

UDK 341.232.1+351.861(4-672EU)(477)
Biblid 0543-3657, 76 (2025)
God. LXXVI, br. 1193, str. 253–275
Pregledni naučni rad
Primljen: 30. 05. 2025.
Revidiran: 11. 08. 2025.
Prihvaćen: 20. 08. 2025.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2025.76.1194.4
CC BY-SA 4.0

Marko NOVAKOVIĆ¹, Mihajlo VUČIĆ²

ZSBP i strateška autonomija EU: između ambicije i stvarnosti u uslovima globalne nestabilnosti

SAŽETAK

Rad analizira Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP) Evropske unije u kontekstu savremenih globalnih izazova i sve prisutnije potrebe za strateškom autonomijom. Nakon kraćeg prikaza sledi istorijski razvoj ZSBP – od neuspešnih integracionih pokušaja pedesetih godina XX veka, preko Evropske političke saradnje, do savremenog institucionalnog okvira definisanog Ugovorom iz Mاستrihta. Poseban akcenat stavljen je na normativne ciljeve ZSBP, ali i na njenu institucionalnu slabost, naročito u kriznim situacijama kada se zahteva brzo i jedinstveno delovanje. Kao ključni test za ZSBP razmatra se odgovor EU na rusku agresiju na Ukrajinu, koji otkriva ograničenja postojećeg modela odlučivanja i zavisnost Unije od političke volje država članica. U tom kontekstu, koncept strateške autonomije analizira se kao neophodan korak ka redefinisaju uloge EU u multipolarnom svetu. Strateška autonomija podrazumeva sposobnost Unije da samostalno odlučuje i deluje u skladu sa sopstvenim interesima i vrednostima, bez ugrožavanja saradnje sa saveznicima. Rad ukazuje na potrebu za institucionalnom reformom, jačanjem tehnoloških i odbrambenih kapaciteta i većom unutrašnjom kohezijom kako bi EU mogla delovati kao efikasan i snažan globalni akter.

Ključne reči: Evropska unija, ZSBP, strateška autonomija, Ukrajina, suverenost, spoljna politika, multipolarni svet, institucionalna reforma.

¹ Viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: marko@diplomacy.bg.ac.rs; ORCID: 0000-0002-7753-7506.

² Viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs; ORCID: 0000-0002-0064-4987.

CFSP and the EU's Strategic Autonomy: Between Ambition and Reality Amid Global Instability

SUMMARY

The article explores the development, challenges, and future prospects of the European Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP) in light of the evolving concept of EU strategic autonomy. Through a comprehensive historical and legal analysis, the authors trace the institutional evolution of CFSP from its early attempts at political unification to its current form, highlighting persistent obstacles rooted in national sovereignty and intergovernmental decision-making. The Russian aggression against Ukraine serves as a current example, demonstrating the CFSP's structural weaknesses, especially the reliance on consensus. The authors argue that genuine strategic autonomy requires deeper institutional reform, technological and industrial capacity building, and a redefinition of EU external action in a multipolar world marked by rivalry among major powers. The paper concludes that the EU's survival as a global actor depends on overcoming internal divisions, reinforcing its normative identity, and adopting a coherent strategy that balances autonomy with transatlantic and multilateral cooperation. Without such reform, CFSP risks remaining a declaratory policy, inadequate for the demands of the current geopolitical environment.

Keywords: European Union, CFSP, Strategic Autonomy, Ukraine, Sovereignty, Foreign Policy, Multipolar Order, Institutional Reform.

Uvod

Zajednička spoljna i bezbednosna politika (u daljem tekstu i: ZSBP) Evropske unije (u daljem tekstu i: Unija, EU) proistekla je iz višedecenijske težnje evropskih država ka političkoj saradnji i institucionalnoj integraciji. Ideje o političkom jedinstvu Evrope javljaju se još pre Drugog svetskog rata, ali su konkretnije forme dobile nakon njegovog završetka. Političke podele koje su usledile tokom Hladnog rata, uključujući formiranje dva ideološki suprotstavljena bloka, dodatno su podstakle inicijative za evropsko ujedinjenje kao odgovor na bezbednosne izazove.

Pitanje ZSBP Evropske unije oduvek je nailazilo na skepticizam država članica, budući da je po svojoj prirodi u suprotnosti sa tradicionalnim shvatanjem državnog suvereniteta. Naime, jedan od klasičnih kriterijuma državnosti iz Montevidea, promulgovanih u članu 1 Konvencije o pravima i obavezama država iz 1933. godine, jeste sposobnost države da uspostavlja i vodi odnose s drugim subjektima međunarodnog prava, što se direktno tiče spoljne politike kao ključne manifestacije suvereniteta

(Montevideo Convention 1933). U tom kontekstu, nije iznenađujuće što su prvi pokušaji uspostavljanja zajedničke spoljne i bezbednosne politike unutar evropskih integracija, poput Evropske odbrambene zajednice (EDZ) i Evropske političke zajednice (EPZ) iz pedesetih godina XX veka, završeni neuspehom (Ruane 2020). Glavni razlog za neuspeh ovih inicijativa bila je snažna politička i institucionalna rezervisanost država članica, naročito Francuske, ideji prenosa ključnih suverenih ovlašćenja na supranacionalne institucije. Međutim, iako neuspešni u neposrednom smislu, ovi rani pokušaji postavili su temelje za dalje promišljanje i razvoj mehanizama saradnje u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Na njima su kasnije izgrađeni institucionalizovani oblici koordinacije, koji su kroz decenije evoluirali u današnji okvir ZSBP, obuhvatajući zajedničko delovanje država članica u međunarodnim odnosima uz zadržavanje ključnih elemenata njihove nacionalne suverenosti.

Sedamdesetih godina formira se Evropska politička saradnja (EPS), mehanizam koordinacije spoljnih politika država članica. EPS se razvijala postepeno, kroz niz izveštaja i deklaracija i konačno dobila pravni okvir usvajanjem Jedinstvenog evropskog akta (potpisan 1986. godine, a stupio na snagu 1987), kojim se prvi put u ugovornoj formi priznaje potreba političke saradnje unutar Zajednice (1987). Konačno, Ugovorom iz Matrihta 1993. godine ZSBP postaje deo EU (European Parliament 2025).

Hipoteza rada je jasna – EU više ne može sebi da priušti da Zajednička spoljna i bezbednosna politika ostane na nivou razvoja na kojem se nalazi već decenijama. Ukoliko želi da adekvatno odgovori na rastuće i sve neposrednije spoljne pretnje, neophodno je da sprovede institucionalne i druge suštinske reforme koje bi joj omogućile da u budućnosti delotvorno reaguje na takve izazove, jer u svom sadašnjem kapacitetu za to nije sposobna.

Teorijski okvir

Tradicionalno uverenje u literaturi o evropskoj integraciji bilo je da će napredak u oblastima spoljne, bezbednosne i odbrambene politike – tzv. „visokoj politici“ – ostati ograničen i površan, pa se čak dovodilo u pitanje da li postoji kao takva suštinski. Kako primećuju Krotz i Maher još na početku druge decenije XXI veka, jasno je bilo da debata više nije usmerena na pitanje da li postoji evropska bezbednosna i spoljna politika, već pod kojim uslovima ona funkcioniše, kako se razvija i zašto ostaje fragmentisana u određenim oblastima (Krotz & Maher 2011, 548–79). Upravo u tom kontekstu ZSBP treba posmatrati u tri ključna teorijska okvira: realizam, institucionalizam i konstruktivizam.

