

UDK 327(4-672EU:477)"2022"  
327.56::351.88(4-672EU)  
Biblid: 0025-8555, 76(2024)  
Vol. LXXVI, br. 2, str. 223–248  
DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2402223I>

Originalni naučni rad  
Primljen 28. februara 2024.  
Odobren 29. aprila 2024.  
CC BY-SA 4.0

# Snaga međuvladinog principa u Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici i slabost ambicija o strateškoj autonomiji Evropske unije u kontekstu ukrajinske krize

Milan IGRUTINOVIĆ<sup>1</sup>, Slađana ĆURČIĆ<sup>2</sup>

**Apstrakt:** Od početka otvorenog vojnog napada Rusije na Ukrajinu februara 2022. godine, Evropska unija uvela je trinaest novih paketa ekonomskih sankcija Rusiji. Povrh toga, i pored direktne ekonomske pomoći Kijevu, Brisel i niz država članica povele su politiku slanja vojne pomoći u različitim oblicima, uglavnom u skladu sa sopstvenim procenama bezbednosnih interesa i raspoloživih mogućnosti. EU je oformila misiju za vojnu pomoć (EUMAM Ukrajina) i deo postojećih programa, poput Evropskog mirovnog instrumenta, počela da koristi u svrhu vojnog opremanja ukrajinske vojske. Pored toga, percepcija Rusije kao dugoročne pretnje sve više utiče na nove planove u domenu vojne industrije i budućeg naoružavanja. U ovom radu želimo da analiziramo kakvo je sadejstvo ovih koraka koje čini EU, i koje države članice čine samostalno ili (i) u sadejstvu kroz NATO kao dominantni vojni savez na evropskom tlu. Naša argumentacija je da praksa ove vojne krize pokazuje da države članice u zanemarljivo maloj meri teže da koriste Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku (ZBOP) kao okvir svog delovanja, da ga dugoročno jačaju i izgrađuju, već teže da koriste ili bilateralne veze – prema Ukrajini i međusobno, ili postojeći okvir NATO-a. Ova argumentacija potvrđuje postulate novog međuvladinog pristupa u izučavanju ZBOP-a. U političkoj praksi međuvladin princip ostaje dominantan u domenu ZBOP-a, i pokazuje da tekuća praksa efektivno nije usmerena ka jačanju ZBOP-a niti daje novi sinergetski efekat i da, relativno, u širem odnosu snaga EU gubi u odnosu na postojeće veze unutar NATO pakta i nove fleksibilne forme bilateralne i multilateralne saradnje svojih država članica, izvan ZBOP-a.

**Ključne reči:** Evropska unija, rat u Ukrajini, vojna pomoć, odbrana, NATO, bezbednosno akterstvo.

<sup>1</sup> Institute of European Studies, Belgrade, Research Fellow, [milan.igrutinovic@ies.rs](mailto:milan.igrutinovic@ies.rs), <https://orcid.org/0000-0002-7487-518X>

<sup>2</sup> Institute of European Studies, Belgrade, Research Trainee, [sladjana.curcic@ies.rs](mailto:sladjana.curcic@ies.rs), <https://orcid.org/0000-0001-8276-0983>

## Uvod

Dok pišemo ovaj rad druga godina rata u Ukrajini je na izmaku. Za početak rata smo uzeli otvoren ulazak ruskih trupa u Ukrajinu od jutra 24. februara 2022. godine, mada imamo u vidu da su oružane borbe počele zapravo pre deset godina, nakon smene vlasti u Kijevu u februaru 2014, ruske vojne okupacije Krima i aneksije te oblasti sa gradom Sevastopoljem u martu iste godine, te faze rata između ukrajinske vojske i lokalnih pobunjenika pomognutih ruskim dobrovoljcima i, u izvesnoj meri, i ruskom armijom. Latentni rat je primiren (drugim) sporazumom u Minsku februara 2015. kojem su posredovali nemačka kancelarka Angela Merkel i francuski predsednik François Oland (François Hollande), koji ipak nije primenjen u celini niti je rešio politički problem koji je stvoren na relaciji Moskva–Kijev, pa i na relaciji Moskva–Zapad. Evropska unija je već od februara 2014. godine uvela prve pakete ekonomskih sankcija prema Rusiji, a politički odnosi su u značajnoj meri zahladneli.

S početkom otvorene agresije Rusije na Ukrajinu, februara 2022, ceo kontinent je uveden u novu fazu odnosa. Splet sankcija Unije prema Rusiji se do danas dramatično proširio, kroz 13 rundi koje su u velikoj meri presekle kanale trgovine, posebno u energetici, oborile mogućnosti finansijskih transakcija, zabranile izvoz brojnih roba iz visokotehnološkog spektra u Rusiju, kako bi oslabile ekonomsku osnovu Rusije i njene mogućnosti za dalje vođenje rata. Kako prvi ruski napad nije doveo do kolapsa vlasti u Kijevu niti do rasula ukrajinske vojske, front se tokom 2022. godine stabilizovao i pretvorio u sporiji i duži rat iznurivanjem, u kome su snabdevenost naoružanjem i municijom te ljudski potencijali, čini se, presudni faktori. Priliv ekonomske i vojne pomoći u Ukrajinu je žila kucavica za tu zemlju.

Sa tim ratnim promenama razvijala se i politika vojne pomoći Evropske unije i zemalja članica Ukrajini. Ona se vremenom širila u obimu i po prirodi, ali za sada ne uključuje direktno prisustvo vojnih snaga zemalja EU (i NATO-a) u Ukrajini i njihov ratni angažman. Uprkos rastućim ugovornim vezama između EU i Ukrajine, od politike Evropskog partnerstva iz 2009, preko pokušaja da se sklopi Sporazum o pridruživanju 2013–2014, dubokog i sveobuhvatnog prostora slobodne trgovine od 2014, te davanja statusa kandidata Ukrajini u junu 2022. godine, ne postoje klauzule zajedničke odbrane (Petrović 2022, 78) niti, čini se, postoji volja bilo koje evropske države da se direktno uključi u rat na strani Ukrajine. No, kako ćemo videti u nastavku, Evropska unija s jedne i pojedinačno neke države članice sa svoje strane razvile su programe vojne pomoći Ukrajini, trećoj zemlji, na način koji do sada nije viđen. Dalje, u tekstu, ponudićemo našu analizu te dinamične promene, oslanjajući se na stanje nadnacionalnog institucionalnog aparata Unije, praktičnu politiku vojne pomoći i iskazane ambicije Brisela o jačanju svoje strateške autonomije.

Ovde ćemo se načas osvrnuti na presek institucionalnog stanja Unije u domenu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, i posebno Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Naše razumevanje tog stanja počiva na postulatima novog međuvladinog pristupa koji prepoznaje da Evropska komisija radi zajedno sa vladama država članica, i gde je moć pozicionirana u rukama Evropskog saveta i Saveta EU u formi spoljnopolitičkog saveta.

Od perioda 2008/2009. u kojem su se preklapili donošenje Lisabonskog sporazuma (kao trenutnog ugovornog okvira Unije) i svetske ekonomske krize, iz koje je Unija izlazila sporo, sa sumnjama u ekonomski model, i usled koje je ekonomski slabila u odnosu na SAD i Kinu, period od 15 godina do danas uglavnom su obeležile reakcije Unije na krize. Vojni angažmani preko ZBOP misija na severu Afrike, protiv islamističkih terorističkih i piratskih grupa, nisu u suštini stabilizovali stanje u zemljama u koje su bile odaslate. S ratom u Siriji od 2011. i stalne nestabilnosti u brojnim drugim zemljama od Sahela do Centralne Azije, milioni izbeglica su od 2015. godine preko Mediterana i Balkana tražili utočište u EU. To je izazvalo brojne političke neprilike u Uniji, pitanja javnog reda i mira, identitetska pitanja te ukupno rast desnih i evroskeptičnih partija. Juna 2016. godine, dan pre nego što je proklamovana Globalna strategija EU, Ujedinjeno Kraljevstvo je na referendumu odlučilo da izađe iz Unije, pokazujući da princip „sve bliže Unije“ više ne važi. Politika proširenja, do skoro vezivana samo za Balkan, u praznom je hodu od 2013. godine. Američke političke i ekonomske mere i pod Donaldom Trampom (Donald Trump) i Džozefom Bajdenom (Joseph Biden) umeju i te kako da posmatraju EU ne samo kao saveznika nego kao i ekonomskog i političkog konkurenta. Sve jača Kina, sa ambicioznim programima poput Pojasa i puta, postala je globalni konkurent, a narastajući potencijal konflikta SAD i Kine primorava Uniju da lavira između njih, zadržavajući blizak odnos sa SAD.

U želji da odgovori ovakvim izazovima, Unija od usvajanja Globalne strategije 2016. promoviše viziju svoje strateške autonomije, kao obaveze „da se nosi sa globalnim pritiscima i lokalnom dinamikom, mora da se nosi sa supersilama, kao i sa identitetima koji su sve više usitnjeni“, te uvažavajući ulogu NATO-a „Evropljani moraju da budu bolje opremljeni, obučeni i organizovani kako bi odlučno doprineli kolektivnim naporima u tom smislu, i mogli da deluju samostalno ukoliko i kada je to potrebno“ (GSEU 2016, 10, 25). Ova težnja je izraz višedecenijskih debata, kako o prirodi Unije kao političke zajednice tako i njenih (neizgrađenih) vojnih kapaciteta, i pre svega odnosa sa NATO-om. U zajedničkoj izjavi sa poslednjeg samita EU–NATO januara 2023, a u kontekstu rata u Ukrajini, istaknuto je da „NATO ostaje osnov kolektivne odbrane svojih saveznika i suštinski važan za evro-atlantsku bezbednost“ (EU–NATO, 2023). Uloga EU se i dalje uglavnom prepoznaje u ekonomskom domenu, pa su ekonomske sankcije glavna udarna snaga Unije (Börzel 2023, 18) i stoga se u kriznim trenucima resursi kanališu kroz postojeći i funkcionalni vojni savez (NATO).

