantnih institucija EU-a u području ZVSP-a, s posebnom ulogom Visokog predstavnika EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku, koji je ujedno i Potpredsjednik Europske komisije zadužen za vanjske odnose. Ova dužnost odražava ideju dodatne 'personalizacije' EU-a kao relevantnog faktora na globalnom planu, a uz potporu novoutemeljene Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD). Ugovor je također uveo i simboličnu promjenu u nazivu ESOP-a i to u Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP). Osim toga, uvođenjem odredbe o uzajamnoj pomoći u slučaju oružanog ili terorističkog napada, prirodnih i drugih katastrofa, ZVSP-u je dodana značajna mjera solidarnosti.

Zemlje članice dijelile su tehničke kapacitete i ljudske resurse s ciljem uspostavljanja funkcionalnog zajedničkog institucionalnog sustava u ovom specifičnom području. Pritom su, ipak, zadržavale ovlasti i nadležnosti u području donošenja odluka. Posljedično, dok je proces europeizacije ZVSP-a omogućio razvoj kapaciteta za implementaciju političkih odluka na europskoj razini, pravo za ulaganje veta i blokiranje donošenja tih istih odluka ostalo je na nacionalnoj razini. Čak niti recentne reforme sustava donošenja odluka nisu dovele do značajnih promjena u prirodi procesa donošenja odluka u ovom specifičnom području, nego su nastojale ukloniti određene tehničke poteškoće iz prethodnog institucionalnog uređenja.

Paralelno s opisanim procesom, a sukladno razvoju dinamike suvremenih međunarodnih odnosa, rasla su očekivanja u samoj Europskoj uniji o njezinom profiliranju u respektabilnog aktera na međunarodnom planu. Sve navedeno zapravo je ukazivalo na stanoviti jaz između ambicija i realnih sposobnosti (eng. *capability-expectations gap*) te na permanentnu potragu za adekvatnim konsenzusom u području razvoja spomenutih politika.

## Kontekst razvoja ZVSP-a

Cjelokupni proces europskog integriranja motiviran je idejom o izgradnji mirnodopske i prosperitetne zajednice naroda Europe, utemeljene na širokom dijapazonu liberalno-demokratskih vrijednosti. U tom kontekstu, koncept vojne moći i pripadajući termini bili su u potpunosti isključeni iz uvriježenog diskursa o stabilnosti 'Starog kontinenta'. Stvarni 'teret' europskoj sigurnosti zapravo su nosili NATO savez te poglavito njegova najutjecajnija članica – SAD. To je osobito vidljivo pri usporedbi ukupnih troškova u području obrane i sigurnosti na jednoj i drugoj obali Atlantika tijekom više desetljeća Hladnog rata. Naime, potrošnja SAD-a u ovom specifičnom području višestruko je nadilazila kumulativnu potrošnju svih zapadnoeuropskih zemalja u tom razdoblju.

Ipak, pad Berlinskog zida i nova dinamika u međunarodnim odnosima i na ovom je polju donijela je stanovite promjene, što mijenja i stratešku sliku europske sigurnosti, potičući EU na povećanje sinergije i razvoj autonomnih kapaciteta. Naime, promjena stava američke administracije prema europskoj sigurnosti i samoj koncepciji atlantizma te povećanje asertivnosti Rusije, Kine, ali i Turske, predstavljaju velik pritisak za Europsku uniju i stvaraju potrebu redefiniranja njezine sigurnosti i razine strateške ambicije te razvoja kapaciteta za implementaciju. Nadalje, suvremene izazove za funkcionalnost EU-a u području sigurnosti, osobito u prethodnom desetljeću, predstavljali su, primjerice, migrantska kriza, povećana teroristička prijetnja, porast populizma i smanjivanje općeg legitimiteta institucija EU-a, te, u najnovije vrijeme, pandemija COVID-19. Vjerojatno najkompliciraniji razvoj događaja u tom smislu predstavljao je Brexit. Prvi put u povijesti EU-a jedna zemlja članica odlučila je napustiti Uniju što je generiralo strateške posljedice bez presedana za Veliku Britaniju, ali i za samu Europsku uniju. Izazov 'gubljenja' stalne članice Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, nuklearne sile te bivše kolonijalne i centralne sile Commonwealtha, čiji je doprinos iznosio 25% cjelokupnog ulaganja u obrambene kapacitete i 20% ukupnih raspoloživih snaga, zasigurno je imao izniman strateški značaj.