Realizam, kao jedan od najstarijih pristupa u teoriji međunarodnih odnosa, polazi od premise da su države racionalni akteri koji teže

sopstvenom opstanku i maksimalizaciji moći u anarhičnom međunarodnom sistemu. U tom okviru, evropska bezbednosna saradnja tumači se kao reakcija na promene u strukturi međunarodnog poretka nakon Hladnog rata – nestanak sovjetske pretnje, unipolarnost SAD, ponovno ujedinjenje Nemačke i povlačenje američkih trupa iz Evrope. Džons ističe da su evropske države odlučile da intenziviraju bezbednosnu saradnju prvenstveno kako bi sprečile destabilizaciju kontinenta, institucionalno „vezale“ Nemačku i smanjile zavisnost od SAD (Jones 2007, 116). U tom smislu, ZSZB i EBOP se ne tumače kao izraz evropskog federalizma, već kao strateški odgovor na promenu bezbednosnog okruženja. Realisti ističu da EU ne nastoji da direktno balansira SAD u klasičnom vojnom smislu, već koristi „meke“ oblike balansa kroz normativno i institucionalno pozicioniranje. Novičić tako primećuje: „savremene rasprave fokusiraju se oko pitanja da li bezbednosna pretnja „ruskog imperijalizma“, kako se to obično saopštava, prinuđuje EU na razvoj vlastite odbrambene sposobnosti, odnosno na razvoj državnih funkcija koje bi garantovale bezbednost državama članicama.“ (Novičić 2024, 24–27). Rosato, po našem mišljenju, ponajbolje uočava koren EU integracije u potrebi za očuvanjem ravnoteže snaga, evropske države su se okupile u jednom trenutku kako bi povećale svoje šanse za opstanak u ratu koji su smatrale da predstoji sa sovjetskim gigantom (2011, 45–86). Da li se slične stvari dešavaju i danas? Svakako su se dešavale i u prošlosti, setimo se „veoma hrišćanske republike“ Maksimilijana D’Silija, projekta evropske integracije iz 1638. godine u cilju uspešne borbe protiv „Moskovljana“, koji su tada bili u ekspanziji (Vučić 2019, 44). Za razliku od realizma, institucionalizam naglašava značaj institucija, pravila i procesa u oblikovanju ponašanja država. Evropska spoljna politika rezultat je dugoročnog procesa institucionalizacije, koji je započeo još 1970-ih kroz Evropsku političku saradnju (EPC), a kasnije se produbio u ZSZB (Smith 2004, 308). U ovom pristupu, institucije ne samo da omogućavaju konsultacije i koordinaciju već utiču na oblikovanje identiteta i preferencija aktera. Kroz mehanizme predupređenja (sprečavanje unilateralnog delovanja) i elite socialization (socijalizacije političkih i birokratskih elita), države članice EU su razvile tzv. „refleks koordinacije“ – naviku da uvek najpre traže zajednički stav. Taj proces se dodatno učvrstio uvođenjem akcija političke saradnje i pravnom ekspanzijom nadležnosti EU u spoljnim poslovima (Ibid.).

EU je tokom 2000-ih doživela snažnu „pravnu institucionalizaciju“ spoljne politike, kroz razvoj normi, sudske prakse i jasno podeljenih nadležnosti između institucija EU i država članica (Cremona 2008, 336). Već tada je preovlađivalo viđenje ograničenja institucionalizma, posebno u situacijama kad su ugroženi vitalni nacionalni interesi, pravila ustupaju mesto *ad hoc* pristupima i unilateralizmu. Kao što su tada kriza u Iraku ili na Kosovu pokazale slabosti, kriza u Rusko-ukrajinskom ratu ogolila je

sporost i ograničeno dejstvo ZSBP u 2022.³ godini na jedan još drastičniji način, direktno dovodeći u pitanje sposobnost EU da se samostalno odbrani od potencijalnog napada na državu članicu.

Konačno, konstruktivistički pristup unosi kvalitativno novu dimenziju u analizu ZSBP, fokusirajući se na ideje, norme i procese socijalizacije koji oblikuju identitete aktera. Konstruktivizam, koji se pojavio nakon Drugog svetskog rata, zastupa stav da države i drugi akteri razvijaju svoje interese i identitete kroz društvene interakcije, pod uticajem kulturnih, istorijskih i normativnih faktora (Kiçmari 2007). Što se tiče ZSBP EU u kontekstu konstruktivističke teorije, Mejer u svojoj analizi govori o mogućem nastajanju zajedničke evropske „strateške kulture“ – zajedničkog seta normi o legitimnosti upotrebe sile, percepciji pretnji i ulozi Evrope u svetu (Meyer 2007, 232).

Prema njegovom istraživanju, postoji sve izraženija konvergencija evropskih država u podršci humanitarnim intervencijama, prioritetu UN kao okvira za upotrebu sile, te preferenciji civilnih instrumenata u rešavanju sukoba. Iako se ta konvergencija opisuje kao „tanka“, ona ipak označava novi kvalitet u evropskoj političkoj kulturi. Meyer definiše Evropu kao „Humanitarnu moć“ – aktera koji ne koristi silu za širenje interesa, već za zaštitu vrednosti i stabilnosti.

Perspektiva i teorijski izazovi

Kada je teorijska podloga ZSBP u pitanju, nijedna teorija sama po sebi ne može u potpunosti objasniti kompleksnost ZSBP. U realnosti, procesi saradnje su oblikovani kombinacijom strukturalnih pritisaka (realizam), institucionalnih mehanizama (institucionalizam) i normativnih promena (konstruktivizam). Stoga Kroc i Maher predlažu „analitički eklekticism“ – pristup koji nastoji da spoji različite teorijske uvide i objasni kako različiti faktori međusobno deluju (2011, 572). Maher zaključuje kako se sve teorije uglavnom slažu da su pred ZSBP ogromni izazovi, ali se razilaze u objašnjenju načina kojima se ti izazovi mogu prevazići (Maher 2021, 89–114).

Osnovno pitanje apropos ZSBP je političke prirode – da li će EU postati koherentni akter sa jedinstvenom strategijom, ili će ostati skup država sa povremenim zajedničkim stavovima? Ipak, kako obično biva, to političko pitanje se ne može rešiti bez adekvatnog pravnog okvira. ZSBP donosi mnogo izazova kako na političkom tako i na pomenutaom pravnom planu, gde se posebno ističe specifična uloga ZSBP u pravnom sistemu EU, u smislu da Evropski sud pravde ima ograničenu jurisdikciju po tom

³ Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

pitanju što donosi brojne probleme i otvorena pitanja, poput pristupa EU Evropskom sudu za ljudska prava (Johanson 2024, 738–800).

Ciljevi i principi ZSBP

Ciljevi iz člana 21. Ugovora o Evropskoj uniji predstavljaju temeljni pravni i politički okvir koji definiše ulogu i ambiciju Evropske unije kao globalnog aktera. Ovi ciljevi ne samo da usmeravaju delovanje EU na međunarodnoj sceni, već i naglašavaju normativni identitet Unije – zasnovan na vrednostima, pravu i odgovornosti.

Osnovna uloga ZSBP ogleda se u trećem stavu, tački a, člana 21 u kome se ističe da je ZSBP instrument putem kojeg EU štiti svoje osnovne interese i bezbednost, kao i nezavisnost i teritorijalni integritet svojih država članica. Ovo je posebno relevantno u svetlu rata u Ukrajini, gde EU putem ZSBP i pratećih instrumenata poput Evropskog mirovnog fonda (EPF) i Strateškog kompasa nastoji da očuva evropsku bezbednost i političku suverenost suočenu s direktnim vojnim pretnjama, o čemu će biti više reči u narednom poglavlju.

Dalje, ZSBP ima za cilj da učvrsti i potpomogne demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i načela međunarodnog prava. Ova normativna orijentacija jasno je vidljiva u političkoj i materijalnoj podršci koju EU pruža Ukrajini – državi koja je žrtva agresije i istovremeno teži članstvu u Uniji. Ujedno, kroz sankcije i diplomatske inicijative, EU promoviše međunarodne pravne standarde i odgovornost aktera koji ih krše.

Jedan od ključnih ciljeva ZSBP je i očuvanje mira, sprečavanje sukoba i jačanje međunarodne bezbednosti, u skladu s Poveljom UN, Završnim aktom iz Helsinkija i Pariskom poveljom. Ovo je temeljni razlog za intenziviranje bezbednosne i odbrambene dimenzije EU nakon februara 2022. – Unija nastoji da postane sposobna da preventivno deluje i reaguje na krize koje narušavaju evropski i međunarodni poredak.

ZSBP je ujedno sredstvo kroz koje EU podstiče održivi ekonomski i društveni razvoj, posebno u zemljama u razvoju, s krajnjim ciljem iskorenjivanja siromaštva. U kontekstu Ukrajine, EU ne pruža isključivo vojnu podršku, već i finansijsku i humanitarnu pomoć. Takođe, EU kroz ZSBP podstiče globalnu ekonomsku integraciju, između ostalog kroz liberalizaciju trgovine i uklanjanje barijera, uz istovremeno očuvanje principa održivog razvoja, što uključuje i međunarodne mere za zaštitu životne sredine i prirodnih resursa.

