

MODERNIZIRANJE SAVEZA: JUGOISTOČNA EUROPA IZMEĐU LISABONA I WASHINGTONA

Mladen Nakić

*Centar za međunarodne
studije, Zagreb*

Pregledni rad

Primljeno: veljača 2011.

Sažetak Završetkom Hladnog rata otvorio se prostor za razvoj odnosa u međunarodnoj zajednici koji pogoduju stvaranju globalnog partnerstva. Iako članak 5. ostaje *brand* Saveza, nužno je moderniziranje odnosa na relaciji SAD – EU, kao i s ostalim važnim čimbenicima međunarodnih odnosa poput UN-a, OEES-a, Rusije, ali i Kine. Kako su se mijenjali međunarodni odnosi, tako je i Sjevernoatlantski savez tijekom desetljeća svog postojanja prošao različite faze razvoja – od Hladnog rata do pokušaja stvaranja globalnog partnerstva. Djelujući globalno, nameće se potreba za jasnijim definiranjem legitimnosti operacija izvan prostora država članica sukladno međunarodnom pravu. U tom smislu članci 4. i 7. Ugovora dobivaju posebno značenje. Zapravo, imajući u vidu jedinu preostalu misiju tzv. tradicionalnog Saveza u Europi, Lisabonski samit predstavlja velik korak u pravcu završetka NATO-ove vlastite posthladnoratovske tranzicije, ali i doprinos daljnjem procesu izgradnje mira i povjerenja u Jugoistočnoj Europi.

Ključne riječi NATO, sigurnosni izazovi, jugoistok Europe, globalna partnerstva, regionalna stabilnost, politika proširenja, savezništva, eurointegracijski procesi

Razumijevanje pojma savezništvo nije dovoljno samo u smislu svrstavanja ili nesvrstavanja, kako je to shvaćao George Liska. To bi značilo da savezi imaju smisla samo onda kada je sigurnost ugrožena te da tada sukobi postaju glavna odrednica i motiv “svrstavanja” odnosno traženja adekvatnih saveza radi zaštite. To opet ne znači da je prevladano stanje u kojem države svoju sigurnost tradicionalno nastoje štiti si-

gurnosnim mehanizmima, poput raznih obrambeno-sigurnosnih saveza ili mehanizmima suradnje, poput razvoja međunarodnih uzanci i regula koje bi trebale osigurati tu suradnju. Keohane definira režime kao sporazume koji pravno nisu na snazi, ali su međusobno korisni, a niska cijena transakcija i poticaja za kršenje pravila čini ih korisnim za sve strane. Zajednički interesi vodećih kapitalističkih država omogućuju održavanje su-

radnje. Robert Osgood prepoznao je četiri funkcije savezništva – a) postojanje i rast snage vanjskih čimbenika, b) unutarnja sigurnost, c) ograničenje samih saveznika i d) međunarodni poredak (Axelrod, 1984; Keohane, 1984; Oye, ur., 1986). Transatlantsko povezivanje daje novu dimenziju savezništvu koje traje duže od šezdeset godina, ali koje i danas stoji pred određenim izazovima. Analitičari Saveza i ukupnih euroatlantskih odnosa, koji su još od osnivanja NATO-a determinirani izraženom američkom liderskom ulogom, ukazuju na vrlo velik jaz između partnera.¹ Još je jedan razlog za jačanje kritičkog stava prema Savezu nestanak ideološkog i vojnog suparnika s političke scene početkom 90-ih godina prošlog stoljeća koji je dovodio u pitanje daljnje postojanje Saveza i svrsishodnost njegove buduće misije.²

Iako danas Savez u svom članstvu okuplja i većinu najrazvijenijih i najbo-

gatijih demokratskih država svijeta, kontinuirano se suočava s novim izazovima u međunarodnim odnosima te s promišljanjima kako na te izazove adekvatno odgovoriti.

Kraj Jugoslavije i početak novog NATO-a

Bi li NATO imao isti put opstanka i reorganizacije da nije bilo raspada Jugoslavije? Odgovor na to hipotetičko pitanje najvjerojatnije ne bi bio istoznačan. S obzirom na to da se raspad bivše države ne može promatrati izvan konteksta ukupnih političkih previranja na europskom kontinentu krajem 80-ih i početkom 90-ih godina prošlog stoljeća, može se reći da su kreatori politike i interesa Saveza bili isti oni koji su svjedočili i/ili doprinosili kraju jedne državne tvorevine. U razdoblju ratnog vihora koji je trajao gotovo desetak godina Savez je prepoznao ne samo svoju novu zadaću već i dugoročnu misiju nastavka djelovanja u promijenjenim okolnostima. Zapravo, na ruševinama Jugoslavije ponovno su se rađali nacionalni identiteti država s obnovljenim državnostima, ali istovremeno i konkretne ideje kako NATO učiniti drugačijim, modernijim i, što je najvažnije, kako mu dati *food for thought* za nastavak djelovanja i u novim međunarodnim okolnostima. U tom je svjetlu stvaranje mehanizma pomoću kojeg je bivše ideološke protivnike trebalo pomiriti na zajedničkim, demokratskim i europskim vrijednostima bilo logičan korak.

