

КЉУЧНИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АКТЕРИ ЕВРОПСКЕ БЕЗБЈЕДНОСТИ – СТАЊЕ И ИЗАЗОВИ

Прегледни научни рад

DOI: 10.5937/zurbezkrim2002037T	COBISS.RS-ID 132243457	УДК 339.923:061.1(4):327.56(4)
---------------------------------	------------------------	--------------------------------

Борис Тучић¹

Факултет безбједносних наука Универзитет у Бањој Луци

Апстракт: Тема рада је адаптираност и способност три институционална актера европске безбједности – ЕУ, НАТО и ОБСЕ, да адекватно одговоре на безбједносне изазове са којима се Европа суочава, а посебно на оне који егзистирају на недржавној равни. У оквиру науке о међународним односима, разматрају се положај, статус, природа и функције те односи унутар и између кључних институционалних актера европске безбједности. Идентификоване су слабости у њиховом дјеловању које су структуралног карактера, али и посљедица међународног окружења. У ЕУ могуће је идентификовати широк спектар безбједносних политика, различите развијености и ефикасности. Као „цивилна сила“, ЕУ безбједносним изазовима и приступа цивилним, политичким и економским инструментима, фокусирајући се на стабилност њеног непосредног окружења. Међутим, да би играла улогу глобалног безбједносног актера, ЕУ мора изградити аутономан безбједносни идентитет што је, за сада, нерјешив проблем. НАТО и даље представља персонификацију тврде, војне моћи у суочавању са безбједносним изазовима, што није довољна гаранција сопствене безбједности, а често подразумијева и угрожавање безбједности других држава. ОБСЕ, као и НАТО, представља реликт прошлог времена и његов основни квалитет је дипломатска инклузивност. Ријеч је о организацији „измјештене“ политичке моћи, без неопходног ауторитета. Слабости којима се карактеришу три институционална актера, као и сложеност међународних односа, захтијевају далеко виши степен политичке, функционалне и оперативне адаптабилности како би се постојећи безбједносни изазови разумјели и рјешавали.

Кључне ријечи: безбједност, одбрана, Европска унија, НАТО, ОБСЕ (OSCE).

¹ Аутор за кореспонденцију: др Борис Тучић, доцент на Факултету безбједносних наука, Универзитет у Бањој Луци. Имејл: boris.tucic@fbn.unibl.org.

УВОД

Рушење Берлинског зида и номинално окончање хладног рата означили су почетак процеса динамичних промјена у систему међународних односа, укључујући и снажну модификацију до тада владајуће државно-центристичке безбједносне парадигме. Под утицајем различитих фактора, а посебно на либерално-демократским поставкама заснованог процеса глобализације, безбједносни контекст у протеклих тридесетак година додатно је усложњен како у објективном, тако и субјективном смислу те би се могло рећи да су данашњи изазови по националну, регионалну и међународну безбједност подједнако озбиљни као они са којима се свијет суочавао у јеку међусобних блоковских трзавица. Тектонске (гео)политичке, институционалне и структуралне промјене до којих је дошло посљедњих неколико деценија посебно су видљиве на европском континенту који је, на генералној равни, обједињен под јединственим вриједносним кишобраном чију институционалну и политичку манифестацију примарно представља ЕУ, која је и сама, од Мастрихта² до данас, прошла трновит еволутивни пут. Измјене безбједносне парадигме и увођење у игру категорије глобалне безбједности те пролиферација безбједносних изазова који увелико превазилазе капацитете државног безбједносног инструментарија, неумитно намећу потребу сагледавања институционалне димензије европске безбједносне архитектуре и њену адекватност у односу на постојеће безбједносне околности које, уз и даље присутне „класичне“ безбједносне изазове који се манифестују кроз односе између великих сила и категорију тврде моћи у оквиру њих, подразумевају и друге, не мање значајне изазове и ризике који се односе на тероризам, мигрантски талас са Блиског и Средњег истока, глобалну епидемиолошку ситуацију, енергетску (не)стабилност, климатске промјене, изразите економске и развојне дискрепанце на глобалној равни, сајбер простор или, пак, поштивање људских права.

Уколико се изузму различите транзиционе и посттранзиционе регионалне и субрегионалне иницијативе и структуре³ којима је, такође, циљ да јачају безбједност, односно, превенција, редукција и елиминација различитих безбједносних ризика, европска безбједност у институционалном смислу почива на три елемента – ЕУ, као цивилној сили, НАТО, као и даље, персонификацији тврде моћи, без обзира на покушаје његовог реформисања и адаптирања измијењеним регионалним, али и глобалним међународним околностима и његовог трансформисања у организам који би функционално, али и вриједносно био далеко више од војног савеза те ОБСЕ, као прежи-

2 Кључни моменти у развоју процеса европских интеграција, који се формално најчешће манифестују кроз измјене и допуне оснивачких аката европске организације, колоквијално се означавају по граду у којем је до измјена и допуна оснивачких аката и дошло. Конкретно, Уговор из Мастрихта којим је, између осталог, успостављена Европска унија, потписан је 7. фебруара 1992, а ступио је на снагу 1. новембра 1993. године.

