

VIII. DEO

NATO-EU ODNOSI

POGLAVLJE 28 Strateško partnerstvo NATO-a i Evropske unije

FBD: PRIRUČNIK ZA NATO

POGLAVLJE 28

STRATEŠKO PARTNERSTVO NATO-A I EVROPSKE UNIJE

Od svog nastanka NATO i Evropska unija doprinose održavanju i jačanju bezbednosti i stabilnosti u zapadnoj Evropi. Realizaciji ovog cilja NATO doprinosi putem uloge jakog i odbrambenog političkog i vojnog saveza, a od vremena završetka Hladnog rata, razvijanjem ostalih partnerstava i širenjem članstva, jačajući bezbednost šireg evroatlantskog regiona. Evropska unija, s druge strane, jača stabilnost unapređivanjem privredne i političke integracije, u početku između zapadnoevropskih zemalja, a zatim i pružanjem dobrodošlice novim zemljama članicama. Kao posledica procesa proširenja članstva obe organizacije, velik broj evropskih zemalja postao je deo novih tokova u političkom i ekonomskom razvoju Evrope, a mnoge su postale i članice obe organizacije.

Sve do 2000. godine, između NATO-a i Evropske unije nije postojao nikakav oficijelni odnos. Pre toga, tokom devedesetih godina, Zapadnoevropska unija (Western European Union, WEU) delovala je kao svojevrsni most između NATO-a i onih evropskih zemalja koje su težile izgradnji snažnijeg evropskog odbrambenog i bezbednosnog identiteta u okvirima NATO-a.

Stanje se u korenu promenilo 1999. godine kada su lideri EU, u kontekstu sukoba na Balkanu, u okviru Evropske unije, u saradnji s NATO-om odlučili da razviju Evropsku odbrambenu i bezbednosnu politiku i preuzmu odgovornost za većinu funkcija koje je do tada obavljala Zapadnoevropska unija. Sedeće godine NATO i Evropska unija započeli su sa zajedničkim radom kako bi razvili okvir za saradnju i konsultacije. Iz toga je proizašao razvoj strateškog partnerstva (NATO-EU Deklaracija o evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici - NATO-EU Declaration on the European Security and Defence Policy, ESDP) između dve organizacije i dogovori «Berlin Plus», koji nude pristup zajedničkim sredstvima i kapacitetima NATO-a i mogućnostima vojnih operacija predvođenih Evropskom unijom.

Spomenutim novonastalim odnosima položen je temelj za razvoj NATO-EU saradnje na području upravljanja kriznim situacijama na Balkanu, kao i za razvoj saradnje na ostalim područjima.

Razvoj odnosa NATO – EU

Razdoblje Hladnog rata

Uprkos zajedničkim ciljevima i interesima na mnogim područjima, istovremeni razvoj NATO-a i Evropske unije tokom perioda Hladnog rata bio je obeležen jasnom podelom uloga i odgovornosti, i nepostojanjem bilo kakvog institucionalnog odnosa između njih. Dok je strukturna osnova za posebnu bezbednosnu i odbrambenu ulogu Evrope postojala u obliku Zapadnoevropske unije (WEU) osnovane 1948. godine, praktična strana zapadnoevropske bezbednosti bila je isključivo u rukama NATO- a. U okviru svoje uloge, WEU je preduzimala niz određenih zadataka, koji su se uglavnom odnosili na posleratne dogovore o kontroli oružja u zapadnoj Evropi. Međutim, domet delovanja WEU-a je bio ograničen i njeno članstvo nije bilo istovetno članstvu u Evropskoj uniji.

S ovakvom institucionalnom pozadinom, kada su počela da niču pitanja potrebe pravičnije raspodele tereta evropske bezbednosti između dve strane Atlantika, o njima se raspravljalo na bilateralnom, političkom nivou. Veliki broj inicijativa koje su dolazile od strane evropskih zemalja članica NATO-a, preduziman je sa namerom uveravanja Sjedinjenih Američkih Država u stepen evropske predanosti ideji bezbednosti i obrane. Međutim, nisu postojali nikakvi multilateralni ili institucionalni dogovori za razvoj nezavisnih struktura izvan okvira Saveza.