Projekt Partnerstvo za mir bio je samo prvi korak u pravcu stvaranja jednog novog saveza odnosno njegova pretvaranja iz strogo obrambene hladnoratovske organizacije u organizaciju koja je politički i vojno mogla djelovati prema vani (Bacevich, 2002: 75).

¹ Misija NATO-a u Afganistanu izašla je iz okvira euroatlantskog prostora, što je rezultiralo dodatnim pitanjem nužnog načelnog dogovora o ciljevima budućeg djelovanja, svrhe angažiranja i načina korištenja postojećih kapaciteta (Grizold, 2006: 41).

² Teorija ravnoteže snaga polazi od činjenice da savezi prestaju jačati kada je njihova svrha zadovoljena. Waltz kao realist smatra da NATO polako ide svome kraju. To nije pitanje dana, ali za nekoliko godina to bi se pitanje moglo aktualizirati. Kao razloge navodi činjenicu da je Europa prihvatila američku hegemoniju te time preventivno spriječila povratak ravnoteže snaga. Isto tako realisti smatraju da unipolarnost ne može biti dugovječna jer dominantna država preuzima sve više obaveza i odgovornosti te s vremenom slabi. S tom se tvrdnjom treba složiti jer unipolarni poredak dugoročno ne može biti stabilan zato što se ostale države osjećaju nesigurnima (Ikenberry, 2002: 11, 12).

Prostor bivše Jugoslavije poslužio je kao tranzicijski instrument u kreiranju “novog” NATO-a. Već je tada bilo očigledno kako svi ratovi na ovom prostoru nisu ozbiljnije prijetili sigurnosti zemalja koje su bile u Savezu. Na prijetnje eventualnog prelijevanja krize na širu regiju, prema Grčkoj, Albaniji i Makedoniji, moglo se djelovati preventivno, što je i učinjeno slanjem manjeg broja američkih vojnika u Makedoniju. Međutim ono važnije što je trebalo učiniti bila je realizacija odluke da NATO redefiniira svoju misiju iz klasične obrambene u sigurnosnu s globalnim utjecajem. Postalo je očigledno kako samo obrambena zadaća Saveza nije dovoljna u promijenjenim odnosima uspostavljenim u međunarodnoj zajednici. Svega toga bile su svjesne i europske članice Saveza, ali bile su previše zaokupljene promišljanjem vlastitih nacionalnih interesa u regiji, te nisu sagledale širu geopolitičku sliku. Ključno je bilo određenje o tome da su ugrožena zajednička demokratska dostignuća i civilizacijske vrijednosti država transatlantskog saveza.

Od tradicionalnog prema modernom

Postavlja se pitanje postoje li geografska ograničenja Saveza i kakva su ta ograničenja. Vjerojatno je manje moguće konsenzus država članica oko širenja članstva izvan šireg europskog prostora. Zasada se to pragmatično riješilo globalnim partnerstvima, što svima više odgovara jer samo članstvo podrazumijeva određene kriterije koje neke zemlje ne bi mogle lako zadovoljiti čak i da političke okolnosti postanu prihvatljivije (Gruzija, Ukrajina).

NATO se uspio transformirati iz isključivo obrambene u globalnu sigurnosnu organizaciju. Iako se NATO u vlastitim dokumentima još uvijek smatra

regionalnom organizacijom, tu regionalnu pripadnost treba uzeti vrlo fleksibilno. Jedini element regionalne pripadnosti mogla bi biti euroatlantska paralela, dok sve ostalo upućuje na to da se radi o organizaciji koja uz potporu funkcionalnih partnerstva djeluje i na globalnoj razini.

Regionalni aspekt angažmana Saveza u Europi ima uporište još samo u području gdje se i afirmirala nova misija NATO-a, odnosno na Balkanu.

Ispravno bi bilo shvaćanje Saveza u regionalnom smislu kroz razvijanje njegovih regionalnih politika, pa bi se moglo govoriti o balkanskoj, mediteranskoj, azijskoj i ruskoj politici Saveza. Zanimljiva bi bila i politika Saveza prema pitanju Arktika ili prema definiranju budućeg partnerstva s Kinom. Politika Saveza prema EU-u također nije imuna na neka pitanja, poput primjerice dijeljenja vojnih troškova ili uzajamnog povjerenja zbog još uvijek izraženih nacionalnih interesa pojedinih zemalja članica EU-a/NATO-a (Irak) (Art, 2003: 106).