3 На примјер, Регионални савјет за сарадњу (RCC), Процес сарадње у ЈИЕ, Црноморска иницијатива, Централноевропска иницијатива, Центар за провођење закона у ЈИЕ, MARRI, итд.

вјелом изданку детант политике из неког претходног периода, додуше, без реалног, признатог и довољно препознатог политичког и безбједносног ауторитета. Три наведена институционална актера имају различиту позицију, природу, циљеве и задатке у оквиру европске безбједносне архитектуре те ћемо се у наставку, кроз три засебна поглавља, укратко упознати са њиховим најважнијим карактеристикама. Посебно питање које је у фокусу разматрања односи се на способност кључних институционалних актера да на адекватан и ефикасан начин одговоре на савремене безбједносне изазове, поготово оне који се манифестују на недржавној равни. На крају текста, изнијета су закључна разматрања аутора по свим релевантним питањима која су анализом обухваћена.

ЕВРОПСКА УНИЈА

Stricto sensu, безбједносна функција ЕУ рефлектује се кроз двије области политика које се реализују на европској равни - Заједничкој спољној политици и политици безбједности (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*), у оквиру које једну од битних компоненти чини Заједничка безбједносна и одбрамбена политика (*Common Security and Defense Policy – CSDP*) те политика које се реализују у оквиру некадашње интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа са прекограничном или транснационалном компонентом, односно, данашњим политикама у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде”. Уз наведене двије области политика, индиректне безбједносне импликације несумњиво имају и други модалитети интеграције и сарадње, односно, заједничке политике на европској равни, посебно у сврху превенције те елиминације потенцијалних узрока или коријена појединих безбједносних ризика.

Политика интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа

Од Амстердама⁴ када је амбициозно пројектован, односно, Лисабона⁵ када је додатно уговорно апострофиран, „Простор слободе, безбједности и правде” манифестовао се као најдинамичније подручје креирања и реализације заједничких политика којима је, најједноставније, циљ остварење и заштита фундаменталних вриједности на којима Унија почива, укључујући остварење и очување највишег могућег степена безбједности по организацију, њене државе чланице и њихове грађане у све три компоненте које „Простор слободе, безбједности и правде” подразумеива. Иако је у овој области заједничких политика протеклих деценија учињено много, и само кратак осврт на сваку од поменуте три компоненте указује на низ слабости

4 Уговор из Амстердама којим се допуњава Уговор о Европској унији, уговори о оснивању европских заједница и с њима повезани акти, потписан је 2. октобра 1997, а ступио на снагу 1. маја 1999. године.

5 Уговор из Лисабона којим се допуњава Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европске заједнице, потписан је 13. децембра 2007, а ступио на снагу 1. децембра 2009. године.

које озбиљно угрожавају потпуну реализацију уговорно пројектованог циља. Притом, неке од слабости које се могу идентификовати су структуралног или институционалног карактера, док су друге више везане за аксиолошку димензију као кључни предуслов остварења прокламованих заједничких политика и њихових циљева. У домену „слободе”, односно, слободе кретања људи и политика које су у њеној непосредној функцији, попут политика виза, азила, миграција, контроле спољних граница или политика везаних за статус и положај апатрида и држављана трећих држава, чини се да су све структуралне, институционалне те, посебно, вриједносне слабости дошле до изражаја у контексту суочавања са мигрантском кризом. Под утицајем, како се то најчешће означавало, „глобалне борбе против тероризма” након дешавања од 11. септембра 2001. године те конфликата различитог интензитета и, посљедично, низа изузетно негативних економско-социјалних импликација на простору Блиског и Средњег истока, дошло је до великог помијерања становништва и креирања, посебно у одређеним интервалима, снажног притиска на спољне границе Уније, са којим се организација и њене државе чланице нису успјеле суочити на адекватан начин. И не само то, од самог почетка између држава чланица постојала су размимоилажења на који начин се односити према мигрантском изазову: с једне стране стајало је неколико држава, на челу са СР Њемачком, које су заступале либерални концепт контролисаног отварања граница за мигранте и њихову дистрибуцију на основу унапријед утврђених квота за сваку чланицу појединачно, док су се оваквом концепту оштро супротстављале посебно чланице Вишеградске групе, које су сматрале да треба обезбиједити ефикаснију контролу спољних граница Уније и онемогућити улазак миграната. Као резултат одсуства солидарности између држава чланица по овом питању, иако се ради о једном од незаобилазних функционалних и вриједносних принципа на којима Унија и њене политике почивају, дошло је до усвајања одлука о мигрантским квотама у Савјету прегласавањем, укључивања Суда правде ЕУ у рјешавање овог питања те испољавања крајње индивидуалистичког дјеловања држава чланица у намјери да заштите властите границе и безбједност. Врхунац исказане слабости Уније у суочавању са безбједносним изазовима мигрантске кризе огледао се у ослањању на, у многим европским престоницама, изразито непопуларног партнера – Турску, у заштити њених спољних граница, у замјену за одређене уступке Брисела, попут финансијске подршке, ревитализације приступних процеса или, пак, како је то накнадно интерпретирала званична Анкара, подршку њеној политици у Сирији. По питању компоненте „безбједност” која подразумева полицијску сарадњу у ужем смислу којој би циљ била превенција, односно, борба против криминалитета са прекограничном компонентом и његових појединачних манифестационих облика, иако су њом обухваћени готово сви познати институти међународне полицијско-безбједносне сарадње, могуће је идентификовати низ структуралних и институционалних слабости. Једна од најизраженијих односи се на позицију, статус и овлашћења ЕУРОПОЛ-а, као кључног европског координатора полицијских активности које спроводе надлежне аген-

