

УДК 321.01(4-672EU)“20“

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.7042021.2>

Прегледни рад

*Младен Лишанин**

Институт за политичке студије, Београд

ВЕЛИКА СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ - НЕМОГУЋА МИСИЈА?*

Сажетак

Циљ аутора је да у овом чланку, анализирајући еволуцију најважнијих стратешких докумената Европске уније, као и актуелно стање дебате о њеном стратешком држању, допринесе потрази за одговором на питање да ли Европска унија има велику стратегију и да ли је уопште могуће да је има. Аутор полази од концептуализације велике стратегије коју нуди Нина Сајлов, схватајући велику стратегију тројако: као план, као принцип и као образац понашања. У сврху пружања одговора на главно истраживачко питање, потребно је истражити да ли се концепт велике стратегије, оригинално осмишљен за државу као јединицу анализе, може еквивалентно применити на супранационалну структуру каква је Европска унија. Ово је најуже повезано са проблемом стратешке аутономије, која подразумева унутрашњу кохерентност међу државама чланицама, али и спољашњу аутономност у односу на друге стратешке актере, пре свих НАТО, што је питање које оптерећује еволуцију европске безбедносне политике деценијама уназад. Кључни налаз је да су ови проблеми тешко премостиви и да Европска унија у блиској будућности потенцијално може развити велику стратегију у форми плана, кодификованог кроз стратешка документа (што је тенденција коју је већ могуће уочити кроз усвајање Европске безбедносне стратегије из 2003., Глобалне стратегије из 2016. и будућег Стратешког компаса 2022. године), док ће настанак образаца ефикасног и кохерентног стратешког понашања представљати далеко већи изазов.

* mladen.lisanin@ips.ac.rs

** Чланак је настао у оквиру научноистраживачких активности Института за политичке студије, које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Кључне речи: Европска унија, велика стратегија, спољна политика, безбедносна политика, трансатлантски односи

УВОД

Више од једне деценије након темељних структурних промена које је донело усвајање Уговора из Лисабона, још увек трају покушаји Европске уније да се конституише и самоперципира као стратешки аутономан глобални актер. У свету у коме је све израженија борба за утицај између великих сила – пре свих Сједињених Америчких Држава и Кине – најпросперитетнији регионални блок земаља заиста је диспропорционално мало утицајан у питањима спољне политике, одбране и безбедности у односу на своје потенцијале у неким другим областима, попут финансија, економије и међународне трговине. Свест о овој чињеници прилично је изражена у европским спољнополитичким круговима; међутим, упркос трајним напорима да се, кроз реформу сопствених институција, креирање и реализацију различитих политика са међународним импликацијама, или развијање нових програма и облика сарадње међу државама чланицама, Европска унија коначно приближи статусу истинског глобалног актера, чини се да још увек није пронађен начин да се учини квалитативни искорак у том смеру.

Један од кључних начина да се преобликује стратешки статус Уније у двадесет првом веку било је формулисање двеју спољнополитичких стратегија: „Европска безбедносна стратегија: безбедна Европа у бољем свету“ из 2003. године и Глобалне стратегије „Заједничка визија, удружено деловање: јача Европа“ из 2016. године (Council of the European Union 2009; EU 2016). Квалитети и домет актуелне глобалне стратегије предмет су константне реевалуације и истраживања, како унутар Европске уније, тако и унутар шире глобалне политичке и академске заједнице. Годину дана након доношења стратегије, Унија је усвојила велики одбрамбени пакет који је требало да установи нове оквире за безбедносну сарадњу међу чланицама, али и са трећим земљама, ојача координацију у области одбрамбене индустрије и унапреди капацитете Уније у области безбедносне и одбрамбене политике. Учинак Глобалне стратегије процењује се на годишњем нивоу, у извештајима Европске службе за спољне послове. Након усвајања трогодишњег извештаја 2019. године, показало се да је неопходно дизајнирати нови оквир за стратешко промишљање будућности Европске уније, што је и учињено 2020. године покретањем тзв. Стратешког компаса, процеса који би

требало да кулминира одржавањем Европског одбрамбеног самита у фебруару 2022. године, којом приликом ће се Унија и државе чланице сагласити око нових облика интеграције и сарадње у области одбране и безбедности. Као и у ранијим епизодама амбициозно осмишљених инструмената за унапређење европске кохерентности, на овом путу и даље стоје бројни изазови.

