

Pregledni znanstveni članak

UDK: 355.02:061.1EU

327.5:061.1EU

355.356(1-622NATO):061.1EU

Primljeno: 19. veljače 2012

Monika Begović

Odnos između NATO-a i EU: dolazi li do preklapanja uloga NATO-a i Zajedničke obrambene i sigurnosne politike EU?

Sažetak

Europska je obrana pala na mnogim ispitima u krizama nastalim nakon Hladnoga rata. Imala je priliku pokazati svoju odlučnost u sređivanju odnosa i kriza na prostoru jugoistoka Europe, no nije reagirala na vrijeme, a narušavanje međunarodne sigurnosti primoralo je Sjedinjene Američke Države da se umiješaju u krize i pokažu svoju nadmoć. Njihova se uloga gotovo uvijek očitovala u djelovanju Sjevernoatlantskoga savez – NATO-a, čime su i ojačali svoj položaj unutar Europe te pokazali svoju nadmoć unutar Saveza.

Usprkos tomu Europljani ne posustaju. Nastojanja da izgrade vlastite obrambene i sigurnosne politike sve više rađaju plodom. U tom procesu mnogi se teoretičari pitaju je li NATO sustav kolektivne sigurnosti ili instrument američke vanjske politike, koji u tome savezu euroatlantskih država ima najveći utjecaj te preklapaju li se uloge NATO-a i Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU-a. Temeljni stup i okosnica europske sigurnosne arhitekture ipak i dalje ostaje NATO jer se uloga ZSOP-a u očuvanju europske sigurnosti i danas, nakon usvajanja Lisabonskog ugovora i poduzimanja više od 20 misija od operativnog postojanja, isprepliće s NATO-ovom, no ipak ima svoje razloge postojanja.

Ključne riječi: europska obrana, Zajednička sigurnosna i obremena politika EU, NATO, EU

Europska Unija – od gospodarske do vojne sile

Različiti su bili uzroci nastanka NATO-a i Europske zajednice i njihovi se zadaci nisu toliko ispreplitali tijekom Hladnoga rata, osim u nekim aktivnostima Zapadnoeuropske unije. Ciljevi NATO-a po njegovu osnutku 1949. godine bili su obrana zapadnog svijeta i demokratskih vrijednosti. Iste ciljeve ima i danas, različiti su samo „neprijatelji“. Iako su pobornici neorealističke teorije smatrali kako će NATO padom bipolarnih odnosa prestati postojati – izgubivši smisao svoga postojanja – Savez se vrlo brzo prilagodio promjenama koje je devedesetih godina donio novi svjetski poredak, čak i onima koje su uslijedile, a sve pod utjecajem Sjedinjenih Američkih Država, koje su kao unipolarna sila praktički upravljale NATO-om. Europska se zajednica nije tako brzo snašla pred nailazećim promjenama i krizama koje su se pojavile u njezinu susjedstvu. Bilo je sasvim logično da tu prazninu ispuni NATO, dok su Europljani polako kaskali s razvojem svoje obrambene komponente u raznim fazama. Stoga vrijedi reći nešto više o razvoju Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP; *Common Foreign and Security Policy* – CFSP) unutar Europske Unije, koja utemeljuje zajedničko djelovanje zemalja članica kao preduvjet stvaranju Zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP; *Common Security and Defense Policy* – CSDP).¹ Osnovana je Ugovorom iz Maastrichta kao drugi stup Unije i pokriva područje vanjske politike i sigurnosti, uključujući zajedničku obrambenu politiku.

Nakon što je Europska Unija pokazala svoju nespремnost u rješavanju etničkih sukoba na području bivše Jugoslavije, i sama tada prolazeći kroz procese transformacije, zemlje članice Europske Unije odlučile su krenuti u osnivanje zajedničke obrambene politike, a ZVSP je poslužio kao institucionalni okvir za nastanak ESOP-a.² Inicijativu

1 Do Lisabonskog ugovora od 1. prosinca 2009. nosi naziv Europska sigurnosna i obrambena politika – ESOP; *European Security and Defense Policy* – ESDP; te predstavlja vojnu i civilnu operativnu sastavnicu Zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske Unije.

2 Europska Unija zakazala je i u rješavanju krize na Kosovu. Time je snagama NATO-a, odnosno Americi, dopustila da se umiješaju i pokažu svoju moć te ukažu na nespремnost europskih institucija da rješavaju krize unutar svojih granica. Zbog takvih nedostataka europskih institucija Amerika se nije samo umiješala nego je i zauzela bitne pozicije unutar europskoga kontinenta. Spomenuta akcija Združena snaga na Kosovu primjerice nije bila poduzeta samo iz humanitarnih razloga, kojima se nastojala opravdati. Na nju je Sjedinjene Države natjerala i geopolitička činjenica. Naime s povećanim utjecajem u Europi, a smatrajući taj dio svijeta područjem od vitalnog američkog interesa, Sjedinjene su Države shvatile da je za stabilnost u Europi potrebno imati sređenu situaciju na njezinu jugoistoku. Sukobi na Balkanu, spojnici razvijenog Zapada s Bliskim istokom i Središnjom Azijom, mogu nanijeti velike gospodarske, ali i vojno-političke štete Sjedinjenim Državama. Širenje krize s Kosova na zemlje iz susjedstva, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Makedoniju i Albaniju, može značajno utjecati i na južno krilo NATO-a – Grčku i Tursku.

