

СЛОБОДАН ЗЕЧЕВИЋ*
МИЛАН ИГРУТИНОВИЋ
Институт за европске студије
Београд

УДК 327(4)“1950-2009“
Монографска студија
Примљен: 28.01.2014
Одобрен: 05.02.2014

ЕВОЛУЦИЈА СПОЉНОПОЛИТИЧКИХ И БЕЗБЕДНОСНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ, 1950-2009**

Сажетак: У раду се даје преглед основних спољнополитичких и безбедносних институција које користиле државе-чланице Европске уније, почевши од плана о Европској одбрамбеној заједници 1950. до Лисабонског споразума 2009. Њихов развој је био под доминантним утицајем неколико спољних и унутрашњих политичких процеса и стања, те је фундаментално одражавао положај Уније у односу на две хладноратовске велесиле а након 1991. у односу на САД. Услед тога, развој је текао кроз изградњу институција, начина договарања и полагањем јачања капацитета за деловање, да би актуелни израз нашао у Лисабонском уговору као до сада најјаснијем примењеном искораку у сфери спољне и безбедносне политике Уније.

Кључне речи: Европска одбрамбена заједница, Западно-европска унија, Европска политичка сарадња, Мастрихтски уговор, Заједничка спољна и безбедносна политика, Лисабонски уговор

Убрзо након краја Другог светског рата је постало јасно да су идеолошке и стратешке поделе међу две преостале суперсиле почеле да избијају у први план међународних односа. САД и СССР су готово у потпуности попуниле вакуум политичке моћи у континенталној Европи створен поразом нацизма. Сједињене Државе су у следећих неколико

* vzecevic@eunet.rs

** Rad je deo projekta ON179014 (*Srbija u procesima evropskih integracija: globalni kontekst, institucije, identitet*) koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

година успеле да око себе окупе земље западно од линије блоковске поделе помажући им знатним финансијским средствима и војном опремом. На аутономне снаге европских савезника Америка није могла снажније да се ослони будући да су биле оптерећене ревитализацијом привреде и инфраструктуре.

Европска интеграција се у почетку одвијала у оквиру Европских заједница тј. прво у области привреде од маја 1950. и плана француског министра спољних послова Роберта Шумана (Robert Schumann) преточеног у Европску заједницу за угаљ и челик која је предвиђала постојање Савета, Комесаријата, Скупштине и Суда. (Manin, 2005: 34). Постојање јединственог европског тржишта наметало је као императив одређивање заједничке политике у различитим областима привреде, попут пољопривреде, индустрије, саобраћаја и заједнички наступ на међународним конференцијама. У државама чланицама заједнице јачала је свест да је једини начин да се поврати некадашњи спољно-политички и војни утицај у свету, међусобна сарадња и заједничко спољнополитичко деловање (Cartou, 1996: 41-42).

У тексту ћемо описати како је текао развој функционисања заједничког спољнополитичког и безбедносног оквира деловања земаља чланица Уније, почевши од Европске одбрамбене заједнице до Заједничке спољне и безбедносне политике према Лисабонском уговору. Покушаћемо да покажемо које су екстерне силе и интерне дилеме условљавале развој овог оквира и како се он мењао у складу са њима.

Почетни оптимизам и крах – Европска одбрамбена заједница

Поврх економских проблема с краја '40их везаних за мањак капитала и трошкове обнове, западни блок је био под сталним утиском инфериорније стране у односу на СССР ако се посматрају само конвенционалне војне снаге, те им је био потребан адекватан оквир за решење тог проблема. Стварање Бриселског (март 1948) и Северно-атлантског пакта (април 1949) је представљало крупне кораке ка зближавању њихових одбрамбених ресурса, као одговор на рапидно погоршавање односа са Совјетским Савезом. Кључни недостатак ових споразума је било нерешено питање немачког ангажовања у колективној безбедности. Најжешћи противник оживљавању немачких војних потенцијала је свакако била Француска, широм свог унутрашњег политичког спектра. Она није желела да Немачку поново види као уједињену земљу; није замишљала да ће Рур и Сап бити под немачком контролом, нити да ће некој новој

немачкој војсци бити дозвољено да буде битан фактор (Dedman, 1996: 2). Супротно њој, САД су биле животно заинтересоване за што брже немачко укључивање у заједничку одбрану како би растеретиле своје развучене ресурсе.

