

УДК 502.131.1(4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6932021.6>

Прегледни рад

*Миљана Бурчевић Цуцић**
Факултет политичких наука, Београд

ДОПРИНОС ЕВРОПСКЕ СЛУЖБЕ ЗА СПОЉНО ДЕЛОВАЊЕ МЕЂУНАРОДНОЈ ПРАКСИ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА

Сажетак

Рад разматра институционалне промене у Европској унији (ЕУ) чије реализовање започиње ступањем на снагу Уговора из Лисабона чиме се омогућава да ЕУ на глобалном плану а посебно при главном мултилатералном оквиру Уједињених нација (УН) дипломатски делује на стварању сагласности за дефинисање међународне праксе одрживог развоја. Фокус је на формирању Европске службе за спољно деловање (ЕССД) која је од Уговора из Лисабона ново основно тело за пружање подршке целокупном дипломатском деловању ЕУ. Основна претпоставка на којој се рад заснива јесте да ЕУ оснивањем ЕССД започиње својеврсну обједињујућу дипломатију којом води успостављању међународне праксе одрживог развоја. Сви односи, процеси, структуре, деловања и актерске јединице посматрају се кроз призму теорије праксе вођења дипломатије и посебно у њој обликовано разумевање заједнице пракси чијом се применом постиже осветљавање заједништва деловања ЕУ вођењем обједињујуће дипломатије Европске комисије и Високог представника које својим радом подржава ЕССД. Један од доприноса дипломатских активности ЕССД политици одрживог развоја препознаје се и у преношењу надлежности управљања Европском мрежом зелене дипломатије на ЕССД 2012. године. Закључним разматрањима наводи се да ЕССД јесте чињенично основана као прво аутономно функционално тело ЕУ и прво заједничко тело за подршку вођењу дипломатије ЕУ. Као такво тело

* miljana.djurceviccucic@fpn.bg.ac.rs

кључан је актер од кога полазе све дипломатске активности и других институција ЕУ, а које без стручне и експертске подршке ЕССД не би успешно обављале своје задатке. Иако не апсолутно самостална ова служба је значајан точак у механизму успостављања међународне праксе одрживог развоја. **Кључне речи:** Европска служба за спољно деловање, одрживи развој, теорија пракси, обједињујућа дипломатија, Уједињене нације

УВОД

ЕУ учествује у успостављању међународне праксе одрживог развоја доприносећи стварању одређења шта чини добру праксу како концептуализовањем одрживог развоја, тако и предузимљивим нормирањем начела одрживости од раних почетака интеграције средином 20. века до уговорног утврђивања одрживог развоја за првенствени циљ Уније 1997. године (Baker et al. 1997; Van Hees 2014; Humphrey 2020). Фокус овог рада је на дипломатској активности ЕУ од 2009. године која предводи у процесу уобличавања међународне праксе одрживог развоја, а која изискује посвећеност деловања свих држава и свих друштава, и најразвијенијих и најнеразвијених. Предњачење УН у успостављању међународне праксе одрживог развоја непобитно је још од прве светске конференције посвећене заштити животне средине и развоју чије је одржавање 1972. године у Стокхолму трасирало процес. Европске заједнице тада пружиле су допринос стварању концепта одрживог развоја и биле предузимљив носилац нормирања одрживог развоја. Овде је у средишту истраживања деловање које у последњој деценији ЕУ дипломатски остварује у успостављању међународне праксе одрживог развоја пошто је интензивно од Јединственог европског акта (ЈЕА) системски спровођено поступно преображавање европске интеграције за постизање уравнотежености економског раста, просперитета, социјалне кохезије и заштите животне средине. Коначно, ЕУ има за циљ постизање климатске неутралности Европе до 2050. године као првог континента који би у томе могао да успе.

Од 2009. године ЕУ додатно посвећује своје дипломатске активности ка унапређењу процеса међународног усклађивања, праћења и усмеравања постизања одрживог развоја и то унутар мултилатералног оквира УН. Тежња ЕУ била је да се поступно обликује сагласност за постизање промена развојне парадигме утврђивањем добре владавине и глобалног преласка на зелену

економију за темеље одрживог развоја. Завршени преговори о реформисању Европске уније 13. децембра 2007. године дали су Европској комисији (Комисија) подстрек да предузима ране активности за вођење такозване обједињујуће дипломатије (Стефановић Штамбук 2010). Организационо установљење за њено вођење требало је да уследи по ступању на снагу Уговора из Лисабона, којим су измењени Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније (Treaty of Lisbon 2007). До времена примене тих уговорних одредби Комисија је са својом мрежом јединица трајног дипломатског представљања у трећим земљама, при међународним организацијама и на међународним преговорима обезбеђивала вођење класичне и структуралне дипломатије (Justaert i Keukeleire 2010), али не у целости и стратешке, што у целини значи не и вођење обједињујуће ЕУ дипломатије. Припремајући се у току процеса ратификације Уговора из Лисабона за време када ће његовим ступањем на снагу бити озваничен међународни правни субјективитет ЕУ и отпочети успостављање организације њеног употпуњеног дипломатског система Европском службом за спољно деловање (European External Action Service)¹ Комисија се у 2008. години активно посветила питању одрживог развоја.