su preuzeli Britanci i Francuzi na bilateralnom sastanku u St. Malou 1998. godine,³ na kojem su definirani okvir i glavni ciljevi ESOP-a. Sastanak je rezultirao čvrstom odlukom da se razviju europske obrambene sposobnosti, no još uvijek s koncentracijom na NATO-u. Ta inicijativa nije zamrla, već je od samita do samita pokazivala daljnji razvoj prema oblikovanju i kasnijem osamostaljenju europske obrambene politike. Godinu dana nakon toga već se isticao konkretan cilj za stvaranje Europskih snaga za brzi odgovor od 60.000 trupa, s mogućnosti razmještaja unutar 60 dana i s mogućnosti trajanja od godine dana na terenu. U dinamičnom razvoju prilika, osobito na jugoistoku Europe, javlja se potreba za boljom organizacijom zajedničke sigurnosne strukture EU-a, pa Ugovor iz Amsterdama iz 1999. godine uvodi funkciju visokog predstavnika za ZVSP. Tražeći veću ulogu u vođenju svoje sigurnosti, Europa je Amsterdamskim ugovorom očvrstnula procese kojima se nosi s vanjskom politikom unutar europskih okvira.⁴ (Hix, 1999.:346.) Stvara se zatim i političko-vojna struktura europskih snaga; Politički i sigurnosni odbor (Political and Security Committee – PSC), Vojni odbor EU-a (*EU Military Committee* – EUMC) te Vojni stožer (*EU Military Staff* – EUMS), a kako bi se osiguralo neophodno političko vodstvo i strateško usmjeravanje potrebno za moguće buduće operacije. Europska je Unija ubrzano spremala podlogu za potpunu operativnost ESOP-a, koji je na zasjedanju Europskog vijeća u belgijskom Lakenu 2001. godine i proglašen operativnom. Prave institucionalne promjene događaju se pak u Nici, te je stupanjem na snagu Ugovora iz Nice 2003. godine institucionaliziran Politički i sigurnosni odbor (*Political and Security Committee*) koji je prvenstveno zadužen za definiranje smjernica ZVSP-a.⁵

Početak novog tisućljeća, osim novih prijetnji, donio je i niz novosti u suradnji EU-a i NATO-a. Čelnici zemalja članica EU-a nastavili su biti aktivni u izgradnji svojih zajedničkih mogućnosti, ne udaljavajući se pak od svojega glavnog strateškog partnera, NATO-a. S takvim nastojanjima NATO zaključuje ugovor s Europskom Unijom, Berlin

3 Zajednička deklaracija o europskoj obrani donešena na britansko-francuskom sastanku u St. Malou 1998. godine (*Joint Declaration issued at the British-French Summit*)

4 Takve su mjere uključivale zajedničke strategije, izjavu da će sve odluke s područja ZVSP-a biti donesene jednoglasno te jačanje europskih kapaciteta da Europa ima jedan glas u vidu izjašnjavanja oko vanjskopoličkih pitanja, kao i integriranje obrambene politike unutar EU-a. Vidi u: Hix, Simon, 1999., *The Political System of the European Union*, Macmillan Press Ltd., London, str. 346.

5 Tada se počinje shvaćati i to kako Zapadnoeuropska unija (WEU), koja je postala neuspješna kao temelj posebne sigurnosne i obrambene politike Europske Unije jer je praktičnu ulogu uvijek odigravao NATO, nije potrebna, te je 2003. godine integrirana u Europsku Uniju, a ona službeno prestaje postojati 30. lipnja 2011. godine.

Plus,⁶ kojim se Uniji dopušta korištenje zajedničkih sredstava i sposobnosti NATO-a radi djelovanja u budućim krizama.⁷ Aranžmanima ugovora Berlin Plus izvršena je dublja povezanost EU-a i NATO-a, uz mogućnost da se razvijaju i novi oblici suradnje i zajedničkih akcija. Kao dokaz te je godine, 2003., Europska Unija od NATO-a preuzela vođenje misije u Makedoniji.

Aktivnosti Unije u traženju konkretnih odgovora na nove sigurnosne prijetnje izražene su se u dokumentu naziva Europska sigurnosna strategija,⁸ koji 2003. godine predstavlja Visoki predstavnik za ESOP Javier Solana, ukazujući na visoke ciljeve i vrijednosti EU-a na području ZVSP-a i ESOP-a. Strategija postavlja pet glavnih ciljeva svojstvenih zajedničkoj i sigurnosnoj politici zemalja članica: ojačati sigurnost EU-a; očuvati mir i ojačati međunarodnu sigurnost; štitiiti zajedničke vrijednosti i temeljne interese Unije; promicati međunarodnu suradnju te razvijati demokraciju i vladavinu prava. Ističe se kako su ti ciljevi ostvarivi uz pomoć tri ključna instrumenta Unije u provođenju vanjske sigurnosne politike, a to su zajednička stajališta (engl. *common positions*), zajedničke akcije (*joint actions*) te zajedničke strategije (*common strategies*). Strategija je identificirala i pet zajedničkih prijetnji – terorizam, proliferaciju oružja masovnog uništenja, regionalne sukobe, nerazvijene zemlje i organizirani kriminal. U definiranju strateških ciljeva naglašeno je kako, za razliku od vidljive prijetnje tijekom Hladnog rata, ni jedna od navedenih prijetnji nije čisto vojna niti joj se može suprotstaviti samo vojnim sredstvima te zahtijeva suradnju s partnerima. Europska Unija, s opsežnim rasponom gospodarskih, humanitarnih, političkih i vojnih instrumenata, sebe je doživljavala spremnijom da se nosi s takvim prijetnjama, dajući podršku međunarodnom redu koji bi se temeljio na učinkovitom multilateralizmu.

6 O strateškom partnerstvu NATO-a i EU: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49217.htm

7 Ambicije Europljana da ojačaju svoju obrambenu sferu susretale su se s neodlučnosti Amerike u tom pogledu. Dok je bivši američki predsjednik Clinton prepoznao potencijalne prednosti jačeg europskog partnera, Madeleine Albright 1999. godine izrazila je tri zabrinutosti oko povećanja europskih mogućnosti unutar NATO-a, prepoznatljive kao 3D-zabrinutosti: bez preklapanja uloga, odnosno NATO-ovih sredstava; bez diskriminacije prema neeuropskim članicama NATO-a (osobito Turskoj) te bez akcija koje bi Europu razdvojile (engl. *decouple*) od transatlantske sigurnosne arhitekture, točnije Amerike. Na osnovi toga zapravo je stvoren okvir suradnje NATO-a i EU-a, koji se sastoji od ugovora Berlin Plus o mogućnostima koje se daju Europskoj Uniji oko korištenja NATO-ovih snaga, zatim Deklaracije o ESOP-u između EU-a i NATO-a te dogovora oko uključivanja neeuropskih saveznika u ESOP. (O europskoj suradnji s NATO-om: tekst Zajedničke deklaracije EU i NATO-a o ESDP i Berlin plus aranžmani na: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/133243_en.htm). Ovine je zajamčeno prvenstvo NATO-a, a Europljanima je ipak bilo dopušteno preuzimanje više odgovornosti na području sigurnosne politike.

