
Jasmin AHIC¹

**Zajednička vanjsko - sigurnosna politika evropske
unije: između imaginacije i stvarnosti**

**Common Foreign – Security policy Of European Union:
Between Imagination And Reality**

Sažetak

Osamnaestog aprila 1951. godine šest suverenih država: Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luxemburg i Holandija potpisuju Pariški ugovor o stvaranju jedinstvene "Evropske zajednice za uglj i čelik" koja će, preko Evropske zajednice, izrasti u ono što danas čitav svijet poznaje kao Evropsku uniju (EU). Autor analizira jedan od segmenata politike EU (zajedničku vanjsko-sigurnosnu politiku) i najnovije promjene koje su se desile u njenom provođenju. Smatra da nepomirljivi interesi, zadržavanje djelovanja vanjske politike zemalja članica EU u okrilju svojih nacionala i insistiranje EU da se jedino kroz mehanizme institucija EU (Evropska komisija i Vijeće ministara) može efikasno implementirati vanjsko - sigurnosna politika, napokon nalaže zajednički kompromis. Novi impetus koji se očituje kroz nove mehanizme (stvaranje vojnih struktura EU, Visoki predstavnik, Zamjenik predstavnika, odluke o međunarodnim sporazumima) postavlja EU na poziciju koja joj u modernom novosvjetskom poretku i pripada. Također, autor ukazuje na probleme i razloge koji su bili uzrok slabog razvoja Zajedničke vanjsko-sigurnosne politike u proteklim i "uspješnosti" u posljednjim godinama 20. stoljeća.

Ključne riječi : Evropska unija, zajednička vanjsko-sigurnosna politika, sigurnost, nova struktura

¹ Mr. sci., asistent na Fakultetu kriminalističkih nauka u Sarajevu

Davne 1952. godine prvi predsjednik Evropske komisije, gospodin *Walter Halstein* (Valter Halštajn), pokušao je da formalizira i uspostavi odnose između Komisije i predstavnika trećih zemalja u Briselu. Predsjednik *De Gaulle* (De Gol) odmah ga je ukorio, govoreći, da ova vještački stvorena zemlja ne može uspostavljati takve kontakte. Time je htio upozoriti da vanjska politika u svojoj biti znači poistovjećivanje sa nacijom i državom, a Evropska zajednica to zasada nije. I stvarno, kada je u pitanju politički program ili poljoprivreda, Evropska zajednica zna gdje joj je pozicija, dok kada je u pitanju politički identitet i vanjsko – sigurnosna politika to nije tako.

Ali šta bi u stvari trebalo da je *Zajednička vanjsko-sigurnosna politika* (CFSP)² Evropske unije? I da li bi članice trebale da se odreknu svojih prava na vođenje vanjske politike, na uštrb ove zajedničke politike?

Planovi koji su za cilj imali stvaranje Zajedničke vanjsko-sigurnosne politike *Plouvenov* (Plevenov) *plan*³, *De Gasperijev* (Gašperijev) *plan*⁴, *Foucheov* (Fušeov) *plan*⁵ ... su završili neuspjehom, i tek je sa *Evropskom političkom suradnjom*⁶ (EPC) na dotada najvišem nivou 1970. godine, začet prvi ozbiljniji koncept provođenja u ovom segmentu. Veoma se sporo razvijao, upravo zbog osjetljivosti materije u koju je zadirao. Nakon dvadeset godina, 1989. godine, upao je u veliku džunglu komiteta i rezultat su bile upozoravajuće deklaracije (većinom sedmicu ili dvije poslije perioda u kojem bi te deklaracije mogle utjecati na događaje). Mnogi akademski kritičari su primijetili da je struktura ostala u sferi diplomatske igre dajući mogućnost zaposlenja funkcionerima koji nisu informirali parlament ili medije, ostavljajući javno mnijenje bez ikakvih informacija. *Zajednička vanjsko-sigurnosna politika* nije zapravo uspjela da promovira bilo koji supstancionalni nacionalni interes zemalja Članica EU iz sfere vanjske sigurnosne politike.