Први корак је учинио председник француске владе Рене Плевен (Рене Плевен), крајем октобра 1950. када је предложио спајање људских и материјалних ресурса земаља окупљених око Шумановог плана из маја месеца (Француска, Немачка, Италија и три земље Бенелукса) у циљу заједничке одбране. Базична идеја је била формирање заједничких оружаних снага под наднационалним министром одбране одговорног Заједничкој скупштини Европске заједнице за угаљ и челик, претходници данашњег Европског парламента. Такође, било би формирано и заједничко одбрамбено веће у које би свака држава слала по једног представника. Важан аспект овог предлога је у томе што је представљао контрапункт америчкој идеји о пуном укључивању 3. Немачке у НАТО, тежећи да питање положаја 3. Немачке задржи у европским, а првенствено француским рукама (White, 2001: 145).

За главног инспиратора овог плана узима се Жан Моне (Jean Monnet), иако је у литератури остао познат као Плевенов план. По Монеовим речима, једна од примарних мотивација иза плана је била и у томе да само питање немачког наоружавања не сме угрозити рад на Заједници за угаљ и челик, те га је требало решавати што брже. Такође, Моне је био тај који је посредовао да Американци дају своју подршку овом плану. (Dwan, 2001: 142-143). Наиме, француска јавност је у сагледавању своје спољнополитичке ситуације поред заједничке одбране морала да води рачуна и о позицији у Индокини. У овом другом случају Париз је био врло подложан америчком утицају имајући у виду знатну војну помоћ коју је примао од Вашингтона. Такав развој догађаја и неспособност да се сопственим капацитетима одржавају колонијални поседи су били плодно тле за многе нападе на владајућу коалицију. Убрзо по промоцији плана видело се да ће питање односа са Британијом, која је одбила директно учешће у заједници и армији, имати знатног утицаја на коначни успех (Lindley-French, 2007: 32).

Уз све расправе и размимоилажења у ставовима, земље чланице Европске заједнице за угаљ и челик су 27. маја 1952. у Паризу потписале Уговор о успостављању Европске одбрамбене заједнице (ЕОЗ).¹ Уговор је предвидео заједничке одбрамбене институције (Савет министара,

¹ Текст Уговора на енглеском језику се може наћи на интернет адреси: <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, pristupljeno 19.01.2014.

Скупштину и Комесаријат), војни буџет и армију. Замишљене Европске одбрамбене снаге (ЕОС) су требале добити примат над националним армијама. Ове не би биле укинуте, али би биле сведене на меру у којој свака држава има потребу за њима у ваневропским пословима (у суштини се то сводило на одбрану колонијалних поседа) и у смислу савезничких окупационих снага у Немачкој и Аустрији које не би изгубиле свој национални карактер. Такође, националне снаге су изгубиле примат и у ефективном смислу јер њихова бројност није смела да угрози потребне капацитете ЕОС. Са друге стране, споразум је предвиђао примат обавеза према НАТО-у у односу на обавезе према ЕОЗ-у, што је, између осталог, евидентно из субординисаности ЕОС Врховном команданту НАТО-а за Европу у случају рата. Једно од кључних обележја овог уговора је била пуна једнакост СР Немачке са осталим државама чланицама, чиме је дат изванредан одговор на дилему немачког положаја.

Две политичке струје су се од старта противиле плану. Социјал-демократска партија Немачке је под вођством Курта Шумахера била на становишту да влада у Бону нема уставна овлашћења да одлучује о питањима рата и мира, нити Бундестаг може о њима да гласа. Са друге стране, француски војни естаблишмент је био против плана, сматрајући да стављање знатног дела француских војних ефектива под још увек препознатљиву и неуверљиву наднационалну институцију може да има врло негативне последице по војну спремност француске, а доза подозрења према Немачкој је такође била веома присутна. Комплексна спољно-политичка ситуација Француске, пораз код Дијен Бијен Фуа у мају 1954. су коначно довели да је споразум о ЕОЗ пао на ратификацији у француској скупштини у августу, управо услед страха од губитка суверене контроле над војском и укорењеног страха од интеграције немачке војне компоненте (Miskimmon, 2007: 26-27).

Шуман је током креирања свог плана увидео да су западни савезници практично постигли консензус о томе да се креира Западна Немачка од три западне зоне. Тако су, још током 1948. Шуман и кружок око њега и Жана Монеа формулисали планове о начинима безбедног укључења такве Немачке у западни мултилатерални савез (Dedman, 1996: 59-60). Заједница за угљ и челик је требала да ове две стратешке гране привреде без којих нема наоружавања стави под заједничку контролу а Европска одбрамбена заједница је требала да укључи немачке одбрамбене капацитете у западне одбрамбене планове а да они истовремено не представљају опасност за Западну Европу. Услед колапса плана о Европској одбрамбеној заједници у лето 1954, једне грешке почињене од саме Европе, НАТО постаје стуб војне безбедности а војна

сарадња западноевропских држава значајно редукована у форму Западно-европске уније. Крах овог процеса је истовремено и ефективни завршетак прве фазе укупних европских интеграција (Ruttley, 2002: 232).

