

IZVORNI ZNANSTVENI RAD

Mirza Smajić*

Veldin Kadić**

**Brexit i „novi“
transatlantski
odnosi: moguće
refleksije na
Zajedničku
sigurnosnu i
obrambenu politiku
Europske unije*****

*Europa će biti skovana u krizi i bit će zbroj rješenja usvojenih
kao odgovor na te krize
(Jean Monnet, 1978)*

* Izv.prof.dr.sc. Mirza Smajić, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Sarajevu.
E-MAIL: mirza.smajic@fpn.unsa.ba

** Veldin Kadić, MA, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Sarajevu.
E-MAIL: veldin.kadic@fpn.unsa.ba

* Članak je pisan u vremenu kad još nije sasvim jasno hoće li se Brexit dogoditi usprkos održanom referendumu iz 2016. godine. Naša pretpostavka je da hoće, ali smo svjesni mogućnosti drugačijeg ishoda. U tom smislu iznesena mišljenja i zaključci se odnose na pretpostavku da će se Brexit ipak dogoditi.

SAŽETAK: U radu se analizira nastanak i razvoj Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU i uloga ključnih zemalja (osovine Berlin-Pariz-London) u tom procesu. Cilj rada je detektirati unutarnje i vanjske prepreke i izazove na putu integracije ove politike s posebnim fokusom na *Brexit* i „nove“ transatlantske odnose. U tom smislu nastoje se istražiti moguće refleksije izlaska Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske kao vojno naj snažnije europske zemlje iz Europske unije na budući razvoj i integraciju Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU i „novo“ transatlantsko partnerstvo koje je počelo izborom Donalda Trumpa za predsjednika Sjedinjenih Američkih Država. Autori smatraju da je zbog ova dva izazova buduća integracija Zajedničke sigurnosne i obrambene politike u *limbu* i da će francusko-njemačko partnerstvo i odnosi sa zemljama „nove Europe“ biti od presudnog značaja u novom strateškom pozicioniranju ove politike i eliminiranju negativnih implikacija prethodno spomenutih izazova.

KLJUČNE RIJEČI:

Brexit, EU, Zajednička sigurnosna i obrambena politika, NATO, transatlantski odnosi

Uvod

Zajednička sigurnosna i obrambena politika EU (u daljem tekstu ZSOP) jedno je od najdinamičnijih i najambicioznijih područja razvoja EU nakon potpisivanja i stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta. Ova politika je integrirana u područje Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (u daljem tekstu ZVSP) i njene obrise¹ možemo pronaći u ugovoru o Europskoj uniji koji je potpisan u Maastrichtu 07. veljače 1992. godine. Za operativni dio ove politike bila je zadužena Zapadnoeuropska unija (WEU) koja je ovim ugovorom predstavljena kao integralni dio razvoja unije za implementaciju odluka koje imaju obrambeni karakter. Da bi se izbjeglo bilo kakve dupliciranje kapaciteta s NATO savezom i postavile jasne smjernice razvoja europske obrane na sastanku Vijeća ministara WEU-a u Petersbergu (lipanj 1992. godine) dogovorene su tri vrste zadaća koje ova organizacija treba provoditi, a to su: humanitarne misije i misije evakuacije, misije očuvanja mira i korištenja borbenih snaga prilikom upravljanja kriznim situacijama i misije uspostave mira. Iz ovih zadaća je evidentno da je sadržaj eventualne sigurnosne i obrambene politike usmjeren prema mirovnim i humanitarnim misijama, a da je ključni stup teritorijalne obrane i izvođenja vanjskih *hard security* intervencija i dalje ostao NATO. Prvi ozbiljniji pokušaj nadogradnje Ugovora o Europskoj Uniji iz Maastrichta, a time i obrambene politike, bio je Ugovor iz Amsterdama (potpisan 1997. godine, a stupio na snagu dvije godine poslije), koji je uspostavio poziciju Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku EU. Ugovor iz Amsterdama je potvrdio načelne stavove ugovora iz Maastrichta u pogledu razvijanja europske obrambene politike s tim što se više ne govori o konačnom oblikovanju, kao što je bilo u ugovoru iz Maastrichta, nego o postupnom oblikovanju zajedničke obrambene politike. Iako Ugovor iz Amsterdama predstavlja ključnu pravnu osnovu uspostavljanja europske sigurnosne i obrambene politike, konkretna inicijativa za njezin daljnji razvoj dogodila se na francusko-britanskom *summitu* u Saint-Malou 4. prosinca 1998. godine. U zajedničkoj deklaraciji koju su usvojile dvije vojno najsnažnije zemlje EU (Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske² (u daljnjem tekstu UK)

73

Mirza Smajić
Veldin Kadić
*Brexit i „novi“
transatlantski odnosi:
moгуće refleksije
na Zajedničku
sigurnosnu i
obrambenu politiku
Europske unije*

- 1 U poglavlju V. Ugovora o Europskoj uniji članku J. 4 navodi se: „Zajednička vanjska i sigurnosna politika uključuje sva pitanja vezana za sigurnost Unije, uključujući i konačno oblikovanje zajedničke obrambene politike, koja bi vremenom mogla dovesti do zajedničke obrane.“ Izmjenama i dopunama ugovora o Europskoj uniji koje su učinjene Ugovorom iz Amsterdama formulacija „konačno oblikovanje“ je zamijenjena odredbom „postupno oblikovanje“ dok je zaključni dio formulacije (...mogla dovesti do zajedničke obrane) nadopunjen sa formulacijom „kada Europsko vijeće tako odluči“.
- 2 Kada se govori o *Brexitu* autori su svjesni činjenice da je termin Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske ispravan politički termin za upotrebu jer je Velika

između ostalog navodi se da „Unija mora imati kapacitet za autonomnu akciju, podržanu od kredibilnih vojnih snaga, neophodna sredstva za korištenje i spremnost da to učine kako bi odgovorili na međunarodne krize“ (*Joint Declaration on European Defence*, 1998). Britansko-francuski summit u Saint-Malou smatra se rođenjem *Europske sigurnosne i obrambene politike*³ (u daljnjem tekstu ESOP) jer su UK i Francuska potvrdili svoje zajedničko djelovanje u realiziranju konkretnih ciljeva u ovom području, a to su razvoj europskih snaga koje se mogu brzo rasporediti i razvoj europske obrambene industrije i tehnologije. Ovaj integracijski akt Francuske i UK-a potvrdio je tezu Jeana Monneta da će „Europa biti skovana u krizi i biti suma rješenja usvojenih kao odgovor za te krize“ (Nissen, 2017:8) jer je zajednička deklaracija o europskoj obrani dijelom nastala kao odgovor na ratove '90-tih godina u bivšoj Jugoslaviji gdje se pokazalo da EU nema mogućnost upravljanja krizama u „svom dvorištu“.⁴ Iako je u izvornom pogledu UK jedna od zemalja EU koja je najzaslužnija za osnivanje ESOP njezino kasnije djelovanje unutar EU, a posebno unutar njezine obrambene dimenzije, promatrano s povijesne distance od 20 godina u teorijskim interpretacijama mnogih autora bit će opisano kao prilično ambivalentno sa izrazitim *atlantističkim* smjerom. Vrhunac tih ambivalentnosti manifestirao se na referendumu 23. lipnja 2016. godine kada su građani UK-a sa 51,9 % odlučili napustiti EU nakon nekoliko desetljeća integracije uz ukupnu izlaznost od 71, 8%.