Od tada Evropska unija počela je pridavati mnogo više pažnje ovom izuzetno važnom segmentu. *Ugovor iz Maastrichta* [Shema 1.] 1993.

² *Common Foreign and Security Policy*, Treaty of Maastricht, 1989. g

³ *Francuski prijedlog* zajedničke vanjske politike i zajedničkog odbrambenog sistema, na supra-nacionalnoj bazi. Potpisan od strane Belgije, Francuske, Njemačke, Italije, Luxembourg i Holandije. Propao kad je 1952. godine Francuski parlament odbio da ga ratificira.

⁴ *Alice De Gasperi*, 1954. g, ponovni prijedlog za stvaranje evropskog odbrambenog sistema na supra-nacionalnoj bazi.

⁵ *Francuski prijedlog*, 1961. g., za uspostavljanje Evropske Političke Unije na intergovrementalnim principima. Odbijen od većine zemalja članica EU.

⁶ *Luxembourg Report*, EU iz 1970. g

godine kreirao je *Zajedničku vanjsko-sigurnosnu politiku (CFSP)* ⁷ koja usvaja osnovne postulate:

- očuvanje zajedničkih vrijednosti, fundamentalnih interesa, nezavisnosti i integriteta Unije.....
- jačanje sigurnosti Unije.....
- održavanje mira i jačanje međunarodne sigurnosti.....
- promoviranje međunarodne saradnje.....
- razvijanje i jačanje demokratije i vladavine zakona, i poštivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.....

No, ovi postulati nisu odgovorili na pitanja u mjeri koja bi zadovoljila bilo koga. Historija je ispisana sa propalim pokušajima da se kreira *Zajednička vanjsko-sigurnosna politika* koja bi bila nešto više i učinkovitije nego li suma određenih dijelova vanjskih politika zemalja Članica EU.

Tek *Amsterdamski Ugovor* 1997.godine, poziva da se odredi i Visoki predstavnik za *Zajedničku vanjsku - sigurnosnu politiku* koji će mnogo aktivnije raditi u ostvarivanju ciljeva i jačanju ove politike, jer "*nezavisnost modernih ekonomija i povećana važnost transnacionalnih faktora znači da aktivna i efektivna vanjska politika ne može biti limitirana tradicionalnim aspektima međunarodnih odnosa*"⁸ .

I napokon Vijeće Evrope u Helsinkiju u decembru 2000. godine preduzelo je prvi veliki korak u sigurnosnoj politici *stvaranjem* vojnih struktura Evropske unije. Vojne strukture su bazirane na dobrovoljnoj osnovi za korištenje u EU akcijama, svaka Članica EU raspolaže sa 50 000-60 000 vojnika koji u roku od 60 dana moraju biti spremni na mogućnost vojne akcije u trajanju najmanje godinu dana.. Uspostavljena su stalna politička i vojna tijela:

- Stalni političko-sigurnosni komitet;
- Vojni komitet;
- Vojno osoblje;

a rok za potpunu operacionalizaciju čitavog programa je januar 2003.godine ⁹ .

