

UDK: 327.56::351.88(4-672EU)
Biblid 0543-3657, 67 (2016)
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 104-115
Izvorni naučni rad
Primljen: 22.12.2015.

Miloš PETROVIĆ¹

Evropska služba za spoljne poslove: sporedan akter u evropskoj diplomatiji

SAŽETAK

Evropska služba za spoljne poslove može jasnije artikulirati globalne stavove EU. Diskrepanca između institucionalnog doprinosa u kreiranju politika i nedovoljno regulisanog statusa narušava autonomnost Službe, što je krivica Lisabonskog ugovora i prodornosti institucija. Osim okvira ZSBP, delovanje je omeđeno i međuvladinim odlučivanjem u ostalim spoljnopolitičkim segmentima. Divergentni interesi i loše institucionalno nasleđe rezultiraju preklapanjem/ neustupanjem zadataka. Neophodno je ispitati izazove za operativnost Službe i analizirati razvoj putem institucionalne argumentacije. Od pomoćnog tela, ESSP je počela da utiče na institucionalni kontekst, što rađa problem institucionalnog identiteta. Služba može doprineti ZSBP u osiguravanju saglasnosti zemalja-članica, i naknadnim preuzimanjem kompetencija. Uz manje otpora i efikasnije postizanje zajedničkih stavova stvorili bi se uslovi za poboljšanje performansi ESSP u domenu koordinacije, i olakšalo njeno institucionalno pozicioniranje.

Ključne reči: ESSP, delegacije EU, države-članice, nadležnost, autonomnost, Visoki predstavnik, Savet, spoljna politika, institucije, pozicioniranje

Evropska služba za spoljne poslove: nukleus diplomatskog aparata

Evropska služba za spoljne poslove (u daljem tekstu: ESSP, Služba) je lisabonski „novitet“ i ključna institucionalna inovacija u domenu diplomatije EU.² Služba može prerasti u izvršno telo spoljne politike Unije, s jačim uticajem na oblikovanje strateškog razvoja i integraciju različitih domena te politike, kao glavni akter novog diplomatskog sistema. Delokrug i područja

¹ Miloš Petrović, Doktorand na Fakultetu političkih nauka, petrovic1milos@gmail.com

² Leendert Erkelens, Steven Blockmans, "Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance", *Cleer Working Papers* 2012/1, 2012, p. 11.

delovanja Evropske službe za spoljne poslove prevazilaze tradicionalne dužnosti ministarstava spoljnih poslova i odbrane, te su mogućnosti razvoja velike. Delatnost se ogleda u podršci Visokom predstavniku u koordinaciji spoljne politike Unije, pripremi i primeni usvojenih predloga delovanja, po odobrenju Saveta; u pomoći predsedniku Evropskog saveta, te predsedniku i članovima Komisije, u vršenju funkcija u domenu spoljne politike, kao i promociji saradnje između članica.³ Povratni odnos između Službe i institucija odvija se na nivou koordinacije.

Služba se pokazala u prikupljanju i razmeni podataka, širenju saradnje sa ministarstvima spoljnih poslova, savetovanju i pomoći institucijama, predstavljanju i koordinisanju stavova. Većina delegacija EU u međuvremenu je preuzela lisabonska ovlašćenja, uključujući i beogradsko predstavništvo Unije.⁴ Kao deo mreže ESSP, Delegacija EU u Srbiji danas koordiniše i predstavlja zajedničke stavove ambasada svih članica u domenu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, bezbednosno-odbrambene politike (u daljem tekstu: ZBOP), razvojne saradnje, itd. Dozvoljen je i „zajednički glas“ Evropske unije u OUN, a evropska delegacija u Srbiji ima ovlašćenja da govori u ime EU pri zajedničkim stavovima, i da koordiniše stavove ambasada članica na nivou zemlje. U pojedinim zemljama Afrike otvoreni su jedinstveni šalteri EU za konzularne poslove, što olakšava izdavanje viza, smanjuje troškove i relaksira zahteve za kadrovima. Služba pruža i konzularnu zaštitu, mada ne i ostatak konzularnih poslova, kao posledica minimalnog ustupka „nacionalnosti“.⁵ Najzad, Evropska služba za spoljne poslove sastavlja predloge politika koje njen rukovodilac, Visoki predstavnik, inicira pred Svetom i Komisijom.