Saradnja NATO-WEU

i razvoj Evropskog odbrambenog i bezbednosnog identiteta

Početakom devedesetih postalo je jasno da evropske zemlje moraju da preuzmu veću odgovornost za kolektivnu bezbednost i odbranu. Preraspodela ravnoteže odnosa između Evrope i Severne Amerike bila je značajna iz dva razloga: prvi je ponovna podela ekonomskog tereta koji obezbeđuje trajnost evropske bezbednosti, a drugi, pružanje slike postupne pojave snažnijeg i integrisanijeg Evropskog bezbednosnog i odbrambenog identiteta u okviru evropskih institucija i uverenje mnogih zemalja članica EU u potrebu razvijanja sposobnosti Evrope za vojno delovanje u onim okolnostima u kojima NATO u njima vojno ne učestvuje.

Pojava ovih novih pogleda na probleme bezbednosti evropskog područja uveliko je bila uslovljena sukobima na zapadnom Balkanu tokom devedesetih. Nemogućnost Evrope da interveniše u sprečavanju ili razrešavanju sukoba, dovela je do zajedničke svesti da Evropska unija mora nešto da učini u pogledu neravnoteže između vlastite dalekosežne ekonomske moći s jedne strane, a s druge svoje ograničene političke snage. Mnogima je

postalo jasno da je koordinisane diplomatske napore za prekid sukoba političkim sredstvima potrebno pojačati uverljivom vojnom moći. Ovo je , tokom devedesetih, dovelo do veće predanosti Evropske unije razrešavanju sukoba i upravljanju kriznim situacijama izvan njenih teritorijalnih granica.

Značajan korak u ovom pravcu napravljen je 1992. godine Ugovorom iz Maastrichta koji sadrži dogovor lidera EU o razvoju Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (Common Foreign and Security Policy, CFSP) «uključujući mogući okvir za razvoj odbrambene politike koja bi s vremenom mogla dovesti do kolektivne odbrane». Kao sastavni deo razvoja Evropske unije, od Zapadnoevropske unije se tražilo tumačenje i sprovođenje odluka i aktivnosti Evropske unije sa odbrambenim implikacijama. Ova inicijativa razvoja evropskih sposobnosti odbrane kroz Zapadnoevropsku uniju, kasnije je nastavljena na osnovu EU Sporazuma iz Amsterdama iz 1997. godine. Sporazum je stupio na snagu u maju 1999. godine, obuhvatajući takozvane WEU Petersburške zadatke - humanitarne akcije traganja i spasavanja, mirovne misije, zadatke upravljanja kriznim situacijama uključujući nametanje mira, i zaštitu prirodne sredine - pružajući na taj način osnov za operativni razvoj evropske kolektivne odbrambene politike.

U istom vremenskom periodu, na NATO-ovom sastanku na vrhu u Briselu 1994. godine, doneta je odluka o razvoju Evropskog bezbednosnog i odbrambenog identiteta u okviru NATO-a. Ona je rezultirala predstavljanjem praktičnih dogovora o mogućnosti pružanja pomoći Saveza evropskim vojnim operacijama koje vodi Zapadnoevropska unija¹. Odluke kojima se težilo jačanju ovog projekta donete su na narednim sastancima NATO-ovih ministara spoljnih poslova i odbrane, u Berlinu i Briselu u junu 1996. godine, i u Madridu na NATO-ovom sastanku na vrhu.

Na ovaj način Zapadnoevropska unija se istovremeno razvijala kao odbrambeni deo Evropske unije i kao sredstvo jačanja evropskog oslonca NATO-a. Evropske zemlje članice NATO-a uvidele su da bi u procesu postizanja istinskih evropskih vojnih sposobnosti trebalo izbegavati sva

