

Mirjana Glintić¹

Istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

OEBS KAO MESTO POLITIČKOG DIJALOGA O ENERGETSKOJ BEZBEDNOSTI

Rezime: Ministarski savet Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju 2012. godine pokrenuo je „Proces Helsinki +40” kako bi države članice pokazale svoju posvećenost konceptu bezbednosti. Kao jedno od neophodnih sredstava za postizanje bezbednosti navedeno je jačanje saradnje Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju sa drugim međunarodnim i regionalnim organizacijama. Složenost pojma energetske bezbednosti svakako je jedno pitanje koje zahteva organizovanu i koordinisanu međunarodnu saradnju, tako da rad ispituje da li Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju predstavlja odgovarajuću platformu za međunarodni dijalog o ovom pitanju.

Rad se sastoji od četiri dela. Prvi deo razmatra koje sve međunarodne organizacije već imaju u svojoj nadležnosti energetska bezbednost; drugi deo je posvećen samoj Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju i njegovoj postojećoj saradnji sa određenim međunarodnim organizacijama; odnos Organizacije Severnoatlantskog ugovora prema energetske bezbednosti tema je trećeg dela, dok četvrti deo analizira odnos Organizacije Severnoatlantskog ugovora i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, kao organizacija koje se bave tradicionalnim, fizičkim aspektom energetske bezbednosti i ispituje da li postoji mogućnost njihove saradnje sa ciljem unapređenja energetske bezbednosti.

Ključne reči: OEBS, energetska bezbednost, međunarodna saradnja, NATO, kritične infrastrukture.

UVOD

Energetska bezbednost pitanje je od strateškog značaja za svaku državu, koje se ogleda u tome da bez energije nije moguće zamisliti funkcionisanje svakodnevnog života. Svaki skok cene nafte ili drugih energenata pokazuje koliko je društvo zavisno od energije i koliko jedna energetska kriza može imati uticaj na globalnu ekonomsku situaciju.² Izračunato je da 1% ekonomskog porasta povlači sa sobom porast potrošnje energije za 0,5%.³ Današnji energetske sistem zasniva se na upotrebi uglja, nafte i gasa i

¹ Msr. Mirjana Glintić, mirjanaglentic@yahoo.com.

² Kao primer se može uzeti porast cene sirove nafte za čak 4 puta '70.godina i kakav je to uticaj imalo na globalnu ekonomsku situaciju. V. detaljnije J. D. Hamilton, „Oil and Macroeconomy since World WAR II”, *Journal of Political Economy* 2/1983, 228-248.

³ S. Negut, M.C.Neascu, L.B. Vlad, „The Geopolitics of Strategic Energy Resources”, *Strategic Impact* 1/2007, 18, navedeno prema R. Metais, 9.

prema pocenama Međunarodne agencije za energiju i za dve decenije ove sirovine će i dalje biti osnov energetskeg sistema.⁴ Ovi neobnovljivi izvori energije mogu se naći samo u određenim delovima sveta, tako da količinska ograničenja i geologija predstavljaju ozbiljne preporuke ostvarivanju energetske bezbednosti. Prevelika zavisnost od samo jednog regiona ili zemlje kao izvoznika predstavljala bi ozbiljnu pretnju po energetske bezbednost.⁵ Osim geoloških ograničenja, određene limite korišćenju ovih izvora energije postavljaju i ekonomija, politika i ekologija.⁶ Zatim, došlo je i do promena u vlasničkim strukturama naftnih kompanija, koje su sve manje međunarodne (kao što su bile *Chevron*, *Exxon Mobile*). Sve više država koje imaju izvore energenata osnivaju svoje nacionalne kompanije (*Saudi Aramco*, *Petronas*) sa kojima se mora pregovarati.⁷

Okolnosti na međunarodnoj sceni kao što su povećana tražnja za naftom, politička nestabilnost određenih regiona, velika potrošnja fosilnih goriva, terorizam, međudržavni sukobi,⁸ potreba za velikim investicijama⁹ zahtevaju da se pitanju energetske bezbednosti posveti veća pažnja.

Države energetske bezbednost shvataju kao element ekonomskog prosperiteta, ali i kao sastavni deo njihove borbe protiv siromaštva i postizanja socijalnog blagostanja. Jedino one države koje su uspele da uspostave odnos ravnoteže između zaštite životne sredine, ekonomskog razvoja i snabdevanje energijom mogu se smatrati energetske bezbednim zemljama. Iako je dosad pitanje energetske bezbednosti shvatano isključivo kao pitanje od nacionalnog značaja, nacionalne energetske politike više ne pruža-

⁴ V. detaljnije *Emerging Global Energy Security Risks*, Economic Commission for Europe, 36/2007, 20.

⁵ M. Simurdić, „Gasna kriza i energetska bezbednost”, *Međunarodna politika* 1133/2009, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2009, 54.

⁶ Međunarodna agencija za energiju u svom Svetskom energetskeg izveštaju za 2008. godinu upozorava da je potrebno izvršiti promene u sistemima snabdevanja i upotrebe sirovina, da se ograniči oslanjanje na neobnovljive izvore energije i da se preduprede ekološke katastrofe, <http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebsite/2008-1994/weo2008.pdf>, 19. april 2015.

⁷ Samo 4% rezervi nafte kontrolišu vodeće međunarodne kompanije, kao što su Exxon, Shell, British Petroleum, dok je ostatak u rukama nacionalnih kompanija, navedeno prema Ž. Bjelajac, J. Matijašević, „The Potential Threat to Energy Security Expansion of Modern Forms of Terrorism”, *Energy Security of Europe: The Position of Serbia* (ur. M. Antevski, D. Vesić), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2013, 415.

⁸ Prema podacima Programa UN za zaštitu životne sredine, preko 40% međudržavnih konflikata je u vezi sa prirodnim izvorima, <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/environment/resources.shtml>, 19. april 2015.