Цео процес одвија се у контексту интензивне дебате о могућности, па и самој потреби, остваривања стратешке аутономије ЕУ, што је дубоки структурни проблем унутар безбедносно-одбрамбеног аспекта европског пројекта, а подразумева пре свега поновно осмишљавање односа са Сједињеним Државама и Северноатлантским савезом (НАТО), на начин који ће истовремено омогућити НАТО-у да остане кључни безбедносни прекривач у трансатлантским оквирима, али и дати инструменте Европској унији да говори јединственим гласом у стратешким питањима, тако што ће свој безбедносни идентитет развијати унутар сопствених институционалних структура, а независно од НАТО-а. Ово питање оптерећивало је стратешку дебату у Европској унији током већег дела њеног постојања, посебно добивши на значају у последње три деценије (Howorth 2000, 22 – 24; Simón 2013; Winn 2013; Gilbert 2021, 232 – 234).

У најновије време, овој дебати се све чешће приступа из аналитичког оквира који нуди концепт велике стратегије, чега се држи и аутор овог чланка. Око садржаја самог појма велике стратегије не постоји консензус унутар академске заједнице (Milevski 2016, 1 – 9), а различити аутори нуде концепте толико међусобно супротстављене да је готово немогуће користити их у истраживању без претходног јасног одређења и операционализације. Елементи који повезују различита разумевања појма велике стратегије јесу циљеви које политичка заједница (по правилу држава) идентификује као виталне, те начин употребе средстава за њихово остваривање.

За потребе овог чланка, придржавамо се типологије коју је понудила Нина Сајлов (Silove 2018). Она идентификује три основна концепта велике стратегије. Најпре, велика стратегија се може разумети као план („деталјан производ свесних напора појединаца да државне интересе преведу у специфичне дугорочне циљеве, установе поретке приоритета међу тим циљевима, те размотре све сфере државног деловања (војне, дипломатске и економске) у процесу одређивања средстава путем којих ће они бити остварени. С обзиром на ниво детаља, велики планови ће вероватно – мада не нужно – бити изложени у писаним документима“). Затим, велика стратегија може постојати као принцип („преовлађујуће идеје, којима појединци свесно располажу, о дугорочним циљевима којима

би држава требало да даје првенство и о војним, дипломатским и/или економским средствима која треба мобилисати у циљу остваривања тих циљева. Оне су по правилу изражене једном речју или кратком фразом“). На крају, велика стратегија се јавља као сâмо понашање („дугорочна матрица у државној дистрибуцији и употреби војних, дипломатских и економских ресурса ради остваривања циљева. У овом контексту, циљеви који добијају релативно највише ресурса могу се сматрати приоритетима, мада концепт не имплицира закључак да су ти циљеви нужно приоритизовани као резултат великог плана, великог принципа, нити било ког другог фактора“) (Silove 2018, 49).

Чини се најсврсисходнијим да се за потребе разматрања проблема велике стратегије Европске уније послужимо првим концептом који нуди Сајлов, разумевајући велику стратегију као план. Комплексност и начин доношења одлука унутар специфичне структуре ЕУ чине да се питања стратегије унутар организације по правилу обрађују у склопу спољнополитичког и безбедносног планирања и, као што смо видели, кодификују у оквиру кохерентних стратешких докумената.¹ Ваља имати на уму да овакво истраживачко опредељење не прејудуцира одговор на питање да ли Европска унија има велику стратегију, нити да ли је она уопште могућа. Другим речима, чињеница да је стратегија кодификована не значи да је она и „велика“. Да би се могла одредити као таква, потребно је увести у анализу још неколико додатних критеријума; пре свих, дугорочност и ефективност – дакле, стратегија би морала функционисати унутар широког временског хоризонта и производити конкретне утицаје на понашање Уније и, у мери у којој је област одбране и безбедности међувладина а не супранационална, њених држава чланица. На овај начин ће питање могућности постојања велике стратегије Европске уније бити евалуирано у наставку чланка.

КОДИФИКАЦИЈА ЕВРОПСКЕ СТРАТЕГИЈЕ У XXI ВЕКУ

Документ „Европска безбедносна стратегија: безбедна Европа у бољем свету“ из 2003. године представља први подухват такве врсте у историји Европске уније. Намера је била да се овим документом идентификују кључне претње безбедности Уније, дефинишу витални циљеви које је потребно остварити у циљу очувања

1 За другачији поглед на питање постојања велике стратегије Европске уније видети: Kornprobst 2015, 274 – 275. Овај аутор сматра да Европска унија свакако има своју велику стратегију, и то схваћену управо као принцип, али и као образац понашања. Као пример наводи стратегију „дифузије“, усвојену и примењивану након самита у Копенхагену 1993. године.