Prepreke za razvoj Službe

Postoji više razloga za nedovoljno ostvarene domete Službe i za ispitivanje zbog čega dosadašnji rad Evropske službe za spoljne poslove nije u većoj meri uticao na artikulisanje spoljne politike i predstavljanje EU, uprkos određenim preduslovima za njen jači doprinos u tim oblastima.

Uprkos uglavnom povoljnim pravnim okvirima, u praksi se radi o nepotpuno konsolidovanom, pomoćnom telu, koje ne može dodatno

³ Geert De Baere, Ramses A. Wessel, *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences*, The EU's Diplomatic System: post-Westphalia and the European External Action Service, University of Twente, Twente, 2013, <https://www.utwente.nl/bms/pa/research/wessel/wesselconf11.pdf>, p. 2.

⁴ EPLO, *Power Analysis: The EU and peacebuilding after Lisbon*, EPLO, 2013, http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_Peacebuilding%20after%20Lisbon_March2013.pdf 20/04/2015.

⁵ Kristi Raik, *Serving the citizens? Consular role of the EEAS grows in small steps*, European Policy Centre, Brussels, 2013, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eas.pdf 20/04/2015.

pospešiti koordinaciju među telima u domenu spoljne i bezbednosne politike, zbog neblagovremenih i nedovoljnih institucionalno-jurisdikcionih izmena. Odlučivanje i primena politika u rukama su međuvladinih i nadsudnacionih institucija, koje nemaju volje za ustupanjem nadležnosti novim akterima. Služba je faktički podređena Visokom predstavniku, tj. potpredsedniku (PP) Komisije. Njena obaveza koordinacije među telima često je opterećena dupliranjem poslova i neujednačenim procedurama.

Osnovna hipoteza ovog rada je da diskrepanca između institucionalnog uticaja ESSP u kreiranju politika i njenog pravno nedovoljno artikulisanog statusa opterećuje dalji razvoj Službe kao autonomnog aktera. To je krivica Ugovora, kao i prodornosti institucija, koje ga tumače proizvoljno.⁶ Primer za to je Odluka Saveta 2010/427/EU (posebno čl. 3, st. 2), gde se bliže određuje odnos Komisije i ESSP, koji se imaju „savetovati međusobno o svim pitanjima vezanim za spoljno delovanje Unije... i zajedničke bezbednosne i odbrambene politike“. Premda deluje „darežljivo“, ovaj član se zapravo odnosi na saradnju u okviru propisanih nadležnosti, čime se, na insistiranje država-članica, isključuje većina pitanja vezanih za odbranu. Uticaj Službe, autonomnog tela sa budžetom, diplomatama i ambicijama kao (među)institucionalni faktor, svakako nameće dalju razradu. Ipak, činjenica je da ESSP nije uspela da se nametne kao jednak partner evropskim institucijama.

Splet divergentnih interesa utiče na genezu, strukturu i rad Evropske službe za spoljne poslove, što ishoduje preklapanjem i neustupanjem zadataka u domenu spoljnih poslova, kao posledica lošeg institucionalnog nasleđa i raznih pritisaka. *Sui generis* Služba se pre smatra pomoćnim entitetom nego organom koji ima aspiracije za jednakim institucionalnim učešćem. Dometi Službe bili bi veći da se radi o *de jure* instituciji sa jasnom jurisdikcijom, koja bi bolje odolevala uticajima i autonomno odlučivala.⁷ Institucionalni identitet Službe za spoljne poslove za sad ostaje nedovoljno izražen i marginalizovan, premda, gledano sa teorijskog aspekta institucionalizma, ESSP pokazuje znake delovanja kao zasebnog aktera.

Jačanje ESSP u kontekstu istorijskog institucionalizma

Institucionalizam je pogodna platforma za izučavanje formiranja i funkcionisanja autonomnih tela u širem kontekstu. Sprovedenjem dogovorenih lisabonskih odredbi, uspostavljanjem ESSP kao entiteta i pravnom podrškom, delovanje Službe u području spoljnog predstavljanja i

⁶ “Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)”, Council of the European Union, 26 July 2010.