1 Ovim aranžmanima obuhvaćeno je nekoliko odredbi koje su iznesene u Završnoj izjavi iz juna 1996. Radi se o dostupnosti sredstava Saveza za WEU, razradi adekvatnih evropskih dogovora o komandovanju u NATO-u koji su u stanju da komanduju i sprovode operacije pod vođstvom WEU-a, i o konceptu Kombinovanih kolektivnih namenskih snaga (Combined Joint Task Forces), sa zadatkom pružanja fleksibilnijih i rasporedivijih snaga koje su u stanju da odgovore novim zahtevima svih misija Saveza, kao i odvojene ali ne i odvojene mobilne komande za moguću nepotrebna dupliranja komandnih struktura, osoblja za planiranje i vojnih sredstava i sposobnosti koji već postoje u okviru NATO-a. Štaviše, takvim

pristupom jačao bi evropski doprinos misijama i akcijama Saveza, odgovarajući istovremeno cilju Evropske unije u razvoju zajedničke spoljne i bezbednosne politike, kao i na ukupnu potrebu savet ravnoteže u transatlantskom partnerstvu.

Sklopljeni dogovori o saradnji NATO-WEU od 1991. do 2000. godine postavili su osnove za budući razvoj odnosa NATO-EU. Praktično gledajući, namena ovih dogovora bila je svojevrsna garancija da u slučaju krize, u čijem rešavanju Savez odluči da ne učestvuje, a Zapadnoevropska unija da učestvuje, ona može da zahteva korišćenje sredstava i sposobnosti NATO-a za preduzimanje operacija pod vlastitim političkim i strateškim vođstvom.

Dalji podsticaj za razvoj ovih odnosa došao je prilikom britansko-francuskog sastanka na vrhu u St. Malou, u januaru 1998. godine. Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo složno su zaključili da Evropska unija «mora da ima kapacitete za autonomno delovanje, potpomognute uverljivim vojnim snagama, mogućnostima odlučivanja za njihovu upotrebu, i spremnošću za upotrebu, kako bi mogla da deluje u slučaju međunarodne krize». Iznosena je i zajednička izjava u kojoj su dve zemlje objasnile svoju odlučnost u pružanju mogućnosti Evropskoj uniji da konkretizuje ove ciljeve.

Prenos odgovornosti WEU-a Evropskoj uniji

Nova atmosfera posle englesko-francuske inicijative pogodovala je donošenju novih odluka. Na sastanku na vrhu u Vašingtonu u aprilu 1999. godine, lideri NATO-a su pozdravili novi zamah usmeren ka jačanju Evropske bezbednosti i odbrambene politike, potvrđujući kako će snažnija evropska uloga doprineti vitalnosti Saveza u 21. veku. Čelnici NATO-a isto tako su su izjavili da nastavak ovog procesa iziskuje da NATO i Evropska unija razviju efikasne međusobne konsultacije, saradnju i transparentnost, nadograđujući već postojeće mehanizme između NATO-a i Zapadnoevropske unije.

Takođe su potakli dalji rad u pogledu niza principa za buduću saradnju sa Evropskom unijom, posebno u pogledu uspešnog rešavanja otvorenih pitanja. Spomenuta pitanja odnose se na tri problema koji su se dugo vremena pokazivali kao teški za rešavanje:

- načini obezbeđivanja razvoja efikasnih konsultacija, saradnje i transparentnosti između Evropske unije i Saveza, na osnovu mehanizama koji su bili uspostavljeni između NATO-a i Zapadnoevropske unije;
- učestovanje zemalja članica NATO-akoje nisu u EU-u u odlučivanju i operacijama koje bi mogla povesti EU; i
- praktični dogovori za garanciju pristupa EU-a NATO-ovim mogućnostima planiranja i sposobnostima.

Na sastanku održanom u Kelnu u junu 1999. godine, lideri EU su pozdravili dogovor iz St. Maloa, pa su se, imajući na umu Sporazum iz Amsterdama koji je obuhvatio WEU-ove Petersburške zadatke, složili oko koncepta i ciljeva Evropske bezbednosne i odbrambene politike za Evropsku uniju. Odlučeno je da će «Evropskoj uniji dati mogućnosti i sposobnosti za preuzimanje odgovornosti u pogledu zajedničke evropske bezbednosne i odbrambene politike». Isto tako, obavezali su se da obezbede efikasne konsultacije, saradnju i transparentnost s NATO-om. Slični su stavovi ponovljeni na sledećim sastancima Saveta EU, pogotovo u Helsinkiju (decembar 1999.) i Nici (decembar 2000.).