8 European Council, European Union, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy* (Bruxelles, 12. prosinca 2003.), <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

U svojevrsnom vakuumu odnosa, koji je nastao među europskim zemljama nakon što su europski čelnici suradnju i zajedništvo željeli dovesti na višu razinu Europskim ustavom, koji nije bio usvojen, dugo se čekalo konkretno rješenje takve situacije. Tako se godine 2007. u Lisabonu sastaje europsko vodstvo kako bi se potpisao Lisabonski ugovor⁹ koji je dvije godine kasnije, 1. prosinca 2009. godine, nakon usvajanja u nacionalnim tijelima europskih zemalja članica i stupio na snagu. Ugovor je uveo tri ključne inovacije, a to su stvaranje nove funkcije visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, koji je ujedno i potpredsjednik Europske komisije; uvođenje funkcije stalnog predsjednika Europskog vijeća te uspostava Europske službe vanjskih poslova (EEAS – European External Action Service). Naziv Europske sigurnosne i obrambene politike promijenjen je u Zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku (Common Security and Defence Policy – CSDP).

Razvoj ZSOP-a:

Godina	Događaj
1992.	Ugovorom iz Maastrichta uspostavljena je Zajednička vanjska i sigurnosna politika (Common Foreign and Security Policy – CFSP).
1997.	Amsterdamski ugovor uspostavio je Europsku sigurnosnu i obrambenu politiku (European Security and Defence Policy – ESOP) kao podsustav CFSP-a.
1999.	Europsko vijeće u Kölnu i Helsinkiju dogovorilo se oko infrastrukture osmišljene za ESOP.
2001.	ESOP postaje operativan.
2003.	Donesena je Europska sigurnosna strategija.
2009.	Lisabonski ugovor donosi amandmane u vezi s vanjskom, sigurnosnom i obrambenom politikom te mijenja naziv Europske sigurnosne i obrambene politike u Zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku (Common Security and Defence Policy – CSDP).

⁹ Puni tekst Lisabonskog ugovora (*Treaty of Lisbon* amending the *Treaty on European Union* and the *Treaty Establishing the European Community*), potpisan u Lisabonu 13. prosinca 2007. godine, a stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine dostupan na stranici: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm

Ključna je ambicija Lisabonskog ugovora predstaviti Uniju kao cjelinu koja više ne počiva na dotadašnjim stupovima, već je jedinstvena cjelina koja kao takva ima svoju vanjsku, ali i obrambenu politiku.¹⁰ (Alcarro, 2011.: 18.) Namjera tvorca Ugovora da spoje funkcije visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i potpredsjednika Europske komisije leži u tome da ta osoba (trenutačno je to Catherine Ashton) bude u mogućnosti strateški usmjeravati vanjsku politiku, koja bi tako trebala postati djelotvornija i dosljednija. Zadaće te funkcije jesu: osigurati jedinstvo, dosljednost i učinkovitost svih akcija Unije (članak 26.2 Ugovora o Europskoj Uniji); implementirati ZVSP u nacionalne politike (članak 26.3 Ugovora o Europskoj Uniji); predstavljati Uniju u pitanjima vezanima uz zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku te voditi političke dijaloge s trećim stranama u ime Unije, kao i predstavljati Uniju u međunarodnim organizacijama i na konferencijama (članak 27.2 Ugovora o Europskoj Uniji); podržavati brzo donošenje odluka u suočavanju s krizama sazivanjem izvanrednih sjednica Vijeća unutar 48 sati ili manje (članak 30.2 Ugovora o Europskoj Uniji); osigurati koordinaciju civilnih i vojnih sposobnosti za izvođenje Peterburških zadaća pod ingerencijom Vijeća, a u kontaktu s Političkim i sigurnosnim odborom (članak 43.2 Ugovora o Europskoj Uniji) te osigurati da ZVSP dobije parlamentarnu legitimnost ondje gdje ima odgovornost izvijestiti Europski parlament (članak 36. Ugovora o Europskoj Uniji). Uspostava EEAS (predviđena u članku 27.3 Ugovora o Europskoj Uniji), stvorila je bitnu diplomatsku strukturu koja daje podršku Catherine Ashton, koja joj je potrebna za izvođenje svih dužnosti i ostvarenje političkih očekivanja.¹¹ Strukture ZSOP-a uključene su u EEAS te su restrukturirane kako bi pojačale povezanost planiranja politika u civilnom i vojnom kriznom menadžmentu.

Još je Sigurnosna strategija pokazala kako postoji zajedničko shvaćanje europskih zemalja oko sigurnosne arhitekture u kojoj se nalaze. Međutim zemlje članice EU-a tek su Lisabonskim ugovorom postale jedinstven akter u međunarodnoj sigurnosnoj politici. Uspostavljanje stalnih zajedničkih vojnih snaga ovisi o nizu čimbenika, a osobito o budućim sigurnosnim ugrozama i mogućoj eskalaciji širih regionalnih i globalnih sukoba koji bi mogli ugroziti suradnju EU-a i NATO-a ili pak dovesti do

10 Lisabonski ugovor na području vanjske i sigurnosne politike uključuje provizije koje imaju namjeru popraviti odnose između dvije središnje institucije europske vanjske politike – Komisije i Vijeća. Vidjeti u Alcaro, Riccardo, 2011., *Transatlantic Relations in a Multipolar Europe* u: Alcaro, Riccardo; Jones, Erik (ur.), *European Security and the Future of Transatlantic Relations*, Edizioni Nuova Cultura, IAI Research Papers, Rim: 15-39

11 Rezolucija Europskog parlamenta od 22. listopada 2009. godine o uspostavi Europske službe za vanjske poslove: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0057&language=EN>

suprotstavljanja njihovih vitalnih strateških interesa. U tom se kontekstu uvijek javlja jedno od temeljnih pitanja: potkopavaju li se ili osnažuju NATO-ovim ustrajanjem na bespogovornom vodstvu, kao i udvostručavanjem kapaciteta EU-a i NATO-a, njihove i zajedničke obrambene sposobnosti?