⁹ Nedostatak investicija možda je jedna od najvećih budućih pretnji jer su kapaciteti za proizvodnju energenata sve slabiji. U nekim zemljama je potrebna izgradnja potpuno novih postrojenja, dok je u nekim potrebna njihova obnova. Podaci Međunarodne agencije za energiju pokazuju da je u periodu od 2010-2035. godine potrebno preko 11 triliona dolara u gasnoj i naftnoj industriji, od kojih će oko 80% otići samo na održavanje proizvodnih kapaciteta na postojećem nivou. Ovakvi ekonomski zahtevi svakako će uticati na veliki broj zemalja, <http://www.worldenergyoutlook.org/media/weo2010.pdf>, 19. april 2015.

ju dovoljan stepen energetske bezbednosti koji može da obezbedi uravnotežen odnos ponude i tražnje¹⁰, naročito usled velikog tehnološkog napretka, promene geologije i dešavanja na svetskoj političkoj sceni. Značaj energetske bezbednosti za razvoj različitih segmenata društva zahteva da se o ovom pitanju raspravlja na političkom nivou, kako bi se donosile konkretne političke odluke na međunarodnom i na nacionalnom nivou, i preduzimale mere radi ostvarivanja zaštite energetske bezbednosti.¹¹

Osim toga, potrebno je izraditi efikasniju pravnu regulativu neophodnu za dugoročna investiranja i smanjenja stepena energetske siromaštva. Svi ovi ciljevi zahtevaju zajedničku saradnju i dijalog između nacionalnih vlada, sa industrijskim sektorom, a sve sa ciljem povećanja pouzdanosti, pristupačnosti i bezbednosti snabdevanja energijom. Upravo je energetska bezbednost jedno od sredstava kojim se države mogu blisko povezati.

I sam pokušaj definisanja energetske bezbednosti pokazatelj je da se energetska bezbednost ne može posmatrati samo iz jednog ugla, nego da se mora voditi računa o postojanju više različitih interesa koji nisu međusobno isključivi i radi čijeg ostvarivanja je potrebno da postoji razvijena saradnja više nacionalnih i međunarodnih učesnika.

DEFINISANJE POJMA ENERGETSKE BEZBEDNOSTI

Zavisno od toga da li se oslanjaju na uvoz, izvoz ili tranzit energetske sirovine, države, regioni i kompanije na različite načine definišu energetske bezbednost.¹² Može se krenuti od stava da je energetska bezbednost „stabilna i neprekidna dostava energije po pristupačnim cenama”¹³ ili se može povezati sa pitanjima kao što su obezbeđivanje dostavljanja, pouzdanost izvođača ili tranzitnih zemalja.¹⁴ Razlog postojanja dva smera definisanja energetske bezbednosti može se potražiti još u sedamdesetim godinama prošlog veka, kada se energetska bezbednost vezivala za obezbeđivanje snab-

¹⁰ Prema podacima Međunarodne agencije za energiju, 2030. godine svetska potražnja za energijom će biti za 60% viša nego danas. Dve trećine porasta potražnje će biti posledica razvoja novih ekonomija, pre svega Kine i Indije, <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/english.pdf>, 19. april 2015.

¹¹ J. M. Godzimirski, „Energy Security and the Politics Of Identity”, *Political Economy of Energy in Europe*, (ur.G.Fermann), Berlin, 177.

¹² A. Hadfield, „EU- Russia Energy Relations: Aggregation and Aggravation”, *Journal of Contemporary European Studies* 2/2008, London 2008, 54.

¹³ O. Noreng, „Energy Security for Europe: A Choice of Suppliers and Partners”, *Political Economy of Energy in Europe* (ur. G.Fermann), Berlin 2009, 221.

¹⁴ T. Legge, C. Egenhofer, „Security of Energy Supply: A Question for Policy or the Markets?”, *Report of a CEPS Working Party*, Brussels 2001, 4.

devanja zapadnih zemalja energetima sa istoka.¹⁵ Tako je, primera radi, Međunarodna agencija za energiju definisala energetska bezbednost kao neprekidnu dostupnost energetske izvora po pristupačnim cenama, što predstavlja viđenje zemalja uvoznica nafte.¹⁶ Kad se uzme u obzir činjenica da su većina zemalja uvoznice nafte i gasa, onda ne čudi što se u tim zemljama energetska bezbednost posmatra sa njihove tačke gledišta. Sa druge strane nalaze se zemlje koje nisu glavni potrošači energije i koje, stoga, energetska bezbednost posmatraju na drugačiji način. Tranzitne zemlje za prevoz energije posmatraju energetska bezbednost kao siguran pristup energiji, kako bi ostvarili pravo na naplatu tranzitnih troškova. Zemlje izvoznice iz svog ugla shvataju energetska bezbednost kao pristup tržištu na kom mogu plasirati svoj „proizvod“. Neke, pak, definicije ističu da energetska bezbednost obavezno obuhvata korišćenje energenata na ekološki održiv način.¹⁷

Kad se uzmu u obzir svi različiti aspekti energetske bezbednosti, ona se može definisati i kao „dostupnost upotrebljivih energetske zaliha, u trenutku krajnje upotrebe, po ekonomskoj ceni, i u dovoljnim količinama i pravovremeno, a da pri tom podsticanje razvoja energetske efikasnosti, ekonomskog i društvenog razvoja jedne zemlje nije materijalno ograničeno.“¹⁸ Data definicija pokazatelj je da je pitanje energetske bezbednosti daleko složenije usled sve većeg broja učesnika, pa zahteva i globalnu akciju.

MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE NADLEŽNE ZA PITANJE ENERGETSKE BEZBEDNOSTI

Usled povezanosti energetske bezbednosti sa velikim brojem društvenih problema, i veliki broj organizacija bavi se ovim pitanjem.¹⁹ Tema energetska bezbednost prilično je široko postavljena što ostavlja veliku slobodu za delovanje, skoro kao „jedno široko slikarsko platno. Pravni propisi jedne organizacije u kojem su definisani njeni ciljevi, predstavljaju alat koji im omogućavaju da radepo ovoj slikarskoj analogiji, to je slikarska paleta i četkice. Svaki potez četkicom jedan je od poteza organizacije sa ciljem po-

¹⁵ T. Legendre, „The North Atlantic Treaty Organization’s Future Role in Energy Security”, *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 2007, 1.

¹⁶ <http://www.iea.org/topics/energysecurity/>, 7. april 2015.

