

NATO i Zapadni Balkan: 2020.

Mladen Nakić

Savez je kroz šezdeset i jednu godinu postojanja prošao različite faze razvoja međunarodnih odnosa – od hladnog rata do pokušaja stvaranja globalnog partnerstva. Posebno je bilo izazovno razdoblje koje je obilježila poljska Solidarnost i rušenje Berlinskog zida 1989. kao početak pada komunizma u istočnoj Europi što je prethodilo raspadu SSSR-a i Varšavskog pakta, a što je Putin nazvao „najvećom geopolitičkom katastrofom stoljeća“.

Upravo je nestanak ideološkog i vojnog suparnika s političke scene početkom 1990-tih godina prošlog stoljeća poslužio kritičarima Saveza za jačanje negativnog stava koji je dovodio u pitanje daljnje postojanje Saveza i svrsishodnost njegove buduće misije.¹

Iako danas Savez u svom članstvu okuplja i većinu najrazvijenijih i najbogatijih demokratskih država svijeta, kontinuirano se suočava s novim izazovima, kako onim u međunarodnim odnosima tako i s vlastitim promišljanjima kako na njih adekvatno odgovoriti.

Rat na prostoru bivše Jugoslavije – početak redefiniranja nove misije NATO-a

Gotovo cijelo jedno desetljeće (1990-1999) trajale su rasprave unutar i izvan Saveza o njegovoj budućnosti. Do 1995. godine kritičari Saveza su dovodili u pitanje samu svrhu daljnjeg opstanka NATO-a, a od sredine 1990-tih rasprava se više odnosila na buduću misiju Saveza. Ratna tragedija na prostoru bivše Jugoslavije, etnička čišćenja i genocid pokazala su kako Europa pedeset godina od završetka 2. svjetskog rata nije bila spremna i/ili voljna sama preventivno spriječiti rat na vlastitom teritoriju.

Vojna intervencija Saveza u BIH 1994 označila je početak nove misije NATO-a. Bilo je jasno da rat na prostoru bivše Jugoslavije ne predstavlja direktnu sigurnosnu prijetnju bilo kojoj članici Saveza. Postalo je očigledno kako samo obrambena zadaća Saveza nije dovoljna u promijenjenim odnosima koji su uspostavljeni u međunarodnoj zajednici. Bacevich prepoznaje činjenicu da je Clinton pretvorio NATO od defanzivne organizacije u nešto što ponajprije mora politički i vojno djelovati prema vani.² Kolektivna obrana ostala je *brand* Saveza, međutim definicija kolektivne obrane podrazumijevala je više pasivni instrument

¹ Teorija ravnoteže snaga polazi od činjenice da savezi prestaju jačati kada njihova svrha postaje zadovoljena. Waltz kao realist smatra da NATO ide polako svome kraju iako to nije pitanje dana, ali za nekoliko godina bi se to pitanje moglo aktualizirati. Kao razloge navodi činjenicu da je Europa prihvatila američku hegemoniju te time preventivno spriječila povratak ravnoteže snaga. Isto tako, realisti su smatrali da unipolarnost ne može biti dugovječna, jer dominantna država preuzima sve više obaveza i odgovornosti te s vremenom i slabi. S tom tvrdnjom se treba složiti budući da unipolarni poredak dugoročno ne može biti stabilan zato što se ostale države osjećaju nesigurnima. John. Ikenberry, *America Unrivaled*, Cornell University Press, 2002., str. 11,12.

² Bacevich Andrew, *American Empire: the Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Harvard University Press, Cambridge, 2002., str.75.

kolektivne zaštite, a ne konkretno sredstvo za jačanje kolektivne sigurnosti na europskom kontinentu, ali i šire. Zapravo se radilo o ugrožavanju osnovnih transatlantskih vrijednosti država članica i njihovih zajedničkih demokratskih tradicija. Zajedničke vrijednosti iz kojih su definirani i načelni zajednički interesi u osnovi su jedina preostala nit koja povezuje države članice Saveza nakon onih ideoloških i vojnih koji su nestali s padom komunizma, raspadom SSSR-a i Varšavskog pakta. Kao i u slučaju NATO-ove intervencije u BIH tako se i u intervenciji na Kosovu 1999. godine, primarno radilo o zaštiti demokratskih vrijednosti (individualnih i kolektivnih), a manje o sigurnosnoj ugrozi samih članica Saveza. Zapravo, tu počinje konkretna post-hladnoratovska transformacija Saveza u pravcu zaštite zajedničkih vrijednosti, najprije u Europi, a kasnije i izvan transatlantskog prostora.