Odnosi između NATO-a i ZSOP

Suradnja NATO-a i Europske Unije pokazala je kako ne postoje negativne implikacije podjele uloga. Naime svako moguće preklapanje izbjegava se podjelom zadataka i funkcija jer bi moglo predstavljati mogućnost pojave nestabilnosti, osobito ukoliko se na njega počne gledati negativno. Tako je NATO gotovo automatski zadužen za vojno reagiranje na krizu, samim time što ima veće vojne sposobnosti od Europske Unije, dok Unija preuzima uloge i u rekonstrukciji i kriznom menadžmentu. To je vidljivo u samim operacijama na terenu, te se može navesti primjer Bosne i Hercegovine gdje je uloga NATO-a, nakon što je uspostavljeno sigurnosno okruženje, bila umanjena, te je misija prepuštena Uniji – NATO-ov SFOR postao je EUFOR Europske Unije. Iako različite, uloge NATO-a i EU-a komplementarne su, a nije slučajnost da se podudaraju onda kada to Sjedinjenim Američkim Državama najviše odgovara.

Dok je Europska Unija galopirajući išla stopama osamostaljenja od sigurnosne ovisnosti o NATO-u gradeći svoju sigurnosnu politiku s ciljem bolje organizacije snaga uz mogućnost izvođenja Peterburških zadaća (humanitarna pitanja, misije održavanja mira te krizni menadžment), sam Savez svoj je razvoj prilagođavao promjenama koje su nastajale na sigurnosnoj slici svijeta. Pod znatnim utjecajem Sjedinjenih Američkih Država NATO se, najprije kao regionalni akter smjestio na međunarodnoj sigurnosnoj sceni, djelujući na smirivanju krize na Balkanu, ne zaboravljajući pritom svoje partnerstvo s Europskom Unijom i važnost europskoga kontinenta, a s ciljem dobivanja na globalnom značenju. Ranih devedesetih godina, po osnutku Europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta (ESDI – *European Security and Defense Identity*), NATO je potvrdio značenje Europe jačanjem europskog stupa u Savezu, omogućujući europskim saveznicima veću odgovornost za vlastitu sigurnost i obranu. Transatlantska poveznica bila je dodatno ojačana nakon što su čelnici NATO-a odobrili europska nastojanja za izgradnju „odvojivih, ali neodvojenih“ (engl. *separable, but not separate*) obrambenih sposobnosti putem Zapadnoeuropske unije, te su prihvaćeni američki prijedlozi za izgradnju koncepta: *Combined Joined Task Forces* – CJTF.¹² (Vukadinović, Čehulić,

12 Vukadinović, Radovan; Čehulić, Lidija, 2011., *Politika europskih integracija*, Naklada Ljevak, Zagreb

2011.: 247.) Koncept CJTF ustanovljen je kako bi povećao fleksibilnost NATO-a u operacijama kriznog menadžmenta, a u isto vrijeme predstavlja mehanizam za misije koje vodi ZEU, čime je pokazana suradnja Unije i NATO-a.¹³ Prema Fosteru i Wallaceu,¹⁴ (Forster, Wallace, 2001.: 115.) CJTF i ESDI omogućili su zapadnoeuropskim zemljama da preuzmu veću odgovornost u krizama na rubnim područjima Europe, no s druge je strane takvom vrstom suradnje Amerika mogla igrati aktivnu ulogu. Tako su napori za jačanje europskih mogućnosti bili dogovoreni unutar okvira NATO-a, međutim pod izravnom kontrolom Amerike. Kako je Europi nedostajalo vojne opreme, kao i zapovjednih vještina, počeci stvarne europske obrane bili su mogući samo u vidu vojnih napora unutar NATO-a. Europski sigurnosni i obrambeni identitet smatra se svojevrsnom pretečom ugovoru Berlin Plus jer Europljanima služi kao mehanizam za posudbu NATO-ovih resursa. On je zamijenjen Europskom sigurnosnom i obrambenom politikom, novim političkim projektom pokrenutim isključivo od strane EU-a, s vlastitom internom dinamikom i kontrolom. (Howorth, 2009.: 103.)

Za razliku od opsežnog razvoja EU-a uslijed promjena novog doba, NATO svoju prilagodbu novim izazovima i prijetnjama i općenitijoj sigurnosnoj slici donosi u strateškim konceptima. U njima je okosnica NATO-ova djelovanja bio europski kontinent i osiguranje mira u tom dijelu svijeta. Iako se u Strateškom konceptu iz 2010. godine¹⁵ naglasak s Europe preselio na moderne prijetnje današnjice, kao što su terorizam ili proliferacija oružja za masovno uništenje (WMD), NATO je još uvijek glavni europski sigurnosni akter. Ne samo da ga čini većina zemalja europskoga kontinenta nego je i najnapredniji u tehnološkom smislu. Ono što je najvažnije jest to da NATO, osim europskih zemalja, u svom članstvu ima i Sjedinjene Države, najjaču svjetsku vojnu silu koja za potrebe obrane izdvaja gotovo dvostruko više od europskih zemalja. (Howorth, 2003.: 17.) Upravo je zato njihova uloga u NATO-u bez premca, te se u sigurnosnoj politici Sjedinjene Države i u multipolarnom svijetu ponašaju kao unipolarna sila. To i jest razlog što uvijek imaju jasne ciljeve obrambene i vanjske politike, drugačiju percepciju sigurnosnih prijetnji od Europe te volju da samostalno djeluju, sukladno ciljevima vanjske politike.