Осам Миленијумских циљева усвојено је као оквир деловања неразвијених држава уз партнерску развојну подршку најразвијенијих држава (UN 2000) и то за период од 2000. до 2015. године. Тај оквир је 2010. године улазио у коначну петогодишњу фазу спровођења. Наглашавање нужности глобалног преласка на зелену економију за остваривање одрживог развоја чинило је ЕУ у оквиру мултилатералног процеса одрживог развоја УН све важнијим центром окупљања интересно блиских држава ван њеног чланског састава. Почевши од завршетка Хладног рата и продубљивања интеграције ступањем на снагу Уговора о Европској унији 1. новембра 1993. године, ЕУ је мењала пређашњу осу коалиција у међународним преговорима о развоју и одрживом развоју и то не само ону нестајућу Запад-Исток, већ и главну Север-Југ (Macharia, Chasek and O'Connor 2018, 128 – 129). Тако је када је Уговор из Лисабона ступио на снагу 1. децембра 2009. године у међународним разматрањима и преговорима о питањима одрживог развоја, нарочито у оквиру система УН, Комисија већ припремила терен за отпочињање првенственог представљања ЕУ

1 Превод званичног назива European External Action Service (EEAS) у раду је Европска служба за спољно деловање са скраћеницом ЕССД као што је и званичан превод пронађен у алату за превођење и терминологију ЕВРОНИМ Министарства за европске интеграције Владе Републике Србије. Доступан на: <http://prevodjenje.mei.gov.rs/evronim/index.php?jezik=srps>

које врши представник Комисије (Macharia, Chasek and O'Connor 2018, 128). Подршку таквом представљању ЕУ, према одредбама Уговора из Лисабона, требало је да обезбеђује ЕССД. Чланом 27(3) Уговора о Европској унији утврђено је да је ЕССД „функционално аутономно тело Уније под вођством Високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности“ (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*) (Treaty of Lisbon 2007, Art.27). Организационим уређењем ЕССД требало је да обезбеђује подршку укупном спољном представљању и дипломатском деловању ЕУ, а на тај начин и изражавање међународног правног субјективитета ЕУ и њеног особеног међународног идентитета.

Претходни кратки преглед контекстуализује основну претпоставку од које се полази у наредном истраживању. Циљ ЕУ је да се након 2015. године у мултилатералном оквиру УН достигне сагласност у постизању одрживог развоја. Остваривање тог циља је омогућило вођење такозване обједињујуће дипломатије чији су битни чинилац биле активности нове ЕССД. Овакав циљ заснован је на развојној парадигми, чији су темељ добра владавина и глобални прелазак на зелену економију. Како би се постављена основна претпоставка проверила испитује се организационо стварање ЕССД предузето саобразно члану 27(3) Уговора из Лисабона нарочито у погледу преузимања вођења Европске мреже зелене дипломатије 2012. године.

Приступ теорије праксе и то релациони правац у оквиру ње, који је у дипломатској теорији развијен из чинилаца теоретизације праксе дипломатских односа и дипломатског метода током историје, коришћен је за разумевање дипломатије ЕУ. Овај приступ изложен је у првом делу рада и потом је у њему представљен и модел обједињујуће дипломатије ЕУ чија је радна организациона јединица ЕССД. Други део рада испитује нормативно постављање надлежности и уређења ЕССД као институције обједињујуће дипломатије. Трећи део рада посвећен је развијајућим дипломатским активностима ЕССД у стварању међународне праксе одрживог развоја и то кроз измене у управљању МЗД и кроз вођење такозване климатске дипломатије. Закључним разматрањима потврђује се премиса да је оснивањем ЕССД ЕУ успоставила службу која је велики ослонац обједињујућој дипломатији ЕУ и пружа допринос одрживом развоју не само у оквиру мултилатералног оквира УН већ кроз идејну крилатицу ”мисли локално, делуј глобално”. На тај начин основна тежња ЕУ и ЕССД јесте да од појединца потиче промена који кроз своју мрежу заједничких односа са другима успоставља праксу глобалног утицаја.

ТЕОРИЈА ПРАКСЕ ВОЂЕЊА ДИПЛОМАТИЈЕ И ОБЈЕДИЊУЈУЋА ДИПЛОМАТИЈА

У погледу Теорије праксе вођења дипломатије када је реч о концепту одрживог развоја и дипломатије коју ЕУ води у том смеру акценат је на релацијама између учесника тачније односу према могућности промене неке праксе под утицајем друштвене структуре, међународних дешавања и понашања актера. Теоретичари праксе Бугер (*Christian Bueger*) и Гадингер (*Frank Gadinger*) тврде да се “друштвени и политички поредак константно производе и репродукују кроз праксе” (Bueger and Frank 2014, 61).² Овде се не може занемарити концепт заједнице праксе (*community practice*) који је као термин сковао Вангер (*Etienne Wenger*), а у теорију међународних односа увео Адлер (*Emanuel Adler*). Вангер сматра да су заједнице пракси једноставно речено скуп односа између људи који раде ствари заједно (Wenger 1998). Адлер је Вангеров принцип заједнице пракси (ЗП) унео у међународне односе и прилагодио. У свом раду из 2005. године сугерисао је да овај концепт може пружити ”уједињујући и свеобухватни начин разумевања улоге транснационалних заједница у међународним односима”(Adler 2005, 3).³ Касније кроз свој рад са Пујоом (*Vincent Pouliot*) истиче како су заједнице незаобилазна тачка истраживања међународних односа. Поред тога, он наводи ”заједнице пракси су интересубјективне друштвене структуре који конституишу нормативне и епистемолошке основе за акцију, али су такође и дејственици сачињени од стварних људи, који – раде кроз мреже канала, ван националних граница, ван организационих подела, и у стегама влада – утичу на политичка, економска и друштвена збивања”(Adler and Pouliot 2011a, 18).

2 О теорији праксе видети Knorr Cetina, Karin, Theodore Schatzki, and Eike von Savigny, eds. 2001. *The Practice Turn in Contemporary Theory*. London. Routledge; Schatzki, Theodore. 2002. *The Site of the Social: A Philosophical Account of the Constitution of Social Life and Change*. University Park: Pennsylvania State University Press; Emanuel Adler, and Vincent Pouliot. 2011. “International practices.” *International Theory* 3 (1): 1-36. DOI: <https://doi.org/10.1017/S175297191000031X>.