U kriznim situacijama – poput prirodnih katastrofa, humanitarnih kriza ili konflikata izazvanih ljudskim delovanjem – ZSBP omogućava brzo i koordinisano delovanje EU kako bi se pomoglo stanovništvu i regionima pogođenim krizom. Takva sposobnost se dodatno osnažuje uspostavljanjem misija poput EUMAM-a (European Union Military

Assistance Mission Ukraine) i finansijskim instrumentima poput EPF-a (European Peace Facility).

Najзад, jedan od strateških ciljeva ZSBP je promocija međunarodnog sistema zasnovanog na snažnijoj multilateralnoj saradnji i dobrom upravljanju, što odražava duboko ukorenjeno uverenje EU da stabilnost i bezbednost proizlaze iz pravila, dijaloga i zajedničkih institucija, a ne iz politike sile.

Uprkos ili možda baš zbog tako ambiciozno postavljenih ciljeva i zahvaljujući celokupnom institucionalnom razvoju, ZSBP se tradicionalno smatra najslabijim aspektom integracije EU i, konsekvntno, jednom od najslabijih tačaka EU (Navarrete and Egea 2001, 41). Upravo taj nedostatak koherentnosti i strategije na nivou spoljne politike EU kao celine predstavlja jedan od glavnih uzroka opadanja moći i uticaja EU na međunarodnoj sceni generalno. Zbog nedostatka strateškog razmišljanja na evropskom nivou, EU rizikuje egzistencijalnu krizu, što se posebno ogleda u neuspehu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike da ispuni očekivanja, razvije kapacitete i ostvari rezultate, čime gubi kredibilitet. Da bi se to izbeglo, EU mora da prihvati alternativnu viziju moći, ojača legitimitet svojih politika i strateški se angažuje u globalnim pitanjima uz čvrstu saradnju sa NATO.

Rat u Ukrajini i odgovor EU kroz ZSBP

Rat u Ukrajini, koji je otpočeo u februaru 2022. godine, stavio je na ozbiljan test ZSBP. Ovaj rat je velikih razmera, nalazi se u neposrednom susedstvu EU i neminovno će značajno uticati na ZSBP – kroz transformaciju ZSBP, delujući kao katalizator dubinskih institucionalnih i strateških promena i značajno većeg ulaganja u vojnu industriju EU, jer jasno pokazuje neodrživost dosadašnjeg funkcionisanja ZSBP.

Sa jedne strane, ZSBP se za vreme rata u Ukrajini pokazala kao glavni okvir za koordinaciju odgovora država članica EU i instrument kroz koji je EU koordinisala zajedničko političko, ekonomsko i bezbednosno delovanje. Evropski parlament u izveštaju nastavlja da pruža jasnu podršku Ukrajini, kako u izjavama tako i finansiranjem putem budžeta Unije i posebno uspostavljenih fondova (European Parliament 2025) (European Commission 2024). Pored toga, akcenat je stavljen na nastavak vojne pomoći kroz Evropski mirovni fond (*European Peace Facility*), koji omogućava finansiranje isporuka vojne opreme i naoružanja ukrajinskim snagama (more: European Commission). U okviru šireg geopolitičkog okvira, EU je otvorila pristupne pregovore sa Ukrajinom, pružajući podršku njenom institucionalnom razvoju, osnaživanju vladavine prava i jačanju otpornosti na strane uticaje, posebno u domenu borbe protiv dezinformacija i sajber pretnji. Ove aktivnosti su sprovedene kroz

instrumente ZSBP, uključujući i mehanizme koji se odnose na suzbijanje manipulacije informacijama i stranog mešanja (*Foreign Information Manipulation and Interference*) (više: EAAS).

Sa druge strane, invazija Rusije na Ukrajinu ogolila je nedostatke ZSBP ili bolje reći još jednom demonstrirala – na do sada najneposredniji način njene suštinske institucionalne slabosti i pokazala ograničenost pravnog i političkog okvira oblikovanog u posthladnoratovskoj eri. Evropska unija, suočena sa izmenjenim bezbednosnim pejzažem, reagovala je nizom konkretnih koraka. Među najznačajnijim je usvajanje dokumenta „Strateški kompas“, koji je zamišljen kao smernica za bezbednosnu politiku Unije do 2030. godine. Ipak, kao i mnogi slični poduhvati iz domena spoljne politike EU, ovaj dokument nema pravno obavezujući karakter već više simbolizuje političku solidarnost među državama članicama i predstavlja pokušaj artikulisanja koherentnog odgovora na povratak rata na tlo Evrope. U „Strateškom kompasu“ može se videti priznanje da je međunarodni liberalni poredak ozbiljno uzdrman, te se EU poziva da se postavi kao geopolitički akter, ne samo kroz diplomatiju već i kroz sposobnost delovanja u vojnoj sferi u kojoj se predugo oslanjala na podršku pre svega Sjedinjenih Američkih Država (u daljem tekstu i: SAD). Mnogi autori u njemu vide mogućnost da se kroz Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku EU, kao važan deo ZBSP, konačno snažnije i efikasnije zauzme za svoje interese (Sweeney and Winn 2022). Ipak, i pored velikog broja inicijativa, ovaj dokument pokazuje izvesne metodološke i sadržinske slabosti – izostaje preciziranje ključnih ciljeva, dok se strateška autonomija pominje marginalno i bez jasnog normativnog utemeljenja (Kaim and Kempin 2022). EPF je postao centralni finansijski instrument za vojne operacije Unije, koga odlikuje veoma brzo prikupljanje pomoći i finansiranje isporuke oružja državama koje nisu članice EU, pre svega Ukrajini. Međutim, unutar ovog okvira i dalje se uočava strukturni problem odlučivanja konsenzusom, što u praksi može ograničiti brzinu i efikasnost delovanja EU. Na primer, više puta je zabeleženo da se pojedine države članice, poput Mađarske, uzdržavaju od davanja saglasnosti na odluke o naoružavanju Ukrajine, što podriva jedinstvo delovanja u okviru ZSBP (Rankin 2025). U tom kontekstu značajnu ulogu ima i vojna pomoćna misija EU za Ukrajinu (EUMAM UA), koja je prerasla u najveću misiju (vojne obuke) u istoriji Unije, što ipak demonstrira određenu sposobnost EU da deluje u neposrednom okruženju (više: EUMAM UA) (EU OSCE Forum). Ona predstavlja konkretizaciju nove faze angažmana EU, u kojoj deklarativna podrška biva zamenjena operativnom pomoći i obukom, koja je do sada obuhvatila više od 75.000 ukrajinskih vojnika. Ova misija takođe potvrđuje sposobnost Unije da koordinira napore svojih država članica, kao i onih NATO saveznika i partnerskih zemalja poput Sjedinjenih Američkih Država i Kanade. Na industrijskom i strateškom planu, rat je podstakao povećanje odbrambenih budžeta, intenziviranje

saradnje u okviru trajnih strukturiranih saradnji (*PESCO*), kao i revitalizaciju evropske odbrambene tehnološke i industrijske baze (*EDTIB*) (*PESCO*) (Wilkinson 2020). Ipak, uprkos vidljivom porastu ulaganja i aktivnosti, i dalje je izražen problem fragmentacije i nedostatka dugoročne strateške koordinacije, što značajno umanjuje efektivnost ukupnih napora Unije u oblasti bezbednosti i odbrane. Teško je zamisliti da se Evropska unija može etablirati kao relevantan i samostalan akter na svetskoj sceni sa ZSBP u njenom sadašnjem obliku, niti da može adekvatno odgovoriti na savremene izazove bez suštinskih reformi ZSBP. Postojeći okvir ZSBP ostaje nedovoljno fleksibilan i previše podložan mogućnosti da se njegova efikasnost umani ili potpuno poništi u zavisnosti od trenutne političke volje država članica. Ukoliko EU želi da zadrži svoju relevantnost i suverenitet u sve opasnijem međunarodnom poretku, mora sprovesti dublje institucionalne reforme – uključujući uvođenje kvalifikovane većine u donošenju odluka, operativno aktiviranje člana 42(7) Ugovora o EU i izgradnju stvarne sposobnosti za kolektivnu odbranu (Genini 2025).