13 Snage CJTF-a stvorene su kako bi multinacionalne snage bile spremne na djelovanje u humanitarnim operacijama ili onima za održavanje mira. Ostale su se dužnosti odnosile na mijenjanje sigurnosne situacije u Europi i pojavu manjih i različitih, ali i nepredvidljivih rizika miru i stabilnosti. (*NATO Handbook*, Public Diplomacy Division, NATO 2006, Brussels)

14 Također se tvrdi kako je NATO učinio strukturalne promjene kako bi se reorijentirao u vidu pružanja zapovjednih i organizacijskih usluga potrebnih za razne misije, a koje ne bi uvijek uključivale sve zemlje članice. Time se ogradio od stalne suradnje s Europskom Unijom.

15 *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of NATO*, adopted by NATO Heads of State and Government, 19. i 20. studenog 2010., Lisabon

Razvoj odnosa NATO-a i EU-a nije toliko ovisio o prirodi prijetnji i ugroza koje su nailazile, već o aktualnim političkim zbivanjima. Kao što je već spomenuto, posebice je značajan utjecaj bio onaj Sjedinjenih Američkih Država, i to najviše onda kada se radilo o pravu prvenstva unutar NATO-a jer je Europa praktički gurnuta u drugi red u odnosu na SAD, svjesna da nema dovoljno razvijenu tehnologiju ili opremu kako bi nastupila neovisno. U daljnjoj evoluciji odnosa moglo bi doći do raznih odstupanja u sigurnosnim prioritetima između Europe i Amerike, a ona bi mogla imati učinke na operacije na terenu, ali i na obostrane odnose. Uočljiva je i razlika među prioritetima te je Europa naj snažnije usmjerena na izgradnju mirne i demokratske Unije sa sigurnim granicama, s usmjerenjem na pitanja unutarnje sigurnosti, proširenje EU-a te povećanje stabilnosti u europskom susjedstvu, dok se s druge strane Amerika, putem NATO-a, usmjerava na pitanja globalne sigurnosti, šireći svoj utjecaj u svijetu. Moglo bi se reći kako je, dugoročno gledano, suradnja NATO-a i ZSOP-a uzrokovana time kako Unija i Amerika gledaju na vojne mogućnosti prilagođene svojim interesima te bi povećana uloga europskih zemalja unutar NATO-a mogla biti temelj dobrih odnosa Amerike i Europske Unije, koja bi zadržala raspored snaga koji postoji sada.¹⁶ (Howorth, 2009.:12.) Europljani su svjesni svojih nedostataka te jačine i snage NATO-a u globalnoj sigurnosti, ali SAD podržava samostalne europske obrambene inicijative, koje su im u interesu, jer imaju jakog partnera s druge strane Atlantika. Suočeni s procesima proširenja, promjenama u međunarodnoj sigurnosti i novim prijetnjama, i EU i NATO trebali bi se u vidu suradnje prilagođavati promjenjivoj geopolitičkoj okolini. (Cornish, 2006.: 12.)

Ameriku i Europu vežu iste prijetnje njihovoj sigurnosti, a NATO je okosnica njihova odnosa, pa imaju snažan zajednički interes u održavanju struktura vojno-političkog saveza. Iako su velika vojna sila, Sjedinjene Države trebaju podršku svoga saveznika – Europske Unije, a putem djelovanja NATO-a žele imati veću ulogu u održavanju međunarodnog mira i globalne sigurnosti. (Gordon, Shapiro, 2004.: 115.) „Kraj Hladnoga rata pokopao je međuovisnost koju su dijelile Amerika i Europa. U vakuumu su se našla dva velika, komplementarna, no ipak različita fenomena: američka hipersila i novi europski identitet pod krinkom gospodarske, političke i sigurnosne integracije. Kao rezultat toga američke i europske elite postaju manje koncentrirane na zajedničke

16 Za dodatnu analizu potencijalnih razvoja odnosa između EU-a i Amerike vidjeti: Howorth, Jolyon, 2009., *A New Institutional Architecture for the Transatlantic Relationship*, *Europe Visions 5*, Ifri., Bruxelles, internetska stranica: www.ifri.org/files/Europe_visions/EuropeVisions5_Howorth_final.pdf. Smatra se kako je jako bitno sagledati ove odnose kada se razmatra odnos EU-a i NATO-a s obzirom da jedna strana ima u svome članstvu jedinu svjetsku supersilu, a u drugoj nije takav slučaj. I to je ono što čini bitnu razliku.

vrijednosti i interese te se više orijentiraju na svoje razlike (...) No istina je da u potrazi za partnerima u sve kompleksnijem svijetu današnjice i Europljani i Amerikanci još uvijek prvo traže istomišljenike među sobom.“ (Blinken, 2001.: 48.)

Zbog svojih povijesnih i osnivačkih ideja vrijednosti NATO-a i EU-a uvijek će ležati u njihovim tradicionalnim karakteristikama i vrijednostima koje dijele. No ipak, javljaju se različite teorije prema kojima bi se odnos NATO-a i sigurnosne komponente Europske Unije mogao razvijati.

Postoji zabrinutost da zbog sve prilagodljivije prirode Unije NATO postane suvišan na području obrane; javlja se i teorija prema kojoj bi NATO mogao uspješno zamijeniti ZSOP u njegovim odgovorima u kriznim situacijama; također je dugo postojala predodžba kako će NATO preuzeti ulogu starijeg partnera u odnosu NATO-a i ZSOP-a te da će Amerika odlučivati što će ZSOP smjeti raditi i kakve funkcije preuzimati. U skladu s takvim nagađanjima spominjalo se i to da će NATO imati „pravo na prvo odbijanje“ (engl. *right of first refusal*), što je podrazumijevalo postojanje restrikcija oko toga što EU smije preuzeti i o čemu odlučivati sve dok se o tomu nije odlučilo u samom NATO-u. (Marsh, 2006.: 90.) Pitanje podjele dužnosti između NATO-a i EU-a može se bolje sagledati iz perspektive zajedničke komplementarnosti nego kompleksnosti obiju organizacija. Jedan od prijedloga koji se javlja među *think-tankovima*, a koji bi riješio preklapanje dužnosti, bio bi potpisivanje novog ugovora, sličnog ugovoru Berlin Plus, u kojem bi se onda specificiralo kada i do koje mjere NATO može koristiti resurse Europske Unije u misijama koje nisu uključene u članak 5., upravo kao što to pokazuje postojeći ugovor Berlin Plus prema kojem EU može koristiti vojne resurse NATO-a. Zasad se radi o nepisanoj podjeli prema kojoj NATO preuzima vojne obveze koje zahtijevaju teško naoružanje, dok ZSOP preuzima manje izazovne zadatke u vojnom smislu, kao što su krizni menadžment i izgradnja mira.¹⁷