О основним елементима праксе и праксографији видети Adler, Emanuel, and Vincent Pouliot, eds. 2011a. *International Practices*. New York. Cambridge University Press; Bueger, Christian, and Frank Gadinger. 2018. *International Practice Theory (2nd Edition)*. London and New York. Palgrave Macmillan; Bueger, Christian. 2014. „Pathways to practice: praxiography and international politics.” *European Political Science Review* 6 (3): 383-406; Bueger Christian, and Frank Gadinger. 2018. “Doing Praxiography: Research Strategies, Methods and Techniques”. *International Practice Theory*. Second Edition. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

3 О заједници пракси видети: Pouliot, Vincent. 2010. *International Security in Practice: The Politics of NATO-Russia Diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Уколико посматрамо дипломатију не као концепт који је само политика између држава већ као науку о свим односима који се формирају преговорима међу државама, међународним организацијама па и појединцима у сваком моменту, те и као односима који праве свет, онда наредне концепте можемо објаснити на примеру измена у ЕУ формирањем ЕССД као јединице анализе. Овакав облик одређења дипломатије се може препознати и у дефиницији коју даје Николсон (*Harold Nicolson*) да ”дипломатија управља међународним односима путем преговора; дипломатија је метод којим амбасадори и посланици усклађују и управљају овим односима”(Стефановић Штамбук 2008, 102).

За разлику од концепата структурирајуће (Justaert и Keukeleire 2010, 3) и традиционалне (Otte 2001, 156)⁴ дипломатије, концепт обједињујуће дипломатије још увек није потпуно и нашироко усвојен. Овим радом настоји се дати допринос и у том смеру. Сам термин *обједињујуће дипломатије* који се неретко доводи у везу са дипломатијом ЕУ један је од показатеља иновативности које оваква организација и њене институције доносе међународној сфери. Кроз анализу дипломатског система ЕУ и с тим у вези обједињујућом дипломатијом као метода и облика који се формира дипломатским деловањем ЕУ, долази се до следећих закључака. С једне стране, овај термин или повезница се доводи у везу са гледиштем да се Уговором из Лисабона као један од циљева дипломатског деловања поставља постизање практичног учинка такозване ”двошеширности” (*double-hatted*). Двошеширност се доводи у везу са положајем Високог представника за спољне послове и политику безбедности (ВП) који је ради обезбеђивања конзистентности у спољном деловању ЕУ истовремено именован на наредне функције. Прва је функција потпредседника Европске комисије чиме преузима улогу некадашњег комесара за спољне послове, а друга подразумева именовање на чело Савета за спољне послове чиме се врши трансфер одговорности ротирајућег председавања Саветом у погледу спољних послова на ВП који је сада задужен за политичко представљање ЕУ ван граница ЕУ. Тако постоји једна личност за наступање у спољно-политичким односима насупрот конфузној структури која је постојала пре 2009. и једна личност у којој су сада обједињене позиције претходног ВП, комесара за спољне послове и спољног министра ротирајућег председавања (EEAS Report 2011; Стефановић Штамбук 2010). ЕССД представља суштинску подршку овој личности.

С тим у вези као структурни чиниоци за грађење обједињујуће

4 Видети и Vienna Convention on Diplomatic Relations, 18 April 1961. UNTS 500, 95.

дипломатије ЕУ истичу се: успостављање ВП и потпредседника Европске комисије. Као други чинилац наводи се формално успостављање ЕССД. Трећи чинилац представљају јединице спољне мреже које остварују дипломатско представљање ЕУ у државама које нису чланице ЕУ и при међународним организацијама, тачније Делегације ЕУ (Стефановић Штамбук 2010, 117-121). Наведена три чиниоца оличење су тог ”једног гласа” којим ЕУ наступа на спољном плану.

Додатно, ради разумевања самог одређења ”обједињујуће” дипломатије и тежине коју носи стварање дипломатске службе као што је ЕССД неопходно је истаћи да је изменама Уговором из Лисабона нађено решење за нејасноћу у спољном представљању ЕУ. ”Ово решење је требало да омогући да једно лице заступа спољно-политичке ставове Уније на међународној сцени. Тиме би се избегла до тада постојећа ”конфузија” јер су ставове Уније на међународном плану заступали председавајући Европског савета, председавајући Савета министара, Високи представник за спољну и безбедносну политику, председник Комисије, комесар за спољне послове, комесар за проширење а понекад и председник Европског парламента” (Зечевић 2015, 304). С тим у вези, чланом 27 Уговора из Лисабона предвиђено је да је ВП у исто време и главни преговарач и представник у спољним односима, и потпредседник Комисије, и председавајући Савета за спољне послове. Он истовремено обједињује надлежности наднационалног тела као што је Комисија, међудржавног тела као што је Европски савет који бира ВП, и Савета ЕУ као најважнијег тела који формулише смернице за рад ЕУ. У свом раду као главну подршку има ЕССД у којој се на још једном нивоу огледа обједињујућа природа у односу на састав запослених. Њих чине представници Комисије, Генералног секретаријата Савета и држава чланица. Наиме, формирањем овакве дипломатске службе састављене од ВП, ЕССД и Делегација ЕУ (ДЕУ) добија се персонално решење кога позвати на телефон када се зове Европа што је питање које је поставио Хенри Кисинџер. С друге стране, обједињујућа дипломатија се огледа и у ”*Comprehensive approach*” или ти свеобухватном (обједињујућем) приступу који је распрострањен при разумевању садржинског начина функционисања ЕССД због састава и области које потпадају под надлежност овог тела узимајући у обзир да ЕССД обухвата питања одбране, одрживог развоја и дипломатије. Овај приступ је у исто време ”општи метод рада ЕУ али и сет конкретних мера и процеса за унапређење ЕУ, заснован на заједничкој стратешкој визији и на широкој лепези постојећих

средстава и инструмената, који колективно могу развити, укоренити и испоручити кохерентније и ефективније политике, праксе, акције и резултате. Фундаментални принципи овог метода релевантни су за широки спектар ЕУ спољне акције” (Council Conclusions 2014).