Konačno, potrošnja vojne industrije je naglo skočila – tokom 2024. godine zemlje Centralne i Zapadne Evrope značajno su povećale svoje vojne izdatke, u skladu sa novim budžetskim obavezama i obimnim planovima nabavke naoružanja i vojne opreme. Nemačka je izdvojila 88,5 milijardi dolara, što predstavlja rast od 28 odsto u odnosu na prethodnu godinu, čime je postala najveći vojni potrošač u Zapadnoj Evropi prvi put od ujedinjenja i četvrta zemlja u svetu po ukupnim vojnim izdacima (Olsson 2025). Ovaj porast troškova je deo strategije Vlade Nemačke, prema kojoj bi do 2031. godine Nemačka imala najsnažniju vojsku u EU (Noll 2025). Poljski predsednik Duda najavio je da će Poljska 2025. godine potrošiti 4,7% BDP-a na odbranu, i da će sa budžetom od 30 milijardi dolara poljski budžet za odbranu biti najveći među NATO državama (Liang et al. 2025). Ipak, mora se istaći da uzrok ovog porasta nije rezultat strukturnog i sistemskog promišljanja, niti predstavlja svesnu realizaciju potrebe da se Evropska unija efikasno pozicionira u međunarodnim odnosima kao samostalan i delotvoran akter. Pre bi se moglo reći da je reč o impulsu samoodržanja – refleksnoj reakciji na neposrednu pretnju koja je usledila nakon ruske invazije na Ukrajinu.

Strateška autonomija Evropske unije (Evropa mora brzo da nauči da govori jezikom sile)⁴

Strateška autonomija je izraz koji se u političkoj praksi EU upotrebljava često, ali nikada jednoznačno. Različite države članice u svojim diplomatskim istupima nastoje da ovom pojmu daju sadržinu koja bi više

⁴ Izjava predsednice Evropske komisije (videti: von der Leyen 2019).

odgovarala njihovim, često konfliktnim nacionalnim interesima. Ponekada se čuje i izraz „strateška suverenost“, ali je u suštini ideja uvek jedna – obezbediti bezbednost građana EU na najbolji mogući način (Dupré 2022). Strateška autonomija je odraz želje Evropljana da u svetu nastupaju samostalno i slobodno, bez pritisa i prinuda drugih velikih sila, već samo u skladu sa svojim vrednostima i interesima. Autonomija se postiže u odnosu na delovanje drugih velikih sila, ali autonomija nije istovremeno i izolacija od odnosa sa tim silama. Naprotiv, kao što ćemo kasnije bliže objasniti, snaga EU upravo počiva u održavanju izvesne globalne međuzavisnosti nacionalnih država, pogotovo u sferi ekonomije. EU kroz stratešku autonomiju nastoji da se ponaša kao svaki drugi racionalni geopolitički akter, da se kroz pregovore i druge instrumente spoljne politike bori za što bolju poziciju u okviru tog međuzavisnog sistema međunarodnih odnosa.

Transformacija međunarodnog poretka kao katalizator koncepta strateške autonomije

Prelazak međunarodnog poretka iz unipolarnog u multipolarni predstavlja realnost savremenih međunarodnih odnosa. Evropska unija, kao jedan od ključnih aktera međunarodne scene, ne može ostati po strani pred ovim promenama. Tradicionalna uloga EU u globalnim odnosima, oblikovana u okviru unipolarnog sistema u kojem su Sjedinjene Američke Države imale dominantnu poziciju, mora se redefinisati u skladu sa novim okolnostima u kojima se moć sve više disperzuje. U takvom kontekstu, očekuje se da ove sile – među kojima su SAD, Kina i Rusija – međusobno oblikuju nova pravila međunarodnog ponašanja i osiguraju njihovo poštovanje. U okviru unipolarnog sistema, Evropska unija je pretežno delovala kao bliski partner i pratilac SAD u spoljnopolitičkim inicijativama. Međutim, usled transformacije međunarodnih odnosa, u kojima se rivalitet među velikim silama sve češće odvija ne samo u sferi saradnje već i konkurencije, pa i otvorenih tenzija, EU se nalazi pred izazovom preispitivanja svoje spoljnopolitičke i bezbednosne pozicije. U tom smislu, javlja se sve izraženija potreba da EU razvije stratešku autonomiju, odnosno sposobnost da samostalno definiše i ostvaruje svoje interese u sve kompleksnijem međunarodnom okruženju. Ostvarenje ovakve autonomije nije jednostavno, imajući u vidu raznolikost interesa među državama članicama Unije. Primetan je nedostatak jedinstva kada je reč o određivanju i sprovođenju spoljnopolitičkih ciljeva. Ilustrativan primer predstavlja situacija nakon povlačenja SAD iz Zajedničkog sveobuhvatnog akcionog plana (tzv. Nuklearni sporazum sa Iranom), kada su američke vlasti najavile sekundarne sankcije protiv evropskih kompanija koje bi nastavile poslovanje sa Iranom. Uprkos formalnoj podršci EU nastavku implementacije sporazuma, pojedine velike evropske

kompanije, poput francuskog „Totala“ i kompanije „Airbus“, povukle su se iz iranskog tržišta kako bi izbegle rizik gubitka poslovnih pozicija na američkom tržištu (Landler 2018). Slično tome, belgijska organizacija SWIFT, koja upravlja međunarodnim platnim sistemom, suspendovala je pristup iranskim bankama, uprkos protivljenju institucija EU (Mohammed 2018). Ova situacija osvetljava širu strukturalnu ranjivost EU, koja proizlazi iz njene duboke integrisanosti u globalni ekonomski sistem i usku povezanost i u mnogo čemu zavisnost od SAD. Pritisci koje druge velike sile mogu vršiti kroz ekonomske mehanizme neretko imaju brze i opipljive posledice. Iako obim poslova sa Iranom nije bio od presudnog značaja za evropsku privredu, postavilo se pitanje kako bi EU reagovala u slučaju sličnog pritiska kada su u pitanju mnogo značajniji ekonomski odnosi – poput onih sa Rusijom, čija vrednost prelazi 190 milijardi evra godišnje, ili sa Kinom, gde razmena dostiže milijardu evra dnevno. Dodatnu složenost predstavlja i tehnološka revolucija, koja uključuje razvoj Internet stvari (IoT), 5G mreža i veštačke inteligencije, gde dominaciju trenutno imaju upravo SAD i Kina. Ako EU ne razvije sopstvene kapacitete i norme u ovim oblastima, rizikuje da postane zavisna od pravila koje nameću drugi akteri, a dosadašnjom politikom već je na dobrom putu da se nađe uskoro u toj poziciji.

Takođe, pitanje bezbednosti ostaje jedno od najosetljivijih za EU. Potencijalna destabilizacija pojedinih država članica putem sajber napada, dezinformacija ili hibridnih pretnji – kakve su viđene u slučaju Ukrajine – ukazuje na potrebu za većom samostalnošću EU u bezbednosnim pitanjima. U situacijama kada interesi SAD i Rusije ili drugih sila ne uključuju direktnu zaštitu evropskih partnera, EU mora biti spremna da reaguje sopstvenim instrumentima. Istovremeno, brojni primeri ukazuju na to da mnoge velike sile ne odvajaju ekonomsku saradnju od političko-bezbednosnih ciljeva. Rusija koristi energetske zavisnost, sajber prostor i informacije u svrhe hibridnog delovanja; Kina kroz državne investicije i sistem državnog kapitalizma jača svoj uticaj na evropskom tržištu; Turska, Saudijska Arabija i druge regionalne sile koriste migracione tokove i energetske resurse kao poluge spoljne politike. Sjedinjene Američke Države, s druge strane, neretko koriste međunarodni finansijski sistem, kao i bezbednosne garancije koje pružaju evropskim državama, kako bi uticale na politiku EU. Evropska unija je dugo gradila svoj međunarodni legitimitet i uticaj na pretpostavci da ekonomska međuzavisnost i slobodna trgovina predstavljaju stabilizujuće faktore međunarodnih odnosa, te da u okviru globalne ekonomije postoji svojevrsna „međunarodna zajednica“ u kojoj svi akteri dele zajedničke interese. Međutim, u savremenom međunarodnom kontekstu, ovakvo shvatanje postaje sve teže održivo. Geopolitička dinamika, koja u sve većoj meri utiče na tokove globalne ekonomije i tehnološkog razvoja, nameće EU potrebu da redefiniše svoje spoljnopolitičke i bezbednosne ciljeve, te razvije

mehanizme koji će joj omogućiti proaktivno i koordinisano delovanje na međunarodnoj sceni. U tom svetlu, strateška autonomija ne znači distanciranje od tradicionalnih partnera, već razvoj kapaciteta za samostalno odlučivanje u situacijama kada interesi EU ne moraju nužno biti identični interesima njenih saveznika. To podrazumeva jačanje unutrašnje kohezije, investicije u tehnološki i bezbednosni sektor, kao i promišljenu diplomatiju koja će omogućiti Uniji da deluje kao koherentan i suveren akter u svetu koji se ubrzano menja.