Američki utjecaj u NATO-u očigledan je, a autor Frederic Merand (Merand, 2008.: 136.-152.) tvrdi kako je ZSOP primjer nastavka američke hegemonije. Smatra kako je ZSOP sa strukturom donošenja odluka oko započinjanja misija kriznog menadžmenta samo nadogradnja američke politike. Naime Amerika i dalje ostaje jedina vojna supersila, te se shodno tomu u vojnim pitanjima ponaša kao hegemon. Jedan od načina na koji provodi svoj utjecaj upravo je transatlantski savez, te Merand smatra kako ta činjenica ima velik utjecaj na razvoj ZSOP-a, posebice stoga što su mnoge zemlje članice i NATO-a i EU-a. Utjecaj američke vojne hegemonije vidljiv je na nekoliko područja, a to su: vojna doktrina, tehnologija, sigurnosna organizacija i analiza prijetnji. Kako su neki autori

17 Vidjeti: govor tadašnjeg Glavnog tajnika NATO-a Jaap de Hoop Scheffera u Berlinu, siječanj 2007., *NATO and the EU: Time for a New Chapter*, www.nato.int/docu/speech/2007/s070129b.html

gledali na ZSOP po njezinu nastanku, vidjet ćemo protumačimo li recimo Cornisha i Edwardsa (Cornish, Edwards, 2001.: 590.) koji su tvrdili kako ESOP neće doista prerasti u samostalnije sigurnosno tijelo jer NATO nosi sve potrebe koje EU može imati. Ipak, King (King, 2006.: 52.) kaže kako se to može dogoditi jedino ukoliko se najveće europske zemlje – Francuska, Velika Britanija i Njemačka – uspiju složiti oko glavne svrhe ESOP-a. Drugim riječima, ESOP treba motor koji bi pokrenuo EU. „Povrh svega, dosljednost ESOP-a ovisi o razvoju osjećaja povezanosti u zajedničkim obvezama između Francuske, Njemačke i Velike Britanije. Te se nacije trebaju posvetiti zajedničkim obrambenim ciljevima“, tvrdi King. Upravo je na temelju takvih razmišljanja nastala Stalna strukturirana suradnja (Permanent Structured Cooperation) kao institucionalni okvir za stvaranje većih vojnih postrojbi EU-a. Stalna strukturirana suradnja vodećim i najrazvijenijim državama EU-a (Velika Britanija, Njemačka, Francuska, Italija, Španjolska i sl.) nudi da same osnuju posebne postrojbe u ime EU-a te da pritom izdvajaju i posebna sredstva. Suradnja među tim državama zasnivala bi se na solidarnosti, uzajamnoj obrani i obvezi pružanja pomoći u slučaju agresije ili terorističkih napada.

O dihotomiji uloga NATO-a i EU-a Merand nadalje tvrdi kako je ZSOP spoj dviju postojećih struktura: NATO-a i ZVSP-a. Institucije zadužene za vođenje ZSOP-a jesu Politički i sigurnosni odbor (Political Security Committee – PSC) koji je gotovo isto-vjetan NATO-ovom Sjevernoatlantskom vijeću (North Atlantic Council – NAC) i Europskom vojnom odboru (EU Military Committee – EUMC). Svi se ti odbori, prema Merandu, sastoje od veleposlanika zemalja članica ili visokih vojnih dužnosnika, koji obično sjede i u NATO-ovim vojnim odborima. Činjenica da te institucije imaju zadatke usporedne NATO-ovim pokazuje kako Amerika, uz pomoć NATO-a, vrši utjecaj na krojenje razvoja europskog obrambenog modela.

Pogledamo li povijesne činjenice nastanka ZSOP-a i NATO-a, vidimo da one nude i različitosti, ali i sličnosti. Svjesnost o uzajamnoj potrebi i nadopunjavanju zajednička je u susretanju s izazovima i prijetnjama te nastojanjima da se radi na održavanju i povećanju europske i svjetske sigurnosti. NATO je nastao i opstao toliko dugo zbog prijetnje Zapadnoj Europi, ali i općenito prema zapadnome svijetu, te uvijek prisutne potrebe spremnosti odgovora na vojnu prijetnju. ZSOP je politička tvorevina stvorena s ciljem suočavanja s nizom destabilizirajućih rizika i prijetnji na europskom prostoru, za koje je bilo potrebno političko vodstvo. ZSOP se ubrzano razvijao zbog suočenosti sa smanjenjem američkog angažmana na europskom prostoru, no ipak je NATO ostao bitan čimbenik i nezamjenjiv sigurnosni akter u Europi, s Amerikom kao članicom. Europska Unija imala je namjeru ZSOP-om komplementirati ulogu najvećega gospodarskog bloka sa značajnom političkom i gospodarskom funkcijom, a kako bi posta-

la globalni akter. Na tome se neprestano radi, ali mogućnosti i očekivanja ne moraju se uvijek naći na istoj razini.¹⁸ (Witney, 2008.) Izgradivši vojne i civilne instrumente, Unija je stvorila jaku političku dimenziju koja nadopunjuje njezinu ulogu velike gospodarske sile. Iako su se države članice obvezale podržavati uspješnost zajedničke vanjske i sigurnosne politike, njihova nacionalna vanjska politika ima prioritet u odnosu na solidarnost prema ostalim državama članicama EU-a¹⁹ te je potrebna jednoglasnost kada se odlučuje o pitanjima koja imaju vojni ili obrambeno-politički učinak. Europska sigurnosna i obrambena politika tako nema namjeru zamijeniti sigurnosnu strukturu u kojoj prevladava NATO, nego Europskoj Uniji omogućuje da daje svoj doprinos globalnom rješavanju kriza.