## **Teorijski okvir za razumevanje Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU**

S razvojem Zajedničke spoljne i bezbednosne politike nakon Maastritskog ugovora postavilo se i pitanje kako adekvatno pristupiti analizi integracionih procesa, imajući u vidu i institucionalnu postavku i političku praksu. Nakon snažnog poticaja koji je od sredine 1980-ih doveo do stvaranja Unije 1992. godine, došlo je do horizontalnog širenja članstva i do parcijalnih institucionalnih reformi (ugovori u Amsterdamu 1997. i Nici 2001). Nakon neuspeha donošenja ustava EU 2005. godine nivo integrativnih ambicija je opao i Lisabonski sporazum poslužio je kao mera kompromisa i konsenzusa. U suštini nije sporno da i pored snažnog razvoja zajedničkih institucija i tela Unije u ovom domenu u poslednjih četvrt veka i dalje dominira međuvladin princip odlučivanja u praksi (Bickerton, Hodson, and Puetter 2015, 4–5; 11). U teorijskim raspravama o evropskim integracijama obično se uzima da je taj period nakon Maastrichta pa do Lisabona, uprkos značajnom proširenju članstva, bio nedovoljno ambiciozan i da nije nastavio trajektoriju integracija ka federalizmu Unije, što je dovelo do izvesne krize u dva do tada etablirana „velika“ teoretska okvira – (liberalnom, starom) međuvladinom pristupu i neofunkcionalizmu (Hodson and Puetter 2019, 1154).

Liberalni međuvladin pristup se teško nosi sa promenama u domenu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unije u poslednjih 20 godina, kada su koincidirali veliko proširenje članstva i uspostavljanje ZBOP-a. Sa uspostavljanjem vojnih misija države članice morale su da počnu da računaju sa njihovim specifičnim opasnostima (moguće žrtve) što je uticalo na nešto drugačije formulisanje državnih stavova u odnosu na ranije periode. Države su u poslednje dve decenije kreirale niz novih tela i praktičnih politika, koje možda nemaju u celini supranacionalni karakter ali su kvalitativna novina u odnosu na prethodnu višedecenijsku tradiciju. Daleko su fleksibilnije u pregovorima oko svojih stavova, pa se integracija doživljava kao apriorno pozitivna stvar makar na nivou načela, doktrina i definisanja zajedničkih pristupa. Komisija se ređe nalazila u ulozi nametljivog integracionog faktora, a više kao posrednik u pregovorima (Bickerton, Hodson, and Puetter 2015, 117). S činjenicom da je integracija spoljne i bezbednosne politike i dublja i šira nego ikada ranije, bilo je potrebno inovirati teorijski okvir, koji bi ponudio adekvatno sagledavanje stanja stvari.

Novi međuvladin pristup drži da je glavna odlika pomenute prakse učestalih dogovaranja istovremeno i međusobno nadmetanje i saradnja članica među sobom i prema supranacionalnim institucijama, te dolazak do uzajamno pozitivnih i prihvatljivih ishoda (Hooghe and Marks 2019, 1115; Vukčević 2015, 113). Dakle, naglasak je više

na procesu dogovaranja kao glavnoj odlici integracije, a manje na formalnom lociranju suverene moći i tome da li rezultat pregovaranja vodi formalnom stvaranju supranacionalnih tela. Tako ne treba govoriti o usporavanju integracija nakon stvaranja EU već o njihovom jačanju i obogaćivanju, gde su se donekle promenili glavni činoci te dinamike, naime, od briselskih institucija ka državama članicama.

Pol Moriljas (Morillas 2020) ističe upravo taj aspekt u analizi nastanka Globalne strategije EU u periodu 2015–2016. godine. On je uočio da uprkos tome što su Evropski savet i Savet generalno u korenu većine inicijativa, Evropska služba za spoljne poslove (EEAS) vodila je većinu diskusija. I ne može se reći da je u svakom koraku i oko svakog pitanja stvaran konsenzus članica, kako bi neko idealističko tumačenje novog međuvladinog principa možda smatralo. Po sredi se radilo o finim multilateralnim razgovorima u kojima je praktična inicijativa dolazila od novih tela EU (Visokog predstavnika i EAAS) koje su dominirale u prevazilaženju nekih razlika u stavovima među državama članicama, ističući hibridnu formu novog međuvladinog pristupa.

Ovaj pristup se razlikuje od neofunkcionalizma, koji drži da je jačanje nadležnosti supranacionalnih ustanova i dalje važna mera jačanja integracije nauštrb državnog suvereniteta, a za razliku od funkcionalizma ne insistira toliko na federalističkom kursu integracija (Hooghe and Marks 2019, 1114), ili od liberalnog međuvladinog pristupa koji ističe razlike u stavovima i interesima država članica i donekle zanemaruje brojne oblike njihove spremnosti na integraciju i nalaženje njenih novih formi (Fiott 2023, 448). Tako, kada nisu bile zadovoljne time da na *ad hoc* osnovama razmatraju slanje vojnih (kasnije i civilnih) misija, te su uspostavile ZBOP i Vojni štab EU i mehanizme finansiranja takvih misija, i kada su želele da omoguće lakše povezivanje vojnih industrijskih kapaciteta i razvoja novog naoružanja stvaranjem Evropske odbrambene agencije, države članice su zadržale pravo da o svemu odlučuju od slučaja do slučaja (Bickerton, Hodson, and Puetter 2015, 113).

Posebno je zanimljiv slučaj uspostavljanja Evropskog fonda za odbranu (EDF) koji jeste supranacionalna ustanova iz domena ZBOP-a, a tako i funkcioniše u praksi. Njegov nastanak, na inicijativu Komisije, administrativni razvoj, u kojem je oslonjen na Komisiju a ne na ljudstvo delegirano iz država članica, daju donekle za pravo tvrdnjama da supranacionalne institucije u domenu ZBOP-a nisu nepostojeće i da to nije ekskluzivni domen međuvladinog dogovaranja, već da je neofunkcionalizam i dalje aktuelan (Haroche 2020). Ipak, oprezniji pristup ukazuje na to da finansije sa kojima EDF raspolaže ostaju vezane za budžetska pregovaranja država članica, ali i da novi međuvladin pristup zapravo ne negira stvaranje novih supranacionalnih tela (Fiott 2023, 459), već upravo, kako smo naveli ranije, ne isključuje mogućnost uspostavljanja (i) takvih novih tela.

Vodeći se novim međuvladinim pristupom neka savremena istraživanja ukazuju na dominantnu ulogu Evropskog saveta u vođenju sankcija prema Rusiji, usled njegovog političkog autoriteta, te na složeni proces koordinacije između Komisije i Saveta pri operacionalizaciji konkretnih odluka (Szép 2020). Taj pristup važi i kod novijih tela iz domena ZBOP-a koja ćemo analizirati u narednom poglavlju, a sloboda delovanja koju države članice zadržavaju za sebe ukazuje da su u domenu odbrane i dalje fokusirane na aranžmane unutar NATO-a. Mi ćemo se u radu služiti novim međuvladinim okvirom, verujući da se složeni institucionalni razvoj i praksa ZBOP-a, uz glavnu ulogu država članica, njime najbolje mogu analizirati i potom staviti u funkciju razmatranja (i) strateške autonomije Evropske unije.

## **Savremeni institucionalni mehanizmi EU za razvoj vojnih efekтива**

Jačanje vojnih kapaciteta država članica je važan segment ZBOP-a Evropske unije, te i okosnica njene strateške autonomije. Težnja za ostvarivanjem ove vrste autonomije oličena je u postepenoj institucionalizaciji bezbednosnih i odbrambenih mehanizama Unije. Posebno relevantni i međusobno povezani mehanizmi, koji će ovde biti ukratko analizirani jesu: Stalna strukturna saradnja (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*), Koordinisani godišnji pregled o odbrani (*Coordinated Annual Review on Defense – CARD*), Plan razvoja kapaciteta (*Capability Development Plan – CDP*), Evropski fond za odbranu (*European Defence Fund – EDF*), Evropska odbrambena agencija (*European Defence Agency – EDA*) i Evropski mirovni instrument (*European Peace Facility – EPF*). Suštinski, ove inicijative su deo tzv. „sveobuhvatnog odbrambenog paketa“ i zajednički predstavljaju težnju za usklađivanjem strateških kultura na evropskom nivou (Rutigliano 2023).

PESCO mehanizam je uspostavljen 2017. godine između država članica „čije vojne sposobnosti ispunjavaju više kriterijume i koje su se međusobno obavezale na čvršću saradnju oblasti razvoja odbrambenih sposobnosti“, shodno članu 42(6) Ugovora o EU (Decision [EU] No. 2017/2315, Article 1). Dvadeset šest država članica deo su ovog mehanizma, čiji je cilj dublja integracija u oblasti odbrane kako bi se efikasnije odgovorilo na bezbednosne izazove (European Union External Action Service – EEAS 2022b). Do sada je pokrenuto 68 projekata u okviru PESCO-a, koji pokrivaju kopnenu, pomorsku, vazдушnu, sajber i druge dimenzije (PESCO 2024a). Specifičnost ovog mehanizma ogleda se u tome što vojni kapaciteti, razvijeni u okviru PESCO-a, ostaju u „rukama“ država članica, koje ih takođe mogu koristiti u drugim kontekstima, poput NATO ili UN (EEAS 2022b). Praksa funkcionisanja

kapaciteta razvijenih u okviru PESCO-a na tri nivoa (nacionalni, nivo EU i nivo NATO) i dalje predstavlja predmet kritika zbog dupliranja nadležnosti i suparništva između NATO i EU, ali i suprotno – izvor optimizma o još čvršćoj transatlantskoj saradnji. Realnost ipak pokazuje da se države članice pre odlučuju da deluju u okviru NATO saveza, iako je PESCO zamišljen da doprinese jačanju strateške autonomije EU, odnosno „osamostaljivanju“ od NATO kao ključnog provajdera bezbednosti na evropskom tlu. Dakle, oslanjanje na poznat i siguran garant bezbednosti stoji nasuprot neodlučnosti ulaganja u PESCO ili, drugim rečima, nasuprot vođenja Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike u punom kapacitetu.