Западно-европска унија и Европска политичка сарадња – дуги међукорак

Неуспех у реализацији уговора о Европској одбрамбеној заједници из августа 1954. године зауставио је процес сарадње држава чланица Заједнице у области одбране. Паралелно, све већа зависност од америчке војне помоћи те растућа перцепција опасности од СССР гурали су земље Западне Европе под америчко окриље. Међутим, потрага за посебним европским одговором на изазов Хладног рата је настављен на основама Бриселског споразума. Основна војна институција Бриселског споразума – командна структура – је распуштена већ 1950. године; покушаји да се на његовом нивоу успостави форум о интеграцији војне индустрије су такође блокирани и пребачени на НАТО.

Брз одговор на ове проблеме је дат на Париској конференцији крајем октобра 1954. Оригинални Бриселски споразум је амендиран те су у њега примљене Италија и Немачка и официјелно креирана Западно-европска унија, са седам чланица заједно са Француском, В. Британијом и земљама Бенелукса. Француска је покушала да направи корак даље, кроз поновно формирање врсте војног штаба, овога пута у виду тзв. ФИНБЕЛ конференције начелника војних штабова земаља чланица ЗЕУ. Лондон је успешно блокирао овај покушај, инсистирајући на томе да не може бити репликације војних функција које већ поседује НАТО, став који до дан данас деле заједно са Вашингтоном. Једина практична корист из успоставе ЗЕУ у 1954. је у том тренутку био Стални комитет за наоружавање (Dietl, 2009: 435).

Значајан ударац, условно гледано сепаратним европским покушајима да успостави сопствени безбедносни апарат, је задат током 1956. године, кроз кризу у Мађарској и интервенцију Британије и Француске на Суецу. Уздржаност Вашингтона према обарању владе у Будимпешти и совјетске интервенције у периоду октобар-новембар су Европљанима показали да су Американци посвећени одбрани само западне Европе и већ постојећих савезничких структура. Са друге стране англо-француска интервенција на Суецком каналу која се одиграла паралелно са догађајима у Будимпешти, је резултовала врло снажним противљењем Вашингтона нападном понашању две европске силе, те су оне биле при-

нуђене да напусте ову војну кампању. Три су важна правца развоја интер-европских односа наступила као последица оваквог америчког мешања. Прво, сва даља европска промишљања о самосталности у спољнополитичким акцијама и безбедносној институционалној поставци су морале добити одобрење Вашингтона. Друго, ако је Британија макар и невољно пристала на ову поставку, Француска није, што је довело током следеће деценије до врло затегнутих односа на линији Париз – Вашингтон (Тоје, 2008: 27). Треће, економска сарадња је остала као доминантна област у којој се даља интеграција Европе могла одвијати.

Крајем 1956. су у оквиру ЗЕУ разматране две опције даљег стратешког развоја. Прву, немачко - италијански је предвиђала изградњу Европске политичке заједнице као посебан стуб евро-атлантског савезништва. Други предлог је дошао Британаца у виду тзв. Великог плана који почива на НАТО-у као војно-безбедносном кишобрану али и ЗЕУ трансформисаној у Европску одбрамбену организацију као компоненти која би чак имала и нуклеарну компоненту. Вашингтон је до краја 1957. успео да обесмисли оба плана тиме што је предложио стварање нуклеарне сарадње, заједничког развоја наоружања и научног комитета и саветништва посвећеног тим питањима, све у оквиру НАТО-а и тиме што је нудио поједине билатералне пројекте, играјући на карту *divide et impera* приступа (Dietl, 2009: 437-439). ЗЕУ је остала да постоји као институционални ембрион без војних ефектива, више као врста дипломатске позе према САД али и СССР-у у смислу да је 3. Европа спремна да у случају потребе и могућности самостално преузме на себе терет самосталног безбедносног чиниоца. Међу интерним односима преко ЗЕУ се још вршио надзор немачке војне индустрије и програма наоружавања посебно забрана набавке и развоја атомског, биолошког и хемијског наоружања (Miskimmon, 2007: 26).

Сједињене Државе су биле забринуте због могућности креирања западно-европског нуклеарног програма који би обухватио развој и производњу посебног нуклеарног наоружања. Стога су до марта 1960. успеле да издејствују да Британија подржи набавку америчких ракета „Поларис“ под окриљем НАТО-а уместо самосталног европског решења. Када је опција посебног европског нуклеарног програма склоњена са стола, Вашингтон је са мање подозрења гледао на ток разговора о политичкој унији (Dietl, 2009: 442).