Mnogi su teoretičari koji danas promatraju ZSOP nezadovoljni njezinim učinkom jer smatraju kako je krizni menadžment, okosnica djelovanja ZSOP-a, bio primjenjivan samo u postkonfliktnim situacijama, odnosno onda kada sigurnosna situacija nije više bila zabrinjavajuća. Tako je najveća vojna misija Unije – EUFOR Althea u BiH, zapravo bila nastavak NATO-ove misije koja je održavala mir na tom prostoru više od 9 godina. Slična se situacija dogodila kada je misija EU-a zamijenila NATO-ove snage u Makedoniji kada su sigurnosne prilike već bile dosta stabilne. (Grecco, Pirozzi, Silvestri, 2011.: 102.) Mora se priznati kako ZSOP igra važnu ulogu u jačanju integracije europskih zemalja, što je preduvjet vjerodostojnog obrambenoga kapaciteta Unije. S obzirom na to da je obrana i dalje obilježje nacionalnog suvereniteta zemalja članica, koje žele sačuvati svoje pravo u donošenju samostalnih odluka na tom području, ZSOP treba još ojačati kako bi bio spreman za nešto više od kriznog menadžmenta. Još uvijek postoji sumnja kako će Lisabonski ugovor, bez obzira na to što je uveo institucionalne promjene u sektor vanjskih poslova i sigurnosne politike, pridonijeti boljitku obrambenog sustava EU-a u donošenju odluka i samog vodstva, što pokazuje kako sigurnost Unije i dalje uvelike ovisi o NATO-u. (Blockmans, Wessel, 2009.: 26.) Budućnost ZSOP-a mogla bi se sagledati na dva načina. Jedan scenarij nudi mogućnost da ZSOP izgubi svoju vojnu komponentu na račun NATO-a, koji će pak postati vojno-intervencijsko tijelo s mogućnosti razvoja europskog stupa obrane. U drugom scenariju EU će nastaviti s razvojem vojnih i civilnih struktura vezanih uz krizni menadžment u svjetlu ciljeva

18 Witney, Nick, 2008., *Re-Energising Europe's Security and Defence Policy Report*, European Council on Foreign Relations, http://www.elpais.com/elpaismedia/diario/media/200807/29/internacional/20080729elpapiint_2_Pes_PDF.pdf

19 Kao primjer može poslužiti dubok rascjep među državama članicama u proljeće 2003. godine oko pitanja treba li Vijeće sigurnosti UN-a odobriti rat protiv Iraka pod vodstvom Sjedinjenih Američkih Država.

svoje vanjske politike, a opet u suradnji s NATO-om. Različite su teorije, no stvarnost pokazuje kako suradnja funkcionira sasvim zadovoljavajuće.

Europska Unija najbolji je primjer ujedinjenja zemalja koje su stoljećima bile u suparničkim odnosima. Europska Unije to je postigla jačanjem integracije na raznim područjima javnih politika te promicanjem zajedničkih vrijednosti i normi. Nezaobilazna je činjenica da Europsku Uniju karakteriziraju nacionalne razlike unutar njezinih granica, što joj otežava igranje uloge kriznoga menadžera, pa se europske zemlje već neko vrijeme usmjeravaju na razvoj vojnih sposobnosti kako bi omogućile uspješno obavljanje operacija održavanja mira i kriznog menadžmenta u blizini granica Europske Unije. Stabilizirajući učinak Europske Unije vidi se u zemljama koje teže za članstvom, što pridonosi konsolidaciji demokratskih stabilnosti u zemljama kandidatkinjama. To najbolje pokazuje primjer Zapadnoga Balkana, gdje je mogućnost ulaska u Europsku Uniju i NATO ono što postignuti mir i dalje održava živim.

Iako su uloge ZSOP-a i NATO-a na prvi pogled različite, one su ipak komplementarne. Naime i NATO i EU surađuju na stabilizaciji kriznog područja, gdje NATO zauzima vojnu ulogu dok traje sama kriza, a EU nastavlja rekonstrukciju. Pretpostavka uspješnih zajedničkih rezultata jest izgradnja mehanizama koji će omogućiti brzi koordinirani odgovor na kriznim područjima. Zajedničko planiranje omogućilo bi predviđanje mogućih kriznih scenarija i razmatranje opcija u budućnosti te donošenje odluka o identificiranju vojnih i civilnih sredstava potrebnih za zajedničke misije, a sve pod pretpostavkom zajedničke političke suradnje koja će brinuti o jednakoj uključenosti obje organizacije, kao i o donošenju zajedničkih odluka o zapovjednoj strukturi. Čelnici s obje strane Atlantika trebaju se politički obvezati da će i NATO i EU imati ključne uloge u osiguravanju transatlantske sigurnosti. Povećana uloga EU-a u sigurnosnim pitanjima svakako je u interesu SAD-a, što je jako bitno u europskim odnosima s NATO-om, koji ostaje glavni kanal za američko-europsku suradnju oko sigurnosnih pitanja. Usprkos mogućem preklapanju uloga NATO-a i ZSOP-a njihov smisao nije umanjen. Politički su te dvije strane partneri u rješavanju kriza i svaka ima opravdane razloge postojanja, koji odgovaraju postavljenim ciljevima.