Dodatno, zbog činjenice da su prvobitno visoki kriterijumi za učešće u projektu zamenjeni fleksibilnijom varijantom koja omogućava učešće svim zainteresovanim članicama EU, kao i trećim državama, u literaturi se neretko postavlja i pitanje efektivnosti i koherentnosti tako ustrojenog mehanizma, u kojem neizostavno pojedine članice pružaju i angažuju se više od ostalih. Naime, pojedine analize pokazuju vođstvo Francuske i Nemačke u okviru PESCO-a, ali i postepeno opadanje nivoa učešća svih članica tokom prva tri „talasa“ projekata (Theofilis 2022). Četvrti talas pokrenut je 2021. godine i trajeće do 2025. godine, kada se očekuje i Strateški pregled o PESCO mehanizmu, koji bi trebalo da predstavlja osvrt na do sada postignuto i da projektuje buduće ambicije shodno geopolitičkom kontekstu (Council of the EU 2023). Za sada, Savet EU ističe da su države učesnice PESCO-a nastavile sa povećanjem ukupnih izdataka za odbranu, sa rastom od 12% u 2023. godini, ali poziva na veća ulaganja u istraživanje, tehnologiju i inovacije u oblasti odbrane, nužnih za jačanje evropske odbrambene industrije (Council of the EU 2023). Dakle, čini se ispravnom procena da je za PESCO, kao put ka strateškoj autonomiji EU, potrebno vreme i značajno povećanje vojnih kapaciteta (Biscop 2018), te održavanje ideje o odbrambenoj integraciji na visokom političkom nivou (Blockmans and Macchiarini-Crosson 2019), ali očigledno i spoljni podsticaj, u vidu bezbednosne pretnje u neposrednom susedstvu EU, koji ubrzava navedene procese.

Funkcionisanje PESCO-a usko je povezano sa drugim instrumentima, pre svega CARD, EDP i EDF, koji su zajedno zamišljeni kao „osnova koherentnog mehanizma EU za jačanje zajedničkog planiranja, razvoja, nabavke i funkcionisanja odbrambenih kapaciteta“ (EEAS 2022a). Suština koordinisanog godišnjeg pregleda odbrane ogleda se u razvoju sposobnosti za regulisanje postojećih nedostataka u oblasti odbrane, produbljivanju saradnje, kao i obezbeđivanju optimalnije i koherentnije primene planova potrošnje na odbranu (Conclusion [EU] No. 14149/16). Na taj način, države članice imaju uvid u trenutne odbrambene sposobnosti svake pojedinačno i njihova ulaganja u odbranu, što im omogućava da koordinišu nabavke i adekvatno sprovedu prioritete definisane Planom razvoja kapaciteta EU (Zieliński 2020; Fabbrini 2024). Izveštaj CARD-a iz 2022. godine, shodno promeni bezbednosnog okruženja, ukazuje

na značajno povećanje odbrambenih troškova – oko 214 milijardi evra u 2021. godini. S druge strane, poziva se na veće učešće u misijama i operacijama ZBOP-a, kako bi se države članice približile evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj kulturi. To je praćeno i ocenom da ključne odbrambene inicijative (CARD, PESCO, EDF), nisu dostigle svoj puni potencijal i da države članice planove odbrane najčešće sprovode na nacionalnom nivou a ne u saradnji, budući da se članice opredeljuju za širi okvir evropske saradnje samo onda kada je to u skladu sa njihovim nacionalnim planovima, kada koristi nacionalnoj industriji ili interesima za jačanje strateškog partnerstva (EDA 2022a).

Treba reći da je mehanizam CARD uspostavljen kako bi se harmonizovali planovi odbrane članica EU, ali i prevazišao problem koordinacije razlike u ciklusima planova odbrane NATO i EU (Zieliński 2020). Plan razvoja kapaciteta odbrane EU, koji od 2008. godine objavljuje Evropska odbrambena agencija, ima za cilj da definiše prioritete u pogledu odbrambenih sposobnosti, shodno bezbednosnim izazovima (EDA 2024a). Revizija Plana u 2023. godini donosi 22 prioriteta, s ciljem da se prevaziđu nedostaci u sposobnostima u kontekstu ZBOP i da se realizacijom planiranih projekata obezbedi delovanje EU kao kredibilnog bezbednosnog aktera (EDA 2023). Budući da Plan razvoja kapaciteta predstavlja važan putokaz za razvoj odbrambenih sposobnosti EU u skladu sa političkim i bezbednosnim ciljevima Unije, može se reći da je jedan od početnih mehanizama na putu ka ostvarivanju strateške autonomije EU (Zieliński 2020). Naime, može se reći da put od planiranja do relizacije u oblasti odbrane počinje sa prioritetima definisanim u Planu razvoja sposobnosti, zatim se kroz Koordinisani pregled odbrane na godišnjem nivou prate ulaganja članica potrebna za izvođenje tih prioriteta, dok se na osnovu nalaza CARD izveštaja, pokreću i realizuju projekti kroz PESCO, koji se finansiraju iz Evropskog fonda za odbranu. Najzad, Evropska odbrambena agencija funkcioniše kao koordinator navedenih procesa i ključni izvor informacija.

Dakle, Evropska odbrambena agencija je ključna institucija za podršku država članica u njihovim naporima unapređenja odbrambenih kapaciteta neophodnih za funkcionisanje ZBOP (Decision [EU] No. 2015/1835, Article 2, para. 1,2). Na osnovu podataka koje joj dostavljaju države članice o potrošnji na odbranu, planovima tehničke modernizacije i učešću u projektima, Agencija kreira CARD izveštaj (Zieliński 2020). S obzirom na to da je saradnja na nivou Agencije dobrovoljna, ukoliko članice nisu voljne da dostavljaju podatke o ulaganju u odbranu, to se svakako održava na efikasno funkcionisanje CARD mehanizma koji počiva na međuvladinom principu (Mazurek 2018). Na sličan način, iako se zvanično odluke u okviru Agencije donose kvalifikovanom većinom (Decision [EU] No. 2015/1835, Article 9, para. 2), u praksi se gotovo uvek teži konsenzusu, što takođe može biti jedno od ograničenja u efikasnom planiranju odbrane (Mazurek 2018). S obzirom na potencijalne probleme u funkcionisanju i međusobnoj koordinaciji navedenih odbrambenih inicijativa,



Strateški kompas naglašava potrebu za jačanjem koherentnosti među ovim mehanizmima (CARD, PESCO, EDF) i u tu svrhu predviđa godišnje sastanke ministara odbrane na čelu sa šefom Evropske odbrambene agencije, odnosno Visokim predstavnikom za spoljne poslove i bezbednosnu politiku (Council of the EU 2022a). U sličnom tonu, u poslednjem izveštaju Agencije za 2022. godinu, države članice se pozivaju da u potpunosti iskoriste sve odbrambene inicijative, ali se podstiču i na veća izdvajanja za istraživanje i tehnologiju u oblasti odbrane (EDA 2022b). Očigledna potreba za više usklađenosti u oblasti odbrane i za prevazilaženje jaza između nacionalnih preferencija država članica, uslovlila je i pokretanje ideje o uspostavljanju centralnog tela za zajedničke nabavke i planiranje odbrane (EC and HR/VP COM[2022] 24 final). Iako je ideja ambiciozna i podrazumeva nadnacionalnu instituciju, opravdano se postavlja pitanje realnosti njene izvodljivosti, posebno u kontekstu postulata novog međuvladinog pristupa, prema kojem se nova tela mogu osnovati samo uz saglasnost svih članica (Fiott 2023).

Istraživanja i inovacije u oblasti odbrane, kao i projekti u okviru PESCO-a, finansiraju se iz Evropskog fonda za odbranu. Predviđeni budžet Fonda za period 2021–2027. je skoro osam milijardi evra, gde je jedna trećina namenjena finansiranju istraživačkih projekata u oblasti odbrane, posebno kroz grantove, a dve trećine čine ulaganja država članica za razvoj odbrambenih sposobnosti nakon faze istraživanja (EDA 2024b). Dakle, dva ključna segmenta koje pokriva ovaj Fond jesu: istraživanje, za čije finansiranje se izdvajaju namenska sredstva iz EU budžeta; i razvoj sposobnosti, koji najvećim delom finansiraju države članice, uz jedan deo doprinosa iz EU budžeta (EC COM[2017] 295 final). Za razliku od ovog fonda, Evropski fond za mir namenjen je finansiranju onih aktivnosti u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, koje se u skladu sa članom 41 Ugovora o Evropskoj uniji ne mogu finansirati iz budžeta Unije (Decision (EU) No. 2021/509, Article 1, para. 1). Dakle, reč je o posebnom instrumentu namenjenom podršci aktivnostima i operacijama prevencije sukoba, izgradnje mira i jačanja međunarodne bezbednosti (EEAS 2021). U tom smislu, sredstva Fonda se koriste za finansiranje: a) zajedničkih troškova operacija pod okriljem ZBOP-a; b) mera pomoći trećim državama ili međunarodnim organizacijama, koje obuhvataju mere jačanja vojnih i odbrambenih kapaciteta i mere podrške vojnim aspektima mirovnih operacija (Article 1, para. 2). I ovaj instrument je međuvladinog karaktera, odnosno počiva na jednoglasnom odlučivanju država članica i u potpunosti je zasnovan na njihovim finansijskim doprinosima, shodno bruto nacionalnom dohotku (Article 26, para. 6). Ipak, državama je ostavljena mogućnost da budu uzdržane u pogledu određenih operacija ili mera pomoći i u tom slučaju nisu u obavezi da pružaju finansijski doprinos za date aktivnosti (Article 5, para. 2,3), što ukazuje da svaka država članica i dalje ima punu kontrolu nad tim gde se njen udeo u finansiranju usmerava

(Fabbrini 2023). Pokrenut samo godinu dana pre početka rata u Ukrajini, Evropski fond za mir postaje glavno sredstvo za isporuku zajedničke vojne pomoći Ukrajini, te je njegova primena označena i kao značajan korak u bezbednosnoj politici EU, budući da je vrlo brzo odlučeno da se iz sredstava ovog fonda obezbeđuje finansijska nadoknada članicama koje isporučuju oružje i vojnu opremu Ukrajini (Maksak et al. 2023; Raik et al. 2024).

