Nemanja Danilović*

Pregledni naučni rad
UDK 355.02(4-672EU)
doi: https://doi.org/10.56461/rep280226.06.D

OSTVARIVANJE REGIONALNE BEZBEDNOSTI EVROPSKE UNIJE KROZ PRIZMU EVROPSKOG BEZBEDNOSNOG I ODBRAMBENOG IDENTITETA (ESDI)

Sažetak

Regionalna bezbednost Evropske unije predstavlja važan segment njenog savremenog funkcionisanja kao regionalne međunarodne organizacije nadnacionalnog karaktera, koja poprima oblike konfederacije ustavnog karaktera. S obzirom na to da su evropske integracije u početku zamišljene kao oblik ekonomskog integrisanja evropskih država ta povezanost je vremenom prerasla u politički, ekonomski i strateški sistem. U tom procesu javila se potreba da države u okviru Unije zaštite bezbednost svojih građana i granica putem mehanizma poznatog kao Evropski bezbednosni i odbrambeni identitet (ESDI). U radu se analizira ovaj mehanizam – njegov nastanak, razvoj, delovanje, samostalnost i kreiranje u okviru NATO-a. Takođe, u radu se ukazuje na sve slabosti ovog identiteta koje su bile posledica nedovoljnih kapaciteta Unije i prevelike zavisnosti od NATO pakta. Autor na kraju zaključuje da se transformacija ESDI-ja u Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku Evropske unije odvijala pod snažnim pritiskom NATO-a zbog čega je upravljanje bezbednosnim krizama od strane Unije i dalje ograničeno, bez mogućnosti da se formira kao samostalni sistem delovanja u kriznim situacijama koje se tiču svih država članica.

Ključne reči: Evropska unija, Evropski bezbednosni i odbrambeni identitet, NATO pakt, regionalna bezbednost, Zajednička bezbednosna i odbrambena politika.

I Uvod

Cilj ovog rada jeste da se analizira u kojoj meri je Evropski bezbednosni i odbrambeni identitet (ESDI) doprineo ostvarivanju regionalne bezbednosti Evropske unije, kao i da se ukaže na njegove osnovne slabosti i ograničenja. Rad će, kroz razmatranje nastanka i formiranja ESDI, značaja Berlinskog samita

* Master pravnik, AD Elektroprivreda Srbije, Beograd, e-mail: nemanjad444@gmail.com, ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2845-9150

1996. godine, razvoja evropske bezbednosne politike i transformacije ESDI, ponuditi kritički osvrt na mogućnosti i granice evropskog bezbednosnog delovanja u savremenim međunarodnim odnosima. Autor u radu koristi analitičko-deskriptivnu metodu kao i metodu analize sadržaja relevantnih pravnih i političkih dokumenata, uz oslanjanje na domaću i stranu literaturu iz prava EU i međunarodnih odnosa.

Ostvarivanje regionalne bezbednosti u okviru Evropske unije predstavlja jedno od centralnih strateških i političkih pitanja savremenog procesa evropskih integracija. Transformacija međunarodnog bezbednosnog okruženja nakon okončanja Hladnog rata, raspad bipolarnog sistema i pojava novih, teško predvidivih pretnji, uslovili su potrebu preispitivanja i redefinisanja uloge Evrope u oblasti bezbednosti i odbrane. U tom kontekstu, javlja se inicijativa za uspostavljanje samostalnijih evropskih bezbednosnih kapaciteta, koji bi državama članicama omogućili koordinisano i delotvorno delovanje u zaštiti zajedničkih interesa, kako na teritoriji Unije, tako i u njenom širem regionalnom okruženju. ESDI je oblikovan kao odgovor na navedene izazove, sa ciljem jačanja evropske bezbednosne dimenzije unutar postojećeg transatlantskog okvira. ESDI je koncipiran kao instrument kojim se Evropskoj uniji i njenim državama članicama omogućava preuzimanje veće odgovornosti za sopstvenu bezbednost, uz paralelno očuvanje strateškog partnerstva sa NATO-om. Njegovo formiranje predstavlja nastojanje da se uspostavi ravnoteža između ambicije za većom evropskom autonomijom i političkih, vojnih i institucionalnih ograničenja koja proističu iz kompleksne strukture evroatlantskih odnosa.

Posebno mesto u procesu institucionalnog oblikovanja ESDI-ja zauzima Berlinski samit iz 1996. godine, na kojem su uspostavljeni osnovni okviri za praktičnu saradnju između Evropske unije i NATO-a u domenu upravljanja krizama. Berlinski dogovori predstavljaju značajnu prekretnicu u razvoju evropske bezbednosne politike, budući da su prvi put definisali mogućnost angažovanja resursa NATO-a u operacijama koje bi bile pod vođstvom evropskih aktera, čime je stvoren institucionalni osnov za konkretnu operacionalizaciju ESDI-ja u praksi. Dalji razvoj evropske bezbednosne i odbrambene politike, posebno kroz proces njenog postepenog institucionalnog jačanja i transformacije, uslovio je redefinisanje uloge ESDI-ja i njegovo uklapanje u širi okvir Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Evropske unije. Ovaj proces bio je obeležen brojnim političkim kompromisima, ali i postojanjem izraženih strukturnih ograničenja, koja su umanjivala sposobnost Unije da se afirmiše kao autonoman bezbednosni akter. Upravo ta ograničenja, uključujući oslo-

njenost na kapacitete NATO-a, predstavljaju jedan od ključnih problema u sagledavanju stvarnog dosega i efektivnosti ESDI-ja.

II Zapadnoevropska unija – preteča ESDI

Godine 1948. pet država Zapadne Evrope – Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Holandija, Belgija i Luksemburg – zaključilo je u Briselu „Ugovor o ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj saradnji i kolektivnoj odbrani", čime je uspostavljena Organizacija Briselskog ugovora, institucionalni prethodnik Zapadnoevropske unije (*Western European Union* –WEU). Nastanak ove organizacije predstavljao je odgovor na bezbednosne pretnje Zapadnoj Evropi koje su proisticale iz tadašnjeg komunističkog Sovjetskog Saveza. Ključnu normativnu odredbu Ugovora činio je član 5, kojim je predviđeno da će u slučaju oružanog napada na neku od ugovornih strana ostale države, u skladu sa članom 51. Povelje Ujedinjenih nacija, pružiti odgovarajuću vojnu i svaku drugu potrebnu pomoć. Početna faza razvoja zapadnoevropskog sistema kolektivne odbrane zaokružena je potpisivanjem Protokola o izmenama i dopunama Briselskog ugovora u Parizu, 23. oktobra 1954. godine, kojim je formalno uspostavljena Zapadnoevropska unija. Tim aktom članstvo WEU prošireno je prijemom Savezne Republike Nemačke i Italije.[1] Iako je osnivanje Organizacije Briselskog ugovora, a kasnije i Zapadnoevropske unije, predstavljalo značajan korak u pravcu razvoja kolektivne odbrane zapadnoevropskih država, njen stvarni bezbednosni domet ostao je ograničen. WEU je od samog početka bila opterećena nedostatkom stvarne političke i vojne autonomije, budući da je ubrzo potisnuta dominantnom ulogom NATO-a kao centralnog bezbednosnog okvira evroatlantskog prostora. Iako je normativno uspostavila obavezu uzajamne pomoći, WEU nije razvila sopstvene operativne kapacitete niti mehanizme strateškog odlučivanja koji bi joj omogućili delotvorno i nezavisno delovanje u kriznim situacijama.

Temeljni ciljevi WEU obuhvatali su uspostavljanje sistema kolektivne samoodbrane zapadnoevropskih država, omogućavanje pristupanja Savezne Republike Nemačke Severnoatlantskom savezu, kao i političku i vojnu kontrolu nad procesom jačanja njenog oružanog potencijala i vojne industrije. U tom smislu, WEU se može posmatrati kao ograničeni okvir neuspele Evropske odbrambene zajednice, budući da je saradnja u oblasti odbrane ostvarivana isključivo u okviru međuvladinog modela, bez elemenata nadnacionalnog

[1] S. Savić, Zapadnoevropska unija – nastanak, uloga i transformacija, *Vojno delo* 58(2006)1, 23–25.

odlučivanja. Tek sredinom osamdesetih godina XX veka Zapadnoevropska unija ponovo dobija na značaju, kada postaje institucionalna osnova za intenziviranje evropskih integracionih procesa u oblasti bezbednosti i odbrane.[2] Iako su ciljevi WEU formalno obuhvatali jačanje kolektivne samoodbrane i razvoj saradnje u oblasti odbrane, njen stvarni politički i bezbednosni značaj dugo je ostao ograničen. WEU nije predstavljala autonomni evropski bezbednosni mehanizam, već instrument prilagođavanja zapadnoevropskih država dominantnoj ulozi NATO-a i širem evroatlantskom bezbednosnom okviru. Strogo međuvladin karakter Unije, uz odsustvo nadnacionalnih ovlašćenja, onemogućio je razvoj efikasne evropske odbrambene politike.

Ugovorom iz Mastrihta WEU je funkcionalno povezana sa drugim stubom Evropske unije, koji se odnosi na Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Daljim institucionalnim razvojem, Ugovorom iz Amsterdama predviđeno je intenziviranje odnosa između Evropske unije i WEU, uz mogućnost njene postepene integracije u institucionalni okvir Unije. Međutim, Ugovor iz Nice označio je slabljenje uloge WEU, budući da su u tom periodu ojačane tendencije ka uspostavljanju autonomnih evropskih odbrambenih kapaciteta, što je dovelo do faktičke marginalizacije WEU u evropskoj bezbednosnoj arhitekturi.[3] Shodno navedenom, ovo slabljenje uloge WEU, naročito nakon Ugovora iz Nice, ukazuje na to da su države članice procenile da je efikasnije razvijati sopstvene evropske bezbednosne i odbrambene kapacitete unutar direktnog okvira Unije, umesto da se oslanjaju na organizaciju sa ograničenim legitimitetom i preklapajućim nadležnostima. Stoga se WEU može oceniti kao privremeni i instrumentalni mehanizam u razvoju evropske bezbednosne strukture, čiji je istorijski značaj prevashodno u tome što je omogućio institucionalni prelaz ka konceptima poput ESDI i kasnije Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Ugovorom iz Lisabona nadležnosti i ovlašćenja WEU prelaze na Evropsku uniju, a ona zvanično prestaje da postoji kao organizacija 2011. godine.

III Nastanak i formiranje Evropskog bezbednosnog i odbrambenog identiteta (ESDI)

Razvoj Evropskog bezbednosnog i odbrambenog identiteta (*European Security and Defence Identity*, u daljem tekstu: ESDI) predstavlja pokušaj Evropske unije da izgradi sopstvene kapacitete u oblasti bezbednosti i odbrane, nezavisno

[2] G. Ilić-Gasmi, *Pravo i institucije Evropske unije*, Beograd 2008, 22.

[3] *Ibid*.

od dominantne uloge NATO-a. Ova inicijativa odražava težnju evropskih država ka strateškoj autonomiji i jačanju političke kohezije u okviru evropskih integracija, ali istovremeno ukazuje na ograničenja evropske bezbednosne politike u uslovima oslanjanja na postojeće transatlantske strukture.

