

Sigurnosna i obrambena politika Europske Unije i Hrvatska

Lada Glavaš Kovačić

Ugovorom iz Lisabona uvedene su značajne institucionalne promjene na području Zajedničke vanjske i sigurnosne politike te Zajedničke sigurnosne i obrambene politike Europske Unije

Ugovorom iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009, uvedene su značajne institucionalne promjene na području Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) te Zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP) Europske Unije, čime su stvorene pretpostavke za jačanje njezina vanjskopolitičkoga i sigurnosno-obrambenog profila u međunarodnoj zajednici. Premda je formalno ukinuta podjela na tri stupa EU-a, ZSOP je, kao sastavni dio ZVSP-a, zadržao međuvladin karakter i načelo konsenzusa u procesu donošenja odluka. Uz proširenje "Petersberških zadaća" (operacije uspostave i očuvanja mira, upravljanje kriznim situacijama) na zadaće zajedničkih operacija razoružanja, vojnog savjetovanja te misija sprečavanja sukoba i stabilizacije u kriznim područjima, uvedene su klauzule o solidarnosti¹ i zajedničkoj obrani.²

Oblici stalne strukturirane suradnje

Uspostava mehanizma "stalne strukturirane suradnje" u široj je međunarodnoj javnosti jedna od najosporavanijih novina Lisabonskog ugovora. Riječ je o još neiskorištenoj mogućnosti fleksibilne integracije na području ZSOP-a, koja omogućava državama članicama da ostvaruju tješnju vojnu suradnju sudjelovanjem u zajedničkim projektima. Kako stoji u čl. 42. toč. 6. Ugovora iz Lisabona, "države članice čiji vojni kapaciteti ispunjavaju više kriterije i koje su se u ovom području uzajamno obvezale radi obavljanja najzahtjevnijih misija, uspostavljaju stalnu strukturiranu suradnju u okviru Unije". Premda se odluke na području sigurnosne i

Lada Glavaš Kovačić, magistrica političkih znanosti i doktorantica u Institutu za političku znanost Sveučilišta u Beču. Radi kao diplomatska savjetnica u Stalnom predstavništvu Republike Hrvatske pri Vijeću Europe. Mišljenja izražena u članku su autoričina te ne predstavljaju službeno stajalište Ministarstva vanjskih i europskih poslova RH. E-pošta: lada_kovacic@yahoo.com

obrambene politike i dalje donose konsenzusom, o uključivanju svake države koja je zainteresirana za strukturiranu suradnju odlučivat će se kvalificiranom većinom, a o povlačenju pojedine države iz tog oblika suradnje konsenzusom država sudionica.

Fleksibilnost kao mehanizam razvoja ZVSP/ ZSOP-a

Oblici fleksibilne suradnje u Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici nisu izum Lisabonskog ugovora. Instrumenti diferencirane i/ili fleksibilne integracije nalaze se već u ugovorima iz Amsterdama i Nice, te u Nacrtu ustava EU-a kojim je mehanizam "pojačane suradnje" u vanjskoj i sigurnosnoj politici proširen na područje obrane kako bi se ojačale vojne sposobnosti Unije. Prisetimo se, primjerice, zajedničkih prijedloga Francuske i Njemačke, koje su smatrale da je fleksibilnost pretpostavka brzega i dinamičnijeg razvoja europske sigurnosne i obrambene politike. Ti su prijedlozi uvršteni u ustavni ugovor, čime je omogućen proces diferencijacije europske integracije na području ZSOP-a. Tijekom usuglašavanja ustavnog ugovora EU-a, dio analitičara polagao je velike nade u fleksibilne oblike integracije kao zamašnjak jačanja Unije na području vanjske, sigurnosne i obrambene politike. Međutim, njemačko-francuski prijedlog o odlučivanju kvalificiranom većinom u području ZVSP-a doveo je do suprotstavljenih stajališta unutar EU-a te naišao na otpor skupine država predvođenih Velikom Britanijom.