Lisabonski koncept kao strateški dokument nije donio neke neočekivane novine i najvećim je dijelom bio predvidljiv. Članak 5. ostao je glavni stup oko kojeg su okupljene države članice, bez obzira na to što je mala vjerojatnost da bi moglo doći do konvencionalne ugroze euroatlantskog prostora. Članak 5. više je osiguravajući element, posebno manjim članicama, te uvjerljiv instrument odvratanja u slučaju narušavanja odnosa u međunarodnom poretku ili bilo kakve potencijalne sigurnosne prijetnje.

Modernije shvaćanje Saveza temelji se na članku 4. koji posebno ističe potrebu međusobnog konzultiranja država članica o zajedničkim aktivnostima. Konzultacije su ključan element u procesu donošenja odluka. Kako se za od-

luke traži jednoglasje, tako i od kvalitete prethodnih konzultacija direktno zavisiti i zajednička odluka. U tom je kontekstu posebno osjetljivo donošenje odluka o vojnom angažmanu, što se u nedavnoj prošlosti pokazalo područjem na kojem se mora dodatno utvrditi postupak usvajanja zajedničke odluke.

U budućem djelovanju Saveza dva aspekta imaju posebnu važnost. Na neki način radi se o kombinaciji dvaju shvaćanja Saveza.

- A. Tradicionalno poimanje mjesta i uloge Saveza kao klasične obrambene organizacije koja se bazira na članku 5. Takav pristup polazi od pretpostavke kako NATO-ova primarna funkcija treba ostati povezana s prostorom država članica. Glavna zadaća ostaje zaštita i sigurnost na prostoru Europe i Sjeverne Amerike.
- B. Moderno poimanje podrazumijeva Savez koji će aktivnije shvaćati obrambenu funkciju. Obrana i sigurnost osiguravaju se izvan Europe i Sjeverne Amerike, i to svugdje gdje postoji direktna ili indirektna sigurnosna prijetnja Europi i Sjevernoj Americi, ali i njihovim političkim i gospodarskim interesima.³

Iz prvih rečenica Lisabonskog strateškog koncepta vrlo jasno proizlazi da će Savez i u budućnosti biti nešto više od klasične obrambene organizacije.

Na ovom Strateškom konceptu temeljit će se sljedeća faza u razvoju

³ Brzezinski iznosi podatke koji pokazuju koliko je važnost Atlantske zajednice SAD-a i Europe. Trinaest posto svjetske populacije živi u zemljama NATO-a i/ili Europe, ali zajedno čine 63% svjetskog BDP-a, godine 2005. proizveli su robe u vrijednosti 27 trilijuna američkih dolara i na njih otpada 77% ukupne svjetske vojne potrošnje (Brzezinski, 2007: 188).

NATO-a, koja će osigurati nastavak efikasnosti u mijenjanju svijeta, protiv novih prijetnji, s novim potencijalima i novim partnerima...⁴

U ranijim dokumentima naglasak je bio na mijenjanju unutar europskog prostora država članica, odnosno na borbi protiv komunizma. Svijet se napokon promijenio, ali sada su tu nove prijetnje na koje treba odgovoriti. Budući da one više ne dolaze iznutra, za mijenjanje svijeta nije dovoljan NATO, nego su potrebna globalna partnerstva.

Lisabon i era izgradnje globalnog partnerstva

Zaštita zapadnih vrijednosti poput slobode, jednakosti, zajedničkog demokratskog nasljeđa, vladavine zakona i sl. predstavlja polazište za izgradnju globalnog partnerstva. Logično je što se ta partnerstva razvijaju u zemljama koje dijele iste vrijednosti i demokratske tekovine. Zapravo se može govoriti o "produženom transatlantskom savezništvu". Takva partnerstva uključuju N. Zeland, Australiju, Japan i Južnu Koreju. Međutim slična bi partnerstva trebala uključivati i Rusiju i Kinu, kako u zajedničkoj izgradnji sigurne budućnosti tako i u izgradnji uzajamnog povjerenja. Regionalna partnerstva širom planeta nezaobilazan su način multilateralnog prakticanja zajedničke odgovornosti. Zato iako NATO sebe smatra regionalnom organizacijom s globalnim angažmanom, vrlo je tanka linija koja pokazuje da on zapravo ima globalni sigurnosni utjecaj.

Globalni terorizam, organizirani kriminal i proliferacije raznih oblika kolek-

⁴ Tekst Lisabonskog strateškog koncepta, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>

tivnih ugroza prijetnja su miru, stabilnosti i sigurnosti svih zemalja bez obzira na njihovu regionalnu pripadnost i specifičnost državnog uređenja. Ako se partnerstvo u širem smislu shvaća kao osiguravanje 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 odlučnost demokratskih zemalja da zaštite zajedničku sigurnost i demokratsko nasljeđe.