Od početka devedesetih godina XX veka uočava se tendencija uspostavljanja zasebne evropske bezbednosne arhitekture. Ta inicijativa je od 1996. godine formalizovana pod nazivom Evropski bezbednosni i odbrambeni identitet, sa ambicijom da funkcioniše autonomno u odnosu na NATO i da prvenstveno doprinese procesu evropskih integracija. U okviru tog nastojanja formirani su francusko-nemački Eurokorpus i Zapadnoevropska unija (WEU), međutim, nijedna od ovih struktura nije uspela da se afirmiše kao stvarna alternativa NATO savezu.[4] Neuspeh ESDI-ja i pratećih struktura da se nametnu kao alternativa NATO-u proizlazi pre svega iz nedostatka političke volje i jedinstvene strateške vizije među evropskim državama. Iako je ideja o autonomnoj evropskoj bezbednosnoj arhitekturi normativno značajna, u praksi je pokazala da bez jasnog konsenzusa i stvarnih vojnih kapaciteta ne može prevazići zavisnost Evrope od NATO-a. Zbog toga se evropska bezbednosna politika i dalje razvija više kao prilagodljiva, a manje kao konkurentska NATO savezu. Jasan cilj da se na starom kontinentu, u okviru Evropske unije, formira snažan bezbednosti blok, nezavisan od NATO-a, bio je nužan jer je 90-ih godina Evropa bila omeđena ozbiljnim ratnim sukobima na prostoru nekadašnje Jugoslavije. Ratni vihor koji je bujao sa Balkana prema zapadu predstavljao je ozbiljan bezbednosni izazov po celu Evropsku uniju pa je stoga Ugovorom o Evropskoj uniji (Ugovor iz Mastrihta, stupio na snagu 1. novembra 1993) bilo predviđeno formiranje ESDI. To nije predstavljalo samo odgovor na ratna dešavanja na Balkanu već i potrebu da se evropske države, članice EU, zaštite od svih bezbednosnih pretnji, pa čak i od samog NATO saveza.

Ideja o formiranju samostalnog i nezavisnog ESDI-ja nije bila dugog veka pošto je od samog početka naišla na otpor od strane NATO saveza, jer se smatralo da ESDI ne bi bio u stanju da održava bezbednost u okviru Evropske unije niti da odgovori na moguće bezbednosne pretnje. Kako navodi Fatić, jedan od ključnih argumenata protiv Evropskog bezbednosnog i odbrambenog identiteta odnosio se na finansijske aspekte njegove realizacije. Procene ukupnih troškova ESDI-ja varirale su između 27 i 95 milijardi američkih dolara u periodu od dvadeset pet godina. Čak i u slučaju ostvarivanja maksimalno predviđenih ulaganja, kapaciteti ESDI-ja ne bi dostigli nivo interventnih sposobnosti kojima raspolaže NATO. Pored toga, brojni analitičari ističu da je ozbiljno narušen kredibilitet

[4] A. Fatić, *Novi međunarodni odnosi*, Beograd 1999, 71.

ideje o autonomnom ESDI-ju usled nesposobnosti evropskih institucija da samostalno okončaju oružani sukob na prostoru bivše Jugoslavije, koji je trajao sve do uključivanja NATO-a u vojnu intervenciju tokom leta 1995. godine.[5] Ovde možemo videti da je poseban akcenat stavljen na protivljenje NATO-a, finansijska ograničenja ESDI-ja, kao i na ograničene operativne sposobnosti evropskih bezbednosnih struktura. Kao ključni argument navodi se neuspeh evropskih institucija da samostalno reše bezbednosnu krizu na prostoru bivše Jugoslavije, što je dodatno potvrdilo zavisnost Evrope od NATO-a u oblasti kriznog delovanja i vojne intervencije. Navedeni faktori jasno pokazuju strukturnu slabost projekta nezavisnog ESDI-ja. Iako je ideja o evropskoj strateškoj autonomiji imala političku i simboličku vrednost, ona nije bila praćena adekvatnim finansijskim ulaganjima, institucionalnim razvojem, niti realnim vojnim kapacitetima. Posebno iskustvo sukoba u bivšoj Jugoslaviji ukazalo je na nesposobnost evropskih država da bez oslonca na NATO efikasno upravljaju ozbiljnim bezbednosnim krizama. Zbog toga ESDI nije mogao da se razvije kao alternativa, već isključivo kao dopunski mehanizam unutar postojećeg NATO bezbednosnog okvira.

Imajući u vidu da su tadašnje okolnosti jasno ukazivale na to da ESDI nije u stanju da samostalno funkcioniše kao regionalni bezbednosni mehanizam u okviru Evropske unije, kao i na identifikovane strukturne slabosti, pojavila se koncepcija njegovog razvoja unutar NATO saveza. Ideja o formiranju ESDI-ja u okviru Alijanse prvi put je formalno prihvaćena na značajnom samitu NATO-a u Briselu u januaru 1994. godine, kada su se države članice saglasile o sprovođenju niza reformskih inicijativa. Među njima su se posebno izdvojili program Partnerstvo za mir (Partnership for Peace – PfP), koncept Kombinovanih zajedničkih operativnih snaga (Combined Joint Task Forces – CJTF), kao i mere u oblasti kontrole naoružanja, koje su u velikoj meri obeležile delovanje NATO-a do kraja poslednje decenije XX veka.[6] Zbog nemogućnosti samostalnog delovanja koncept ESDI-ja je doživeo transformaciju kroz integrisanje u institucionalni okvir NATO-a, što je ujedno podrazumevalo i prihvatanje svih reformi koje je Alijansa usvojila na samitu u Briselu januara 1994. godine. NATO je tim reformama hteo da se prilagodi novonastalim bezbednosnim okolnostima po okončanju Hladnog rata, što je podrazumevalo očuvanje njegove centralne uloge u evropskoj bezbednosti. Pošto je ESDI bio prinuđen da se integriše u sastav NATO-a, njegov koncept i smisao gube svoj

[5] *Ibid*.

[6] P. Gordon, *The United States and the European Security and Defense Identity in the New NATO*, Paris 1998, 21.

autonomni status jer neće moći samostalno da deluje na održavanje evropske regionalne bezbednosti. To je ujedno bio jedan od temelja nastanka ESDI-ja o čemu je bilo reči na početku rada. Iako uključivanjem u NATO nije zaživela samostalna bezbednosna politika Evropske unije kroz prizmu ESDI-ja, ta politika je ipak ostala stabilna u okviru NATO-a.

Formiranje ESDI-ja u okvirima NATO-a bilo je geopolitički determinisano interesima velikih sila, a pre svega SAD. Većina vodećih evropskih državnika tog vremena nije bila za to da se ESDI formira kao telo NATO saveza, dok SAD zbog svojih interesa i ciljeva u Evropi ni u jednom slučaju nisu htele da prihvate ideju o nastanku odvojenih evropskih snaga koje bi jednog dana mogle da naprave podele unutar NATO saveza. Uprkos protivljenjima sa evropske strane, na kraju je postignut dogovor o formiranju ESDI-ja u NATO-u.[7] Kao što se može zaključiti iz prethodno navedenog, uključivanje ESDI-ja u sastav NATO-a bilo je uslovljeno interesima velikih sila, a posebno SAD. Stoga vidimo da je uključivanje ESDI-ja u okvire NATO-a imalo svoje geopolitičke predispozicije što je bilo logično jer SAD kao vodeća članica Saveza nije htela da u Evropi ima protivtežu u vidu ESDI-ja. SAD su definitvno imale presudnu ulogu u formiranju evropske bezbednosne strukture. Uključivanje ESDI-a u institucionalni okvir NATO-a doprinelo očuvanju dominantne uloge ovog vojno-bezbednosnog saveza u Evropi, sa jedne strane, a, sa druge strane, onemogućilo je svaki pokušaj Evropske unije da razvije samostalnu bezbednosnu i odbrambenu politiku. Samim tim, možemo reći da je ESDI sveden na još jedan instrument NATO-a koji još više učvršćuje njegovu dominaciju u Evropi.

IV Berlinski samit

Na samitu NATO-a održanom u Briselu u januaru 1994. godine istaknuta je potreba za preciznim definisanjem posebnog evropskog identiteta u oblasti bezbednosti i odbrane. U okviru koncepta Evropskog bezbednosnog i odbrambenog identiteta (ESDI) predviđeno je ponovno jačanje uloge Zapadnoevropske unije kao nosioca evropskog stuba unutar NATO-a. Ovaj cilj trebalo je da se ostvari primenom modela kombinovanih združenih snaga za posebne namene (CJTF), koji je omogućavao učešće država članica Alijanse u vojnim operacijama pod evropskim političkim i vojnim rukovodstvom. Značaj i nužnost uspostavljanja ESDI-ja dodatno su potvrđeni i formalno definisani na samitu NATO-a u Berlinu u junu 1996. godine.[8] Razvoj ESDI-ja u okviru NATO-a predstavljao je

[7] *Ibid*.

[8] F. Ejdus, M. Savković, *Rečnik evropske bezbednosti*, Beograd 2010, 43.

važan korak ka institucionalnom jačanju evropske uloge u oblasti bezbednosti i odbrane tokom devedesetih godina 20. veka. Inicijativa za uspostavljanje ESDI-ja predstavljala je pokušaj postizanja ravnoteže između potrebe za većom strateškom autonomijom evropskih država i očuvanja centralne uloge NATO-a u evroatlantskoj bezbednosnoj arhitekturi. Iako je formalno naglašavana ideja jačanja evropskog identiteta u oblasti odbrane, ESDI je suštinski ostao snažno vezan za NATO strukture, posebno kroz mehanizme poput CJTF-a, koji su ograničavali stvarnu nezavisnost evropskog delovanja. Time je evropska bezbednosna politika ostala u okvirima koje je definisala Alijansa, što ukazuje da ESDI nije predstavljao potpuno samostalan bezbednosni projekat, već instrument prilagođavanja evropskih interesa postojećem NATO poretku.

Dokument kojim je u Berlinu 1996. godine uspostavljen okvir saradnje između Evropske unije i NATO-a u oblasti unapređenja bezbednosne i odbrambene politike poznat je pod nazivom „Berlinske odluke". Ovim odlukama ministri država članica NATO-a su po prvi put eksplicitno izrazili podršku razvoju bezbednosnih interesa Evropske unije u okviru njenih institucija, polazeći od stava da će takav pristup doprineti jačanju evropskih bezbednosnih kapaciteta i ukupnom osnaživanju same Unije.[9] Berlinske odluke predstavljaju prelomni trenutak u razvoju odnosa između Evropske unije i NATO-a, jer su prvi put formalno priznate i politički podržane ambicije EU da razvija sopstvene bezbednosne i odbrambene kapacitete. Time je EU dobila legitimitet da se istakne kao relevantan bezbednosni akter, a ne isključivo kao ekonomska i politička integracija. Iako su Berlinske odluke deklarativno usmerene ka jačanju evropske strateške autonomije, one istovremeno potvrđuju centralnu ulogu NATO-a u evropskom bezbednosnom sistemu. Podrška NATO-a razvoju bezbednosnih interesa EU bila je uslovna i zamišljena tako da ne ugrozi primat Alijanse, što ukazuje na ograničeni stepen samostalnosti EU u ovoj oblasti. O tome je bilo reči u ranijim delovima rada posvećenim nastanku ideje o formiranju ESDI-ja koji je bio zamišljen kao samostalni bezbednosni i odbrambeni mehanizam svih članica Evropske unije. Shodno tome, možemo zaključiti da su Berlinske odluke više predstavljale kompromis između evropskih integracionih ambicija i bezbednosnih interesa NATO-a nego suštinski iskorak ka punoj bezbednosnoj autonomiji EU, čime se potvrđuje teza da je ESDI razvijan unutar okvira koji je NATO jasno kontrolisao.