Uspostava mehanizma "stalne strukturirane suradnje" u široj je međunarodnoj javnosti jedna od najosporavanijih novina Lisabonskog ugovora

Nedvojbeno je da diferenciran pristup donosi pozitivne, ali i negativne učinke na proces europske integracije. Njegovi kritičari spremno će argumentirati kako se tu krije opasnost od svrstavanja država članica u "prvorazredne/nadmoćne" i "drugorazredne/podređene", dok će zagovornici fleksibilnih oblika integracije isticati pozitivne strane, ukazujući na potencijal smanjenja "jaza" između država koje su sposobne brže i utjecajnije pridonijeti produbljenju integracijskog procesa i onih koje ih u tome pokušavaju sustići.

Prednosti i nedostaci novog mehanizma

Kroz mehanizam stalne strukturirane suradnje zainteresiranim se državama omogućava da tješnje surađuju na pojedinim područjima obrane, pri čemu nije definiran ni opseg područja suradnje ni broj država koji je neophodan za provedbu tog mehanizma. Ipak, Protokolom 10 uz Ugovor propisano je da u njemu mogu sudjelovati samo države koje su se obvezale na su-

broj 9 - ožujak 2012.

radnju s Europskom obrambenom agencijom i na sudjelovanje u Borbenim skupinama EU-a.

Skeptici procjenjuju da je stalna strukturirana suradnja danas deplasirana, neprilagođena trenutačnim dosezima europske sigurnosne i obrambene politike te nerealistična, jer je u uvjetima

Skeptici procjenjuju da je stalna strukturirana suradnja danas deplasirana, neprilagođena trenutačnim dosezima europske sigurnosne i obrambene politike te nerealistična

sveopće recesije i štednje teško očekivati da će države članice u okviru svojih vojnih proračuna izdvajati dodatna sredstva za pojačane oblike međudržavne suradnje na području sigurnosti i obrane. Dvojeći o svrsishodnosti stalne strukturirane suradnje, neki promatrači upozoravaju i na nepotrebno udvostručenje instrumenata i preklapanje s NATO-m, tražeći mu uzroke u stalnom suparništvu euroatlanskih saveznika. Osim toga, danas su i dalje prisutna razmimoilaženja o budućnosti strateških veza i "podjele posla" u ostvarivanju sigurnosti i upravljanju krizama između NATO-a i EU-a.

Bilanca napretka u ZSOP-u

Nakon više od 12 godina postojanja europske sigurnosne i obrambene politike nije bilo stvarnoga i vidljivog napretka u zajedničkoj vojnoj sposobnosti Unije. Nije potrebno posebno isticati kako su vrlo skromnim pomacima rezultirali i naponi EU-a da značajnije poveća opseg i kvalitetu svojih vojnih sposobnosti u međunarodnim operacijama te učini iskorak u pravcu stvaranja zajedničkoga obrambenog i sigurnosnog tržišta, koje je i dalje vrlo rascjepkano.

Nizom institucionalnih promjena, Lisabonski je ugovor stvorio preduvjete da politika EU-a na tom području postane učinkovitija i vjerodostojnija, ostavljajući "odškrinuta vrata" za inicijative usmjerene osnaživanju ZSOP-a, kao što je stalna strukturirana suradnja. Izvjesno je, međutim, kako mehanizam stalne strukturirane suradnje još nema praktične vrijednosti za razvoj ZSOP-a, jer mu tek treba "udahnuti" sadržaj. Prvi poticaji da se ispravi taj nedostatak pojavili su se tijekom belgijskog predsjedanja Unijom u drugoj polovici 2010. Tada su u sklopu neformalnih sastanaka ministara obrane – tzv. "okvira iz Genta" – Njemačka i Švedska predstavile zajedničku inicijativu o udruživanju i dijeljenju zajedničkih potencijala (*pooling and sharing*), što je u uvjetima smanjenih proračuna za obranu bilo kompromisno rješenje koje članicama omogućuje da sudjeluju u zajedničkoj obrani uz racionalizaciju troškova.