## Zajednička politika vojne pomoći Ukrajini

Kako je nagovešteno u prethodnom poglavlju, rat u Ukrajini je definitivno osnažio političku volju i odlučnost gotovo svih država članica za pružanjem vojne podrške Ukrajini, ali i podstakao promene na planu funkcionisanja odbrambenog aspekta Unije. U kontekstu jačanja EU kao bezbednosnog aktera, to se neretko posmatra i kao proces sa dugoročnom perspektivom osnaživanja članica i njihove čvršće integracije u oblasti odbrane.

Prema poslednjem pregledu, ukupna vrednost vojne pomoći pružene Ukrajini iznosi oko 28 milijardi evra – 22 milijarde od strane država članica pojedinačno i 6,1 milijarda zajednički kroz EPF. Zajednička vojna pomoć uključuje sedam paketa mera pomoći od oko 500 miliona evra, kao i dve dodatne mere pomoći od po milijardu evra, koje se odnose na zajedničku nabavku i isporuku municije i projektila (Council of the EU and the European Council 2024). Vojna oprema koja se prvobitno slala uglavnom je nasleđe sovjetske ere, posebno iz zemalja istočne i centralne Evrope, što ujedno države članice koriste kao priliku da sa trošenjem starijeg naoružanja uđu u procese modernizacija (The International Institute for Strategic Studies 2023). Upravo zbog zastarelog vojnog naoružanja, čiju je vrednost teško proceniti, zvanično objavljeni podaci nisu uvek precizno i kompletno prikazani. U nastojanju da prevaziđe ove nedostatke, Kijski institut za svetsku ekonomiju kreirao je jedinstvenu bazu podataka (*Ukraine Support Tracker*), koja prati i analizira ukupnu pomoć koja se obezbeđuje Ukrajini (vojna, humanitarna, finansijska).

Moramo napomenuti da se i praćenje vojne pomoći vrši preko novca a ne preko konkretnih brojki naoružanja i vojne opreme, što su podaci koji, ako su verodostojni, samo sporadično dospevaju u javnost. Tu se ističe problem amortizacije, odnosno realne novčane vrednosti vojne opreme koja se šalje, jer se ogromna većina te opreme šalje iz postojećih zaliha, tj. nije nova. Uobičajeno je sada da kada države objavljuju novčane podatke o vojnoj pomoći računaju vrednost novog komada naoružanja koje bi moralo biti kupljeno da u domaćim zalihama nadomesti onu koja je prosleđena Ukrajini, mada to uglavnom ne važi kod starije i složene opreme

koja se više ne proizvodi. Očigledno je da se, na primer, holandski borbeni avioni F-16 verzija A i B, koji su u holandsko ratno vazduhoplovstvo počeli da stižu krajem 1970-ih, a koji će se verovatno naći u naoružanju ukrajinskog vazduhoplovstva tokom ove godine (Politico EU 2024), ne mogu računati u vrednosti novog višenamenskog borbenog aviona.

Prvi paket zajedničke vojne pomoći označen je od strane Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku i kao prekretnica u dosadašnjoj spoljnoj politici Unije, jer je po prvi put EU obezbedila isporuku smrtonosnog oružja trećoj zemlji (Council of the EU 2022b). S obzirom na postepeni porast vrednosti pružene pomoći, već je tokom 2022. godine premašena gornja granica vrednosti samog budžeta EPF-a od pet milijardi evra predviđenog za period 2021–2027, te je u martu 2023. doneta odluka o povećanju finansijske gornje granice EPF-a na 7,98 milijardi evra do 2027. godine (Decision [EU] No. 2023/577). Iako se iz ovog budžeta finansiraju i druge misije i operacije u okviru ZBOP-a, od početka rata najveći deo sredstava usmeren je ka Ukrajini. Već u 2022. godini, od oko 2,9 milijardi evra ukupnih mera pomoći pruženih kroz EPF, 2,5 milijardi evra ili 85,1% upućen je Ukrajini, a ostatak Africi, Zapadnom Balkanu, Gruziji i Moldaviji (Fiott 2023). Od septembra 2023. godine Evropska odbrambena agencija koordinira nabavku artiljerijske municije od novca Unije, sa fokusom na zrna kalibra 155mm po NATO standardu, tj. za artiljerijska oruđa koje je Ukrajina počela da dobija tokom rata. Za sada važi pravilo da ta municija mora biti proizvedena u nekoj od zemalja Unije, jer Francuska blokira mogućnost da se municija kupuje od trećih zemalja (Euractiv 2023). Spremnost najvećeg broja članica na značajna finansijska izdvajanja za vojnu pomoć drugoj državi očigledno je odraz potrebe EU da, kao sila bazirana na ekonomskoj i mekoj moći, konačno demonstrira i svoju tvrdnu moć. Iako se povećana ulaganja u odbranu i vojna modernizacija mogu posmatrati kao važna dimenzija strateških interesa EU, širih od rata u Ukrajini (Fiott 2022), to ipak nije dovoljno za autonomiju u odbrani.

Da je za EU članice i dalje oslonac NATO odbrambeni „štit“, govori ulazak tradicionalno vojno neutralnih zemalja, Finske i Švedske, u ovaj savez. Štaviše, kako ističu pojedini autori, rat u Ukrajini je podstakao i trend porasta nabavki vojne tehnologije od strane dobavljača van EU (pre svega američkih), što potencijalno dovodi do povećane fragmentacije evropske odbrambene arhitekture, a iznova potvrđuje zavisnost od američkih bezbednosnih garancija (Helwig 2023; Rutigliano 2023).

Evropski mirovni instrument je ujedno i izvor finansiranja vojne misije EU za podršku Ukrajini (*EU Military Assistance Mission in support of Ukraine – EUMAM Ukraine*). Misija je pokrenuta u novembru 2022. godine, s ciljem da doprinese jačanju vojnih sposobnosti ukrajinskih oružanih snaga za efikasno izvođenje operacija u svrhu odbrane teritorijalnog integriteta države, efektivno vršenje suvereniteta i zaštitu civila

(Decision [EU] No. 2022/1968). Za sada, 24 države članice učestvuju u misiji kroz obezbeđivanje opreme, osoblja i sprovođenje obuka i aktivnosti koje se odvijaju na tlu EU (EEAS 2022c). Prema podacima iz januara 2024. godine, iz EPF-a za misiju do sada je izdvojeno 362 miliona evra i obučeno više od 39.000 ukrajinskih vojnika (European Commission 2024a). Reč je o obukama ukrajinskih vojnika za pružanje medicinske pomoći na osnovnom, naprednom i specijalizovanom nivou, zaštitu od hemijskog, biološkog i radioaktivnog zračenja, za deminiranje, logistiku, uključujući i operativnu obuku – priprema za kolektivne manevre, izvođenje vežbi itd. (EEAS 2022c). Shvatanje da je odgovor kroz ranije pokrenutu civilnu misiju nedovoljan, kao ni ustaljena uloga posrednika u sukobima, čini se da su podstakli Uniju da razbije postojeći „tabu“ u vezi sa upotrebom vojne sile i pokrene čitav mehanizam instrumenata u okviru ZBOP-a. S obzirom na sve veće potrebe ukrajinske vojske, ali i dobijen status kandidata koje nosi izvesnu odgovornost prema datoj državi, dalja podrška EU, kako ocenjuju pojedini autori, neće podrazumevati samo porast vojne pomoći Ukrajini, već i dugoročno ulaganje u obnovu njene odbrambene industrijske baze i razvoj budućih tehnologija (Andersson 2023).

Preklapanje članstva EU i NATO posledično je uticalo da se drugi pravac zajedničke vojne pomoći Ukrajini odvija kroz NATO, odnosno saradnju sa NATO savezom. Generalno gledano, odnos članica dve organizacije prati veći nivo usaglašenosti u odnosu na period 2014–2022, kada su Nemačka i Francuska bile uzdržanije od SAD u pogledu pružanja vojne pomoći Ukrajini (Raik et al. 2024). Posvećenost evroatlantskom strateškom partnerstvu, ojačanom ratom u Ukrajini, zvanično je potvrđena i Strateškim kompasom EU (Council of the EU 2022a) i Strateškim konceptom NATO (2022). Na to se nadovezuje i najnovija Zajednička deklaracija iz 2023. godine, utemeljena na dostignućima prethodnih deklaracija iz 2016. i 2018. godine, a u kojoj se planira podizanje partnerstva na viši nivo, te podstiče što potpunije uključivanje NATO članica, koje nisu članice EU u njene inicijative i obratno (EU–NATO Declaration 2023). Jedan od primera takve saradnje jeste PESCO projekat Vojne mobilnosti (*Military Mobility Project*). Projekat je pokrenut 2018. godine, s ciljem da omogući brzo i nesmetano kretanje vojnog osoblja, materijala i sredstava u kratkom roku i velikom obimu – unutar i izvan EU.<sup>3</sup> Time se obezbeđuje da vojske država članica brže i efikasnije reaguju na krize koje izbijaju na spoljnim granicama EU i šire (EEAS 2022d). Poseban značaj inicijativa dobija tokom ukrajinske krize, te se ocenjuje i kao ključna za jačanje spremnosti, odvratanja i odbrane u Evropi (Håkansson 2023). Shodno tome su se uvećavala i finansijska ulaganja u

---

<sup>3</sup> U projektu učestvuje 25 država članica EU, od kojih su 22 ujedno članice NATO i 4 članice NATO koje nisu u EU, a koje su se kasnije priključile – SAD, Kanada, Norveška i Ujedinjeno Kraljevstvo (PESCO 2024b).

infrastrukturne projekte za potrebe mobilnosti oružanih snaga u okviru ove inicijative – 327 miliona evra 2021. godine, 612 miliona 2022. godine, da bi u 2023. godini Evropska komisija odobrila finansiranje 38 projekata sa 807 miliona evra (European Climate Infrastructure and Environment Executive Agency – CINEA 2024).