¹⁷ Vid. detaljnije izveštaje sa World Energy Congress u Južnoj Koreji u oktobru 2013. godine. <http://www.worldenergy.org/news-and-media/press-releases/world-energy-council-issues-official-statement-ahead-of-22nd-world-energy-congress/>, 19. april 2015.

¹⁸ Emerging Global Energy Security Risks, Economic Commission for Europe 36/2007, 8.

¹⁹ Samo neka od tih pitanja su borba protiv korupcije, pranje novca, terorizam i zaštita životne sredine, održivi razvoj, nedostatak transparentnosti.

boljšanja energetske bezbednosti”.²⁰ Različite organizacije bave se različitim aspektima energetske bezbednosti, bilo da je reč o ekonomskim, ekološkim, tradicionalnim aspektima. Koordinisana saradnja ovih organizacija neophodna je iz razloga izbegavanja dupliranja posla i efikasnijeg postizanja energetske bezbednosti.

Nadležnost za ekonomski aspekt energetske bezbednosti

Organizacije kao što su Konferencija energestke povelje ili Energetska zajednica, Zajednica zemalja izvoznica, Međunarodna agencija za energiju nafte bave se ekonomskim aspektima energetske bezbednosti, vodeći računa o tržištu.

Cilj Zajednice zemalja izvoznica nafte je kordinisanje i unifikacija naftnih politika država članica da bi se omogućila redovna dostava nafte potrošačima i stalan prihod proizvođačima, pružanje bezbednosti onima koji ulažu svoj kapital u ovu industriju, stabilizacija cena nafte na tržištu.²¹ Iako je Zajednica zemalja izvoznica nafte ograničena samo na regulisanje pitanja vezanih za naftu, ostaće i dalje bitan faktor u međunarodnom dijalogu usled značaja nafte. Međunarodna agencija za energiju je, između ostalog, posvećena pitanju energetske bezbednosti stavljanjem akcenta na značaj fleksibilnosti i efikasnosti u svim energetskim oblastima jer je jedna od osnovnih obaveza država članica da održavaju i razvijaju mehanizme za reakciju u hitnim slučajevima kada dođe do poremećaja na tržištu nafte. Osim toga, doprinos Agencije je i u objavljivanju publikacije „Svetski energetske izgledi” koja se koristi kao osnova međunarodnog dijaloga po ovom pitanju. Konferencija energetske povelje nadgleda primenu pravila o tranzitu, stranim investicijama u energetskom sektoru.

Energetska zajednica kao organizacija značajna je za države kandidate za članstvo u Evropskoj uniji, kao i za one koje nastoje da povećaju energetske trgovinu u EU.²² Potpisivanjem Ugovora o osnivanju Energetske zajednice dolazi do proširenja unutrašnjeg tržišta energije na zemlje koje nisu države članice. Potom kao ciljevi Energetske zajednice navode se i uspostavljanje stabilnog tržišnog okvira radi privlačenje investicija, stvaranje jedinstvenog pravnog okvira. Sve postignuto Energetskom zajednicom može poslužiti kao model dalje harmonizacije propisa u ovoj oblasti.

Potom su tu organizacije koje se bave i energetskom bezbednošću u okviru velikog broja ostalih tema koje su u njihovoj nadležnosti. Misli se npr. na Grupu 8 ili

²⁰ R. Wheeler, „Energy Security and Intergovernmental Organizations”, *Oil, Gas and Energy Law* 2/2014, <http://worldenergyexperts.com/?p=779>, 15. april 2015.

²¹ http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf, 17. april 2015.

²² https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK, 17. april 2015.

Grupu 20, koje su se u velikoj meri posvetile pitanju energetske bezbednosti.²³ Pošto G8 i G20 predstavljaju grupe najrazvijenijih i privredno najmoćnijih zemalja, tako da ne mogu imati dovoljan autoritet i podršku da se bave pitanjem energetske bezbednosti. Njihov značaj bi se mogao ograničiti na usvajanje principa, koje bi potom implementirala nadležna međuvladina organizacija.

Nadležnost za ekološki aspekt energetske bezbednosti

Moraju se uzeti u obzir i organizacije koje se bave pitanjem zaštite životne sredine i energetske bezbednosti zalažući se za upotrebu obnovljivih izvora energije i napuštanje štetnih emisija: Ekonomska komisija UN za Evropu, Organizacija UN za industrijski razvoj. Druge organizacije, UNDP Program Ujedinjenih nacija za zaštitu životne sredine, Svetska banka, Globalni fond za zaštitu životne sredine, Fond za industrijski razvoj pri Organizaciji zemalja izvoznica nafte, bave se promovisanjem i podsticanjem upotrebe i razvoja obnovljivih izvora energije kako bi se smanjilo energetska siromaštvo u zemljama u razvoju.²⁴ „Veliki broj organizacija bavi se upravo ekološkim aspektom energetske bezbednosti jer je manje sporan u odnosu na fizički i ekonomski aspekt bezbednosti, koji mogu imati direktan uticaj na bezbednosne interese jedne zemlje.”²⁵

Rad nekih od ovih organizacija ne može se na prvi pogled povezati sa pitanjem energetske bezbednosti. Veliki broj organizacija Ujedinjenih nacija posvećeno je promovisanju i približavanju upotrebe obnovljivih izvora energije i sa tim ciljem osnovana je UN-Energija kao mehanizam za koordinisanje rada različitih agencija pri UN koje se bave ovim pitanjem.

Analiza agendi navedenih agencija pokazuje da se ciljevi i principi mnogih poklapaju i zato bavljenje energetska bezbednošću iz aspekta zaštite životne sredine zahteva koordinisan rad organizacija kako bi se izbeglo dupliranje posla.

Nadležnost za tradicionalni, fizički aspekt energetske bezbednosti

Za ovaj rad posebno su interesantne organizacije koje se bave energetska bezbednošću sa tzv.tradicionalnog, fizičkog aspekta bezbednosti. Prvenstveno se misli na NATO i OEBS.

²³ Vid.detaljnije Akcioni plan „Globalna energetska bezbednost”, Sankt Petersburg, http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/StPETERSBURG,0.pdf, 19. april 2015.

