

Izvorni znanstveni članak

UDK: 355.356(1-622NATO:497.5)

Primljeno u uredništvo: 15. veljače 2007.

Prihvaćeno za tisak: 5. ožujka 2007.

Što članstvo u NATO-u znači za Hrvatsku: američki pogled

LEO MICHEL*

Sažetak

U Deklaraciji sa summita u Rigi iz studenog 2006. godine šefovi država i vlada 26 zemalja članica potvrdili su kako "članstvo u NATO-u ostaje otvoreno za nove europske članice sukladno Članku 10 Sjevernoatlantskog ugovora".¹ Prema očekivanjima, nisu uputili pozivnicu za članstvo niti jednoj od formalno priznatih kandidatkinja – Hrvatskoj, Makedoniji i Albaniji. Specificirali su, međutim, kako na slijedećem sastanku na vrhu 2008. godine "Savez namjerava uputiti pozivnice onim zemljama koje ispunjavaju zadane NATO standarde, te koje su sposobne pridonijeti euroatlantskoj sigurnosti i stabilnosti." Time je Hrvatskoj dan dodatni poticaj i vrijeme za implementaciju reformi potrebnih za pozivanje u članstvo, a hrvatska javnost dobila je na vremenu da shvati, raspravi i aktivno podrži odgovornosti i dužnosti koje proizlaze iz članstva u Savezu. Svakako nije slučajno da je upravo Hrvatska jedina aspirantica kojoj je sa summita u Rigi upućen signal za "snažnijom potporom javnosti".

Ključne riječi: summit u Rigi, Deklaracija summita u Rigi, NATO, Hrvatska

*

Senior Research Fellow, Institute for National Strategic Studies, Washington, DC.

1

U Članku 10. navodi se: Potpisnice mogu jednoglasnom odlukom pozvati bilo koju drugu europsku državu koja je u mogućnosti promicati načela Sporazuma i pridonositi sigurnosti Sjeveroatlantskog područja da pristupi Sporazumu. Svaka pozvana država može postati potpisnica Ugovora prilažući kandidaturu pristupanja vladi SAD-a. Vlada SAD-a obavijestit će svaku od potpisnica o svakoj priloženoj kandidaturi. Tekst Deklaracije summita u Rigi dostupan je na: <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>

Što znači postati NATO saveznik?

U prošlosti je bilo relativno lako odgovoriti na ovo pitanje. U prvih četrdeset godina postojanja Saveza, sovjetske vojne sposobnosti bile su stvarne i visoko prijeteće – ne samo duž Fulde u Centralnoj Europi. Sovjetski strateški arsenal i mornaričke aktivnosti – površinsko, podmorničko i obavještajno okupljanje – na Sjevernom Atlantiku i Mediteranu nisu bili plod naše mašte. Istina, Savez je bio prisiljen "ploviti" kroz nekoliko oluja – primjerice Suesku krizu 1956. godine, francusko povlačenje iz NATO-ove integralne vojne strukture 1966., mogućnost izbijanja rata između Grčke i Turske sedamdesetih, te razvijanje američkih nuklearnih sistema srednjeg dometa u Europi osamdesetih. Naposljetku, NATO je ostao snažan i otporan jer njegove članice nisu dopuštale da međusobna neslaganja proturječe biti zajedničkih interesa i vrijednosti.

Dok je pad Berlinskog zida 1989. godine bio događaj koji je potaknuo rano preispitivanje NATO-ve uloge, nekoliko događaja tijekom devedesetih pomoglo je zadržavanje interesa SAD i Europe za Savez:

- Zaljevski rat dokazao je kako su obrasci vojne suradnje razvijeni pod okriljem NATO-a poboljšali sposobnost Saveznika za zajedničku borbu u sklopu "Coalition of the Willing" izvan Europe.
- Unatoč raspadu Sovjetskog Saveza 1991. godine, Saveznici su zadržali oprez u pogledu sovjetskog konvencionalnog i oružja za masovno uništenje koje je naslijedila Ruska federacija. Stoga je očuvanje elemenata NATO-ove hladnoratovske strukture smatrano kao mudra "politika osiguranja" protiv bilo kakvih potencijalnih obrata u teškoj ruskoj tranziciji ka demokračičnijem i zapadno orijentiranom putu.
- Čak i prije stvaranja Partnerstva za mir 1994. godine, NATO-ovo dopiranje do istočnoeuropskih i srednjoeuropskih država pomoglo je njihovu tranziciju prema demokračičkoj vladavini. Sazrijevanjem Partnerstva za mir i ulaskom tri zemlje (Češka, Poljska, Mađarska) u NATO 1999. godine, potvrđena je središnja uloga NATO-a u okončavanju postratovske podjele Europe.
- Konačno, eskalirajući konflikti na Balkanu pokazali su kako su međudržavni i unutardržavni ratovi unutar Europe još uvijek mogući, sa ozbiljnim efektima utjecanja na sigurnost Saveza. Europski saveznici su se naposljetku okrenuli NATO-u kako bi vodio operacije upravljanja krizama u Bosni i na Kosovu, priznajući time njihovu ovisnost o američkoj političkoj volji i vojnoj moći u "gašenju vatre" u njihovom vlastitom dvorištu.

Točno je da je i Savez u proteklih nekoliko godina prošao kroz razna iskušanja. Za Amerikance, teroristički napadi od 11. rujna 2001. godine i slijed terorističkih akcija diljem svijeta potvrdili su kako su nove "asimetrične prijetnje" stvarne, a ne teoretske. Danas, suočeno s konfliktom u Afganistanu i Iraku, američko vodstvo govori o "dugom ratu" koji uključuje kombinaciju

diplomatskih, ekonomskih, obavještajnih i, po potrebi, vojnih sredstava protiv nasilnih ekstremista.

Međutim, nije uvijek bilo jasno jesu li 11. rujna i događaji koji su uslijedili temeljito preoblikovali ocjenu prijetnji kod brojnih europskih vlada, političkih elita i javnosti. Usprkos napadima u Londonu, Madridu te Turskoj, mnogi Europljani opasnost od katastrofičnog terorizma koji bi uključivao oružje za masovno uništenje vide kao prilično apstraktan pojam, u svakom slučaju usmjeren više ka domaćim američkim i prekomorskim interesima, nego europskim. Otvoreno govoreći, ovisno o mjestu života u Europi, katastrofični terorizam može se činiti više ili manje prijetećim od neriješenih pitanja koja uključuju budući smjer razvoja na Balkanu i u Rusiji. Štoviše, razlike u shvaćanju prijetnji nisu samo transatlantski fenomen. Naime, europske vlade imale su duboke i jedno vrijeme žučne rasprave oko pitanja Iraka.

Međutim, vide se znakovi formiranja novog transatlantskog konsenzusa. Počevši od 2003. godine, obrambene i sigurnosne strategije objavljene u Njemačkoj, Francuskoj, Poljskoj, Norveškoj te Velikoj Britaniji reflektiraju rastuće približavanje oko definiranja niza zajedničkih prijetnji: međunarodni terorizam, proliferacija oružja za masovno uništenje, regionalni sukobi te države odmetnici (failed states). Sigurnosna strategija EU iz prosinca 2003. ukazala je upravo na te prijetnje, dodavši još i transnacionalni organizirani kriminal. Osim tog dodatka, u NATO-ovoj deklaraciji nabrajaju se iste prijetnje kao i u Nacionalnoj sigurnosnoj strategiji SAD-a. Strategija EU stavlja naglasak na nevojna sredstva kao način sprječavanja i rasipanja kriza, te zauzima pacifistički stav. Pošteno je reći da i NATO i Bijela kuća jasno ističu kako države moraju koristiti sva sredstva, ne samo vojna, kako bi se suprotstavile prijetnjama koje donosi 21. stoljeće.

Summit u Rigi

U nekoliko aspekata, summit u Rigi reflektirao je rastući transatlantski konsenzus u pogledu glavnih prijetnji transatlantskim saveznicima te načina kako na te prijetnje odgovoriti u okviru NATO-a. Četiri aspekta dnevnog reda sastanka na vrhu zaslužuju posebnu pažnju, jer će u sljedećih nekoliko godina imati snažan utjecaj na očekivanja saveznika od potencijalnih novih članica.