S obzirom na to da je ESDI u relativno kratkom roku faktički inkorporiran u strukture NATO saveza, među državama članicama EU pojavila se svest o

[9] H. Beriša, Zajednička bezbednosna odbrambena politika Evropske unije i NATO, *Megatrend revija* 12(2015)3, 298.

potrebi da Unija, pored ekonomske, političke i diplomatske snage, izgradi i stvarne vojne kapacitete, koji su do tada postojali uglavnom na deklarativnom nivou. Takvo shvatanje rezultiralo je zaključivanjem niza sporazuma unutar EU na samitima u Kelnu i Helsinkiju 1999. godine, kojima je preciznije definisana uloga Unije u oblasti odbrane. Posebno je samit u Kelnu predstavljao prelomnu tačku u razvoju Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, budući da su se države članice saglasile da je razvoj sopstvenih odbrambenih i vojnih kapaciteta EU nužan za njeno dalje bezbednosno osamostaljivanje[10].

Posle NATO samita održanog u Berlinu 1996. godine, Evropska unija je uspostavila sopstvene stalne političke i vojne mehanizme namenjene političkom nadzoru i strateškom rukovođenju kriznim situacijama. U decembru 2002. godine, u okviru trajnih mehanizama saradnje i konsultacija između EU i NATO, poznatih kao aranžmani „Berlin plus", dve organizacije su zaključile sporazum o strateškom partnerstvu u oblasti upravljanja krizama. Tim sporazumom predviđeno je da Evropska unija može koristiti kapacitete NATO-a za potrebe logističke podrške i planiranja, uključujući i pristup obaveštajnim resursima.[11] Na osnovu ovoga možemo zaključiti da je institucionalizacija bezbednosne i odbrambene politike EU nakon samita 1996. godine bila snažno uslovljena saradnjom sa NATO-om i oslanjanjem na njegove resurse. Zaključivanje aranžmana „Berlin plus" svakako predstavlja značajan iskorak ka kreiranju evropske bezbednosne politike, ali u isto vreme predstavlja i potvrdu ograničenja autonomije, jer je sve zavisilo od saradnje sa NATO-om. Stoga, možemo reći da se evropska bezbednosna i odbrambena politika razvijala više kao komponenta NATO-a nego kao nezavisan sistem kolektivne bezbednosti.

V Razvitak evropske bezbednosne politike i transformacija ESDI

U predviđenoj strukturi ESDI-ja segmenti ostvarivanja regionalne bezbednosti Evropske unije bili su, kao što je već navedeno u radu, francusko-nemački Eurokorpus i Zapadnoevropska unija (WEU). Ni jedan od ova dva segmenta ostvarivanja regionalne bezbednosti EU kroz prizmu ESDI-ja nije mogao da se nametne samostalno zbog protivljenja NATO-a. Iako je Evropska unija kao nadnacionalna međunarodna organizacija htela da stvori mehanizme regionalne bezbednosti u okviru svojih granica, to nije bilo moguće. Svaki pokušaj se završavao neuspešno s obzirom na činjenicu da NATO pakt nije želeo da

[10] *Ibid*., 299.

[11] *Ibid*.

u Evropi ima protivtežu u bezbednosnom i odbrambenom pogledu. Iako je WEU bila jedan od nosilaca i temelja ideja ESDI-ja od samog početka se suočavala sa poteškoćama ostvarivanja regionalne bezbednosti država članica EU.

Godine 1995. preduzet je prvi korak ka izradi evropske bezbednosne strategije u okviru WEU. Prema takozvanom „Zajedničkom konceptu"[12] države članice WEU „priznale su da je njihova bezbednost nedeljiva, da sveobuhvatni pristup treba da bude osnova koncepta bezbednosti i da treba primenjivati mehanizme saradnje kako bi se unapredila bezbednost i stabilnost na celom evropskom kontinentu". Naglašene su „nove odgovornosti Evrope u strateškom okruženju u kojem bezbednost Evrope nije ograničena samo na bezbednost u Evropi".[13] Zajednički koncept u okviru WEU predstavlja važan politički iskorak ka definisanju zajedničke evropske bezbednosne strategije koja je predstavljala temelj ESDI. U savremenom međunarodnom okruženju države članice WEU iskazale su svest o međuzavisnosti prilikom suočavanja sa bezbednosnim rizicima priznavanjem koncepta nedeljive bezbednosti. Međutim, Zajednički koncept koji je predviđao ostvarivanje regionalne bezbednosti na nivou Unije ostao je praktično neupotrebljiv u praksi zbog institucionalne slabosti WEU i njene konstantne zavisnosti od NATO-a. Jedini doprinos ovog strategijskog dokumenta bio je taj što je predstavljao temelj kasnije Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU. Stoga se može reći da je Zajednički koncept WEU jedan je o ključnih segmenata ESDI-ja i njegov kasniji razvoj u okvirima NATO-a.

Ugovor iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1999. godine, formalno je proširio nadležnosti Evropske unije u oblasti bezbednosti i odbrane. U okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (CFSP), obuhvaćena su sva pitanja koja se odnose na bezbednost Unije, uključujući postepeno konstituisanje zajedničke odbrambene politike. Ugovornim rešenjima potvrđena je uloga WEU kao sastavnog elementa daljeg institucionalnog razvoja EU. Kada je reč o sprovođenju vojnih operacija, WEU je zadržana kao operativni instrument CFSP-a, čime je omogućeno da se ESDI postepeno integriše u CFSP i time preraste u unutrašnju politiku Evropske unije.[14] Iako je Ugovor iz Amsterdama predviđao mogućnost transformacije ESDI u CFSP, njegova primena je ostala zavisna od političke volje država članica i od dostupnosti vojnih kapaciteta koji su se u velikoj meri nalazili van neposredne kontrole EU. Može se za-

[12] Usvojen od strane saveta ministara WEU u Madridu 14. novembra 1995. godine.

[13] S. Biscop, R. Coolsaet, *The world is the Stage - A global security strategy for the European Union*, Gent 2003, 10.

[14] S. Mengi, *Evolution of European security and defense policy and its prospects*, Ankara 2007, 36.

ključiti da je ovaj Ugovor postavio čvrste temelje za kasniji razvoj CFSP-a, ali u tom trenutku nije predstavljao osamostaljivanje Unije kao bezbednosnog aktera, već je samo učvrstio njenu ulogu u odnosu na NATO.

Godine 1992. članice WEU su se Peterburškom deklaracijom obavezale na učešće u misijama za uspostavljanje i održavanje mira. Ugovorom iz Amsterdama i na samitu u Helsinkiju 1999. godine bilo je govora o unapređenju zajedničke odbrambene politike i doneta je odluka o formiranju zajedničkih vojnih snaga od oko 60.000 vojnika, koje su od UN u periodu 2003–2008. preuzele mirovne misije u Bosni i na Kosovu. Ove snage nisu bile namenjene klasičnim vojnim operacijama (u vezi s tim Unija u potpunosti zavisi od NATO-a), već za misije humanitarne pomoći, održavanja i stabilizacije mira u kriznim regionima.[15] Formiranje zajedničkih vojnih snaga ukazivalo je na nastojanje EU da preuzme aktivniju ulogu u upravljanju krizama, naročito u neposrednom regionalnom okruženju kao što je Zapadni Balkan. Ograničeni mandat ovih snaga razotkrio je strukturne slabosti evropske bezbednosne autonomije. To znači da je evropska bezbednosna politika u to vreme imala komplementarni, a ne samostalan karakter. Preuzimanje mirovnih misija UN u Bosni i na Kosovu ne znači bezbednosnu autonomiju EU, već se više može tumačiti kao vrsta testa zrelosti i političke kohezije Unije.

Na Evropskom savetu u Kelnu, održanom juna 1999. godine, upravljanje kriznim situacijama izdvojeno je kao centralna komponenta procesa jačanja evropske odbrambene politike. Ovakav oblik saradnje obuhvata sprovođenje humanitarnih i spasilačkih operacija, mirovnih misija, kao i borbenih angažmana u okviru kriznog menadžmenta, uključujući i operacije nametanja mira. Istovremeno, na samitu je potvrđena čvrsta opredeljenost da Evropska unija razvije sposobnost autonomnog delovanja, oslonjenu na kredibilne vojne kapacitete, efikasne mehanizme donošenja odluka i političku volju za njihovu primenu, kako bi mogla da odgovori na međunarodne krize bez ugrožavanja uloge i delovanja NATO-a.[16]

Na osnovu odluka donetih na samitu u Nici, WEU je postala sastavni deo Evropske unije. Istovremeno je uspostavljena Evropska politika bezbednosti i odbrane (*European Security and Defence Policy* – ESDP) kao integralni deo Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. Iako su temelji ove politike postavljeni odlukama donetim na više samita, počev od Kelna i Helsinkija 1999. godine, ESDP je formalno uvedena tek 2001. godine. Ključne institucionalne

[15] M. Prokopijević, *Evropska unija – uvod*, Beograd 2012, 604.

[16] A. Čavoški, *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Beograd 2006, 261.

strukture u oblasti bezbednosti i odbrane čine Vojni komitet Evropske unije, koji okuplja ministre odbrane ili načelnike generalštabova država članica, kao i Vojno osoblje Evropske unije, sastavljeno od profesionalnog vojnog kadra iz zemalja članica.[17] Prema navedenom, iako je uspostavljanje ESDP-a doprinelo jačanju institucionalne koherentnosti EU u oblasti bezbednosti, njen stvarni domet ostao je ograničen. Nadležnosti ključnih tela, poput Vojnog komiteta i Vojnog osoblja EU, prvenstveno su se odnosile na planiranje, savetodavne i koordinacione funkcije, dok je operativna autonomija Unije u velikoj meri zavisila od resursa i sposobnosti država članica, kao i od saradnje sa NATO-om. Time je potvrđeno da ESDP nije predstavljao potpun raskid sa prethodnim bezbednosnim strukturama, već njihovu institucionalnu racionalizaciju i prilagođavanje novim političkim okolnostima.