Washingtona - Lisabon - Washington

Jedna od smjernica Washingtonskog strateškog koncepta iz 1999. godine bila je jačanje raspoloživih kapaciteta Saveza za nove misije kao odgovora na nove prijetnje zajedničkim interesima i vrijednostima. Pri tome su se imali u vidu regionalni sukobi poput BIH i Kosova. Transnacionalna prijetnja terorizmom samo je spomenuta u kontekstu prijetnji oružjem za masovno uništenje. Međutim, terorističkim napadom na Sjedinjene Države 11.9. 2001., međunarodni terorizam postaje ključno polazište u svim kasnijim smjernicama i djelovanjima Saveza, ali i predmet određenih neslaganja u fazi zajedničkog donošenja odluka. Napad terorista pomoću otetih putničkih zrakoplova na vojne i civilne ciljeve u SAD-u, otvorio je rasprave oko sustava kolektivne obrane unutar Saveza i njegovog mehanizma brzog odgovora. Opravdano je po prvi puta u povijesti Saveza aktiviran članak 5. Ugovora bez obzira što se nije radilo o klasičnom napadu konvencionalnim snagama na jednu od članica. Međutim, otvorile su se i rasprave o načinu i uvjetima pod kojima se može ili treba pozvati na članak 5. radi kolektivne obrane.

Novi strateški koncept koji je usvojen u Lisabonu reafirmirao je važnost i nepromjenjivost članka 5. kao nositelja kolektivne obrane. Imajući u vidu nekonvencionalne prijetnje ne samo prema državama članicama Saveza već i širem Euroatlantskom sigurnosnom okruženju, članak 5. i kolektivna obrana bi se trebala shvaćati u smislu zaštite kolektivne sigurnosti posebno u odnosu na terorističke prijetnje, moguću upotrebu oružja za masovno uništenje te kemijsko i biološko ratovanje. Korištenje članka 5. izvan teritorija država članica Saveza u smislu šire (preventivne) kolektivne sigurnosti, posebno treba učiniti proceduralno jasnijim u

fazi donošenja odluke i konkretnog postupanja kako bi se izbjegla situacija koja je prethodila napadu na Irak 2003. godine.

Pri tome, dva osnovna cilja imaju posebnu važnost – a) sigurnost u Europi i Sjevernoj Americi – što bi trebala biti poveznica sa „starim“ ili tradicionalnim NATO-om pod člankom 5. i b) sigurnost za Europu i Sjevernu Ameriku, ali i za zemlje sa zapadnim vrijednostima koje nisu članice Saveza. To je „novi“ NATO koji promovira zajedničke vrijednosti i pri čemu se posebno naglašava važnost članka 4. odnosno potreba za konzultacijama tj. usuglašavanjem stavova unutar Saveza, a nerijetko i s vanjskim partnerima. Za oboje je važna činjenica kako je atlantska ideja temelj suradnje SAD-a i Europe.³

Savez bi narednih godina dodatno trebao pokazati kako je nešto više od klasične obrambene organizacije. Zaštita zapadnih vrijednosti poput slobode, jednakosti, zajedničkog demokratskog nasljeđa, vladavine zakona i sl., predstavljati će polazište za izgradnju globalnog partnerstva.

Stoljeće globalnih partnerstva

EU i NATO stvaraju novo strateško partnerstvo koje neće biti samo u okvirima transatlantskog prostora. Ako se riječ partnerstvo shvati u širem smislu osiguranja efikasnog sustava upravljanja krizama onda je glavno pitanje – kako najbolje odgovoriti na te krize? Zato svrha, ali i cilj buduće misije NATO-a nije samo njegova transatlantska povezanost već prvenstveno volja i riješenost demokratskih zemalja da štite zajedničku sigurnost i demokratsko nasljeđe.