Prvo, Deklaracija summita u Rigi potvrdila je važnost NATO-a kao "osnovnog foruma za sigurnosne konzultacije između sjevernoameričkih i europskih saveznika." Danas je politički dijalog o stratejskim pitanjima unutar NATO-a možda opsežniji i intenzivniji nego ikada u njegovoj 57-godišnjoj povijesti. Spomenuti dijalog pokriva globalna pitanja – poput energetske sigurnosti, uspona Kine, sjevernokorejskog i iranskog programa razvoja nuklearnog oružja – gdje NATO-ovi vojni instrumenti imaju mali ili indirektan

značaj, ali u sklopu kojih članovi transatlantske zajednice očito dijele važne interese i koristi od zajedničkih procjena.

Drugo, rasprave na summitu otkrile su kako je u oštrom kontrastu sa svojim osnovnim vojnim funkcijama planiranja za vrijeme hladnog rata, NATO danas u većem dijelu operacijski i ekspedicijski savez, koji provodi niz misija nezamislivih prije nekoliko godina. NATO-ova uloga u Afganistanu, gdje oko 32 000 vojnika (26 zemalja saveznika plus 11 zemalja partnera) čini ISAF-ove snage pod mandatom UN-a, bila je u fokusu summita, što nije začuđujuće uzevši u obzir uzavrelost nasilja u nekoliko proteklih mjeseci otkako je NATO-ISAF proširio svoju prisutnost na druge regije, posebice na jug, gdje talibani i pripadnici narko-kartela nastoje držati prevlast nad lokalnim stanovništvom.

Međutim, NATO ostaje vrlo aktivan i u drugim dijelovima svijeta, na primjer:

- na Kosovu, gdje zapovijeda snagama od oko 17 000 ljudi koje će nastaviti pomagati osiguravanje stabilnosti kada se objavi odluka o "konačnom statusu" pod nadzorom UN-a;
- u BiH, gdje skromno sjedište NATO-a pomaže vladi u reformi obrane i pripremama za ulazak u Partnerstvo za mir te koordinira NATO-ovu pomoć, u sklopu sporazuma Berlin plus, operaciji Althea Europske Unije;
- na Mediteranu, gdje NATO-ovi brodovi surađuju sa nekoliko partnera izvan NATO-a u patroliranju Mediteranom u sklopu operacije Active Endeavor, osiguravajući Europu od terorističkih napada;
- u Iraku gdje NATO vodi misiju obučavanja iračkih vojnih časnika i koordinira materijalnu pomoć NATO saveznika iračkim snagama;
- u Darfuru, gdje NATO osigurava prijevoz, logistiku i obučavanje osoblja za promatrače Afričke unije (African Union monitors)

Treće, na summitu je naglašena potreba za kontinuiranim radom na razini Saveza kako bi se poboljšale vojne sposobnosti zemalja članica. Od Bosne do Kosova, od Afganistana do Iraka, razlike između vojnih sposobnosti SAD-a i saveznika su strahovito narasle u ključnim aspektima važnim za moderno ratovanje – primjerice u strateškom prijevozu, podršci i logistici, sofisticiranom zapovijedanju i kontroli, komunikacijama i obavještajnim sistemima, kao i u oružju preciznog navođenja. Iako su se lideri Saveza na summitu u Pragu 2002. godine složili da će smanjiti razlike i uspostaviti visoko-osposobljene NATO Response Force, napredak je razočaravajuće spor, djelomično zato što je većina europskih ministara obrane nastojala pomicati prioritete u okviru niskog i u osnovi stagnirajućeg budžeta. U Rigi se došlo do obećavajućeg novog pristupa: 15 saveznika (uključujući SAD) plus članice Partnerstva za mir i Švedska dogovorilo je osnivanje konzorcija koji bi nabavljao i obavljao nekoliko C-17 strateških zračnih prijevoza. Također su podržali inicijativu za poboljšanjem interoperabilnosti između specijalnih operacijskih snaga.