Evropska unija i NATO su u decembru 2002. godine u Briselu usvojili zajedničku Deklaraciju o evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici, kojom je potvrđena namera daljeg jačanja strateškog partnerstva između dve organizacije. U ovom dokumentu istaknuta je pozitivna ocena njihove saradnje u oblasti upravljanja krizama, koja se zasniva na zajedničkim vrednostima, principu nedeljivosti bezbednosti, kao i na zajedničkoj spremnosti da se suoče sa bezbednosnim izazovima savremenog međunarodnog okruženja.[18] Briselska deklaracija predstavlja značaj korak u razvoju strateškog partnerstva između EU i NATO-a, posebno u domenu upravljanja krizama. Takođe, ujedno je postavila temelje za kasniju primenu „Berlin plus" aranžmana, čime je omogućeno da EU razvije sopstvene kapacitete za civilne i vojne misije, bez narušavanja ključne uloge NATO-a u kolektivnoj odbrani. Treba napomenuti da je ova deklaracija bila simboličkog karaktera, jer i dalje nije garantovala samostalnu autonomiju EU u vojnim pitanjima. I dalje je sve zavisilo od kapaciteta NATO-a.

Ugovor o Ustavu Evropske unije, potpisan u Rimu 2004. godine, predviđao je niz inovacija u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, kao i Evropske politike bezbednosti i odbrane. Ugovor je potvrdio opredeljenost Unije za vođenje jedinstvene spoljne politike, istovremeno naglašavajući potrebu za uspostavljanjem zajedničke odbrambene politike. U samom tekstu Ustava, zajednička odbrambena politika definisana je kao sastavni i integralni deo spoljne politike EU.[19]

---

[17] *Ibid.*

[18] A. Jović-Lazić, I. Lađevac, „Izgradnja bezbednosne strukture Evropske unije i NATO", u: *Aktuelna pitanja iz međunarodnih odnosa* (prir. N. Jeftić), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2008, 93.

[19] *Ibid.*, 95–96.

Evropski savet je u decembru 2003. godine usvojio Evropsku bezbednosnu strategiju, čime je definisan novi politički okvir za evropsku bezbednosnu i odbrambenu politiku. Strategijom su države članice izrazile opredeljenje da razviju kapacitete unutar EU koji bi omogućili efektivno doprinošenje bezbednosti i stabilnosti na međunarodnom nivou, sa posebnim osvrtom na zemlje koje su nakon poslednjeg proširenja postale susedi Unije. Takođe, naglašeno je da EU raspolaže civilnim i vojnim sredstvima neophodnim za adekvatno suočavanje sa krizama u savremenom međunarodnom okruženju.[20] Strategija je naglasila potrebu za razvijanjem kapaciteta koji omogućavaju Uniji da doprinosi globalnoj bezbednosti, posebno u neposrednoj okolini novih država članica, što ukazuje na svest EU o odgovornosti prema svom širem susedstvu. Njome su pružene jasne političke smernice za delovanje EU u kriznim situacijama. Ipak, stvarna autonomija EU u sprovođenju bezbednosnih i vojnih operacija ostala je ograničena. EU se oslanjala na kombinaciju sopstvenih civilnih i vojnih kapaciteta, ali i na podršku NATO-a.

U izveštaju predsednika Evropskog saveta o napretku u oblasti evropske bezbednosne i odbrambene politike, usvojenom u junu 2006. godine u Briselu, posebno je istaknuta važnost saradnje između Evropske unije i NATO-a, pri čemu se naglašava kontinuirani razvoj strateškog partnerstva u oblasti upravljanja krizama. Lisabonski ugovor, potpisan 13. decembra 2007. godine, postavljen je kao instrument koji treba da omogući Uniji da se efikasno suoči sa izazovima savremenog međunarodnog okruženja i da u potpunosti ostvari svoj potencijal. U tom kontekstu, zajednička spoljna i bezbednosna politika zauzima centralno mesto i predstavlja ključni element strategije EU u sferi bezbednosti i međunarodnih odnosa.[21]

Migracioni tokovi koji su usledili u Evropi nakon događaja poznatih kao Arapsko proleće, u severnoj Africi, doveli su do ozbiljne krize migracione politike, sa negativnim implikacijama i po funkcionisanje unutrašnje slobode kretanja u okviru Evropske unije. Iako raspolaže Zajedničkom bezbednosnom i odbrambenom politikom, Evropska unija nije bila u mogućnosti da na ove procese utiče ni preventivno, niti naknadno, što je rezultiralo njihovim prerastanjem u izvor unutrašnjih političkih i institucionalnih kriza. Ovakav razvoj događaja ukazuje na to da bez posedovanja suverenih prerogativa, koji ostaju u nadležnosti država članica, nije moguće uspostaviti efikasnu bezbednosnu i odbrambenu politiku na nivou Unije.[22] Kao što možemo zaključiti,

[20] *Ibid*., 97.

[21] *Ibid*., 99.

[22] S. Samardžić, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd 2022, 233.

i posle ugovora u Lisabonu Evropska unija je imala problem da konstituiše svoju bezbednosnu i odbrambenu politiku na regionalnom nivou. Migrantska kriza samo je dovela do izražaja ograničenja te politike, pogotovo u pogledu sposobnosti EU da samostalno reaguje na složene bezbednosne izazove. Nedostatak stvarnih suverenih ovlašćenja na nivou Unije doveo je do toga da su ključne odluke ostale u rukama država članica koje su se vodile svojim nacionalnim interesima. U tom smislu, zajednička bezbednosna i odbrambena politika pokazala se kao ambiciozan poduhvat, ali dosta ograničen u operativnom smislu. Samim tim, činjenica je da Evropska unija ni u budućnosti neće moći adekvatno da odgovori na neke slične bezbednosne krize.

VI Savremene međunarodne krize i bezbednost Evropske unije

1. Raspad SFRJ i ratni sukob na Balkanu

Država koja je nastala nakon okončanja Drugog svetskog rata raspala se 1991. godine usled višedecenijske ekonomske stagnacije i stalnih etničkih sukoba. Na prostoru nekadašnje SFRJ nastale su četiri nezavisne republike: Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Slovenija. Preostale dve države Srbija i Crna Gora formirale su 1992. godine zajedničku državu SR Jugoslaviju. U jesen 1991. godine izbija građanski rat u Hrvatskoj u kojem SR Jugoslavija počinje da pruža vojnu i svu drugu pomoć srpskom narodu u Srpskoj Krajini. Naredne godine počinje građanski rat u Bosni i Hercegovini u kojem SR Jugoslavija, takođe, pruža pomoć srpskom narodu koji je formirao Republiku Srpsku.[23] Rat koji je pune četiri godine (1991–1995) besneo na području nekadašnje SFRJ pretio je da ozbiljno naruši mir i bezbednost na celom evropskom kontinentu. Iako je u ovom sukobu, direktno ili indirektno, učešće uzelo nekoliko velikih sila, ratni vihor ostao je u granicama nekadašnje države, ali je ujedno pokazao slabost tadašnje Evropske zajednice (od 1992. Evropske unije) da se suoči sa novim bezbednosnim rizikom koji se ogledao u mogućem širenju rata na ostale evropske države i velikim talasom izbeglica sa Balkana.

Interesovanje Evropske zajednice (EZ, kasnije EU) za budućnost SFRJ i sprečavanje rata bilo je prisutno od samog početka krize. Međutim, EZ se u tom perioda suočila sa velikim istorijskim previranjima kao što su: rušenje Berlinskog zida (1989), ponovno ujedinjenje Nemačke (1990), raspad Sovjetskog Saveza (1991), raspad Čehoslovačke (1992/1993). Takođe, tokom 1992. godi-

[23] D. Sitkevich, The Short- and Long-Term Effects of Economic Sanctions on Economic Dynamics: The Yugoslav Experience, *IEP* 6(2022), 20.

ne, EZ doživela je transformaciju u EU Ugovorom iz Mastrihta. Samim tim, početak jugoslovenske krize poklopio se sa dogovorima o izradi Ugovora o EU. Svi ovi faktori uticali su na to da EU po pitanju jugoslovenske krize i rata bude oslonjena pre na pomoć spolja, pre svega SAD, nego što je bila sposobna da se osloni na novonastale mehanizme sopstvenog bezbednosnog delovanja.[24] Podsećamo još jednom da je Ugovorom iz Mastrihta uspostavljena Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU. Međutim, ona u tom periodu nije bila primenjiva u praksi, a samim tim ni operativno osposobljena da se nosi sa jugoslovenskim sukobom. Razlog za to je njeno formiranje paralelno sa početkom građanskog rata u nekadašnjoj SFRJ. Takođe, EU nije imala ni vojne kapacitete da se suprotstavi ili da spreči sukob na prostoru bivše Jugoslavije pa se u tom pogledu oslanjala isključivo na pomoć NATO-a i SAD.

U pogledu krize na prostoru bivše Jugoslavije međunarodne organizacije poput KEBS/OEBS, NATO, Zapadnoevropske unije, UN, Evropske zajednice (EU) pokazale su se krajnje neefikasnim. Ova nesposobnost za delovanje i sprečavanje daljeg sukoba održavala je nemogućnost država da dođu do političkog konsenzusa i da utvrde jasne smernice za delovanje. Nijedna od međunarodnih organizacija koja je tada delovala na prostoru Evrope nije zadovoljila ni osnovne kriterijume za upravljanje krizom, a kamoli za vođenje rata. Ti kriterijumu su podrazumevali formulisanje političkih ciljeva koji će usmeravati vojno delovanje na terenu, usklađivanje raspoloživih vojnih snaga sa postavljenom politikom i slično.[25] Na osnovu iznetog, smatramo da u periodu rata u bivšoj SFRJ EU nije bila dovoljno pripremljena da efikasno deluje u pogledu upravljanja bezbednosnom krizom i da spreči širenje ratnog sukoba. Jedan od glavnih razloga za ovakvu inertnost EU bilo je nepostojanje jasnog političkog konsenzusa između država članica Unije što je dovelo do toga da nije postojala politička volja da se utvrde zajednički ciljevi delovanja i reagovanja na nastalu bezbednosnu krizu.

Sukob na prostoru bivše SFRJ narušio je četiri temelja na kojima se zasnivala bezbednost EU. Prvi temelj odnosi se na to da je u ovom sukobu potvrđena opravdanost upotrebe sile protiv malih država. Članovi Kontakt grupe (Rusija, Nemačka, Francuska, Velika Britanija, SAD) nisu bili u stanju da osmisle rešenje koje bi se zasnivalo na pregovorima već samo na upotrebi sile. Drugi

[24] J. Brsakoska-Bazerkoska, M. Dokmanović, Learning by Doing: The EU's Transformative Power and Conflicts in the Western Balkans, *Croatian International Relations Review* 79(2017), 107.

[25] S. Blank, „Yugoslavia's Wars and European Security", in: *Yugoslavia's Wars: The problem from hell* (ed. S. Blank), U.S. Army War College 1995, 113.

temelj odnosi se na to da je ovaj sukob ozbiljno nagrizao stabilnost evropske bezbednosti, kako među pojedinačnim državama, tako i unutar evropskih bezbednosnih institucija. Prekid sastanka Kontakt grupe sa Bosanskim Srbima 27. januara na Palama 1995. pokazao je nesposobnost Evrope da pronađe rešenje, ali i opasnost od intenziviranja sukoba.[26] Zaključujemo da je jugoslovenski ratni sukob narušio i oslabio evropsku bezbednost. Ujedno, ispoljile su se velike nesuglasice između država članica Unije i nedostatak koordinacije unutar evropskih i međunarodnih bezbednosnih institucija. Stoga, smatramo da ovaj rat nije predstavljao samo regionalni sukob već je imao šire posledice po stabilnost i bezbednost Evrope.

