

Pregledni članak

UDK: 355.356(1-622 NATO)  
355.356(1-622 NATO):327.36(581)  
323(581)  
32.019.5(497.5:1-622 NATO)Primljeno u uredništvo: 3. prosinca 2006.  
Prihvaćeno za tisak: 29. prosinca 2006.

---

## Afganistanski izazov

---

DAVOR BOŽINOVIĆ\*

### *Sažetak*

Srednji istok je pred velikim iskušenjima, suočen s ozbiljnim i uzajamno povezanim krizama u kojima afganistanska ima svoju posebnu težinu zbog visokog profila involviranosti NATO-a. Al-Quaeda je za svoju bazu odabrala upravo Afganistan, državu koja u povijesti nije uspijevala ostvariti učinkovitu kontrolu nad vlastitim teritorijem. Nakon vojničkog poraza, talibanski pokret se pregrupirao i naoružao te pojačao pogranične aktivnosti iz smjera Pakistana, čime dovodi u iskušenje snage NATO-a, što ima odraza na javnost zemalja koje daju vojnike u ISAF. Normalizacija odnosa između Afganistana i Pakistana je regionalni i globalni imperativ. NATO je i u Rigi razmatrao načela vezana za budućnost saveza koja su inspirirana i iskustvima iz Afganistana.

*Ključne riječi:* NATO, ISAF, Afganistan, Pakistan, talibani, javno mišljenje, transformacija

Summit NATO saveza u Rigi došao je u trenutku kad su Sjedinjene Države i Europa suočene, kako to kaže Richard Holbrooke, s asortimanom zajedničkih prijetnji koje su zemljopisno koncentrirane u području koje se proteže od Sjeverne Afrike, preko šireg Srednjeg istoka do Afganistana i Pakistana u Centralnoj Aziji. Te prijetnje nisu apstraktne, one su trenutačne i stvarne: Irak je u opasnosti od dezintegracije, u Libanonu se neprijateljstva mogu obnoviti u svakom trenutku. U potencijalni konflikt može biti uvučena Sirija.

\*

Mr. sc. Davor Božinović, Veleposlanik, Šef Misije RH pri NATO-u, dbozinov@mvppei.hr

Egipat i Saudijska Arabija su pod stalnim pritiskom domaćih džihadista da podrže Hezbollah, iako se vlade tome protive. Afganistan optužuje Pakistan da daje utočište talibanima i Al-Quaedi. Uzbekistan može postati slijedeća Islamska republika, a Indija smatra Pakistan odgovornim za nedavne bombaške napade. Na sve ovo treba dodati i budućnost Irana kao nuklearne sile.<sup>1</sup>

Brojne recentne analize stanja u Afganistanu, kao i u široj regiji, u ovom trenutku ne daju previše razloga za kratkoročni optimizam, pogotovo kad je u pitanju mogućnost daljnjeg rasta fundamentalizma. Problem Afganistana, iako je prethodio, nije uspio biti riješen prije otvaranja akcije u Iraku. Iračka se neizvjesnost nastavlja i dalje opterećuje ne samo američku politiku; otvoreno su eskalirala borbena djelovanja u Palestini i Libanonu, a Iranu su uvedene sankcije zbog upornog odbijanja svrstavanja uz međunarodnu zabrinutost oko svog nuklearnog programa. Srednji istok je, dakle, pred velikim iskušenjima, suočen s ozbiljnim i uzajamno povezanim krizama u kojima afganistanska ima svoju posebnu težinu zbog visokog profila involviranosti međunarodnih institucija, u prvom redu NATO-a.

Više od četvrt stoljeća Afganistan se nalazi u različitim stanjima nestabilnosti. U tom je razdoblju prošao kroz tri sustavne promjene, i to: iz monarhije u komunizam, iz komunizma u islamski fundamentalizam i sadašnje stanje prijelaza iz islamskog fundamentalizma u ustavnu demokraciju.

Poznat i kao savez "seoskih država", Afganistan obuhvaća mozaik različitih etniciteta. Najbrojnija je populacija Paštuna (38%), zatim Tadžika (25%) te Hazara (19%) i Uzbeka (5%). Unutar ovih širih skupina postoje i brojne podgrupe, primjerice Ahmadži, zapadno paštunsko pleme iz kojeg potječe predsjednik Karzai, ili Gilzai, istočno paštunsko pleme... Karakteristika koja je vjerojatno uspjela očuvati teritorijalnu cjelovitost Afganistana jest da niti jedno od ovih plemena nije kompaktno zemljopisno smješteno što bi svaku dezintegraciju po etničkim linijama činilo gotovo nemogućom.

S druge strane, zemljopisni položaj Afganistana je naglašeno pod utjecajem susjednih zemalja koje ga u potpunosti okružuju kopnenom granicom. To su: Pakistan na jugu, Iran na zapadu, uski nepristupačni pojas preko Pamira koji dovodi do granice s Kinom na istoku i tri srednjoazijske države na sjeveru. Iako nisu neposredni susjedi, Rusija i Indija imaju tradicionalan utjecaj na događaje u Afganistanu.

Odnosi između Afganistana i Pakistana nikad nisu bili laki. Afganistan je bio jedina država koja je nakon postignute neovisnosti glasovala protiv pristupa Pakistana Ujedinjenim nacijama i to zbog zahtjeva za paštunskim teritorijem, smještenim na pakistanskoj strani Durandove linije. Posljednji afganistanski rat traje već puna tri desetljeća. Od hladnoratovske ideološke borbe, koja se pretvorila u regionalni sukob etničkih frakcija, do suvremenog središta konflikta između Zapada i transnacionalne islamističke mreže. Zapravo, nije nimalo čudno da je teroristička mreža za svoju bazu odabrala upravo Afga-

1

Ronald D. Asmus and Ambassador Richard C. Holbrooke, Re-reinventing NATO, *Riga Papers*, German Marshal Fund, 2006., str. 4.

nistan, državu koja u svojoj povijesti nije uspijevala ostvariti učinkovitu upravu i kontrolu nad vlastitim teritorijem. Time su stanovnici Afganistana oduvijek bili izloženi utjecaju stranih sila, nemoćni da im se suprotstave.