Питање улоге ЗЕУ је отворено је на посредан начин крајем '60-их година када је отворена дебата о британском приступању ЕЕЗ-у. Након другог француског вета за ово приступање, децембра 1967, Лондон је користио наговештај спремности да преиспита своје ставове о ис-

кључиво европској одбрани као начину да приволи осталих пет чланица да са своје стране притисну Француску. То је укључивало како ревизију постојећих процедура и јачања надлежности у односу на војну индустрију, тако и тајно обећање Бону да ће Британија пристати на престанак ограничења према Немачкој. Међутим, Бон је одбио да уцењује било коју страну и инсистирао је на Европи и са Британијом и са Француском. Коинцидирајући са Де Головом (Charles de Gaulle) оставком априла 1969. Хашки самит у пролеће 1969. је јасно отворио пут британском уласку у ЕЕЗ, док је положај ЗЕУ и њена структура остао, већ по обичају, непромењен.

Покушај успостављања синергије у спољној политици држава – чланица је евидентат из тзв Давињоновог (Étienne Davignon) извештаја из октобра 1970. који је истакао потребу да Европа говори „једним гласом“ и да је потребно да се спреми да преузме „неодложне светске обавезе“². Он је дошао као последица договора на Хашком самиту а довео је до стварања Европске политичке сарадње, инструмента који је формализовао међувладине састанке на којима су разматрана питања из спољнополитичког домена. Иако је њена вредност постала више академска и потенцијална, попут ЗЕУ, из ње је изникао други стуб Мاستрихта тј. Заједничка спољна и безбедносна политика Уније (Тоје, 2008: 10).

Европске заједнице су током друге половине '80-их убрзале део својих интегративних процеса, а уочљиви колапс Источног блока је у перспективи отварао простор за будући војни и безбедносни “кишобран” под окриљем Западне Европе. Развој догађаја након 1989. године је донекле заштрио парадоксе специфичног и мешовитог система који је користила Европска заједница у својој спољној и одбрамбеној политици. Неоспорни примат је и даље припадао државама – чланицама, но одређене заједничке акције су биле могуће кроз наднационалне институције. Тако је формално ЗЕУ увела санкције Аргентини након што је искрцала трупе на Фокландима, а потом, од средине '80-их пружила оквир у коме су деловале поморске јединице њених држава – чланица у мисијама поморских патрола и чишћења мина у водама на Блиском Истоку, добрим делом под притиском Сједињених Држава како би европске земље преузеле део савезничких обавеза. Практично повлачење Совјетског Савеза са својих позиција у Источној Европи и пре него што је он номинално престао да постоји децембра 1991. је значило и умањива-

² Текст извештаја се може наћи на интернет адреси: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable_en.pdf, приступљено 22.01.2014.

ње америчког интересовања за европски континент у периоду од лета 1990. када је практично обезбеђено уједињавање Немачке под окриљем Европске заједнице и НАТО-а па до активирања програма Партнерства за мир током 1993. године, и коинцидирао са доношењем и ратификацијом Мастрихтског споразума.

Стуб из Мастрихта

Уговор о Европској Унији из Мастрихта из 1993. године представљао је веома важан корак напред у продубљивању и ширењу поља деловања европских структура. С тим у вези треба имати у виду да је, до доношења уговора из Мастрихта, европска интеграција била ограничена на привредну сферу. Сарадња држава чланица у области спољне политике је делимично институционализована Јединственим Европским Актом из 1987. године док се а сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова од 1976. године и оснивања групе Треви развијала на неформалној основи (Manin, 2005: 51). Уговором из Мастрихта је пак било предвиђено да новооснована Европска унија под својим кровом покрива економску интеграцију држава чланица, која се одвијала на основу уговора о оснивању Европских заједница, али и да има надлежности у области спољне политике и безбедности с једне и унутрашњих послова и правосуђа, с друге стране. Дакле, Европске заједнице, Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП) и Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова (СПУП) (Cartou, Clergerie, Gruber, Rambaud, 2006: 55-56) постају стубови на којима почива Европска Унија као „заједничка кућа“ њених чланица (Манин, 1996: 42-43). Унија је тиме бар привидно покривала поља деловања федералне државе. Овај федерални привид је пак проистекао из чињенице да су се у области спољних послова и одбране као и правосуђа и унутрашњих послова још увек користили инситуционални механизми међудржавне сарадње. У тим областима су наине, кључну улогу имали међудржавни органи као што су Европски савет и Савет министара у чијем се окриљу одлучивало једногласно док су Комисија и Европски парламент остали на маргини процеса доношења одлука. Суд правде није имао надлежности у преостала два стуба међудржавне сарадње (Вукадиновић, 1996: 29-30). Међутим, на међународном плану, поготову у области спољне политике, Унији су биле „везане руке“ и стога што су једино међународна правна лица могла да закључују међународне уговоре, а она то није била (Simon, 1997: 67).