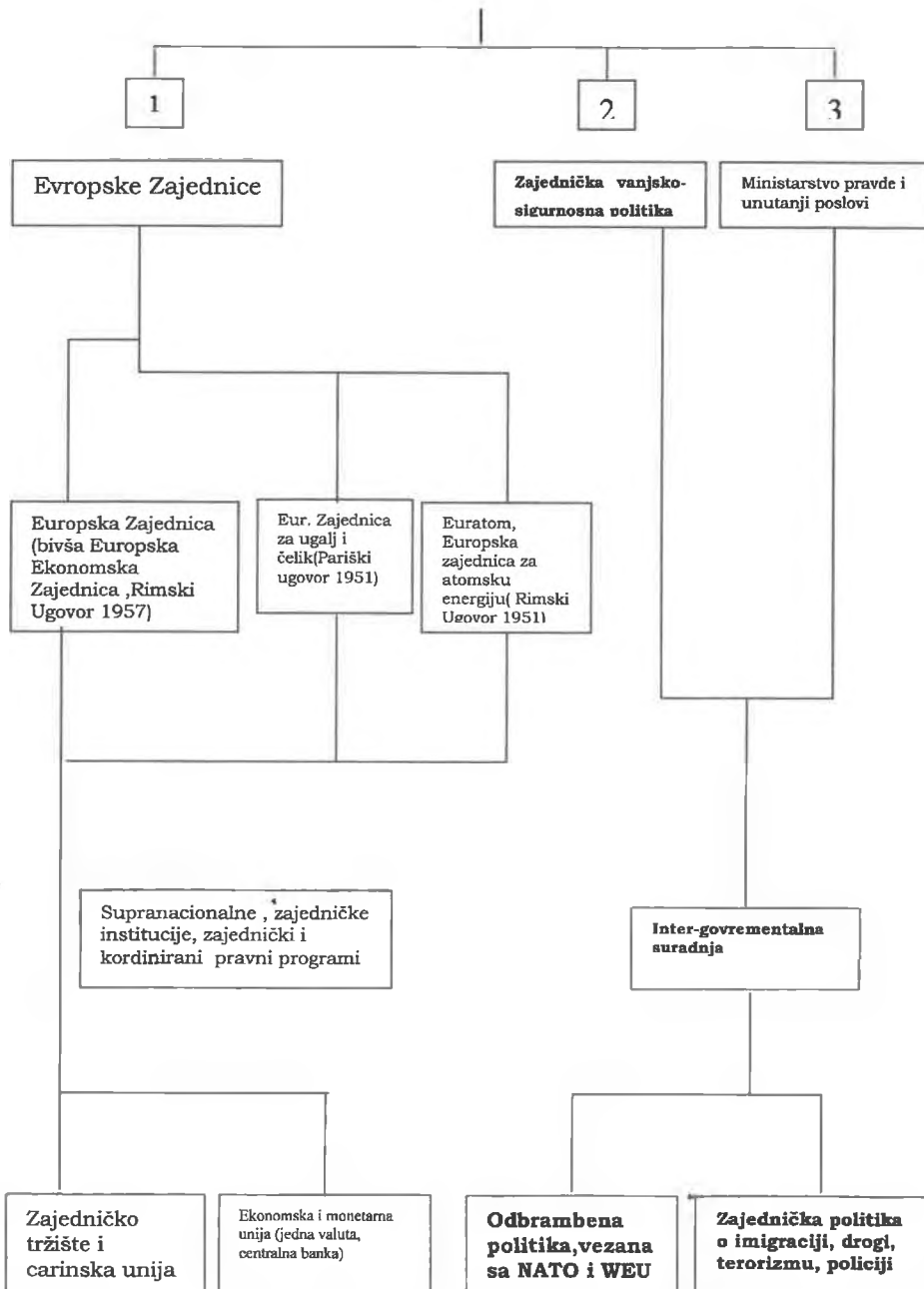
⁷ *Treaty of the European Union* . J.1 (11), Maastricht , 1993.g

⁸ *Agenda 2000*,article 28 ,Evropska Komisija, Bruxells 1997. g

⁹ www.europa.eu.int/commo/external/eustructures. (Oficijelna web stranica EU)

EVROPSKA UNIJA

osnovana Ugovorom o osnivanju Evropske unije u Maastrichtu 1993.g



HEMA 1. (Izvor: John Tilson "European Community Law Text, Cases and Materials" University of Manchester, Manchester 1995.g)

Šta je prouzrokovalo ovaj novi impetus?

Izložiti ću tri razloga:

1. Prvi, razlika između vremena koje je utrošeno i napora koji je učinjen u uspostavljanju – "*Evropske političke suradnje*"¹⁰ i rezultata. Kako je EU napredovala na drugim poljima, sa proširenjem (enlargement), sa jednim tržištem (single market) i sada sa jednom monetarnom politikom i jednom valutom (Euro) postajalo je sve jasnije da je evropska vanjska politika sve više zaostajala.