Na sastanku u Helsinkiju, Savet EU utvrdio je «Glavne ciljeve» (Headline Goals) za članice EU-a u pogledu razvoja vojnih sposobnosti za operacije upravljanja kriznim situacijama. Cilj je bio da se do 2003. godine Evropskoj uniji omogući da rasporedi i najmanje godinu dana održi vojne snage od 60.000 vojnika za izvođenje celog niza gore navedenih Petersburških zadataka, u okviru vojnih operacija predvođenih Evropskom unijom u slučaju potrebe delovanja u međunarodnoj krizi u kojoj NATO vojno ne učestvuje. Isto tako, Evropska unija je odlučila da stvori trajnu političku i vojnu strukturu, obuhvatajući Politički i bezbednosni odbor, Vojni savet i Vojno osoblje, kako bi obezbedila potrebno političko vodjstvo i strateške smernice za takve operacije. Na istom sastanku, uloga Zapadnoevropske unije u upravljanju kriznim situacijama takođe je bila prenesena na Evropsku uniju (odluka je doneta na WEU-ovom Savetu ministara u Marselju u decembru 2000.). Preostale odgovornosti WEU-a ostale su nepromenjene i rešavaju se sa znatno smanjenom formalno-političkom strukturom i malim sekretarijatom.

Zasnovan na odlukama donesenim u Kelnu i Helsinkiju, Sporazum iz Nice potpisan u decembru 2000. godine (stupio je na snagu u februaru 2003.) EU-u daje politički okvir za vojne operacije (ESDP) i stalnu političku i vojnu strukturu.

Krajem 2000. godine, oficijelni prenos odgovornosti u evropskom odlučivanju i aktivnostima sa odbrambenim implikacijama sa Zapadnoevropske unije na samu Evropsku uniju učinio je da odnos između NATO-a i EU-a poprimi novu dimenziju.

Ka strateškom partnerstvu sa EU

Kao posledica pregovora započetih septembra 2000. godine, Generalni sekretar NATO-a i Predsedavajući EU-a razmenili su u januaru 2001. godine zvanična pisma radi utvrđivanja raspona saradnje i oblika

«konsultacija i saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa u pogledu bezbednosti, odbrane i upravljanja kriznim situacijama, tako da se na krize može reagovati najprikladnijim vojnim odgovorom uz obezbeđen efikasan sistem rukovodjenja ».

Istim pismima obezbeđeni su su zajednički sastanci na različitim nivoima. Propisana su dva godišnja zajednička sastanka ministara spoljnih poslova NATO-a i EU-a, i najmanje tri sastanka u svakom tromesečju na nivou ambasadora Severnoatlantskog saveta i Političkog i bezbednosnog odbora EU-a (poznati kao NAC-PSC sastanci). Osim spomenutih, dvaput u tri meseca održavali bi se sastanci Vojnog saveta, dok bi se sastanci potčinjenih odbora takodje redovno sazivali. Uz navedene sastanke, pismima su propisani i sastanci na nivou osoblja.

Otada su sastanci NAC-PSC postali uobičajeno obeležje saradnje dve organizacije. Teroristički napadi na Sjedinjene američke države 11. septembra 2001. godine, podstakli su dalje jačanje ove saradnje. Generalni sekretar NATO-a već sledećeg dana učestvovao je na raspravi Saveta EU za opšte poslove kako bi se razmotrila međunarodna situacija posle napada. Osnaženi su i službeni kontakti, i međusobno učestvovanje na sastancima.

Na Praškom sastanku na vrhu u novembru 2002. godine, lideri NATO-a su ponovo potvrdili svoju opredeljenost za jačanje saradnje NATO-a i EU-a čija se efikasnost pokazala tokom zajedničkog nastojanja uspostavljanja mira i uslova za razvoj na Balkanu.