ЕВРОПСКА СЛУЖБА ЗА СПОЉНО ДЕЛОВАЊЕ – ИНСТИТУЦИЈА ОБЈЕДИЊУЈУЋЕ ДИПЛОМАТИЈЕ

ЕССД је формално основана Одлуком о организацији и функционисању Европске службе за спољно деловање која је усвојена на Савету ЕУ 26. јула 2010. године (EAAS Decision 2010). Различита су била становишта о сврси ЕССД и ономе шта би она требало да представља. Тако Ребека Адлер-Нисен (*Rebecca Adler-Nissen*) занимљивим научним тоном истиче за ЕССД ”То је авион. То је птица. То је...ЕССД! Као Супермен, ЕССД подсећа на страног посетиоца са друге планете. Није ЕУ агенција, нити је Генерални Директорат Европске комисије а није ни независна институција као Европска централна банка. Већина посматрача се саглашава у основи да је ЕССД прво заједничко дипломатско тело, успостављено у лето 2010. године” (Adler-Nissen 2015). Џозеф Батора (*Joseph Batora*) је ЕССД дефинисао као међупросторну организацију (*intersitital organisation*) која умрежава различита организациона поља и прекомбинује физичке, информационе, финансијске, правне и легитимне ресурсе који произилазе из организација припадајућих овим различитим организационим пољима. Овај међупросторни статус креира ситуацију у којој постоје другачији и некада конфликтни организациони принципи и праксе укључене унутар организације ЕССД и различити и некада конфликтни сетови објашњења у вези са службама из којих долазе актери унутар организације као и служби ван организације (Batora, 2013). Слично одређење интерстистичности заступа и Морил (Morrill) излажући да ”Интерстистично/међупросторно може бити дефинисано као локација ”међунивоа” коју формирају преклапајуће мреже ресурса кроз мултипликована организациона поља, у којима надлежни органи доминантне мреже ресурса немају превагу”(Morrill 2004, 6).

Деловање ЕССД у дипломатском смислу често се поставља као предмет изучавања кроз подршку коју пружа институцији ВП и Комисији. Међутим, без овакве јединице деловање ВП на високом нивоу, а посебно у мултилатералним оквирима као што су УН, не би било унапређено како је то од 2011. године (UNGA 2011). Одлуком из 2010. године предвиђено је да је ЕССД ”функционално

аутономно тело ЕУ, одвојено од Генералног секретаријата Савета и Комисије, са правним капацитетом да спроводи своје обавезе и испуњава циљеве. ЕССД се налази под надлежношћу Високог представника за спољне послове и безбедносну политику. ЕССД је састављена од централне администрације и Делегација ЕУ у трећим земљама и међународним организацијама” (EEAS Decision 2010, 1). Такође, члан 2 наводи ”ЕССД подржава Високог представника у обављању дужности из мандата као што је предвиђено чланом 18 и 27 Уговора о ЕУ.” Детаљнијим описом истиче се да пружа помоћ ВП у следећем: “у обављању послова ради спровођења Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, укључујући Заједничку безбедносну и одбрамбену политику, у давању предлога за развој ове политике, које су Високом представнику дате као део мандата у Савету, у осигуравању конзистентности спољног деловања ЕУ; пружа помоћ Високом представнику као председнику Савета за спољне послове, без утицања на свакодневне послове Генералног секретаријата Савета⁵; пружа помоћ Високом представнику као потпредседнику Европске комисије за обављање задатака у области спољних послова, и у координисању других аспеката спољне акције ЕУ, без прејудуцирања свакодневних послова служби Европске комисије. Став два истог члана наводи да ЕССД асистира председнику Европског савета, председнику Европске комисије и Европској комисији у спровођењу функција у области спољних односа” (EEAS Decision 2010, 2). Стога, на основу свега наведеног евидентно је да је ЕССД служба читаве ЕУ у вођењу њених дипломатских активности.

АКТИВНОСТИ ЕВРОПСКЕ СЛУЖБЕ ЗА СПОЉНО ДЕЛОВАЊЕ У СТВАРАЊУ МЕЂУНАРОДНЕ ПРАКСЕ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА

Како би се разумела промена у дипломатском деловању ЕУ и допринос кроз активности ЕССД у стварању међународне праксе одрживог развоја, неопходно је истаћи неколико значајних правно обавезујућих аката. Најпре, сам појам одрживог развоја ЕУ је прихватила онако како је дефинисано у Извештају УН Брундтланд комисије (*UN Brundtland Commission*) из 1987. године. У складу са

5 Потребно је нагласити да је Високи представник задужен за Заједничку спољну и безбедносну политику уведен у институционални систем ЕУ Уговором из Амстердама у исто време био и Генерални секретар Савета. Уговором из Лисабона и оснивањем ЕССД и Високог представника за спољне послове и политику безбедности то није случај. Именована је друга особа на место Генералног секретара Савета а Високи представник је на челу Савета за спољне послове.