U narednih deset godina Savez bi u suradnji s ostalim ključnim međunarodnim 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 realnost međunarodnih odnosa. Isto bi se moglo odnositi i na rješenje da se za globalne izazove i probleme prakticiraju različiti oblici *ad hoc* “koalicija dobre volje”. Rješenje u svakom slučaju treba tražiti u koordiniranju aktivnosti Saveza s UN-om i ostalim relevantnim organizacijama kolektivne sigurnosti na temelju međunarodnog prava. Pri tome se članak 51. Povelje UN-a ne bi trebao koristiti kao opravdanje za preventivne napade.

Odnos Saveza s UN-om ima posebnu važnost u promicanju globalnog partnerstva. UN ostaje krovna svjetska organizacija koja se mora reorganizirati da bi odgovorila na nove izazove. Strateški je interes UN-a kao središnje organizacije za zaštitu, ali i promicanje svjetskog mira i sigurnosti da razvija funkcionalan odnos s NATO-om, ali i obrnuto.

Trenutak odluke o angažmanu izvan teritorija država članica (“out of area operations”) bio je odlučujući korak u stvaranju sigurnosne zajednice kakvu je zamišljao Karl Deutsch prije šezdesetak

godina. Globalna su partnerstva pretpostavka stvaranja sigurnosne zajednice koja se neće temeljiti na ideološkim, kulturološkim i vjerskim premisama, već će biti zajednički nazivnik za sigurnu budućnost.

NATO i Jugoistočna Europa – gdje smo nakon dvadeset godina?

Prema Artu, NATO je uspio u nakanu da postane respektabilna sigurnosna organizacija angažirana u regionalnim misijama nametanja mira i stabilnosti.⁵ Sredinom 90-ih godina prošlog stoljeća bivša Jugoslavija poslužila je kao poligon za redefiniranje misije Saveza. To je bio prostor gdje je prvi put iskušana legitimnost angažmana Saveza izvan teritorija država članica, kao i prostor gdje je NATO prvi put od svog osnivanja vojno djelovao. Naime tijekom Hladnog rata NATO nikada nije vojno djelovao zbog postignute strateške ravnoteže između dvaju blokova.

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. Nekoliko je otvorenih pitanja koja već godinama traže adekvatan odgovor, a jedno je ključno za budući razvoj regije.

BiH je moguća, ali nezavršena misija. Petnaest godina nakon potpisivanja Daytonskih mirovnih sporazuma Bosna i Hercegovina i dalje je u političkoj i ustavnoj krizi s nikada prevladanim

⁵ Angažman u BiH pokazuje transformaciju NATO-a kojom se uz političku dimenziju u prvi plan stavlja sigurnosna, a tek potom obrambena zadaća, što pokazuje bit nove misije NATO-a (Grizold, 2006: 40).

etničkim podjelama i isključivostima. Glavni imperativ tijekom rata bio je teritorij. Čak i danas, kad se nastoji iznaći uravnoteženo političko rješenje između tri konstitutivna naroda, prevladava pitanje teritorija.

BiH je podijeljen na dva entiteta s visokim stupnjem samostalnosti u političkom odlučivanju. Federacija BiH zauzima 51% teritorija BiH koji je dalje podijeljen na 10 kantona/županija. Sadašnji odnos ne osigurava ravnopravnu i stabilnu koegzistenciju iz najmanje dva razloga. Prvo, sadašnja je politička i teritorijalna struktura direktna posljedica rata u BiH (1992-1995), i to nije održivo. Drugo, Federacija BiH ne osigurava jednakost Hrvatima kao konstitutivnom narodu. Hrvati su najčešće nadglasani od bošnjačke većine, a uz to Federaciju BiH dodatno destabiliziraju jake unitarističke tendencije bošnjačke političke elite u Sarajevu. To pak dodatno potiče zahtjeve Hrvata u BiH za stvaranjem trećeg entiteta u područjima gdje su Hrvati većina.

Status quo značio bi cementiranje sadašnjeg stanja i jačanje nestabilnosti na relaciji Banja Luka – Sarajevo, ali i između Hrvata i Bošnjaka unutar Federacije BiH. Daytonski politički sustav održavao bi se na životu uz periodične pokušaje pregovaranja, poput onih u Prudu ili Butmiru.

Istini za volju, predugo se međunarodna zajednica pretvarala da nameće striktno uvjete, a BiH se pretvarao da ih želi ispuniti. Rezultat je 82% nezadovoljnih građana koji smatraju da BiH ide u pogrešnom smjeru.⁶

Jedan je od katalizatora takvog stanja i činjenica da je EU imao podvojen stav,

tvrdeći da ustavne promjene nisu uvjet za daljnji napredak u euroatlantskim integracijama, ali da su “neophodne”, što je uzrokovalo dodatnu zbunjenost političara u BiH.