ције држава чланица. Иако је, од његовог оснивања, измјенама и допунама оснивачких аката континуирано долазило до оснаживања позиције ЕУРО-ПОЛ-а, оригинална њемачка идеја с краја осамдесетих и почетка деведесетих година о успостављању аутентичне наднационалне полицијске агенције са оперативним овлашћењима никада није нити ће угледати свјетлост дана, из простог разлога што се она директно супротставља још увијек прилично заступљеном класичном поимању државног суверенитета. Стога, ЕУРОПОЛ и даље дјелује примарно на координационој и комуникационој равни, са благим модификацијама његове улоге по питању заједничких истражних тимова, иако ни овдје не располаже оперативним овлашћењима. Координисано полицијско дјеловање на европској равни усмјерено је ка широком спектру појавних облика међународног криминалитета, међутим, оно што за Унију и њене чланице у посљедњих петнаестак година представља посебан проблем јесу безбједносне опасности везане за тероризам. Неколико европских престоница – од Мадрида, преко Лондона и Париза, до Брисела, биле су предмет терористичких напада, уз различите терористичке нападе и инциденте и у другим, мањим европским градовима. Заједнички именилац за већину терористичких напада на европском тлу јесте политичко-вјерски фундаментализам и чини се да је коријен овог безбједносног проблема готово идентичан као и у случају безбједносних ризика везаних за мигрантску кризу, а на генералној равни може се идентификовати у спољнополитичким промашајима водећих европских земаља везаних за подршку и учествовање у реализацији америчке политике на подручју Блиског и Средњег истока. Посебна отежавајућа околност по безбједност Уније и њених чланица у овом контексту огледа се у чињеници да, за разлику од почетног периода, када је терористичка опасност по правилу била „увожена” из кризних подручја, припадници вјерско-политичког радикализма све чешће се могу идентификовати међу држављанима земаља чланица и то у оквиру друге или треће генерације потомака некадашњих имиграната са данас проблематичних подручја. Стога, како указују кључни стратешки документи ЕУ, попут „Европске агенде безбједности 2020 – 2025” и „Стратешких смјерница у области безбједности Европске уније 2019 – 2024” (Тучић 2020, 99) један од приоритета у њеном дјеловању јесте управо превенција радикализма „у властитом дворишту”, односно, идентификација и отклањање самих коријена радикализма међу млађом популацијом. Напослијетку, компонента „правде” подразумијева правосудну сарадњу у грађанскоправној и кривичноправној материји са елементима иностраности. Док је правосудна сарадња у грађанскоправној области еволутивно „старија” и својом природом и садржајем представља подршку успостављању и функционисању унутрашњег тржишта и остварењу „четири велике слободе” у оквиру њега, сарадња и интеграција у кривичноправној материји примарно је усмјерена ка јачању безбједности на простору Уније и у функцији је борбе против најтежих облика кривичних дјела. Иако је нешто новијег датума у односу на грађанскоправну област, примјеном различитих правних института и техника остварен је значајан напредак у контексту обезбјеђења заједничких, јединствених кривичноправ-

них стандарда, како када је ријеч о природи и бићу кривичног дјела, тако и када је ријеч о природи и карактеру предвиђених санкционих мјера. Из тог разлога, на теоријској равни неријетко се могу пронаћи оптимистичне, али и не баш у потпуности исправне тезе о „европском кривичном праву” или „кривичном праву Европске уније” (Klipp, 2016; Mitsilegas, 2016; Ambos, 2018). Међутим, чињеница је да, и поред оствареног напретка, и даље постоје бројни проблеми у остварењу кривичноправне сарадње у оквиру Уније који директно произилазе из сукоба између прерогатива националног и права европске организације те који се манифестују у готово свим димензијама пројектоване кривичноправне сарадње, од дефинисања кривичног дјела и кореспондирајућих санкционих мјера, до конкретне примјене неких од кључних европских института у овој области, попут Европског налога за хапшење, Европског истражног налога или Европског налога за заштиту жртве.