тим ”одрживи развој је развој који задовољава потребе садашњице не доводећи у питање способност будућих генерација да задовоље своје властите потребе” (Report of the WCED 1987). Полазећи од Уговора о оснивању Европских заједница а сада Европске уније, питања одрживог развоја била су интегрисана у одредбе које су имале декларативни карактер при дефинисању политика, а затим и обавезујући. Још је ЈЕА из 1986. године увео такозвани ”принцип интеграције” којим се правно обавезује да се при усвајању свих политика Заједница у обзир узима заштита животне средине (Single European Act 1987). Уговор из Мастрихта у свом члану 3(3) такође препознаје потребу за одрживим развојем Европе. Уговор из Амстердама из 1997. године нарочито наводи заштиту животне средине, као трећу обавезујућу димензију уз економску и социјалну, које морају бити интегрисане при дефинисању и имплементацији политика ЕУ. Уговором се као један од главних циљева деловања ЕУ дефинише одрживи развој (Treaty of Amsterdam 1997). Каснијим изменама и допунама Уговора и доношењем секундарног законодавства питања одрживог развоја и заштите животне средине постала су подразумевајућа и неодвојива од осталих важних питања на дневном реду. И кроз Повељу ЕУ о основним правима, у члану 37, истиче се да је неопходно при доношењу свих политика ЕУ у обзир узимати и одрживи развој (EU Charter 2007). Након дефинисања обавезе интегрисања ове политике у интерне политике ЕУ следећи корак је подразумевао њено укључивање и у спољне активности ЕУ. С обзиром да се предмет овог истраживања базира на период од ступања на снагу Уговора из Лисабона, деловање ЕССД у погледу одрживог развоја почиње са спољним акцијама од 1. јануара 2011. године када формално отпочиње са радом. С тим у вези својеврсна заједница пракси коју остварују запослени из различитих ЕУ јединица окупљених у ЕССД, а баве се политиком одрживог развоја и такозваном климатском и зеленом дипломатијом, показатељ је ефективности спољног деловања ЕУ.

Као прекретницу у доприносу који ЕССД има у успостављању међународне праксе одрживог развоја аутор истиче деловање кроз такозвану ЕУ Мрежу зелене дипломатије (*EU Green Diplomacy Network – GDN*, у даљем тексту МЗД) на чијем челу се, и којом од 2012. управља, ЕССД. Почети МЗД досежу још 1998. године када је на заседању у Кардифу (Велс) Европски савет позвао све релевантне формације Савета ЕУ да установе сопствене стратегије како би се унутар политика и у складу са надлежностима сваког од Савета интегрисала питања заштите животне средине и одрживог развоја. То се нарочито односило на Савет за опште послове и спољне

односе који су сачињавали министри спољних послова већином и којим је до Уговора из Лисабона председавала држава чланица на период од 6 месеци. Овај процес интегрисања питања одрживог развоја и заштите животне средине у смернице и спољна деловања кроз политике ЕУ познатији је и као Кардифски процес (*Cardiff Process*). Процесом је управљао Савет кроз своја председавања на 6 месеци и то у формацији "трио" односно претходне, садашње и будуће земље која председава Саветом. Наиме, како се налази у закључцима Савета општих послова и спољних односа од 11. марта 2002. године у оквиру Спољних аспеката Стратегије одрживог развоја, представници Савета разменили су мишљења о Комуникацији ЕК назива Ка глобалном партнерству за одрживи развој (*Towards a global partnership for sustainable development 2002*) те закључили да овај документ представља допринос развоју спољне димензије ЕУ стратегије одрживог развоја. Такође, овај савет је задужен за свеукупну координацију и припрему позиције ЕУ у том тренутку за Светски самит о одрживом развоју у Јоханесбургу у оквиру мултилатералног формата УН, који се одржао 2002. и био велика прекретница у политици одрживог развоја на глобалном нивоу (*GAC Conclusions 2002*). Суштина представљеног почива у чињеници да сви наведени послови Савета у области МЗД прелазе у надлежност ЕССД Уговором из Лисабона.

Као кључна тачка оснивања МЗД види се заседање Европског савета у Солуну у Грчкој, јуна 2003. године када је покренута иницијатива Зелене дипломатије или Европске дипломатије заштите животне средине и одрживог развоја, кроз креирање неформалне мреже експерата у заштити животне средине из министарстава спољних послова држава чланица (*Presidency conclusions 2003, par.76*). Први организациони састанак МЗД одржан је под грчким председавањем Саветом ЕУ у Атини 25. јуна 2003. године и Председавајући ЕУ на шестомесечном нивоу био је председавајући и мрежом све до Уговора из Лисабона када председавање и управљање преузима ЕССД. Превасходно, мрежа је требало да промовише и унапреди интеграцију питања заштите животне средине у спољне активности ЕУ кроз састанке у Бриселу између Председавајућег Саветом ЕУ и националних дипломата задужених за вођење ове политике. Додатно, циљ је било информисање свих држава чланица ЕУ о преговорима на међународном нивоу у погледу одрживог развоја, о стању на националним нивоима и евентуална разматрања могућности покретања заједничких ЕУ "demarches" тј. позиција о приоритетима у овој политици и ка трећим земљама. Сваки састанак мреже подразумевао је доношење смерница и

предлога за даље активности и побољшања у оквиру политике заштите животне средине и одрживог развоја, затим утврђивање конкретне улоге мреже и начина за даљи допринос. Ове позиције припремане су и организоване у ”трио” формату председавајућих са циљем размене информација о различитим темама или ради припрема састанака као што су биле Конференције страна у мултилатералном формату УН. Први извештај о раду МЗД поднет је Европском савету 2005. године те је суштински потврђено да је ова мрежа заслужна за инкорпорирање питања одрживог развоја како унутар ЕУ тако и у спољне активности ЕУ кроз своја дипломатска деловања у трећим земљама и при међународним организацијама (European External Action Service 2011).