Potreba za promenom paradigme evropske integracije

Evolucija evropskih integrativnih procesa prema bezbednosnoj politici, tokom sedam decenija postojanja, ukazuje na postepenu promenu njenog fokusa – sa unutrašnjih pitanja i stabilnosti među državama članicama, ka prepoznavanju sve izraženijih spoljnih pretnji koje ugrožavaju temeljne evropske vrednosti. U početnim fazama razvoja zajedničke bezbednosne politike, Unija se prvenstveno usmeravala na sprečavanje oružanih sukoba između svojih članica, borbu protiv organizovanog kriminala, terorizma i drugih fenomena koji su potencijalno mogli narušiti unutrašnju stabilnost i koheziju. Međutim, u savremenom geopolitičkom kontekstu, evropski stratezi sve jasnije sagledavaju činjenicu da ključne bezbednosne pretnje više ne dolaze iznutra, već spolja – izvan teritorije EU. Ove pretnje proističu iz sve izraženijeg rivaliteta velikih sila na globalnom planu, što ozbiljno dovodi u pitanje sposobnost Evropske unije da samostalno zaštiti suverenitet svojih država članica i očuva evropske vrednosti i način života od spoljnih uticaja i nasrtaja. U dosadašnjoj praksi, EU je često delovala sporo i neodlučno kada je trebalo da odgovori na međunarodne krize, bilo da je reč o sukobima na Balkanu, intervencijama na Bliskom istoku, Arapskom proleću ili krizi u Ukrajini. Čak i u situacijama kada je Unija pokazala proaktivnost i političku volju – kao u slučaju uloge tokom pregovora o iranskom nuklearnom sporazumu – njeno delovanje je često bilo zasnovano na idealističkim pretpostavkama, bez dovoljno realistične procene globalnih odnosa snaga. Evropska unija je u tom kontekstu polazila od pretpostavke da će druge velike sile nužno slediti njen pristup, utemeljen na principima međunarodnog prava i dobre vere, što se pokazalo kao strateški nedovoljno promišljeno. Savremeni izazovi zahtevaju od Evropske unije temeljno preispitivanje postojećih bezbednosnih paradigmi, uz snažniju koordinaciju spoljne i bezbednosne politike i veću spremnost za strateško delovanje u kompleksnom međunarodnom okruženju.

Nakon što se hladni rat završio taktičkim povlačenjem Rusije i dominacijom SAD koja je trajala sve do kraja prve decenije XXI veka, dakle nekih dvadesetak godina, EU se uljuljkala u mišljenje koje je nalikovalo

onom Fukijaminom – da je došao kraj istorije i da će se ubuduće međunarodni odnosi zasnivati na nekoliko glavnih premisa:

1. multilateralnom, pravno uobičenom međunarodnom poretku koji osigurava ekonomske odnose i zajednički rad na globalnim problemima od štetnog uticaja geopolitičkog rivalstva;
2. bezbednosnom savezu koji deli zajedničke vrednosti i interese i na čijem čelu se nalaze SAD kao garancija globalnog bezbednosnog *status quo*;
3. slobodnoj i pravičnoj globalnoj trgovini od koje svi profitiraju i koja pruža mogućnost državama da se posvete interesima potrošača, a ne interesima krupnih nacionalnih firmi.

U savremenim međunarodnim odnosima sve je očiglednije da velike sile više ne dele zajedničku viziju sveta zasnovanu na univerzalnim pravilima međunarodnog prava. Rusija, Kina i Sjedinjene Američke Države sve odlučnije polažu pravo da unilateralnim akcijama redefinišu ta pravila, uključujući i pravo na mešanje u unutrašnje poslove država koje percipiraju kao deo svoje sfere uticaja. Takva praksa narušava temelje posthladnoratovskog međunarodnog poretka i rezultira destabilizacijom ključnih normativnih stubova globalnog upravljanja. Simptomi tog procesa vidljivi su u brojnim primerima: unilateralno raskidanje međunarodnih ugovora, poput Sporazuma o nuklearnim snagama srednjeg dometa; slabljenje multilateralnih institucija kao što su Svetska trgovinska organizacija i UNESCO; te pokretanje vojnih intervencija bez odobrenja Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, često uz protivpravna i kontradiktorna obrazloženja. Pitanja globalnog zdravlja, poput pandemije COVID-19, postala su predmet geopolitičke instrumentalizacije, pri čemu su Sjedinjene Države i Kina upotrebljavale narative o poreklu virusa kao deo međusobne propagandne borbe. Slična dinamika uočava se i u pogledu sprovođenja Pariskog klimatskog sporazuma, koji se sve više svodi na deklarativnu retoriku, dok se njegove suštinske odredbe često krše ili zanemaruju. Posebno je ilustrativan primer povlačenja Sjedinjenih Američkih Država iz sporazuma tokom prvog mandata administracije Donalda Trampa, što je predstavljalo jedan u nizu koraka ka redefinisanju odnosa prema multilateralnim međunarodnim obavezama (Novaković 2022). Iako su kasnije administracije formalno obnovile posvećenost ovom dokumentu, ponovnim dolaskom Trampa na mesto predsednika SAD sve ukazuje na još izraženiju unilateralnost. Takva perspektiva dodatno komplikuje međunarodne napore u borbi protiv klimatskih promena, čineći jasno vidljivim jaz između deklarisanih ciljeva i konkretnih političkih postupanja. Poseban izazov za Evropsku uniju predstavlja sve izraženija promena spoljnospolitičke paradigme njenog tradicionalnog saveznika – Sjedinjenih Američkih Država. SAD se sve više udaljavaju od ideje univerzalnog međunarodnog poretka zasnovanog na vladavini prava, promovisanog kroz multilateralizam, i okreću se formiranju saveza

demokratskih država nasuprot autoritarnim režimima, čime se u praksi revitalizuje logika blokovske podele i „gvozdениh zavesа“ iz doba Hladnog rata. U tom kontekstu, poruka Vašingtona je jasna: ili ste sa nama ili ste protiv nas. Za Evropsku uniju, koja ima duboke i kompleksne veze sa obe strane geopolitičkog spektra, postavlja se pitanje – kako se pozicionirati u svetu koji sve više karakterišu suprotstavljeni blokovi? Da li postoji održiva opcija trećeg puta? I ako postoji, kako je oblikovati u novim geopolitičkim okolnostima? Globalizacija, koja je u velikoj meri doprinela usponu Evropske unije, više ne predstavlja održiv okvir za definisanje njenih strateških ciljeva. EU, čija se struktura oslanja na liberalne ekonomske principe, slobodno tržište i nadnacionalne mehanizme, suočava se sa izazovom kineskog modela državnog kapitalizma, koji forsira nacionalne interese kroz subvencionisanje velikih kompanija i ograničavanje pristupa stranih preduzeća sopstvenom tržištu. Kineski zakonski okvir primorava strane kompanije da prenesu tehnologije i intelektualnu svojinu domaćim partnerima, čime direktno podriva osnovne principe na kojima EU zasniva svoju ekonomsku i pravnu arhitekturu. Takva praksa jasno se kosi sa evropskim pravilima o zabrani državne pomoći, zaštiti prava intelektualne svojine i jednakom tretmanu na tržištu. Ipak, u svetu u kome više ne postoji hegemon sposoban da nameće globalna pravila, već preovladava multipolarnost i oštra konkurencija velikih sila, postojeći model EU postaje teško održiv bez redefinisanja osnovnih postulata evropske integracije. Stoga je neophodno iznova osmisliti svrhu evropskog projekta. Ideali očeva osnivača, iako i dalje relevantni u normativnom smislu, više ne mogu da predstavljaju funkcionalan vodič za konkretne politike u današnjem svetu. Koncept strateške autonomije EU zahteva više od retorike o razoružanju i ekonomskom funkcionalizmu. On podrazumeva spremnost na jačanje kapaciteta u oblasti odbrane, redefinisanje industrijske politike i uspostavljanje ekonomskih struktura koje mogu da odgovore na globalne izazove tehnološke i trke za resurse. To uključuje i revidiranje tradicionalne politike konkurencije EU, koja je decenijama insistirala na zabrani državne pomoći i fragmentaciji tržišnih aktera. U novim okolnostima, nužno je omogućiti stvaranje velikih evropskih korporacija koje mogu da se takmiče sa kineskim i američkim gigantima i budu nosioci inovacija i razvoja. Pored ekonomskih i bezbednosnih pitanja, ključan izazov ostaje i u sferi spoljne politike. Države članice EU i dalje insistiraju na očuvanju suvereniteta u vođenju spoljne politike, oslanjajući se na zastarele saveze i paradigme koje više ne odražavaju realnosti savremenog sveta. Iako je u ovom trenutku teško zamisliti radikalnu promenu institucionalne arhitekture EU, koja bi uključila potpun prenos nadležnosti u oblasti spoljne i bezbednosne politike na Uniju, postoje mogućnosti za unapređenje postojećeg modela. Mešoviti sistem upravljanja spoljnom i bezbednosnom politikom, koji kombinuje nadležnosti zajedničkih