безбедности, и нагесте практично-политичке импликације овако одређених безбедносних претњи и циљева. Као пет кључних претњи идентификовани су тероризам, пролиферација оружја за масовно уништење, регионални конфликти у европском суседству, слом држава који би извозио нестабилност у регионалним оквирима, као и организовани криминал. Као циљеви безбедносне стратегије препознати су: одговори на идентификоване претње, очување безбедности у европском суседству и опстанак међународног поретка заснованог на „ефективном мултилатерализму“. Из овако одређених претњи по безбедност Уније и виталних циљева, изводе се политичке импликације за будуће деловање: оно треба да буде активније, засновано на бољим капацитетима, кохерентније и да подразумева интензиван рад са трећим партнерима (Council of the European Union 2009).

Иако писана у време глобалних турбуленција изазваних терористичким нападима Ал Каиде на Њујорк и Вашингтон, те последичним сукобима у Авганистану и Ираку у склопу америчког пројекта глобалног рата против тероризма, стратегија је интонирана тако да одражава у суштини оптимистичан поглед на свет. Иако јасно идентификује потенцијалне претње, од којих су се неке на средњи рок заиста и показале као фактори угрожавања безбедности ЕУ, стратегија је кројена за регионални контекст који Унија сматра суштински повољним. Према Лори Чепел, стратегија из 2003. писана је са циљем да на европским границама настане „круг пријатеља“ а не „ватрени прстен“. Драстично компликованије геополитичке околности морала је да уважи потоња Глобална стратегија из 2016. године (Chappell et al. 2016, 215).

Документ из 2003. године био је замишљен амбициозно, мада се показало да су му крајњи домети релативно скромни. Она је представљала радикалан искорак, као покушај да се стратешки положај ЕУ по први пут одреди у јединственом и званичном стратешком документу, уз експлицитан помен војних капацитета као једног од начина остваривања европских интереса. Меноти је, ипак, још тада уочио да фокус на унапређење капацитета не доноси аутоматско побољшање у могућностима употребе војних инструмената јер не отклања питање недовољно јасних и конкретних циљева које би таквом употребом требало остварити. Он, истовремено, верује да је инсистирање на аспекту капацитета било нека врста компензације за одсуство дебате о далеко непријатнијој теми: аутономији у односу на НАТО (Menotti 2003, 12). Међутим, она „није поставила довољно јасне приоритете, повезала конкретне ресурсе са остваривањем конкретних циљева, нити омогућила

редовну процену сопствене примене (Smith 2017, 508). Стратегија није индуковала усвајање или промену нарочито значајних политика из области безбедности и одбране, нити је могла да произведе неке конкретне исходе пре него што су је глобални догађаји „престигли“.

Учинак Европске безбедносне стратегије није адекватно евалуиран у годинама које су уследиле, све до 2008. године. У међувремену, глобални контекст је почео да пролази кроз радикалне трансформације. Смењивале су се бројне кризе које је Европска унија махом дочекивала неспремно: почев од 2008. године смењивале су се, а неретко и трајале упоредо, глобална економска и финансијска криза, криза еврозоне, Арапско пролеће и мигрантска криза, криза на источним границама ЕУ изазвана руско-украјинским сукобом. Након 2009. године, и унутрашњи институционални контекст се прилично променио ступањем на снагу Лисабонског уговора који је донео значајне новине у погледу спољнополитичких, безбедносних и одбрамбених питања (Lišanin 2021, 150 – 151). Захтеви за израдом новог стратешког документа, који би уважаио нову међународну реалност и отклонио недостатке Европске безбедносне стратегије, почели су да се умножавају и јачају. Иако се процесу израде новог документа, који ће трајати годинама, у политичкој и академској заједници приступило са опрезним оптимизмом, поједини аутори, попут Голдмана 2013. године, још у раним фазама су скретали пажњу одакле целом подухвату прети највећа опасност: у светлости текућих криза, а посебно кризе евра, „државе чланице ће желети да своје политике националне безбедности суштински задрже изван ЕУ, најмање у наредних пет до десет година. Више фразеологије, можда, али ограничене суштине“ (Goldmann 2013, 8).

Опипљив али, како ће се заиста показати, недовољан помак, учињен је 2016. године, усвајањем Глобалне стратегије Европске уније, под називом „Заједничка визија, удружено деловање: јача Европа“. Стратегија дефинише мир и безбедност, просперитет, демократију и глобални поредак заснован на правилима као виталне интересе (засноване на заједничким вредностима) који су у основи целокупног спољног деловања Уније (EU 2016, 13 – 16). Унија ће се руководити јасним принципима, који проистичу из „реалистичне процене стратешког окружења, али и идеалистичке тежње за бољим светом“. Такав концепт назван је принципијелним прагматизмом. Принципи о којима је реч јесу јединство, ангажовање, одговорност и партнерство (EU 2016, 16 – 18). Унија ће, ради заштите заједничких интереса, а придржавајући се дефинисаних принципа, тежити остварењу пет широко постављених приоритета, од којих сваки обухвата по неколико политичких импликација (Табела 1).