Наведеним су се настојале представити чињенице да су политику одрживог развоја пре Уговора из Лисабона, унутар и ван оквира ЕУ заједничким снагама креирале све институције са циљем јединственог и кохерентног наступа ван оквира ЕУ те је та комплексност у доношењу и спровођењу одлука водила ка оснивању интегришуће институције као што је ЕССД. Ступањем на снагу Уговора из Лисабона наведена мрежа комплетно прелази у надлежност ЕССД те је она са својим Делегацијама сада на челу Мреже зелене дипломатије ЕУ. Уговором из Лисабона предвиђено је да ДЕУ и амбасаде држава чланица размењују информације, имају заједничке изјаве и истоветне ставове, те сарађују како би представљале ЕУ у спољним односима. Тако се може рећи да МЗД кроз деловање ЕССД функционише на два нивоа, а може се додати и трећи ниво (аутор прим.аут). *Први ниво* је ниво престоница држава чланица ЕУ. Представници овог нивоа су званичници министарстава спољних послова задужени за питања климатских промена и животне средине и они се састају у Бриселу или комуницирају електронским путем ради размене мишљења. *Други ниво* се препознаје у трећим државама, где ДЕУ и амбасаде држава чланица ЕУ координисано раде на спровођењу приоритета ЕУ и/или раде на проширењу домета политика ЕУ кроз семинаре, догађаје, јавне дипломатске акције и званичне демарше који се проналазе у Акционим плановима климатске дипломатије (EEAS 2021). Овакав начин организовања показује широко успостављену мрежу односа коју ЕУ ствара кроз ЕССД и ДЕУ како би домети њихове активности достигли најпре локални ниво. По мишљењу аутора, овде би требало додати још један ниво делања и праксе, *трећи ниво*, а то су активности које ЕУ остварује у мултилатералном формату УН ради имплементације ратификоване УН Оквирне конвенције о климатским променама из 1992. године и Париског споразума о

климатским променама из 2015. године те Агенде 2030 о одрживом развоју. У складу са тим истиче се како ЕУ у погледу политике одрживог развоја чини мрежу односа на локалном, регионалном и међународном нивоу и на тај начин формира међународну праксу одрживог развоја. У томе јој помаже ЕССД као лидер Мреже зелене дипломатије и главни организатор свих спољних активности ЕУ путем своје експертизе. Наведена мрежа је доказ успешности једне мреже која окупља дипломатске структуре ЕУ и држава чланица али исто тако и трећих држава са заједничким циљем. Наравно, ЕССД није сама у оваквом начину делања. Од Уговора из Лисабона долази до умањења утицаја држава чланица кроз председавање Саветом, али Комисија остаје значајна институција у погледу спољног представљања као и председник Европског савета. Када је реч о питањима одрживог развоја директорати Комисије задужени за животну средину, развој и сарадњу, климатске активности и сада важан Генерални директорат за међународна партнерства, изузетно су неопходни за успешно спровођење политика одрживог развоја. Као што је Одлуком о оснивању ЕССД наведено, ЕССД пружа подршку свим институцијама ЕУ у надлежностима спољног деловања.

ЕУ ставља у средиште своје дипломатске акције климатске промене као неодвојиви део одрживог развоја и свих 17 Циљева одрживог развоја. То се доводи у везу са становиштем да су климатске промене које се дешавају главна безбедносна претња по читав свет и да се једино колективним удруженим акцијама томе може супротставити. Пре усвајања Париског споразума о климатским променама као првог обавезујућег акта на глобалном нивоу 2015. године, ЕССД је у заједничком документу са Комисијом "ЕУ климатска дипломатија за 2015. и касније" истакла такозвани *joined-up* или обједињујући приступ у вођењу своје дипломатије. Тај приступ се огледа кроз деловање институција ЕУ и кроз Мрежу зелене дипломатије и утврђује три главна стуба ове дипломатије: 1. Климатске промене као стратешки приоритет у дипломатским дијалозима и иницијативама ЕУ; 2. Подршка смањеној емисији и климатски одрживом развоју где се климатске и развојне акције посматрају као прожимајуће; 3. Мрежа између климе, националних ресурса, приоритета и безбедности (EEAS Reflection Paper 2013). На основу овог документа Савет за спољне послове позвао је ЕССД и Комисију да поднесу извештај и предлоге климатских акција у складу са Конференцијом страна УН из Париза. У складу са тим ЕССД и Комисија подносе документ "Европска климатска дипломатија након КОП21: Елементи за настављање климатске

дипломатије у 2016” у коме је наглашено да је Париски споразум саставни део оквира одрживог развоја те да су акције у погледу климатских промена неопходне ради остваривања Циљева одрживог развоја. ЕУ у том погледу мора реализовати синергије између питања развоја и смањења ризика од катастрофа и климатских циљева као и кроз економску дипломатију, политику трговине, суседства и проширења, потврђујући претходно успостављен *joined-up* тј. обједињујући приступ. Додатно, потврђује претходно успостављена три стуба на којима гради своју зелену/климатску дипломатију (Council of the European Union, 2016).

ЗАКЉУЧАК

Радам су обухваћени различити концепти који се налазе у посебном односу и као такви сачињавају мрежу у којој су испреплетени. Наиме, успостављањем ЕССД формирана је конкретна дипломатска служба ЕУ у којој се сада зна како функционише дипломатски апарат и коме припада која улога. ЕССД је основна јединица дипломатског деловања и самим тим основна јединица од које почиње грађење паукове мреже дипломатских односа ЕУ. Та јединица води обједињујућу дипломатију окупљајући у себи мноштво експерата за различите области и бројне јединице разгранате по свету које спроводе политику која се формира у централи. Креирање политике одрживог развоја од стране ЕУ није отпочело оснивањем ЕССД већ много раније, али допринос ЕССД овој политици је у томе што је сада води на један јединствен, кохерентан и успешан начин. Данас нема дипломатских односа без одрживог развоја. Не постоје агенде на скуповима без питања од важности у вези са одрживим развојем макар то била напомена која се односи на очување природе и смањење употребе пластике и неопходности рециклирања. У свему се види одрживи развој који је свакодневница појединца и свих политичких активности а нарочито на високом дипломатском нивоу. Мултилатерални оквир УН је само једна грана дрвета који расте и бори се за опстанак, а које здушно и са свим напорима заливају ЕУ и ЕССД. Зашто је све претходно описано важно? Зато што се питање одрживог развоја не може раздвојити од питања климатских промена, заштите животне средине, добре владавине, зелене економије, безбедности и сигурности, искорењивања сиромаштва и свих осталих елемената који се подразумевају у оквиру Циљева одрживог развоја. Дипломатија ЕУ и активности организоване кроз ЕССД показују како су питања одрживог развоја неизоставни део спољних