U deklaraciji NATO-EU o ESDP-u objavljenoj u decembru 2002. godine, dve organizacije «pozdravljaju strateško partnerstvo između EU-a i NATO-a na području upravljanja krizama zasnovano na zajedničkim vrednostima, nedeljivosti naše bezbednosti i odlučnosti u borbi sa izazovima novog veka.» Nekoliko meseci kasnije, doradjujući strateško partnerstvo NATO i Evropska unija usaglasili su niz dokumenata otvarajući put zajedničkom delovanju. Dokumentima je osigurana razmena poverljivih informacija i saradnja u upravljanju krizama uključujući dogovore «Berlin Plus».

Razvoj praktične saradnje NATO-EU

Dogovori «Berlin Plus»

Dogovori «Berlin Plus» zasnovani su na saznanju da zemlje članice obe organizacije na raspolaganju imaju samo jedan set oružanih snaga

i ograničene resurse. U postojećim okolnostima, a i radi izbegavanja nepotrebnih dupliranja resursa, dogovoreno je da će EU u svojim mirovnim operacijama moći da koristi kapacitete i sredstva NATO-a. Drugim rečima, dogovori omogućavaju pružanje podrške NATO-a misijama koje predvodi EU, a u kojima Savez ne učestvuje kao celina. Oni su olakšali prenos odgovornosti sa NATO- a na EU u vojnim operacijama u Makedoniji i Bosni i Hercegovini.

Ovi dogovori utemeljeni marta 2003. godine nazivaju se «Berlin Plus» jer su proizašli iz odluka donetih u Berlinu 1996. godine, u kontekstu saradnje NATO-WEU. Glavne karakteristike dogovora «Berlin Plus» čine sledeći elementi:

- obezbeđen pristup EU-a NATO-ovim kapacitetima planiranja osposobljenim za doprinos vojnim operacijama pod rukovodstvom EU;
- pretpostavka raspoloživosti unapred određenih NATO-ovih sposobnosti i zajedničkih sredstava za operacije predvođene EU;
- utvrđivanje raspona evropskih opcija komandovanja u operacijama predvođenim EU-om, dalji razvoj uloge Zamenika vrhovnog savezničkog komandanta za Evropu (Deputy Supreme Allied Commander Europe, DSACEUR) kako bi u potpunosti i efikasno preuzeo svoje evropske dužnosti.
- dalje prilagodjavanje NATO-ovog sistema planiranja odbrane s ciljem što sveobuhvatnijeg uključivanja vojnih snaga u operacije predvođene EU-om;
- NATO-EU dogovor koji pokriva razmenu poverljivih informacija pod međusobnim pravilima bezbednosne zaštite;
- postupci za izdavanje, monitoring, povraćaj i opoziv NATO-ovih sposobnosti i sredstava;
- NATO-EU konsultativni aranžmani u kontekstu upotrebe NATO-ovih sredstava i sposobnosti u EU operacijama upravljanja krizama.

Saradnja na zapadnom Balkanu

Kriza u južnoj Srbiji i nestabilna politička situacija u BJR Makedoniji* bili su centru međunarodne pažnje 2001. godine. Niz zajedničkih poseta Generalnog sekretara NATO-a i Visokog predstavnika Evropske unije za spoljnu i bezbednosnu politiku regionu naglasio je zajedništvo ciljeva i opredeljenja NATO-a i Evropske unije po pitanju bezbednosti regiona.

Na prvom zvaničnom sastanku ministara spoljnih poslova u Budimpešti, 30. maja 2001. godine, Generalni sekretar NATO-a i Predsedavajući EU dali

su zajedničku izjavu o zapadnom Balkanu. Posle toga, sreli su se u Briselu u decembru 2001. godine, i u Rejkjaviku u maju 2002 godine, radi davanja okvirne ocene vlastite saradnje. Naglasili su trajnu predanost jačanju procesa mira u Makedoniji* kao i u drugim delovima zapadnog Balkana, i ponovo potvrdili svoja nastojanja za stvaranje bliskog i transparentnog odnosa dveju organizacija.