Табела 1: Приоритети Европске уније према Глобалној стратегији из 2016. године

Стратешки приоритети ЕУ					
Безбедност Уније	Државна и друштвена отпорност на истоку и југу	Интегрисани приступ конфликтима и кризама	Кооперативни регионални пореци	Глобално управљање за 21. век	
Безбедност и одбрана	Политика проширења	Преемптивни мир	Европски безбедносни поредак	Реформисање	
Борба против тероризма	Политика суседства	Безбедност и стабилизација	Мирни и просперитетни Медитеран, Блиски исток и Африка	Инвестирање	
Сајбер безбедност	Отпорност у околним регионима	Решавање сукоба	Ближи Атлантик	Имплементација	
Енергетска безбедност	Делотворнија политика миграција	Политичка економија мира	Повезана Азија	Продубљивање	
Стратешке комуникације			Кооперативан Арктик		Проширивање
					Развој
				Склапање партнерстава	

Извор: Обрада аутора.

Данашњем најважнијем системском изазивачу Европске уније, Кини, посвећен је само један кратак пасус који говори о поштовању људских права и међународној трговини, у оквиру приоритета *Кооперативни регионални пореци* (EU 2016, 33; 37 – 38). Поређења ради, питање односа са Русијом заузима готово целу страну. Ово је још један од показатеља да стратегија није испунила очекивања када је реч о предвиђању промена у стратешком окружењу, а поготово када је реч о конкретним решењима за предстојеће изазове. Оно где је стратегије без икакве сумње отворила важно питање и интензивирала дебату у потоњим годинама, све до данас, јесте проблематизација питања стратешке аутономије. Очекује се да из ове дебате, кроз процес тзв. Стратешког компаса, проистекне наредни темељни стратешки документ Европске уније.

У односу на Европску безбедносну стратегију из 2003. године, Глобална стратегија је свакако свеобухватнија, а њени основни појмови су екстензивније одређени. Она, међутим, на многим местима и даље остаје недоречена и недовољно конкретна.

Предвиђа се да ће различите секторске стратегије детаљније разрађивати полазишта дефинисана у Глобалној стратегији (ЕУ 2016, 44); међутим, мада су неки од стратешких докумената нижег нивоа у међувремену и усвајани (попут заједничких папира Савета и Парламента о Индо-Пацифику и Арктику из септембра и октобра 2021. године), за очекивати је да ће Глобална стратегија ЕУ бити замењена новим стратешким документом у 2022. години, пре него што све планиране секторске стратегије буду усвојене и почну да производе дејство.² Такође, прихватимо ли Шмитово становиште да је стратегија Европске уније „онтолошки немогућа“, лако можемо препознати о чему је реч код поменутих „секторских стратегија“. Према Шмиту, ова онтолошка немогућност проистиче из чињенице да је „институционални систем ЕУ политичка заједница која нагиње интерговорментализму, спречавајући тако појединца или, како би то Колин Греј рекао, стратега као *хероја* да доноси стратешке одлуке. Такав систем је непосредна последица одсуства политичког пројекта и одсуства европског *демоса*, што у крајњој линији осветљава одсуство било какве форме политике ЕУ. Пошто нема политике, не може постојати ни стратегија, већ само одређен број политика“ (Schmitt 2016, 128).³ У овом контексту, „секторске стратегије“ које помиње Глобална стратегија, заправо су само мање или више разрађене политике, као било која друга секторски или регионално конципирана политика Европске уније, попут политике проширења, политике суседства, или политике према Африци, Сједињеним Државама или Кини (Вукасовић 2019; Траиловић 2021).

Карен Смит примећује да, од шест елемената неопходних да би се документ могао сматрати кохерентном стратегијом, Глобална стратегија ЕУ у потпуности испуњава само један (споразум о заједничким вредностима и интересима ЕУ и њених чланица). Два елемента присутна су у ограниченом или врло ограниченом обиму (процена изазова и прилика које пружа екстерно окружење и приоритизација циљева), док су два елемента формулисана на непотпун или нејасан начин (споразум о сету циљева који проистичу из заједничких вредности и интереса и одредбе о праћењу и процени

2 Стратешки компас, очекивани исход двогодишњег процеса који је тренутно у току, није конципиран као замена, већ као разрада постојеће Глобалне стратегије. Међутим, како ће између усвајања ова два документа проћи готово шест година, јасно је да је глобални стратешки контекст измењен у толикој мери да ће Стратешки компас силом прилика морати да буде радикално другачији и потпуно иновирани документ, који ће, не само разрађивати одредбе Глобалне стратегије, већ их у одређеном, и вероватно немалом, броју случајева и мењати.