To je dobrim dijelom utjecalo na komotno ponašanje političara u Banjoj Luci. Srbi su zadržali cjelovit životni prostor, pa Republika Srpska (RS) nema poseban razlog graditi kvalitetne odnose sa središnjom vlasti u Sarajevu. To objašnjava otpore Srba prema procesu izgradnje funkcionalne države utemeljene na ustavnim promjenama.

S druge strane, asimetrični odnosi između Hrvata i Bošnjaka u Federaciji BiH destabilizirani su jakom bošnjačkom težnjom za izgradnjom unitarne države, što ohrabruje Hrvate u njihovim željama za daljnjom federalizacijom te stvaranjem trećeg entiteta u područjima s hrvatskom većinom.

Pozitivno je pak to što situacija u BiH trenutno ne predstavlja prijetnju miru i sigurnosti. Postignuti napredak uključuje potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s EU-om (2008), ujedinjenje vojske pod Ministarstvom obrane, Prudski proces i amandman na Ustav koji je definirao Brčko kao distrikt, nestalno članstvo BiH u VS UN-a i uvjetno dodjeljivanje MAP-a.

Nazočnost EUFOR-a i instrument tzv. Bonskih ovlasti u rukama OHR-a, premda su s jedne strane jamac stabilnosti u zemlji, s druge pokazuju da BiH ne funkcionira kao uređena država i na neograničeno vrijeme odgađaju mogućnost da BiH postane članica EU-a. Opće je uvjerenje da bi se u slučaju raspada BiH obnovili međuetnički sukobi. To bi neminovno uključilo prelijevanje krize na širu regiju Kosova, juga Srbije i Sandžaka.

⁶ IRI, 4/2010.

Neuspjeh u pronalaženju rješenja unutar BiH imao bi posljedice i na samu Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP) Europske Unije te na njezinu politiku daljnjeg proširenja, ali i na kredibilitet SAD-a s obzirom na to da je daytonska Bosna i Hercegovina rezultat američkog političkog angažmana.

Čini se da EU i SAD trenutno nemaju prepoznatljivu strategiju za BiH, pa bi svaki oblik političkog uređenja zemlje koji se bazira na realnostima i konsenzusu triju strana, pod uvjetom očuvanja integriteta zemlje i njezina budućeg članstva u EU-u i NATO-u, bio dobrodošao.

Što se tiče ostalih zainteresiranih čimbenika, Rusija jasno podržava RS zbog tradicionalnih veza s Beogradom te zbog ekonomskih i investicijskih interesa u RS, posebno u energetskektoru. Načelni je ruski interes držati Srbiju i BiH što dalje od NATO-a te zadržati utjecaj u regiji. Turska ima najvidljiviji interes u BiH, s jasnom namjerom jačanja bošnjačke pozicije i korištenja BiH kao sredstva promocije vlastite europske politike.

Prvi konkretan politički korak u pravcu institucionalne funkcionalnosti BiH trebala bi biti reforma Ustava BiH. Prvi potez u tom smislu očekuje se od primjena odluke Europskog suda za ljudska prava (ECHR) koji smatra da Ustav BiH narušava Europsku konvenciju o ljudskim pravima (slučaj Finci – Sejdović) jer se u Predsjedništvo BiH i Dom naroda (gornji dom bosanskohercegovačkog parlamenta) mogu birati samo Srbi iz RS te Bošnjaci i Hrvati iz Federacije BiH, isključujući sedamnaest nacionalnih manjina koje žive u BiH.

U traženju prihvatljivih rješenja, nastavak jačanja unitarističkih tendencija ne bi pridonio stvaranju moderne de-

centralizirane države koja bi poštovala etničke specifičnosti sva tri konstitutivna naroda. Jačanje isključivo središnjih institucija vlasti te ignoriranje regionalnih i lokalnih samouprava ne bi doprinijelo jačanju funkcionalnosti vlasti na svim razinama. To bi značilo produljenje međunarodne uprave i nadzora na neodređeno vrijeme. S druge strane, centralizacija državnog aparata vodila bi otkazivanju lojalnosti ideji jedinstvene BiH kod značajnog dijela stanovništva i u sebi skrivala prijetnju budućih novih sukoba.