Partnerstvo ima višedimenzionalan karakter i ne bi ga trebalo svesti samo na institucionalnu razinu suradnje koje ostale države imaju sa Savezom. Ako se uzme u obzir pojednostavljeno institucionalno povezivanje može se dobiti pogrešna slika prioriteta pa čak i važnosti partnerskih veza. Tako bi na prvom mjestu moglo biti partnerstvo sa zemljama kao budućim članicama Saveza u sklopu Partnerstva za mir kao pripreme za članstvo. U drugi krug partnerskih zemalja mogle bi ići zemlje članice PFP koje nemaju aspiracije za članstvom, ali

³ Važnost Atlantske zajednice SAD-a i Europe Brzezinski pokazuje još vidljivijom u nekim pokazateljima. 13% svjetske populacije živi u zemljama NATO-a i/ili Europe, ali oni zajedno čine 63% svjetskog BDP i proizvode 27 trilijuna USD vrijednosti roba u 2005. i 77% ukupne svjetske vojne potrošnje. Zbigniew Brzezinski, *Second Chance, Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Basic Book, New York, 2007., str. 188.

sudjeluju u projektu zbog vlastitih interesa. Zatim tu je partnerstvo koje Savez želi učvrstiti sa ostalim organizacijama kolektivne sigurnosti poput UN-a i OESS-a. Naposljetku, Savez gradi i sigurnosno partnerstvo sa zemljama izvan transatlantske regije poput Australije, N. Zelanda, Japana i Južne Koreje ili pak u prostoru Mediterana. Svako od navedenih oblika partnerstva ima svoju težinu i teško ih je navesti prema važnosti. Sadašnji oblik partnerstva sa zemljama iz Azije i Oceanije vjerojatno je važniji i konkretniji sa stanovišta borbe protiv terorizma i ostalih sigurnosnih izazova (npr. u Afganistanu) od suradnje s aspiranticama za članstvo u okviru PfP (BIH, Crna Gora i Makedonija). Međutim, pojam partnerstva treba promatrati u kontekstu balansiranja regionalnog pristupa raznim sigurnosnim izazovima. Dok su ti izazovi bili naglašeni u prostoru JIE i Balkanskog poluotoka, važnost je bila na širenju Saveza prema žarištima potencijalnih kriza u Europi (BIH, Kosovo). Trenutno su ti izazovi usredotočeni na prostor Azije (Afganistan, Irak) pa se i partnerski angažman zemalja poput Australije i N. Zelanda posebno cijene.

Neka posebno važna partnerstva koje Savez želi razvijati vezana su za Rusiju, ali i odnose s Kinom. Regionalna partnerstva Saveza poput suradnje sa zemljama ASEAN-a koji neki vole nazivati „Azijskim NATO-om“, daju dodatnu važnost odnosima na relaciji NATO-Rusija-Kina.

Stvaranje sigurnosne zajednice kako ju je nazvao Karl Deutsch prije šezdesetak godina, nije utopijski cilj, ali vremenski završetak te misije nije lako predvidljiv. Stvaranje globalnog partnerstva koje će naglasiti i novi NATO-ov strateški koncept samo je jedna važna dionica na tom putu. Stoga i pravni okvir za upotrebu snaga izvan teritorija članica („*out of area operations*“) te NATO-ov globalni angažman mora biti kompatibilan s nastavkom izgradnje funkcionalnog odnosa Saveza s UN-om, OESS-om i drugim organizacijama kolektivne sigurnosti čije se aktivnosti temelje na međunarodnom pravu. U narednih deset godina Savez bi u suradnji s ostalim međunarodnim ključnim subjektima, trebao dati jasan odgovor na sve češće pitanje – treba li NATO postati globalni sigurnosni savez? Takvu ambiciju nije izrazila niti jedna članica Saveza imajući u vidu realnosti međunarodnih odnosa. Isto bi se moglo odnositi i na rješenje da se za globalne izazove i probleme prakticira stvaranje različitih oblika *ad hoc* „koalicija dobre volje“. Rješenje je u svakom slučaju poželjno tražiti u koordiniranju aktivnosti Saveza s UN-om i ostalim relevantnim organizacijama kolektivne sigurnosti na temeljima međunarodnog prava. Pri tome se članak 51. Povelje UN-a ne bi trebao koristiti kao opravdanje za preventivne napade.