Prva dva temelja na kojima se zasnivala bezbednost EU dovode do trećeg. On se odnosi na nastavak upotrebe sile u agresivne svrhe, kao i na sve veću podeljenost evropskog bezbednosnog prostora u uslovima neodlučnosti velikih sila. Samim tim, države su sve češće počele da se oslanjaju na sopstvene bezbednosne interese umesto da deluju kroz zajednički bezbednosni okvir. Četvrti temelj pokazao je da se stabilan evropski poredak ne može izgraditi bez uplitanja Rusije.[27] Smatramo da su neslaganja između velikih sila i odsustvo zajedničke politike predstavljali glavnu prepreku efikasnom rešavanju krize i očuvanju evropske bezbednosti tokom rata u bivšoj SFRJ. Takođe, ovaj ratni sukob je pokazao da se dugoročna stabilnost i bezbednost Evrope ne može postići bez uključivanja Rusije u sam proces izgradnje evropskog bezbednosnog sistema.

Prema iznetom u ovoj tematskoj celini zaključuje se da su ratovi na prostoru bivše Jugoslavije ukazali na jasnu slabost Evropske unije da se samostalno uhvati u koštac sa rešavanjem velikih bezbednosnih kriza. To ujedno znači da evropska bezbednost ne može počivati samo na ekonomskoj i političkoj integraciji, već zahteva značajne diplomatske i bezbednosne kapacitete. Iskustva iz ovog ratnog sukoba značajno su uticala na budućnost evropske bezbednosti, jer je EU na osnovu njih podstakla razvoj i osnaživanje zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Takođe, pošto Unija nije bila u stanju da se samostalno nosi sa ratnim vihorom koji je bujao sa Balkana, morala je da ojača svoje veze sa NATO savezom na čijim vojnim kapacitetima je praktično počivala bezbednost čitave Unije, a o čemu se već ranije govorilo u radu. U pogledu budućnosti, stabilnost Zapadnog Balkana praktično se nametnula kao važan segment dugoročne bezbednosti EU.

---

[26] *Ibid*., 100.

[27] *Ibid*.

2. Velika migrantska kriza

Pad diktatorskih režima u zemljama severne Afrike (Egipat, Tunis, Libija) tokom 2011. godine (poznat kao „Arapsko proleće") nije doveo do uspostavljanje demokratskih poredaka, već je dugoročno destabilizovao ove države i otvorio prostor za širenje terorizma. Ovi događaji imali su za čitav svet velike bezbednosne izazove koji su se ispoljavali na različite načine. Rušenje autoritarnih režima i nastavak represije izazvalo je nesigurnost njihovih građana što je dovelo do ogromnog migrantskog talasa ka evropskim zemljama.[28] Mnogi pravni teoretičari smatraju da se iza ovog rušenja režima ne krije želja za obnovom posrnule demokratije u Africi već da su razlozi bili potpuno drugačije prirode. Velike zapadne sile imale su ključnu ulogu u ovom procesu putem različitih oblika indirektne i direktne intervencije, a iza svega se krila namera za kontrolom nad rudnim bogatstvima i naftom.

Eskalacija oružanog sukoba u Siriji od 2012. godine zadala je ozbiljan udarac sposobnosti Evropske unije da efikasno upravlja krizom na sopstvenoj teritoriji. Masovni priliv ljudi koji su napuštali Siriju, udružen sa izbegličkim talasima iz Iraka, Avganistana i Eritreje, stavio je Uniju pred izazov istorijskih razmera. Iako pod pritiskom ogromnog broja pristiglih ljudi, EU je imala pravnu i međunarodnu obavezu da im omogući azil, vodeći se načelima Ženevske konvencije iz 1951. godine koja nalaže zaštitu svih pojedinaca koji beže od ratnih razaranja i političkog progona.[29] Zaključujemo da je Arapsko proleće, praćeno prilivom velikog broja migranata u Evropi, potvrdilo da se bezbednost EU ne može posmatrati odvojeno od procesa u njenom susedstvu. Neuspeh međunarodnih faktora da reše krizu na severu Afrike direktno se odrazio na temelje stabilnosti i bezbednosti Evropske unije i nije se ispoljio samo na njenim spoljnim granicama, već se odrazio i na funkcionisanje njenih institucija. U tom pogledu, masovni priliv migranata ukazao je na nespremnost Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS), dovodeći u sukob pravne obaveze Unije sa nacionalnim i bezbednosnim interesima pojedinih država članica.

Migrantska kriza pokazala je neefikasnost sistema i neophodnost uvođenja jasnih kriterijuma o odgovornosti država članica za razmatranje zahteva za azil, kao i pravedniju podelu odgovornosti među državama članicama. To je pre svega posledica nejednakog pritiska na spoljne granice država članica EU.

---

[28] S. Tatalović, D. Malnar, Migracijska i izbjeglička kriza u Europi: Države balkanskog migracijskog pravca između sekuritizacije i humanitarizma, *Međunarodni problemi* 68(2016)4, 286.

[29] S. Vulević, Migrantska kriza kao izazov socijetalnoj bezbednosti u Evropskoj uniji, *Vojno delo* 70(2018)3, 67.

Najveći izazovi u periodu masovnog priliva migranata u zemlje EU odnosili su se na pomoć i zaštitu osobama u nevolji, spasavanje života na moru, upravljanje spoljnim granicama Unije, borbu protiv krijumčarenja ljudi i saradnju sa trećim državama po pitanju azila.[30] Evropska unija je i periodu masovnog priliva migranata pokazala spremnost da reaguje, ali da njeno reagovanje bilo *ad hoc* što ukazuje na neefikasnost sistema[31]. Osnovni problemi sastojali su se u tome što sve države članice nisu osećale iste pritiske na svojim spoljnim granicama po pitanju priliva migranata, zatim nepostojanje dovoljnih kapaciteta za prijem zahteva za azil i neadekvatni uslovi prijema.

U velikom talasu migracionih kretanja i priliva velikog broja ljudi pojava terorista i kriminalaca prerušenih u humanitarne radnike predstavljali su direktnu pretnju po bezbednost celokupne Evropske unije, ali takva pojava nije dokazana iako nekontrolisana migracija daje povod za takvo razmišljanje.[32] Podsećamo da je jedna od glavnih pretnji po bezbednost Evropske unije u periodu masovnih migracija bila pretnja od terorizma i ekstremnog islamizma. Koliko je situacija bila dramatična po evropsku bezbednost svedoči i događaj koji se desio 13. novembra 2015. godine kada su pripadnici takozvane Islamske države (IS) izvršili teroristički napad na više lokacija u Parizu u kojem je, prema izveštaju Europola, stradalo 130 ljudi dok je 368 ranjeno.[33] Bio je to najveći teroristički napad u savremenoj istoriji Evrope koji je ozbiljno narušio temelje njene stabilnosti i bezbednosti. Koliko je situacija bila dramatična tokom 2015. govori nam izveštaj Europola koji je zabeležio da je samo tokom te godine registrovano 211 neuspelih ili izvedenih terorističkih napada u šest evropskih zemalja u kojima je stradalo 151 lice dok je više od 360 ranjeno.[34] Skrećemo pažnju da kretanja migranata ne treba poistovećivati

---

[30] S. Bježančević, Migrantska kriza u Europskoj uniji – izazovi, europska sigurnost i zaštita temeljnih prava, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40(2019)3, 1239–1240.

[31] Evropska unija i njene članice, poučene iskustvima iz perioda najvećeg priliva migranata i neefikasnosti sistema po pitanju azila, tokom 2024. godine usvojili su Novi pakt o migracijama i azilu (*New Pact on Migration and Asylum*). Ovaj pakt podrazumeva odbacivanje načela i pravila Dablinskog sistema koji se pokazao veoma neefikasnim u praksi. Novi Pakt podrazumeva strožu kontrolu spoljnih granica i iskazivanje obaveznog mehanizma solidarnosti među svim državama granicama prema tražiocima azila.

[32] N. Marić, Migracija u međunarodnim odnosima: U kojoj meri migraciona kriza predstavlja pretnju za bezbednost Evropske Unije?, *Defendologija* 22(2019)43–44, 67.

[33] „Islamic State going global", https://www.europol.europa.eu/annual_review/2015/terrorism.html, posećeno: 5. 8. 2026.

[34] „211 Terrorist attacks carried out in EU Member States in 2015, new Europol report reveals", https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/211-terrorist-

sa terorističkom pretnjom. U ovom slučaju možemo reći da su teroristi iskoristili migrantsku rutu da se organizovano ubace u zemlje Evropske unije.

Prema iznetom u ovoj tematskoj celini, zaključuje se da je migrantska kriza značajno uticala na bezbednost Evrope unije. Poučena iskustvima tokom najvećeg talasa migranata 2015. i 2016. godina Evropska unija je značajno pojačala kontrolu granica, unapredila saradnju između država članica na polju migracione politike i azila, a, takođe, povećana je zaštita spoljnih granica. Isto tako, migrantska kriza pokazala je da migracioni tokovi mogu postati značajan humanitarni, politički i bezbednosni izazov, jer bezbednost čitave Unije ujedno zavisi od stabilnosti država, kako članica, tako i onih iz neposrednog susedstva.

3. Pandemija COVID-19

Početak pandemije COVID-19 na prostoru EU ukazao je na izraženu neusklađenost među državama članicama, ali i na određeni pad poverenja građana u sposobnost evropskih institucija da efikasno odgovore na nastalu krizu. U tom periodu značajan deo građana EU smatrao je da su evropske institucije pokazale ograničenu relevantnost i kapacitet u suočavanju sa posledicama pandemije. Istraživanje Evropskog saveta za spoljne odnose, sprovedeno u junu 2020. godine, pokazalo je da je u gotovo svim državama članicama bio prisutan utisak da su države u velikoj meri bile prepuštene sopstvenim kapacitetima u borbi protiv pandemije.[35] Smatramo da je ovakvo mišljenje građana EU posledica činjenice da je pandemija virusa COVID-19 zahtevala brze i konkretne mere na nivou cele Unije, dok su ovlašćenja same Unije u oblasti zdravstva bila ograničena ovlašćenjima država članica. Takva neusklađenost sa nacionalnim nadležnostima država jasno je ispoljila slabost sistema EU u pogledu upravljanja krizom. Možemo reći da je ova pandemija predstavljala jednu vrstu testa solidarnosti na nivou EU, ali i podstrek za dodatno unapređenje mehanizma upravljanja krizama u čitavoj Evropskoj uniji.

Na početku pandemije COVID-19, humanocentrični pristup zdravstvenoj bezbednosti, koji je prisutan u dokumentima i politikama Evropske unije, u značajnoj meri je potisnut nacionalnim prioritetima i interesima država članica. Pandemija je pokazala da stepen međusobne povezanosti i integrisanosti

attacks-carried-out-in-eu-member-states-in-2015-new-europol-report-reveals, posećeno: 5. 8. 2026.