Brexit u brojkama – Ujedinjeno Kraljevstvo vs. Europska unija

Rezultati referenduma o izlasku UK-a iz EU izazvali su mnogo neizvjesnosti na političkom, ekonomskom, diplomatskom i sigurnosno-obrambenom planu otvorivši brojna pitanja koja je potrebno riješiti na bilateralnoj razini, kao i uspostaviti modalitete buduće suradnje. Analizirajući retoriku i tematske rasprave koje su prethodile referendumu

Britanija geografski termin i obuhvaća Škotsku, Wales i Englesku s pripadajućim otocima bez Sjeverne Irske. Obzirom da se u praksi i različitim radovima ova dva termina koriste kao sinonimi, radi originalnog navođenja citata i izvora literature i u ovom radu će doći do njihove sinonimizacije kako bi se sačuvala autentičnost preuzetih bilješki.

- 3 Ovaj naziv promijenjen je sporazumom iz Lisabona u Zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku (u daljem tekstu ZSOP)
- 4 Tijekom rata u BiH i na Kosovu Europska unija nije imala kapaciteta da se ozbiljnije uključi pa je glavne napore u zaustavljanju rata preuzeo NATO savez. Sjedinjene Američke Države su počele zahtijevati da Europska unija razvija intenzivnije obrambene napore kako bi mogla sudjelovati u rješavanju kriza manjeg intenziteta u kojima NATO ne bi sudjelovao.

očigledno je da pitanja sigurnosti i obrane nisu dominirala u javnom prostoru i prema tome ne mogu se smatrati *driverima* koji su mnogo utjecali na ishod referenduma. Pitanja koja su dominirala u javnom prostoru prije samog referenduma uglavnom su bila usmjerena na ekonomiju, suverenitet i migracijsku krizu. U suštini, *Leave campaign* je promovirala „viziju globalno orijentirane suverene Britanije slobodne da povрати kontrolu nad granicama, trgovinskom politikom i domaćim zakonodavstvom“ (Black et.al, 2017: 15). *Remain Camp* je smatrala da bi „bilo kakvo britansko povlačenje ugrozilo poslove, stabilnost i utjecaj ove zemlje u sve povezanijem svijetu“ (Ibid). Ako uvažimo činjenicu da je UK⁵ vojno najснаžnija zemlja unutar EU i jedina pored Francuske koja je sposobna svoju moć projicirati i van svojih granica (uz posjedovanje preoceanskih baza), s budžetom za obranu koji je poslije SAD-a najveći u NATO-u i peti u svijetu, onda se njen utjecaj u razvoju ZSOP EU ne može relativizirati. Od operacionalizacije⁶ tadašnjeg ESOP-a (sporazumom iz Lisabona usvojen novi naziv Zajednička sigurnosna i obrambena politika EU) 2003. godine EU je do sada (ožujak 2019) sudjelovala i sudjeluje u 35 vojnih i civilnih operacija od kojih 6 (vojnih) i 10 (civilnih) još uvijek traju.⁷ Doprinos UK ovim misijama ako se uzme u obzir da je zajedno sa Francuskom vojno najснаžnija država unutar EU je prilično skroman. UK je u pogledu doprinosa civilnim i vojnim operacijama EU na petom mjestu (ispred su Francuska, Italija, Njemačka i Španjolska) sa svega 4,19% ukupnog osoblja koje su zemlje članice EU stavile na raspolaganje za ove misije. Prema izvještaju Doma Lordova (*House of Lords*) koji je dostavljen EU odboru za razdoblje 2005-2016; „udio UK u vojnim operacijama EU iznosi 14, 82 ukupnih troškova EU, dok za civilne operacije iznosi 16%.“⁸ Iako je osovina London-Pariz bila najznačajnija za početni razvoj i operacionalizaciju ZSOP Europske unije kroz nekoliko inicijativa kao što je već spomenuti samit u Saint-Malou, osnivanje europske obrambene agencije i razvoj koncepta borbenih grupa EU ove dvije zemlje imale su dijametralno suprotne stavove o

5 Prema podacima IISS Military Balance iz 2016. godine udio UK-a u ukupnom vojno-obrambenom smislu EU po kategorijama iznosi: nosači aviona 50%, nuklearne podmornice 50%, radarski sustavi na zemlji 37%, borci mornarice 16%, oklopne snage za izviđanje 15%, transportni helikopteri 11%, borbene letjelice 11% i oklopna borbeno vozila 11%. (Black et.al., 2017: 67).

6 Pokretanjem policijske civilne operacije u Bosni i Hercegovini 1. siječnja 2003. godine .

7 European Union External Action, dostupno na sljedećem linku: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en. (17.06.2019.)

8 House of Lords European Committee, „Europe in the World: Towards a More Effective EU Foreign and Security Strategy“, HL Paper 97, Eighth Report, Appendix 5, 16. veljače 2016. godine.

tome kakvu europsku obranu žele. U tom smislu Francuska koja teži konceptu „strategijske autonomije“ je bila zagovornik samostalne europske obrambene politike koja može biti zamjena za NATO savez, dok je UK uvijek težilo ka razvoju zajedničke europske obrane ali samo kao komplementarne NATO savezu. Ukoliko se pogleda struktura i sadržaj dosadašnjih i trenutnih misija koje su pokrenute u okviru ZSOP EU, onda se jasno može vidjeti da se ova politika oblikovala sukladno uglavnom britanskim preferencijama, a tamo gdje su bili pokušaji da se ne oblikuje kao što je osnivanje stalnog vojnog operativnog sjedišta EU (*EU permanent military headquarters*) za vojne i civilne operacije i odobravanje više novca za Europsku obrambenu agenciju uglavnom su blokirani britanskim vetom. Stoga je upravu Thierry Tardy s europskog instituta za sigurnosne studije kada ono što su vojne i civilne misije EU uradile u upravljanju kriznim menadžmentom definira kao sub-strategijsko misleći pod tim „da njihov ukupni doprinos rijetko dovodi do velikih promjena u državi ili regiji (gdje se izvode)“ (Thierry, 2015: 8), zato što su one „često male i usmjerene na ograničenu izgradnju kapaciteta, a ne na *peacekeeping* ili *peace-enforcement* misije kao što su one raspoređene od strane NATO-a ili UN-a“ (Nissen, 2017: 16). Iako je prema podacima koji su izneseni doprinos UK-a civilnim i vojnim misijama EU prilično skroman uzimajući u obzir njegovu vojnu i političku moć procjenjuje se da je udio ove zemlje između 25-30% od ukupnih vojnih kapaciteta i sposobnosti EU. Ukoliko te postotke promatramo odvojeno u strategijskom smislu čini se premalo za Veliku Britaniju da bi igrala ozbiljniju ulogu u svijetu, dok je s druge strane previše za EU i njenu globalnu ambiciju ukoliko bi u budućnosti ostala bez ovih sredstava. Nedostatak sredstava UK-a posebno bi se mogao osjetiti u civilnom aspektu upravljanja krizama jer većina britanskih doprinosa je po prirodi i sadržaju bila civilnog karaktera. Ako je suditi po izjavama visokih čelnika EU i UK-a čini se da su obje strane svjesne potencijalnih rizika do kojih može dovesti potpuni prekid odnosa u području ZSOP pa se uspostavljanje nove vrste *Channel* partnerstva nameće kao logičan slijed događaja u *post-brexita* vremenu.