Današnji problemi vuku korijen iz razdoblja Britanskog imperija koji je, šireći se iz Indije prema Srednjoj Aziji, nakon dva rata s Afganistanom od nje ga nastojao stvoriti tampon zonu prema ruskom utjecaju sa sjevera. U tu su svrhu Britanci posredovali u nekoliko sporazuma između Kabula i Moskve kojima je uspostavljena troslojna granica, čime je njihov imperij odijeljen od Moskve. Prva granica odvojila je područja Indijskog potkontinenta pod britanskom vlašću od područja koja kontrolira pleme Paštuna. Druga, tzv. Durandova linija dijeli pašunska plemenska područja od teritorija pod kontrolom afganistanskog emira (Pakistan i veći dio međunarodne zajednice smatraju tu crtu međunarodnom granicom između Afganistana i Pakistana, iako je Afganistan nikad nije prihvatio). Treća je granica između Afganistana s Rusijom, Iranom i Kinom. Ovi sigurnosni aranžmani su potkopani raspadom imperija, a treći englesko-afganistanski rat završen je priznanjem potpunog afganistanskog suvereniteta. Nakon odvajanja i neovisnosti Pakistana, između dvije države je odmah došlo do tenzija, s obzirom da Afganistan novoj državi nije priznao status nasljednika Britanske Indije, a time niti snagu ugovora potpisanih s Britancima. Afganistan se zalagao za samoodređenje plemenskih područja Paštunistana i odbio je prihvatiti Durandovu liniju kao međunarodnu granicu. S obzirom na podršku New Delhija i Moskve Kabulu, Islamabad se u potrazi za balansom snaga okrenuo suradnji sa SAD-om.

Dobrim dijelom hladnog rata u Afganistanu je prevladavala politika nesvrstavanja, sve do kraja sedamdesetih kad je skupina komunističkih časnika dovela na vlast radikalne elemente čija je strahovlada, pak, dovela do pobune. U namjeri da ih zamijene drugom komunističkom frakcijom na vlasti, Sovjeti su 1979. godine poslali svoje trupe u Afganistan čime se pobuna pretvorila u džihad protiv stranih trupa. SAD, Pakistan, Saudijska Arabija i druge zemlje počele su investirati milijarde dolara kako bi podržale antikomunističke afganistanske mudžahedine i njihove arapske saveznike, postavljajući time osnovu za regionalni i globalni džihad. Ženevskim sporazumom iz 1988. godine dogovoreno je povlačenje sovjetskih trupa iz Afganistana, ali i prekid strane pomoći mudžahedinima. Unatoč sporazumu, u želji da potpuno iskorijene ruski utjecaj, SAD i Pakistan su nastavili pružati pomoć u naoružavanju pripadnika otpora vladi u Kabulu. Nakon raspada SSSR-a početkom 1990-tih te prestankom američkog angažmana, etničke skupine otpočele su uzajamni rat. Procvala je trgovina drogom, a arapske i druge ne-afganistanske islamističke radikalne skupine ojačale su svoje baze. Pakistan je nastavio biti jako involviran u unutarnje borbe u Afganistanu podržavajući tzv. učenike – talibane, sastavljene pretežito od pašunskih klerika. Do 1998. godine talibani su uz pomoć Islamabada uspostavili kontrolu nad većim dijelom Afganistana. Njihovi glavni protivnici okupljeni u tzv. "Sjevernom savezu", sastavljenom od ne-paštunskih etničkih skupina, bili su stjerani u nekoliko izoliranih džepova na sjeveru. Kako se njihova vlast stezala nad cijelim Afganistanom, tako su talibani institucionalizirali tvrdi islamis-

tički zakon i ušli u savez s Osamom bin-Ladenom koji je, nakon što je 1996. godine protjeran iz Sudana, svoje utočište našao u Afganistanu.

Zapad nije ozbiljno uzimao u obzir događaje u i oko Afganistana, sve dok Al-Quaeda nije organizirala bombaške napade na američka veleposlanstva u Keniji i Tanzaniji 1998. godine. Prema Lloyd Pettifordu i Davidu Hardingu skupina je nastala u sklopu borbe mudžahedina da se iz Afganistana protjeraju sovjetski osvajači, pri čemu je ostalo nejasno tko je uspio ujediniti raspršene arapske snage koje su se borile protiv Crvene armije. Iako se smatra da je to bio Osama bin-Laden, sve više izvješća govori o tome da su mudžahedini velikim dijelom izum Washingtona, koji je Moskvi nastojao "podariti" vlastiti Vijetnam. Iako je simboličko povlačenje sovjetske vojske iz nepokorenog Afganistana s jedne strane označilo uspješnost američke strategije, s druge strane, mudžahedini su podigli vlastitu samosvijest i transformirali su se u snagu koja želi stvoriti panislamsku državu. U toj nakani jedna od glavnih zadaća sastoji se u radu na svrgavanju ili potkopavanju zapadnih i ostalih "neislamskih" interesa.<sup>2</sup> Pritom, Sjedinjene države se drže glavnom branom za "reformu" muslimanskih zemalja koja bi se trebala sastojati u zbacivanju "korumpiranih i heretičkih vlada muslimanskih država" i njihovom zamjenom teokratskim režimom, koji je subjekt rigidnog šerijatskog nauka u tradiciji talibanskog modela.<sup>3</sup>

Nakon terorističkih napada od 11. rujna administracija predsjednika Busha uspjela je zbaciti talibane s vlasti u Afganistanu. Međutim, do sredine 2006. godine talibanski pokret se pregrupirao i naoružao. Potaknuti velikim priljevom novca od trgovine drogom, stalnom potpunom regrutima te nezadovoljstvom lokalnog stanovništva, talibani su se u posljednje vrijeme počeli vraćati, zajedno s već zaboravljenim ratom. Jedna od posljedica regrupiranja i reorganiziranja talibana u Afganistanu je opetovano generiranje tenzija između Afganistana i Pakistana. I jedna i druga vlada uzajamno se optužuju za miješanje u unutarnje poslove. Predsjednik Karzai učestalo upućuje kritike Pakistanu, optužujući ga za obuku militanata i njihovo slanje preko granice kako bi destabilizirali postojeću i doveli novu vladu, koja bi bila više u skladu s pakistanskim interesima i očekivanjima. Zauzvrat, Pakistan optužuje Afganistan za navodnu potporu gerili u pokrajini Waziristan.