⁷ Leendert Erkelens, Steven Blockmans, “Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance”, *Cleer Working Papers* 2012/1, 2012, p. 4.

pomoći pri kreiranju predloga politika krenulo je da utiče i na širi institucionalni kontekst. Primera radi, u budžetskom smislu ESSP potpuno je preuzeo oblik zasebne institucije, a veća izdvajanja za to telo nisu bila po volji mnogim državama ni institucijama koje su bile prinuđene na štednju.⁸

Uprkos pritiscima na odabir kadrova u Službi, pozicije službenika nisu garantovale i kasniju kontrolu nad ponašanjem novog tela, koje je postalo pomoćni organ ojačanog Visokog predstavnika. Premda je veći stepen nezavisnosti od država-članica donekle zasenjen podređivanjem Visokom predstavniku, institucionalna logika Službe počela je da se samostalno razvija: od organa za „udomljavanje“ diplomata država-članica, ESSP je postala telo koje saraduje paritetno sa drugim institucijama, npr. u odnosima koordinacije. Identitet Službe može biti oblikovan pod uticajem preferencija Visokog predstavnika, uz udaljavanje od ličnih interesa država-članica. Iako takav sled može biti posmatran kao neželjena posledica razvoja iz ugla država-članica, za ESSP to može značiti početak zasebnog institucionalnog života.

Zahtev ESSP za većim budžetskim sredstvima u vreme privredne krize bio je jasan signal snaženja ovog tela i izazvao je podozrenje drugih institucija, prinuđenih na štednju. Jačanju novog tela posebno su se usprotivili međuvladini faktori, inhibiranjem delegiranja i sprovođenja nadležnosti, uključujući i domen konzularnih poslova – inače malo kontroverzne oblasti. Očit je uticaj institucionalnog nasleđa.⁹ Ni Komisija nije prenela sve svoje spoljne nadležnosti, niti je Visoki predstavnik učinio više da ojača autonomiju Službe. Primera radi, u Savetu spoljnih poslova 2011. godine odbačen je predlog da Služba artikuliše stavove EU u OUN i OEBS, na štetu evropske diplomatije. Evropski glas se ne čuje jedinstveno u međunarodnim telima, što unazađuje njen uticaj kao autonomnog, prepoznatog aktera. Zbog takvih primera se za budućnost razmatra uvođenje fleksibilnijeg vida suzdržanosti pri glasanju država-članica, koji ne bi blokirao odluke u domenu ZSBP. S obzirom na izazove u neposrednom i širem evropskom okruženju, deluje da je jedinstveni nastup Unije potrebniji nego ikad nakon Hladnog rata.

Takođe, opstaje i nepoverenje država-članica u efikasnost „birokratskog aparata“. Od ESSP se i dalje očekuje da ne utiče na bilateralne prioritete. Za Španiju je izuzetno važna saradnja sa Latinskom Amerikom, za Portugaliju je bitan Brazil, za Francusku – Severna Afrika, itd. – što navedene zemlje ne žele da povere Službi koja bi predstavljala sve države Unije, na potencijalnu štetu nekih bilateralnih ciljeva.

Iz perspektive istorijskog institucionalizma, „Lisabon“ je ojačao Visokog predstavnika u domenu spoljne politike, koncentracijom njegove trojake

⁸ Ibid., p. 23.

⁹ David Marsh, Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, Houndmills: Palgrave, London, 2008, pp. 90-108.

moći, koja proističe i iz rukovođenja ESSP. Među neočekivane posledice potonjeg razvoja ubraja se i težnja ovog tela za „šefom sa punim radnim vremenom“. Postoji potreba za razdvajanjem trojake uloge Visokog predstavnika kako bi se rukovodilac posvetio Službi, što je pomenuto kao scenario pred poslednje izbore za Evropski parlament. U takvom slučaju Visoki predstavnik bi možda bio lišen neke od svojih uloga, ali bi Služba dobila priliku da u sinergiji sa VP na održivoj osnovi razvija svoje institucionalne kapacitete i snažnije utiče na artikulisanje u sferi diplomatije.

Raspuštanje Službe ili njeno „unazađivanje“ malo je verovatno, s obzirom na njenu ugovornu „zaleđinu“, finansijska ulaganja, sudbinu kadrova, političke interese, posledice po prestiž u međunarodnim odnosima (delegacije EU) i uticaja vakuuma na institucije, počev od Visokog predstavnika – šefa Službe, kome je ESSP od velike pomoći, ali i Savet EU i druga tela. Otklanjanje tih posledica je izazov, zbog složene procedure korigovanja pravila i institucionalnih prepreka. Revidiranje ranijih odluka i reformi u pogledu institucija je teško, usled kompleksnosti ugovornih izmena i obezbeđivanja koncenzusa u međuvladinim telima za takve postupke. Neizbežne posledice reorganizacije nametnule bi i reintegraciju osoblja u Savet i Komisiju, „repatrijaciju“ diplomata i povratka starih odeljenja u institucije, što nije realno, s obzirom na tekuće nadležnosti i obaveze.