Međutim, još uvijek preostaje mnogo posla na ovom području. Nije riječ o tome da li bi Europa trebala uskladiti svoja obrambena ulaganja i sposobnos-

ti s američkim – nitko to niti ne očekuje. Osnovno pitanje odnosi se na činjenicu da Savez ne može dopustiti da razlike u sposobnostima dosegnu takvu razinu da postane iznimno teško za SAD te njihove europske i kanadske saveznike da surađuju u vojnim operacijama, bilo izvan ili unutar Europe, jer bi takav razvoj mogao dovesti u pitanje političku koheziju Saveza.

Četvrto, NATO konstantno poboljšava i širi svoje odnose s ostalim organizacijama (prvenstveno EU i UN) i individualnim partnerima. Neki od njih su aspiranti za buduće članstvo, poput Hrvatske, dok drugi ostavljaju otvorenu opciju pridruživanja ili imaju mali ili nikakav interes za članstvo, ali su zainteresirani za praktičnu suradnju. Štoviše, suradnja sa Savezom više nije ograničena samo na zemlje unutar geografskog određenja Europe, što dokazuje širenje Partnerstva za mir na zainteresirane zemlje Centralne Azije, zatim NATO-ov Mediteranski dijalog koji uključuje nekoliko zemalja Bliskog Istoka i Sjeverne Afrike, a Istanbulska inicijativa za suradnju (Istanbul Cooperation Initiative) iz 2004. godine proširila se na nekoliko država na širem Bliskom istoku, poglavito u regiji Perzijskog zaljeva. Riga je također otvorila mogućnost veće praktične suradnje između NATO-a i izabраниh "zemalja kontakta" (contact countries), poput Australije i Japana, koje već blisko surađuju sa saveznicima i zemljama članicama Partnerstva za mir u Afganistanu i drugdje.

Implikacije za Hrvatsku

Kao saveznik, Hrvatska bi dobila priliku oblikovati ovaj budući plan razvoja, doprinosti njegovoj realizaciji te dijeliti beneficije. Ali, prije zaključka kako je Hrvatska, s malo ili bez dodatnog truda, nekako određena da postane članicom, trebalo bi izložiti nešto što amerikanci zovu "istinom u oglašavanju".

U strateškom pogledu, Hrvatska bi trebala biti spremna pridonijeti ocjenama i dijalogu Saveza. Saveznici će htjeti znati je li Hrvatska spremna pridružiti se NATO-u 21. stoljeća, koji uključuje opsežan, proaktivan vojni i politički program – ili još uvijek u glavi ima hladnoratovski imidž NATO-a kao u biti reaktivne organizacije fokusirane na zastrašivanje i po potrebi obranu teritorija Saveza od direktne vojne agresije. To nije samo pitanje davanja "potvrde" idejama koje dolaze iz Washingtona, Londona, Bona ili Pariza; ukoliko se NATO-ova politička solidarnost nastavi, svi saveznici trebaju biti aktivno uključeni i voljni međusobno blisko surađivati. Postoje brojni primjeri kako su manji saveznici davali i daju značajan doprinos Savezu kao cjelini.

U ovom kontekstu treba dodati slijedeće: Savez nije zainteresiran za uvoz problema koji postoje među članicama – primjerice, sukobi oko granica i odnosa prema manjinskoj populaciji. Ukoliko se pogleda proces NATO-ovog širenja u prošlom desetljeću, jasno je da su neke od zemalja aspirantica i kan-

didata za članstvo teškom mukom riješile preostale teritorijalne nesuglasice prije primanja u Savez.