[35] J. Gordanić, Koordinisani pristup Evropske unije za bezbedno i slobodno kretanje tokom pandemije Covid-19, *Evropsko zakonodavstvo* 21(2022)77–78, 101.

država članica, koji se uobičajeno smatra jednim od ključnih prednosti Evropske unije, u uslovima ozbiljne zdravstvene krize može predstavljati i izvor ranjivosti. Posebno je bilo značajno pitanje funkcionisanja Šengenskog prostora, jednog od najvidljivijih rezultata evropske integracije. Uvođenje kontrola i ograničenja na unutrašnjim granicama, sa ciljem usporavanja širenja virusa, dovelo je u pitanje jedno od temeljnih dostignuća evropske integracije – slobodu kretanja ljudi.[36] Mišljenja smo da evropska integracija nije bila u potpunosti spremna da se suoči sa nastalom pandemijom, jer je to zahtevalo i koordinisanu akciju država članica i očuvanje nacionalne bezbednosti. U ovakvim okolnostima države su težile da zaštite sopstveno stanovništvo i zdravstveni sistem, a donošenje takvih jednostranih mera jasno je ukazalo na ograničenost evropske solidarnosti. Iako se težilo da države zajednički deluju po pitanju krize na nivou Unije, članice su ipak bile sklonije nacionalnim rešenjima.

Evropska komisija je ukazala na to da je pandemija COVID-19 predstavljala istovremeni izazov za zaštitu javnog zdravlja i za nesmetano funkcionisanje slobodnog kretanja ljudi, robe i osnovnih usluga unutar Evropske unije. U takvim okolnostima, mere koje se odnose na kontrolu kretanja ljudi i robe trebalo je da budu zasnovane na principu solidarnosti i koordinacije između država članica. Poseban značaj u tom kontekstu ima klauzula solidarnosti sadržana u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, kojom se predviđa mogućnost zajedničkog delovanja Unije i država članica u situacijama kada je neka država članica suočena sa prirodnom katastrofom, katastrofom izazvanom ljudskim delovanjem ili terorističkim napadom.[37] Ova odredba predstavlja jedan od institucionalnih mehanizama kojima se nastoji obezbediti međusobna pomoć i koordinisan odgovor u vanrednim okolnostima.[38] Na osnovu iznetog zaključujemo da je pandemija COVID-19 predstavljala vrstu testa praktične primene principa evropske solidarnosti. Od posebnog značaja bilo je pitanje kako uskladiti pravo država da preduzmu mere radi zaštite sopstvenog stanovništva sa obavezom očuvanja osnovnih principa evropske integracije, među kojima sloboda kretanja zauzima posebno mesto.

---

[36] S. Ćurčić, Evropska unija i zdravstvena bezbednost u kontekstu pandemije Kovid-19, *Nacionalni interes* 44(2023)1, 92.

[37] Više o tome: Prečišćene verzije ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, član 222, (https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf), posećeno: 7. 8. 2026.

[38] G. Gasmi, D. Prlja, „Evropska unija i pandemija - Relevantni pravni i institucionalni aspekti", u: *Pandemija Kovid 19: pravni izazovi i odgovori* (ur. V. Đurić i M. Glintić), Institut za uporedno pravo, Beograd 2021, 16–17.

U okviru odgovora na pandemiju COVID-19, zajedničko delovanje Evropske unije bilo je usmereno na nekoliko ključnih oblasti. Prioritet je predstavljalo suočavanje sa neposrednom zdravstvenom krizom i humanitarnim potrebama, ali i pružanje podrške partnerskim državama u jačanju zdravstvenih kapaciteta, sistema vodosnabdevanja i sanitarne infrastrukture. Pored toga, posebna pažnja bila je usmerena na razvoj istraživačkih kapaciteta, unapređenje spremnosti za buduće pandemije i ublažavanje širih društvenih i ekonomskih posledica krize. U realizaciji ovih ciljeva Evropska unija se opredelila za pristup zasnovan na koordinisanom multilateralnom delovanju, sarađujući sa Ujedinjenim nacijama, međunarodnim finansijskim institucijama, kao i grupama G7 i G20.[39] Smatramo da Unija pandemiju COVID-19 nije posmatrala samo kao zdravstveni problem već kao međunarodni i razvojni izazov. Iz tog razloga se EU opredelila za multilateralnu saradnju, jer je pandemija po svojoj prirodi prevazilazila nacionalne granice i zahtevala uključivanje svih bitnih međunarodnih faktora u njenom suzbijanju. Takođe, podrška zdravstvenim i sanitarnim kapacitetima partnerskih država pokazuje da bezbednost EU nije moguće posmatrati izolovano od zdravstvene i društvene stabilnosti ostatka sveta.

Na osnovu iznetog u ovoj tematskoj celini, zaključuje se da bezbednost Evropske unije ne zavisi samo od vojne moći, već i od sposobnosti da se u svakom trenutku odgovori na zdravstvene, ekonomske i društvene izazove koji mogu biti uzrok krize evropske bezbednosti. Pandemija COVID-19 pokazala je da velike zdravstvene krize mogu imati političke, ekonomske i bezbednosne posledice, ne samo po države članice, već i po čitavu EU. Praktično, COVID-19 je proširio pojam evropske bezbednosti, a to podrazumeva da buduća bezbednost EU mora da obuhvati ne samo vojnu odbranu, već i zdravstvenu, ekonomsku i društvenu otpornost.

4. Pitanje Grenlanda

Najaktuelnije pitanje koje u bliskoj budućnosti može ozbiljno narušiti bezbednost Evropske unije jeste ono koje se tiče statusa Grenlanda, teritorije u sastavnom delu Kraljevine Danske. Jedno od glavnih obećanja američkog predsednika Donalda Trampa (*Donald Trump*) u njegovoj izbornoj kampanji za drugi mandat bilo je pripajanje Grenlanda SAD. Bez obzira na to da li je ovo bio populistički trik u kampanji ili ozbiljna pretnja teritorijalnom integritetu Kraljevine Danske, možemo reći da je čitava Evropska unija sa gnušanjem odbacila svaku

[39] M. Stevanović, D. Đurđević, „Nedostaci pristupa pandemiji Kovid 19 kao bezbednosnoj pretnji", u: *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19* (ur. N. Stanković, D. Dabić, G. Bandov), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2021, 24.

mogućnost promena granica na evropskom kontinentu. Trampova pretnja aneksijom Grenlanda dovodi u pitanje, ne samo bezbednost Kraljevine Danske, već čitave Evropske unije, jer je teritorijalni problem jedne njene članice zapravo problem svih njenih članica.

Donald Tramp je još tokom svog prvog predsedničkog mandata, 2019. godine, izneo predlog o kupovini Grenlanda od Danske, koji su danske vlasti odbacile. Nakon povratka na funkciju predsednika SAD-a, Tramp je tokom prve polovine 2025. godine ponovo istakao stav da bi Grenland trebalo da bude pripojen SAD, uprkos tome što danska vlada nije pokazala spremnost da pregovara o njegovom statusu. Ozbiljnost ove namere dodatno je demonstrirana slanjem potpredsednika SAD Džejmsa Dejvida Vensa (*James David Vance*) i Trampovog sina, Donalda Trampa Mlađeg (*Donald Trump Jr.*), na Grenland. Tokom posete, Vens je istakao da bi SAD trebalo da preuzmu kontrolu nad Grenlandom, obrazlažući takav stav potrebom za sprečavanjem potencijalnih bezbednosnih pretnji koje, prema njegovim navodima, proizlaze iz aktivnosti Rusije i Kine.[40] Smatramo da američko insistiranje u vezi sa pripajanjem Grenlanda predstavlja politiku jačanja strateškog uticaja SAD na Antarktiku. Od posebnog je značaja obrazloženje ove namere da se radi o bezbednosnim razlozima i potrebom ograničavanja uticaja Rusije i Kine. Pritom, američka administracija ne vodi računa o teritorijalnom integritetu Danske i pravu stanovnika Grenlanda da samostalno odlučuju o svojoj budućnosti čime se jasno krše norme i načela međunarodnog javnog prava.

Koliko je Trampova želja za aneksijom Grenlanda ozbiljna svedoči i njegov govor na Svetskom ekonomskom forumu u Davosu januara 2026. godine. „Samo SAD mogu da obezbede i brane Grenland. To je dobro za Grenland, Evropu i Ameriku. Amerika bi trebalo da kupi Grenland. Ne moram da koristim silu. Ne želim da koristim silu. Neću koristiti silu. Sve što SAD žele jeste jedno mesto koje se zove Grenland".[41]

Ukoliko bi SAD, kao vodeća i vojno najmoćnija sila u NATO, upotrebila svoju vojnu moć kako bi putem sile anektirala deo teritorije jedne od svojih saveznica, takav postupak bi predstavljao ozbiljnu bezbednosnu pretnju po Evropu i samu Alijansu.[42] U tom slučaju moglo doći do raspada Severnoatlanskog sa-

[40] R. Petrović, Oživljavanje Monroove doktrine – Trampov pohod na Panamu, Kanadu i Grenland, *Napredak* 6(2025)2, 76–77.

[41] „Tramp o Grenlandu: Hoćemo samo komad leda za zaštitu sveta", https://www.dw.com/sr/tramp-o-grenlandu-ho%C4%87emo-samo-komad-leda-za-za%C5%A1titu-sveta/a-75597277, posećeno: 9. 8. 2026.

[42] M. Paul, America's Fixation on Greenland, *Stiftung Wissenschaftund Politik* 3(2026), 3.

veza, a samim tim i ozbiljnog narušavanja bezbednosti čitave Evropske unije, jer ne treba zaboraviti da se bezbednosna i odbrambena politika EU u velikoj meri oslanja na kapacitete NATO-a i SAD. To bi svakako predstavljalo najveću bezbednosnu krizu po Evropu još od kraja Drugog svetskog rata.

Na osnovu iznetog u ovoj tematskoj celini zaključuje se da bi ostvarivanje Trampove želje o pripajanju Grenlanda SAD-u predstavljalo presedan u savremenoj istoriji s obzirom na to da bi SAD po prvi put narušile teritorijalni integritet jedne od svojih saveznica iz NATO-a pakta, a, ujedno, time bi se doveo u pitanje opstanak ovog saveza na čijim vojnim i bezbednosnim kapacitetima još uvek počiva bezbednost EU. Pitanje Grenlanda u skorijoj budućnosti može ozbiljno da naruši bezbednosti EU jer kroz ovu prizmu vidimo da Antarktik postaje novo geopolitičke žarište koje može dovesti do rivalstva između velikih sila što povećava strateški značaj ovog područja. Takođe, zbog sve veće pretnje iz SAD u vezi Grenlanda u budućnosti se, na nivou EU, može podstaći pitanje jačanja sopstvenih odbrambenih i bezbednosnih kapaciteta umesto što se u velikoj meri oslanjaju na NATO i SAD.

VII Unapređenje regulative u oblasti bezbednosne i odbrambene politike

Suočena sa ozbiljnim bezbednosnim i odbrambenim rizicima Evropska unija je usvojila nekoliko bitnih odluka i propisa koji se odnose na unapređenje bezbednosne i odbrambene politike.