U celini gledano, rat u Ukrajini odrazio se na dinamiku i kvalitet četvrtog talasa PESCO projekata i doneo obrt od pomenutog pada u angažovanju država učesnica, do priključivanja Danske u ZBOP i kao 26. učesnice PESCO-a, te pokretanja 11 novih projekata sa fokusom na unapređenje vojne mobilnosti i efikasnosti suočavanja sa konvencionalnim pretnjama (Rutigliano 2023). Ujedno i Savet EU ocenjuje da se, gledano kroz prizmu PESCO-a, jedna od bitnih implikacija rata u Ukrajini na ZBOP EU, ogleda u početnim promenama u nacionalnim planovima za obezbeđivanje kapaciteta za rat visokog intenziteta (Council of the EU 2023). Uprkos brojnim ograničenjima koja postoje u vezi sa PESCO mehanizmom, čini se da su, kao i prilikom njegovog zvaničnog uspostavljanja, tako i sada kada svedočimo njegovom jačanju, nepovoljni geopolitičko-bezbednosni procesi otrežnjujući momenat za čvršću integraciju država članica u sferi odbrane i bezbednosti. Kako navode pojedini autori, iako svakako nije upotpunio nedostajuću stratešku dimenziju delovanja EU, PESCO se pokazao kao operativan mehanizam sa značajnim mobilšućim potencijalom upravo u kriznim situacijama (Rutigliano 2023).

Kada je u pitanju projekat vojne mobilnosti, iako su prisutni stavovi da je ova inicijativa primer prevage supranacionalnog naspram međuvladinog pristupa zbog značajne uloge Evropske komisije u odlučivanju (Håkansson 2023, 2024), s druge strane samo pokretnje inicijative bilo je potpomognuto NATO savezom i američkom idejom o tzv. „vojnom Šengenu“ (Manea 2015; Rutigliano 2023). Štaviše, dupliranja i nejasna podela nadležnosti između NATO i EU najprisutnija su oblasti vojne mobilnosti i planiranja odbrane (Helwig 2023). Na osnovu svih navedenih promena u bezbednosnoj politici EU od početka rata, ali i širih geopolitičkih pomeranja, može se reći da ratne okolnosti prilično ogoljavaju samu ideju o strateškoj autonomiji EU. Strateški kompas EU, koji je svojevrstni putokaz postizanja te autonomije i jačanja EU u bezbednosti i odbrani, akterstvo Unije zasniva na „reagovanju sa partnerima kad god je to moguće i samostalno kada je to neophodno“, uz posvećenost NATO-u kao temelju kolektivne odbrane (Council of the EU 2022a, 23). Stiče se utisak da ranije propagiranu ambiciju o strateškoj autonomiji (veća nezavisnost od američkog bezbednosnog uticaja), sada treba shvatiti kao neodvojivu od NATO i SAD. To onda podriva samo značenje autonomije, jer kako ističe Sven Biskop (2022, 2), „normalan savez se samostalno brani, a svoje saveznike poziva kada je to potrebno, ne podrazumeva ih.“ Dodatno, ako se ima u vidu da su države članice imale ključnu ulogu u pokretanju i kreiranju ovog dokumenta, što je još jedan primer prakse međuvladinog pristupa u kontekstu politike EU tokom ratnih okolnosti (Fiott 2023),

jasno je da ova opredeljenja odražavaju preferencije država članica ka bezbednosnom delovanju kroz NATO, nasuprot jačanju akterstva Unije putem ZBOP-a.

Suštinski, rat u Ukrajini jeste probudio volju za većim bezbednosnim angažovanjem Unije. Više autora je saglasno s tim da postoji progres u bezbednosno-odbrambenoj politici EU od početka rata – počev od usvajanja Strateškog kompasa, intenzivnog korišćenja EPF-a, značajne bilateralne vojne pomoći Ukrajini, do planova o jačanju odbrambene industrije i modernizacije vojnih kapaciteta (Biscop 2022; Costa and Barbé 2023; Fiott 2023). Nakon nabiranja svih tih značajnih pomaka, sledi jedno „ali“. Ali, još uvek nije sigurno da li to može da se nazove onom vrstom akterstva ka kojem EU teži i u vezi sa kojim je već dugo nesigurna i neodlučna. Drugim rečima, nije sigurno da li se može tvrditi da je rat zaista doveo do „kvalitativne promene vojne uloge EU“ (Helwig 2023) i podstakao njeno „geopolitičko buđenje“, kako se navodi u Strateškom kompasu (Council of the EU 2022a, 2022). Kao što i prethodno poglavlje pokazuje, rat je intenzivirao pozive državama članicama na iskorišćavanje punog potencijala postojećih mehanizama u oblasti odbrane, ali to ponovo odražava gravitiranje ka međuvladinim instrumentima, čija efikasnost zavisi od volje država da se angažuju. Istovremeno, nove inicijative koje su pokrenute od početka rata ili su planirane, poput Radne grupe za zajedničku nabavku u oblasti odbrane (*Defence Joint Procurement Task Force*), koja bi trebalo da bude pilot verzija budućeg centralnog tela za zajedničku nabavku (EC and HR/VP COM[2022] 24 final), uključujući i regulativu u oblasti odbrane,<sup>4</sup> kao očiglednu svrhu imaju definisanje jasnijeg pravca odbrambene politike. Međutim, ako već postojeći sistem instrumenata „pati“ od nedovoljne međusobne koordinacije, opravdano je postaviti pitanje da li će novoosnovani mehanizmi sadašnje ustrojstvo i funkcionisanje bezbednosne i odbrambene politike učiniti još inertnijim.

## Separatna pomoć država članica: varijacije na temu

Radi adekvatnog smeštanja ovih napora EU da u sklopu ZBOP-a pomaže Ukrajinu, moramo napomenuti da operacionalizaciju praktično svih vidova vojne pomoći Ukrajini vrši Kontakt grupa za ukrajinsku odbranu. To je *ad hoc* telo situirano u

---

<sup>4</sup> Zajednička uredba o nabavkama u svrhu jačanja evropske odbrambene industrije (*European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act – EDIRPA*), Uredba o evropskom programu ulaganja u odbranu (*European Defence Investment Programme (EDIP) regulation*), Uredba o podršci proizvodnji municije (*Act in Support of Ammunition Production – ASAP*) (European Commission 2024b). Pristupljeno 28.2.2024. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/stronger-european-defence\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/stronger-european-defence_en).

američkoj vazduhoplovnoj bazi Ramštajn u Nemačkoj, koja je i štab američkih vazduhoplovnih snaga za Evropu i Aziju, i integrisana u komandnu strukturu NATO-a. U stalnoj koordinaciji sa ukrajinskim oficirima za vezu vrši se identifikacija potreba i mogućnosti, organizuju kontakti, logistika. Od aprila 2022. kada je formirana, okuplja obično predstavnike oko 40 zemalja. Pored praktično svih članica EU i NATO-a, tu su povremeno i predstavnici Australije, Novog Zelanda, Japana, Južne Koreje, Izraela, Tunisa, Jordana, Katara, uglavnom zemalja koje su bile spremne i na uvođenje nekih sankcija prema Rusiji nakon februara 2022. godine.

Nesporno je da su SAD pojedinačno najveći pružalac vojne pomoći. U merenju vrednosti čvrsto obećane pomoći, pomoći koja je ili sračunata u budžetima pošiljaoca ili predstavlja odluku izvršne vlasti koja ne može biti blokirana, Kiski institut trenutno prati tu pomoć zaključno sa 15. januarom 2024. godine. SAD su u četiri paketa pomoći opredelili 42,2 milijarde evra. Druga po redu je Nemačka sa 17,7 milijardi, Ujedinjeno Kraljevstvo sa 9,1, Danska sa 8,4 itd. Francuska je alocirala svega 640 miliona evra, bitno manje nego Poljska (3 milijarde), Švedska (2 milijarde), ili Finska (1,6 milijardi). Italija sa 670 miliona i Španija sa 330 miliona su sa Francuskom upadljiv izuzetak među većim evropskim zemljama u pogledu bilateralne pomoći (Kiel Institute 2024). Doduše, Španija je pored Nemačke i Poljske glavna baza za obuku ukrajinske vojske preko misije EUMAM Ukrajina. No, ovde treba imati na umu razmeru – značajna većina ukrajinske vojske se obučava u svojoj zemlji i unutar svog vojnog sistema. Sav spoljni efekat je tu dodatni a ne primarni (Marsh 2023, 342). U ovom poređenju uzima se da je EU kolektivno opredelila 5,6 milijardi evra vojne pomoći (Kiel Institute 2024), što je tri puta manje od nemačke pomoći. To je odraz ograničenih institucionalnih mogućnosti EU u domenu ZBOP-a da odgovori na ovakve krize, ali ne treba zaboraviti da je i ovaj nivo angažovanja bez presedana u toj politici Unije.