***Brexit* i daljnji razvoj Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU - mogućnost nemogućnosti?**

S obzirom na to da su pitanja trgovine i ekonomije i uspostavljanja mogućih aranžmana u ovom smjeru dominirala u javnim diskursima EU i UK postoji vrlo malo objavljenih dokumenata koji bi jasno naznačili smjer buduće suradnje u sigurnosno-obrambenom smislu. Smjernice koje je uspostavilo Vijeće EU u pogledu *Brexita* navodi da je „EU

sprema razmotriti uspostavljanje partnerstva u području sigurnosti i obrane ali ne može dati smjernice kako bi to partnerstvo izgledalo“ (Bakker et.al, 2017: 10). U teorijskim interpretacijama koje analiziraju modalitete budućeg EU-UK partnerstva u području sigurnosti i obrane moguće je uočiti 3-5 potencijalnih scenarija koje autori smatraju najizglednijim. U tom smislu Anne Bakker, Margriet Drent i Dick Zandee u studiji pod nazivom „European defence: how to engage UK after Brexit“ čini se daju najsvobuhvatniji prikaz budućeg sigurnosno obrambenog partnerstva EU i UK-a utemeljen na pet mogućih aranžmana:

1. **Zajednička sigurnosna i obrambena politika *opt-in*** – ovaj model podrazumijevao bi najveću moguću razinu sudjelovanja u ZSOP, ali bez članstva u EU. Time bi UK i dalje imalo mogućnost da utječe na agendu i *decision-making* proces koji se tiče ovog područja. Međutim, ovaj model se „ne čini previše vjerojatan kako zbog nespремnosti EU-27 da državi koja nije članica EU dozvoli sudjelovanje u donošenju odluka, tako i zbog nespремnosti UK da u potpunosti sudjeluje u ovom području“ (Ibid), kao da je član EU, posebno ako se uzme u obzir nezanemariv utjecaj euroskeptika u ovoj državi po pitanju europske obrane.
2. **Sklapanje okvirnog sporazuma o sudjelovanju (*Framework participation agreement*)** - U ovom slučaju EU dozvoljava nečlanicama EU da potpisivanjem ovog sporazuma sudjeluju u vojnim i civilnom operacijama EU u kojima to žele, ali bez prava sudjelovanja u donošenju odluka i bilo kakvog utjecaja na tok operacije. Ovakve vrste partnerstva EU je zaključila sa Kanadom, Norveškom, Ukrajinom, Turskom, Crnom Gorom, ali i sa SAD-om. U pogledu SAD-a, sporazum je baziran samo na sudjelovanju ove zemlje u civilnim misijama. Čini se da ova vrsta partnerstva ne bi mogla biti prihvaćena u Londonu, s obzirom da bi UK u ovom slučaju, uzimajući u obzir svoju vojnu i političku moć, imalo prilično inferioran položaj i utjecaj potpuno jednak prethodno spomenutim zemljama.
3. **Zaključivanje novog tipa sporazuma o partnerstvu** – ovdje se radi o privilegiranom partnerstvu koje bi zemlje nečlanice EU mogle imati u području ZSOP, s obzirom na svoju stratešku, vojnu i političku važnost u svijetu. Ovaj model bio bi sličan prvom modelu, s tim da bi on bio otvoren i za zemlje koje trenutno imaju potpisan *Framework participation agreement*, a utjecaj zemalja na *decision-making* proces mjerio bi se u skladu sa doprinosom u određenoj vrsti operacije. Otežavajuća okolnost mogla bi biti to što bi bilo vrlo teško uspostaviti

gradaciju kriterija (doprinosa) koje bi zemlja trebala ispuniti kako bi na osnovu toga dobila istaknuti status u Europskoj obrani.

4. **Berlin Plus** – ova vrsta aranžmana bi podrazumijevala „da UK sudjeluje u civilnim i vojnim misijama EU kao član NATO-a kroz postojeći Berlin plus sporazum koji je na snazi. U tom smislu, na primjer, operativno vojno središte UK-a u Northwoodu moglo bi se koristiti i dalje kao imovina NATO-a za operacije pod pokroviteljstvom EU“ (Bakker et.al, 2017:14). Međutim, i ova opcija se čini malo vjerojatnom s obzirom da primjena Berlin plus sporazuma u praksi pati kako zbog spora Turske i Cipra, tako i zbog drugih strukturnih nedostataka, pa se njegova reforma čini nužnom.
5. **Nema formalno-pravne povezanosti sa ZSOP EU** – ova vrsta aranžmana podrazumijevala bi koncept „svatko za sebe“, odnosno UK bi sklopilo sporazum o sudjelovanju u određenoj vrsti operacije bez ikakvog formalno-pravnog utjecaja na *decision-making* proces. To bi u biti bila suradnja na *case-by-case* principu koja bi dodatno oslabila utjecaj Velike Britanije i malo je vjerojatno da će politika Velike Britanije ići u ovom smjeru. (Ibid).

Nakon kratke elaboracije mogućih budućih aranžmana između UK i EU postavlja se pitanje koji od njih bi bio najprihvatljiviji za obje strane. Ključnu intenciju mogućih želja UK u oblikovanju njihovog budućeg partnerstva sa EU u sferi sigurnosti i obrane dao je na međuparlamentarnoj konferenciji EU na Malti 26. travnja 2017. godine Crispin Blunt, predsjednik pododbora za vanjske poslove Donjeg doma u Britanskom parlamentu. On je pledirao za duboko i specijalno partnerstvo EU i UK u pogledu sigurnosne suradnje. Međutim, plan koji je izložio Blunt prilično je ambiciozan i on je u biti najbliži aranžmanu broj 3 koji smo prethodno izložili, a to je zaključivanje novog specijalnog tipa partnerstva koji bi izlazio izvan standardnog *Framework participation agreementa*, koji EU ima s trećim zemljama. U najkraćem smislu, to bi podrazumijevalo sklapanje *Enhanced Framework Participation Agreementa* „koji bi u pogledu civilnih i vojnih misija EU koje budu realizirane sa britanskim sudjelovanjem omogućio ovoj zemlji da bude uključena u proces donošenja odluka i strateško planiranje za misije“ (Santopinto i Izquierdo, 2018: 17). U pogledu svog statusa u Političkom i sigurnosnom odboru EU (ključnom koordinacijskom tijelu za ZSOP) Blunt je predložio status promatrača za UK, kojim bi imalo mogućnost da utječe na agendu bez prava glasa u donošenju odluka, odnosno drugim riječima „oblikovalo bi sadržaj bez mogućnosti donošenja odluka“ (Ibid). Ta-

kođer se predlažu redoviti sastanci između EU i UK na razini ministara vanjskih poslova koji bi omogućili međusobno razumijevanje vanjsko-političkih pozicija. Iako se ne precizira što bi trebao biti konačni ishod tih sastanaka, teško je pomisliti da bi EU pristala na to da njene vanjsko-političke odluke ovise o stavu UK. Iz prethodnog Bluntovog elaborata može se iščitati da je najvažnije za Veliku Britaniju da kao nečlanica EU i dalje ima utjecaj na *decision-making* proces unutar ove organizacije. U svibnju 2018. godine London je objavio novi službeni dokument koji predstavlja sažetak serije njihovog pregovaračkog tima za diskusiju sa EU pod nazivom „*Framework for the UK-EU Security Partnership*.”⁹ Čini se da ovaj dokument donosi vrlo malo inovacija kad je u pitanju službena pozicija UK, iako se u analizi koju daje *Policy Department for External Relations* EU navodi „da je ovim dokumentom vlada Therese May konačno priznala da više ne može biti direktno uključena u donošenje odluka unutar EU, ali da se nada da će moći da im na neki način pristupi i utječe na njih“ (Santopinto i Izquierdo, 2018: 10). Privilegirani status za UK koji potenciraju iz Londona zasnovan je na utjecaju koji ova zemlja ima u međunarodnim odnosima kao stalna članica Vijeća sigurnosti, kao jedan od vodećih aktera u NATO savezu, kao veliki donator razvojne međunarodne pomoći i sila koja može svoju vojnu i političku moć projicirati globalno. Iako je važnost UK u međunarodnim odnosima neupitna čini se da će trebati mnogo kreativnosti i imaginacije da se nadraste rigidni briselski birokratski institucionalizam koji bi napravio duboko i specijalno partnerstvo za ovu zemlju u *postbrexit* vremenu. S druge strane, iz službenih dokumenata EU koji se tiču razmatranja budućeg sigurnosno-obrambenog partnerstva sa UK ne pokazuje se velika spremnost da se ovoj zemlji dodijeli status specijalnog partnera u ovoj organizaciji. U dokumentu pod nazivom *Internal preparatory discussions on framework for future relationship: security, defence and foreign policy* navode se okvirni stavovi koji će se razmatrati u tijelima EU kao dio budućeg pregovaračkog procesa. Kao temeljni EU princip spominje se „očuvanje autonomije u pogledu procesa donošenja odluka,”¹⁰ čime

9 Ključni zahtjevi UK-a u ovom dokumentu su:

- redovne i strukturirane konzultacije na svim razinama, bez preciziranja učestalosti ili strukturne prirode dijaloga;
- uspostaviti program za razmjenu službenika;
- usvojiti sporazum o razmjeni osjetljivih informacija (preduvjet za bilo koji oblik suradnje);
- mogućnost sudjelovanja u misijama ZSOP-a;
- ostati uključen u političko i strateško planiranje Europske obrambene agencije;
- sudjelovanje u programima i projektima koji se provode u okviru PESCO, EDF i Galilea.