Navedeni troškovi izlaza (*sunk costs*) onemogućuju preduzimanje prekih poteza, što se možda najviše odnosi na reputaciju i aspiracije Evropske unije kao globalnog aktera i na očekivanja da ona doprinese rešavanju krupnijih spoljnopolitičkih izazova. Nakon višegodišnjeg ulaganja u razvoj aparata svoje autonomne spoljne politike, kao diplomatski igrač čija osnovna privlačna snaga proističe iz meke moći, Evropska unija ne može dozvoliti da barem u srednjem roku ne podupre dalji razvoj ESSP. Radikalizacija spoljnopolitičkih prilika na istočnim i južnim granicama Unije, uključujući i bezbednosne izazove poput migrantske krize, ali i terorističkih napada, prevazilazi mogućnosti pojedinačnih država-članica da odgovore na njih, i zahteva okupljanje oko što jedinstvenijeg nastupa Evropske unije. Primera radi, Evropska služba spoljnih poslova incirala je i doprinela uspostavljanju mehanizma za detekciju i ograničavanje kretanja inostranih terorističkih boraca, kao jedan od glavnih autora Zajedničkih indikatora rizika, uz Evropsku komisiju i Interpol.¹⁰

Institucionalni antagonizmi i nasleđene manjkavosti

Evropska služba za spoljne poslove kreirana je bez reforme šireg institucionalnog konteksta, što je problematično. Pravni okvir nije umanjio

¹⁰ European Commission, *Implementation of the European Agenda on Security: Questions & Answers*, European Commission press release, Brussels, 2016, <http://neurope.eu/press-release/implementation-of-the-european-agenda-on-security-questions-answers/> 23/04/2016.

fragmentaciju spoljnih poslova, oblasti rezervisane za međuvladina (i tek donekle nadnacionalna) tela. Izostale su veće izmene zajedničke spoljne i bezbednosne politike (u daljem tekstu: ZSBP) i zajedničke bezbednosno-odbrambene politike (ZBOP), i otežano je dalje delegiranje spoljnih pitanja organima EU, uključujući i Službu. I dalje opstaje otpor upotrebi kvalifikovane većine u međuvladinom Savetu EU, kao i većoj nadzornoj ulozi Parlamenta u domenu spoljnih poslova. ESSP je tako uspostavljena kao *sui generis* telo koje nije pravno-institucionalno prepoznato.

Pored međuvladinih tela, čak je i nadnacionalna Komisija – sa kojom Služba najviše saraduje – bila protiv stvaranja tzv. „maksimizirajuće ESSP“ koja bi objedinila sve sfere spoljnih poslova, oduzela joj sektore i postala uticajan faktor.¹¹ Tako je u praksi Služba svedena na domene ZSBP i ZBOP, bez uticaja na proširenje, spoljnu trgovinu, itd., u međuprostoru između različitih institucija, najpre kao instrument VP. Primera radi, član 17 UEU propisuje da Komisija spoljno predstavlja EU, što predstavlja prepreku razvoju Službe, svodeći je na ZSBP. Ostaju brojne oblasti preklapanja sa komesarijatima, što duplira poslove i remeti koordinaciju Službe. Zapravo, Služba ostaje pomoćno telo različitih komesarijata (npr. kod strateškog programiranja razvojnih ciklusa).

Bliske veze sa Komisijom, pored njenog potpredsednika (odnosno rukovodioca Službe), omogućena je i preko komesara-savetnika ESSP. Uloga potpredsednika dodatno je ojačana preko Evropske službe za spoljne poslove, čija je autonomija, obratno, bila ograničena voljom Ketrin Ešton, čije je mesto preuzela Federika Moderini. U koordinaciji ESSP sa Komisijom i potpredsednikom Komisije i regulisanjem njihovih odnosa leži ključ evolucije Službe i većeg doprinosa usklađivanju spoljne politike Unije. Usled mnogobrojnih obaveza i 250 dana službenog odsustva godišnje, svoju trojaku ulogu potpredsednica Ešton nije efikasnije upotrebila u korist Službe. Primer je međuvladin Savet spoljnih poslova (kojim predsedava potpredsednik) gde se odlučuje o zajedničkim akcijama i strategijama, odnosno svim oblastima spoljnih odnosa EU (ZSBP, spoljna trgovina, razvoj). Prema važećim odredbama, Savet EU i dalje predsedava COREPER II, koji pravi agendu i nacrt zaključaka za Savet spoljnih poslova i po potrebi menja Visokog predstavnika (u odsustvu).