²⁴ IRENA se bavi obnovljivim izvorima energije, IAEA nuklearnom energijom. Osim njih tu su i UNDP, UNEP koji se takođe bave pitanjima obnovljivih izvora energije. Vid.detaljnije <http://www.globalenvironmentfund.com/>, <http://www.unep.org/energy/>, 17. april 2015.

²⁵ R. Wheeler, „Organizations dealing with Energy Security and Energy related Issues”, *Oil, Gas and Energy Law* 2/2014.

OEBS I PITANJE ENERGETSKE BEZBEDNOSTI

OEBS je najveća regionalna organizacija koja se bavi pitanjem energetske bezbednosti i sa tradicionalnog i sa aspekta zaštite životne sredine. Ova organizacija pitanju energetske bezbednosti pristupa iz ugla bezbednosti snabdevanja, prenosa energije i prevazilaženja prepreka u trgovini energijom usled direktnih implikacija koje ima na ekonomske i političke odnose između njenih članica koje su u ulogama država izvoznica, uvoznica i tranzitnih država. Kao jedina bezbednosna organizacija u Evropi koja je regionalnog karaktera u smislu člana VII Povelje Ujedinjenih nacija²⁶, OEBS „može poslužiti kao primarno sredstvo za rano upozoravanje, rešavanje konflikata, upravljanje kriznim situacijama, kao i za rukovođenje postupkom oporavka u fazi posle krize. OEBS može ispuniti svoj zadatak rešavanja sporova u oblasti energetske bezbednosti, jer pitanja u vezi sa energijom lako vode to tenzija, rasprava, i potencijalnim krizama između država”.²⁷ Svojim mandatom za rešavanje sporova OEBS može doprineti rešavanju regionalnih energetske sporova.

Bezbednosni mandat OEBS, kakav ne poseduje druge organizacije koje bi mogle da posluže kao mesto političkog dijaloga, omogućava razvoj i preduzimanje konkretnih aktivnosti kojima će se odbijati napadi na energetske bezbednost, kao i sa tim povezane izazove u zemlja izvoznicama, uvoznicama, i probleme sa kojima se mogu suočiti krajnji korisnici.²⁸ OEBS već ima izgrađenu saradnju sa drugim međunarodnim organizacijama koje se, takođe, bave pitanjem energetske bezbednosti: Međunarodna energetska zajednica, Sekretarijat Energetske povelje, kao i sa nekim regionalnim organizacijama, kao što su BSEC, Pakt stabilnosti, EuAsec, od kojih neke pružaju tehničku podršku aktivnostima OEBS, okupljaju eksperte iz ove oblasti, koji mogu ostvariti ideje proizašle iz dijaloga u okviru OEBS.²⁹

²⁶ <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>, 4. maj 2015.

²⁷ R.Dreiski, „Energy Security: An OSCE Perspective”, *OSCE Yearbook 2010*, Institute for Peace Research and Security Policy, 302; M. Zirojević, *The Place of NATO and the OSCE in the EU Security Policy*, 44.

²⁸ Kao jedan od metoda zaštite kritičnih energetske infrastruktura pominje se izrada Baze podataka o kritičnim energetske infrastruktura, koja sadrži podatke prikupljene iz izvora koji prate globalne napade na kritične infrastrukture i koji omogućavaju predviđanje budućih napada na osnovu analitičkih i empirijskih podataka, <http://trackingenergyattacks.com/EIAD>, 18. april 2015.

²⁹ Odluka Ministarskog saveta OEBS o jačanju dijaloga i saradnje u oblasti energetske bezbednosti u okviru OEBS, br. 6/09. Odluka Ministarskog saveta br. 5/13 podstiče države članice da OEBS iskoriste kao platformu za zajednički dijalog, razmenu informacija i primera dobre prakse, da promovišu transparentnost, i poziva organizacije civilnog društva da se uključe u izradu preporuka za poboljšanje politike, pruža podršku međunarodnim dokumentima, protokolima, konvencijama.

OEBS nema težnje niti može postati međunarodna organizacija posvećena isključivo pitanju energetske bezbednosti. Svakako da može odigrati značajnu ulogu u toj oblasti jer je energetska bezbednost značajna sa stanovišta stabilnosti i razvoja svih članica OEBS. Prednost OEBS u odnosu na druge međuvladine organizacije je što u svojim članovima ima i Rusiju i SAD. Kao što je ministar spoljnih poslova Slovačke istakao na konferenciji OEBS 2009.godine: „Uloga OEBS nije da duplira posao, već da dopunjuje aktivnosti drugih međunarodnih organizacija. Potrebna je potvrda političke volje i iznalaženje koncenzusa o neophodnim promenama u oblasti energetske bezbednosti. OEBS može postati forum koji će davati političku podršku koracima preduzetim od strane drugih inicijativa i organizacija. Pri tom, diskusije u okviru OEBS mogu poslužiti kao primer zajedničkih interesa i pristupa problemu članova OEBS”.³⁰ Činjenica da su sve odluke OEBS političkog karaktera ne umanjuje njihov značaj i doprinos. Način definisanja ovih odluka i terminologija koja se koristi u njima zahteva pravničko tumačenje, poznavanje principa međunarodnog javnog prava i prava međunarodnih ugovora, pogotovu kada se uzme u obzir na kom političkom nivou se one donose. „Visok nivo na kom se obaveze usvajaju pretpostavlja njihovo marljivo ispunjavanje, čak iako ne dolazi do primene međunarodnih pravnih sankcija. Na primer, Bečki dokument o merama za jačanje poverenja se posmatra kao međunarodni ugovor.”³¹

Saradnja OEBS sa drugim organizacijama

Olakšavajuća okolnost u daljem razvoju aktivnosti OEBS u oblasti energetske bezbednost predstavlja činjenica da OEBS već ima razvijenu saradnju sa brojnim međunarodnim organizacijama od kojih neke već razvijaju globalne dijaloge u vezi sa energijom (kao, na primer Međunarodna energetska zajednica), neke imaju sličnu strukturu sa OEBS (na primer Ekonomska komisija pri UN za Evropu).