Заједничка спољна политика и политика безбједности

Најспорије развијајућа област, али и политика ЕУ која се највише оспаравала јесте њена Заједничка спољна и безбједносна политика која је, и поред релативних унапређења које је донио Уговор из Лисабона, и даље чврсто позиционирана на механизмима међувладине сарадње који представљају директну кочницу било каквој амбицији да се Унија учини кредибилнијим актером на глобалној сцени. Наравно, инсистирање на међувладиним механизмима и једногласности у поступку одлучивања представљају директан одраз неспремности држава чланица да редукују властити суверенитет у спољнополитичкој области, посебно у условима њиховог озбиљног размимоилажења по бројним актуелним спољнополитичким питањима. Више пута исказане слабости ЕУ да се на одговарајући начин позабави горућим спољнополитичким питањима чак и у властитом дворишту дале су довољно аргумената заступницима тезе о европској организацији као „економском цину, политичком патуљку и војном мраву”, али и представљале својеврстан окидач различитим иницијативама у циљу превазилажења постојеће ситуације и креирања оквира у којем би, како се то неријетко истицало, Унија могла у потпуности испунити све своје спољнополитичке потенцијале. Једна од посљедњих односи се на француско-њемачки приједлог о успостављању Европског безбједносног савјета, као ужег тијела које би могло брже доносити кључне стратешке одлуке и омогућити лакше дефинисање заједничких интереса у спољнополитичкој и безбједносној области. Иако се потреба за институционалним и процедуралним унапређењем у спољнополитичком домену не може оспорити, и ова иницијатива, као и неке из ранијег периода, отвара више питања него што нуди одговора те је њена перспектива у том смислу више него упитна. Као легитимна компонента Заједничке спољне и безбједносне политике ЕУ егзистира Заједничка безбједносна и одбрамбена политика, са перспективом успостављања заједничке одбране, чиме би се, на

први поглед, могло помислити да је Унија направила корак у правцу изградње аутономног безбједносно-одбрамбеног идентитета, међутим, то, наравно, није случај. Наиме, и према члановима 42.2 и 42.7 Уговора из Лисабона, било какво дјеловање Уније у овом контексту мора узети у обзир и бити у складу са обавезама држава чланица у оквиру НАТО савеза те релевантним политикама ове организације. Другим ријечима, НАТО је и уговорно препознат као примарни одбрамбени кишобран Европе и као оквир реализације колективне безбједности европских земаља, а свако евентуално дјеловање Уније, односно, држава чланица под њеним окриљем, било да је ријеч о мисијама одржавања мира, превенције конфликта или јачања међународне безбједности, реализује се уз чврсто ослањање на Сјеверноатлантски савез. Покушај маркирања релативно аутономног одбрамбеног идентитета ЕУ манифестује се и кроз уговорна рјешења којима је регулисана обавеза чланица да јачају своје војне и одбрамбене капацитете, одредбама којима је предвиђено успостављање Европске одбрамбене агенције, додуше, као помоћног међувладиног тијела Савјета Европске уније за стратешко планирање и аналитику или, пак, кроз уношење одредби у члан 42.7 лисабонског Уговора којима се предвиђају одређени елементи система колективне безбједности, односно, дефинише обавеза држава чланица да, поштујући одредбе члана 51 Повеље ОУН, стану у заштиту и пруже сву неопходну асистенцију чланици која је предмет оружане агресије. Но, прво питање које се може поставити односи се на релацију наведених уговорних рјешења у односу на изграђен систем колективне безбједности и обавезе држава чланица у оквиру НАТО савеза. Да ли то значи да су оваква лисабонска рјешења примарно намијењена чланицама Уније које истовремено нису и чланице Сјеверноатлантског савеза и колики је њихов реалан домет, узимајући у обзир да је наведена уговорна обавеза држава чланица стриктно ограничена њиховим националним одбрамбеним и безбједносним политикама? Ослањање Уније у спровођењу операција на НАТО, колико год да је разумљиво, крије у себи, како се показало, још једну опасност, а она се тиче отворених питања које поједине чланице Уније имају са Турском, гдје се посебно истиче тзв. кипарско питање, односно, статус непризнате Турске Републике Сјеверни Кипар, због чега је Турска у неколико наврата у Савјету НАТО опструисала доношење одлука којима би се омогућило Унији да реализује операције у одговарајућем аранжману са НАТО савезом, попут операције *Concordia* у данашњој Сјеверној Македонији или операције *Althea* у БиХ.