Ta inicijativa ukazuje na važnost provedbe koncepta dijeljenja i udruživanja obrambenih kapaciteta kako bi se ojačali ka-

paciteti i sposobnosti za sudjelovanje u vojnim misijama EU-a. Pokušaj poticanja razvoja ZSOP-a vidljiv je i u tzv. vajmarskog inicijativi kojom su članice Vajmarskog trokuta – Francuska, Njemačka i Poljska – ukazale na nužnost formiranja stalnoga zapovjednog središta umjesto sadašnjih pet nacionalnih zapovjednih centara. Šefovi država i vlada Vajmarskog trokuta (Merkel, Sarkozy i Komorowski) pozvali su ostale europske države da daju novi poticaj sigurnosnoj i obrambenoj politici EU-a, koja bi se potpuno nadopunjavala sa strategijom NATO-a.

Premda su sve države glasovale za pokretanje operacije NATO-a u Libiji, manje od polovice članica sudjelovalo je u njoj, a manje od trećine je bilo spremno sudjelovati u zračnim napadima

S obzirom na to da se ZVSP/ZSOP temelje na suradnji država, koju u velikoj mjeri potiče niz isprepletenih strateških interesa, ne čudi što je prijedlog da se uspostavi stalni zapovjedni stožer za buduće europske misije naišao na otpor Velike Britanije, koja je onemogućila svaki pomak na tom području jer je za odluke potreban konsenzus. Kao odgovor na britansko odbijanje prijedloga, uslijedilo je zajedničko pismo Francuske, Njemačke, Poljske, Italije i Španjolske (*pismo petorice*) u kojemu te države najavljuju da će nastaviti poticati jačanje sigurnosne i obrambene politike i bez Velike Britanije. Poljska, koja pokušava djelovati uravnoteženo, uvrstila je obrambenu politiku među prioritete svog predsjedanja Europskim vijećem u drugoj polovici 2011. No to nije učinila i aktualna predsjedateljica Danska koja, premda ne sudjeluje u vojnim operacijama EU-a, daje značajan doprinos civilnim operacijama EU-a.

Ukratko, niz je razloga zbog kojih se vanjska, sigurnosna i obrambena politika EU-a razvija "puževom brzinom". Jedan od uzroka sporog razvoja svakako je nerazmjer između želja odnosno deklarirane političke volje i mogućnosti država članica odnosno stvarne vojne sposobnosti. Najrječitiji je primjer za to operacionalizacija vojnog angažmana NATO-a u Libiji. Premda su sve države glasovale za pokretanje operacije NATO-a u Libiji, manje od polovice članica sudjelovalo je u njoj, a manje od trećine je bilo spremno sudjelovati u zračnim napadima.³

I dok NATO ostaje glavni okvir vojne suradnje u euroatlantskoj zajednici, EU je usmjerena na jačanje sposobnosti u upravljanju krizama. Zahvaljujući dogovoru "Berlin plus", EU se može koristiti sredstvima i kapacitetima NATO-a, što se, primjerice, ostvaruje u provedbi operacije ALTHEA u BiH. No ostaju prilično nejasni oblici suradnje EU-a i NATO-a u upravljanju krizama. Analitičari ocjenjuju da je aranžman "Berlin plus" preuzak za suradnju dviju organizacija na terenu. Primjeri za to su misije na Kosovu i Afganistanu, gdje NATO djeluje u sklopu vojne misije, a EU u sklopu civilne operacije.

Konačno, recentni primjer Libije jasno je pokazao kakvi su stvarni potencijali što ih države članice mogu ponuditi u sklopu sustava zaštite međunarodne sigurnosti. U tom se kontekstu postavlja pitanje u kojoj će mjeri i u okviru kojih instrumenata države članice biti spremne pridonijeti razvoju Zajedničke sigurnosne i obrambene politike.

Izazovi i perspektive za Republiku Hrvatsku

Potpisivanjem Ugovora o pristupanju Europskoj Uniji 9. prosinca 2011. Hrvatska je preuzela obvezu uključivanja u provedbu zajedničke vanjske, sigurnosne i obrambene politike. Sudjelovat će na sastancima radnih tijela Vijeća EU-a kao promatrač do stupanja u punopravno članstvo 1. srpnja 2013.