Agenda 2020

Prema Artu, NATO je uspio u nakani da postane respektabilna sigurnosna organizacija s ciljem angažmana u regionalnim misijama nametanja mira i stabilnosti.⁴ Prostor bivše Jugoslavije poslužio je kao poligon za redefiniranje buduće misije Saveza sredinom 90-tih godina prošlog stoljeća. To je prostor gdje je ujedno prvi puta iskušana legitimnost savezničkog angažmana izvan teritorija država članica. Ujedno to je bio prostor gdje je NATO prvi puta vojno djelovao od svog osnivanja, jer tijekom Hladnog rata nikada nije došlo do upotrebe vojnih sredstava u borbenim djelovanjima suprotstavljenih strana uslijed postignute strateške ravnoteže dva bloka.

Iako je situacija u regiji stabilna i ne prijete otvoreni sukobi, dugoročna regionalna sigurnost tek treba biti definirana. Ključan i ohrabrujući čimbenik na tom putu predstavljaju euroatlantski integracijski procesi.

Odličan je primjer suradnja Hrvatske, Albanije i Makedonije u okviru Američko-Jadranske povelje kojima su se pridružile BIH, CG dok je Srbija u statusu neformalnog promatrača.

BIH je jedan od ključeva regionalne sigurnosti i najsloženije pitanje na koje tek treba dati odgovor. Kao zemlja koja želi postati članica NATO-a, BIH se suočava s vrlo ozbiljnim problemima. Unatoč uvjetovano dobivenom Akcijskom planu za članstvo (MAP), BIH nije uspjela regulirati pitanje vlasništva državnom imovinom odnosno 69 vojnih nekretnina nije upisano u vlasništvo središnje vlasti, jer je proces blokiran od strane Republike Srpske čime je na godinu dana zamrznut početak Akcijskog plana za članstvo (MAP).

Makedonija je zadovoljila sve kriterije za članstvo u Savezu prije sastanka na vrhu u Bukureštu 2008. godine, ali nije pozvana u članstvo na sastanku na vrhu u Strasbourgu-Kehlu uslijed problema s imenom koje osporava Grčka. Grčki veto na makedonsko članstvo u Savezu nema jasnu perspektivu rješavanja čime to postaje važno makedonsko unutarnje političko pitanje.

⁴ Angažman u BIH pokazuje transformaciju NATO-a koji uz svoju političku dimenziju, u prvi plan stavlja sigurnosnu, a tek tada obrambenu što pokazuje i bit njegove promijenjene misije. Anton Grizold, *A Reconceptualization of NATO's Transformation: the Next Round*, Šipan Yearbook 2006, Politička kultura, 2006., str. 40.

Crna Gora je dobila MAP krajem 2009. godine, ali se suočava s problemom nedovoljne potpore javnosti unatoč provođenja komunikacijske strategije. Dodatan problem je podijeljenost relevantnih političkih stranaka oko definiranja strateškog nacionalnog interesa odnosno ne postoji politički konsenzus po tom pitanju. Sa statusom kandidata za članstvo u EU, Crna Gora otvara jasne perspektive nastavka euroatlantskih integracija.

Srbija je u Skupštini proglasila „vojnu neutralnost“, članica je Partnerstva za mir i nedavno je otvorila ured u sjedištu NATO-a. Iako nitko od političara (osim Liberalno demokratske partije) ne govori glasno o budućem članstvu Srbije u NATO-u, tema se sve više nameće u društvu. Trenutno oko 25% građana podupiru članstvo Srbije u Savezu, a veliki dio javnosti još uvijek je opterećen negativnim emocijama prema NATO-u. S obzirom na iskustva iz 1999. godine to je odličan rezultat. Treba podsjetiti da je tek nešto malo veća potpora bila u Hrvatskoj na početku sustavnog informiranja građana o prednostima hrvatskog članstva u NATO-u. Tako da uz primjerenu komunikacijsku strategiju realno se može očekivati da građani Srbije počnu svoju budućnost promatraju kroz vlastite interese - sigurnosne, gospodarske političke, a manje kroz emocije.