Što se tiče izazova sudjelovanja u operacijama pod vodstvom NATO-a, saveznici razumno očekuju kako će nove članice biti spremne za pravično dijeljenje rizika i tereta tih operacija. Hrvatski doprinos NATO-vom ISAF-u bio je iznimno pozitivan, međutim, realistična je ocjena kako se NATO-ova uloga u stabilizacijskim operacijama neće smanjivati u slijedećih nekoliko godina. Štoviše, realnije je da ćemo svjedočiti situacijama gdje NATO mora djelovati brzo pri donošenju odluka i razmještanju svojih snaga. U slučaju NATO Responce Force, koje će posjedovati sredstva za odgovor na različite vrste kriza praktično svugdje u svijetu, snage moraju biti spremne za razmještanje 5 dana nakon obavijesti te za održavanje u operacijama koje traju najmanje 30 dana. Prema tome, ukoliko ustav ili zakonodavstvo zemlje kandidata stavlja ograničenja na vladinu mogućnost za razmještanje snaga obećanih NATO-u dovoljno brzo, to bi moglo predstavljati zabrinutost među brojnim saveznicima.² Konačno, jedno od najosjetljivijih pitanja raspravljanih iza kulisa summita u Rigi – pitanje nacionalnih "prosvjeda" koje uključuje ograničenje u smislu kako i gdje se savezničke snage mogu rasporediti po zapovjedi NATO-ovog operacijskog zapovjednika – nije razriješeno.³

U sferi sposobnosti, neke od manjih zemalja saveznica dale su dobar primjer ponudivši specijalizirana sredstva ili snage Savezu, koje su uključivale specijalne snage za operacije, te kemijske, biološke, radiološke i nuklearne timove za odgovor. Istovremeno, neke od tih zemalja razborito su izbjegle investiranje u programe visokih troškova, poput naprednih zrakoplova za zračnu obranu koji u stvarnosti nisu potrebni Savezu, iako se čine atraktivnim jer "prodavači" obećavaju velikodušne naknade. Amerikanci i drugi pobrinut će se da se obrambeni budžeti zemalja aspirantica usmjere prema pravim ulaganjima.

Oni će, također, voditi računa o sveukupnoj razini obrambenih ulaganja. Volja svakog saveznika da financira svoje obrambene kapacitete vođena je grubom procjenom razine i vrste prijetnji njenim nacionalnim interesima i željom za korištenjem vojne snage kako bi se suočila s tim prijetnjama. Iako je točno da veliki broj saveznika trenutno ima manje nego adekvatan nivo obrambenih troškova, većina ih je bila uspješnija u prošlosti, te priznaje da mora ostvariti napredak u budućnosti. Pojednostavljeno, ukoliko zemlja kandidat želi uvjeriti Amerikance i druge saveznike da je ozbiljna u pogledu pristu-

2

U Hrvatskom ustavu navodi se da "oružane snage RH mogu prijeći granice ili djelovati van državnih granica samo po prethodnoj odluci Hrvatskog sabora." Ustav, također, osigurava da odluke vezane uz razmještanje vojnih snaga "trebaju biti donesene 2/3 većinom zastupnika u Saboru". Zajedno bi ovi propisi trebali postaviti vrlo viski prag za razmještanje hrvatskih snaga u vremenski hitnim nepredvidivim događajima.

3

Detaljnije o "prosvjedima" vidi u: "Why NATO Must Remain Engaged in Afghanistan for Some Time to Come?", English-language version of op-ed by Leo Michel published by Le Soir (Brussels), November 17, 2006, dostupno na: http://www.ndu.edu/INSS/Repository/Outside_Publications/Michel/engnato.doc

panja Savezu, morat će producirati kredibilni obrambeni proračunski plan i značajna jamstva da će on slijediti njene buduće ciljeve.⁴

Što se tiče NATO-ovih odnosa s drugim organizacijama i partnerima, želja Hrvatske za pridruživanjem EU i NATO-u razumljiva je i prihvaćena od strane SAD-a i, bez sumnje, drugih "EU saveznika". Međutim, odnos NATO-EU je proces u izgradnji.