3 Шмит се овде служи семантичком нијансом коју је немогуће адекватно пренети у српски језик: наиме, за њега, политика Европске уније не постоји као *politics*, али постоји као *policy*.

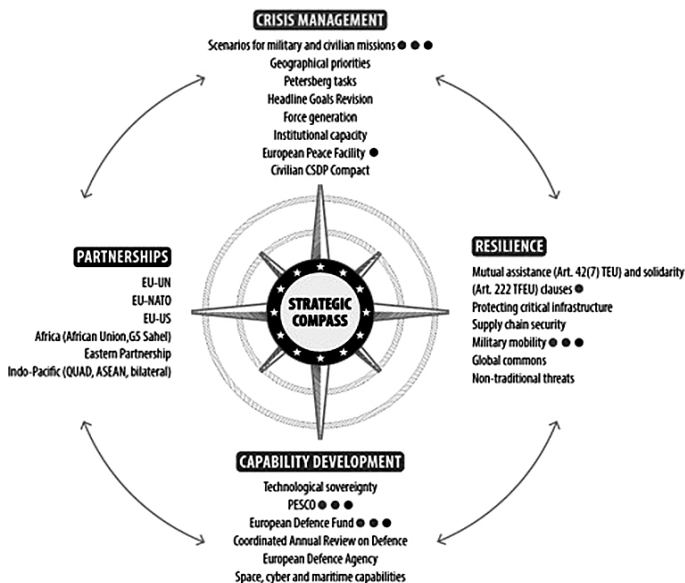
оствареног напретка) (Smith 2017, 513). Други истраживачи, пак, сматрају да главни проблеми стратегије нису везани за њену садржину, колико за процес којим се до ње дошло, будући да тај процес „није нужно одраз размишљања и дискусија министара спољних послова, одбране, или шефова држава и влада земаља ЕУ. Док би француски председник или шпански премијер били упознати са својим националним стратегијама безбедности, лидери ЕУ нису имали сличну повезаност са Глобалном стратегијом ЕУ“ (Szewczyk 2021, 50). Према мишљењу Фиота и Симона, Европска унија поседује велику стратегију чак и независно од кодификације у виду јединственог документа попут Глобалне стратегије – и то услед саме чињенице да се понаша као стратешки актер. Као главне проблеме у том смислу, они виде питања унутрашње политичке кохезије ЕУ и променљиву природу трансатлантских односа (Fiott and Simòn 2019, 277 – 279). Управо ова два питања најочигледније се манифестују кроз дискусију о стратешкој аутономији, чиме ћемо закључити овај текст, након што се укратко осврнемо на текући процес Стратешког компаса, као својеврсни мост између досадашњег и будућег контекста за промишљање европске стратегије.

КУДА ПОКАЗУЈЕ СТРАТЕШКИ КОМПАС?

Позиви на иновацију докумената који регулишу стратешко држање Европске уније трају већ годинама (Biscop 2019). Глобална стратегија ЕУ из 2016. године, упркос критикама које су јој упућиване од самог усвајања и упркос хладног пријема који је имала у Европском савету, остала је кључна стратешка смерница Уније пет година након усвајања. Протоком времена, међутим, расла је свест о томе да је Глобалној стратегији неопходна ако не темељна измена, онда барем обимна допуна. У ту сврху покренута је специфична процедура, различита од свих досадашњих напора у том правцу. Стратешки компас једновремено је и назив процеса креирања јединственог документа који би требало да мапира заједничке претње државама чланицама Европске уније и самог документа који би требало да настане као исход процеса. Иницијатива за овај подухват потекла је са неформалног састанка министара одбране држава чланица ЕУ, марта 2020. године у Загребу. Током годишњег говора о стању Европске уније у септембру 2021. године, председница Европске комисије, Урсула фон дер Лајен, званично је најавила одржавање Европског безбедносног самита у фебруару 2022. године, којом приликом би, поред осталог, требало да буде представљен Стратешки компас.