НАТО

Као што је речено, НАТО и даље представља основну персонификацију тврде, војне моћи у контексту одбране европског континента. Но, окончање хладног рата и дисолуција СССР, као до тада примарне мете политике одвраћања (енг. *Deterrent policy*) западних савезника, отворило је питање потребе његовог даљег опстанка, посебно на основама утемељеним Споразу-

мом из 1949. године. Другим ријечима, промјене у међународним односима с краја осамдесетих и почетка деведесетих година прошлог вијека, а поготово пролиферација неконвенционалних, односно, недржавних безбједносних изазова, уколико је постојало опредјељење да се НАТО као војно-политичка организација сачува, захтијевали су његову реформу и модернизацију, како би био способан да се адекватно адаптира новом, еволуирајућем безбједносном окружењу које се по својим бројним карактеристикама значајно разликује од онога у којем је НАТО успостављен и у којем је езгистирао пет деценија. И заиста, уколико се осврнемо на посљедњих двадесетак година, може се видјети да је НАТО као организација, уз одређене илегалне покушаје верификације његове безбједносне улоге примјеном огољеле војне силе и након окончања хладног рата, у непрекидном циклусу промјена и адаптације, увелико превазилазећи свој оригинални војно-политички, али и територијални идентитет. Посебно, тежиште се ставља управо на, условно речено, нове безбједносне изазове, укључујући тероризам, али и сајбер простор, како у стратешко-планском, тако и организационо-институционалном смислу.⁶ Но, општи утисак је да, колико год НАТО био функционалан у улози одвраћања када је ријеч о конвенционалним безбједносним изазовима, његова функционалност у контексту безбједносних изазова које носе и имплицирају недржавни актери, попут терористичких група и организација, није тако упечатљива. Разлози за то су вишеструки, а један од њих односи се на чињеницу да, и поред учињених напора, у оквиру НАТО савеза још увијек нису развијени капацитети посредством којих би био омогућен ефикасан неконвенционални, односно, невојни одговор на нове безбједносне изазове. Тако, и поред тога што би то представљало предуслов дјеловања у том правцу, у оквиру НАТО савеза не постоје успостављени, а поготово не развијени безбједносно-информативни капацитети који су неопходни у овом контексту. Другим ријечима, НАТО се и даље „најбоље сналази“ и једноставније дјелује у класичној војно-конвенционалној матрици која подразумева перцепцију једног, конвенционалног, државног непријатеља и позиционирање у односу на њега. Уосталом, дешавања у оквиру НАТО савеза и његових активности које су услједиле након припајања Крима Руској Федерацији 2014. године јасно говоре у прилог изнесеној тези. Такође, након терористичког напада на САД 11. септембра 2001. године дошло је до активирања члана 5 Вашингтонског споразума, као кључног елемента система колективне безбједности којег његује ова организација те диспропорционалне употребе војне силе на релативно широком подручју које увелико превазилази уговорно утврђени територијални Сјеверноатлантски идентитет НАТО савеза.

Поред тога, један од актуелних проблема са којима се суочава НАТО јесте одсуство политичког јединства између његових чланица по бројним питањима. Може се навести примјер Турске и њено војно-политичко „кокетирање“ са Руском Федерацијом, укључујући и набавку неких од кључних

⁶ На примјер, у оквиру НАТО успостављене су засебне организационе јединице за борбу против појединачних безбједносних изазова, међу којима је посебно значајна она за борбу против тероризма, са сједиштем у Анкари (*Centers for Excellence against Terrorism*).

оружаних система, зарад остварења пројектованих интереса Анкаре по сиријском питању или, пак, поновно интензивирање ионако затегнутих односа између Турске и Грчке, овај пут због права на подводна истраживања нафте и гаса у источном Медитерану. Томе треба придодати и, у најмању руку, специфичан однос актуелне америчке администрације према европским партнерима у оквиру НАТО савеза, која је од самог почетка инсистирала на „burden sharing” – у заједничке безбједности и одбране, односно, на досљедном поштивању обавезе издвајања најмање 2% БДП-а за војне намјене, од чега би најмање 20% требало бити усмјерено на развој војних капацитета. Иако су, према подацима из 2018. године (НАТО, 2019), на примјер, европске чланице НАТО савеза за одбрану издвајале око 264 милијарде долара, што представља један и по пут више него Кина или четири пута више него Руска Федерација, америчка администрација је у више наврата истицала како је однос европских савезника према НАТО савезу, односно, САД недопустив, како САД неће финансирати безбједносно-одбрамбене интересе Европе те потенцирала радикалне промјене у овом смислу, док су поједини западни медији, колико год то изгледало незамисливо, у неким моментима говорили чак и о могућности напуштања Савеза (The Economist (2019, 6. јули); Defense News (2019, 16. септембар); The New York Times (2020, 3. септембар).