Merenje vrednosti ukupne pomoći kao procenta udela u bruto domaćem proizvodu (BDP) zemalja ukazuje na njihove percepcije ovog rata i neposredne interese. Estonija je do sredine januara 2024. godine potrošila 4,1% svog godišnjeg BDP-a na pomoć, a od toga 0,5% u sklopu Evropske unije, ostatak samostalno. Danska je potrošila 3% BDP-a (0,6% kroz EU), Litvanija 2% (0,5% kroz EU), Letonija 1,7% (0,5% kroz EU) (Kiel Institute 2024). Kako je ovaj ukupni udeo padao, relativni odnos između bilateralne pomoći i pomoći kroz EU se ujednačavao da bi kod većine zemalja EU, koje su potrošile manje od 1% BDP-a na pomoć, taj procenat bio značajno u korist potrošnje kroz EU.

Geografski, na ukupnu pomoć najviše su trošile zemlje u neposrednom susedstvu Rusije i Ukrajine te baltičke zemlje (Lanoszka and Becker 2023, 188), i po pravilu osetno više su dalje bilateralno nego kroz Uniju. Pored ovih, relativno grubih brojki, u obimu vojne pomoći (u odnosu na sopstvene mogućnosti), čini se da su to i zemlje koje su pre početka rata bile interesno fokusirane na rusko-ukrajinski konflikt od 2014,

koje su činile i posebne vojne i šire bezbednosne pripreme, ulagale u vojsku i vojnu infrastrukturu i zemlje koje su glavna teritorijalna komponenta NATO-vog „istočnog krila“, tj. pojačanog isturenog prisustva (Enhanced Forward Presence) od uspostavljanja tog okvira 2016. godine. Kod zemalja koje su geografski udaljenije od Rusije prisutan je više posredni i saveznički interes nego neposredni bezbednosni, i one su na početku rata pokazivale nesklonost ka preuzimanju rizika povezanih sa upućivanjem vojne pomoći (Lanoszka and Becker 2023, 174; 190).

Nemačka je, posle SAD, najveći izvor vojne pomoći za Ukrajinu, a u kontekstu trenutne blokade novih paketa vojne pomoći u američkom Kongresu faktički je najveći. U njoj se obučava najveći broj ukrajinskih vojnika koji su na obuci van zemlje, i to se radi bilo na poligonima nemačke vojske (bilateralno i kroz misiju EUMAM Ukrajina), bilo na poligonima američke vojske u Nemačkoj (Army Times 2023). Zvanični Berlin je inicijalno bio rezervisan prema slanju složenijih borbenih sistema Ukrajini, čekajući da Vašington učini prve korake u tom smeru. Indikativan je primer tenkova, gde su te dve prestonice nekoliko meseci razgovarale ko bi od njih trebalo da objavi da će poslati tenkove. Do februara 2023. donete su odluke da pošalju po nekoliko desetina svojih tenkova sa zaliha, što je učinila i Holandija (Reuters 2023a). Budući da su mnoge zemlje na istoku Evrope imale sovjetske tenkove iz Hladnog rata i određeno tehničko znanje i proizvodne i remontne kapacitete, popravka i modernizacija takvih ukrajinskih tenkova u pogonima u Poljskoj i Češkoj je vršena ubrzo po početku rata (Reuters 2023b). No, s obzirom na gubitke u naoružanju s kojim je Ukrajina ušla u rat, danas je izvesno da najvažniji deo oklopnih, mehanizovanih i artiljerijskih jedinica čini oprema koja je pristigla sa Zapada. Nemačka kompanija Rajnmetal (Rheinmetall) najavila je da će otvoriti pogone u samoj Ukrajini za proizvodnju oklopnih vozila Links i Fuš, imajući u vidu iskustva kompanije u brzom otvaranju proizvodnje tih vozila u Mađarskoj i dugoročne potrebe Ukrajine (Army Recognition 2024). Ta kompanija je za sada jedina velika kompanija koja je spremna da locira proizvodnju moderne vojne opreme u samoj Ukrajini, što indikuje i dugoročne nemačke interese na tom prostoru.

## **Kompetitivni pritisak na vizije strateške autonomije Unije**

Ambicija za strateškom autonomijom Evropske unije na međunarodnom nivou se može posmatrati na tri ravni. Prvo – da zaštiti svoje stanovništvo i teritoriju od vojnih i drugih pretnji. Drugo – da kroz ekonomski razvoj obezbedi bolju poziciju među drugim velikim svetskim privredama. Treće – da zadrži međunarodni uticaj i da projektuje svoja pravila i vrednosti. Osnovni problem ostaje na prvoj ravni. I



pored razvoja ZBOP-a i specijalizovanih agencija poput Fronteksa, koji je umnogome povezao uloge graničnih policija na spoljnim granicama država članica, ostaje činjenica da EU nema svoju vojsku, nema komandnu strukturu sa mehanizmima da mobilise relevantne vojne potencijale. Novi programi ZBOP-a daju infuziju vojnoj industriji i zajedničkom razvoju tehnologija, ujednačavanju planova i procedura i (vrlo) sporoj „harmonizaciji“ vojnih efektivna, ali kriza usled rata sa Rusijom u suštini afirmiše NATO savez kao kontratežu percipiranoj ruskoj vojnoj pretnji, i smanjuje želju da se troše vreme i novac na dodatni razvoj vojne komponente EU.

Na drugoj ravni su vidljiva dva trenda: prvi je ekonomsko razdvajanje od Rusije, a drugi je smanjivanje rizika u ekonomskim odnosima sa Kinom (*de-risking*). Bez namere da ulazimo u dublje ekonomske analize režima sankcija prema Rusiji i kidanja protoka roba i usluga na evropskom kontinentu, primetićemo dve stvari. Prva je da je pad trgovine energijom nastupio inicijalno usled samostalnog nastupa niza EU zemalja kao kartela kupaca, koji odbija da kupuje ponuđenu robu (prvo gas, posle i naftu). Posle toga je Rusija nastupila sa samovoljnim prekidima u isporuci gasa i novim režimom plaćanja, koji je isto bio reakcija na sankcije prema ruskim bankama. Stoga se užurbano počela razvijati trgovina tečnim naftnim gasom koji se ukapljen transportuje brodovima, i koji je po pravilu skuplji od onog koji se transportuje gasovodima. Sa nametnutim ograničenjem cena ruske nafte na međunarodnom tržištu od strane G7, i u praksi od SAD, Kanade, EU, Japana, J. Koreje i Australije, a koja se zaobilazi vrlo širokim novim trgovinskim kanalima i švercom, cene energenata u Evropi počele su da rastu i delovale su inflatorno na mnoge druge ekonomske sektore. Rast u evrozoni u 2023. i 2024. će izvesno biti ispod 1% (Nikolić 2023, 37). Pored toga, vođenje politike sankcija otvara brojne političke nesuglasice unutar Unije, i svaka mera je predmet pregovaranja i traženja izuzetaka usled različitih geografskih i ekonomskih pozicija država članica (Herwig 2023, 61). Vođenje tekuće forme ekonomskog rata protiv Rusije ima svoju cenu, u usporenom rastu, pojačanoj inflaciji i referentnim kamatnim stopama, i pritiskom na energetske intenzivne sektore privrede (hemijska industrija, agrohemija, metalski kompleksi). Kina se smatra i partnerom, i ekonomskim konkurentom, i sistemskim rivalom usled shvatanja da se ranije očekivana ideološka liberalna tranzicija Kine ne odigrava, i da je Kina nesklona da se u potpunosti uklapa u normativne okvire koje zadaju Evropska unija i SAD. Još pre početka rata u Ukrajini, 2021. godine, Brisel je zamrzao već ratifikovani sporazum o investicijama sa Kinom, dok je nezadovoljstvo EU pozicijom Kine u odnosu na rat u Ukrajini dodatno zaoštrilo evropsko-kineske odnose. Uz stagnaciju u političkim odnosima raste nepoverenje, a brojni ekonomski sporovi nižeg nivoa se ne rešavaju već negativno utiču na visoku politiku u odnosima dve strane (Herwig 2023, 62). Za EU je poseban problem rastuća tenzija između Vašingtona i Pekinga te američka percepcija da je Kina najvažniji takmac ka kome se moraju usmeriti glavni američki

resursi, dok za pitanja evropske bezbednosti Evropska unija i evropske članice NATO-a treba da učine više. I to izaziva tenziju u pojedinim krugovima u EU, što je opet refleksija različitog pogleda na ulogu Amerike na evropskom kontinentu. Za neke je vitalno važno da Amerika bude stalno vojno prisutna i politički angažovana, dok drugi vide šansu upravo za stratešku autonomiju Unije kroz preuzimanje američke uloge.

Na trećoj ravni pokazuje se da je Evropska unija već duži period prinuđena da reaguje na krize u svom neposrednom susedstvu, te da su limiti njene globalne normativne moći posve ograničeni. Kao primer ovog poslednjeg možemo uzeti mali domašaj diplomatskih akcija, koje se izvode naporedo sa Vašingtonom, da se što više zemalja uključi u režim sankcija prema Rusiji. Iako je značajna većina članica UN spremna da deklarativno osudi Rusiju za napad na Ukrajinu, kao agresorsku zemlju, posve mali broj zemalja je uveo neki vid sankcija. To su obično zemlje koje su direktno bezbednosno povezane sa SAD i imaju svoje separatne interese (Japan, J. Koreja), i zemlje kandidati za članstvu u EU sa izuzetkom Srbije. Povrh toga, dok američka i kineska privreda rastu osetno brže od EU već nekoliko godina unazad, takvo zaostajanje se nužno reflektuje i kao smanjeni uticaj van svojih granica (Nikolić 2023, 40).