Ono što se očekuje od političkog dogovora jest proeuropska Bosna i Hercegovina utemeljena na poštovanju demokratskih standarda i s jasnom europskom budućnosti. Politička modernizacija BiH mogla bi se odvijati u pravcu asimetrične regionalizacije s 4-5 regija, što uključuje teritorijalni diskontinuitet s velikom političkom i kulturnom autonomijom, uz punu primjenu demokratskih standarda i poštovanje ljudskih te etničkih prava. Pritom se uzima u obzir činjenica da su dva konstitutivna naroda (Srbi i Hrvati) sklonija zasebnim kulturno-povijesnim zajednicama (ne nužno prema etničkim kriterijima) s labavim administrativnim granicama. To bi bilo praktično rješenje i značilo bi da RS mora mijenjati svoju dosadašnju politiku “kompromisne nedodirljivosti” i odustati od dijela Posavine u kojem su prije rata Hrvati bili većina. Uz to, pokušaji Republike Srpske da se “ozakoni” međuetnička linija nisu pravno utemeljeni, jer je prema Daytonskim mirovnim sporazumima razgraničenje vojno pitanje i u nadležnosti je NATO-a i EUFOR-a. U decentraliziranoj i regionaliziranoj Bosni i Hercegovini Sarajevo bi imalo specijalni status kao glavni grad i bilo bi jako političko središte u kojem bi se donosile odluke u vezi s

EU-om i NATO-om kao i nadležnosti u području vanjske i obrambene politike.

Makedonija i dalje stoji na mjestu. Možda upravo primjer Makedonije najbolje pokazuje napredak same regije. Naime puno se učinilo, a napredak nije prepoznat i adekvatno priznat. Makedonija aktivno sudjeluje u Partnerstvu za mir od 1995. godine. U Akcijskom je planu za članstvo (MAP) od 1999, kao i Albanija. Pitanje reformi i zadovoljavajuća kriterija za članstvo u Savezu odavno je verificirano, ali ne i nagrađeno pozivnicom za članstvo. Problem s imenom države, koje osporava Grčka, formalni je razlog što se Makedonija nalazi u *stand by* položaju, ali to nije održivo stanje. Grčki *veto* na članstvo Makedonije u NATO-u, koji je na snazi od samita u Bukureštu 2008, a koji se odnosi i na otpočinjanje pristupnih pregovora za članstvo u EU-u, direktno postaje unutarnje, i to vrlo osjetljivo makedonsko pitanje, ali utječe i na regionalnu stabilnost.⁷ Bilateralno pitanje Makedonije i Grčke u vezi s imenom nije bilo kriterij za članstvo u NATO-u, a nije ni *acquis communautaire* Europske Unije. To je jednostrana želja da se eurolnegracijski proces iskoristi kao pokriće za rješavanje bilateralnih pitanja, što je već viđeno i u slučaju pristupnih pregovora Hrvatske i EU-a.

Srbija ima svoj eurolnegracijski put. Trenutno taj put ima jasnije putokaze, ali pitanje je u kojoj će se mjeri ona

držati tog puta. Nakon što je Vijeće ministara EU-a deblokiralo put Srbije prema EU-u i odlučilo nakon jedne godine prosljediti njezin zahtjev Europskoj komisiji (EK) na davanje mišljenja,⁸ Srbija je dobila jasnu poruku o europskoj budućnosti, ali i dva zadatka koja mora ispuniti prije nego što dobije status kandidata. Imajući u vidu postojeće srbijanske administrativne kapacitete, pretpostavlja se da će Srbija relativno brzo odgovoriti na upitnik Europske komisije. Međutim dva glavna razloga zbog kojih je Nizozemska pristala deblokirati nastavak procesa jesu privođenje Mladića i Hadžića u Haag te konstruktivan razgovor na relaciji Beograd – Priština. Dakle sada o Srbiji ovisi hoće li dobiti status kandidata krajem 2011. i otpočeti pristupne pregovore. Što se tiče članstva u NATO-u, dosadašnja praksa po kojoj se najprije ulazilo u Savez, a tek potom u EU ne mora se nužno primijeniti i u slučaju Srbije. Proglašenje vojne neutralnosti Srbiju ne sprečava da nastavi suradnju i angažman u Partnerstvu za mir. Srbijansko javno mnijenje ima priliku da u nekoliko narednih godina više sazna o Savezu, ali i o srbijanskim interesima, tako da i sadašnji status neutralnosti može biti samo privremeno rješenje.

Što se može očekivati nakon Lisabona? Proširenje Saveza nije među prioritetima u narednom razdoblju, ali to ne znači da će proces širenja na nove članice biti zanemaren. Naprotiv, politika “otvorenih vrata” za buduće članice uglavnom se odnosi na zemlje Zapadnog Balkana. Pri tome treba imati u vidu da se radi o jedinom europskom prostoru koji nije prestao biti unutarnji sigurnosni izazov euroatlantskim saveznicima. S druge

⁷ Iako preko 85% građana podupire članstvo Makedonije u NATO-u, isto tako preko 80% ispitanika smatra da Makedonija ne bi trebala mijenjati svoje ustavom određeno ime kao cijenu ulaska u NATO, *Dow Jones Newswires*. 2008-09-18, <http://english.capital.gr/news.asp?id=578168&catid=&subcat=&spcatid=&dcid=90>

⁸ Srbija je 22. 12. 2009. službeno poslala zahtjev za članstvo u EU-u.

strane, ne može se ignorirati zasićenost članica proširenjima Saveza. Vjerojatno je potrebno napraviti određenu rekapi-tulaciju dosadašnjih valova proširenja, vidjeti s čime se Savez suočava i kako odgovoriti na izazove u narednih deset godina. Međutim to ne bi trebalo značiti pasivniji odnos Saveza prema regiji, već jačanje inicijativa koje bi regiju držale u sigurnosnom okviru, izbjegavajući obnavljanje nekih neželjenih etničkih problema iz nedavne povijesti.