Главна сврха документа јесте да истражи перцепцију безбедносних претњи међу државама чланицама и да пружи смернице за суочавање са њима, унутар контекста који пружају одредбе Глобалне стратегије, као и „ниво амбиције“ одређен Закључцима Савета о примени Глобалне стратегије ЕУ у области безбедности и одбране (Council of the European Union 2016). Ниво амбиције одређује сет од три кључна циља чијем ће остваривању Унија тежити кроз примену Глобалне стратегије у сфери одбране и безбедности. Ови циљеви су: 1) одговори на екстерне конфликте и кризе; 2) изградња капацитета партнера; и 3) заштита Уније и њених грађана. Као логичан почетак остваривања ових циљева наметнула се идентификација заједничких претњи, у коју сврху се спроводи истраживање начина на које су безбедносне претње идентификоване у свакој од држава чланица (Fiott 2020, 2; 6). У целини, за разлику од Глобалне стратегије која била исход наднационалног процеса спроведеног унутар механизма ЕУ, стратешки компас је доминантно међувладин механизам, чиме се покушава предупредити могућност да појединачне државе оспоре квалитет и легитимност резултата процеса (Latici and Lazarou 2021, 2 – 3). Из овако дефинисаних циљева исходи аналогна, али овога пута четворострука, струкутра „корпи“ које чине Стратешки компас (Слика 1).

Слика 1: Процес и корпе у оквиру Стратешког компаса



Извор: European Parliament 2021.

Четири корпе су дефинисане као кризни менаџмент, отпорност, развој капацитета и партнерства. Јасно је да оне кореспондирају са Глобалном стратегијом и пратећим закључцима Савета, при чему је кључна разлика у овом случају у томе што је процес дизајниран уз више обзира за детаље, и што је у већој мери ослоњен на инпуте и доприносе држава чланица. Ове промене нису аутоматска гаранција да ће исходи бити успешнији на средњи и дуги рок, али сведоче о томе да код кључних актера постоји свест о значају улоге националних безбедносних структура и политика у развијању кохезије стратешког држања Европске уније (Zandee, Stoetman and Deen 2021, 15). Да би се резултати процеса могли сматрати позитивним и да би био учињен квалитативни помак у погледу разраде и примене Глобалне стратегије, а на путу ка даљој еволуцији стратешког структурисања Уније, биће неопходно пронаћи начин да се очува приврженост држава чланица учешћу у програмима и активностима које ће проистећи из Стратешког компаса.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА: НЕДОСТИЖНИ ИДЕАЛ СТРАТЕШКЕ АУТОНОМИЈЕ

Дебата о стратешкој аутономији Европске уније, све присутнија откако је концепт уведен Глобалном стратегијом из 2016. године, одвија се унутар двеју главних проблемских целина: једна обухвата питање да ли је стратешка аутономија Европској унији уопште потребна, а друга шта концепт стратешке аутономије заправо обухвата. Логички и практично-политички посматрано, ни на једну од ове две групе проблема не може се адекватно одговорити док се претходно не одговори на ону другу, што их чини својеврсном, тешко савладивом, таутолошким загонетком.

Без обзира на то, проминентност теме стратешке аутономије Европске уније у константном је порасту. Натали Точи разлоге за то доминантно налази у променама екстерног стратешког окружења, које карактеришу опадање америчке хегемоније, кретање света ка мултиполарности и трзавице у трансатлантским односима (Тосси 2021, 10 – 16). Свакако би било могуће идентификовати и додатне факторе, као што је тенденција да се трговинско-економска снага Уније транспонује у питања одбране и безбедности, или аспирације појединих моћних чланица да ЕУ користе као инструмент за остваривање сопствених стратешких интереса (Лишанин 2017). У склопу таквих дискусија отвара се и питање шта стратешка аутономија заправо подразумева, што је тема око које не постоји консензус међу истраживачима. Стратешка аутономија

се минимално може одредити као стање у коме унутар политичке структуре постоји довољан ниво кохезије да се формулишу сопствени интереси и говори јединственим гласом и у коме се може стратешки деловати у глобалној арени без виталне зависности од деловања осталих актера.

У контексту Европске уније, одговори на сва ова питања, као и погледи на одређење и пожељност стратешке аутономије, драстично варирају у зависности од полазних становишта аутора. Док аутори попут Точи стратешку аутономију виде као могућност да се говори јединственим гласом на начин који је дубоко укорењен либералном међународном поретку заснованом на вредностима, други, попут Јангса (Youngs 2021), тврде да би инсистирање на постизању стратешке аутономије по сваку цену водило Европску унију ка одрицању од ослањања на вредности и повратак у мрачне сфере реалполитике. Док једни, попут Кавалског и Рос Смита (Kavalski and Ross Smith 2021), у најновијем глобалном прегруписању у виду АУКУС механизма, виде повољну прилику за Европску унију да се ослободи безбедносног стиска НАТО-а и преузме одговорност за сопствену безбедност, други, попут Талиса (Tallis 2021), тврде да би такав сценарио отежао остваривање интереса Уније, претећи да изазове беспотребну милитаризацију европског друштва.