Kreiranje strategija u praksi ostaje neujednačeno, što Službi otežava preuzimanje poslova strateške analize, razvrstavanja i prepoznavanja prioritarnih oblasti za koordinaciju, npr. u domenu ZSBP, razvoja, humanitarne pomoći... Takođe, „lošu organizaciju“ i „površnost tema“ sednica

¹¹ Geert De Baere, Ramses A. Wessel, *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences*, The EU's Diplomatic System: post-Westphalia and the European External Action Service, University of Twente, Twente, 2013, <https://www.utwente.nl/bms/pa/research/wessel/wesselconf11.pdf>, 20/04/2016, p. 2.

Saveta spoljnih poslova – koje pripremaju potpredsednik Komisije i Evropska služba za spoljne poslove – citirao je niz učesnika.

Raznorodnost obaveza rukovodioca Službe rađa i nezadovoljstvo službenika, zbog nebavljenja internim pitanjima i stagnacije. Nesporo je da je za prominentniji razvoj Službe *neophodan* „šef sa punim radnim vremenom“, i da delovanje ESSP nameće razdvajanje funkcija Visokog predstavnika i odlaganje nekog od „šešira“ koje nosi.¹² Na evropskim izborima 2014. godine izabran je novi Visoki predstavnik/čelnik ESSP-uprkos pozivima da se te dve funkcije razdvoje. Geslo „jedna funkcija- jedan glas“ mnogi smatraju nužnim za valjano funkcionisanje Službe.

Kao posledica uticaja na kadrovsku politiku, Služba je dugo imala „privremenu organizacionu strukturu“.¹³ Tako su u mandatu prethodne Komisije predstavništva EU u Kini, Japanu, Južnoj Africi, itd. bila predmet dugih trvenja među zemljama-članicama i EU. Zemlje od posebnog interesa uključuju i primer španskog ambasadora Evropske unije u Argentini, na čemu je Španija dugo insistirala. Loš odabir kadrova naročito je doprineo averziji od ESSP, a za nepotizam je prozivana i Ketrin Ešton, bivša potpredsednica Komisije, čija je sama pozicija dovođena u pitanje zbog manjka iskustva u evropskim poslovima.¹⁴

Podložnost uticajima otežala je konsolidaciju i dejstvo ionako raznorodne Službe, u koju je 2/3 (diskutabilno odabranih) zaposlenih delegirano iz Komisije i Saveta, a trećinu profesionalnih diplomata delegirale su članice, kako bi nadzirale ESSP i sprečile *komunitarizaciju* osoblja.¹⁵ Nakon nevoljnog ustupanja infrastrukture Saveta i Komisije, previđeni su i problemi „uhodavanja“ Evropske službe za spoljne poslove. Heterogena Služba naknadno jeste izvojevala duži mandat diplomata, ali osoblje ostaje nedovoljno unificirano. Ipak, duži mandat barem ohrabruje „briselizaciju“ osoblja – trend kojom se podstiče produbljivanje kontakata među zaposlenima i transfer iskustva, u cilju konsolidacije kadrovske sistema evropske diplomatske službe. Usled delegiranja nadležnosti i resursa u domenu predstavljanja sa predsedavajuće zemlje Savetom EU na ESSP/ PP, u novoj strukturi manje diplomata se „uhodava“ i uz manje sredstava, što je dodatni izazov. Ipak, sa Službom stvorena je i šansa za profesionalizaciju

¹² Michael Leigh, *Wanted: A Strong EU Foreign Policy Chief*, EurActiv, 2014, <http://www.euractiv.com/section/security/opinion/wanted-a-strong-eu-foreign-policy-chief/>, 12/04/2016.

¹³ Ingeborg Gräßle, *The Creation of the European External Action Service - A Critical Analysis*, Foundation Robert Schuman, Brussels, 2011, <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0194-the-creation-of-the-european-external-action-service-a-critical-analysis> 20/03/2016.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Frauke Austermann, *European Union Delegations in EU Foreign Policy: A Diplomatic Service of Different Speeds*, Palgrave Macmillan, UK, 2014, p. 55.

osoblja, uštede, privlačenje investicija i ekonomsku diplomatiju na globalnom nivou.