Zemlje regije u NATO-u do 2020.

NATO će uz EU ostati glavni jamac euroatlantske sigurnosti cijele regije. Na globalnom planu novo desetljeće neće biti pošteđeno već poznatih prijetnji poput terorističkih napada, korištenja subverzivnih sredstava za masovna uništenja, nuklearne proliferacije, informatičkih napada i sl. To se odnosi i na regionalni aspekt koji nije u potpunosti imun i na neke unutarnje izazove kada je riječ o rješavanju pitanja BiH i Kosova. U svakom slučaju, Savez ne bi trebao imati ambiciju da postane svjetski sudac i izvršitelj vlastitih presuda. Međutim različiti su aspekti sigurnosnih prijetnji koje ugrožavaju države članice Saveza i njihove 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 i dalje ostaje veliki prostor za preventivno djelovanje, koje je često nedovoljno zastupljeno u sagledavanju svih uzroka navedenih prijetnji. Intervencija bi uvijek trebala ostati (zadnje) sredstvo ako preventivne mjere ne poluču željeni rezultat. Preventivna mjera može biti i proturaketna obrana ako se shvaća u kontekstu dalj-

njeg smanjenja nuklearnih kapaciteta i kretanja prema onome što je Obama nazvao "global zero".

Važan će biti i kontinuitet načela konsenzusa u donošenju odluka kao jamstva manje utjecajnim članicama da se čuje i njihov glas. Struktura i sustav odlučivanja u NATO-u fleksibilno su postavljeni te se i dalje temelje na konsenzusu, što je Savezu omogućilo da bez većih sustavnih promjena nastavi egzistirati kao instrument kolektivne sigurnosti (Čehulić, 2004: 57-71).

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

Širenje članstva Saveza bit će aktualno i narednih deset godina. Ono će biti realnije na jugoistoku Europe (Crna Gora, Makedonija, Kosovo, BiH i Srbija) negoli ispred "dvorišta" Rusije.

Ranije politike velikih sila nisu bile najsretnije za narode naše regije. Bush stariji nije želio uvući Sjedinjene Države u rat vezan uz raspad bivše Jugoslavije. Isto se dogodilo i kasnije u vezi s BiH i Kosovom, kad je taj problem prepustio Europi iako je znao da ona za to nije ni spremna ni sposobna.⁹ Clinton, s druge strane, Balkan prepoznaje kao vrlo važan regionalni interes ne samo za SAD

⁹ Za razliku od Busha starijeg koji se nije bio spreman angažirati oko stabiliziranja regije, pa tako ni oko BiH, Clinton je tu vidio važan američki vanjskopolitički interes, što je rezultiralo Daytonskim mirovnim sporazumima (Vukadinović, 1999).

već i za sigurnost šire regije (Makedonija, Grčka, Turska, Albanija).¹⁰

Nakon dvadeset godina obilježenih ratovima i tragedijama Balkanski je poluotok na dobrom putu institucionalnog "vraćanja" u Europu. Jugoistok Europe u narednih pet do deset godina mora dobiti jasnu sliku političke i sigurnosne pripadnosti Europi. To podrazumijeva rješavanje nekoliko otvorenih regionalnih izazova. BiH mora osigurati funkcionalnost na ravnopravnim osnovama, kako građana tako i konstitutivnih naroda. U suprotnom, države NATO-a i EU-a očekuje ozbiljan posao.

Makedonija i Grčka moraju postići obostrano prihvatljivo rješenje u vezi s imenom jer je svima u interesu nastavak odnosno završetak makedonskih eurointegracijskih procesa. Priština kroz razgovore s Beogradom treba završiti proces međunarodnog priznanja i otpočeti funkcionirati kao ozbiljna država. To podrazumijeva ozbiljne reformske izazove. Srbija mora u potpunosti surađivati s Haškim sudom, regulirati odnose s Kosovom i nastaviti s reformama ako želi dobiti status kandidata za članstvo u EU-u do kraja 2011. godine.

Optimistična su očekivanja da cijela regija do 2020. godine postane sigurnosno definiran prostor putem članstva u NATO-u, a većine država i u EU-u. U tom kontekstu širenje NATO-a u regiji znači nastavak političko-sigurnosnog

projekta završne faze stabilizacije Europe.