Значајан део ове дебате одвија се на терену капацитета, са акцентом на одбрамбене – војне капацитете. „Многе државе чланице ЕУ верују да би реторика о томе како ЕУ постаје озбиљан одбрамбени актер могла да наруши њихове односе са САД, али оне које подржавају аутономију суочавају се са херкуловским задатком развоја капацитета који се могу користити и изван мисија и операција управљања кризама“ (Major and Mölling 2020). Поборници европске стратешке аутономије са обе стране Атлантика тврде да су војни капацитети најмоћнијих држава Уније, поготово интегрисани са оружаним снагама осталих чланица, више него довољни за одржавање територијалне одбране на европском континенту – ово подразумева и ослонац на нуклеарни кишобран Француске, као једине нуклеарне силе након изласка Уједињеног Краљевства из Европске уније (Posen 2020). Импликације овог приступа су такве да би Сједињене Државе требало да се одрекну војног присуства у Европи, што критичари нападају са аспекта пробуђених партикуларних амбиција Француске, угрожених интереса Сједињених Држава, или продубљеног подозрења међу државама чланицама ЕУ (Тодоровић Лазић 2018, 85; Meijer and Brooks 2021; Herszenhorn 2021).

Очигледно је да не постоји разлог да се било које од ових

становишта сматра унапред исправним: сваки од аргумената потребно је пажљиво евалуирати у односу на трендове у глобалној политици, а имајући на уму искуство развоја трансатлантских односа након Другог светског рата. Оно што јесте сигурно, јесте да Европска унија која није стратешки аутономна (у унутрашњем и спољашњем контексту симултано), или барем аутономнија него што је данас, не може да буде глобални стратешки актер у смислу и на начин на који то могу велике силе савременог света. Ово имплицира да она не може имати ни велику стратегију. Она у том случају, да се још једном осврнемо на Оливијеа Шмита, може једино да развија и спроводи различите политике, од којих неке и из области безбедности и одбране, и то потенцијално успешно, али остаје есенцијално другачији актер са вишеструко ограниченим пољем деловања.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Вукасовић, Дејана М. 2019. „Источно партнерство: домети и ограничења.“ *Српска политичка мисао* 64 (2): 13 – 47. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.6422019.1>.
- Лишанин, Младен. 2017. „Реалистички приступи теоријском промишљању спољне и безбедносне политике Европске уније.“ *Политичка ревија* 51 (1): 157 – 174. doi: <https://doi.org/10.22182/pr.5112017.8>.
- Тодоровић, Лазих Јелена. 2018. „Евроскептицизам у Србији – стари концепт у новом руху.“ *Српска политичка мисао* 60 (2): 79 – 98. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.6022018.5>.
- Biscop, Sven. 2019. *The EU Global Strategy 2020*. Brussels: Egmont Institute.
- Chappell, Laura et al. 2016. “Uncovering EU strategy in its security policy: An (in)coherent actor?” In *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and strategic challenges*, eds. Laura Chappell, Jocelyn Mawdsley and Petar Petrov, 202 – 216. Abingdon: Routledge.
- Council of the European Union. 2009. *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*. Brussels: Council of the European Union.
- Council of the European Union. 2016. “Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of security and defence”, 14149/16. Brussels: Council of the European Union.
- European Union [EU]. 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels: European Union.

- Fiott, Daniel. 2020. *An Uncharted Territory? Towards a Common Threat Analysis and a Strategic Compass for EU Security and Defence*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Fiott, Daniel and Luis Simòn. 2019. "The European Union." In *Comparative Grand Strategy: A Framework and Cases*, eds. Thierry Balzacq, Peter Dombrowski and Simon Reich, 262 – 283. Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, Mark. 2021. *European Integration: A Political History*. London: Rowman & Littlefield.
- Goldman, Kjell et al. 2013. *European Global Strategy in Theory and Practice: Relevance for the EU*. Stockholm: The Swedish Institute for International Affairs.
- Herszenhorn, David M. et al. 2021. "German-French overture to Putin splits EU." *Politico*. <https://www.politico.eu/article/germany-france-european-council-eu-russia-summit-sanctions/>.
- Howorth, Jolyon. 2000. *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?* Paris: Western European Union Institute for Security Studies.
- Kavalski, Emilian and Nicholas Ross Smith. 2021. "Europe's time to find its superpower." *The Interpreter*. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/europe-s-time-find-its-superpower>.
- Kornprobst, Markus. 2015. "Building agreements upon agreements: The European Union and grand strategy." *European Journal of International Relations* 21 (2): 267 – 292. doi: <https://doi.org/10.1177/1354066114535273>.
- Latici, Tania and Elena Lazarou. 2021. *Where will the EU's Strategic Compass point?* Brussels: European Parliament Research Service
- Lišanin, Mladen. 2021. "Transcending the Rift? Realism, Transatlantic Relations, and American Grand Strategy." In *World Order Transition and the Atlantic Area*, ed. Fulvio Attinà, 143 – 155. Cham: Springer.
- Major, Claudia and Christian Mölling. 2020. "EU's Military Legacy: Over-institutionalised, under-equipped and strategically divided." In *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, ed. Daniel Fiott, 38 – 49. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Meijer, Hugo and Stephen G. Brooks. 2021. "Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back." *International Security* 45 (4): 7 – 43. doi: https://doi.org/10.1162/isc_a_00405.
- Menotti, Roberto. 2003. "European Security Strategy – Is It For Real?" In *European Security Strategy: Is It For Real? ESF Working Paper No. 14*, ed. François Heisbourg, 12 – 19. Belgium – London: Center for European Policy Studies – International Institute for Strategic Studies.