2. Drugi, padom Berlinskog zida čitava geopolitička i sigurnosna slika Evrope je promijenjena. Do tada je Evropa uvijek znala *protiv* čega je, dok je sada morala da radi na onom *zašto jeste*. U takvoj poziciji Evropska zajednica je morala pokazati da se zna nositi sa nestabilnošću koja je uveliko kucala na vrata. Slabost Evrope se i definitivno razotkrila poniženjem "*časti Evrope*" u Bosni i Hercegovini, gdje Evropa nije uspjela da zaustavi sukobe niti je uspjela da omogući bilo kakve ozbiljne pregovore sve dok S.A.D nisu odlučile da interveriraju. Evropsko oslanjanje na vojne efektive S.A.D na Kosovu je također imalo sličan galvanizacijski efekt.

Članice EU su napokon shvatile da trebaju jedinstvenu i efikasnu *Zajedničku vanjsko-sigurnosnu politiku* da bi se tako loša i sramna pozicija u novosvjetskom poretku promijenila na bolje.

3. I treći, desile su se značajne promjene u odnosu na američki utjecaj u sferi sigurnosne politike u Evropi, ali je još od Drugog svjetskog rata kod većine Članica zastupljeno odobravanje maksimalnog američkog utjecaja na polju sigurnosti. S.A.D su, u biti, podijelile Evropu na one koji su bili antiamerički raspoloženi u vezi sa maksimalističkim utjecajem S.A.D, do onih koji su se plašili da će jaka zajednička vanjska i sigurnosna politika, naročito odbrambena, ugroziti izuzetno važnu transatlantsku vezu. Možemo konstatirati da su i jedni i drugi bili u krivu, jer Evropa i S.A.D u svakoj konstalaciji odnosa trebaju jedna drugu.

¹⁰ Vidi 5

Ova tri razloga su prouzrokovala novi impetus i sada imamo novu *Zajedničku vanjsko-sigurnosnu politiku* kao i vojne efektivne koji na bazi dobrovoljnog angažmana mogu biti odmah angažirani, a Visoki predstavnik *Havier Solana* (Havijer Solana) predsjedava Vijećem Sekretarijata koje uz jedinstvo glasova može donijeti odluku o angažiranju vojnih efektivna.

Važan napredak koji se desio u zadnjoj dekadi je to da zemlje Članice EU napokon dopustile Evropskoj komisiji pravo na inicijative, uspjele su se dogovoriti da se pojedine odluke donose većinom glasova, i napokon prihvatile činjenicu da je EU "*okupirala prostor*" i time reducirala slobodu nacionalne sigurnosne akcije .

Veoma je važno ovo razumjeti, a također je važno da to shvati i sama Evropska komisija, koja je zajedno sa Vijećem ministara EU, zadužena institucija za implementaciju *Zajedničke vanjsko-sigurnosne politike*. Vanjska politika ostaje primarno stvar demokratski izabраниh vlada Članica EU, ali će se sve više ispoljavati kroz ove institucije Evropske unije.

Neophodno je da sve Članice EU priznaju šta to, zapravo, žele postići radom *Zajedničke vanjsko-sigurnosne politike*, već odavno je postalo jasno da je *intergovernmentalizam*¹¹. recept za slabost i mediokritetstvo (jer svaka Članica ima pravo *veta*), što za evropsku vanjsku politiku znači definitivni vanjsko-politički poraz. To će postati još očiglednije kada EU primi nove članove. Članice mogu i moraju razbiti nekonkretnost i razlike inter-governmentalizma. Jer kao što je predsjednik Chirack (Širak) rekao u svome vanjsko-političkom govoru od 30.05.2001. godine: "*Neke Članice mogu i moraju se ponašati kao vodeća snaga, kako bi Evropa dobila koherentnu vanjsku politiku visokog nivoa*".

No, snaga volje i snaga apela zajedničkih interesa nije dovoljna. Zato su *Mastriht i Amsterdam*¹² spojili inter-governmentalne sa metodama zajedničkog odlučivanja . Ono što je dobijeno je daleko od savršenstva, ali ipak donosi određene rezultate i bez obzira kakvu formu , strukture, procedure, instrumente *Zajednička vanjsko-sigurnosna politika* imala, mora postojati odlučnost i istrajavanje institucija EU i zemalja Članica EU da što bolje podupiru *Zajedničku vanjsko-sigurnosnu politiku*.