Strateški document OEBS za ekonomsku i ekološku dimenziju iz Matrihta iz 2003.godine predstavlja osnovu za OEBS bavljenje energetsom bezbednošću jer sadrži neke osnovne ekonomske i ekološke principe (npr.upotreba obnovljivih izvora energije, efikasna kontrola otpada itd.) koji mogu definisati politiku OEBS po ovom pitanju i dalje je usmeravati.³² Kao glavni uslovi energetske bezbednosti ističu se predvidljivost, dostupnost i pristupačnost izvora energije.

³⁰ <http://www.osce.org/cio/40576?download=true>, 17. april 2015.

³¹ M. Zirojević, 199.

³² OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03 2 December 2003, <http://www.osce.org/mc/40533?download=true>, 13. april 2015.

OEBS kao regionalna bezbednosna organizacija, koja se bavi međunarodnim odnosima iz različitih aspekata, predstavlja prostor za uspostavljanje dijaloga o energiji na političkom nivou jer su njegove članice i zemlje uvoznice, izvoznice, kao i tranzitne. Putem ovog dijaloga može se ustanoviti i širi koncept i definicija energetske bezbednosti, kao i mogućnost da države članice razmene svoja najbolja iskustva, prakse i propise kako bi se unapredilo i implementiralo postojeće zakonodavstvo.

Potom 2007. godine u Madridu Ministarski savet je zauzeo stav o značaju dijaloga OEBS i drugih međuvladinih organizacija. Takođe, mišljenje Saveta je bilo da OEBS koncept energetske bezbednosti ne obuhvata samo bezbednost snabdevanja energijom, već je potrebno da se tim pojmom obuhvati energetska efikasnost, kao i bezbednost potražnje za energijom, kao i njenog tranzita.³³ I u Atini 2009. godine potvrđen je mandat OEBS da vodi dijalog i razvija saradnju sa drugim organizacijama. Jedinice za akcije protiv terorizma pri OEBS omogućava koordinisanje i sprovođenje akcija protiv terorizma, kao što i pruža pomoć državama članicama u ispunjavanju svojih obaveza u borbi protiv terorizma.

U Izveštaju Generalnog sekretara OEBS 2010.godine kao neke od aktivnosti OEBS u vezi sa energetske bezbednošću navode se još i promovisanje veze između energetske bezbednosti i klimatskih promena, kao i omogućavanje pristupa članicama OEBS novim izvorima energije i podsticanje saradnje u vezi sa obnovljivim izvorima energije.

Ministarski savet OEBS-a pokrenuo je 2012.godine „Proces Helsinki 40+“, „napor svih država učesnica da obezbede jak i sveobuhvatni politički podsticaj za napredak ka bezbednosnoj zajednici i daljem jačanju saradnje u OEBS u 2015.godini“. Suština „Procesa Helsinki 40+“ je da države članice demonstriraju svoju posvećenost konceptu bezbednosti, kao i da organizuju saradnju u oblasti bezbednosti.

Kao jedna od osam oblasti u kojoj bi OEBS mogao ojačati svoju ulogu navedeno je povećanje aktivnosti sa međunarodnim i regionalnim organizacijama. Na Ministarskom savetu u Kijevu 2013.godine usvojena je Deklaracija o nastavku procesa Helsinki 40+ s ciljem potvrde posvećenosti daljem razvoju i aktivnostima u definisanim oblastima.

Budući zadaci pred OEBS

Prvi zadatak koji se nalazi pred OEBS ali i svakom međuvladinom organizacijom koja želi da se posveti pitanju energetske bezbednosti, jeste sagledavanje svojih kapaciteta i da sumira svoja dosadašnja iskustva u ovoj oblasti koja im mogu pomoći da

³³ Izjave Ministarskog saveta sa 15. sastanka Ministarskog saveta u Madridu 2007. godine, <http://www.osce.org/mc/36562?download=true>, 13. april 2015.

definišu svoje buduće zadatke u vezi sa očuvanjem energetske bezbednosti. Sledeći zadatak bi bio koordinacija svojih aktivnosti sa aktivnostima drugih organizacija kako bi se izbeglo dupliranje poslova

Potom. OEBS bi trebalo da iznađe oblast u kojoj može dati svoj doprinos razvoju i očuvanju energetske bezbednosti. S obzirom da OEBS prilazi pitanju energetske bezbednosti iz dva ugla, tradicionalnog-fizičkog i ekološkog, Ministarski savet OEBS je u Kijevu 2013.godine usvojio dva dokumenta, od kojih se jedan odnosi na zaštitu kritične energetske infrastrukture, a drugi je posvećen pitanju uticaja energije na životnu sredinu. S obzirom da se pitanjem ekoloških implikacija energije već bavi veliki broj najrazličitijih organizacija, OEBS bi trebalo da se fokusira na zaštitu kritičnih infrastrukture jer tu ne bi bio sužen prostor za akcije OEBS usled postojanja nadležnosti drugih organizacija. Delovanje protiv prirodnih katastrofa i terorizma radi zaštite kritične infrastrukture može biti osnov delovanja OEBS u oblasti zaštite energetske bezbednosti, kao najveće regionalne saradnje posvećenoj očuvanju bezbednosti.³⁴

Još jedna oblast u kojoj OEBS može dati značajan doprinos jeste pravno regulisanje faze tranzita kao jednog od ključnih pitanja jer se mnoge države članice oslanjaju na tranzit kroz druge države članice ili su i same tranzitne države.³⁵ Osim toga, OEBS kao regionalna zajednica zainteresovana je za razvoj novih i alternativnih ruta za transport usled razvoja sliva Kaspijskog mora i razvoja novih energetskih transportnih mreža kroz Centralnu i Istočnu Evropu.³⁶ Prioritet je pravno regulisati samu fazu tranzita, ali i međusobne odnose između zemlja uvoznica i zemalja izvoznica i trećih lica.

Energetske kritične infrastrukture

Potreba za obezbeđivanjem prenosa energije i omogućavanje krajnjim korisnicima da koriste energiju bez ikakvih ometanja zahteva nadgledanje ovih postupaka i sprečavanje napada protiv njih. Savremeni vidovi terorizma usko su povezani sa različitim mogućnostima ugrožavanja energetske bezbednosti uopšte, kao i njenih pojedinačnih elemenata. Samo neki od vidova terorističkih napada na energetske infrastrukture predstavljaju krađa i krijumčarenje radioaktivnih materijala³⁷, nuklearni terorizam u smislu napada

³⁴ Pitanje koje je aktuelno u poslednje vreme je pitanje cyber bezbednosti i njime se bavi sve veći broj organizacija, počev od NATO-a. Samo jedan od doprinosa OEBS-a ovoj problematici je objavljivanje „Good Practice Guide on Non-nuclear Critical Energy Infrastructure Protection from Terrorist Attacks Focusing on Threats Emanating from Cyberspace”. <http://www.osce.org/atu/103500?download=true>, 8. april 2015.