У надлежност Уније у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике укључена је и област одбране. Међутим, механизми и начини сарадње држава чланица у области одбране је тек требало да се установе. Западно-европска унија је „преживела“ креирање другог стуба Европске уније, а постала је врста моста између Уније и НАТО-а. Наравно, у условима завршетка Хладног рата положај ЗЕУ је био одређен не само пуким институционалним обзирима него и дебатом о улози НАТО-а у новом окружењу у Европи и одсуству јасне претње коју је некада СССР представљао. Компромисно решење три највеће престонице – Париза, Лондона и Берлина – је поновило потенцијалну улогу ЗЕУ као евентуалног оквира за продубљивање војне и безбедносне инфраструктуре у Европи, што је потврђено чињеницом да је ЗЕУ постала носилац Европског безбедносног и одбрамбеног идентитета, али јасно у оквиру НАТО-а. (Miskimmon, 2007: 39-41)

Најјачи подстицај јачању безбедносних потенцијала европских земаља у пост-хладноратовском периоду је дат изјавом из Сен Малоа, француско-британским позивом децембра 1998. да Европска унија створи капацитет за аутономну акцију потпомогнуту кредиблиним снагама. Овај позив је пратио самит у Келну у пролеће 1999. на коме је одлучено да се ЗЕУ у догледно време у потпуности интегрише са Европском унијом. У јесен 1999. донети су и Хелсиншки циљеви који су практично установили Европске снаге за брзо реаговање. Како је с правом истакао Џолион Ховорт, у периоду од 18 месеци након Сен Малоа више је учињено на заједничким безбедносним питањима него у претходних 50 година (Howorth, 2000: 379). Тако је Унија у периоду 2002-2012. започела 25 мисија војног или полицијског и административног типа у Европи, Азији и Африци, мисија које су ниског интензитета будући да је тешко постићи неопходан консензус за веће војне потхвате. Тако је 2011. године у спровођењу резолуције Савета безбедности УН 1973 о Либији Француска прогурала војно решење интерног конфликта у тој земљи, у ослонцу на НАТО командну структуру будући да није било сагласности свих чланица Уније о томе.

Завршетак војних сукоба на Балкану и пре свега терористички напади 11. септембра 2001. и напад САД и појединих савезника на Ирак марта 2003. су коначно усмерили основне безбедносне бриге ван европског континента, те створили потребу за пројекцијом моћи уместо фокуса на одбрану сопствене територије. Овакав геополитички тренд је захтевао и посебан идејни одговор како би се концептуализовала улога Уније у тим околностима, што је покушано са доношењем прве безбедносне стратегије Уније, 2003. године. У руководеће принципе деловања

Уније су преточени ставови из Декларације о европском идентитету са самита у Копенхагену децембра 1973. године, кад су за базу узети принципи демократије, владавине права, социјалне правде и људских права. Ови принципи су преточени у критеријуме за приступ земаља Источне Еворпе, поново у Копенхагену, 1993. године, чиме Унија своје интерне норме тежи да постави као норме понашања на ширем, глобалном плану (Laidi, 2008: 42-50).

Савремени механизми Заједничке спољне и безбедносне политике

Промене донете Лисабонским уговором³ су се ослониле на исту нормативну матрицу али су установиле нове институције за спровођење Заједничке спољне и безбедносне политике. Њу утврђују и спроводе међудржавни органи Уније тј. Европски савет и Савет на основу једногласно донетих одлука, осим када је уговором предвиђено другачије (Уговор о Европској унији, Чл. 24). Усвајање законодавних аката у овој области је искључено. Предлоге одлука у области спољних послова и безбедности могу да доставе државе чланице или пак Високи представник за спољне послове и безбедносну политику уз подршку Комисије чији је члан (Уговор о Европској унији, Чл. 30). Овако утврђену спољну и безбедносну политику спроводи Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику као и државе чланице.

Из претходно изложеног уочава се да наднационални органи у области о којој је реч имају споредну улогу. Тако су Комисији у овој области ускраћена готово монополска овлашћења у погледу подношења предлога одлука која иначе има у области привреде. Поред тога, Европски парламент нема законодавне надлежности у области спољне политике и безбедности. Високи представник за спољне послове и безбедносну политику само је дужан да консултује Европски парламент у вези са главним аспектима и суштинским опредељенима спољне и безбедносне политике Уније и да га обавештава о истој. Европски парламент има право да поставља питања и упућује препоруке Савету и Високом представнику за спољне послове и безбедносну политику, као и да два пута годишње организује расправе на ту тему (Уговор о Европској унији, Чл. 36). Поред Европског парламента ни Суд правде Европске уније нема суштинска овлашћења у области другог стуба, чиме се још једном подвлачи његова „међудржавна“ природа.