Однос НАТО савеза и ЕУ, о којем је дјелимично већ било ријечи, није једнодимензионалан, иако су 21 чланица НАТО савеза истовремено и чланице Уније. У претходном периоду, званични Вашингтон није са превеликим одушевљењем гледао на иницијативе за јачањем безбједносно-одбрамбене аутономије ЕУ (The Hill (2019, 15. новембар), уз образложење да у том случају постоји опасност од непотребног преклапања и удуплавања функција НАТО савеза и европске организације те плашећи се, иако су ти страхови били прилично неосновани, да би у том случају дошло до дерогације и релативизације значаја НАТО савеза у ионако варљивим и измијењеним глобалним околностима. У том смислу, поменуто потенцирање улоге НАТО савеза у лисабонском Уговору о ЕУ може се протумачити као резултат потребе за амортизацијом оваквих страхова, али и за чвршћим формалним ослањањем Уније на неупоредиво развијеније капацитета Савеза. У ревитализацији перцепције Руске Федерације као примарне безбједносне опасности у конвенционалном смислу, НАТО је циклично дјеловао у правцу помијерања на исток, како пријемом земаља Средње и Источне Европе, односно, некадашњих чланица Варшавског пакта у своје чланство, тако и јачањем својих капацитета и присуства у подручјима које Руска Федерација стратешки посматра као своју интересну зону. Уопште, могло би се рећи да су источне земље ближе Руској Федерацији, а посебно земље са акумулираним негативним историјским искуствима везаним за совјетски или, пак, период царске Русије, попут балтичких земаља или Пољске, спремније пратити политику САД у оквиру НАТО савеза на овом плану у односу на западне европске земље које се таквим историјским искуствима, а неки би рекли и повременом ирационалношћу, не карактеришу. Такође, огроман значај је и дјеловање САД

и Руске Федерације када је ријеч о урушавању аранжмана који су представљали вишедеценијску основу европске безбједности⁷ те отварање простора за ревитализацију трке у наоружању која у одређеним моментима подсјећа на ону из најрадикалних фаза хладног рата. С друге стране, преовлађујућа перцепција САД о Кини и њеним европским партнерима јесте да она тренутно не представља војну опасност, али да се, што су констатовале и институције ЕУ, Кина све више манифестује као веома озбиљан такмац у политичком, економском и техничко-технолошком смислу, што захтијева дефинисање одговарајућег стратешког приступа при суочавању са овом врстом изазова, о чему свједоче сукоби између САД и европских партнера, с једне стране, те Кине, с друге, на пољу савремених информационих технологија и пратеће инфраструктуре (Altmeyer, 2020).

Озбиљан ударац по безбједност Европе свакако је представљао излазак Велике Британије из чланства ЕУ, и то по неколико основа. У контексту теме којом се бавимо, посебно је значајна улога Велике Британије као „евроатлантског безбједносног моста”, односно, као актера који је, иако је његова партиципација у, генерално говорећи, безбједносним политикама ЕУ, била прилично ограничена, представљао значајну повезницу између спољнополитичког и безбједносног атлантицизма САД, с једне стране, те интереса и политика које настоје реализовати партнери са континенталног дијела европског континента, с друге. Тренутно, финални модалитет будућих односа између европске организације и Велике Британије у различитим областима још увијек представља предмет преговарачког процеса, међутим, са сигурношћу се може рећи да је интензивна безбједносна сарадња не само у интересу обје стране, већ и нешто што нико не доводи у питање. Преостаје једино да се утврди структурални и институционални облик те сарадње, како на мултилатералном нивоу, тако и посредством конкретнијих билатералних споразума које би Британија закључивала са најзначајнијим европским државама.

ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА БЕЗБЈЕДНОСТ И САРАДЊУ У ЕВРОПИ (ОБСЕ)

Од Завршног акта из Хелсинкија из 1975, преко Париске повеље за нову Европу из 1990. и Повеље за европску безбједност из 1999. године па све до данашњих дана, Организација за безбједност и сарадњу у Европи (ОБСЕ) имала је одређени значај у европским и глобалним политичким и безбједносним процесима, прије свега, као међународни форум који окупља чланице од „Ванкувера до Владивостока” те у оквиру којег се разматрају најразличитија питања директно и индиректно везана за регионалну и глобалну безбједност, попут борбе против тероризма, спречавања и борбе

7 На примјер, Споразум о ликвидацији ракета средњег и кратког домета (INF) из 1987, односно, 1988. године.