Imajući to u vidu, primetićemo da je uloga EU kao globalnog činioca, poduprta ambicijom o strateškoj autonomiji, pod unutrašnjim i spoljnim pritiskom. Unutrašnjim jer uprkos jačanju ZBOP-a, razrađenim mehanizmima koordinacije i relativno uspešnim sprovođenjem ugovorenih planova, Unija se nije primakla (osporavanom) cilju da postane snažniji vojni faktor. Pod spoljašnjim je pritiskom jer međunarodni tokovi ne idu u njenu korist. Od najvećeg rata na kontinentu od 1945, preko ekonomskih troškova tog rata, povremenim tenzijama u odnosu sa Vašingtonom i vidljivih tenzija u odnosu sa Pekingom, sa još uvek neuspešnim modelom proširenja EU na Balkan, brojnim krizama na afričkom i bliskoistočnom obodu oko Evrope, Brisel nema puno prostora za manevar osim reagovanja na krize i saniranja štete.

## **Zaključak**

Neki programi vojne pomoći koji su uspostavljeni preko ZBOP-a – obuka preko misije EUMAM Ukrajina, nabavka artiljerije koja većim delom ide preko EOA, i koordinacija slanja neke vojne opreme, oslonjeni su na postojeći institucionalni okvir Unije i mogli su preko njega biti praktično ostvareni. No, države članice su samoinicijativno organizovale druge vidove podrške – od stalne obaveštajne podrške, preko sanitetskog materijala, popravke oštećene tehnike pa do donošenja političkih odluka da li će slati skuplje i složenije naoružanje (tenkove, artiljeriju, avione). Povrh toga, sav rast njihovih vojnih efektivna ostvarivan je samoinicijativno i kroz NATO. I tu

postoji pragmatizam – zašto bi izmišljali „EU vojsku“ kada vojni savez već postoji? Pitanje nas vraća na stare debate između „atlantista“ i „evropejaca“, od neostvarene Evropske odbrambene zajednice iz 1950-ih, pa ideje o evropskom odbrambenom identitetu i evropskom stubu unutar NATO-a iz 1990-ih, preko francuskih ambicija da Evropa ima jaču vojnu ulogu, a koje danas sve češće zagovara predsednik Makron (Emmanuel Macron), ostaje činjenica da je i danas NATO osnovni vojni savez u Evropi.

Uprkos povećanju broja tela EU iz domena ZBOP-a od početka 21. veka i snažnijoj integraciji u tom domenu, evidentno je da Evropska unija nije prerasla u nadnacionalni vojni faktor koji bi podupirao političke težnje za strateškom autonomijom. Stoga, čini nam se da dinamika razvoja Zajedničke bezbednosne i spoljne politike kroz rat u Ukrajini zapravo validira novi međuvladin pristup u tumačenju evropske integracije u ovom domenu. Države članice su u suštini zadržale svoja suverena prava, ali su istovremeno stvorile mehanizme koji okupljaju njihove vojne resurse, a koje su one potom koristile kao jedan od praktičnih vidova svoje spoljnopolitičke akcije. Istovremeno je tačno i to da EU više nego ikada do sada radi na polju politike odbrane, i to da je u toj politici i dalje podređena okviru koji diktira NATO pakt, slično kao što je bilo prethodnih decenija.

No, s promenom međunarodnog okruženja rasle su i spoljnopolitičke ambicije Brisela da sa jednim glasom ravnopravno nastupa prema glavnim svetskim akterima. U eri polikrizne, sa relativno sporim ekonomskim rastom, kompetitivnošću spram SAD i Kine, na gotovo ratnoj stazi sa Rusijom, nivo integrisanosti u zajedničkoj politici odbrane ne doprinosi vidljivo ambiciji strateške autonomije.

## Bibliografija

- Andersson, Jan Joel. 2023. *European defence partnerships. Stronger together.* Brief/3, 2023. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS). <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep48495.pdf?acceptTC=true&coverpage=false&addFooter=false>.
- Army Times. 2023. "Ukrainian battalion completes first combined-arms training in Germany", February 17. <https://www.armytimes.com/news/your-army/2023/02/17/ukrainian-battalion-completes-first-combined-arms-training-in-germany/>.
- Army Recognition. 2024. "Ukraine welcomes Rheinmetall's new facility for production of Fuchs and KF41 Lynx armored vehicles", January 31. [https://armyrecognition.com/defense\\_news\\_january\\_2024\\_global\\_security\\_army\\_industry/ukraine\\_welcomes\\_rheinmetall\\_s\\_new\\_facility\\_for\\_production\\_of\\_fuchs\\_and\\_kf41\\_lynx\\_armored\\_vehicles.html](https://armyrecognition.com/defense_news_january_2024_global_security_army_industry/ukraine_welcomes_rheinmetall_s_new_facility_for_production_of_fuchs_and_kf41_lynx_armored_vehicles.html)

- Bickerton, Christopher J., Dermot Hodson, and Uwe Puetter. 2015. *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, New York: Oxford University Press.
- Biscop Sven. 2018. "Don't be too shy about PESCO". Egmont Institute for International Relations (Commentaries). September 6, 2018. <https://www.egmontinstitute.be/dont-be-too-shy-about-pesco/>.
- Biscop, Sven. 2022. "The new force model: NATO's European army?" Egmont Institute for International Relations (Security Policy Briefs). September 8, 2022. <https://www.egmontinstitute.be/the-new-force-model-natos-european-army/>.
- Blockmans, Steven, and Dylan Macchiarini Crosson. 2019. "Differentiated integration within PESCO: clusters and convergence in EU defence". CEPS Research Report No. 2019/04. Brussels: Centre for European Policy Studies. [https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/12/RR2019\\_04\\_Differentiated-integration-within-PESCO.pdf](https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/12/RR2019_04_Differentiated-integration-within-PESCO.pdf).
- Börzel, Tanja. 2023. "European Integration and the War in Ukraine: Just Another Crisis?" *Journal of Common Market Studies* 61(S1): 14–30. DOI: 10.1111/jcms.13550
- [CINEA] European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency. 2024. Connecting Europe Facility transport. Support to the EU Military Mobility Action Plan. Brussels, January 2024. [https://cinea.ec.europa.eu/document/download/9348283c-1a54-4c66-9428-195439b084ca\\_en?filename=MilMob%20fact%20sheet%202023-web.pdf](https://cinea.ec.europa.eu/document/download/9348283c-1a54-4c66-9428-195439b084ca_en?filename=MilMob%20fact%20sheet%202023-web.pdf).
- Council of the EU. 2022a. A Strategic Compass for Security and Defence. Brussels, 21 March 2022. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en).
- Council of the EU. 2022b. "EU adopts new set of measures to respond to Russia's military aggression against Ukraine". February 28. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/>.
- Council of the EU. 2023. "Defence Cooperation: Council assesses progress in PESCO and launches its strategic review". 15 November 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/14/defence-cooperation-council-assesses-progress-in-pesco-and-launches-its-strategic-review/>.
- Council of the EU and the European Council. 2024. "EU solidarity with Ukraine". Accessed 27 February 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#military>.
- Conclusion (EU) No. 14149/16 of the Council adopted at its 3498th meeting held on 14 November 2016 on implementing the EU Global Strategy in the area of

- Security and Defence. <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>.
- Costa, Oriol, and Esther Barbé. 2023. “A Moving Target. EU Actorness and the Russian Invasion of Ukraine”. *Journal of European Integration* 45(3): 431–46. DOI: 10.1080/07036337.2023.2183394.
- Decision (EU) No. 2015/1835 of the Council of 12 October 2015 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency. *Official Journal of the European Union*, L 266/55, 13 October 2015. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-council-decision-2015-1835-dated-13-10-2015.pdf>.
- Decision (EU) No. 2017/2315 of the Council of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States. *Official Journal of the European Union*, L 331/57, 14 November 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315>.
- Decision (EU) No. 2021/509 of the Council of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528. *Official Journal of the European Union*, L 102, 24 March 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02021D0509-20230626>.
- Decision (EU) No. 2022/1968 of the Council of 17 October 2022 on a European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine). *Official Journal of the European Union*, L 270/85, 18 October 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1968>.
- Decision (EU) No. 2023/577 of the Council of 13 March 2023 amending Decision (CFSP) 2021/509 establishing a European Peace Facility. *Official Journal of the European Union*, L 75/23, 14 March 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023D0577>.
- [EC] European Commission. 2017. Launching the European Defence Fund, COM(2017) 295 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, June 7. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/23605?locale=en>.
- [EC] European Commission. 2024a. “Factsheet: EU solidarity with Ukraine”. 24 January 2024. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS\\_22\\_3862](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_22_3862).
- [EC] European Commission. 2024b. “Stronger European defence”. Accessed 28 February 2024. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/stronger-european-defence\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/stronger-european-defence_en).