³ Текст Уговора на енглеском језику се може наћи на интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, приступљено 20.01.2014.

Из претходно изнетог јасно је да међудржавне институције доминирају Заједничком спољном и безбедносном политиком. Тако је Европски савет надлежан да препозна стратешке интересе Уније, утврди циљеве и опште правце спољне и безбедносне политике (Уговор о Европској унији, Чл. 26). Са своје стране Савет на основу стратешких опредељења Европског савета, утврђује спољну и безбедносну политику Уније и доноси неопходне одлуке за њено спровођење. Високи представник за спољне послове и безбедносну политику није само пуки извршилац утврђене спољне политике. Наиме, претходно поменути председава седницама Савета посвећеним спољној политици и има надлежност да својим предлозима допринесе утврђивању спољне и безбедносне политике (Уније Уговор о Европској унији, Чл. 27).

У уговору о Европској унији из Лисабона јавља се значајна новина у виду успостављања дипломатске службе Уније. Наиме, Високом представнику у раду помаже Европска служба за спољне послове (ЕССП) (Уговор о Европској унији, Чл. 27). Ова служба делује у сарадњи са дипломатским службама држава чланица. Службу за спољне послове Уније чине службеници отпослани из генералног секретаријата Савета и Комисије, као и службеници упућени на рад у Службу из дипломатских служби држава чланица. Досадашња пракса је показала да је ЕССП постала чворишна тачка спољнополитичког ангажмана Уније, будући да има приступ релевантним информацијама и политичким телима али и право да разрађује дугорочније стратегије Уније у свим доменима који се на било који начин дотичу спољне политике.

Европска унија оперативно делује у међународним односима путем одлука које једногласно усваја Савет. На основу донетих одлука се покрећу акције Уније на међународном плану. Одлука садржи напомене о томе шта је циљ усвојене акције, који је њен дomet, колика средства се одвајају у ту сврху, који су услови под којима се акција реализује као и евентуално колико је њено временско трајање (Уговор о Европској унији, Чл. 28). Одлуком Савета може да се одреди и став Уније о поједином географском или тематском питању. Државе чланице су затим дужне да ускладе своју политику са њеним садржајем.

Савет усваја „одлуке“ по правилу једногласно изузев када уговор о Европској унији предвиђа другачије. Међутим, у вези са претходно изнетим треба имати у виду да је још уговором из Амстердама из 1999. године учињен напредак у избегавању примене једногласног одлучивања. У првом реду уведена је институција „конструктивног уздржавања“ која предвиђа да држава чланица има могућност да се уздржи приликом гласања у Савету, уз формалну изјаву да прихвата ангажова-

ње Уније без обзира што сама не жели да примени одлуку. Држава „апстинент” се изјавом обавезује да неће да улази у сукоб нити да спречава акцију Уније која се предузима на основу усвојене одлуке. Одлука не може да ступи на снагу уколико чланови Савета који се уздржавају уз „изјаву” имају више од трећине гласова у односу на пондерацију предвиђену уговором (Уговор о Европској унији, Чл. 31).

Поред тога, предвиђено је да Савет одлучује квалификованом већином гласова када усваја одлуку о ставу или акцији Уније полазећи од већ једногласно усвојене одлуке Европског савета о стратешким циљевима и интересима Уније. Савет одлучује квалификованом већином и о ставу или акцији Уније коју усваја на предлог Високог представника за спољне послове и безбедносну политику, ако је Европски савет тражио од Високог представника да поднесе предлог у том смислу. Мере примене заједничких акција и ставова такође се усвајају квалификованом већином. Савет одређује квалификованом већином и специјалне представнике Уније задужене за одређене међународне проблеме.

Без обзира на претходно изнето суверенитет држава је заштићен, јер и онда када је уговорима о оснивању предвиђено да се одлука усваја квалификованом већином у Савету, државе чланице имају право да се супротставе њеном доношењу због „виталних националних интереса”, с тим што морају да образложе Савету о каквим важним националним интересима је реч (Уговор о Европској унији, Чл. 31). У овом случају Високи представник је овлашћен да у контакту са државом чланицом која се позива на заштиту виталних интереса покуша да пронађе за њу прихватљиво решење. У супротном Савет има могућност да на основу одлуке донете квалификованом већином проследи спорно питање „вишој инстанци“, тј. Европском савету који пак одлучује једногласно.