³⁵ P. Dreiski, 307.

³⁶ *Ibid*, 308.

³⁷ Prema izveštaju Međunarodne agencije za atomsku energiju iz 2009.godine preko 1000 država se žalilo na incidente u vezi sa krađom, neovlašćenim korišćenjem i posedovanjem radioaktivnih materijala, <https://>

i zauzimanja nuklearnih postrojenja³⁸, pri čemu se problem dodatno usložnjava razvojem „cyber terorizma” jer savremene tehnologije isporučivanja energije podrazumevaju upotrebu informacionih tehnologija. Napadi ove vrste mogu izazvati ozbiljne posledice po zajednice i prouzrokovati ekonomski, ekološki i energetske dibalanas.

Na Ministarskoj konferenciji OEBS u Madridu 2007.godine ustanovljena je nadležnost OEBS da se angažuje povodom terorističkih napada na kritične energetske infrastrukture.³⁹ Efikasno obavljanje ove nadležnosti zahteva praćenje i adekvatno reagovanje na veoma širok broj faktora koji ugrožavaju energetske bezbednost, od terorističkih napada, preko prirodnih katastrofa do političkih rizika i nestabilnosti i „cyber terorizma”.⁴⁰ Neke od kritičnih infrastrukture imaju i vojnu i civilnu primenu, što ih čini još primamljivijim za napade.⁴¹ Zaštita kritičnih energetskih infrastrukture predstavlja ključ energetske bezbednosti jer su one izuzetno osetljive i na najmanje napade, koji dalje imaju uticaj na porast i nestabilnost cena energenata.⁴²

NATO I PITANJE ENERGETSKE BEZBEDNOSTI

Članice NATO postale su svesne da ometanje dostavljanja energije može izazvati velike probleme po nacionalnu bezbednost, kao i da može uticati na vojne operacije NATO. Stoga se i NATO uključio u pitanje obezbeđivanja energetske bezbednosti razvijajući mehanizme za zaštitu kritičnih energetskih infrastrukture i povećanjem energetske efikasnosti vojnog sektora,⁴³ kao i osnivanjem Odseka za rešavanje pitanja

www.iaea.org/sites/default/files/publications/reports/2009/anrep2009_full.pdf, 4. maj 2015.

³⁸ V. detaljnije E. Saljić, Z. Đorđević, „Modern Form of Terrorism – Environmental Terrorism”, navedeno prema Ž. Bjelajac, J. Matijašević, fn. 11.

³⁹ Odluka Ministarskog saveta br. 6/07 o zaštiti kritičnih infrastrukture od terorističkih napada, *http://www.osce.org/mc/36562?download=true*, 12.04.2015; Odluka Ministarskog saveta br. 6/13 o zaštiti energetskih mreža od prirodnih nesreća i nesreća izazvanih ljudskim faktorom, *http://www.osce.org/mc/109373?download=true*, 14. april 2015.

⁴⁰ Za različite vidove napada na kritične infrastrukture vid.detaljnije Critical Infrastructure Cyber Security: An Interview with Dr. Vincent Berk, Journal of Energy Security 2014, *http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=536:critical-infrastructure-cyber-security-an-interview-with-dr-vincent-berk&catid=143:issue-content&Itemid=433*, 13. april 2015.

⁴¹ P. Dreiski, 310.

⁴² Vid.detaljnije J. Giroux, C. Hilpert, „The Relationship Between Energy Infrastructure Attacks and Crude Oil Prices”, Journal of Energy Security 2009, *http://www.ensec.org/index.php?view=article&catid=100%3Aissue-content&id=216%3Athe-relationship-between-energy-infrastructure-attacks-and-crude-oil-prices&tmpl=component&print=1&page=0&option=com_content&Itemid=352*, 13. april 2015.

⁴³ Vid. detaljnije izveštaje sa seminarara Severnoatlanskog saveta o globalnom energetskeom razvoju od januara 2014. godine.

bezbednosti, ESCD koji je, između ostalog nadležan za pitanje energetske bezbednosti. Zainteresovanost NATO za energetska bezbednost može se pratiti od 2008. godine na samitu u Bukureštu, kada su ustanovljeni osnovni principi i preporuke za dalje aktivnosti u vezi sa energetska bezbednošću. Jedna od oblasti u kojima NATO može značajno da doprinese jeste zaštita kritičnih energetska infrastruktura.⁴⁴

NATO je podržao osnivanje Centra za energetska bezbednost, koji pruža tehničku, naučnu i akademsku podršku u oblasti energetska bezbednosti. Temi energetska bezbednosti NATO se posebno posvetio u svom Strateškom konceptu, usvojenom u Lisabonu 2010. godine gde se ističe da će NATO razviti kapacitete da doprinese energetska bezbednosti, uključujući i zaštitu kritične energetska infrastrukture, tranzitnih područja, saradnju sa drugim organizacijama. Međutim, i dalje se ne može očekivati da će NATO postati vodeća međuvladina organizacija koja će se baviti energetska bezbednošću. Prvenstveni razlog uzdržanosti je postojanje isuviše različitih interesa članica NATO i shvatanje pitanja energetska bezbednosti kao isključivo nacionalnog pitanja, pa samim tim, i uzdržanosti država da ovo pitanje raspravljaju na međunarodnom nivou. Osim toga, ne treba zanemariti ni činjenicu da je NATO međunarodni vojni savez, pa „postoji bojazan da se pitanje koje je suštinski ekonomske prirode isuviše militarizuje”.⁴⁵