institucija i država članica, može se ojačati kroz veću koordinaciju, diplomatsku vještinu i stratešku svest o prioritetima. U suprotnom, države članice EU, suočene sa pritiscima globalnih sila, rizikuju da pojedinačno izgube autonomiju u vođenju spoljne politike, bivajući prisiljene da se opredele za jednu stranu u novoj globalnoj podeli, često pod znatno nepovoljnijim uslovima. U zaključku, pred Evropskom unijom stoji zadatak redefinisanja svog mesta u svetu koji se rapidno menja. To zahteva hrabre institucionalne, ekonomske i bezbednosne iskorake, ali i dublju unutrašnju koheziju i jasnu viziju budućnosti, koja prevazilazi nostalgiju za starim poretком i umesto toga gradi kapacitete za delovanje u multipolarnom i kompetitivnom međunarodnom okruženju.

Pretnje evropskoj bezbednosti i odgovori na pretnje zasnovani na konceptu strateške autonomije

Pretnje evropskoj bezbednosti dolaze iz više pravaca. Sekundarne sankcije, asimetrični ili hibridni ratovi, strateške strane investicije, energetska zavisnost, strani politički uticaj na evropske demokratske procedure, glavni su izazovi koji prete otvorenom, liberalno-demokratskom modelu društva za koji se EU zalaže. Strateška autonomija mora da osigura evropske vrednosti od ovih bezbednosnih izazova. Međutim, ona ne bi smela ni da naruši osnovne premise koje daju smisao evropskim vrednostima. U ekonomiji, zaštita evropskih interesa od stranih investicija ne sme da preraste u tržišni protekcionizam, u odbrani ne bi smela da dovede do raspada NATO saveza bez alternative zajedničkoj evropskoj bezbednosti, i tome slično. Pretpostavka bilo kakve smislene politike strateške autonomije je postojanje evropskog jedinstva, odnosno usaglašavanja nacionalnih interesa država članica oko ključnih bezbednosnih izazova koje sa sobom donose savremeni međunarodni odnosi i najefikasnijih odgovora na te izazove. U nastavku ćemo bliže predstaviti različite pretnje kroz analizu tri oblasti – ekonomije, bezbednosti i diplomatije.

Strateška autonomija u međunarodnoj ekonomiji

Evropska unija je dugo pristupala međunarodnom ekonomskom sistemu kao okviru koji funkcioniše u opštem interesu, pri čemu su ključne međunarodne institucije viđene kao neutralni mehanizmi saradnje, a ne kao instrumenti geopolitičkog nadmetanja velikih sila. Takav pristup bio je utemeljen na uverenju da stabilan i predvidiv međunarodni poredak koristi svim akterima, te da ga je potrebno očuvati i razvijati kroz multilateralizam i međuzavisnost. Međutim, sve izraženije geopolitičke tenzije ukazuju na to da pojedine globalne sile, uključujući Sjedinjene Američke Države i Narodnu Republiku Kinu, pristupaju međunarodnoj

ekonomskoj areni sa drugačijim strateškim ciljevima. Sjedinjene Američke Države sve češće koriste instrumente međunarodne ekonomske politike kao sredstvo ostvarivanja nacionalnih interesa, uključujući jednostrane sankcije, ograničenja trgovine i druge oblike pritiska, kao što su obustava izgradnje gasovoda Severni tok 2 ili ekonomski pritisci prema Iranu. Kina, s druge strane, sve otvorenije promovira svoj model državnog kapitalizma kao alternativu liberalno-demokratskom tržišnom sistemu, uz intenziviranje prisustva na tržištima koja su do nedavno bila prepoznata kao tradicionalna sfera ekonomskog uticaja Evropske unije. U tom kontekstu, Evropska komisija je Kinu označila kao „ekonomskog suparnika“ u oblasti tehnološkog razvoja, ali i kao „sistemskog rivala“ koji zagovara alternativne modele upravljanja i političke organizacije. U savremenim okolnostima, čini se da Evropska unija može očuvati i unaprediti svoju poziciju kroz nekoliko međusobno povezanih strateških aktivnosti. Među njima se izdvajaju jačanje istraživačkog, naučnog i tehnološkog potencijala evropskog društva; zaštita kritičnih infrastruktura i tehnologija koje su od značaja za nacionalnu i zajedničku bezbednost, poput 5G mreže; unapređenje konkurentnosti evropskih preduzeća na globalnom tržištu; kao i osnaživanje evra i izgradnja instrumenata fiskalne i monetarne samostalnosti. Za ostvarenje navedenih ciljeva, neophodna je i prilagođena politika konkurencije i državne pomoći, kojom bi se omogućilo strateško subvencionisanje preduzeća ključnih za tehnološki napredak i kontrolu strateških lanaca snabdevanja. Istovremeno, potrebno je razviti selektivniji pristup stranim investicijama, u cilju zaštite ključnih sektora od potencijalnog preuzimanja od strane aktera čije delovanje može biti motivisano geopolitičkim razlozima. Dodatno, ohrabrivanje upotrebe evra u međunarodnim ekonomskim transakcijama može doprineti većem stepenu autonomije EU na globalnom planu.

Strateška autonomija u međunarodnoj bezbednosti

Otkako je Rusija ponovo počela da agresivnije zastupa svoj nacionalni interes u spoljnoj politici, mnoge države članice EU na istočnim granicama osetile su se ugroženim i uprle poglede u Brisel od koga očekuju zaštitu. EU načelno, uz odgovarajuću politiku i planiranje, ima i tehnoloških i finansijskih mogućnosti da se odupre eventualnoj ruskoj agresiji samostalno u perspektivi. Međutim, ono što joj nedostaje je politička volja da se deluje jedinstveno, s obzirom na to da nemaju sve države članice jednako viđenje bezbednosne pretnje koju Rusija predstavlja.

Dodatni činilac koji komplikuje stratešku autonomiju EU u oblasti odbrane je nepoverenje Amerikanaca, koji svaki razgovor o „evropskoj vojsci“ ili „evropskom odbrambenom budžetu“ dočekuju kao uvodne korake ka rasformiranju NATO saveza. Zaista, opravdano je zapitati se – da li strateška autonomija EU u oblasti odbrane uopšte može da postoji

ako paralelno sve najvažnije države članice čine i NATO savez u kome odluke o zajedničkoj odbrani donosi SAD samostalno, dok ostale članice najčešće samo potvrđuju njihove zamisli (Kaynar & AK 2017). Jedna od ideja je da se snažnije radi na razvijanju takozvane „evropske komponente NATO-a“, odnosno na povećanju kapaciteta Evropljana da samostalno obavljaju bezbednosne zadatke u okviru NATO bez američkog mešanja. Druga ideja je podela nadležnosti između SAD i EU koja može da rastereti Amerikance odgovornosti u onim delovima sveta koji su prvenstveno u interesnoj zoni Evropljana – recimo Kosovo⁵ ili zemlje Afrike.