Koordinacija u domenu spoljnih poslova težak je zadatak za ESSP u ovom poretku. Spoljno predstavljanje dodatno je izdvojeno i institucionalizovanjem Evropskog saveta, sa jakim nadležnostima predsednika u tom domenu. Zbog toga su neretki sukobi na relaciji ESSP – PP Komisije/VP – ES. Opstankom odlučujućeg uticaja drugih tela u spoljnoj politici, i nekoordinisanim rasipanjem nadležnosti, iskazana je nevoljnost za premošćavanjem podela i davanjem prostora Službi u spoljnim poslovima EU. Autonomna ESSP može se posmatrati kao neofunkcionalni uspeh, sa aspekta nastanka i razvoja odnosa sa nadnacionalnim institucijama, posebno Komisijom i njenim potpredsednikom (šefom Službe/Visokim predstavnikom).

Principe odlučivanja, definisanje pravila i sprovođenje spoljne politike EU adekvatno objašnjava i međuvladin pristup, kao teorijska pozadina za razumevanje i dalje dominantnog dela institucionalnog konteksta u kom Služba deluje, i uticaje kojima je izložena.¹⁶ Navedeni pristup objašnjava da su države akteri koje imaju moć da promene osnovna pravila funkcionisanja EU, uključujući i pravila koja se odnose na institucije.

Postoji skepsa da se Službi povere veće nadležnosti u prevenciji i rešavanju konflikata. U „Non paper“-u iz 2013. godine 12 članica Evropske unije je od Visokog predstavnika tražilo da se „identifikuju problemi manjka saradnje s Komisijom, nebavljenja sigurnosnim pitanjima i ZBOP, i upravljanja procedurama u Evropskoj službi za spoljne poslove“.¹⁷ Za zastoj u razvoju ZBOP, Služba i VP optužuju se da favorizuju diplomatiju nad bezbednošću. Paradoksalno, uprkos složenijim prilikama i mogućnošću bližeg angažmana Unije, broj upućenih misija EU nakon osnivanja Službe nije znatno izmenjen.¹⁸ I oko pacifikacije Libije pre nekoliko godina izostala je saglasnost, a predlog Službe o vojnoj pomoći u dostavi humanitarnih pošiljki (EUFOR Libija) nikad nije zaživeo. ESSP naknadno se, ipak, uključila doniranjem pomoći i sankcijama libijskom režimu, čiji je paket sastavila sa Komisijom i Visokom predstavnicom. U međuvladinim institucijama očit je manjak volje za slanjem misija u okolnostima smanjivanja budžeta.

Mada se u pogledu aktuelne ukrajinske krize EU saglasila da uvede sankcije Moskvi, takav kurs se stalno preispituje usled različitih nivoa povezanosti zemalja-članica sa Rusijom. Takođe, neuspeh Unije u pacifikaciji Ukrajine i njen netaktični angažman u ohrabriranju političkih promena u toj

¹⁶ Caterina Carta, Rosa Balfour, Kristi Raik, *The European External Action Service and National Foreign Ministries: Convergence or Divergence?*, Ashgate Publishing, Abington, 2015, p. 93.

¹⁷ Non-paper, *Strengthening the European External Action Service*, 2013, http://eurotradeunion.eu/documents/20130201_nonpaper.pdf 22/04/2016.

¹⁸ European External Action Service, *Ongoing missions and operations*, EEAS, Brussels, 2016 <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/> 20/04/2016.

zemlji teško da se može uzeti kao parametar pozitivnog uticaja EU na susede. Unutrašnja nesaglasnost i tromost briselske diplomatije razotkrili su nesposobnost Unije da deluje na stišavanje sukoba čak i na vlastitom kontinentu. Premda su sankcije EU prema Rusiji poruka kojom se demonstrira jedinstvo dvadesetosmorke, s druge strane, i sam Brisel bio je zatečen intenzitetom i brzinom razvoja situacije koja je na momente podsećala na neumešnost evropskih diplomata tokom ratova za jugoslovensko nasleđe. Mada su evropske spoljnopolitičke institucije eksponent volja država-članica, retko koji stručnjak je mogao da očekuje tako višesmislen, neodređen, pa i bojažljiv stav EU spram rata koji se odvija u najvećoj zemlji „evropskog susedstva“.

Konsolidaciju evropske diplomatije omele su i hitne monetarne reforme u EU, koje su preuzele primat u odnosu na spoljne projekte, odbranu i raspoloživo vreme za razmatranje razvojnih strategija. Ipak, uprkos lošim ekonomskim trendovima, budžet za razvoj i konsolidaciju ESSP se u višegodišnjem periodu uvećavao, što je izazivalo i nezadovoljstvo u drugim institucijama. Okruženje za razvoj Evropske službe za spoljne poslove, bilo institucionalno, političko ili ekonomsko, nije pogodovalo autonomnom funkcionisanju ovog tela, iako njeni rezultati u pojedinim oblastima zaslužuju da budu prepoznati.