против илегалне трговине оружјем и трговине људима, спречавања и рјешавања конфликта, заштите људских права са нагласком на положај и права мањинских група, јачања демократских институција и изборног процеса. Другим ријечима, иако постоје одређени успостављени институционализвани облици сарадње између Руске Федерације и Европске уније, односно, Русије и НАТО савеза, ОБСЕ је једина, условно речено, европска организација која у своје чланство, на равноправној основи, окупља све најрелевантније индивидуалне, али и регионалне и субрегионалне безбједносне актере. На тај начин, ОБСЕ се, бар начелно, манифестује као кључни дипломатски форум за разматрање најразличитијих безбједносних тема и то на различитим политичко-репрезентативним нивоима, од шефова држава и влада, до техничких и радних група. Међутим, основна слабост која се може идентификовати у дјеловању ОБСЕ односи се управо на њену институционалну структуру, оперативне модалитете те природу инструмената које примјењује. Наиме, ОБСЕ, као облик делиберативне или типичне међународне организације, почива на међувладиним механизмима сарадње који, између осталог, подразумевају консенсуално одлучивање њених педесет и шест чланица.⁸ Бројност чланства те честа супротстављеност ставова и интереса држава чланица, представљају више него отежавајући фактор у њеном дјеловању. Уколико се томе додају и слабости везане за међународноправну природу инструмената које се у оквиру ње примјењују, почеста „скрајнутост“ ове организације из неких кључних реалполитичких дешавања на европском континенту и изван њега, као и одсуство неопходног политичког и институционалног ауторитета, не представљају никакво изненађење. Гледајући из данашње перспективе, чини се да ОБСЕ, зачет у форми Конференције о безбједности и сарадњи у Европи у условима детант предаха у хладноратовским односима између двије супер силе, никада није успио превазићи функционални оквир дипломатског форума или, пак, фасилитатора „демократске транзиције“ земаља Средње и Источне Европе и наметнути се као озбиљнији стратешки или оперативни актер на европској политичкој и безбједној агенди.

Своју улогу широког дипломатског форума посредством којег се настоје амортизовати тензије између кључних политичких и безбједносних актера те заузети заједнички став по неким од најрелевантнијих питања, ОБСЕ спроводи и у релативно новијем периоду. Могуће је навести примјер тзв. крфског процеса, иницираног 2008. године са циљем отварања широке расправе о кључним питањима евроатлантске и евроазијске безбједности, у условима снажно испољеног незадовољства Руске Федерације европском безбједносном архитектуром или, пак, Самит у Астани из 2010. године, који је, у прилично тешким околностима, успио окупити највише представнике

⁸ Додуше, постоје и изузеци, на примјер, приликом примјене тзв. московског механизма, успостављеног 1991, а допуњеног 1993. године који подразумева могућност утврђивања истражних мисија у некој од држава чланица на иницијативу 1 + 8 других чланица, уколико постоји сумња да се у предметној држави чланици флагрантно крше неке од базичних вриједности које ОБСЕ промовише, са тежиштем на људским правима и слободама.

држава чланица и отворити низ значајних питања по европску безбједност, укључујући и позицију и улогу саме ОБСЕ у овом контексту (Перишић, 2015: 238–240). Но, истовремено, Самит у Астани, одржан прије десет година, био је посљедњи самит шефова држава и влада организован у оквиру ОБСЕ, што ипак говори о „измјештању” политичког ауторитета у неке друге форуме и модалитете (не)институционализоване дипломатске комуникације.

Широка лепеза питања којима је ОБСЕ посвећена, бројност теренских мисија у различитим транзиционим и постконфликтним подручјима, партиципативна инклузивност којом не располаже ниједна друга организација регионалног карактера, дају за право ОБСЕ да се позиционира као један од три кључна институционална актера европске безбједности, без обзира на бројне слабости које се могу идентификовати у њеном дјеловању, од којих су неке везане за њена унутрашња рјешења, а неке, опет, представљају манифестацију специфичних, али и динамичних превирања у систему међународних односа којима свједочимо.

ЗАКЉУЧАК

Бројни безбједносни ризици са којима се европски континент суочава у праскозорје треће декаде 21. вијека на генералној равни могу се подијелити у двије групе. С једне стране, и даље су присутни „наслијеђени” или, прецизније речено, класични безбједносни ризици који се тичу односа великих сила и њихових често супротстављених интереса и циљева, иако се и сама категорија „велике силе”, у условима динамичних промјена у систему међународних односа и односу снага између његових кључних актера те пролиферације субјеката који својим дјеловањем озбиљно утичу на међународни политички и безбједносни контекст, данас може тумачити другачије у односу на период од прије неколико деценија. С друге стране, европски континент суочава се и са низом безбједносних изазова који су инхерентнији савременом, глобализованом међународном контексту, а који се примарно испољавају на равни недржавних актера међународних односа. Неки од њих, попут тероризма, илегалних миграција или глобалног нарушавања животне средине, дефинитивно нису нови или непознати, али је валенција опасности по безбједност европских држава и њихових грађана које ти изазови подразумевају до изражаја дошла управо у условима које креира глобализовано друштво у којем живимо.