Sve je više ideja o načinu na koji bi se Europska unija trebala nositi s ovako izazovnom situacijom, na unutarnjem i na vanjskom planu. Paradoksalno, Brexit je, možda indirektno, i doprinio ubrzanju harmonizaciji na području ZVSP-a, s obzirom na to da je Velika Britanija bila najoštrij oponent spomenutom procesu te ga je, u brojnim prigodama, nastojala usporiti ili blokirati. Odlazak Velike Britanije iz EU-a otvorio je ostalima mogućnost intenziviranja suradnje u području obrane i sigurnosti. Naime, inicijative poput Stalne strukturirane suradnja na području obrane (eng. *Permanent Structured Co-operation PESCO*) i Europskog obrambenog fonda (eng. *European Defence Fund – EDF*), koje su se razvile nakon usvajanja Globalne strategije EU-a (eng. *EU Global Strategy EUGS*), promatraju se u tom svjetlu. Skromni, ali potencijalno ‘revolucionarni’ oblici suradnje u ovom području ukazuju na porast svijesti unutar same Unije o potrebi razvoja zajedničke vizije, koncepta i kapaciteta u nadolazećem razdoblju. Razni preklapajući koncepti nacionalne i kooperativne sigurnosti u širem transatlantskom okviru (NATO), na europskom su kontinentu ‘obogaćeni’ konceptom EU-a koji se još treba jasno definirati, osobito kad se radi o razini ambicija i razvoju kapaciteta. Izvjesno je kako će ti parametri biti determinirani političkom voljom zemalja članica EU-a za unapređenjem postojećeg sustava odlučivanja, osobito u području sigurnosti i obrane, raspoloživim ekonomskim kapacitetima za razvijanje tog procesa, kao i promjenama geostrateškog okruženja u kojem će pozicija EU-a u globalnoj areni biti definirana.

Sukladno svemu navedenome, trenutni diskurs odražava različite ideje o ‘optimalnom sigurnosnom profilu EU-a’ koji obuhvaća nesamosuverenističke ideje o ekskluzivnoj ovlasti države u ovom specifičnom području i ideje koje promoviraju daljnji razvoj obrambenih sposobnosti EU-a, nego i ideje njezine strateške autonomije u punom operativnom kapacitetu. Zamijećeni izrazi potpore ideji formiranja Europske vojske od strane visoko pozicioniranih francuskih i njemačkih dužnosnika (predsjednik Macron i kancelarka Merkel), koliko god bili općeniti i nedefinirani, predstavljaju dodatnu dimenziju u europskom sigurnosnom diskursu. Naravno, tu treba uzeti u obzir karakter i prirodu politike koja je u našem fokusu.

Naime, sigurnosna i obrambena politika izravno je vezana za esenciju pojma nacionalnog suvereniteta te je cijeli koncept ZVSP-a građen na principu jednoglasnosti (eng. *unanimity*) i vrlo kompliciranoj proceduri odlučivanja. Temeljena na liberalno-demokratskoj interpretaciji koncepta dobre sile (eng. *good power*) u post-modernom europskom sigurnosnom diskursu, Zajednička i vanjska politika usmjerila je svoje napore prema razvijanju kapaciteta u području humanitarnih i spasilačkih aktivnosti, mirovnih misija i upravljanja krizama. Konceptija blage sile (eng. *soft power*), koja