¹¹ *intergovernmentalism*, (enlgł.među vladanje) koncept političkog institucionalnog odlučivanja koji predviđa jednoglasno donošenje odluka (primjer institucija EU)

¹² *Treaty of EU*, Ugovori Evropske Unije

Također, ne smije se razdvojiti evropska vanjska politika od institucija koje su dale najviše instrumenata za provođenje same politike kao što su pitanja vanjske trgovine uključujući : sankcije, evropsku vanjsku pomoć, kao i vanjski aspekt uspostavljanja i poštivanja zakona (kroz Ministarstvo pravde i domaćih poslova EU).

Ali šta zapravo Evropska unija želi da postigne sa *Zajedničkom vanjsko-sigurnosnom politikom*? I šta Članice EU žele dobiti sa novom strukturom i novim impetusom?

Uzimajući u obzir da Evropska Unija ima široku odgovornost i interese sasvim je logično da i *Zajednička vanjsko-sigurnosna politika* mora dosegnuti nivo svjetskih razmjera, kako bi uspješno zadovoljila tu odgovornost i postavljene interese. U okviru toga velika pažnja mora se obratiti i na napore koji se neupitno moraju napraviti kako bi se ostvarili osnovni ciljevi koje bi Evropska unija trebala postići¹³ :

- Kao prvo EU mora, uspostaviti još jače veze sa najbližim susjedima i riješiti odnose sa Amerikom. Upravo zbog bezgraničnog povjerenja u modernu tehnologiju , koja je u ovom vremenu preduslov za dominiranje S.A.D - vodeće svjetske sile, (ilustrativan je problem sa američkim nacionalnim antiraketnim štitom koji ukoliko bude uspostavljen ostavlja nezaštićene evropske članice NATO-a). Taj najnoviji koncept američkog izolacionizma definitivno se ne može održati, jer tada Evropa mora tražiti nova sigurnosna rješenja koja sigurno neće odgovarati američkim interesima. Ako je odnos na relaciji EU - Amerika upitan, onda je odnos EU - najbliži susjedi neupitan . Sigurno je da u tom odnosu EU mora istrajati u nakani da postigne sigurnost u najbližoj suradnji sa svojim susjedima, a to zahtijeva efikasno provođenje na terenu putem mehanizama kao što su: trgovina, vanjska podrška, saradnja u području zaštite okoliša, politika zdrave konkurencije kao i svih ostalih segmenata koji su značajni za Članice EU.

¹³ Mnogi anličari *proevropske* orijentacije se slažu sa razlozima koji su prouzrokovali *novi impetus* . Jedan od njih je i **gosp.Rt Hon Chris Pateten** , specijalni Izaslanik Evropske Komisije za *Zajedničku vanjsko- sigurnosnu politku*,(pogledaj govor od 15.06.2000.g na *Institute Francais des Relations Internationales* u Parizu, www.europa.eu.int/pol/index.htm)

Članice ne mogu, odvojeno, provoditi same svoju vanjsku politiku, ne samo zato što su njihovi utjecaji veoma mali nego i zbog toga što ona zavisi od instrumenata koji su izraženi kroz institucije EU¹⁴.

- Drugi cilj je, da EU primijeni svoje iskustvo u multilateralnoj saradnji na široj bazi, jer je EU jedinstveni primjer uspješne regionalne saradnje, radi na očuvanju najvećih vrijednosti članica EU kao što su odvojene kulture, jezici, tradicija, historijski identitet sa jedne strane, dok sa druge suzbija ono što je negativno - nacionalizam, ksenofobiju, zajedničku sivu ekonomiju i šverc, kao i njihove tendencije da možda krenu i u rat između sebe.
- I treći ukupni cilj EU trebao bi biti, ostvarenje tendencije da postane ozbiljan rival S.A.D u vođenju svjetske politike. Normalno je da ne treba praviti izbore između evropeizma i atlanticizma, jer se oni u svakom slučaju prožimaju. Amerika treba da usko saraduje i da bude saveznik i oslonac Evropi (kroz NATO), jer Evropa može da bude zahvalna i podređena Americi u mnogim segmentima, ali u vanjsko - sigurnosnom zasigurno ne¹⁵.