У таквим околностима, сваки од три кључна институционална актера европске безбједности - ЕУ, НАТО и ОБСЕ, има своје мјесто, улогу и функцију. При томе, ЕУ, на примјер, и поред периодичне манифестације незреле амбиције развијања њених капацитета и у неком другом правцу, дјелује као цивилна сила те су и инструменти њеног безбједносног дјеловања цивилног карактера, усмјерени у правцу широког превентивног дјеловања и бављења потенцијалним узроцима или коријенима безбједносних изазова са којима

се „уједињена Европа” суочава. О бројним слабостима или, пак, одсуству потенције ЕУ да се ефикасно суочи са безбједносним изазовима било је ријечи раније, међутим, оно што заслужује посебну пажњу јесте чињеница да управо безбједност Европе плаћа највећу цијену почесто слијепог праћења спољнополитичких интереса и циљева САД, без обзира да ли је ријеч о перцепцији Руске Федерације и Кине или о америчким интересима у другим дијеловима свијета, о чему свједоче два, поред епидемиолошке ситуације, највећа изазова са којима се Унија и њене чланице тренутно суочавају – мигрантска криза и тероризам, а који су снажно иницирани управо удруженим дјеловањем САД и европских партнера на подручју Блиског и Средњег истока. Тежња за позиционирањем Уније као глобалног актера међународних политичких и безбједносних процеса може бити реализована искључиво под условом изградње њене пуне политичке аутономије и редефинисања досадашње позиције у односу на нека од кључних питања савремених међународних односа. Колико год то контрадикторно изгледало, излазак Велике Британије из чланства Уније управо може омогућити одређени простор за дјеловање у том правцу. НАТО, с друге стране, успио је да преживи питање сврсисходности његове даље егзистенције након окончања хладног рата и сачува своју позицију војног безбједносног кишобрана евроатлантског простора. Но, кључни проблем огледа се у чињеници да, и поред мултидимензионалних реформских процеса кроз које је пролазио или и даље пролази, Савез нема изграђене капацитете којима би одговорио на савремене, недржавне безбједносне изазове. Дјеловање војним средствима и употреба тврде моћи у суочавању са софистициранијим безбједносним изазовима који су својствени савременом историјском тренутку често није ни довољна, нити потпуно ефектна те може произвести катастрофалне посљедице које се, по принципу бумеранга, врате онима који се за такву врсту дјеловања определиле. ОБСЕ, и поред несумњивог историјског значаја, данас егзистира, прије свега, као дипломатски форум ограниченог домета те засигурно, како је већ речено, не располаже ауторитетом и капацитетима који би јој омогућили да игра запаженију улогу у међународним политичким и безбједносним процесима. Највећа вриједност ове организације огледа се у њеној инклузивности, односно, потенцији да окупи све, изузев Кине, данас најрелевантније актере европске безбједности. Међутим, без адекватних оперативних инструмената, суочена са политичким нејединством својих чланица те почесто не успијевајући да обезбиједи равнотежу између неких од кључних принципа које настоји да заштити и пропагира, као што су принцип очувања територијалног интегритета, с једне, односно, право народа на самоопредјелјење, с друге стране, улога ОБСЕ се ту негдје, нажалост, и завршава.

ЛИТЕРАТУРА

Altmeyer, K. (2020). *Between Cooperation and Systemic Rivalry: the EU – China Relations*. Berlin: Heinrich Boll Stiftung.

- Ambos, K. (2018). *EU Criminal Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crowley, M. (2020, September 23). Allies and Former US Officials Fear Trump Could Seek NATO Exit in a Second Term. *New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2020/09/03/us/politics/trump-nato-withdraw.html>.
- Gould, J. (2019, December 16). Would Trump Drive NATO Exit? Congress Works on Roadblocks. *Defense News*. Retrieved from <https://www.defensenews.com/congress/2019/12/16/would-trump-drive-nato-exit-congress-works-on-roadblocks>.
- Klipp, A. (2016). *European Criminal Law*, 3rd Edition. Cambridge: Ius Communitatis, Intersentia.
- Larik, J.E. (2017, November 15). Europe Moves on Defense Integration. *The Hill*. Retrieved from <https://thehill.com/opinion/international/360513-europe-moves-on-defense-integration-someone-tell-uncle-sam>.
- Лопандић, Д. (2008). Реформски уговор Европске уније из Лисабона. Београд: Службени гласник.
- Mitsilegas, V. (2016). *EU Criminal Law After Lisbon: Rights, Trust and the Transformation in Europe*. Oxford: Hart Publishing.
- NATO Public Diplomacy Division. (2019). Defense Expenditures of NATO Countries 2011 – 2018. *NATO*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm.
- Перишић, С. (2015). Нова геополитика Русије. Београд: Одбрана.
- The Economist Editorial. (2019, July 6). Europe Alone – July 2024: What if America Leaves NATO? *The Economist*. Retrieved from <https://www.economist.com/the-world-if/2019/07/06/what-if-america-leaves-nato>.
- Тучић, Б. (2020). Основе политике интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у Европској унији: правни и институционални оквир „Простора слободе, безбједности и правде“. Бања Лука: Факултет безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци.

Рад примљен: 25. 09. 2020.

Рад прихваћен: 28. 12. 2020.