Ovlašćenja NATO u oblasti energetska bezbednosti

Stateški koncept NATO usvojen u Lisabonu 2010. godine predviđa novi principi zaštite energetska bezbednosti, insistirajući da se koncept zaštite mora proširiti i na neke nove oblike ugrožavanja energetska bezbednosti, a ne samo da se ograniči na tradicionalne, uobičajne izazove po energetska bezbednost. Neke od tih novih opasnosti su „cyber terorizam”, krijumčarenje oružja za masovno uništenje itd. Strateški koncept NATO ističe da će NATO upotrebiti svoje kapacitete i razviti nove da pruži energetska bezbednost, između ostalog, komunicirajući i saradujući sa drugim organizacijama. Međutim, NATO ne može postati glavna organizacija koja je posvećena pitanju energetska bezbednosti. Jedan od glavnih razloga rezervisanosti NATO leži u tome što je NATO pre svega savez vojne prirode, koji raspolaze vojnim sredstvima, pa članice smatraju da bi se pitanje energetska bezbednosti, iako ekonomske prirode, moglo na ovaj način isuviše militarizovati.⁴⁶ Osnivanje Odseka za rešavanje izazova

⁴⁴ Deklaracija sa Samita NATO u Rigi definiše kao jedan od osnovnih ciljeva zaštitu kritičnih energetska infrastruktura, tekst dostupan na <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>, 16. aprila 2015.

⁴⁵ M.Rühle, 8.

⁴⁶ Za ostale razloge uzdržanosti NATO vid. detaljnije M.Rühle, 8.

bezbednosti pri NATO može poslužiti za sistematičniji pristup i analizu ove problematike jer Odsek može pružiti tehničku i naučnu pomoć i analizu snabdevanja energijom, energetske bezbednosti. NATO se nalazi u poziciji da spoji pitanje energetske bezbednosti sa pitanjem vojnih operacija, kao i sa temom zaštite životne sredine jer su to sve pitanja koja imaju implikacije po energetske bezbednost.⁴⁷ Interdisciplinarni pristup ovoj problematici trebalo bi da postane pravilo u dijalogu članica. Ostalo je na NATO da neguje političku kulturu ovakvog posmatranja problema, a ne samo da se fokusira na vojni aspekt jednog problema.⁴⁸

„GREEN DEFENCE” pokušava da NATO učini efikasnijim, između ostalog, i promenom energenata koji se koriste. Na Samitu u Čikagu 2012.godine i u Velsu 2014.godine ustanovljeno je da NATO treba da radi na unapređenju energetske efikasnosti vojnih snaga. Kao jednu od mera u ovom pravcu NATO je osnovao SENT (Samrt Energy Team), koji zajedno sa Programom Nauka za mir i sigurnost, iznalazi najbolja rešenja, standarde i praksu.

SARADNJA NATO I OEBS

Iako OEBS i NATO mogu organizovati svoje aktivnosti i delovanje u oblasti energetske bezbednosti na sličan način, između ove dve organizacije postoji jedna razlika, a to je članstvo Rusije u OEBS, ali ne i u NATO. Razmatranje i raspravljanje razloga nepristupanje Rusije NATO prevazilazi okvire ovog rada⁴⁹, tako da je dovoljno samo istaći da se Rusija opredelila za isključivanje NATO u rešavanju ugrožavanja energetskih kritičnih infrastruktura. I jedna i druga organizacija poseduje kapacitete za doprinos nekom od aspekata energetske bezbednosti. Kao što je više puta istaknuto, potrebno je da njihova saradnja bude dobro koordinisana kako bi se sprečilo ponavljanje posla i kako bi njihova saradnja bila što produktivnija. Ohrabrujuća činjenica je da NATO i OEBS već imaju razrađen mehanizam međusobne saradnje koji se sada može dalje razvijati, zadržavajući postojeće osnove kao početne.

Politički odnosi NATO i OEBS regulisani su „Platformom za kooperativnu bezbednost”, koju je doneo OEBS na NATO Samitu u Istanbulu 1999.godine. U Platformi OEBS je pozvao međunarodne organizacije da ojačaju svoju saradnju sa OEBS ukoliko dele iste principe kako bi ostvarili demokratiju, stabilnost i bezbednost u

⁴⁷ Vid.detaljnije P.Legendre, 6.

⁴⁸ Vid.detaljnije <http://worldenergyexperts.com/?p=501#more-501>, 12. april 2015.

⁴⁹ Za ovo pitanje v. detaljnije npr. G. Wettig, „Post- Soviet Central Europe in International Security”, *European Security* 3/1994, 478.

Evropi i šire. Otkad je Platforma usvojena, stručnjaci NATO i OEBS se sreću kako bi razmotrili značajna pitanja u vezi sa prečavanjem konflikata i upravljanjem kriznim situacijama.

Saradnja između NATO i OEBS postoji na političkom nivou u vidu konsultacija o pitanjima bezbednosti, koja se nalaze u zajedničkom interesu. NATO inicijative za podršku reformama u sektoru odbrane u skladu sa nastojanjima OEBS pokušajima sprečavanja konflikata i uspostavljanja stabilnosti posle sukoba. Na poslednjim samitima članice NATO su isticale značaj uloge OEBS u regionalnoj bezbednosti, prvenstveno kao mesto za dijalog o spornim pitanjima. Sa svojom vojnom, ekonomskom i HUMAN dimenzijom bezbednosti, OEBS predstavlja značajnog činioca bezbednosti i članice NATO nastoje da uspostavlje što tešnju saradnju sa OEBS.

OEBS i NATO redovno diskutuju na brojne teme, uključujući i energetske bezbednost. Generalni sekretar NATO povremeno je pozvan da govori na OEBS godišnjim konferencijama o bezbednosti. Takođe, NATO sa statusom posmatrača učestvuje na godišnjim sastancima Ministarskog saveta. Predsedavajući OEBS prisustvuje sastancima NATO u Briselu. Potom je tu i NATO program za mir i bezbednost povezan je sa ENVESEC, koji povezuje NATO, OEBS, Regionalni centar za zaštitu životne sredine, UNDP, UN Program za zaštitu životne sredine.⁵⁰

ZAKLJUČAK

Odeljak posvećen definisanju energetske bezbednosti pokazao je višeslojnost fenomena energetske bezbednosti, što dalje ukazuje da je koordinisana akcija više međuvladinih organizacija neophodan uslov postizanja i održavanja energetske bezbednosti. Neke od organizacija su regionalne ili su fokusirane na pojedine vidove energije, dok su neke međunarodnog dometa i na različite načine energetska bezbednost ulazi u sferu njihovog delovanja. Ni jedna od njih nije isključivo nadeležna i posvećena pitanju energetske bezbednosti, već je to pitanje sastavni deo njihove agende. Otežavajući faktor ostvarivanju saradnje između međuvladinih organizacija je nepostojanje utvrđene hijerarhije između različitih nadležnih organizacija. Potrebno je napomenuti da se Svetska trgovinska organizacija ne bavi pitanjem energetske bezbednosti, što je donekle iznenađujuće usled neospornog uticaja energetske bezbednosti na pitanja iz nadležnosti Svetske trgovinske organizacije.