Utoliko situacija nakon 11. rujna ima oznake nepromjenjivosti u odnosi-  
ma između dviju zemalja, ali i bitno novi moment koji se sastoji u činjenici da  
današnja vlada u Kabulu uživa podršku i SAD i, uvjetno govoreći, međuna-  
rodne zajednice, što je Pakistan dovelo u stanje ozbiljne dileme – kako pomiri-  
ti svoje bilateralne i regionalne vanjskopolitičke ciljeve s neophodnošću zadr-  
žavanja strateških odnosa sa Sjedinjenim Državama. Pakistanska vlada je  
koncem godine objavila da će selektivno zatvoriti 2400 km dugu granicu s Af-  
ganistanom izgradnjom ograda i minskih stupica kako bi se spriječio ulazak

<sup>2</sup> Lloyd Pettiford & David Harding, *Terorizam-novi sujetski rat*, Zagreb, 2005., str. 56,

<sup>3</sup> Gunther Hauser, Franz Kernic (ed.), *European Security in Transition*, Hampshire, 2006., str. 188.

na pakistanski teritorij od strane talibana i njihovih simpatizera baziranih u Pakistanu. Na ovakav potez pakistanska se strana odlučila nakon sve brojnijih kritika da nije uspjela zaustaviti talibanske pobunjenike, uključujući bombaše samoubojice, od prijelaza granice. Promatrači ukazuju da se tu radi vjerojatno o očajničkoj mjeri Pakistana da smanji zabrinutost NATO-a, čije snage su ponajviše dovedene u iskušenje zbog pojačanih pograničnih aktivnosti.<sup>4</sup> U svakom slučaju, normalizacija odnosa između Afganistana i Pakistana je regionalni, ali i globalni imperativ.

Ekonomski i socijalno Afganistan je još uvijek daleko iza svojih susjeda. Nakon pod-Saharske Afrike, Afganistan je najsiromašnija regija na svijetu. Prošle godine domaći dohodak po glavi stanovnika iznosio je 13 \$. Stvarni gospodarski rast iznosio je 9%, međutim to predstavlja pad u odnosu na 15% od godinu dana prije. Visoka nezaposlenost samo potpiruje konflikt. S druge strane, ogroman problem predstavlja nedostatak energije, jer u međuvremenu niti jedan veći energetska projekt nije dovršen. Kabul danas ima manje energije nego prije pet godina, s obzirom da na istu količinu energije dolazi povećana potrošnja koju su sobom donijeli brojni stranci, uključujući vojnike međunarodnih snaga.

Stvaranje Afganistanske nacionalne vojske koja broji oko 30.000 vojnika može se smatrati kao jedan od relativnih uspjeha u posljednjih pet godina i to ponajviše zbog činjenice da se radi o novo unovačenim snagama. Većina od 60.000 iskusnih demobiliziranih boraca su uključeni u policijske snage, privatne zaštitarske firme ili su postali dijelom organiziranog kriminala. Slaba država i nedostatak sigurnosti poticajno djeluju na proizvodnju droge koja je u 2006. premašila proizvodnju iz 2005. godine za cijelih 49%. Ozbiljan je problem u tome što seljacima nije osigurana nikakva alternativa, već se od strane međunarodnih snaga inzistira na iskorjenjivanju, što talibani koriste za jačanje podrške kod uzgajivača opijuma. Protunarkotički naponi omogućavaju korumpiranim službenicima polugu za izvlačenje velikih iznosa za podmićivanje od strane trgovaca. Posebno je ta pojava raširena u policiji.<sup>5</sup>

### *Afganistan i percepcija NATO-vog angažmana*

Međunarodna mirovna misija u Afganistanu pod nazivom *International Security Assistance Force* (ISAF) praktički je potaknuta Bonnskim sporazumom od 05. prosinca 2001. godine, odnosno izraz je volje šire međunarodne zajednice očitovane na međunarodnoj konferenciji održanoj nakon zbacivanja talibanske vlasti. Utoliko je i UN, ubrzo nakon toga, relativno lako autori-

<sup>4</sup> "THE REACH OF WAR; Pakistan Plans to Reinforce Long Afghan Border", *The New York Times*.

<sup>5</sup> Barnett R. Rubin, "Saving Afghanistan", *Foreign Affairs*, January/February 2007.

zirao misiju rezolucijom 1386 Vijeća sigurnosti. Ukupno osam rezolucija VS UN je vezano uz ISAF: 1386, 1413, 1444, 1510, 1563, 1623, 1659 i 1707.

NATO je preuzeo zapovijedanje i koordinaciju ISAF-om 11. kolovoza 2003. godine. Misija u Afganistanu svakako predstavlja prekretnicu u dugogodišnjoj povijesti NATO-a, s obzirom na činjenicu da se radi o prvoj misiji Saveza izvan euro-atlantskog područja. Mandat ISAF-a u početku je bio ograničen na područje Kabula, a kasnije dolazi do njegovog progresivnog širenja, i to: 2004. na sjever zemlje, 2005. na zapad, sredinom 2006. na jug i krajem 2006. na istok zemlje. Trenutno u ISAF-u sudjeluje preko 30,000 vojnika iz 37 zemalja svijeta, uključujući Australiju i Novi Zeland.

Širenjem operacije NATO-a smanjivalo se područje operacija koalicijskih snaga na čelu s SAD-om (*Operacija Enduring Freedom*). Čak štoviše, NATO je krajem 2006. pod svoje zapovjedništvo integrirao oko 11,000 američkih vojnika, iako time nisu obuhvaćene sve američke snage – njih nekoliko tisuća i dalje su angažirane pod nacionalnim zapovjedništvom, na protuterorističkim operacijama.

Međutim, nakon preuzimanja odgovornosti za cijelo područje zemlje, borbe su eskalirale i NATO se po prvi puta u svojoj povijesti našao u situaciji gdje kontinuirano borbena djeluje na duži vremenski rok, pritom trpeći i gubitke. Upravo su razdoblje tranzicije međunarodnih snaga u Afganistanu talibanski pobunjenici iskoristili za pojačavanje borbenih djelovanja. Na namjeru davanja šireg međunarodnog legitimiteta misiji u Afganistanu, talibani su reagirali veoma oštro, želeći izazvati suprotan učinak, odnosno delegitimirati napore NATO-a i partnerskih zemalja i pojačanim borbenim djelovanjima unijeti nemir među saveznike te potaknuti reakciju javnosti zemalja koje daju svoje vojnike. Nažalost, možemo konstatirati da talibanska taktika bi-