Zajednička vanjska politika EU-a, uključujući sigurnosnu i obrambenu dimenziju, pogodan je okvir za međudržavnu suradnju radi ostvarenja nacionalnih interesa. Istodobno, političke odluke da se sudjeluje u mehanizmu kao što je pojačana suradnja nisu samo podložne različitim vanjskim i unutarnjim političkim konstelacijama, nego uvelike ovise o podudarnosti interesa "velikih" država, ali i pozicija pojedinih članica EU-a – kako "velikih" tako i "malih" – s pozicijama SAD-a. Kao buduća članica EU-a, Hrvatska će biti uključena u sve političke procese na području Zajedničke sigurnosne i obrambene politike, te će samostalno odlučivati o dinamici i opsegu sudjelovanja u civilnim i vojnim misijama koje su usmjerene na upravljanje krizama. U svojstvu države pristupnice, Hrvatska već pridonosi određenom broju operacija i misija, a intenzivno se priprema i za sudjelovanje u Borbenim skupinama EU-a.

Istraživanja europskih *think-tankova* o utjecaju dužničke krize u eurozoni na vanjsku politiku EU-a jednodušno su došla do zaključka da bi daljnje smanjenje proračuna za vanjsku politiku značajno utjecalo na ambicije EU-a u globalnom kontekstu u kojemu se smanjuje utjecaj SAD-a. Stoga se podrazumijeva da će EU morati preuzeti više odgovornosti za vlastitu i širu regionalnu sigurnost. Može se, također, pretpostaviti da će EU u uvjetima globalne financijske i ekonomske krize, koja utječe na smanjenje vojnih proračuna, očekivati od država članica da više sudjeluju u podjeli troškova i da jačaju komplementarnost nacionalnih vojnih kapaciteta. U sklopu transatlantske i euroatlantske suradnje, od EU-a će se očekivati da preuzme globalnu odgovornost kako bi odgovorila na niz složenih sigurnosnih ugroza poput kibernetičkih prijetnji i zaštite energetske sigurnosti. Od Hrvatske se očekuje da preuzme ulogu glavnog promicatelja euroatlantskih vrijednosti u državama u regiji te da pridonese sigurnosti i stabilnosti u Jugoistočnoj Europi.

Sudjelovanjem u oblikovanju vanjske, sigurnosne i obrambene politike Unije, Hrvatska će se morati dinamično i fleksibilno prilagođavati novim izazovima. Za razliku od velikih zemalja koje mogu voditi aktivnu globalnu politiku, vanjska politika Hrvatske kao "male" zemlje mogla bi se mnogo više temeljiti na reaktivnome nego na proaktivnom djelovanju na globalne promjene u sustavu međunarodne sigurnosti. U tom je kontekstu uputno uzeti u obzir i scenarije za koje se opredjeljuju male zemlje u strateškom promišljanju svoje vanjske politike. Britanski profesor međunarodnih odnosa Christopher Hill (2003)

navodi da male države mogu posegnuti za multilateralnim djelovanjem kao "oblikom zaklona" u međunarodnim odnosima i "specijaliziranim" djelovanjem na određenom području odnosno u određenoj niši. Estonija je, primjerice, procijenila da je za nju najbolja strategija da u što širem opsegu sudjeluje u misijama EU-a kako bi stekla saveznike i povećala utjecaj na razvoj obrambene politike. Skandinavske su države upravo zahvaljujući kontinuiranu sudjelovanju u ZSOP-u ostvarile utjecaj koji nadilazi njihove pojedinačne domašaje. Tomu su značajno pridonijeli naporu koje te zemlje ulažu u regionalnu suradnju.