Vidjeti više u: (Framework for the UK-EU Security Partnership, 2018).

10 Internal EU27 preparatory discussions on the framework for the future relationship: “Security, Defence and Foreign Policy”, 24. siječanj 2018. godine. Dostupno na:

se jasno daje do znanja da nečlanice, bez obzira na njihovu vojnu i političku moć, ne mogu sudjelovati u donošenju odluka u bilo kojem obliku i na bilo kojoj razini. U pogledu poduzimanja civilnih i vojnih misija navodi se da treće zemlje ne mogu osigurati operativno sjedište¹¹ u misijama, niti nositi zapovjedne ili druge visoke funkcije u nekoj operaciji. Čini se da je i stav EU po pitanju uspostavljanja budućeg partnerstva vrlo dvosmislen, premda postoji spremnost da se uspostavi „specifična vrsta budućeg partnerstva“ ali bez konkretnog koncepta kako bi to izgledalo. Na primjer, u pogledu okvira za buduće partnerstvo navodi se „mogućnost specifičnog dijaloga i konzultacijskog mehanizma s UK uzimajući u obzir njegov status kao stalne članice Vijeća sigurnosti UN-a“ (Ibid) dok se u pogledu sudjelovanja u misijama ZSOP navode tri opcije: „postojeći *Framework Participation Agreement* (odobren od Vijeća EU 2008. godine), *ad hoc agreements* i razvijanje novog ambicioznijeg okvira primjenjivog za treće zemlje“. Ovaj posljednji model išao bi u smjeru nekog integriranijeg partnerstva, ali interesantno je da se on ne spominje za UK nego za sve „treće zemlje“ odnosno nečlanice. To može implicirati da je EU spremna razmotriti neku vrstu snažnijeg partnerstva sa trećim zemljama u odnosu na njihovu vojnu moć i politički utjecaj koje izlazi izvan okvira postojećeg *Framework participation agreementa*, odnosno moglo bi se reći da „EU priznaje da je potrebno uspostaviti poseban dijalog sa UK, ali da to ne bi trebalo diskriminirati treće zemlje“ (Santopointo i Izquierdo, 2018: 17). Dakle, očito je da su ambicije i htijenja UK s jedne strane i mogućnosti i spremnost EU da ih realizira s druge strane u blagoj koliziji. Mogući kompromis će vjerojatno zahtijevati nijansirane ustupke s obje strane kako se eventualne mogućnosti ne bi pretvorile u nemogućnosti jer „UK neće željeti prihvatiti podređenu ulogu koju EU dodjeljuje nečlanicama [...] dok EU sa druge strane neće željeti napraviti presedan dajući UK više učešća u odlukama nego drugim nečlanicama“ (Besch, 2016: 8).

Zajednička sigurnosna i obrambena politika EU između francuske „strateške autonomije“ i njemačkog „multilateralizma“

Francuska i Njemačka se pored Velike Britanije smatraju glavnim *driverima* razvoja ZSOP EU i oblikovanja buduće vizije globalne EU. UK se u tom smislu smatra *atlantističkim* geostrateškim igračem,

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/security_defence_and_foreign_policy.pdf (20.06.2019.)

11 U tom smislu navodi se hitno prebacivanje Operativnog sjedišta za operaciju *Atalanta* (na obalama Somalije) iz Northwooda (vjerojatno u Italiju ili Španjolsku).

realizatorom američke politike u Europi, sklonom bilateralnim sporazumima i djelovanju bez mnogo ambicija za jakom EU na sigurnosno-obrambenom planu. Stoga je francusko-njemački duo bio važna osovina u sveukupnom integriranju zemalja EU i izrastanju ove organizacije u ono što je ona danas postala. Ipak, Francuska i Njemačka nikad nisu postigle „konačni konsenzus“ u odgovoru na pitanja: kakvu europsku obranu žele i koliko strateške autonomije je potrebno za EU u ovom području? Neposredno nakon što su građani UK glasali za izlazak ove zemlje iz EU otvorene su velike rasprave o mogućem budućem razvoju Zajedničke sigurnosne i obrambene politike, odnosno hoće li ona krenuti u smjeru dublje integracije ili će ova politika ostati u pat poziciji sa tendencijom dezintegracije. Ana Isabel Xavier u radu pod nazivom „The impact of Brexit on security and defence multilateralism: more cooperation or overlapping interests“ polazi od teze da je *Brexit* „više prilika nego prijetnja za UK i EU da ponovo usklade prioritete u smislu višeg ulaganja i obaveza u području sigurnosti i obrane, jačanja multilateralizma i strateške suradnje između EU-27 i među saveznicima NATO-a“ (Xavier, 2018: 104). U tom smislu Francuska i Njemačka su neposredno poslije *Brexit*a najavile nekoliko važnih inicijativa koje idu u smjeru daljnje integracije i razvoja ove politike kao što su: objavljivanje europske Globalne sigurnosne strategije koja je vrlo ambiciozna s naglašenom dimenzijom i vanjske i unutarnje sigurnosti (lipanj, 2016), sastanak u Bratislavi na kojem su se čelnici EU-27 složili da daju novu pokretačku silu sigurnosti i obrani EU (rujan, 2016), pokretanje plana za implementaciju Europske globalne sigurnosne strategije i akcijskog plana Europske komisije za obranu (studeni, 2016), *White paper* Europske komisije o putu europske obrane i deklaracija iz Rima u kojoj lideri EU pristaju na stvaranje integriranije i konkurentnije obrambene industrije (ožujak, 2017), prijava za PESCO (*permanent structured cooperation*) koju su potpisale 23 članice EU (studeni, 2018) itd. Svaka od ovih inicijativa ima svoju političku težinu, ali i ograničenja koja proizlaze iz različitih političkih, strateških i vojnih kultura Francuske i Njemačke.