- [EC] European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President. 2022. *Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, COM(2022) 24 final, Joint communication from the Commission and HR/ to the European parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, May 18. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c0a8dcca-d7bf-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c0a8dcca-d7bf-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).
- [EDA] European Defence Agency. 2022a. *Coordinated Annual Review on Defence Report*. Brussels: EDA. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>.
- [EDA]. 2022b. *Defence data 2022 – Key findings and analysis*. Brussels: EDA. [https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2022-eda\\_defencedata\\_web.pdf](https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2022-eda_defencedata_web.pdf).
- [EDA]. 2023. *The 2023 EU Capability Development Priorities*. Brussels: EDA. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/qu-03-23-421-en-n-web.pdf>.
- [EDA]. 2024a. “Capability Development Plan”. Accessed 26 February 2024. <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan>.
- [EDA]. 2024b. “European Defence Fund (EDF)”. Accessed 27 February 2024. [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund(edf)).
- [EEAS] European External Action Service. 2021. “Questions & Answers: The European Peace Facility”. 22 March 2021. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-answers-european-peace-facility\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-answers-european-peace-facility_en).
- [EEAS]. 2022a. “A Security and Defence Policy fit for the future – Coordinated Annual Review on Defence (CARD)”. 29 March 2022. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/coordinated-annual-review-defence-card\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/coordinated-annual-review-defence-card_en).
- [EEAS]. 2022b. “A Security and Defence Policy fit for the future – Permanent Structured Cooperation (PESCO)”. 29 March 2022. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/permanent-structured-cooperation-pesco\\_en#\\_ftn1](https://www.eeas.europa.eu/eeas/permanent-structured-cooperation-pesco_en#_ftn1).
- [EEAS]. 2022c. “European Union Military Assistance Mission Ukraine”. Accessed 24 February 2024. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023-EUMAMUkraine.pdf>.
- [EEAS]. 2022d. “Military Mobility”. Accessed 24 February 2024. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Factsheet%20-%20Military%20Mobility.pdf>.
- [EU–NATO] EU–NATO Declaration. 2023. *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European*

- Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. Brussels, 10 January 2023. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2023/1/pdf/230110-eu-nato-joint-declaration.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/1/pdf/230110-eu-nato-joint-declaration.pdf).
- Euractiv. 2023. “EU defence agency signs first joint procurement ammunition deals for Ukraine”, September 5. <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-defence-agency-signs-first-joint-procurement-ammunition-deals-for-ukraine/>.
- Fabbrini, Federico. 2023. “Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro-Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of an EU Fiscal Capacity”. *Politics and Governance* 11(4): 52–61. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7174>.
- Fabbrini, Federico. 2024. “European Defence Union ASAP: The Act in Support of Ammunition Production and the Development of EU Defence Capabilities in Response to the War in Ukraine”. *European Foreign Affairs Review* 29(1): 67–84. DOI: <https://doi.org/10.54648/eerr2024004>.
- Fiott, Daniel. 2022. “The Fog of War: Russia’s War on Ukraine, European Defence Spending and Military Capabilities”. *Intereconomics* 57(3): 152–56. DOI:10.1007/s10272-022-1051-8.
- Fiott, Daniel. 2023. “In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine”. *Journal of European Integration* 45(3): 447–462. DOI: 10.1080/07036337.2023.2183395.
- [GSEU] *Zajednička vizija, udruženo delovanje: jača Evropa. Globalna strategija za spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije*. 2016. Beograd: Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Institut za evropske studije, ISAC fond.
- Håkansson, Calle. 2023. “The Strengthened Role of the European Union in Defence: The Case of the Military Mobility Project”. *Defence Studies* 23(3): 436–456. DOI:10.1080/14702436.2023.2213647.
- Håkansson, Calle. 2024. “The Ukraine War and the Emergence of the European Commission as a Geopolitical Actor”. *Journal of European Integration* 46(1): 25–45. DOI: 10.1080/07036337.2023.2239998.
- Haroche, Pierre. 2020. “Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund”. *Journal of European Public Policy* 27(6): 853–872. DOI: 10.1080/13501763.2019.1609570
- Helwig, Niklas. 2023. “EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe’s Capacity to Act in Times of War”. *Journal of Common Market Studies* 61(S1): 57–67. DOI: 10.1111/jcms.13527

- Hodson, Dermot, and Puetter, Uwe. 2019. "The European Union in disequilibrium: new intergovernmentalism, postfunctionalism and integration theory in the post-Maastricht period". *Journal of European Public Policy*, 26(8): 1153–1171. DOI: 10.1080/13501763.2019.1569712
- Hooghe, Lisbet, Gary Marks. 2019. "Grand theories of European integration in the twenty-first century", *Journal of European Public Policy* 26(8): 1113–1133.
- [Kiel Institute] Kiel Institute for the World Economy. 2024. Ukraine Support Tracker <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker>.
- Lanoszka, Alexander, Jordan Becker. 2023. "The art of partial commitment: the politics of military assistance to Ukraine", *Post-Soviet Affairs* 39(3): 173–194, DOI: 10.1080/1060586X.2022.2162758
- Maksak, Hennadiy, Mykhailo Drapak, and Sergiy Gerasymchuk. 2023. *EU Defense Cooperation With Ukraine*. Stockholm Centre for Eastern European Studies (SCEEUS) Guest Report, No. 15, 2023. Stockholm: SCEEUS.
- Manea, Octavian. 2015. "Top US General: We Need a Military Schengen Zone Inside NATO". Defence Matters. November 18, 2015. <https://www.defence-matters.org/news/top-us-general-we-need-a-military-schengen-zone-inside-nato/416/>.
- Marsh, Nicholas. 2023. "Responding to needs: military aid to Ukraine during the first year after the 2022 invasion", *Defense & Security Analysis* 39(3): 329–352. DOI:10.1080/14751798.2023.2235121
- Mazurek, Kamil. 2018. *European offensive in defense sphere – EDF, PESCO and CARD*. Warsaw: Casimir Pulaski Foundation.
- Morillas, Pol. 2020. "Autonomy in intergovernmentalism: the role of de novo bodies in external action during the making of the EU Global Strategy". *Journal of European Integration*. 42(2): 231–246. DOI: 10.1080/07036337.2019.1666116
- [NATO] North Atlantic Treaty Alliance. 2022. *Strategic Concept*. Madrid, 29 June 2022. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf).
- Nikolić, Goran. 2023. "'Derisking' Zapada i Kine: potencijalni problemi za Evropsku uniju", *Srpska revija za evropske studije* 11(2): 29–55. DOI: 10.18485/sres.2023.2.2.2
- Petrović, Miloš. 2022. "European Union and Ukraine: The Strategic Partnership Leading to (Some)where?" *Međunarodni problemi* LXXIV(1): 75–101, DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2201075P>
- [PESCO] Permanent Structured Cooperation. 2024a. "Permanent Structured Cooperation (PESCO) – Deepen defence cooperation between EU Member States". Accessed 15 February 2024. <https://www.pesco.europa.eu/#projects>.



- [PESCO]. 2024b. "PESCO projects – Military Mobility (MM)". Accessed 24 February 2024. <https://www.pesco.europa.eu/project/military-mobility/>.
- Politico EU. 2024. "Netherlands pledges six extra F-16 fighter jets to Ukraine", February 5. <https://www.politico.eu/article/netherlands-pledges-six-extra-f-16-fighter-jets-to-ukraine/>.
- Raik, Kristi, Steven Blockmans, Anna Osypchuk, and Anton Suslov. 2024. "EU Policy towards Ukraine: Entering Geopolitical Competition over European Order". *The International Spectator* 59(1): 39–58. DOI:10.1080/03932729.2023.2296576.
- Reuters. 2023a. "Germany to send Leopard tanks to Kyiv, allow others to do so – sources", January 24. <https://www.reuters.com/world/europe/germany-send-leopard-tanks-kyiv-allow-others-do-so-spiegel-2023-01-24/>.
- Reuters. 2023b. "Czechs have sent 89 tanks, hundreds of pieces of heavy machinery to Ukraine -PM", February 22. <https://www.reuters.com/world/europe/czechs-have-sent-89-tanks-hundreds-pieces-heavy-machinery-ukraine-pm-2023-02-22/>.
- Rutigliano, Stefania. 2023. "Ukraine Conflict's Impact on European Defence and Permanent Structured Cooperation (PESCO)". *European Papers – A Journal on Law and Integration* 8(2): 765–777. DOI: 10.15166/2499-8249/686.
- Szép, Viktor. 2020. "New intergovernmentalism meets EU sanctions policy: the European Council orchestrates the restrictive measures imposed against Russia" *Journal of European Integration* 42(6): 855–871, DOI: 10.1080/07036337.2019.1688316
- The International Institute for Strategic Studies. 2023. *The Military Balance 2023 – The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics*. London: Routledge.
- Theofilis, Andreas. 2022. "Trends on the composition of Permanent Structured Cooperation projects and relevant effects on EU Strategic Autonomy: an institutionalist approach". *On-line Journal Modelling the New Europe* 12(38): 76–105. DOI: 10.24193/OJMNE.2022.38.04.
- Vukčević, Dejana. 2015. „Bezbednosna i odbrambena politika EU: međuvladin supranacionalizam?". *Administracija i javne politike* 1(1): 103–120.

Milan IGRUTINOVIĆ, Slađana ĆURČIĆ

**THE STRENGTH OF THE INTERGOVERNMENTAL PRINCIPLE IN THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY AND THE WEAKNESS OF THE EU'S STRATEGIC AUTONOMY AMBITIONS IN THE CONTEXT OF THE UKRAINIAN CRISIS**

**Abstract:** Since the beginning of Russia's open military attack on Ukraine in February 2022, the European Union has introduced thirteen new packages of economic sanctions against Russia. Moreover, in addition to direct economic aid to Kyiv, Brussels and a number of member states have pursued a policy of sending military aid in various forms, mostly in accordance with their own assessments of security interests and available capabilities. The EU established a military assistance mission (EUMAM Ukraine) and began to use part of the existing programs, such as the European Peace Facility, for the purpose of equipping the Ukrainian army. In addition, the perception of Russia as a long-term threat is increasingly influencing new plans in the field of military industry and future armaments. In this paper, we want to analyse the cooperation of these steps taken by the EU and which member states take independently or (and) in cooperation through NATO as the dominant military alliance on European soil. Our argument is that the practice of this military crisis shows that member states to a negligible extent tend to use the Common Security and Defense Policy as a framework for their actions, to strengthen and build it in the long term, but tend to use either the bilateral ties - towards Ukraine and among each other, or the existing framework of NATO. This argumentation confirms the postulates of the new intergovernmentalism in the study of CSDP. In political practice, the intergovernmental principle remains dominant in the CSDP domain, and shows that the current practice is not effectively aimed at strengthening the CSDP nor does it provide a new synergistic effect, and that relatively, in the broader balance of power, the EU loses compared to the existing ties within the NATO pact and new flexible forms of bilateral and multilateral cooperation of its member states, outside the CSDP.

**Keywords:** European Union, war in Ukraine, military aid, defense, NATO, security actorness.