Direktivom broj 2009/43 Evropski parlament i Savet Evropske unije donose odluku o uspostavljanju uslova za transfer odbrambenih proizvoda unutar Unije. „Cilj ove Direktive je pojednostavljivanje pravila i procedura za transfer odbrambenih proizvoda unutar Unije, sa ciljem obezbeđivanja pravilnog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta. Za transfer odbrambenih proizvoda između država članica potrebna je dozvola za transfer. Za tranzit odbrambenih proizvoda preko država članica ili ulazak na teritoriju države članice u kojoj je primalac smešten nije potrebna druga dozvola, ne dovodeći u pitanje primenu odredaba zasnovanih na javnom poretku ili javnoj bezbednosti, kao što je, između ostalog, bezbednost saobraćaja".[43]

[43] Directive 2009/43EC of The European Parliament and of the Council on simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, Articles 1 and 4, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0043, posećeno: 11. 8. 2026.

Direktivom broj 2009/81 Evropska unija donosi odluku o utvrđivanju postupaka za sprovođenje javnih nabavki iz oblasti odbrane i bezbednosti. Shodno članu 2. „Direktiva uređuje postupke javnih nabavki za ugovore koji se sklapaju u oblasti odbrane i bezbednosti za: nabavku vojne opreme, nabavku osetljive opreme, radove, robu i usluge povezane sa nabavkom osetljive opreme, radove i usluge za izričito vojne namene ili osetljive radove i osetljive usluge".[44]

Odlukom broj 2017/2315 Evropska unija uspostavlja stalnu strukturiranu saradnju (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*). „PESCO[45] je ambiciozan, obavezujući i inkluzivan evropski pravni okvir za ulaganja u bezbednost i odbranu teritorije EU i njenih građana. PESCO takođe predstavlja ključni politički okvir za sve države članice kako bi unapredile svoje vojne kapacitete i odbrambene sposobnosti kroz dobro koordinisane inicijative i konkretne projekte zasnovane na čvršćim obavezama. Od pojačanih odbrambenih sposobnosti država članica EU koristi će imati i NATO. Time će se ojačati evropski stub unutar Saveza i odgovoriti na ponovljene zahteve za snažnijom transatlantskom podelom tereta".[46]

Odlukom broj 2021/509 Evropska unija uspostavlja Evropski instrument mirovne pomoći u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike u cilju očuvanja mira, sprečavanja sukoba i jačanja međunarodne bezbednosti. Ovaj instrument upotrebljava se za finansiranje zajedničkih troškova operacija Unije na temelju člana 42. stav 4. i člana 43. stava 2. Ugovora o EU koje imaju implikaciju u području vojske ili obrane. Finansijska gornja granica za sprovođenje Evropskog instrumenta za period 2021–2027. godine iznosi 5.692.000.000 eura.[47]

---

[44] Directive 2009/81EC of The European Parliament and of the Council on n the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, Article 2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081, posećeno: 11. 8. 2026.

[45] Stalna strukturirana saradnja utvrđena je članovima 42. i 46. Ugovora o Evropskoj uniji i Protokolom br. 10 uz Ugovor.

[46] Decisions 2017/2315 on establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States, Annex I - Principles of PESCO, paragraph 2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315, posećeno: 11. 8. 2026.

[47] Decisions 2021/509 on establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528, Articles 1–2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=-CELEX:32021D0509, posećeno: 12. 8. 2026.

Uredbom broj 2021/697 Evropska unija je osnovala Evropski fond za odbranu. Fond ima sledeće specifične ciljeve:

„(a) podržavati kolaborativna istraživanja koja bi mogla značajno unaprediti uspešnost budućih sposobnosti širom Unije, sa ciljem postizanja najvećeg mogućeg nivoa inovacija i uvođenja novih odbrambenih proizvoda i novih odbrambenih tehnologija, uključujući i disruptivne tehnologije u oblasti odbrane, kao i sa ciljem najefikasnijeg korišćenja sredstava za istraživanja u oblasti odbrane u Uniji;

(b) podržavati kolaborativni razvoj odbrambenih proizvoda i odbrambenih tehnologija, čime se doprinosi efikasnijem korišćenju sredstava u oblasti odbrane u Uniji, postižu veće ekonomije obima, smanjuje rizik od nepotrebnog udvostručavanja i time podstiče uvođenje evropskih odbrambenih proizvoda i evropskih odbrambenih tehnologija na tržište, kao i smanjuje fragmentacija odbrambenih proizvoda i odbrambenih tehnologija širom Unije, što na kraju dovodi do veće standardizacije odbrambenih sistema i veće interoperabilnosti sposobnosti država članica".[48]

Konstantno izložena bezbednosnim izazovima Unija je 2022. godine usvojila **Strateški kompas za bezbednost i odbranu**. Ovim dokumentom EU je potvrdila da će koristiti sredstva (uključujući i ekonomske sankcije) kako bi sprečila sukobe i kako bi na adekvatan način odgovorila na političke krize koje ugrožavaju međunarodni mir i bezbednost. Svesna rizika koji postoje u njenom strateškom okruženju, EU se obavezala da će osigurati saradnju na bilateralnom, regionalnom i multirateralnom nivou u svrhu ojačavanja evropske bezbednosti.[49] Strateški kompas obuhvata četiri stuba delovanja u oblasti bezbednosti i odbrane EU:

„a) delovanje – brzo i odlučno delovanje u kriznim situacijama;

b) bezbednost – unapređivanje sposobnosti za predviđanje pretnji, obezbeđivanje sigurnog pristupa strateškim domenima i zaštite građana;

c) ulaganje – ulaganje u sposobnosti tehnologije i smanjenje tehnoloških i industrijskih zavisnosti;

d) partnerstvo – partnerstvo u suočavanju sa zajedničkim pretnjama".[50]

---

[48] Regulation 2021/697 on establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092, Article 3, paragraph 2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0697, posećeno: 12. 8. 2026.

[49] D. Dimitrijević, Strateški kompas za bezbednost i odbranu EU, *Evropsko zakonodavstvo* 21(2022)77–78, 334.

[50] T. Zieliński, The EU Strategic Compass: Charting the course for European security and defense autonomy, *Torun International Studies* 1(2025)22, 47.

Novembra 2022. godine Evropska unija je usvojila **Akcioni plan o vojnoj mobilnosti** (*Action plan on military mobility 2.0*)[51] za period 2022–2026. godine. Ovim planom EU želi da se vojska, u slučaju potrebe, može lakše i brže prebaciti iz jedne u drugu državu bez ikakvih prepreka u pogledu nacionalnih propisa, infrastrukture, administrativnih procedura i slično. To podrazumeva:

- brže prekogranične procedure i dozvole za kretanje vojnih snaga;
- prilagođavanje puteva, železnica, mostova, luka i aerodroma za transport teške vojne opreme;
- korišćenje *dual-use* infrastrukture, odnosno infrastrukture koja može da služi i civilnim i vojnim potrebama;
- bolje povezivanje transportnih koridora i logističkih centara;
- digitalizaciju administrativnih procedura;
- veću otpornost transportne infrastrukture na sajber i druge hibridne pretnje;
- unapređivanje saradnje između EU i NATO-a.[52]

Takođe, pored ovih dokumenata važno mesto zauzimaju i: Godišnji izveštaj o napretku u sprovođenju Strateškog kompasa (*Annual Progress Report on the Strategic Compass*), Bela knjiga o evropskoj odbrani – Spremnost 2030 (*White Paper for European Defence – Readiness 2030*), Plan „Ponovno naoružavanje Evrope" / Spremnost 2030 (*ReArm Europe Plan / Readiness 2030*), Mapa puta za odbrambenu spremnost 2030 (*Defence Readiness Roadmap 2030*), Paket za vojnu mobilnost 2025 (*Military Mobility Package 2025*), Sveobuhvatni paket za odbrambenu spremnost (*Defence Readiness Omnibus*), Akcioni plan EU za bezbednost u oblasti dronova i sistema za borbu protiv dronova – 2026 (*EU Action Plan on Drone and Counter-Drone Security – 2026*).

VIII Opšta ograničenja i slabosti ESDI-ja

Uprkos određenim rezultatima koje je Evropa postigla u procesu izgradnje Evropskog bezbednosnog identiteta, ne može se zanemariti složenost bezbednosnog okruženja u kojem se on razvija. Evropska bezbednosna arhitek-

[51] Trebalo bi istaći da je ovaj plan praktično nastavak prvog Plana o vojnoj mobilnosti koji je Evropska unija usvojila 2018. godine, s tim što je trenutni prilagođen novonastalim bezbednosnim izazovima.

[52] Action plan on military mobility 2.0, 2022, 2–3, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0048, posećeno: 12. 8. 2026.

tura oblikovana je delovanjem više organizacionih okvira – NATO-a, OEBS-a, Evropske unije, kao i Ujedinjenih nacija – što značajno otežava njeno koherentno i efikasno funkcionisanje. Dodatno, Sjedinjene Američke Države i dalje insistiraju na stavu da NATO predstavlja ključni stub bezbednosti u evroatlantskom prostoru, pri čemu se kontinuitet njegove bezbednosne uloge u Evropi ne dovodi u pitanje.[53] Kao što vidimo, ESDI je od samog svog nastanka imao ograničenja koja su na neki način bila nametnuta od strane ne samo SAD-a i NATO-a, već i ostalih međunarodnih organizacija koje deluju na prostoru Evrope već decenijama. Preklapanje uloga NATO-a, Evropske unije, OEBS-a i Ujedinjenih nacija često dovodi do nejasne podele odgovornosti i usporavanja donošenja odluka, naročito u kriznim situacijama. Posebno je problematična trajna dominacija NATO-a u evropskom bezbednosnom sistemu, koja, uz snažan uticaj SAD, ograničava mogućnost Evropske unije da izgradi istinski autonoman bezbednosni identitet. Unija je oslonjena na postojeće bezbednosne strukture koje su nastale delovanjem pomenutih međunarodnih organizacija što ujedno znači da razvoj Evropskog bezbednosnog identiteta neće prerasti u punopravni i samostalni bezbednosni okvir.

Još u ranim fazama evropskih integracionih procesa jasno je iskazana namera evropskih država da razviju sopstveni bezbednosni identitet, kao i autonomne odbrambene kapacitete. Prvi institucionalni korak u tom pravcu predstavljao je Ugovor o kulturnoj, socijalnoj i ekonomskoj saradnji i kolektivnoj odbrani, potpisan u Briselu 17. marta 1948. godine između Ujedinjenog Kraljevstva, Francuske i država Beneluksa.[54] Ovakav rani pokušaj institucionalizacije kolektivne bezbednosti jasno ukazuje na to da ideja evropskog bezbednosnog identiteta nije proizvod savremenih integracionih procesa, već duboko ukorenjena težnja evropskih država da obezbede sopstvenu sigurnost nezavisno od spoljašnjih aktera. Međutim, iako su početne inicijative imale snažnu političku simboliku, one su istovremeno ukazale na ograničenja evropskih država u pogledu vojne autonomije i potrebe za oslanjanjem na šire bezbednosne aranžmane.