Francuska je zemlja koja ima dugu tradiciju vanjskog intervencionizma sa preko-oceanskim bazama u mnogom dijelovima svijeta i posebnim fokusom na afrički kontinent zbog njihove kolonijalne tradicije. Ova zemlja je poslije UK ostala jedina sila unutar EU sposobna izvoditi *hard security* intervencije s više od 30.000 vojnika raspoređenih u aktivnim misijama „vani i kod kuće“ i jedina zemlja EU sa obrambenom industrijom koja je u mogućnosti da sama kreira borbene zrakoplove, borbene tenkove, nuklearne podmornice, rakete i atomske bojeve glave, nosače aviona i ratne brodove. „De Gaulleovo

trojstvo strateških ciljeva – biti velika sila (“*la grandeur de la France*”, često se uspoređuje s doktrinom američke „izuzetnosti“); biti vojno i industrijski neovisan; i ne svrstavati se prema Washingtonu ili Moskvi uz privrženost “europskoj Europi od Atlantika do Urala” – do danas ostaje osnova sigurnosne politike, usprkos simboličnom približavanju SAD-u povratkom Francuske u NATO integriranu vojnu strukturu 2009. godine“ (Taylor, 2017a: 104). Francuski Ustav daje predsjedniku ove zemlje kao vrhovnom zapovjedniku „izvanredne ovlasti“ za upotrebu oružanih snaga za vojnu operaciju u trajanju od četiri mjeseca bez odobrenja parlamenta, premda je u roku od tri dana dužan izvijestiti parlament o poduzetoj vojnoj akciji. Ovakva vrsta procedura mu omogućava da u relativno kratkom roku odobri angažman oružanih snaga za izvođenje raznih vrsta vojnih intervencija bilo gdje u svijetu. Francuska strateška pozornost u pogledu percepciju prijetnji bazirana je uglavnom na terorizam i prema jugu (područje Mediterana i sjeverne Afrike), što je dodatno pojačano terorističkim napadima iz 2015. godine. Francuski stav prema NATO-u najbolje bi se mogao opisati kroz metaforu da je ova organizacija „sunčev sustav u kojem se planete okreću oko jednog sunca, odnosno drugim riječima, Parizu može dobro doći i biti potrebna američka pomoć za vlastite operacije u Africi i na Bliskom istoku, ali ne želi američki veto ili ‘*war by committee*’ u onome što smatra svojim dvorištem“ (*ibidem*).

S druge strane, Njemačka ima psihološka i politička ograničenja koje je sprječavaju da djeluje van svojih granica i drugačiji pogled na percepciju sigurnosnih prijetnji i transatlantskih odnosa od Francuske. Psihološka ograničenja Njemačke koja proizlaze iz mračne sjenke 20. stoljeća i njemačke uloge u Prvom i Drugom svjetskom ratu, sprječavaju ovu zemlju u aktivnijem samostalnom djelovanju van svojih granica, posebno u vojnom pogledu. Na tom tragu doktrina Helmuta Kohla koja glasi da „čizma njemačkih vojnika ne smije nikada kročiti tamo dokle je nacistički Wermacht došao u Drugom svjetskom ratu bila je prisutna više od pola stoljeća u njemačkom establišmentu, sve dok vojne snage ovo zemlje uz odluku Ustavnog suda nisu angažirane u ne-borbenoj ulozi djelovanja NATO saveza u BiH 1994. godine“ (Taylor, 2017b: 17). Stoga je njemačko djelovanje za razliku od prilično autonomnog francuskog uglavnom svedeno na multilateralizam, odnosno njenu participaciju kroz različite organizacije kao što je UN, OESS, NATO itd. Njemački proračun za obranu je daleko ispod NATO-vog cilja od 2% GDP i prema podacima *International Institute for strategic studies*

u 2018. godini je iznosio oko 45,7 milijardi američkih dolara.¹² Prema podacima *The Federation of German Industries* procjenjuje se da je u 2017. godini samo 1.13%¹³ od ukupnog GDP-a otišlo za obranu, dok je prema podacima koji se mogu naći na stranici *Instituta za istraživanje mira* u Stockholmu (SIPRI) obrambeni budžet za 2017. godinu činio 1.2% ukupnog GDP-a.¹⁴ Njemačke oružane snage su predmet striktno parlamentarne kontrole i ne mogu biti angažirane u inozemstvu bez odobrenja njemačkog parlamenta, dok parlament mora odobriti i svaku nabavku vojne opreme veću od 25 milijuna eura. Njemačka strateška i vojna kultura „vani“ je uglavnom usmjerena na čuvanje mira, stabilizaciju i postkonfliktno upravljanje krizom.

Prethodno iznesene činjenice na najbolji način oslikavaju vojno-političku diverzifikaciju Francuske i Njemačke što će nesumnjivo imati veliki utjecaj i na budući razvoj ZSOP EU. Ove dvije zemlje imaju različite poglede i na PESCO (*Permanent structured cooperation*) kao važan alat ZSOP uspostavljen sporazumom iz Lisabona, koji onim državama koje imaju veće vojne sposobnosti omogućuje da ih dodatno razvijaju i zajednički djeluju na bilateralnoj osnovi. „Francuska instrument PESCO-a vidi kao način razvoja vojnih sposobnosti za intervencije u upravljanju krizama, dok Njemačka preferira da se počne sa manje kontroverznim *low-hanging fruit* (ambicijama op. a.) kao što su stvaranje vojnog medicinskog korpusa EU, zajednička logistika i sposobnost EU za cyber obranu“ (Taylor, 2017b: 79). Rijetko priznati francusko-njemački paradoks u pogledu obrane, riječima francuskog stratega Fabrice Pothiera, je sljedeći: „za Berlin, europska obrana znači prije svega obranu Europe pod NATO-om i člankom 5; dok za Pariz, to znači više autonomije za Europu iz čega proizlazi da Francuska nije spremna predati svoj suverenitet u pitanjima obrane i više se uključiti u NATO, dok se Njemačka i dalje oslanja na američka jamstva (za sigurnost op.a.) (Ibid: 85)“. Iako je očigledno iz prethodno iznesenih teza da Francuska i Njemačka imaju različit pogled na buduće dimenzioniranje europske obrane, ipak se sa sigurnošću može zaključiti da će osovina Berlin-Pariz biti najvažniji faktor budućeg razvoja ZSOP EU i duo koji će u tom procesu podnijeti najveći teret.

12 Određeni podaci dostupni na sljedećem linku:

<https://www.iiss.org/-/media/files/publications/military-balance-2019/mb2019-defence-budgets-branded.ashx?la=en&hash=C560EFFEC61FA0816B61B8A005215F0510F449EC> (22.06.2019.)

13 <https://in.reuters.com/article/germany-military/germany-missed-nato-spending-projection-due-to-gdp-growth-bdi-idINKBN1F8166> (23.06.2019.)

14 Podatak dostupan na sljedećem linku: https://www.sipri.org/sites/default/files/3_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf (29.06.2019.)

Brexit i EU – kako dalje?

Dana 14. studenog 2018. godine dogovoren je okvirni sporazum o povlačenju UK-a iz EU i Europske zajednice za atomsku energiju. Sporazum je rezultat sveobuhvatnih napora pregovaračkih timova obje strane i tretira različita pitanja i politike kako bi se neželjene posljedice *Brexita* minimizirale sa implementacijskim razdobljem do 31. prosinca 2020. godine. U pogledu odredbi za ZSOP navodi se da „ukoliko dvije strane tokom tranzicijskog perioda postignu sporazum o budućem odnosu, Poglavlje 2 Glave V. Ugovora o EU i akti usvojeni na osnovu tih odredbi prestaju se primjenjivati na UK od datuma primjene tog sporazuma“¹⁵ dok se u pogledu operacija koje se poduzimaju u okviru ZSOP navodi da će „do 31. prosinca 2020. godine, UK doprinijeti financiranju Europske obrambene agencije, Instituta Europske unije za sigurnosne studije i Satelitskog centra Europske unije kao i troškovima operacija u okviru ZSOP na bazi ključeva za doprinos“¹⁶ (u skladu sa europskom regulativom¹⁷ op.a.). Iako je za stupanje na snagu ovog sporazuma bila neophodno njegovo usvajanje u britanskom parlamentu u vrijeme izrade ove studije (travanj 2019. godine) ovaj sporazum je odbačen tri puta kao i četiri alternativne opcije kroz *indicative votes*, koje su trebale pokazati smjer prema kojim opcijama izabrani zastupnici u Westminsteru tendiraju, kako bi se zaobišla parlamentarna blokada. U tom smislu pomaka još uvijek nema, a posljednji u nizu događaja je dogovor lidera EU za produženjem roka za izlazak UK do 31. siječnja 2020. godine. UK do tada ima tri opcije na raspolaganju: usvajanje prethodno spomenutog sporazuma o povlačenju u parlamentu, opoziv člana 50. i otkazivanje *Brexita* i promjena trenutne strategije. Iako se na javnoj razini čini da je izlaskom Velike Britanije omogućen veći manevarski prostor za buduću integraciju europske obrane, ne treba zaboraviti da pored ove zemlje postoji još atlantističkih igrača u EU posebno iz nove Europe kao što su Litva, Latvija, Estonija, kao i Nizozemska (iz stare Europe) itd., što se najbolje moglo vidjeti na Macronovom prijedlogu osnivanja europske vojske iz studenog 2018. godine. Izlaskom UK-a iz EU ove zemlje više se neće moći kriti u pozadini i svoj „veto“ na veću integraciju europ-

15 „Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators’ level“, članak 127, 14. studeni 2018. godine, str. 197.