Međunarodna bezbednost je danas, osim klasičnih pretnji po nacionalnu odbranu, puna i analiza o takozvanim „hibridnim pretnjama“, koje nastoje da iskoriste već postojeće društvene napetosti i protivrečnosti kako bi destabilizovale društva koja su mete hibridnog rata i preuzele političku kontrolu na njima. EU u svojim strateškim analizama nastoji da postigne autonomiju delovanja i u odgovoru na hibridne pretnje. Na političkom nivou, nastoji se da se postigne što bolja informisanost građana o političkim akterima koji dobijaju finansiranje iz inostranstva, odnosno koji imaju veze sa stranim centrima moći. Na digitalnom nivou, informacione platforme se podvrgavaju kontroli kako ne bi bile izložene sajber napadima i krađi informacija. EU je napravila značajne korake u unapređenju normativnog okvira u oblasti informacione bezbednosti kako bi učinila svoj digitalni prostor bezbednijim i spremnijim da adekvatno reaguju kako preventivno tako i sankcionisanjem (Novaković & Vučić 2025). Na obaveštajnom nivou, stvaraju se institucije koje mogu da sprečavaju i suzbijaju strano mešanje u domaće demokratske procedure, kao što je evropski javni tužilac i evropska istražna služba (trenutno još u fazi predloga). Na diplomatskom nivou, povezivanje sa saveznicima u okviru međunarodnih organizacija kako bi se zajednički radilo na usvajanju međunarodnih ugovora koji ograničavaju mogućnosti hibridnog delovanja, kao što je recimo predlog ugovora o zaštiti podataka i digitalnoj bezbednosti.

Strateška autonomija u međunarodnoj diplomatiji

Multilateralni sistem međunarodnih odnosa predstavlja ključni preduslov za efikasno funkcionisanje Evropske unije kao političke i pravne zajednice zasnovane na saradnji i konsenzusu. Ipak, savremeni globalni poredak suočava se sa ozbiljnim izazovima usled rastuće sklonosti ključnih međunarodnih aktera – pre svega Sjedinjenih Američkih Država, Narodne Republike Kine i Ruske Federacije – ka unilateralizmu i transakcionalnim bilateralnim pristupima u vođenju spoljne politike. Ova tri aktera, svaki na svoj način, potkopavaju principe multilateralizma: Sjedinjene Američke Države kroz marginalizaciju međunarodnih organizacija i mehanizama kolektivnog odlučivanja, Kina kroz ekonomsko uslovljavanje i model tzv.

„dužničke diplomatije“, a Rusija kroz upotrebu sile i destabilizaciju susednih regiona, naročito u postsovjetskom prostoru i na Bliskom istoku.

U tom kontekstu, kriza multilateralizma može predstavljati i stratešku šansu za Evropsku uniju, koja dosledno promovise principe međunarodne saradnje, vladavine prava i kolektivne bezbednosti. Mnoge manje i države srednje veličine, koje izražavaju nezadovoljstvo hegemonističkim praksama vodećih svetskih sila, sve više percipiraju EU kao potencijalnu platformu za artikulisanje zajedničkih interesa i izgradnju alternativnog modela globalnog upravljanja zasnovanog na principima inkluzivnosti i pravne sigurnosti.

U cilju jačanja svoje diplomatske i strateške autonomije, države članice EU već preduzimaju niz konkretnih koraka. Među najznačajnijima su inicijative za reformu Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, uključujući i ideje o stalnom mestu za EU, što bi predstavljalo institucionalno priznanje njene globalne uloge. Takođe, u fokusu je razvoj formata E3 (Nemačka, Francuska, Velika Britanija) kao neformalnog saveta bezbednosti Evrope, koji deluje i izvan okvira EU, a obuhvata pitanja stabilnosti šireg evro-afro-azijskog prostora (više: E3). Pored toga, kontinuirano se ulažu naponi ka proširenju upotrebe glasanja kvalifikovanim većinom u donošenju odluka u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, čime bi se ojačala koherentnost i operativnost delovanja Unije na međunarodnoj sceni.

Osim formalnih institucionalnih inicijativa, EU koristi i niz neformalnih mehanizama za jačanje svog globalnog uticaja. Tako, forum EU8, koji okuplja trenutne i buduće nestalne članice Saveta bezbednosti iz redova država članica EU, predstavlja instrument koordinacije i zajedničkog nastupanja. Dalje, Evropska unija aktivno promovise usvajanje Globalnog ugovora o migracijama, nastojeći da normativno oblikuje međunarodni okvir upravljanja migracijama u skladu sa sopstvenim vrednostima i standardima. Takođe, EU pruža snažnu podršku multilateralnim ekonomskim institucijama kao što su Svetska trgovinska organizacija i Međunarodni monetarni fond, čime doprinosi očuvanju globalne ekonomske stabilnosti. Na kraju, kroz tzv. normativnu moć, EU nastoji da internacionalizuje svoja pravila u regulisanju sajber prostora, digitalnih tehnologija i upotrebe veštačke inteligencije, što predstavlja deo šire strategije tehnološke suverenosti i pravne harmonizacije.

Zaključak

Kao što je istaknuto u prethodnim poglavljima, ZSBP, uprkos višedecenijskom institucionalnom razvoju i deklarativno ambicioznim ciljevima, ostaje jedno od najslabije integrisanih i generalno najneefikasnijih područja EU. Između normativne ambicije da deluje kao jedinstven i suveren akter na međunarodnoj sceni, i realnosti

međuvladinog odlučivanja koje ograničava brzinu, efikasnost i koherentnost njenih spoljnopoličkih odluka, ZSBP oscilira u navedenom prostoru između političke ambicije i institucionalnih ograničenja. Nedostatak konsenzusa među državama članicama, naročito u kriznim situacijama, podseća na duboko ukorenjenu napetost između zajedničkog evropskog interesa i nacionalnih suvereniteta koji odbijaju da se u potpunosti prenesu na nadnacionalni nivo. Rat u Ukrajini predstavlja prelomni trenutak za ZSBP, koji je otkrio i potencijale i slabosti zajedničkog delovanja. Iako je EU kroz ZSBP pokazala sposobnost brze mobilizacije resursa i političke solidarnosti, uključujući i značajnu vojnu i finansijsku pomoć Ukrajini, mehanizmi odlučivanja konsenzusom i dalje otežavaju istinsku stratešku koherentnost. Evropski mirovni fond i misija EUMAM UA pokazuju institucionalnu zrelost i sposobnost EU da sprovodi konkretne bezbednosne operacije, ali i dalje ostaje otvoreno pitanje održivosti takvih inicijativa u uslovima političkih razlika unutar Unije, kao i vojne sposobnosti da te akcije daju odgovor na potencijalno veće i neposrednije pretnje po EU.

U tom kontekstu, koncept strateške autonomije nameće se kao odgovor na izazove novog multipolarnog međunarodnog poretka u kome velike sile sve manje dele univerzalna pravila igre. Evropska unija mora da redefiniše svoje mesto i ulogu u svetu koji je sve manje predvidiv i sve više uslovljen rivalitetom velikih sila. Strateška autonomija ne znači izolaciju, već sposobnost samostalnog odlučivanja i delovanja, u skladu sa sopstvenim vrednostima i interesima. To uključuje, pre svega, jačanje tehnoloških i industrijskih kapaciteta, institucionalnu reformu ZSBP – uključujući moguće uvođenje kvalifikovane većine u donošenju odluka – te dublju unutrašnju političku koheziju i spremnost da se suoče sa realnim pretnjama savremenog sveta, od sajber ratova i informacionih manipulacija do energetske ucena i ekonomskog pritiska. Suočena sa dubokim globalnim promenama i erozijom tradicionalnog multilateralnog poretka, EU mora da osnaži svoju diplomatsku, bezbednosnu i ekonomsku dimenziju spoljne politike. Uvođenje novih institucionalnih mehanizama, kao i jačanje normativne moći EU na međunarodnoj sceni, može doprineti formiranju održivog modela globalnog upravljanja koji bi bio utemeljen na pravdi, odgovornosti i saradnji. Neki koraci ka „normalizaciji“ ZSBP već su preduzeti i kroz praksu Evropskog suda pravde, posebno slučaja Bank Refah.