Da pređemo sa generalnog na partikularno.

Ako je prioritet EU da unutarnja sigurnost bude na visokom nivou, onda i vanjska sigurnost mora dobiti mnogo veću zastupljenost. Treba stvoriti dinamičnu evropsku ekonomiju koja može podržati ozbiljnu vanjsku politiku. "Dajte mi ugalj" rekao je prvi poslijeratni britanski sekretar vanjskih poslova *Ernie Bevin*, "I dat ću vam politku". To znači da pored vojnih efektivna koji su zasigurno dostatni, i uspješna i jaka vanjsko-trgovinska politika Evropske komisije predstavlja također ključni dio jake Evropske vanjsko-sigurnosne politike zbog koje:

- EU mora biti *lider u globalizaciji*, koja je snaga za dobro ne samo zbog jačanja ekonomije i susjednih zemalja, nego i zbog promocije otvorenog društva i liberalnih ideja. Tome u prilog idu

¹⁴ John Petterson and Helene Sjursen, "A Common Foreign Policy for Europe" Routledge, London 1999, pog.II

¹⁵ Rudolph Sharping, Njemački ministar odbrane, 38. "Weltkrieg" sigurnosna konferencija, govor, Munchen 03.02.2002.g

i razgovori koje čelnici WTO vode sa Narodnom Republikom Kinom.

- Evropska unija, na primjer, mora uzeti u obzir *rizik od polarizacije između povezanih i izoliranih*. Liberalna trgovina i napredna tehnologija poboljšavaju život nekima, ali ne svugdje i ne u svim zemljama. Jedan primjer, dok Evropa svake godine potroši 11 milijardi Eura na sladoled, dotle na Afričkom kontinentu 174 od 1000 djece ne doživi starost od 5 godina.

Ovakvi primjeri ukazuju da problemi koji se javljaju u izoliranim zemljama ne smiju biti zanemareni i gurnuti u stranu, jer iz njih se rađaju problemi za EU.

Sve ovo nas dovodi do vanjske pomoći – područja u kojem je stvarnost da EU čini mnogo manje nego je to stvarno u njenoj moći. EU i njene Članice kontribuiraju sa 55% oficijelne međunarodne razvojne pomoći i nekih 66 % grantovne pomoći. Ali taj novac, po mnogim analitičarima, nije dobro rukovođen niti utrošen, što je i činjenica. I upravo zato narasta jaz između, s jedne strane, EU i s druge strane nerazvijenih dijelova Evrope i svijeta, što za posljedicu ima porast nestabilnosti i nesigurnosti, koje samom svojom pojavom imaju negativne posljedice po EU u vidu porasta organizovanog kriminala, sive ekonomije, sukoba - izbjeglice, raseljene osobe, imigracije itd.

Da bi se takav trend spriječio EU mora pokazati volju i istrajavanje u implementaciji, putem određenih aktivnosti:

- postepenom integracijom zemalja u Uniju putem tkz. Stabilizacijskih i Pridružnih programa;
- uključivanjem rekonstrukcije ekonomija ovih zemalja kroz unutar-regionalnu trgovinu, kao i kroz programe *Pakta za stabilnosti u jugoistočnoj Evropi* koji već ima efikasnu realizaciju i instrumentarij kako na planu ekonomskih tako i na planu sigurnosnih tranzicijskih procesa ;