16 Ibid, članak 156, str. 266.

17 Point (a) of Article 14(9) of Council Decision (EU) 2016/13531, in Article 10(3) of Council Decision 2014/75/CFSP2, in Article 10(3) of Council Decision 2014/401/CFSP3 and in the second subparagraph of Article 41(2) of the Treaty on European Union, respectively, and in accordance with Article 5 of this Agreement.

ske obrane morat će pokazati samostalno. Stoga je francusko-njemački odnos sa ovim državama presudan za budući razvoj ZSOP. U izvještaju nizozemskog instituta za međunarodne odnose (Clingendael) kojeg je napisao Peter Van Ham pod nazivom „Brexit: Strategic Consequences for Europe“ navodi se da „*Brexit* neće niti pomoći niti oštetiti ZSOP EU. Bez Velike Britanije, ZSOP može postati manje opterećena Londonskim strahovima oko suvereniteta, otvarajući vidike za federalna rješenja za izazove europske obrane. U isto vrijeme, bez velikih vojnih sposobnosti Velike Britanije i globalne geostrateške perspektive ZSOP će postati manje ambiciozna i više sub-strategijska (tj. sa marginalnim efektima)“ (Van Ham, 2016: 5). Ovakva vrsta kvalifikacije je ispravna u onoj mjeri u kojoj prihvatimo našu prethodnu tezu da pored UK-a postoje i druge zemlje koje nisu voljne prihvatiti veću integraciju europske obrane van okvira NATO-a. Dakle, problem je što će UK „otići“ a isti problemi u pogledu integracije europske obrane ostati pa se u tom smislu *status quo* nameće kao jedini logičan ishod budućeg razvoja ZSOP. Međutim, ipak postoji šansa za ZSOP EU. Trenutni *status quo* ne mora biti dugotrajnog karaktera ukoliko EU u „budućnosti umjesto ljudi koji upravljaju vladama dobije lidere koji će voditi nacije“ (Angelova, 2018: 12), jer bi u tom slučaju s jedne strane temeljni strukturni nedostaci integracije EU, a i njene obrambene dimenzije mogli biti otklonjeni, dok s druge strane „jedna srednja, postimperijalna sila (UK, op. a) ne može pobjeći od činjenice da je geografija sudbina“ (Heisbourg, 2016: 19).

NATO i EU nakon *Brexita* – zajedničko djelovanje ili novo repozicioniranje

Promatrano s povijesnog stajališta, Europa predstavlja najvažniji politički, sigurnosni i geografski prostor egzistencije NATO-a u posljednjih 70-godina postojanja ovog transatlantskog saveza. U tom kontekstu, nemoguće je izostaviti ulogu Sjedinjenih Država u kreiranju europske sigurnosne arhitekture kroz NATO na jednoj, ali i pokušaj Europe da izgradi vlastiti sigurnosno-obrambeni sustav na drugoj strani. Prema tome, američki posthladnoratovski liberalni okvir usmjeren je bio na stvaranje atlantskog poretka sa zapadnoeuropskim državama iskazan kroz „preklapanje vrijednosti, konvergentnim interesima i zajedničkim ciljevima“ (Rees, 2017: 560). Osnovni cilj atlantskog poretka je bio usmjeren na ravnotežu moći i u održavanju zajedničkih sigurnosnih interesa između SAD-a i Europe. Ipak, određene razlike u percepciji politike SAD-a i Europe su bile vidljive već sredinom 90-tih godina prošlog stoljeća u rješavanju posthladnoratovskih kriza i ciljeva vanjske politike SAD-a kroz izjavu tadašnjeg predsjednik Bill Clintona: „Zajedno s dru-

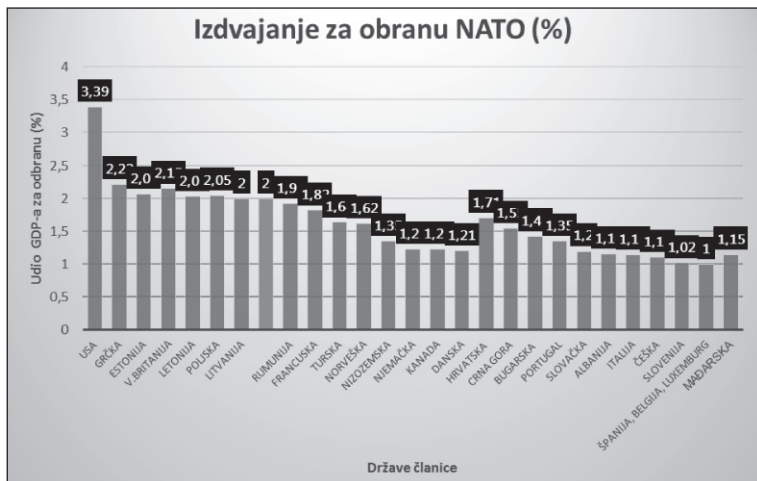
gim kada možemo, a sami kada moramo“. U tom kontekstu, zanimljiva teza o pitanjima sile može se pronaći kod američkog teoretičara Roberta Kagana u knjizi „Of paradise and power“. Upravo pitanja primjene sile predstavljaju različit pogled Amerike i Europe na svijet. U tom smislu Kagan naglašava da Europa napušta princip sile, ili ga pak prerasta, „povlačeći se u svoj zatvoreni svijet zakona i pravila, međunacionalnih pregovora i suradnje“ (Kagan, 2003:7). On to naziva postpovijesnim rajem mira i blagostanja, ostvarujući vječni mir Immanuela Kanta. Dok Sjedinjene Države ostaju zarobljene u povijesti i primjenjuju silu u anarhičnom „hobsovskom“ svijetu u kojem su međunarodni zakoni i pravila nepouzdana, a prava sigurnosti, obrane i utemeljenje liberalnog poretka još uvijek ovise od posjedovanja i upotrebe vojne sile (Ibid: 7-8). Upravo to su razlozi zbog kojih autor objašnjava američku superiornost (moć) i europski postpovijesni (raj). S druge strane, ovakav scenarij se prema nekim američkim teoretičarima odvijao zbog prevelike usredotočenosti SAD-a na atlantizam i njihove napore za ohrabrenje daljnje integracije Europe na političko-ekonomskom planu. Nadalje, nerazumijevanje „raja i moći“ je dovelo do opasnosti „da europske integracije, iako su u početku ovisile o sigurnosti koju pruža atlantizam (NATO op. a), mogu evoluirati u institucionalni okvir koji je antagonistički prema Sjedinjenim državama“ (Bimmer, 2007 u: Rees, 2017: 560). Prvi pokušaj stvaranja autonomnog obrambeno institucionalnog okvira Europe se veže još za 1999. godinu i osnivanje ESOP-a. Ideja je dobila deklarativnu podršku članica EU, ali su se pojavile i određene etičke implikacije prvenstveno kod ne-članica NATO-a; Švedske i Finske; oko nove „militarizacijske prirode Unije“ (Bailes, 2008: 115).