активности сваког појединца, града, државе, региона и целог света. Том идејом се воде и кроз усвојени Зелени договор и оквир садашње Комисије и приоритета који наглашавају одрживост и зеленост (ЕС 2019). Таквим приступом на глобалном, регионалном и локалном нивоу и унутар и ван ЕУ доприносе развоју својеврсне међународне праксе одрживог развоја. Наравно, овај рад не може описати све промене које се дешавају у дипломатском деловању ЕУ нити се бави садржинским одређењем одрживог развоја, али представља један сегмент и допринос у прихватању идеје вођења обједињујуће дипломатије ЕУ, нарочито идеје о успостављању међународне праксе одрживог развоја и самим тим подразумевајућег међународног права одрживог развоја.

Оснивањем ЕССД ЕУ добија јединствен и холистички приступ ка решавању глобалних проблема које је могуће решити дипломатијом и њеним односима. И као што теорија праксе и наглашава, ЕУ и ЕССД дају акценат релацијама између учесника на глобалном нивоу и дају примат односима који се стварају под њиховим утицајем на понашање различитих актера јер суштина је утицати на промене и прихватити борбу за остваривање одрживог развоја. Успешност деловања МЗД је само један показатељ добре праксе ЕССД и стварањем таквих мрежа праксе ће се променити на боље. ЕУ као евидентно и документовано највећи контрибутор у погледу глобалног постизања одрживог развоја и то у правцу од локалног на нивоу јединке ка глобалном у оквиру УН мултилатералног оквира је итекако доказ да је међународна пракса успостављена.

Као што је у раду приказано, ЕССД није самостални актер у деловању када је о политици одрживог развоја реч. Она обједињено са ВП и ДЕУ заступа интересе и циљеве ЕУ и приказује апсолутну јединственост и једногласност по питању спољних акција и партнерстава. Заједно са службама Комисије као извршним делатницима и кроз ЕУ финансијске инструменте за развојну сарадњу и помоћ као што су Европски развојни фонд (European Development Fund) и Инструменти за развојну сарадњу (Development Cooperation Instrument), те са председавајућим триом Савета, ствара заједницу пракси и може се рећи "опслужује" све службе ЕУ, а уз спољну сарадњу са УН иде ка остваривању заједничког циља што је глобални одрживи развој и достизање климатске неутралности. Коначно, за ЕУ се може рећи да је прва препознала неопходност деловања на више нивоа ради постизања правих учинака (МЗД је само једна од алатки на том путу) и зато је важно још једном нагласити деловање њене мрежне обједињујуће

дипломатије у погледу одрживог развоја на три нивоа: превасходно унутар својих држава чланица, затим на нивоу трећих држава, и додато у најширем смислу при мултилатералном оквиру УН.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Стефановић-Штамбук, Јелица. 2008. *Дипломатија у међународним односима*. Београд. Факултет политичких наука, Чигоја штампа.
- Стефановић Штамбук, Јелица. 2010. "Европска унија на путу ка обједињујућој дипломатији". *Часопис за право и економију европских интеграција Изазови европских интеграција*: 111 – 135.
- Зечевић, Слободан. 2015. *Институционални систем и право Европске уније*. Београд: Институт за европске студије.
- Adler, Emanuel. 2005. *Communitarian international relations: the epistemic foundations of international relations*. London, New York: Routledge.
- Adler, Emanuel. and Vincent Pouliot, eds. 2011a. *International Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Adler, Emanuel and Vincent Pouliot. 2011b. "International practices." *International Theory 3 (1)*: 1-36. DOI:<https://doi.org/10.1017/S175297191000031X>.
- Adler-Nissen, Rebecca. 2015. "Theorising the EU's Diplomatic Service: Rational Player or Social Body?" In *The European External Action Service European Diplomacy Post Westphalia*, by Joseph Batora and David, eds. Spence, 17 - 43. The European Union in International Affairs.
- Baker, Susan, Maria, Richardson, Dick Kousis, and Stephen Young. 1997. *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*. London and New York: Routledge.
- Batora, Jozef. 2013. "The 'Mitrailleuse Effect': The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy." *Journal of Common Market Studies* 41 (4): 598 – 613. DOI: 10.1111/jcms.12026
- Berridge, G.R., Keens-Soper Maurice, and T.G.Otte, eds. 2001. *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Bueger, Christian, and Gadinger Frank. 2014. *International Practice Theory: New Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bueger Christian, and Frank Gadinger. 2018. "Doing Praxiography:

- Research Strategies, Methods and Techniques”. *International Practice Theory*. Second Edition. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Bueger, Christian, and Frank Gadinger. 2018. *International Practice Theory (2nd Edition)*. London and New York. Palgrave Macmillan.
- Bueger, Christian. 2014. „Pathways to practice: praxiography and international politics.“ *European Political Science Review* 6 (3): 383-406;
- Charter of Fundamental Rights of the European Union [EU Charter]. *OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407*.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards a global partnership for sustainable development [Towards a global partnership for sustainable development]. COM 2002 82, 13.2.2002.
- Council Conclusions on the EU’s Comprehensive Approach [Council Conclusions], Foreign Affairs Council Meeting, 14 May 2014. <https://www.consilium.europa.eu/media/28344/142552.pdf>
- Council Decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service [EEAS Decision], OJ 2010/427/EU, 26.7.2010.
- EU climate diplomacy for 2015 and beyond Reflection paper [EEAS Reflection Paper]. 2013. European External Action Service and European Commission.
- European climate diplomacy after COP21: Elements for continued climate diplomacy in 2016. 5853/16, 8.2.2016. Council of the European Union.
- European Commission [EC]. 2019. “The European Commission’s Priorities 2019 – 2024.” The European Commission. 26. april 2021. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en
- European External Action Service [EEAS]. 2011. “The EU Green Diplomacy Network“. *The European External Action Service*. Poslednji pristup 26. april 2021. https://eeas.europa.eu/archives/docs/environment/gdn/docs/gdn_more_en.pdf
- European External Action Service [EEAS]. 2021. “Environment and Climate Change.” *European External Action Service*. Poslednji pristup 26. April 2021. https://eeas.europa.eu/topics/environment-and-climate-change_en
- General Affairs Council Conclusions [GAC Conclusions]. 6596/02 (Presse 48), 11.3.2002. Brussels.
- Humphrey, Matthew. 2020. *Sustainable Development in the European Union A General Principle*. Routledge.