NATO STILL ESSENTIAL

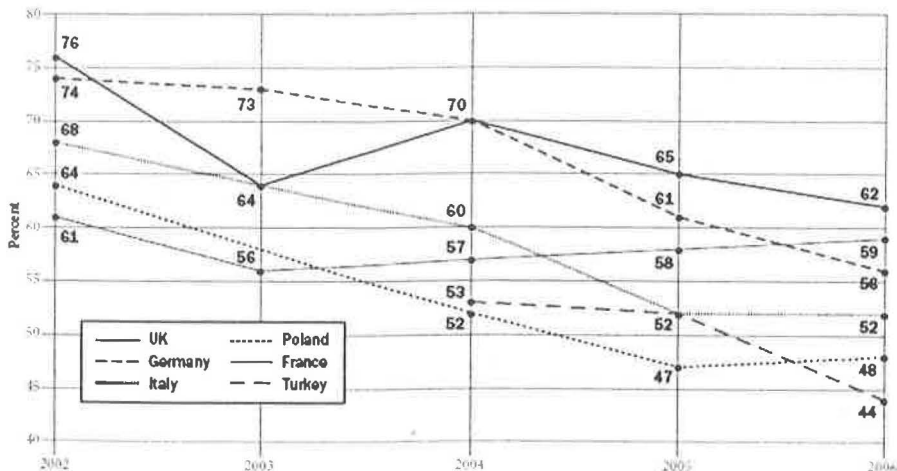


Chart 3

1. Data from 2003 comes from the Office of Research, U.S. State Department.

lježi rezultate jer sve su brojnija izvješća po kojima je 2006. označena najgorom godinom u Afganistanu od pada talibana prije 5 godina. Prema Deutsche Welle-u u posljednjih 11 mjeseci u Afganistanu je poginulo 4000 ljudi, među njima najmanje 1000 civila. Među mrtvima je i 180 inozemnih vojnika. Na taj način, jedna od negativnih posljedica problema koje sa sobom nosi misija u Afganistanu očituje se i u padu podrške Savezu. Prema prilogu Glasa Amerike od 24. rujna 2006. godine nedavno istraživanje o američko-europskim odnosima koje je provela ne-vladina organizacija German Marshall Fund ukazuje na slabljenje podrške NATO savezu među državama članicama.

Iz gornje tablice vidljivo je da je broj Europljana koji smatraju da je NATO ključan za sigurnost njihove zemlje, svake godine nakon 2002. kontinuirano u opadanju, iako se još uvijek radi o apsolutnoj većini onih koji ga podržavaju. U 2006. godini prosječna podrška NATO-u bila je 69%, a 2006. ona iznosi 55%. Ono što je posebno zanimljivo jest da je najveći pad zabilježen u zemljama koje su percipirane kao one koje čvrsto podupiru NATO. Tako je u Njemačkoj podrška opala sa 74% (2002.) na 56% (2006.), Poljskoj sa 64% (2002.) na 48% (2006.), a u Turskoj sa 53% (2002.) na 44% (2006.). Istodobno, u Sjedinjenim Državama je podrška u promatranom razdoblju narasla sa 56% (2002.) na 61% (2006.).<sup>6</sup> John T. Glenn, stručnjak koji radi za Njemački Fond Marshall, kaže da su ovi rezultati nedvojbeno posljedica misija u Afganistanu i Iraku<sup>7</sup> (iako NATO u Iraku nikada nije bio borbeno angažiran).

Usporedbe radi, ovdje ćemo prikazati najvažnije rezultate ispitivanja javnog mišljenja koje je napravila agencija GfK na uzorku od 1000 punoljetnih građana Republike Hrvatske, neposredno nakon summita u Rigi, od 4. do 12. prosinca 2006. godine. Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija posebno je željelo ispitati učinak pozitivne poruke Saveza glede vjerojatne pozivnice Hrvatskoj za punopravno članstvo na sljedećem summitu 2008. godine, ali i reakciju hrvatske javnosti na sudjelovanje hrvatskih vojnika u međunarodnim misijama, pri čemu je misija u Afganistanu, dakako, najveća i najvažnija operacija u kojoj sudjeluju hrvatske oružane snage. Ovo istraživanje pokazuje da stanje s javnom podrškom u Hrvatskoj nije u bitnom nesrazmjeru prema trendovima koji postoje i kod zemalja članica Saveza, što se vidi iz odgovora na slijedeća pitanja:

1. Od posljednjeg istraživanja GfK provedenog u veljači 2006. došlo je do rasta broja onih koji podržavaju i onih koji ne podržavaju članstvo RH, ali pritom je veći rast podržavatelja (s 33,8 na 39,1%) od onih koji ne podržavaju (s 33,5 na 37,3%). Drugim riječima, broj neodlučnih ispitanika pokazuje trend opadanja, tj. po pitanju podrške NATO-u u Hrvatskoj se može sve više govoriti o bipolarizaciji, pri čemu treba imati u vidu da hrvatski građani, za razliku od građana u zemljama NATO-a, nikad nisu iskusili izravne pozitivne učinke djelovanja najuspješnijeg obrambenog saveza u povijesti.

<sup>6</sup> *Transatlantic Trends: Key Findings 2006*, German Marshall Fund of the United States, 2006., str. 6.

<sup>7</sup> "Misija u Afganistanu određuje budućnost NATO saveza", *VoA*, 24. 09. 2006.

### Podržavate li vi osobno ulazak Hrvatske u NATO savez? (N=1000)



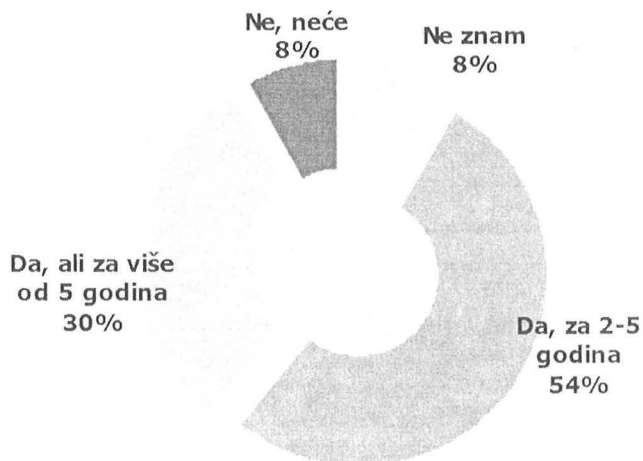
2. Utoliko se ohrabrujućim mogu ocijeniti gornji rezultati po kojima relativna većina hrvatskih građana, odnosno 45% (uz 41% protiv i 12% neodlučnih), podržava sudjelovanje RH u međunarodnim mirovnim misijama, pogotovu zbog mahom negativne konotacije većine medijskih uradaka koji se bave sudjelovanjem hrvatskih vojnika u ISAF-u. Pritom, treba odmah nagla-

### Podržavate li sudjelovanje RH-a u međunarodnim mirovnim misijama? (N=1000)





**Hoće li Hrvatska za nekoliko godina postati članica NATO-a?**  
(N=1000)



siti da mediji ne snose odgovornost za objektivno složenu situaciju u Afganistanu, a još manje za izostanak relevantnih informacija kojima se slika o toj operaciji može i treba objektivizirati.