Ukoliko sumiramo do sada izneto u radu o ESDI možemo reći da su slabosti i ograničenja ovog mehanizma evropske bezbednosti bila višestruka. Kao prvo, to je potpuni nedostatak političke volje država članica Unije da prenesu svoja suverena ovlašćenja iz domena bezbednosti i odbrane. Zatim, NATO pakt je i dalje želeo po svaku cenu da bude dominantan element u pogledu obezbeđivanja i staranja o evropskoj bezbednosti, pa je svaka protivteža toj nameri bila neprihvatljiva. Nacionalni interesi država članica Unije, takođe,

[53] S. Avramov, *Međunarodno javno pravo*, Beograd 2008, 563.

[54] *Ibid*.

su otežavali usvajanje jedinstvene bezbednosne i odbrambene strategije na nivou EU koja je trebala da bude glavni temelj i nosilac ovlašćenja ESDI-ja. Na kraju, kao što je već pomenuto u radu, opstanak ESDI-ja nije bio moguć bez vojnih i logističkih kapaciteta Evropske unije koji su nužno zahtevali velike finansijske troškove koji nisu bili u interesu država članica. Stoga, ESDI je bio dobro zamišljen projekat Evropske unije čija su sva nabrojana ograničenja doprinela tome da on samo u teoriji predstavlja jednu fazu razvoja evropskog bezbednosnog i odbrambenog identiteta maksimalno ograničenog interesima ostalih međunarodnih organizacija, a pre svega, NATO pakta.

IX Zaključak

Sistem ostvarivanja regionalne bezbednosti Evropske unije od samog početka razvijao se pod velikim uticajem NATO-a i ostalih međunarodnih organizacija koje deluju na prostoru Unije. ESDI predstavlja odličan mehanizam zamišljen kao samostalni projekat obezbeđivanje bezbednosti i odbrane svih članica Unije. Međutim, uprkos jasnom cilju, ESDI nikada nije uspeo da se nametne kao glavni temelj evropske bezbednosne i odbrambene politike. NATO pakt predvođen SAD nije dozvolio da se na evropskom kontinentu formiraju samostalne bezbednosne strukture koje bi predstavljale paralelnu osnovu u evropskoj kolektivnoj bezbednosti i odbrani. Iako je ESDI počeo da se razvija početkom 90-tih godina XX veka, države članice Unije nisu pokazivale jasnu političku volju da on opstane i da se oformi u snažan bezbednosni i odbrambeni blok. Vođene svojim političkim, strateškim i bezbednosnim interesima članice Evropske unije pružile su dobru potporu za oslabljivanje ESDI-ja i njegovo uključivanje u okvire NATO-a. Samim tim, evropska bezbednost i odbrana zavise od snažnog uticaja NATO pakta. Ona je praktično utemeljena u okvirima NATO-a, dok su SAD zadržale svoju dominantnu ulogu u komandovanju i projekciji sile. Članice Unije ni jednog trenutka nisu htele da prenesu svoja suverena bezbednosna ovlašćenja na ESDI, a bez zajedničke komande, sopstvenih oružanih snaga i zajedničkog odlučivanja ESDI nije ni mogao da postane operativni bezbednosni mehanizam spreman da u svakom momentu odgovori na bilo koju bezbednosnu pretnju. ESDI je ostao ograničeni projekat na nivou Unije i ujedno predstavlja nedovoljno razvijen pokušaj da se ostvari kao samostalni mehanizam evropske bezbednosti i odbrane. Uprkos činjenici da nije postojala volja država članica Unije da ESDI zaživi, on predstavlja značajan element u razvoju evropske zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Njegov značaj je simboličan, jer svaki pokušaj formiranja autonomnog bezbednosnog sistema EU će i u budućnosti doživeti istu

sudbinu kao ESDI zbog dominantne uloge NATO-a u evropskoj bezbednosnoj politici u kojoj glavnu reč vode SAD.

Nemanja Danilović*

Achieving Regional Security of the European Union through the Lens of the European Security and Defense Identity (ESDI)

Summary

Regional security of the European Union represents an important segment of its contemporary functioning as a regional international organization of a supranational character, increasingly assuming forms of a confederation with constitutional features. Although European integration was initially conceived as a form of economic integration of European states, this interconnectedness gradually evolved into a major political, economic, and strategic system. In the process of integration, the need emerged for the member states to protect the security of their citizens and borders through a mechanism known as European Security and Defence Identity (ESDI). This paper examines that mechanism by analyzing its origin, development, functioning, degree of autonomy, and its creation within NATO. The paper also highlights all the weaknesses of ESDI, which resulted from the insufficient capacities of the Union and its excessive dependence on NATO. In conclusion, the author argues that the transformation of the ESDI into the European Union's Common Security and Defence Policy took place under strong NATO pressure, and that the Union's management of security crises therefore remains limited, without any real possibility of developing into an autonomous system of action in crisis situations affecting all Member States.

Keywords: European Union, European Security and Defense Identity, NATO pact, regional security, Common Security and Defense Policy.

Literatura

Avramov, S. *Međunarodno javno pravo*, Beograd 2008.

Beriša, H. Zajednička bezbednosna odbrambena politika Evropske unije i NATO, *Megatrend revija* 12(2015) 3, 291–310. https://doi.org/10.5937/MegRev1503291B

* Master of Laws, Electric Power Industry of Serbia, Belgrade, Serbia.

Biscop, S., Coolsaet, R. *The world is the Stage - A global security strategy for the European Union*, Gent 2003.

Bježančević, S. Migrantska kriza u Europskoj uniji - izazovi, europska sigurnost i zaštita temeljnih prava, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40(2019)3, 1231–1251. https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.3.11

Blank, S. „Yugoslavia's Wars and European Security", in: *Yugoslavia's Wars: The problem from hell* (ed. S. Blank), U.S. Army War College 1995, 100–130.

Brsakoska-Bazerkoska, J., Dokmanović, M. Learning by Doing: The EU's Transformative Power and Conflicts in the Western Balkans, *Croatian International Relations Review* 79(2017), 103–125. https://doi.org/10.1515/cirr-2017-0016

Čavoški, A. *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Beograd 2006.

Ćurčić, S. Evropska unija i zdravstvena bezbednost u kontekstu pandemije Kovid-19, *Nacionalni interes* 44(2023)1, 83–106. https://doi.org/10.5937/nint44-43172

Dimitrijević, D. Strateški kompas za bezbednost i odbranu EU, *Evropsko zakonodavstvo* 21(2022) 77–78, 327–347. https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.20

Ejdus, F., Savković, M. *Rečnik evropske bezbednosti*, Beograd 2010.

Fatić, A. *Novi međunarodni odnosi*, Beograd 1999.

Gasmi, G., Prlja, D. „Evropska unija i pandemija – Relevantni pravni i institucionalni aspekti", u: *Pandemija Kovid 19: pravni izazovi i odgovori* (ur. V. Đurić, M. Glintić), Institut za uporedno pravo, Beograd 2021, 9–21.

Gordanić, J. Koordinisani pristup Evropske unije za bezbedno i slobodno kretanje tokom pandemije Covid-19, *Evropsko zakonodavstvo* 21(2022)77–78, 97–110. https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.6

Gordon, P. *The United States and the European Security and Defense Identity in the New NATO*, Paris 1998.

Ilić-Gasmi, G. *Pravo i institucije Evropske unije*, Beograd 2008.

Jović-Lazić, A., Lađevac, I. „Izgradnja bezbednosne strukture Evropske unije i NATO", u: *Aktuelna pitanja iz međunarodnih odnosa* (prir. N. Jeftić), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2008, 75–108.

Marić, N. Migracija u međunarodnim odnosima: U kojoj meri migraciona kriza predstavlja pretnju za bezbednost Evropske Unije?, *Defendologija* 22(2019)43–44, 61–79.

Mengi, S. *Evolution of European security and defense policy and its prospects*, Ankara 2007.

Paul, M. America's Fixation on Greenland, *Stiftung Wissenschaftund Politik* 3(2026), 1–4.

Petrović, R. Oživljavanje Monroove doktrine – Trampov pohod na Panamu, Kanadu i Grenland, *Napredak* 6(2025)2, 63–80. https://doi.org/10.5937/napredak6-58647

Prokopijević, M. *Evropska unija – uvod*, Beograd 2012.

Samardžić, S. *Politički sistem Evropske unije*, Beograd 2022.

Savić, S. Zapadnoevropska unija – nastanak, uloga i transformacija, *Vojno delo* 58(2006)1, 22–51.

Sitkevich, D. The Short- and Long-Term Effects Of Economic Sanctions On Economic Dynamics: The Yugoslav Experience, *IEP* 6(2022), 19–22.

Stevanović, M., Đurđević, D. „Nedostaci pristupa pandemiji Kovid 19 kao bezbednosnoj pretnji", u: *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19* (ur. N. Stanković, D. Dabić, G. Bandov), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2021, 15–38. https://doi.org/10.18485/iipe_postkovid.2021.ch1

Tatalović, S., Malnar, D. Migracijska i izbjeglička kriza u Europi: Države balkanskog migracijskog pravca između sekuritizacije i humanitarizma, *Međunarodni problemi* 68(2016)4, 285–308. https://doi.org/10.2298/MEDJP1604285T

Vulević, S. Migrantska kriza kao izazov socijetalnoj bezbednosti u Evropskoj uniji, *Vojno delo* 70(2018)3, 55–74. https://doi.org/10.5937/vojdelo1803055V

Zieliński, T. The EU Strategic Compass: Charting the course for European security and defense autonomy, *Torun International Studies* 1(2025)22, 44–59. https://doi.org/10.12775/TIS.2025.010

Internet izvori

„211 Terrorist attacks carried out in EU Member States in 2015, new Europol report reveals", https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/211-terrorist-attacks-carried-out-in-eu-member-states-in-2015-new-europol-report-reveals, posećeno: 5. 8. 2026.

„Action plan on military mobility 2.0", 2022, 2-3, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0048, posećeno: 12. 8. 2026.

„Islamic State going Global“, https://www.europol.europa.eu/annual_review/2015/terrorism.html, posećeno: 5. 8. 2026.

„Tramp o Grenlandu: Hoćemo samo komad leda za zaštitu sveta“, https://www.dw.com/sr/tramp-o-grenlandu-ho%C4%87emo-samo-komad-leda-za-za%C5%A1titu-sveta/a-75597277, posećeno: 9. 8. 2026.

Pravni izvori

Decisions 2017/2315 on establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States, Annex I - Principles of PESCO, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315, posećeno: 11. 8. 2026.

Decisions 2021/509 on establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0509, posećeno: 12. 8. 2026.

Directive 2009/43EC of The European Parliament and of the Council on simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0043, posećeno: 11. 8. 2026.

Directive 2009/81EC of The European Parliament and of the Council on n the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081, posećeno: 11. 8. 2026.

Prečišćene verzije ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, (https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf), posećeno: 7. 8. 2026.

Regulation 2021/697 on establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0697, posećeno: 12. 8. 2026.

Primljeno: 2. februar 2026.

Revidirano: 17. septembar 2026.

Prihvaćeno: 21. septembar 2026.