S jedne strane, ne odupirući se razlikama u članstvu, ambicijama, strukturi i donošenju odluka, dvije organizacije uspostavile su općenito dobru kooperaciju u Bosni i poslije, nakon ne tako dobrog starta u Darfuru. Zajedničko operacijsko iskustvo pružilo je važne lekcije za moguću suradnju u budućim nepredvidljivim operacijama upravljanja krizama. NATO i EU imaju komplementarne interese i komparativne prednosti u razvijanju kapaciteta za brzu reakciju i poboljšanje civilno-vojnih odgovora u nizu područja, uključujući ublažavanje katastrofa, sprečavanje sukoba, upravljanje krizama te postkonfliktnu stabilizaciju i rekonstrukciju.

S druge strane, dvije organizacije tek trebaju uspostaviti, na svim razinama, tip bliskih, kooperativnih i transparentnih odnosa potrebnih za ostvarivanje deklariranog cilja "strateškog partnerstva". Amerikanci, posebice, ne reagiraju pozitivno na spoznaju iznijetu od strane pojedinaca u Europi da se EU treba razviti kao "protuteža" SAD-u – spoznaju koju su eksplicitno odbacili brojni lideri EU, uključujući njemačku kancelarku Merkel i britanskog premijera Blaira. Stoga, Hrvatska koja pridonosi praktičnom NATO-EU partnerstvu, a ne natjecanju, bit će bolje pozicionirana da ostvari svoje interese u obje organizacije.

Posljednji element "istine u oglašavanju": dok saveznici imaju različite procedure ratifikacije sporazuma o širenju NATO-a, prema Ustavu SAD-a, izvršna grana vlasti mora dobiti odobrenje najmanje dvije trećine u Senatu kako bi ratificirala ili modificirala bilo kakve obveze iz međunarodnih ugovora. Prošlo iskustvo sa širenjem NATO-a pokazalo je da Senat obavlja svoju ulogu, vrlo ozbiljno ispitujući izvršnu vlast tj. Bijelu kuću te State Department i Ministarstvo obrane o detaljima kvalifikacija svake zemlje aspiranta, uključujući njene legalne strukture i upravljanje civilno-vojnim odnosima, nivo vojnih sposobnosti i obrambenih izdataka, kao i obvezu podupiranja NATO-ovih misija. Ovo je vrlo koristan mehanizam, jer služi da osiguravanje obveza SAD-a prema NATO-u zadrži jaku dvostranačku (Demokrati i Republikanci) potporu u Kongresu mimo vijeka bilo koje administracije.

Razumljivo je, stoga, da će Senat usmjeriti posebnu pažnju na razinu javne podrške članstvu u NATO-u u zemljama aspiranticama. Naposljetku, SAD su se značajno i skupo obvezale prema Savezu u posljednjih 57 godina i rade to i dalje. Prema tome, zašto bi očekivale bilo što manje od solidne i dugotrajne posvećenosti novih saveznika?

S engleskog jezika prevela: Dana Luša

4

Samo je nekolicina saveznika dostigla neformalnu NATO-ovu smjernicu izdvajanja 2% BDP-a za obranu. SAD izdvajaju otprilike 3,7%. Upućeni analitičari procjenjuju kako će Hrvatskoj biti vrlo teško realizirati ciljeve svog Strateškog pregleda obrane (*Strategic Defence Review*) s obzirom na trenutnu razinu izdvajanja koja je manja od preporučenih 2% BDP-a.

Summary

**What NATO Membership Means for Croatia:
an American Perspective**

In November 2006 Riga Summit Declaration, the 26 Alliance heads of state and government reaffirmed that "NATO remains open to new European members under Article 10 of the North Atlantic Treaty." As expected, they stopped short of issuing an invitation to any of the three formally recognized aspirants – Croatia, Macedonia and Albania. They specified, however, that at their next summit in 2008, "the Alliance intends to extend further invitations to those countries who meet NATO's performance based standards and are able to contribute to Euro-Atlantic security and stability." This gives Croatia additional incentives and time to implement the reforms and restructuring needed to ensure it will be invited to join. It also gives the Croatian public more time to understand, debate and, hopefully, actively support the responsibilities inherent in NATO membership. And it certainly is no accident that Croatia is the only aspirant to whom the Summit Declaration signals a need "to ensure that its membership aspirations are backed by stronger popular support."

Key words: Riga Summit, Riga Summit Declaration, NATO, Croatia