3. Još jedan posredni pokazatelj da hrvatska javnost po pitanjima koja se tiču NATO-a reagira na način koji je na tragu reakcija u većini zemalja članica ogleda se upravo u podatku da 84%-tna većina populacije RH smatra da će RH u dogledno vrijeme postati članicom NATO saveza. Veći broj je onih (54%) koji smatraju da će RH ući u NATO u sljedećih 2 do 5 godina, nego onih koji smatraju (30%) da će to biti za više od 5 godina. Samo 8% ispitanih smatra da neće postati članicom NATO saveza. Drugim riječima, ovi rezultati mogu se tumačiti na način da zapravo ogromna većina hrvatskih građana ne dovodi u pitanje pripadnost Hrvatske euroatlantskom krugu zemalja i buduće članstvo u NATO-u, ali da po pojedinim pitanjima, kao i većina građana iz kruga članica, ima kritičko mišljenje, što nije novost, a još manje hendikep za jedan savez suverenih država kakav je NATO.

*Afganistan nakon summita NATO-a u Rigi*

Pitanje koje se danas sve češće postavlja odnosi se na procjenu učinkovitosti dosadašnjih napora međunarodne zajednice u Afganistanu. Naime, postaje jasno da puka vojnička pobjeda koja se ogleda u protjerivanju vodstva talibana i Al-Quaede nije bila dostatna za ostvarenje konačnog cilja – postav-

ljanja temelja funkcionirajućoj demokratskoj državi. Očito da međunarodna zajednica, osobito UN, nije imala razrađene opcije i redosljede poteza nakon tog početnog uspjeha. Posebno se to odnosi na pitanja obnove te sadašnju i buduću ulogu Pakistana.

Stoga, nisu rijetke ni procjene da o uspjehu u svom prvom razmješčaju izvan Europe ovisi čak i budućnost NATO saveza. Naime, unatoč ozbiljnim gubicima koje su doživjeli u posljednje vrijeme na jugu zemlje (operacija "Meduza"), talibani nastavljaju s usmjeravanjem pobunjeničkih akcija koje postaju sve smionije, ojačane po upotrijebljenim snagama i povećanim manevarskim sposobnostima. Time se prioritetnom postavlja politička konsolidacija vojne pobjede NATO snaga kao preduvjeta početka izgradnje povjerenja u afganistanske vlasti. Međutim, da bi se odgovorilo tom zahtjevu, postaje sve očitije da će Savez morati doživjeti ozbiljnu transformaciju, pri čemu se summit u Rigi već sada može ocijeniti početnom etapom na tom dugom i, u nekim elementima neizvjesnom, putu.

NATO je nastao zbog problema nakon II. svjetskog rata, a koji su se tada, kao i cijelo razdoblje hladnog rata, fokusirali u i oko Europe. Europa je bila ishodište hladnoratovske političke i sigurnosne arhitekture. Danas, međutim, Europa više ne predstavlja problem već postaje važan dio njegovog rješenja. Jedna od najjasnijih spoznaja nakon 11. rujna je ta da uloga NATO-a više ne može biti ograničena samo na teritorije zemalja članica. Dilema o području djelovanja Saveza "out of area", vrlo intenzivna još prije samo nekoliko godina, danas više jednostavno ne postoji. Sigurnosni izazovi za članice NATO-a i EU (s ulaskom Rumunjske i Bugarske u EU, 21 od 27 članica EU su ujedno i članice NATO-a), danas nastaju izvan euroatlantskoga prostora i, ukoliko želi ostati relevantan političko-sigurnosni mehanizam, NATO će morati naći učinkovit odgovor na njih. Također je jasno da će rat/borba protiv terorizma u idućem razdoblju međunarodnih odnosa biti glavno sigurnosno i političko pitanje za sve članice euro-atlantskoga kruga, pri čemu vojna sila predstavlja samo dio odgovora. Treba biti svjestan činjenice da će borba protiv terorizma biti dugotrajna, da će uključivati godine ozbiljnog i predanog rada čiji rezultati neće biti dnevno vidljivi i pozdravljani, da će ovisiti o snažnoj suradnji država koje dijele temeljne zajedničke vrijednosti.

Zato je bavljenje širim, strateškim pitanjima ključnih sigurnosnih izazova zahtjev koji se danas postavlja pred političke elite SAD i EU. Tu su SAD trenutno angažiranije, kako zbog svoje uloge u globalnoj politici tako i zbog recentnih tragičnih iskustava. Europu, naime, uz sav nesporni napredak pa i na području sigurnosti, obilježavaju i bitna ograničenja u stupnju jedinstva, s obzirom da su nacionalni identiteti još uvijek mnogo jači od zajedničkog europskog identiteta. S druge strane, za SAD je učinkovit NATO važan ukoliko žele izbjeći da percepcija o njima kao "svjetskom policajcu" postane stvarnost. To vjerojatno ne bi odobrili ni američki poreski obveznici, pogotovo jer bi se neumitna posljedica naglašenijeg unipolarizma očitovala u stvaranju koalicija protuteže, što SAD-u nije interes.

Vodeći se tim dvojbama, analitičari NATO-a su pripremili set pitanja kojima su se u Rigi posvetili šefovi država ili vlada zemalja članica. Neposredno prije summita, Glavni tajnik NATO-a iznio je načela vezana za budućnost NATO saveza koja su dobrim dijelom inspirirana iskustvima iz Afganistana, a o kojima je u Rigi bilo najviše riječi. Prije svega, u odgovoru na razne spekulacije naglašeno je da ne postoji potreba za globalnim NATO-om, odnosno da to nije suština transformacije. NATO kojem se teži je onaj koji će obraniti svoje članice od globalnih prijetnji, kao što su terorizam, širenje oružja za masovno uništenje i nestabilnosti koje sa sobom nose tzv. neuspješne države. Zbog toga postoji potreba za pojačanim globalnim pristupom sigurnosti raznih organizacija, od kojih svaka, uključujući NATO, treba odraditi vlastitu ulogu. Naime, u ovom trenutku više od 50.000 vojnika služi pod NATO-vim zapovjedništvom u operacijama i misijama na tri kontinenta. S obzirom da se zahtjevi prema NATO-u neće smanjivati, već će zacijelo dalje rasti, treba postaviti takve mehanizme koji će jamčiti da će im Savez biti u stanju odgovoriti. Sukladno navedenim procjenama analitičari NATO-a se u ovom trenutku koncentriraju na šest ključnih područja:

**1. Nastavak izgradnje kapaciteta.** U Rigi je proglašena puna operativna sposobnost NATO-ovih snaga za brze odgovore koje se sastoje od 25000 vojnika, koje se mogu razmjestiti u roku od 5 dana od izdavanja zapovjedi i sposobne su samostalno izvoditi operacije u trajanju do 30 dana (i više, ako dobiju punu logističku potporu). Njima je uspostavljen presedan u povijesti po kojem jedna organizacija u svakom trenutku ima na raspolaganju multinacionalnu vojsku (koja veličinom odgovara profesionalnim vojskama kakve imaju srednje velike države), koja se može angažirati na bilo kojoj točki u svijetu. Nadalje, postignut je dogovor oko ključnih sastavnica NATO-ovog rada u područjima kao što su raketna obrana, nadzor zrak-zemlja, posebno vezanim uz terorizam i obranu od oružja za masovno uništenje. Četrnaest članica (SAD, Slovenija, Slovačka, Litva, Latvija, Danska, Nizozemska, Bugarska, Češka, Estonija, Poljska, Rumunjska, Italija i Mađarska) i jedan partner (Švedska) potpisale su tijekom summita Memorandum o razumijevanju o kolektivnoj uporabi zrakoplova C-17 (Boeing) za strateški transport. Nabavom ovih transportnih zrakoplova NATO stječe sposobnost strateškog zračnog prijevoza za svoje misije i operacije, koju će prema potrebi ustupati i drugim međunarodnim organizacijama (EU, UN).

To, dakako, podiže važnost pravilnog obrambenog planiranja u skladu sa Sveobuhvatnim političkim smjernicama koje su također usvojene u Rigi i predstavljaju okvir za daljnju transformaciju Saveza te navode prioritete za izgradnju sposobnosti i planiranja u predstojećem razdoblju. Riječ je o dokumentu koji nadopunjava NATO-ov Stratejski koncept iz 1999. godine, a usvojen je kako bi se odgovorilo na novo sigurnosno okruženje te prebrodilo predstojeće razdoblje do usvajanja novog Strateškog koncepta NATO-a najavljenog za 2009. godinu. Dokument šalje dvije važne poruke: prvo, strateška projekcija planiranja i razvoja na rok od 10 do 15 godina sugerira da je Savez stabilan, ima perspektivu a zemlje članice pridaju mu veliki značaj. I

drugo, katalog prijetnji koje NATO smatra prioritetima te vrsta odgovora koju predviđa potvrđuje da se radi o suvremenoj i dinamičnoj sigurnosnoj organizaciji koja igra aktivnu međunarodnu ulogu.

**2. Potreba da se rizici i tereti raspodijele ujednačenije.** Jedno od flagrantnijih pitanja je ono o *caveatsima* i nacionalnim ograničenjima na bojištu. Neke nacije i nakon slanja vojnika i dalje inzistiraju na svim vrstama ograničenja, što limitira upotrebu snaga, ali i pogađa fleksibilnost zapovjednika na terenu. S obzirom da NATO danas pokriva cijeli spektar operacija, od borbenih do održavanja mira, to se može tumačiti na način da stavljanje ograničenja na operacije znači stavljanje ograničenja na budućnost NATO-a. U sličnom tonu, donedavni SACEUR (zapovjednik NATO snaga za Europu) general Jones kaže da jedan od većih savezničkih problema leži u činjenici da je većina od 37 nacija, koje daju snage u ISAF-u, postavila ograničenja za njihovu uporabu – caveatse, kojih je nabrojao oko 50 ili, drugim riječima, dovoljno da ograniče operacije NATO-a. Prema njemu, vojnički gledano, ukidanje *caveatsa* jednako je odluci o povećanju, odnosno multipliciranju snaga.<sup>8</sup> Povećanje fleksibilnosti tu se postavlja kao važan uvjet jer bi se u protivnom mogle ostvariti riječi bivšeg afganistanskog premijera Ahmada Shah Ahmadzaiua da, ukoliko ovako nastavi: "NATO neće uspjeti poraziti talibane. Talibani su trenutno jaki – i vojno i moralno. Za razliku od njih, trupe NATO-a nisu podjednako moralno jake."<sup>9</sup> Unatoč tim upozorenjima, Riga nije donijela u svim segmentima optimalno rješenje. Francuska, Njemačka, Italija i Španjolska jasno su dale do znanja da ne namjeravaju premještati svoje vojnike iz mirnijih u opasne zone, osim u iznimnim okolnostima kad bi životi savezničkih vojnika na jugu bili izravno ugroženi, što je ipak, primjerice od strane Tonyja Blaira, pozdravljeno kao napredak. Imajući u vidu da se radi o zemljama koje značajno doprinose ukupnom broju vojnika na terenu, s nacionalnim kontingentima veličine između 700 i 2500 vojnika, zasad nije realno očekivati da promijene svoju odluku. Ovo pitanje nije prevelika novost za analitičare koji su, poput Stuarta Johnsona, u pogledu vojnog aspekta djelovanja od ranije naglašavali da će vojni zapovjednici u budućnosti morati računati s tim da će politički autoriteti:

- biti spori u opredjeljivanju oko snaga za operacije
- inzistirati na minimalnim žrtvama
- inzistirati na minimalnim kolateralnim štetama
- tražiti da operacija dovede do brzog (i uspješnog) svršetka.<sup>10</sup>

Koliko je takva želja realna u dobroj mjeri će ovisiti o uspješnosti provedbe transformacije sigurnosnih organizacija, u prvom redu NATO-a.

8

Vince Crawley, "NATO's Jones Urges Focus on Afghan Reconstruction, Rule of Law", *Washington File*, 26. 10. 2006.

9

Christoph Heinze, "Afganistan kao NATO-ov Waterloo?", *Deutsche welle*, 29. 11. 2006.

10

Stuart E. Johnson, *After Kosovo: Insights Into Future Operations Correlation Of Forces*, RAND Corporation, Originally prepared for the National Defense University, <http://www.comw.org/pda/sjohnson>

Drugo važno pitanje je ono o financijskim aranžmanima. Sadašnja NATO-va politika "costs lie where they fall" je više pitanje svojstveno metodi slučajnog uzorka nego promišljenom planiranju svojstvenom Savezu temeljenom na solidarnosti. Zbog toga je od strane Glavnog tajnika predloženo zajedničko financiranje u pokusnom razdoblju za brzo raspoređivanje NRF, osobito vezano uz *strategic airlift*.

**3. Bolja koordinacija s drugim akterima.** Jedna od ključnih lekcija naučenih u Afganistanu jest da sigurnost i razvoj idu ruku pod ruku, te je stoga nužno prevladati odvojenost između onih koji donose sigurnost i onih koji se bave pitanjima razvoja. Konkretno, to znači jaču suradnju NATO-a s UN-om, EU-om i NGO-ima ne samo na terenu, već i na strateškoj razini.