- Milevski, Lukas. 2016. *The Evolution of Modern Grand Strategic Thought*. Oxford: Oxford University Press.
- Posen, Barry R. 2020. "Europe Can Defend Itself." *Survival*, 62 (6): 7 – 34. doi: <https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1851080>.
- Schmitt, Olivier. 2016. "Of politics and policies: Thinking strategically about the EU." In *International Relations Theory and European Security: We thought we knew*, eds. Lorenzo Cladi and Andrea Locatelli, 121 – 137. Abingdon: Routledge.
- Simón, Luis. 2013. *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security: The EU–NATO Conundrum in Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Smith, Karen E. 2017. "A European Union global strategy for a changing world?" *International Politics* 54: 503 – 518. doi: <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0041-0>.
- Silove, Nina. 2018. "Beyond the Buzzword: The Three Meanings of 'Grand Strategy'." *Security Studies* 27 (1): 27 – 57. doi: <https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1360073>.
- Szewczyk, Bart M. J. 2021. *Europe's Grand Strategy: Navigating a New World Order*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tallis, Benjamin. 2021. "'Strategic autonomy' is more dangerous for Europe than AUKUS." *The Interpreter*. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/strategic-autonomy-more-dangerous-europe-aucus>.
- Tocci, Natalie. 2021. *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*. Rome: Istituto Affari Internazionali.
- Trailović, Dragan. 2021. „Politika ljudskih prava Evropske unije i kineski suverenizam: slučaj Sindanga“. *Međunarodni problemi LXXIII* (1): 58 – 86. doi: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2101058T>.
- Winn, Neil. 2013. "European Union grand strategy and defense: strategy, sovereignty, and political union." *International Affairs Forum*, 4 (2): 174 – 179. doi: <https://doi.org/10.1080/23258020.2013.864887>.
- Youngs, Richard. 2021. "The EU's Strategic Autonomy Trap." *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieeurope.eu/2021/03/08/eu-s-strategic-autonomy-trap-pub-83955>.
- Zandee, Dick, Adája Stoetman and Bob Deen. 2021. *The EU's Strategic Compass for security and defence: Squaring ambition with reality*. The Hague: Clingendael Institute.

Mladen Lišanin*

Institute for Political studies, Belgrade

MISSION IMPOSSIBLE? EUROPEAN UNION GRAND STRATEGY

Resume

In this article, the author aims to contribute to the search for an answer to the question whether the European Union has a grand strategy, and whether it is possible for it to have one in the first place. He does so by analyzing the evolution of key strategic documents of the European Union, as well as the current state of the debate on its strategic posture. The starting point is the conceptualization of grand strategy put forward by Nina Silove, offering a threefold understanding of grand strategy: as a plan, as a principle, and as a pattern of behavior. In order to answer the main research question, it is necessary to address the problem of whether the concept of grand strategy, originally designed for the state as the level of analysis, can be equivalently applied to a supranational structure such as the European Union. This is closely tied to the issue of strategic autonomy, which encompasses internal coherence among the member states, but also external independence from other strategic actors, most notably NATO, which is the question that has been burdening the evolution of European security policy for decades. The key finding is that these issues are particularly hard to overcome, and that in the foreseeable future, the European Union may potentially develop a grand strategy in the form of plan, codified through strategic documents (which is a tendency that can be observed in the adoption of European Security Strategy in 2003, EU Global Strategy in 2016, and the future Strategic Compass in 2022), while the emergence of patterns of effective and coherent strategic behavior will pose a much more serious challenge.

Keywords: European Union, grand strategy, foreign policy, security policy, transatlantic relations

* mladen.lisanin@ips.ac.rs

* Овај рад је примљен 1. новембра 2021. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. новембра 2021. године.