Što zemlje regije mogu očekivati nakon Lisabona? Iako politika „otvorenih vrata“ nije visoko pozicionirana na dnevnom redu Saveza i u nacrtu novog strateškog koncepta, ona se uvijek naglašava kao kontinuitet. Članak 10. Ugovora ostaje aktualan u omogućavanju daljnjeg širenja Saveza. S druge strane, nameće se objektivno pitanje granica širenja Saveza. Iako je to posebno osjetljivo pitanje za prostor Azije odnosno bivšeg SSSR-a, regija jugoistočne Europe ima svoje osjetljive geostrateške elemente u odnosu na širenje Saveza. Unatoč ruskom negativnom stavu prema crnogorskom približavanju članstvu u NATO-u i pokušaja zadržavanja najmanje neutralnog statusa Srbije, stvari u regiji polako, ali sigurno kreću u pravcu integriranja cijelog prostora u transatlantski sigurnosni sustav. Cijela regija bi mogla do 2020. godine biti sigurnosno definirana kroz članstva regionalnih zemalja u NATO-u i većine u EU-u. U tom kontekstu, širenje NATO-a u regiji znači nastavak političko-sigurnosnog projekta stabilizacije Europe.

Modernizacija NATO-a i regije

NATO će ostati glavni jamac euroatlantske sigurnosti. Novo desetljeće neće biti pošteđeno već poznatih prijetnji poput terorističkih napada, korištenja subverzivnih sredstava za masovna uništenja, nuklearne proliferacije i sl.

NATO ne bi trebao imati ambiciju postati svjetski sudac i izvršitelj vlastitih presuda. Međutim, različiti su aspekti sigurnosnih prijetnji koje ugrožavaju države članice Saveza i njene stanovnike. Pozornost bi se trebala usmjeriti s kolektivne sigurnosti pod kojom se primarno misli na sigurnost institucija na individualnu sigurnost samih građana odnosno stanovništva.

U tim nastojanjima ostaje i nadalje veliki prostor za preventivno djelovanje koje je nerijetko nedovoljno zastupljeno u sagledavanju svih uzroka navedenih prijetnji. Intervencija bi uvijek trebala ostati (zadnje) sredstvo ukoliko preventivne mjere ne poluče željeni rezultat. Preventivna mjera može biti i proturaketna obrana ako se shvaća u kontekstu daljnjeg smanjenja nuklearnih kapaciteta.

Važan će biti i kontinuitet načela konsenzusa u donošenju odluka kao jamstva manje utjecajnih članica da se čuje i njihov glas.

Nastavak razvijanja partnerskih veza s Rusijom i poželjno otpočinjanje institucionalnih odnosa s Kinom predstavljaju izazov za NATO, ali i za navedene zemlje. Problem u rješavanju situacije u Afganistanu predstavlja zajedničko polazište za jačanje partnerskog angažmana s obzirom da tu sve strane imaju naglašene gospodarske i sigurnosne interese.

Širenje članstva Saveza biti će aktualno i u narednih deset godina. Vjerojatnije je da će ono biti realnije na jugoistoku Europe (Crna Gora, Makedonija, Kosovo, BIH i Srbija) nego li ispred „dvorišta“ Rusije (Ukrajina, Gruzija).

Ranije politike velikih sila nisu bile najsretnije za narode naše regije. Bush I. nije želio uvući Sjedinjene Države u rat vezan za raspad bivše Jugoslavije. Isto se dogodilo i kasnije u svezi BIH i Kosova želeći to prepustiti Europi iako je znao da ona to nije spremna niti sposobna.⁵

⁵ Za razliku od Busha I. koji se nije bio spreman angažirati u pravcu stabiliziranja regije pa tako i BIH, Clinton je tu vidio važan američki vanjskopolitički interes što je rezultiralo Daytonskim mirovnim sporazumima. Radovan Vukadinović, *US Policy in the South East Europe*, Paper Prepared for ISA Conference, Washington, Feb. 1999.