Државе чланице су дужне да се у оквиру Европског савета и Савета договарају о свим питањима спољне и безбедносне политике која су од заједничког интереса, а у циљу одређивања заједничког приступа међународним проблемима. Поред тога, пре него што предузму акције или преузму обавезе на међународном плану, а које би могле да угрозе интересе Уније, државе чланице морају да консултују своје партнере у Европском савету и Савету. Полазећи од усклађених ставова држава чланица, Унија брани своје интересе на међународној сцени. Државе чланице су такође дужне да буду међусобно солидарне. Када је Европски савет или Савет усвојио заједнички приступ међународном проблему, Високи представник за спољне послове и безбедносну политику и министри држава чланица треба у том смислу координирано да делују. Дипломатска представништва држава чланица и делегације Уније у тре-

ћим државама и међународним организацијама спроводе заједнички приступ, али и одлуке о заједничким ставовима и акцијама. У том смислу претходно поменути дипломатска представништва размењују информације и заједнички процењују стање у трећим државама (Уговор о Европској унији, Чл. 31). На крају, као својеврсно затварање круга ЗЕУ је угашена доношењем Лисабонског споразума, пошто су све њене преостале ингеренције стављене под капу Заједничке спољне и безбедносне политике и Високог представника.

Закључак

Историјски гледано европске одлуке о заједничком приступу међународним проблемима често су биле бледе, закаснеле и без утицаја на спољно-политичке догађаје јер су одражавале компромис између различитих интереса држава чланица (Berthu et Souchet, 1998: 231). Поједини аутори сматрају да је током Хладног рата Европа умрежена кроз Европску заједницу била *de facto* ревизионистичка сила, посебна субструктура у биполарном свету која је имала сталну тежњу ка његовој разградњи и изградњи мултиполарности (Dietl, 2009: 431). У том светлу можемо посматрати и Европску одбрамбену заједницу и Западно-европску унију, али и формирање другог стуба Уније непосредно након краја Хладног рата, као заматак својеврсне и још увек непотпуне еманципације Европе од америчког туторства.

Стога је заједничка концепција одбране држава западне Европе остварена у оквиру НАТО пакта као међународне организације у којој доминантан положај имају Сједињене Америчке Државе. Поједине државе попут Холандије, сматрале су да искључиво Сједињене Америчке Државе могу да обезбеде адекватну одбрану западне Европе од Совјетског Савеза и држава чланица Варшавског пакта. С друге стране, европске државе које су имале сопствено нуклеарно оружје попут Француске и Велике Британије нису могле да јемче да би ово могло да послужи за заштиту њихових партнера, тј. да би могло да се користи ван контекста одбране њихових уско националних интереса (Manin, 2005: 183).

Међутим, историјски развој догађаја а посебно југословенска криза која је избила 1991. године, показала је да је неопходно да Заједница/Унија треба да буде способна да интервенише у кризним ситуацијама на међународном плану а посебно на Европском континенту, и да у том погледу не буде зависна од Сједињених Америчких Држава и НАТО пакта.

У кризним ситуацијама је пак било веома тешко артикулисати заједничке акције услед дијаметрално супротних ставова држава чланица. Тако је рецимо, немачка влада почетком 90-их година XX века подржавала отцепљење Словеније, Хрватске и БиХ од СФР Југославије, док су Француска и Велика Британија указивале да би њихово преурањено признање без регулисања питања сукцесије и права мањина могло да изазове катастрофалне последице. Како је Немачка једнострано признала Словенију и Хрватску у децембру 1991. године, Француска и Велика Британија су у јануару 1992. године у име „европског јединства“ одлучиле да јој се придруже чиме је практично по речима појединих француских аутора запаљен фитиљ грађанског рата у бившој СФРЈ (Berthu, Souchet, 1998: 221). Иако се сукоб у Босни и Херцеговини одвијао на европском тлу, Европска унија према њему није имала довољно јасно дефинисан став те је решење пронађено 1995. године под покровитељством Сједињених Америчких Држава, на америчком тлу у војној бази у Дејтону (Defarges, 1998: 180).