**4. Daljnja izgradnja partnerstava.** Strateška vrijednost politike partnerstva je tolika da je danas NATO bez partnera gotovo nezamisliv. U suprotstavljanju globalnim nesigurnostima, sve je manje važno gdje je koja zemlja smještena na zemljovidu. To je više pitanje mentalne mape, odnosno povezano je sa željom tih zemalja da se angažiraju skupa s ostalima. Stoga su šefovi država i vlada u Rigi zadužili Vijeće u stalnom sastavu:

a) da razvije politički i praktični potencijal postojećih NATO-ovih programa suradnje i odnose s kontakt zemljama sukladno odluci Istanbulskog summita

b) da poveća operativni značaj odnosa s ne-članicama NATO-a, uključujući i sa zainteresiranim kontakt zemljama, te pojačaju sposobnost NATO-a da surađuje s onim aktualnim i potencijalnim kontributorima koji dijele NATO-ove interese i vrijednosti

c) da poveća sposobnost Saveza u pružanju praktičnih savjeta i pomoći u provedbi obrambenih i sigurnosnih reformi u državama i područjima u kojima je NATO angažiran.

Ovi ciljevi nastojat će se postići kroz fokusirane konzultacije s PfP partnerima koje bi trebale bolje odražavati prioritete NATO-a, kao i kroz sazivanje ad-hoc sastanaka s državama koje doprinose ili podržavaju NATO-ove operacije i misije (politički, vojno ili na neki drugi način), kao i s onima koji su potencijalni kontributori, imajući u vidu njihove interese u regiji u kojoj je Savez angažiran. Za Michaela Williamsa iz Kraljevskog vojnog instituta u Londonu uspjeh NATO-ve misije u Afganistanu od ključnog je značaja upravo za budućnost NATO-a kao globalnog saveza. To se po njemu ne tiče toliko samog NATO saveza, koliko njegovih partnera iz drugih krajeva svijeta. Japan, Australija, Južna Koreja, Novi Zeland su zemlje koje su izrazile interes za bliskom suradnjom s NATO savezom i konkretizirale ga, između ostalog i sudjelovanjem njihovih vojnika u Afganistanu. No, ako NATO ne bude u stanju stabilizirati Afganistan, onda će to globalno savezništvo, predviđa Williams, doći u pitanje.<sup>11</sup>

11

"Misija u Afganistanu određuje budućnost NATO saveza", VoA, 24. 09. 2006.

**5. Potreba za ojačanim političkim dijalogom.** Na primjeru Afganistana postalo je jasno da je nužno imati jaku oružanu silu, ali također su nužne i obnova i razvitak, politika borbe protiv nelegalne proizvodnje narkotika i izgradnja demokracije, što je zadaća koja se dobrim dijelom ostvaruje putem Provincijskih rekonstrukcijskih timova.<sup>12</sup> Takav kompleksan pristup zahtijeva, prvo i najistaknutije, dijalog. Stoga će se na NATO trebati sve manje gledati kao na puko sredstvo za razvoj snaga, a sve više kao na forum za diskusije o razvitku budućih prijetnji i izazova. Takav je slučaj i s energetsom sigurnosti, za koju neki smatraju da nije pitanje za NATO, a drugi imaju potpuno oprečno mišljenje. Pod utjecajem Poljske i Baltičkih zemalja šefovi država i vlada NATO-a naglasili su važnost energetske sigurnosti i neometanih tokova vitalnih resursa. Podržali su koordinirane međunarodne napore u procjeni mogućih rizika za energetske infrastrukturu, kao i promicanje sigurnosti energetske infrastrukture. Šefovi država i vlada zadužili su Sjevernoatlantsko vijeće da razmotri i najvažnije rizike u području energetske sigurnosti kako bi se definirala područja u kojima NATO može doprinijeti očuvanju sigurnosnih interesa saveznika, te prema zahtjevima pojedinih država, pomoći nacionalne i međunarodne napore u području energetske sigurnosti.

**6. Potreba da se prekine zastoј u odnosima NATO i EU.** Ti su odnosi danas podkapacitirani, odnosno vrlo je "tanka" zajednička agenda ovih dviju institucija. NATO i EU očito će trebati povesti ozbiljan dijalog o harmoniziranju njihove vojne transformacije, posebno NRF i EU borbenih skupina. Također, trebat će napustiti praksu repliciranja jer, kako kaže Scheffer, obje su angažirane na poslovima sigurnosti, a ne na natjecanju za ljepotu.<sup>13</sup> Deklaracija iz Rige posebno naglašava da NATO i EU dijele zajedničke vrijednosti i strateške interese te da njihovi odnosi pokrivaju široki spektar pitanja koja se odnose na sigurnost i upravljanje krizama, uključujući borbu protiv terorizma i razvoj koherentnih i međusobno pojačanih vojnih sposobnosti, kao i civilno planiranje u slučaju kriza. Šefovi država i vlada NATO-a potvrdili su želju da se poboljša strateško partnerstvo između NATO-a i EU, da se postigne bliža suradnja, veća efikasnost te da se izbjegnju nepotrebne duplikacije u du-

12

Koncept Provincijskih rekonstrukcijskih timova pokrenule su u studenome 2002. godine SAD, u svojstvu voditelja koalicijskih snaga, a u svrhu tranzicije Operacije "Enduring Freedom" iz njene ratne faze u fazu stabilizacije i obnove. Ideja PRT-a je da se korištenjem malih civilno-vojnih timova proširi doseg središnje afganistanske vlade u regionalna područja i osnaži stanje ukupne sigurnosti kroz podršku reformama sigurnosnog sektora i olakšavanje procesa obnove. Sjedinjene su države potom pozvale i druge države da uspostave slične provincijske timove, čime je NATO dobio osnovno oruđe u širenju ISAF-a iz Kabula na područje cijelog Afganistana. Iako se PRT-jevi razlikuju po veličini, sastavu, pa i načinu djelovanja, postoji čitav niz njihovih zajedničkih karakteristika. Postoje zajednički timovi civilnog i vojnog osoblja koje broji od 50-300 pripadnika. Velika većina je zapravo vojno osoblje, dok su ostale politički savjetnici i stručnjaci za obnovu. Zatim, tu su prevoditelji, medicinski timovi i dr. O tome vidi u: Viggo Jacobsen, *PRTs in Afghanistan: successful but not sufficient*, DIIS, Copenhagen, 2005.