Interakcija između atlantskih partnera početkom 21. stoljeća došla je u određenu fazu političkog vakuuma proizvedenu intervencijom SAD-a i koalicijskih partnera u Iraku na jednoj, i kontinuitet europske politike (ne)spособnosti i (ne)jednakosti u pogledu upravljanja krizama i kompromitirajućih pogleda članica prema zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici Unije na drugoj strani. U biti, to je bilo idealno vrijeme za reviziju odnosa i djelovanja NATO-a prema određenim globalnim pitanjima ili pokušaj „...pretvaranja eurocentričnog u globalni NATO..“ (Plevnik, 2010: 7). Dakle, može se pretpostaviti da će NATO i dalje ostati glavni akter u kreiranju međunarodne i globalne sigurnosti, što je potvrđeno u novom strateškom konceptu za 2020 (*NATO New Strategic Concept 2020: Active Engagement, Modern Defence*¹⁸). Prema tom strateškom dokumentu, NATO će zasigurno razvijati svoje sposobnosti van svog teritorija, ali u kojoj mjeri zavisit će od stvarnog rješenja

18 Više na <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (20.06.2019.)

određenih pitanja koja će dominirati na relaciji Washington – Bruxelles, a osobito oko konsenzusa primjene sile i angažiranja NATO-a, što je već pokazala kriza u Iraku i traženje modusa izlazne strategije (*exit strategy*) u Afganistanu.

Pored *Brexita* koji je u znatnoj mjeri probudio političke i sigurnosne divergencije na tlu Europe zasigurno najveći izazov za ZSOP EU predstavlja i izbor Donalda Trumpa za predsjednika SAD-a 2017. godine. Dok je UK započinjalo pripreme za Brexit i pregovore sa EU oko „izlazne strategije“, Sjedinjene Države su još za vrijeme administracije predsjednika Obame potvrdile specijalne veze sa UK-om, a što je dodatno utjecalo na interakciju unutar Unije, a posebno na budućnost ZSOP (Roberts i Smith, 2016 u: Rees, 2017: 568). Dodatnu zbunjenost na ionako narušenu političku koheziju na prostoru Unije unijela je izjava predsjednika Trumpa pred samit NATO-a u Bruxellesu 2018. godine a u vezi izdvajanja članica za obranu, „odnosno da će napustiti Savez, ako Europa ne udvostruči svoje izdavanje za obranu na 4%“¹⁹. Ukoliko analiziramo podatke iz 2018. godine primjetna je velika diverzifikacija u pogledu izdvajanja novca za obranu zemalja članica NATO-a i EU. U tabeli ispod prikazana su izdvajanja za obranu zemalja članica NATO-a u odnosu na njihov GDP (*vidi Tablica 1*).



Tablica 1: Izdvajanja za obranu NATO (%) Stanje: ožujak 2018²⁰

19 Walshe, G. 2018. Europe Should Call Trump’s Bluff (online) Dostupno na: <https://foreignpolicy.com/2018/07/17/europe-should-call-trumps-bluff-nato-defense-spending-eu/>

20 Podaci preuzeti sa: <https://www.sueddeutsche.de/politik/nato-ausgaben-einsatze-1.4040856> (28.06.2019.)

Kao što se može vidjeti iz tablice, primjetno je da svega nekoliko zemalja ispunjava cilj NATO-a da izdvaja 2% GDP-a za obranu. Pored toga, prisutne su i razlike po vrijednostima izdvajanja po glavi stanovnika za obranu što ovdje nećemo detaljnije analizirati. Ipak, mala je vjerojatnost da će sve zemlje članice do 2024. godine dostići kvotu od 2 % GDP za obranu. U tome zasigurno trenutno prednjače, pored SAD-a , UK-a i Grčke, „nove“ europske države članice NATO-a (Estonija, Latvija, Poljska, Litva). Iz aktualne geopolitičke situacije na Baltiku razumljivo je da navedene države izdvajaju više od predviđenog i njihovo približavanje SAD-u i UK-u, odnosno primarno političko i sigurnosno oslanjanje na NATO kapacitete. Nadalje, iako mnogi smatraju Berlin-Paris kao okosnicu budućeg autonomnog razvoja europske obrambene arhitekture, pojedini rezultati istraživanja pokazuju da 69 % njemačke populacije smatra da treba uvećati budžet za obranu, odnosno 19% se apsolutno slaže za povećanje u cilju dostizanja granice od 2% za 2024. godinu (Taylor, 2017b: 212-214). Ovakvi rezultati zasigurno ne idu u prilog Trumpovoj viziji NATO-a na jednoj, ali i budućoj obrambenoj suradnji u okviru EU, nakon *Brexita* na drugoj strani. Štoviše, izvjesno je da će UK sa ili bez *Brexita* i dalje snažno podržavati prije svega SAD-a i NATO kada su u pitanju sigurnosno-obrambeni procesi na tlu Europe, dok će EU (27) i dalje tragati za zajedničkim obrambenim interesima i svoj fokus usmjeriti na „soft power“ djelovanje zbog nepostojanja institucionalne koherentnosti članica.

S druge strane, analitičari smatraju da zbog aktualnih sigurnosnih trendova i izazova u Europi poput terorizma, cyber napada, migracija, hibridne prijetnje Rusije i drugih globalnih izazova važeći ugovorni odnos između NATO i EU (Berlin plus) je zastario i zahtjeva redefiniiranje odnosa (Bakker, 2017: 19). Na tom tragu, možemo konstatirati, a imajući u vidu povijesnu ulogu SAD u stvaranju Europe, da je neophodno tragati za zajedničkim i koherentnim principima suradnje u cilju sinkronizacije političkih i sigurnosnih stavova prema globalnim, ali i regionalnim trendovima. To znači, da će možda i poslije *Brexita* doći do veće suradnje između Washingtona i Bruxellesa, jer bez obzira na težnje i intencije europskih saveznika, NATO će i dalje biti ključni faktor globalne, odnosno regionalne sigurnosti. U tom pravcu, zavisno o proizvodnji nove geopolitičke kartografije na regionalnoj i globalnoj razini zahtijevat će jaču suradnju i kooperativnost EU i NATO, jer je NATO neophodan EU, ali i obrnuto. Kada je u pitanju sigurnosno-obrambena uloga UK-a nakon *Brexita* i odnosa sa EU, zasigurno da su moguća dva scenarija. Prvo koji bi zasigurno ohrabrio dezintegrirajuće faktore unutar Unije a što bi za posljedicu imalo dodatno slabljenje euro-atlantizma generalno, ali i NATO-a. Ipak, drugi scenarij koji je moguć sa izvjesni-

jim ishodom je da dođe do određenog repozicioniranja uloga NATO i EU (27) uz ravnopravan odnos kako unutar NATO-a, tako i na nivou suradnje dvije organizacije po principu „one for all and all for one“.