Konkurencija i različitosti između ovih organizacija dodatno otežavaju uspostavljanje njihove međusobne saradnje. Međutim, u trenutku kada su svi aspekti ener-

⁵⁰ http://www.nato.int/cps/iw/natohq/topics_49911.htm, 15. april 2015.

getske bezbednosti (i fizički i ekonomski, kao i aspekt zaštite životne sredine) međusobno ispreplteni, kao značajne i bitne mogu opstati samo one organizacije koje će uspostaviti i održavati saradnju sa drugim organizacijama. Tako definisan cilj može se postići jedino ukoliko iznađu zajedničke, interdisciplinarne puteve da zajedno podignu energetske bezbednost na viši nivo kroz saradnju i politički dijalog. OEBS, iako bez pretenzija da postane osnovna međuvladina organizacija koja će se baviti pitanjem energetske bezbednosti, poseduje izvesne kapacitete koji ga kvalifikuju kao odličan prostor za politički dijalog između država uvoznica, država izvoznica i tranzitnih država, koje su sve članice OEBS. Ovakva raznolikost članstvo dodatno kvalifikuje OEBS kao forum za donošenje političkih odluka o aktivnostima u vezi sa energetskom bezbednošću. Na OEBS ostaje da definiše koji su to segmentni energetske bezbednosti u kojima može dati najveći doprinos. Analiza aktivnosti ostalih međunarodnih organizacija koje se, takođe, bave energetskom bezbednošću, a sve sa ciljem izbegavanja dupliranja posla, ukazuje da postoje dve oblasti u kojima bi OEBS doprinese očuvanju energetske bezbednosti. Jedna oblast jeste zaštita kritičnih energetskih infrastruktura, što je i sam Ministarski savet OEBS već prepoznao i doneo Odluku o ovom pitanju. Drugi veoma važan segment regulisanja energetske bezbednosti na međunarodnom i nacionalnom nivou predstavlja i donošenje pravne regulative u vezi sa energetskim tržištem i energetskom bezbednošću, što zahteva ozbiljnu diskusiju naročito o bezbednosti snabdevanja i faze tranzita. Dijalozi na nivou političkih organizacija treba da posluže kao osnov za stvaranje i definisanje osnovnih pravnih pravila i ideja koje će se potom samostalno dalje razvijati u pojedinačnim državama. Očekivanje da će međunarodni dijalog izroditi zakone koji će važiti u svim zemljama jednostavno je preambiciozno usled velikog broja izazova sa kojima bi se susrelo na tom putu. Osim toga, činjenica da je Rusija povukla svoju ratifikaciju Energetske povelje dodatno stavlja pod znak pitanja mogućnost stvaranja jedinstvenog pravnog okvira. Svaka zemlja treba da razvija sopstvena pravila koja će biti u duhu nekih osnovnih ideja, pri čemu bi se uvek trebalo ugledati na primere dobre prakse u razvijenim i ostalim zemljama.

Kroz aktivnosti OEBS može se utvrditi politička volja i pružiti šansa iznalaženju koncenzusa o neophodnim promenama u oblasti energetske bezbednosti. OEBS već poseduje neke od mehanizama za sprečavanje sukoba i njihovo rešavanje (npr. pravo 13 država da zahtevaju sazivanje hitnog sastanka da bi se raspravilo postojeće ili potencijalno ugrožavanje principa iz Helsinškog akta ili pravo OEBS da uputi članice koje su u sukobu da reše sporno međusobno pitanje na osnovu prethodno utvrđenih pravila). Većina mehanizama za rešavanje sporova nisu postojali u trenutku kada je OEBS nastajao, već su se vremenom razvijali, kao odgovor na tekuće, prak-

tične probleme u vezi sa bezbednošću. Time se samo potvrđuje još jedna prednost OEBS u odnosu na ostale međunarodne organizacije, a to je fleksibilnost i sposobnost prilagođavanja okolnostima u međunarodnom okruženju.

Činjenica da je OEBS istovremeno i mesto političkog dijaloga preko 50 država iz Evrope, Amerike i Azije, regionalna organizacija sa bezbednosnim mandatom i organizacija sa mandatom za rešavanje sporova, može značajno doprineti iznalaženju potrebnih rešenja.

Mirjana Glintić⁵¹

Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade

THE OSCE AS A FORUM FOR A POLITICAL DIALOGUE ON ENERGY SECURITY

Summary: In 2012 the OSCE Ministerial Council adopted the Decision on the Helsinki +40 Process so that the Country Members could show their devotion to the problem of security. As one of the necessary means for achieving security they chose strengthening of co-operation between the Organization for Security and Co-operation in Europe and other international organizations. The complexity of energy security is certainly one of the subjects that demands organized coordinated cooperation at the international level. Considering this, author examines if the Organization for Security and Co-operation in Europe represents a suitable platform for a political dialogue on this matter.

The paper has four main parts. The first part reconsiders which international organizations already have energy security in their focus; the second one is dedicated to the Organization for Security and Co-operation in Europe itself and its co-operation with some international organizations; North Atlantic Treaty Organization relation to this subject is the theme of the third part, while the fourth one examines possibilities for developing co-operation between North Atlantic Treaty Organization and Organization for Security and Cooperation in Europe concerning energy security since both of these are engaged in a so-called traditional, physical aspect of energy security.

Keywords: OSCE, energy security, international co-operation, NATO, critical infrastructure.

⁵¹ Mirjana Glintić, mirjanaglintic@yahoo.com.