- Justaert, Arnout, and Stephan Keukeleire. 2010. "Structural Diplomacy, Contextual Difference and the Process of Learning." *Pan-European conference on the EU of the ECPR Standing Group on the European Union*. Porto: Leuven Association.
- Knorr Cetina, Karin, Theodore Schatzki, and Eike von Savigny, eds. 2001. *The Practice Turn in Contemporary Theory*. London. Routledge.
- Macharia Kamau, and Pamela Chasek, David O'Connor. 2018. *Transforming Multilateral Diplomacy: The Inside Story of the Sustainable Development Goals*. London and New York: Routledge.
- Morrill, Calvin. 2004. "Institutional Change through Interstitial Emergence: The Growth of Alternative Dispute Resolution in American Law, 1965–1995". In *How Institutions Change*, eds. Powell, W. Walter. and David D. Jones. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Otte, G.T. 2001. "Nicolson". In *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*, eds. G.R. Berridge, Maurice, Keens-Sooper and T.G. Otte, 151-181. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Pouliot, Vincent. 2010. *International Security in Practice: The Politics of NATO-Russia Diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Presidency conclusions Thessaloniki European council 19 and 20 June 2003 [Presidency conclusions]. 19-20.6.2003. Greece, Thessaloniki.
- Rebecca Adler-Nissen. 2015. "Theorizing the EU's Diplomatic Service: Rational Player or Social Body?" In *The European External Action Service European Diplomacy Post Westphalia*, eds. Joseph Batora and David Spence, 17 – 43. The European Union in International Affairs.
- Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission of 22 December 2011 [EEAS Report], PROC HR (2011) 018, 22.12.2011.
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future [Report of WCED]. 1987. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- Schatzki, Theodore. 2002. *The Site of the Social: A Philosophical Account of the Constitution of Social Life and Change*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Single European Act. OJ L 169, 29.6.1987, p. 1–28.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related

- acts [Treaty of Amsterdam]. *OJ C 340*, 10.11.1997, p. 1–144.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community [Treaty of Lisbon], OJ C 306, 13.12.2017, p.1–271.
- United Nations [UN]. 2000. “We Can End Poverty: Millennium Development Goals and Beyond 2015.” *United Nations*. Poslednji pristup 26. april. 2021. <https://www.un.org/millenniumgoals/>.
- United Nations General Assembly Resolution on participation of the European Union in the work of the United Nations [UNGA]. A/RES/65/276, 3.5. May 2011, available at: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/529/10/PDF/N1052910.pdf?OpenElement>
- Van Hees, Sander R.W. 2014. “Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept.” *Utrecht Law Review* 10 (2): 60-76.
- Vienna Convention on Diplomatic Relations. 18 April 1961. UNTS 500, 95.
- Wenger, Etienne. 1998. *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Miljana Đurčević Cucić*
Faculty of Political Sciences, Belgrade

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE CONTRIBUTION TOWARDS INTERNATIONAL PRACTICE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Resume

This paper intends to assess institutional changes undertaken by the European Union (EU) once the Treaty of Lisbon came into force in December 2009. The main goal is to describe how establishing the European External Action Service (EEAS) as a leading diplomatic service of the EU is a crucial step toward practicing a joined-up approach in diplomacy or so-called integrated diplomacy. The intention is to bring closer the idea of the newly established diplomatic service of the EU consisting of EEAS as the main support to all external activities. Together with the High Representative and EU Delegations in third countries and international organizations, this newly established diplomatic service represents the EU with one voice ultimately coherently and successfully. Furthermore, this institution is one of the main characters to make international sustainable development practice possible. In 2012 EEAS took over presiding and monitoring the EU Green Diplomacy Network. The mentioned is considered as just one of the assets in contributing to the upgraded EU diplomatic service that helps reach sustainable development goals and European climate neutrality until 2050. Practice theory and specific community practice approaches have been used in this research and writing process. EU, together with its institution EEAS, High representative, EU Delegation, and European Commission, are considered a specific community of practice. Of course, relations with the UN and enhanced EU status within this multilateral framework are of utmost importance in concluding that the EU is the most significant contributor to sustainable development globally. This paper tries to explain the newly established approach of integrated diplomacy reflected in the diplomacy of the EEAS. Additionally,

* miljana.djurceviccucic@fpn.bg.ac.rs

the expertise provided by this service to all EU institutions is the central indicator of how one diplomatic body and practice can be successful, especially when it comes to the sustainable development area. The concluding remarks elaborate that EEAS, using not just Green Diplomacy Network but all assets on disposal, is trying to have the global reach and effect. This influence consists of making a network of people, locally and globally, that understand how sustainable development is crucial for the Universe as a whole. Fostering that idea deeply in all spheres of EU actions and practices makes EEAS and EU main contributors to international sustainable development practice on three specific levels: EU member states, third countries and within the UN multilateral framework.

Keywords: European External Action Service (EEAS), United Nations (UN), Sustainable Development Goals, theory of practice, integrated diplomacy

* Овај рад је примљен 30. априла 2021. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 9. августа 2021. године.