Christopher Hill navodi da male države mogu posegnuti za multilateralnim djelovanjem kao "oblikom zaklona" u međunarodnim odnosima i "specijaliziranim" djelovanjem na određenom području odnosno u određenoj niši

Ogledni primjer djelovanja u proširenju regionalne sigurnosno-obrambene suradnje čini inicijativa Švedske i Finske koje su, svjesne skromnijih operativnih kapaciteta susjednih baltskih država, pozvale Estoniju, Letoniju i Litvu da se priključe Organizaciji za obrambenu suradnju nordijskih država.⁴ Drugi je primjer bilateralni sporazum Švedske i Estonije o suradnji na području javnih natječaja za vojnu opremu i zajedničke vojne vježbe. Važno je istaknuti kako će Hrvatska, za razliku od Švedske i Finske, koje nisu članice NATO-a i čija se politika na području europske sigurnosti može artikulirati samo kroz jačanje ZSOP-a, moći dati svoj doprinos u obje organizacije. Uz jačanje konstruktivnoga političkog dijaloga među članicama i nečlanicama NATO-a, izgradnju tješnjih odnosa sa zemljama Istočnog partnerstva i kandidatkinjama za članstvo u EU, vidljive je rezultate moguće – i potrebno – postizati i kroz ekspertizu i pomoć državama u regiji u izgradnji njihovih civilnih i obrambenih sposobnosti. Prepoznatljivost Hrvatske – kako srednjoročno tako i dugoročno – ovisit će, dakle, o dobro "odvaganome" strategijskom pristupu i pažljivom biranju prioritetnih područja angažiranja u vanjskoj, sigurnosnoj i obrambenoj politici.

Bilješke

- 1 Klauzula solidarnosti obvezuje države članice da osiguraju pomoć članici koja postane žrtvom terorističkog napada, prirodne katastrofe ili katastrofa uzrokovanih ljudskim faktorom.
- 2 Članice EU se obvezuju da će državi članici koja postane žrtvom vojne agresije pružiti pomoć svim raspoloživim sredstvima.
- 3 Globalna financijska kriza utjecala je na smanjenu sposobnost država da dosegnu mjerila NATO-a. Prema riječima američkog državnog tajnika za obranu Roberta M. Gatesa, danas je od 28 saveznica samo njih 5 prekoračilo dogovorenih 2% BDP-a u izdacima za obranu (SAD, UK, Francuska, te Grčka i Albanija). Njegova je procjena da nov pristup NATO-a – tzv. *Smart Defence* – usmjeren na jačanje borbene sposobnosti, neće biti učinkovit ukoliko države ne povećaju izdatke za obranu.
- 4 Riječ je o organizaciji koja je osnovana 2009. godine u cilju jačanja suradnje u području strategije zajedničke obrane, planiranja i međunarodnih operacija.

Literatura

- Gates, R. M. (2011). Reflections on the status and future of the transatlantic alliance, www.securitydefenceagenda.com (pristupljeno 29. siječnja 2012).
- Deubner, Ch. (2003). Differenzierte Integration: Übergangerscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union?, *Politik und Zeitgeschichte*. B 01-02/2003, <http://www.bpb.de/publikationen/HZD9KN.html> (pristupljeno 1. veljače 2012).
- Hill, Ch. (2003): What Is to Be Done? Foreign Policy as a Site For Political Action. *International Affairs*. (79) 2: 233-255.
- Hrvatski doprinos zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici EU-a, Intervju s Hakanom Syrénom, predsjedavajućim Vojnog odbora Europske Unije. *Hrvatski vojnik*. Br. 313, listopad 2010, <http://www.hrvatski-vojniki.hr/hrvatski-vojniki/3132010/razgovor1.asp> (pristupljeno 24. siječnja 2012).
- Jankowski, D. (2011) For EU Defense, Weimar Triangle not Enough. *World Politics Review*, 3. ožujak 2011, <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/8071/for-eu-defense-weimar-triangle-not-enough> (pristupljeno 2. veljače 2012).
- Jović, D. (2011). Hrvatska vanjska politika pred izazovima članstva u Europskoj uniji. *Politička misao*. (48) 2: 7-36.
- The Security and Defense Agenda (Future of NATO), Speech as Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011, *U.S. Department of Defense*, <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1581>, (pristupljeno 2. veljače 2012).
- Tupay, J. (2011). CSDP after Lisbon: Comprehensive security for small states? *International Centre for Defence Studies*, www.icds.ee (pristupljeno 29. siječnja 2012). ■