Zaključak

Kao pomoćno telo ESSP se suočava sa izazovima u koordinaciji među institucijama u domenu spoljne i bezbednosne politike, kao posledica nepovoljnih institucionalnih okvira. Odlučivanje je u rukama međuvladinih i nadnacionalnih institucija Unije koje nemaju volje za ustupanjem nadležnosti, te je ESSP faktički podređena Visokom predstavniku. Njena obaveza koordinacije među telima često je opterećena dupliranjem poslova i neujednačenim procedurama. Problematično je to što je Evropska služba za spoljne poslove formirana bez reforme šireg institucionalnog konteksta. Pravni okvir nije umanjio fragmentaciju spoljnih poslova, oblasti rezervisane za međuvladina (i tek donekle nadnacionalna) tela. Okruženje za razvoj Evropske službe za spoljne poslove, bilo institucionalno, političko ili ekonomsko, nije pogodovalo autonomnom razvoju ESSP, iako rezultati u pojedinim oblastima zaslužuju da budu prepoznati.

Neophodno je da ESSP izadje na diplomatsku pozornicu sa prominentnijom eksternom ulogom, naročito u odnosima sa susedima, npr. u promovisanju njihovih obaveza za unapređenjem stanja ljudskih prava i poštovanja demokratskih vrednosti, kao i preduzimanjem akcija u slučaju izostanka napretka.¹⁹ Brisel može imati uspeha u daljem korišćenju meke moći,

¹⁹ Adam Hug, *Key Findings of Europe in the World: Can EU foreign policy make an impact?*, The Foreign Policy Centre, London, 2013, <https://www.gov.uk/government/uploads/system>

posebno preko trgovinskih instrumenata, da podstakne susede za preduzimanje reformi u drugim oblastima, kao i u boljem diferenciranju politika spram pojedinačnih zemalja.²⁰ Prema mišljenju Adama Huga, ESSP, koja se dokazala preuzimanjem kompetencija i u domenu međuinstitucionalne koordinacije, ne treba obavezno da insistira na preuzimanju dodatnih EU kompetencija, već ima priliku da usavrši domene kojima raspolaže.²¹ ESSP bi trebalo da ojača ulogu šefova delegacija, u odnosu na osoblje Evropske komisije u okviru delegacija, tako da imaju bliži uvid u njihov rad, i pomoć njihovim nastojanjima da koordinišu stavovima ambasada EU zemalja.²² Dalji rad na artikulisanju EU stavova, čemu ESSP doprinosi, neophodan je kako bi Evropska unija mogla da bude istinski globalni diplomatski akter.²³

Dalji doprinos poboljšanju performansi ZSBP u ovom trenutku nije vezan za dalje preuzimanje dodatnih kompetencija Službe, koliko za osiguravanje saglasnosti zemalja-članica, kojih je sve više. U tom smislu Adam Hug preporučuje intervenciju u regulativi u pravcu daljeg razvoja koncepta konstruktivnog uzdržavanja, kako bi se omogućilo efikasnije kreiranje zajedničkih stavova.²⁴ Uz manje otpora u postizanju zajedničkih stavova, i osiguravanjem okvira koji bi bili po volji svih država-članica u kraćem roku, stvorili bi se pogodniji uslovi za poboljšanje performansi ESSP u domenu koordinacije, i olakšalo njeno institucionalno pozicioniranje u organizacionoj strukturi Evropske unije.

Uprkos činjenici da splet izazova u razvoju ESSP unazađuje i prepoznatljivost EU kao diplomatskog aktera, konstituisanje i delovanje Evropske službe za spoljne poslove trasiralo je dugoročnu putanju kretanja u domenu spoljne politike EU. Premda, za sad, deluje da međuvladin pristup dominantno utiče na razvoj ovog tela, preuzimanjem nadležnosti, naročito u domenu spoljnog predstavljanja u državama i forumima, načinjene su znatne izmene u nastupu EU prema svetu. Nepoštovanje institucionalne putanje neminovno će pritiskati aktere spoljne politike Unije. Već danas se izdvajaju dodatni troškovi usled nepotpunog korišćenja diplomatske mreže EU u domenu konzularnih poslova. Ulaganjem u održavanje zasebnih konzularnih odeljenja, umesto podrške dobroj praksi u Africi, pažnja diplomata odvlači se i od drugih prioriteta Evropske unije, uključujući i napore ka postizanju koherentnijeg transatlantsko-evroazijskog prostora. Upravo pružanje usluga evropskim državljanima širom sveta važan je signal

/uploads/attachment_data/file/224370/evidence-the-foreign-policy-centre-key-findings.pdf 23/04/2016.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

jedinstvenijeg diplomatskog identiteta Evropske unije i ujedno manifestacija njene tradicionalne privlačne snage – meke moći.