Clinton, s druge strane, ipak Balkan prepoznaje ne samo kao vrlo važan regionalni interes za SAD već i za sigurnost šire regije (Makedonija, Grčka, Turska, Albanija).⁶

Nakon dvadeset godina obilježenih ratovima i tragedijama, prostor Balkanskog poluotoka je na dobrom putu institucionalnog „vraćanja“ u Europu. Jugoistočna Europa u narednih pet do deset godina mora dobiti jasnu sliku političke i sigurnosne europske pripadnosti. To podrazumijeva rješavanje nekoliko otvorenih regionalnih izazova. BiH mora osigurati vlastitu funkcionalnost na ravnopravnim osnovama kako građana tako i konstitutivnih naroda. U suprotnom, države NATO-a očekuje ozbiljan posao.

Makedonija i Grčka moraju konačno riješiti problem oko imena, jer je svima u interesu nastavak odnosno završetak makedonskih euro integracijskih procesa.

Priština kroz predstojeće razgovore s Beogradom treba završiti proces međunarodnog priznanja vlastite nezavisnosti i krenuti u ozbiljne reformske izazove koji tek predstoje.

Srbija napokon mora izručiti Mladića i Hadžića, regulirati odnose s Kosovom i nastaviti s reformama ako želi dobiti status kandidata za članstvo u EU do kraja 2011. godine.

Zaključak

Savezu je trebala nova strategija za novo vrijeme. To svakako ne bi trebao biti samo komad papira već održiva strategija za narednih deset godina djelovanja Saveza kao važnog međunarodnog čimbenika. Koncept bi trebao kombinirati ranije odrednice o kolektivnoj obrani kao glavnoj svrsi Saveza, ali i naglasiti sve potrebne elemente za učinkovito i legitimno djelovanje u operacijama izvan teritorija država članica. Članak 4. bi trebao dobiti jaču važnost, jer su konzultacije direktno povezane sa postizanjem nužnog konsenzusa kao načela odlučivanja unutar Saveza.

Svijet se drastično promijenio od kraja Hladnog rata te se s tom činjenicom mijenjao i NATO, ali je njegova osnovna misija ostala nepromijenjena – od održavanja mira i stabilnosti do

⁶ Nuechterlein s pravom postavlja osjetljivo pitanje upotrebe američke vojne moći pa navodi i slučaj BiH gdje ne bi trebao biti vitalan američki interes. Donald E. Nuechterlein, *America Recommitted*, The University Press of Kentucky, 2001., str. 239. Međutim, slučaj s BiH jest bilo, uz ono humanitarno, i pitanje funkcioniranja svjetskog poretka kao i stabilnosti Europe što predstavlja deklarirani američki vitalan interes. To se može odnositi i na slučaj Kosova.

odgovora na nove sigurnosne prijetnje poput informatičkog kriminala, energetske sigurnosti i piratstva.

Države članice Saveza su svjesne da NATO ima ograničene kapacitete. Važno je postaviti prioritete, definirati glavne izazove i realno procijeniti raspoložive resurse. Pri tome je partnerstvo s ostalim međunarodnim subjektima od ključnog interesa kako za promicanje multilateralne suradnje tako i za kvalitetno podizanje razine međunarodne sigurnosti.

Literatura:

John. Ikenberry, *America Unrivaled*, Cornell University Press, 2002.

Bacevich Andrew, *American Empire: the Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Harvard University Press, Cambridge, 2002.

Zbigniew Brzezinski, *Second Chance, Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Basic Book, New York, 2007.

Anton Grizold, *A Reconceptualization of NATO's Transformation: the Next Round*, Šipan Yearbook 2006, Politička kultura, 2006.

Radovan Vukadinović, *US Policy in the South East Europe*, Paper Prepared for ISA Conference, Washington, Feb. 1999.

Donald E. Nuechterlein, *America Recommitted*, The University Press of Kentucky, 2001.