Zaključak

Lisabonska strategija okvirni je dokument za buduće djelovanje Saveza, a praktičnu potvrdu mora dobiti u konkretnim rezultatima u narednom desetljeću. To se odnosi na moderniziranje odnosa NATO-a s EU-om kao najbližim saveznikom. Mnogo je prostora i u nadogradnji suradnje s Rusijom, kao i otpočinjanju suradnje s Kinom. Afganistan ostaje ključan s aspekta vjerodostojnosti Saveza u privođenju misije pozitivnom završetku ili časnom prepuštanju afganistanskim snagama da se same brinu o vlastitoj sigurnosti. O pitanju konkretnog smanjivanja nuklearnog arsenala u državama članicama koje ga posjeduju ovaj put nije postignut konsenzus, ali ohrabruje odluka o razvoju zajedničke proturaketne obrane koja bi štitila cijeli teritorij Saveza i stanovništvo svih članica. Pitanje smanjenja nuklearnog naoružanja posebno je aktualno nakon ratifikacije novog START-a u američkom Senatu, što je daljnji napredak u kontroli nuklearnog i konvencionalnog naoružanja.

Ostaje dojam da Savez može više pozornosti posvetiti vlastitim civilnim potencijalima i operacijama. Time bi i pitanje prevencije dobilo zaslužnije mjesto na ljestvici prioriteta Saveza.

Pitanje sigurnosti Jugoistočne Europe ostaje otvoreno i podrazumijeva aktivan angažman i blisku suradnju s EU-om. Dva regionalna prioriteta ostaju BiH i Kosovo, a pitanje članstva Makedonije u euroatlantskim asocijacijama traži pragmatičniji i efikasniji pristup.

U svakom slučaju, pet je glavnih područja kroz koja Savez nastavlja obavlja-

¹⁰ Nuechterlein s pravom postavlja osjetljivo pitanje upotrebe američke vojne moći, pa navodi primjer BiH koja ne bi trebala biti vitalan američki interes (Nuechterlein, 2001: 239). Međutim slučaj BiH nije bio samo humanitarno pitanje, nego i pitanje funkcioniranja svjetskog poretka i stabilnosti Europe, što je deklarirani američki vitalni interes. To se može odnositi i na Kosovo.

ti svoje temeljne zadaće: sigurnost koja proizlazi iz članka 3., potreba za konzultacijama i usuglašavanjem kako je navedeno u članku 4., obrana svih od svakog, što je i *brand* Saveza, kao i obveza koju

traži članak 5., spremnost za adekvatne odgovore na krizne situacije, kako navodi članak 7., i nastavak politike proširenja na zemlje koje žele postati članice, kako to omogućava članak 10.

LITERATURA

- Art, Robert, *A Grand Strategy for America*, Cornell University Press, 2003.
- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.
- Bacevich, Andrew, *American Empire: the Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Harvard University Press, Cambridge, 2002.
- Brzezinski, Zbigniew, *Second Chance, Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Basic Books, New York, 2007.
- Čehulić Vukadinović, Lidija, *NATO – the New Model of Relations*, u: Lidija Čehulić, ur., *NATO and New International Relations*, Atlantic Council of Croatia and Political Culture, Zagreb, 2004.
- Grizold, Anton, *A Reconceptualization of NATO's Transformation: the Next Round*, Šipan Yearbook, Politička kultura, 2006.
- Ikenberry, John, *America Unrivaled*, Cornell University Press, 2002.
- Keohane, O. Robert, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Nuechterlein, E. Donald, *America Re-committed*, The University Press of Kentucky, 2001.
- Oye, Kenneth, ur., *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986.
- Vukadinović, Radovan, *US Policy in the South East Europe*, Paper Prepared for ISA Conference, Washington, Feb. 1999.
- Tekst Lisabonskog strateškog koncepta, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>

Modernizing the Alliance: Southeast Europe between Lisbon and Washington

SUMMARY The end of the Cold War opened the space for developing new relationships in the international community that are conducive to creating global partnerships. Although Article 5 remains the *brand* of NATO, it is necessary to modernize the relationship between the U.S. and the EU as well as with other important actors in international relations such as the UN, OSCE, Russia and China. With changed international relations through past sixty years, the North Atlantic Alliance has changed itself simultaneously over decades. The Alliance passed through different stages of its own development – from the Cold War era to attempting to create a global partnership. Acting globally, there is a need for defining the legitimate operations outside the territory of Member States under International law. In this sense, Articles 4 and 7 have a special meaning. In fact, bearing in mind the mission of “old” and traditional NATO, the Lisbon Summit represents a major step toward completion of NATO’s post-Cold War transition, but also contributes to the process of building long-lasting peace and confidence in Southeast Europe.

KEYWORDS NATO, security challenges, Southeast Europe, global partnerships, regional stability, policy of enlargement, partnerships, euro integration processes