Bibliografija

- Austermann, Frauke, *European Union Delegations in EU Foreign Policy: A Diplomatic Service of Different Speeds*, Palgrave Macmillan, UK, 2014, p. 55.
- Carta, Caterina, Balfour, Rosa, Raik, Kristi, *The European External Action Service and National Foreign Ministries: Convergence or Divergence?* Ashgate Publishing, Abington, 2015, p. 93.
- “Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)”, Council of the European Union, 26 July 2010.
- De Baere, Geert, Wessel A. Ramses, *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences*, *The EU’s Diplomatic System: post-Westphalia and the European External Action Service*, University of Twente, Twente, 2013, <https://www.utwente.nl/bms/pa/research/wessel/wesselconf11.pdf>, 23/04/2016, p. 2.
- EPLO, *Power Analysis: The EU and peacebuilding after Lisbon*, EPLO, 2013, http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_Peacebuilding%20after%20Lisbon_March2013.pdf 20/04/2015.
- Erkelens, Leendert, Blockmans, Steven, “Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance”, *Cleer Working Papers* 2012/1, 2012, pp. 4-11.
- European Commission, *Implementation of the European Agenda on Security: Questions & Answers*, European Commission press release, Brussels, 2016, <http://neurope.eu/press-release/implementation-of-the-european-agenda-on-security-questions-answers/> 23/04/2016.
- European External Action Service, *Ongoing missions and operations*, EEAS, Brussels, 2016, <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/> 20. April 2016.
- Gräßle, Ingeborg, *The Creation of the European External Action Service – A Critical Analysis*, Foundation Robert Schuman, Brussels, 2011, <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0194-the-creation-of-the-european-external-action-service-a-critical-analysis> 20/03/2016.
- Hug, Adam, *Key Findings of Europe in the World: Can EU foreign policy make an impact?*, The Foreign Policy Centre, London, 2013. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224370/evidence-the-foreign-policy-centre-key-findings.pdf 23/04/2016.

- Leigh, Michael, *Wanted: A Strong EU Foreign Policy Chief*, EurActiv, 2014, <http://www.euractiv.com/section/security/opinion/wanted-a-strong-eu-foreign-policy-chief/>, 12/04/2016.
- Marsh, David, Stoker, Gerry, *Theory and Methods in Political Science*, Houndmills: Palgrave, London, 2008, pp. 90-108.
- Non-paper, *Strengthening the European External Action Service*, 2013, http://eurotradeunion.eu/documents/20130201_nonpaper.pdf 22/04/2016.
- Raik, Kristi *Serving the citizens? Consular role of the EEAS grows in small steps*, European Policy Centre, Brussels, 2013, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eeas.pdf 20/04/2015.

Miloš PETROVIĆ

**THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE:
SECONDARY PLAYER IN EUROPEAN DIPLOMACY**

ABSTRACT

The European External Action Service (EEAS) can articulate EU global positions more clearly. The discrepancy between an institutional contribution in policy creation and its insufficiently regulated status undermines the EEAS autonomy, as a result of the Lisbon Treaty and interventions by other institutions. Besides the framework of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), EEAS activities are bound by the intergovernmental decision-making in other segments of external relations. Divergent interests and unfavorable institutional legacy have their outcome in overlapping and non-conferral of tasks in the domain of foreign relations. It is necessary to research the challenges which hinder full operationality of EEAS and analyse its development through institutional argumentation. Conceived as an auxiliary body, EEAS has nonetheless started to affect the institutional context, which raises the issue of its institutional identity. EEAS can contribute to CFSP by facilitating the process of reaching common positions, and by assuming additional competences at a later stage. With less resistance and more efficient reaching of common positions, conditions would be met to improve performances of EEAS in the domain of coordination, and its institutional positioning would be facilitated.

Key words: EEAS, EU delegations, member-states, competences, autonomy, High Representative, Council, foreign policy, institutions, positioning.