je dobila na značaju u post-hladnoratovskoj Europi, bila je utemeljena na legitimitetu i atraktivnosti EU-a u okviru šireg procesa europeizacije koji je dominirao procesom proširenja na post-socijalističke zemlje nekadašnjeg Istočnog bloka. Fundamentalne liberalno-demokratske vrijednosti koje predstavljaju 'kralježnicu' europskog projekta omogućile su 'konceptu sigurnosne zajednice' (eng. *security community*) da zauzme posebno mjesto u determiniranju sigurnosnog okruženja šire transatlantske zajednice. Prije svega, zahvaljujući činjenici da je Europska unija razvijana kao *sui generis* koncept mirne koegzistencije, temeljen na prethodno navedenim liberalno-demokratskim vrijednostima, u razdoblju kad je europska sigurnost u najvećoj mjeri osiguravana kapacitetima NATO saveza i posebno SAD-a, iz cijelog diskursa izuzeti su temeljni strateški pojmovi i aparati. Posljedično, nikad se nisu razvili kapaciteti EU za formiranje zajedničkog strateškog koncepta, a o zajedničkoj strateškoj kontroli da i ne govorimo. Upravo zbog toga, bilo je jasno da termini kao što su odvratanje (eng. *deterrence*), prisila (eng. *coercion*), zadržavanje (eng. *containment*), sukob (eng. *confrontation*) i ravnoteža moći (eng. *power balance*) jednostavno nisu uopće razmatrani u procesu razvoja politika EU-a. Čak ni Lisabonski ugovor, koji je značajno unaprijedio funkcionalnost ZVSP-a, nije uspostavio temelje za zamjetniji razvoj u tome pravcu.

Upravo zbog toga, Europska unija nikad nije razvila kapacitete kako bi mogla djelovati kao strateški akter na međunarodnom planu, što se posebno osjetilo u razdoblju nakon pada Berlinskog zida kad se europsko sigurnosno okruženje počelo drastično mijenjati. Spomenuti je proces dosegao svoj vrhunac u razdoblju nakon ukrajinske krize. Razdoblje, koje su pojedini renomirani autori iz područja međunarodnih odnosa nazvali 'krajem povijesti' (Fukuyama, 1992), polako je preraslo u eru koju možemo nazvati 'post-postmoderni europski sigurnosni diskurs' koji nije samo revitalizirao koncept uporabe oružane sile u svrhu ostvarivanja političkih ciljeva na samim granicama EU-a, nego je izazvao ozbiljne sigurnosne izazove na njegovu teritoriju, postupno regenerirajući koncept političkog realizma u sigurnosnom okruženju nauštrb konstruktivizma.

## Zaključna razmatranja

Teško je zamisliti postojanje prepoznatljivog međunarodnog političkog akterabezstrategijedjelovanja. Strateški pristup relevantnim međunarodnim izazovima podrazumijeva u najmanjoj mjeri harmoniziranu, ako ne i unificiranu, metriku procjene i percepcije prijatni te zajedničke vrijednosti. Nadalje, on podrazumijeva i zajedničke kapacitete za predviđanje,

sprječavanje i odgovor na prijetnju u suvremenom međunarodnom okruženju. Naime, svaki međunarodni politički entitet koji nastoji preuzeti značajniju ulogu na globalnom planu mora uzeti u obzir širi geostrateški kontekst te dijapazon koncepata, temeljnih načela i interesa subjekata na različitim krajevima svijeta. Najveća 'zamka' za rastuću 'normativnu silu' jest pretpostavka o bezgraničnoj primjenjivosti njezinih vrijednosti, osobito ako to predstavlja temelj za razvoj kapaciteta razumijevanja i predviđanja aktivnosti drugih subjekata u suvremenom sigurnosnom okruženju. Međunarodni odnosi predstavljaju dinamičnu arenu u kojoj se koriste različiti 'alati' i gdje jedno razdoblje promovira važnost transformativnog kapaciteta 'normativne sile', dok drugi zahtjeva projekciju vojne sile (eng. *hardware*) te kapaciteta za njezinu uporabu kao preduvjet legitimnosti u užem i širem okruženju.

Trenutni *momentum* razvoja ZVSP-a, detaljno objašnjen ranije, otvara mogućnost za pokretanje prve faze razvoja obrambene politike EU-a, bez obzira na činjenicu da postoji samo ograničeni konsenzus o željenom trendovima i krajnjem ishodu samog procesa. Trenutno, čak i vrlo skromna institucionalna postignuća, kao što su prethodno spomenuti PESCO ili EDF, te razvoj sadržajne debate o zajedničkoj obrambenoj i sigurnosnoj politici u nadolazećem periodu, potencijalno bi mogli modificirati trenutni diskurs i služiti kao solidna polazišna osnova.