13

*Global NATO: Overdue or Overstretch?* Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer at the SDA Conference, Brussels, 6 November 2006, <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s061106a.htm>.

hu transparentnosti i poštivanja autonomije dviju organizacija. Dodali su da će jača EU dodatno doprinijeti zajedničkoj sigurnosti.

Na temelju iznesenog, zaključno se možemo složiti s ocjenama da bi operacija ISAF u Afganistanu mogla označiti prekretnicu od velike važnosti za buduću karakter NATO-saveza. Također, postaje jasno da je stvorena percepcija u međunarodnoj javnosti kako je upravo NATO odgovoran za budućnost Afganistana. Ona je dobrim dijelom temeljena na činjenici da se radi o još uvijek jedinom i dovoljno snažnom savezu koji je sposoban voditi borbene akcije, ali i pokazati unutarnju fleksibilnost i sposobnost prilagodbe novim izazovima. Međutim, NATO nema mandat ući na teritorij Pakistana i vojno riješiti pitanje talibanskih baza, niti može preuzeti na sebe poslove obnove, što se oboje smatra odlučujućim za uspjeh afganistanske misije. Uspješne, iako ograničenog karaktera, vojne akcije, kao i koncept PRT-a pokazuju da je NATO sposoban za svako rješenje svoje buduće uporabe koje će biti proizvod jasno izražene političke volje. Tome svjedoči i nepobitni dosadašnji napredak na raznim područjima u Afganistanu. Primjerice, prije pet godina nije postojala nacionalna vlada ni demokracija, kao takva. Današnji je Afganistan uspješno proveo nekoliko izbora te ima vlastiti ustav, izabranog predsjednika i parlament. Žene, koje su bile društveno izopćene pod talibanima, sada su u vladi; 87 žena su zastupnice u Nacionalnoj skupštini, što čini 25% od ukupnog broja članova parlamenta. Gotovo 4 od desetoro afganistanske djece koja pohađaju školu su djevojčice. Samo do prije nekoliko godina djevojčice uopće nisu išle u školu. 80% stanovništva danas ima pristup zdravstvenoj skrbi, odnosno 10 puta više nego 2001., a to je jedna od najviših stopa za zemlje na sličnom stupnju razvoja. Gotovo šest milijuna afganistanske djece ide u školu, odnosno šest puta više nego 2001. Nakon pada talibanskog režima oko 4 milijuna ljudi se vratilo svojim domovima, što je jedan od najvećih pokreta stanovništva u povijesti.<sup>14</sup>

Dakako, u ovom radu smo konstatali da to nije dostatno i zbog toga su odluke iz Rige označile smjerove koji bi svoju potvrdu trebali dočekati u godinama koje su pred nama, a što će neumitno uslijediti na tragu činjenice da su i EU i SAD u svojim strateškim sigurnosnim dokumentima definirale isti set sigurnosnih izazova u 21. stoljeću. Utoliko je važnije da je Hrvatska, kao izgledna buduća članica obje integracije, svojim prepoznatljivim sudjelovanjem u operaciji ISAF, pokazala ne samo svoju opredijeljenost za njezin uspjeh već i svoje razumijevanje njezine dalekosežnosti, kroz vlastiti doprinos nužnosti jačanja transatlantskih veza, kao jamca međunarodne, time i vlastite, sigurnosti i stabilnosti. Slično kao što su to činili general Jones i Glavni tajnik NATO-a, i zapovjednici s terena u više su navrata javno pozvali saveznike da ispune svoja obećanja o popunjavanju vojnog kontingenta ISAF-a. U tom kontekstu Hrvatska ide dalje od većine te, unatoč ograničenim mogućnostima, u posljednjih godinu dana utrostručuje broj svojih snaga u ISAF-u i, kao jedan od rijetkih kontributora, potvrđuje daljnje povećanje za 2007. i

2008. godinu. Iako će biti komentara da Hrvatska to radi zbog jačanja svoje kandidatske pozicije dok traje proces odlučivanja o njenom primitku u članstvo, ostaje ocjena o svjesnom hrvatskom ulogu u budućnost transatlantskih odnosa i njihovog institucionalnog izraza – NATO-a, čije postojanje koincidira s najboljih pola stoljeća mira i prosperiteta što su zapadno-europski i američki građani ikada doživjeli. To je poruka koju bi trebali shvatiti i oni, na sreću sve malobrojniji krugovi, koji odvajaju neodvojivo kad su u pitanju hrvatski strateški ciljevi vezani za ulazak u Europsku Uniju i NATO. U tom smislu dovoljno je citirati neprijeporno proeuropske političare, poput povjerenika za proširenje Europske Unije Oliea Rehna, koji u svojoj novoj knjizi kaže da su procesi pridruživanja EU i NATO-u odvojeni, ali ih karakteriziraju određene paralele. Oba su procesa temeljena na postignućima. Oba dijele zajednički cilj – slobodnu i sigurnu Europu, a imaju i isto temeljno načelo o tome da treba izvoziti mir i stabilnost, a ne uvoziti konflikte i nestabilnost.<sup>15</sup> Ili, kako to kaže bivši britanski ministar za Europu Denis MacShane: "Danas, unutar NATO saveza, milijardu ljudi uživa osjećaj sigurnosti i slobode pod zakonom za koji bi mnogi u ostalim dijelovima svijeta dali svoje živote. NATO je potreban više nego ikad. No, to mora biti novi NATO za 21. stoljeće".<sup>16</sup> To je NATO čiji se temelji, trenutno u određenoj mjeri, svakako postavljaju i u Afganistanu.

---

### Summary

---

#### AFGHANISTAN'S CHALLENGE

Middle East is facing huge temptations, serious and interconnected crisis in which Afghanistan has its own importance taking into consideration a high profile of NATO's involvement. Al-Qaeda chose Afghanistan for its basis as a country which did not manage to achieve effective control over its own territory in the past.

After the military defeat, the Taliban movement has been regrouped and armed, intensifying border activities from Pakistan direction thus tempting NATO forces, which affects the public of the countries sending their soldiers to ISAF mission. Normalization of relations between Afghanistan and Pakistan presents regional and global imperative. NATO considered principles related to the future of Alliance inspired by the experience of Afghanistan also during the Riga Summit.

*Key words:* NATO, ISAF, Afghanistan, Pakistan, Taliban, public opinion, transformation

---

15

Olli Rehn: *Europe's Next Frontiers*, Baden Baden, 2006., str. 111.

16

Denis MacShane: "Svijetu je potreban novi NATO za 21. stoljeće", *Yorkshire Post*, 16. 11. 2006.