Nerealno je i očekivati da se desi određeni radikalni preokret na bolje, i da *Zajednička vanjsko- sigurnosna politika*, odjednom preko noći, postane izuzetno efikasna na svim poljima, ne samo zbog posesivnosti članica EU na svoje nacionalne prerogative, nego i zbog objektivne nemogućnosti

implementiranja određenih ciljeva kroz mehanizme¹⁶, koji još uvijek nisu funkcionalno postavljeni. No ono što je dobro je to, da zemlje članice sve više uviđaju potrebu vođenja vanjsko- sigurnosne politike kroz institucije EU, što praktično ima za rezultat da je posljednjih godina postala praksa da vanjsko-sigurnosna politika bude mnogo više nego samo deklarativna (Tabela 1.). Uzimajući u obzir zbivanja od 11. septembra koja su promijenila svijet, kako međunarodnih odnosa tako i svijet sigurnosne politike realno je očekivati da ovaj, do sada nerazvijeni segment Evropske unije, dobije sve veću pažnju i da vrlo brzo preraste iz "srama" u "ponos" Evropske unije. Na kraju možemo zaključiti da ako EU stvarano želi postati dostojan rival u novom svjetskom poretku, onda zemlje članice EU i institucije (Evropska komisija i Vijeće ministara) moraju istrajati na provođenju *Zajedničke vanjsko-sigurnosne politike* kroz novu strukturu koja je uspostavljena.

1993	Podrška humanitarnom dopremanju hrane u Bosni i Hercegovini
1994	Evropska administracija nad Mostarom
1995	Podrška izbornom procesu u BiH
1996	Određivanje specijalnog izaslanika za Mostar
1997	Podrška izbornom procesu u BiH
1998	Ustanovljenje Ureda Visokog Predstavnik za BiH
1999	Pakta stabilnosti
2000	Uspostavljanje Evropske policije na Kosovu
2001	Podrška izbornom procesu na Kosovu
2001	Uspostavljanje Evropske policije u Makedoniji

Tabela 1.

(aktivnosti *Zajedničke vanjsko-sigurnosne politike* na jugoistoku Evrope, Izvor : Eurostat, EBRD report 2001.g)

Abstract

On 18 Th April 1951. Six sovereign European States: Belgium, France, Deutschland, Italy, Luxembourg and Holland signed a legal document building "European Community for Steel and Coal", what will throughout

¹⁶ Helen Wallace and William Wallace, "Policy Making In The EU", Oxford University Press 1996, pog .16 "Common Foreign And Security Policy" str.431, 432

European Community, become today's European Union (EU). Author analyzes one segment of the EU (Common Foreign And Security Policy, CFSP) and it's newest changes in implementation. He thinks that, after a long period of time, interests of Member States of EU and institutions of EU are going in the way of strengthening the CFSP. New impetus that provides new mechanisms (building of EU military structures, High Representative and his deputy, High Commissioner etc.) set up EU and CFSP in the position were EU finally becomes important player in New World Order. Together with this, he argues and comments problems and reasons of weak CFSP in the past and "strong " CFSP at the present time.

LITERATURA I IZVORI

1. Rudolph Sharping ,Njemački ministar odbrane, 38."Weltkrieg" sigurnosna konferencija , govor, Munchen 03.02.2002.g
2. Havier Solana, (High Reprerenatative for CFSP),*"European Defence: A Tasks Ahead"* for European Voice, Bruxells ,October 2001.g
3. Rt.Hon Chris Patern,(European Commisioner for CFSP)*"A European Foreign Policy"*, Institute Francais des Relations Internationales , Paris, govor od 15.06.2000.g
4. Chester A. Crocker , Fen Olser Hampson with Pamela Aall, *"Sources of and Responses to International Concflct"*, United States Insititute of Peace Press, Washington DC 1999. g
5. John Petterson and Helene Sjursen, *"A Common Foreign Policy for Europe"* Routledge, London 1999.g
6. Radovan Vukadinović, *"Sigurnost na jugoistoku Evrope"*, Nacionalna i Sveučilišna biblioteka, Zagreb 1999
7. Evropska Komisija, *Agenda 2000*, Brisel 1997. g
8. Helen Wallace and William Wallace, *"Policy Making In The EU"*, Oxford University Press 1996.g
9. John Tilson *"European Community Law Text, Cases and Materials"*, University of Manchester, Manchester 1995.g
10. Evropska Komisija , *Luxembourg Report*, Brisel 1970. g