Važno je napomenuti kako trenutna dinamika pandemije COVID-19 također značajno utječe na razvoj ZVSP-a, s obzirom na činjenicu da takav oblik globalne prijetnje utječe na sve sfere djelovanja EU-a. Između ostalog, preraspodjela značajnih sredstava za borbu protiv pandemije nameće potrebu smanjivanja troškova u drugim oblastima. Jedan od najvećih konceptualnih problema razvoja sigurnosnih politika jest i legitimitet pripadajućih troškova u mirnodopskom periodu, pa tako i danas sigurnost i obrana predstavljaju idealno područje za racionalizaciju troškova u korist borbe protiv suvremenih epidemioloških izazova. Dakle, dok zajednička percepcija prijetnje zasigurno može stimulirati dodatnu sinergiju u strateškom promišljanju na europskoj razini, financijska opterećenja izazvana pandemijom COVID-19 uskratit će sredstva potrebna za razvoj sigurnosne i obrambene politike u narednih nekoliko godina.

Kako je ranije rečeno, teško je zamisliti prepoznatljivog međunarodnog aktera bez strategije djelovanja u međunarodnim odnosima. Izgradnja takvog pristupa za *sui generis* strukturu kao što je EU, u suvremenom kompleksnom sigurnosnom okruženju, zahtijeva iznimnu količinu truda i vremena. To najviše proizlazi iz činjenice da suvremeno strateško okruženje od EU-a

iziskuje stjecanje/očuvanje kapaciteta i za realistički i za konstruktivistički *modus operandi*. EU mora zadržati svoje temeljne vrijednosti, sinergiju i solidarnost kao osnovna egzistencijalna načela. S druge strane, čini se da sve nepredvidljivije međunarodno okruženje, karakterizirano općim trendom deregulacije međunarodnih odnosa i povećanjem broja asertivnih aktera, zahtijeva više od isključivo diplomatskih alata, razvojne pomoći i provođenja mirovnih misija. Ako ranije opisani trenutni trendovi u oblasti ZVSP-a, ukazuju na daljnju integraciju EU-a i političku stabilnost obogaćenu postupnim razvojem kapaciteta u području ove specifične politike, onda ih, bez obzira na sve nesavršenosti, treba pozdraviti kao optimalnu polazišnu osnovu za napredak u nadolazećem razdoblju.

## Bibliografija:

- Flockhart, T., ur. (2014) Cooperative security: NATO's Partnership Policy in a changing world, DIIS Report, <http://en.diis.dk/home/news/2014/natos+partnerships+in+a+changing+world>
- Knezović, S. (2016) Common Foreign and Security Policy of the EU – Limits of Functional Intergovernmentalism, *IRMO Brief*, 01/2016, Zagreb: IRMO i Ured Zaklade Hanns Seidel;
- Knezović, S.; Esteves Lopes, M. (2020) The European army concept – An end-goal or a wake-up call for European security and defence? *Eastern Journal of European Studies*, 11(2), 334-352.
- Lucarelli, S.; Manners, I., ur. (2006). *Values and principles in European Union foreign policy*. London and New York: Routledge, .
- Missiroli, A. (2017) *The EU and the world: players and policies post-Lisbon*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. The Official Web-site of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>
- Ojanen, H. (2006) *The EU and NATO – two competing models for a common defence policy*. *Journal of Common Market Studies*, 44(1).

Reichard, M. (2016) *The EU-NATO relationship – a legal and political perspective*. London: Routledge.

SIPRI's Military Expenditure Database, [https://www.sipri.org/sites/default/files/3\\_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/3_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf)

*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Official Web-page of the EU, 2016, [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf)



**Nakladnik:**

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose  
Ulica Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2  
10000 Zagreb  
[www.irmo.hr](http://www.irmo.hr)

**Za nakladnika:**

Sanja Tišma, ravnateljica

**Uredništvo:**

Ana-Maria Boromisa,  
Sanja Maleković,  
Jakša Puljiz,  
Sanja Tišma,  
Aleksandra Uzelac

**Lektura:**

Snježana Ivanović

**Grafičko uređenje:**

Dragana Markanović

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora i Institut se ne može smatrati odgovornim prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

Sadržaj publikacije **IRMO aktualno** moguće je prenositi bez prethodnog odobrenja IRMO-a pod uvjetom da se jasno i vidno navede izvor (autor, naslov, IRMO kao nakladnik te poveznica na internet stranicu objave).