Međutim, bez unutrašnjeg političkog jedinstva i spremnosti država članica da prihvate dublju integraciju u ovom domenu, svaki napor ka strateškoj autonomiji EU rizikuje da ostane tek deklarativna težnja. Možemo zaključiti da se EU nalazi na raskrsnici: ili će sprovesti suštinske reforme i konsolidovati se kao geopolitički subjekt sposoban za samostalno strateško delovanje, ili će ostati ranjiva i fragmentisana zajednica, zavisna od spoljašnjih aktera i neefikasna u zaštiti sopstvenih interesa. U svetu u

kome više ne postoje garancije stabilnosti i univerzalnih pravila, sposobnost EU da se redefiniše i institucionalno osnaži postaće odlučujući faktor njene buduće pozicije u međunarodnom poretku.

Rad je nastao u okviru istraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2025. godine”, koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2025. godine (evidencioni broj: 200041).

Bibliografija

- Baciu, Cornelia and Alexandra Friede. 2020. “The EU’s CFSP/CSDP in 2030: Towards an Alternative Vision of Power?”. *New Perspectives* 28 (3). 398–412. DOI: <https://doi.org/10.1177/2336825X20935245>.
- Case C-134/19 P Bank Refah Kargaran, Court of Justice of the European Union.
- Colombo, Silvia. 2012. “The GCC Countries and the Arab Spring: Between Outreach, Patronage and Repression”. Istituto Affari Internazionali. 25/12/2024. <https://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1209.pdf>.
- Cremona, Marise (ed.). 2008. *Developments in EU External Relations Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Dupré, Bruno. 2022. “European Sovereignty, Strategic Autonomy, Europe as a Power: What Reality for the European Union and for What Future?”. *European Issues*, (620). Fondation Robert Schuman.
- European External Action Service. 2025. “EUMAM Ukraine”. 22/06/2025. https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine_en?s=410260.
- European External Action Service. 2025. “Information Integrity and Countering Foreign Information Manipulation & Interference (FIMI)”. 22/06/2025. https://www.eeas.europa.eu/eeas/information-integrity-and-countering-foreign-information-manipulation-interference-fimi_en.
- European Parliament. 2025. “The Parliament and the Treaties – Maastricht Treaty”. 04/06/2025. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>.
- European Union. 2024. OSCE Forum for Security Co-operation N°1072. Vienna, 6 March.
- Genini, Davide. 2025. “How the War in Ukraine Has Transformed the EU’s Common Foreign and Security Policy”. *Yearbook of European Law*. 1–43. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/yeaf003>.

- Johanson, Stian Oby. 2024. "The (Im)possibility of a CFSP 'Internal Solution'". *European Papers* 9 (2). 784–800. DOI: 10.15166/2499-8249/783.
- Jones, Seth G. 2007. *The Rise of European Security Cooperation*. New York: Cambridge University Press.
- Kaim, Markus and Ronja Kempin. 2022. "Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft 'Strategic Compass' of the EU". *SWP Comments* 3. DOI: <https://doi.org/10.18449/2022C03%0A>.
- Kıçmari, Sabri. 2007. "Theories of International Relations". In: *Introduction into Diplomacy. Contributions to International Relations*. Singapore: Springer. 65–89. DOI: https://doi.org/10.1007/978-981-97-3897-7_4.
- Krotz, Ulrich and Richard Maher. 2011. "International Relations Theory and the Rise of European Foreign and Security Policy". *World Politics* 63 (3). 548–579. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887111000141>.
- Kaynar, Mete Kaan and Gökhan Ak. 2017. "The EU/CFSP and NATO: Possibility of a Co-existence as Brothers-in-Arms?". *International Journal of Research* 5 (1): 111–136. DOI: <https://doi.org/10.29121/granthaalayah.v5.i1.2017.1728>
- Landler, Mark. 2018. "Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned". *The New York Times*, 8 May. <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>.
- Liang, Xiao, Nan Tian, Diego Lopes da Silva, Lorenzo Scarazzato, Karim A. Zubaida and Jade Guiberteau Ricard. 2025. *Trends in World Military Expenditure in 2024*. SIPRI. https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504_fs_milex_2024.pdf.
- Maher, Richard. 2021. "International Relations Theory and the Future of European Integration". *International Studies Review* 23 (1): 89–114. DOI: <https://doi.org/10.1093/isr/viaa010>.
- Meyer, Christoph. 2007. *The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mohammed, Arshad. 2018. "SWIFT Says Suspending Some Iranian Banks' Access to Messaging System". *Reuters*, 7 June. <https://www.reuters.com/article/business/swift-says-suspending-some-iranian-banks-access-to-messaging-system-idUSKCN1NA1PN/>.
- Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. 1933. Montevideo.
- Navarrete, Donato F. and Rosa Maria F. Egea. 2001. "The Common Foreign and Security Policy of the European Union: A Historical Perspective". *Columbia Journal of European Law* 7 (1).

- Noll, Andreas. 2025. "Germany Eyes Strongest EU Army by 2031". DW, 27 June. <https://www.dw.com/en/germany-armed-forces-bundeswehr-eu-defense-spending-nato-trump/a-72570394>.
- Novakovic, Marko. 2022. "The Differences in US Foreign Policy towards the UN and ICC in Trump and Biden Administrations". *Međunarodni problemi* 74 (4): 611–630. <https://doi.org/10.2298/medjp2204611n>.
- Novaković, Marko and Mihajlo Vučić. 2025. „Pravni okvir informacione bezbednosti EU“. *Evropsko zakonodavstvo* 24 (89). 202–230. DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2025.24.89.10.
- Novičić, Žaklina. 2024. „Teorije evropskih integracija nekad i sad“. U: *Teorije međunarodnih odnosa nekad i sad: Pristupi, koncepti, prakse*, Ivona Lađevac, Marko Veković i Milan Veselica (urs.). Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu. 24–27.
- Olsson, Jonas. 2025. "Germany Surges to Fourth Largest Global Military Spender: SIPRI". Breaking Defense, 27 June. <https://breakingdefense.com/2025/04/germany-surges-to-fourth-largest-global-military-spender-sipri/>.
- PESCO. 2017. Brussels, 23 June. EUCO 8/17.
- Press release. 2024. "First Transfer of €1.5 Billion of Proceeds from Immobilised Russian Assets Made Available in Support of Ukraine Today". European Commission, 26 July. https://enlargement.ec.europa.eu/news/first-transfer-eu15-billion-proceeds-immobilised-russian-assets-made-available-support-ukraine-today-2024-07-26_en.
- Press release. 2025. "EP Conference of Presidents' Statement on EU Support for Ukraine". European Parliament, 11 February. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250211IPR26811/ep-conference-of-presidents-statement-on-eu-support-for-ukraine>.
- Rankin, Jennifer. 2025. "Orban, Ukraine, and EU Relations". *The Guardian*, 19 June. <https://www.theguardian.com/world/2025/apr/19/orban-ukraine-hungary-eu-relations-kyiv/>.
- Rosato, Sebastian. 2011. "Europe's Troubles: Power Politics and the State of the European Project". *International Security* 35 (4): 45–86. DOI: https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00035.
- Ruane, Kevin. 2020. *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence*, London: Palgrave Macmillan.
- Single European Act. 1987. OJ L 169, 29. 6. 1987.
- Smith, Michael E. 2004. *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. New York: Cambridge University Press.

- Sweeney, Simon and Neil Winn. 2022. "Understanding the Ambition in the EU's Strategic Compass: A Case for Optimism at Last?". *Defence Studies* 22 (2). 192–210. DOI: <https://doi.org/10.1080/14702436.2022.2036608>.
- UK in a Changing Europe. 2025. "What Is the E3?". Accessed 14/06/2025. <https://ukandeu.ac.uk/the-facts/what-is-the-e3/#:~:text=Since%202003%2C%20the%20E3%20group,security%20policy%20after%20Brexit%20here>.
- von der Leyen, Ursula. 2019. "Europe Must Learn the Language of Power". DW, 10 July. <https://www.dw.com/en/von-der-leyen-europe-must-learn-the-language-of-power/a-51172902>.
- Vučić, Mihajlo. 2019. *Osnove evropske integracije*. Beograd: Fakultet za diplomatiju i bezbednost.
- Wilkinson, Benedict. 2020. The EU's Defence Technological and Industrial Base. Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, PE 603.483, January.