Zaključak

Preklapanje uloga ZSOP-a i NATO-a dokazivo je kako u ciljevima, tako i u određenim tijelima. No svaka nosi određenu političku konotaciju, pa se tako uloge dopunjavaju, što međunarodnu scenu čini sigurnijom. Međuorganizacijski odnos kakav

grade EU i NATO pokazuje međusobnu podršku obiju organizacija. NATO usmjerava Uniju prema svome iskustvu u vojnim pitanjima, čineći tako međunarodnu vojnu suradnju mogućom, a Europska Unija, dok je NATO proživljavao transformaciju, svoja je iskustva donosila posebice na području donošenja odluka. Napori Unije u izgradnji obrambene politike jako su bitni za opstanak NATO-a. Postoje razne teorije o kojima se raspravlja u literaturi, no možda bi te dvije organizacije trebale prestati pokušavati postići idealan strateški odnos. Neće ga postići sve dok budu prolazile kroz trajne procese izgradnje i razvoja s obzirom na promjenjivost izazova na međunarodnoj sigurnosnoj sceni. I NATO i EU trebaju slijediti svoju unutarnju dinamiku i razvijati se s ciljem obrane zajedničkih vrijednosti zapadnoga svijeta.

Literatura

Alcaro, Riccardo, 2011., *Transatlantic Relations in a Multipolar Europe* u: Alcaro, Riccardo; Jones, Erik (ur.), *European Security and the Future of Transatlantic Relations*, Edizioni Nuova Cultura, IAI Research Papers, Rim: 15-39

Blinken, Antony J., 2001., *The False Crisis Over the Atlantic*, Foreign Affairs 80, br. 3, str. 48

Blockmans, Steven; Wessel, Ramses A., 2009., *The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty make the EU more effective?*, CLEER Working Paper, 2009/1, Centre for the Law of EU External Relations, Haag, str. 26; <http://doc.utwente.nl/77157/1/Blockmans09eu.pdf>

Cornish, Paul, 2006., *EU and NATO: Cooperation or Competition?*, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department

Cornish, Paul; Edwards, Geoffrey, 2001., *Beyond the EU/NATO Dichotomy: The beginnings of European Strategic Culture*, International Affairs, 77: 587-603

Forster, Anthony; Wallace, William, 2001., *What is NATO for?*, Survival, (3), br. 43: 107-122.

Gordon, Philip H.; Shapiro, Jeremy, 2004., *Allies at War America, Europe and the Crisis over Iraq*, A Brookings Institution Book, McGraw-Hill

Greco, Ettore; Pirozzi, Nicoletta; Silvestri, Stefano, 2010., *What Model for EU Crisis Management? Realities and Prospects*, u: Greco, Ettore; Pirozzi, Nicoletta; Silvestri, Stefano (ur.), 2010., *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, IAI Quaderni English Series: 101.-115.

Hix, Simon, 1999., *The Political System of the European Union*, Macmillan Press Ltd., London

Howorth, Jolyon, 2009., *A New Institutional Architecture for the Transatlantic Relationship?*, Europe Visions 5, Ifri, Bruxelles, dostupno na: www.ifri.org/files/Europe_visions/EuropeVisions5_Howorth_final.pdf

Howorth, Jolyon; Keeler, John, 2003., *The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, u: Howorth, Jolyon; Keeler, John (ur.) *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave Macmillan, New York: 3-25

Howorth, Jolyon, 2009., *NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Realities*, *Politique étrangère*, 4: 95-106

Hunter, Robert E., *The European Security and Defence Policy: NATO's Companion or Competitor?*, CA, Rand, Santa Monica, 2000.

King, Anthony, 2005., *The Future of the European Security and Defence Policy*, *Contemporary Security Policy*, 26(1): 44-61

Marsh, Steve, 2006., *The United States and the Common European Security and Defence Policy: No end to drift?*, u Baylis, John; Roper, Jon (ur.), *The United States and Europe: Beyond the Neo-Conservative Divide*, London, Routledge, London

Merand, Frederic, 2008., *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Vukadinović, Radovan; Čehulić, Lidija, 2011., *Politika europskih integracija*, Naklada Ljevak, Zagreb

Witney, Nick, 2008., *Re-Energising Europe's Security and Defence Policy*, European Council on Foreign Relations

Dokumenti i internetske stranice

European Council, European Union, *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy (Bruxelles, 12. prosinca 2003.), <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World, Bruxelles, 11. prosinca 2008.,

<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/european-security-strategy?lang=en>

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm

Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of NATO, adopted by NATO Heads of State and Government, 19 i 20. studenog 2010., Lisabon,

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm

Jaap de Hoop Scheffer, govor u Berlinu, *NATO and the EU: Time for a New Chapter* u siječnju 2007., www.nato.int/docu/speech/2007/s070129b.html

Jaap de Hoop Scheffer, (govor u Berlinu), *NATO and the EU: Time for a New Chapter*, siječanj 2007., www.nato.int/docu/speech/2007/s070129b.html

J. Solana (govor), EU High Representative for CFSP, *ESDP@10: What lessons for the Future*, Bruxelles, 28. srpnja 2009., http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Remarks_by_Javier_Solana.pdf

NATO Handbook, Public Diplomacy Division, NATO 2006, Brussels

Rezolucija Europskog parlamenta od 22. listopada 2009. godine o uspostavi Europske službe za vanjske poslove – EEAS

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0057&language=EN>;

O strateškom partnerstvu između NATO-a i EU-a, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49217.htm

Summary

European defence failed many exams in the crisis that occurred after the Cold War. There were chances where it could have shown its determination to be involved in the crisis in Southeast Europe, but did not react in time. The violation of international security forced the United States of America to intervene in the crises and demonstrate their superiority. Their role is almost always manifested through the North Atlantic Treaty Organization – NATO, through which they strengthened their position within Europe, and also demonstrated their power within the Alliance.

Nevertheless, Europeans did not give up and the European Union made a lot of efforts in building its own defence and security policy. In this process, many theorists wonder whether the NATO is a collective security system or an instrument of the American foreign policy, since the US has the biggest influence in that Euro-Atlantic Alliance, and they also wonder whether the roles of NATO and CSDP are duplicating. NATO still remains the fundamental pillar of the European security architecture, since the role of CSDP in the preservation of European security is intertwined with the NATO's, even after the adoption of the Lisbon Treaty and after more than 20 missions have been taken in almost 10 years of its operational existence, it has reasons for existence.

Key words: european defence, EU Common Security and Defence Policy, NATO, EU