У другим, кризним ситуацијама пак није постојала европска сагласност па самим тим ни могућност усвајања заједничких ставова и усклађеног наступа у области спољне политике. Примера ради, Француска и Немачка су биле против војне интервенције Сједињених Америчких Држава у Ираку која је покренута 20. марта 2003. године, а коју су с друге стране подржале Велика Британија, Шпанија и Италија, али и поједине државе кандидати за улазак у Европску унију у то време попут Пољске, Чешке или Мађарске. Стога не чуди да је уговором о Европској унији из Лисабона из 2009. године учињен још један покушај да се ојача заједнички наступ држава чланица у области спољне политике и безбедности. У вези са претходно изнетим намеће се суштинско питање, да ли интерес Уније на међународном плану уопште може да одговара збиру интереса држава чланица? Уколико пођемо од претпоставке да Унија има сопствене спољно-политичке интересе који би требало да буду ефикасно заступљени у међународним односима, онда би истој били неопходни федерални органи, односно председник или влада која би деловала у складу са смерницама Европског парламента. Овим би опет био суштински угрожен суверенитет држава чланица и у области спољне политике и одбране, а реч је о доменима за које државе иначе сматрају да им по природи ствари припадају у надлежност.

Литература:

1. Berthu, Georges et Souchet, Dominique (1998): *Le traite d' Amsterdam contre la democratie*, Liberte politique, Paris.
2. Cartou, Louis (1996): *L' Union europeenne*, Dalloz, Paris.
3. Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick (2006): *L' Union europeenne*, Dalloz-precis, Paris.
4. Dedman, Martin J. (1996): *The Origins and Development of European Union 1945-1995: A History of European Integration*, Routledge, London and New York.
5. Defarges, Philippe Moreau (1998): *Les institutions europeennes*, Armand Colind, Paris.
6. Dietl, Ralph (2009): 'The WEU: A Europe of the Seven, 1954-1969', *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 7, No. 4, pp. 431-452.
7. Dwan, Renata (2001): 'Jean Monnet and the European Defence Community', *Cold War History*, Vol. 1, Issue 3, pp. 141-160.
8. Howorth, Jolyon (2000): 'Britain, NATO and CESDP: Fixed Strategy, Changing Tactics', *European Foreign Affairs Review*, Vol. 5, No. 3, pp. 377-396.
9. Laidi, Zaki (2008): *Norms Over Force: The Enigma of European Power*, palgrave Macmillan, Basingstoke.
10. Lindley-French, Julian (2007): *A Chronology of European Security and Defence, 1945-2006*, Oxford University Press, New York.
11. Manin, Philippe (1996) : *Les Communautés européennes, L' Union -europeenne*, Pedone, Paris.
12. Manin, Phillippe (2005): *L' Union europeenne*, Pedone, Paris.
13. Miskimmon, Alistair (2007): *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union: Between Europeanisation and National Adaptation*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
14. Ruttley, Philip (2002): 'The Long Road to Unity: The Contribution of Law to the Process of European Integration since 1945' in Pagden, Anthony (ed.) *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union*, Cambridge University Press, New York, pp. 228-259.
15. Simon, Denys (1997) : *Le système juridique communautaire*, Puf, Paris.
16. Toje, Asle (2008): *America, the EU and Strategic Culture: Renegotiating the transatlantic bargain*, Routledge, London and New York.
17. Vukadinović, Radovan (1996) : *Pravo evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.
18. White, Brian (2001): *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke.

THE EVOLUTION OF FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION, 1950-2009

Summary: The paper presents the basic foreign affairs and security institutions in use with member states of the European Union, since European Defense Community in 1950 until Lisbon Treaty in 2009. Their development was under the dominant influence of several external and internal political processes and conditions, and has fundamentally reflected the position of the Union in relation to two Cold War super-powers. Through the entire Cold War period Western Europe tried to find a common European institutional setup for its own security, but fell short on several occasions. This could be clearly seen in the case of the Western European Union, a nucleus of security cooperation, and European Political Cooperation, a small step towards 'speaking to the world with one voice'. This structure left economic integration as the primary base for member-states cooperation. Since the Maastricht Treaty (1993) the Union sought after wider influence in foreign affairs, but had to compete with lingering American power, NATO's dominance in military capabilities and heterogeneous interests of its member states. Because of such an influence, the development has evolved through institutions, through means and rules of cooperations and gradual strengthening of a capacity to act. Speeding up of such process can be seen since the late 1990s and early 2000s with proclamation of Common Security and Defense Policy and European Security Strategy, and has found its current expression in The Lisbon Treaty as a clearest practical step in the sphere of foreign and security policy. The focus of foreign and security policy does not lie on Europe itself but on African and Asian countries, a sign of changed circumstances in which EU now operates. While the governance of foreign policy still remains on the intergovernmental level, new institutions, like European External Action Service, add a new value to the common representation abroad. Still, the Union is far away from having the common armed forces under supranational command at European level, a goal entailed more than 50 years ago.

Key words: European Defense Community, Western European Union, European Political Cooperation, The Maastricht Treaty, Common Foreign and Security Policy, The Lisbon Treaty