Zaključak

Kroz rad su predstavljene moguće implikacije *Brexita* na budući razvoj ZSOP EU. Autori su zastupali tezu da će izlazak Velike Britanije iz EU nesumnjivo imati refleksije na razvoj ZSOP koje u ovisnosti od okolnosti mogu biti pozitivne i negativne. U tom smislu važno je napomenuti da je UK nesumnjivo vojno najsnažnija zemlja unutar EU, jedan od inicijatora kreiranja ZSOP i stalna članica Vijeća sigurnosti UN-a, pa se izostanak njenog budućeg angažmana u ovoj politici u političkom i vojnom smislu može smatrati kao ozbiljan hendikep za EU. S druge strane, primjetno je da vojni doprinos UK-a civilnim i vojnim misijama EU koje su pokrenute o okviru ZSOP nije bio proporcionalan vojnim kapacitetima ove zemlje. Stoga je u principu vrlo teško procijeniti u kojem smjeru će krenuti razvoj ZSOP poslije *Brexita*: u smjeru daljnje integracije u ovom području pod vodstvom Francuske i Njemačke ili u smjeru stagnacije sa elementima dezintegracije koja bi se javila kao posljedica različitog pogleda zemalja članica EU na koncept ZSOP. UK je odigralo snažnu ulogu u kreiranju i početnom razvoju ZSOP, ali je svojim kasnijim djelovanjem blokiralo mnoge prijedloge koje bi išle u smjeru autonomnije europske obrane što je utjecalo da ova zemlja u očima mnogih stručnjaka iz ovog područja bude viđena kao glavni oponent progresivnijeg razvoja europske obrane. Imajući u vidu specifične odnose između UK i EU kroz rad se predstavljaju i određeni modaliteti buduće suradnje u području ZSOP. Uspostavljanje konsenzusa za zajedničko buduće djelovanje će zahtijevati uspostavljanje najmanjeg zajedničkog nazivnika između, s jedne strane ambicija UK da da dobije poseban privilegiran status kao nečlanica EU koji druge partnerske zemlje EU nemaju, i s druge strane spremnosti EU da to omogući. Drugi dio rada stavlja fokus na transatlantsko partnerstvo koje je sa izborom Donalda Trumpa za predsjednika SAD-a skrenulo u ozbiljnu defenzivu. To implicira postavljanje ključnog pitanja koje glasi: mogu li Francuska i Njemačka, dvije zemlje sa različitim političkim i vojnim kulturama, nadražiti rigidni briselski institucionalizam i iz pogoršanih transatlantskih odnosa stvoriti uvjete za daljnju integraciju europske obrane. Odgovor na ovo pitanje u velikoj mjeri će zavisiti od spremnosti Francuske da prihvati prednosti i odbaci slabosti njemačkog koncepta *multilateralizma* kao i spremnosti Njemačke da prihvati prednosti i odbaci slabosti Francuskog ambicioznog projekta *l'Europe de la défense*.

Mirza Smajić*
Veldin Kadić**

BREXIT and “new” transatlantic relations: potential reflections on the Common Security and Defence Policy of the European Union

90

SUMMARY: This article analyses emergence and development of the Common Security and Defence Policy of the European Union and the role of key countries (Berlin-Paris-London axis) in that process. The aim of the paper is to detect the internal and external obstacles and challenges to the integration of this policy with specific focus on the Brexit and “new” transatlantic relations. In this regard, the authors aim to explore how withdrawal of the United Kingdom of the Great Britain and Northern Ireland, as Europe’s strongest military country, from the European Union will reflect on the future development and integration of the Common Security and Defence Policy of European Union and “new” transatlantic partnership that had begun by Donald Trump’s election for the president of the United States of America. Authors hold that these two challenges set the future integration of the Common Security and Defence Policy into the limbo and further consider that French-German partnership and relationships with the countries of the “New Europe” will be crucial to the new strategic positioning of this policy and in eliminating negative implications of the aforementioned challenges.

KEY WORDS: Brexit, EU, Common Security and Defence Policy, NATO, transatlantic cooperation

* Mirza Smajić, PhD, Faculty of Political Science, University of Sarajevo.
E-MAIL: mirza.smajic@fpn.unsa.ba

** Veldin Kadić, MA, Faculty of Political Science, University of Sarajevo.
E-MAIL: veldin.kadic@fpn.unsa.ba

Literatura

- Angelov, Ivaylo. 2018. *The new partner of the European Union in the field of security and Defence*. Scientific research and education in air force AFASES. <http://www.afahc.ro/ro/afases/2018/1-IvayloANGELOV.pdf> (17.07.2019.)
- Bakker, Ane et.al. 2017. European defence: how to engage the UK after Brexit? Hague: The Clingendael Institute.
- Bailes J., Alyson. 2008. The EU and a „better world“: What role for the European Security and Defense Policy? *International Affairs* (84), 1: 115-130.
- Black, James et.al. 2017. *Defence and security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU*. London: RAND corporation. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1786/RAND_RR1786.pdf (20.07.2019.)
- Besch, Sophia. 2016. *EU defence, Brexit and Trump – The Good, the Bad and the Ugly*. London: Centre for European reform.
- Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level" on 14 November 2018. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf (17.07.2019.)
- Heisbourg, François. 2016. Brexit and European Security. *Survival* (58), 3: 13-22.
- House of Lords – European Union Committee. 2016. *Europe in the World: Towards a More Effective EU Foreign and Security Strategy*. HL Paper 97. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldeucom/97/9702.htm> (17.07.2019.)
- Internal EU 27 preparatory discussions on the framework for the future relationship: “Security, Defence and Foreign Policy” (24 January 2018). https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/security_defence_and_foreign_policy.pdf (20.07.2019.)
- Kagan, R. 2003. *Of Paradise and Power*. New York: Vintage books.
- Nissen, Christine. 2017. *Forged in Crisis: The EU's common security and defence policy after Brexit*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. https://pure.dii.dk/ws/files/1271048/DIIS_RP_2017_12_web.pdf (20.07.2019.)
- Plevnik, Danko. 2010. Globalni multilateralizam versus američkog unilateralizma. *Demokracija i sigurnost u Jugoistočnoj Europi* (1), 2/3: 6-12.
- Rees, Wyn. 2017. *America, Brexit and the security of Europe*. The British Journal of Politics and International Relations (19), 3: 555-572.
- Santopinto, Federico, Izquierdo, L.V. 2018. *CSDP after Brexit: the way forward*. Brussels: European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603852/EXPO_STU\(2018\)603852_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603852/EXPO_STU(2018)603852_EN.pdf) (20.07.2019.)

- Tardy, Thierry. 2015. *CSDP in action: What contribution to international security?* Paris: EU Institute for Security Studies.
https://www.files.ethz.ch/isn/191520/Chaillot_134_CSDP_missions.pdf (20.07.2019.)
- Taylor, Paul. 2017a. *Crunch time: France and future of European defence.* Friends of Europe.
<https://www.friendsofeurope.org/insights/crunch-time-%E2%80%92-france-and-the-future-of-european-defence/> (20.07.2019.)
- Taylor, Paul. 2017b. *Jumping over its shadow, Germany and the future of European defence.* Friends of Europe.
<https://www.friendsofeurope.org/insights/jumping-over-its-shadow-germany-and-the-future-of-european-defence/> (20.07.2019.)
- van Ham, Peter. 2016. *Brexit: Strategic Consequences for Europe: A Scenario Study.* Clingendael Report. Hague: Clingendael Institute.
<https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Brexit%20Report%20February%202016.pdf> (20.07.2019.)
- Xavier, Ana Isabel. 2018. The impact of Brexit on security and defence multilateralism: more cooperation or overlapping interests. *Marmara Journal of European studies* (26), 1: 101-118.
- Walshe, Garvan. 2018. Europe Should Call Trump's Bluff, *Foreign policy* (17.07.2018.)
<https://foreignpolicy.com/2018/07/17/europe-should-call-trumps-bluff-nato-defense-spending-eu/> (15.07.2019)
- Internetski izvori**
- European Union External Action.
https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en. (17.07.2019.)
- International institute for strategic studies.
<https://www.iiss.org/-/media/files/publications/military-balance-2019/mb2019-defence-budgets-branded.ashx?la=en&hash=C560EFFEC61FA0816B61B8A005215F0510F449EC> (22.07.2019.)
- Institut za istraživanje mira u Stokholmu (SIPRI).
https://www.sipri.org/sites/default/files/3_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf (29.06.2019.)
- NATO New Strategic Concept 2020: Active Engagement, Modern Defence
<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (20.07.2019.)
- Izdvajanja za obranu NATO
<https://www.sueddeutsche.de/politik/nato-ausgaben-einsaetze-1.4040856> (28.07.2019.)