Spomenuta saradnja na terenu pozitivno je doprinela poboljšanju situacije u BJR Makedoniji*. Od avgusta 2001. do kraja marta 2003, NATO je obezbedjivao posmatrače mirovnog plana EU i OEBS-a u dogovoru s podrškom međunarodne zajednice u gradu Ohridu. NATO-ova mirovna misija (Operation Amber Fox) završena je 31. marta 2003. godine, a odgovornost je, uz dogovor s vladom u Skoplju, službeno preuzela Evropska unija. Preimenovana u operaciju «Concordia», ovo je bila prva vojna operacija upravljanja kriznim situacijama predvođena EU-om. Pokrenuta na osnovu dogovora «Berlin Plus», označila je stvarni početak saradnje između NATO-a i Evropske unije po pitanju operativnih zadataka upravljanja kriznim situacijama.

29. jula 2003. godine, došlo je do zvaničnog dogovora između NATO-a i EU-a oko «zajedničkog pristupa bezbednosti i stabilnosti zapadnog Balkana», i nacрта strateškog pristupa problemima regiona. Obe strane izrazile su svoju odlučnost za dalji nastavak zajedničke saradnje na okončanju sukoba i doprinosa stabilnosti celog regiona.

Na sastanku na vrhu u Istambulu u junu 2004. godine, u svetlu pozitivnog razvoja stanja bezbednosti u Bosni i Hercegovini, lideri Saveza su potvrdili svoju odluku o završetku NATO-ove mirovne misije koja je bila na snazi od 1996. godine i pozdravili spremnost Evropske unije za preuzimanje odgovornosti i početak nove misije, operacije «Althea», zasnovane na dogovorima «Berlin Plus». Neposredna saradnja i koordinacija u pogledu planiranja i sprovođenja EU misije bila je potpomognuta imenovanjem NATO-ovog Zamenika vrhovnog savezničkog komandanta za Evropu (DSACEUR) kao operativnog komandanta EU-a.

Lideri NATO-a su naglasili da će NATO i dalje ostati predan uspostavljanju stabilnosti zemlje i da će i dalje biti vojno prisutan kroz NATO-ov štab u Sarajevu. Isti štab zadužen je za pružanje pomoći u procesima odbrambene reforme, suzbijanju terorizma i podrške Međunarodnom sudu za ratne zločine za bivšu Jugoslaviju.

Svečanost kojom je označen NATO-ov prenos Glavnih bezbednosnih dužnosti u Bosni i Hercegovini Evropskoj uniji, održana je u Sarajevu 2. decembra 2004. godine. Istog dana uspostavljen je i novi NATO-ov vojni štab.

Saradnja na ostalim područjima

Strateško partnerstvo pokriva i ostala područja zajedničkih interesa. Ono uključuje zajednička nastojanja u pogledu planiranja i razvoja vojnih sposobnosti. Eksperti NATO-a pružili su vojne i tehničke savete u početnim pripremama i kasnijoj realizaciji Akcionog plana evropskih sposobnosti (European Capabilities Action Plan, ECAP) donetog u novembru 2001. godine. Cilj ECAP-a je da obezbedi vojne snage i kapacitete koji su potrebni za ispunjavanje uslova Glavnih ciljeva EU utvrđenih u Helsinkiju 1999. godine. NATO-EU Grupa za kapacitete (NATO-EU Capability Group) osnovana maja 2003. godine deluje kako bi obezbedila uzajamno upotpunjavanje inicijativa i sposobnosti Saveza i ECAP-a, i ispitala odnos između NATO Snaga za odgovor (Response Force) i novoutemeljenih EU Borbenih grupa (Battle Groups), kao dela NATO-EU plana u okviru dogovora «Berlin Plus».

Brze jedinice EU-a, sačinjene od borbenih grupa, su deo novog, Generalnog plana za 2010. objavljenog 2004. godine sa planom da se u celini razviju do 2007. godine. Glavni plan takođe je doveo do stvaranja EU-ove Odbrambene agencije čiji centralni zadatak razvoj sposobnosti odbrane, istraživanje, primena i naoružanje.

Kroz razmenu informacija o njihovom delovanju, konsultacije i kontakte na nivou eksperata i osoblja i zajedničke sastanke, NATO i Evropska unija zajednički rade na pitanjima kao što su borba protiv terorizma, širenja oružja za masovno uništenje (WMD), stanje u Moldaviji, mediteranska pitanja i saradnja u Avganistanu. Druga područja razmene informacija čine zaštita civilnog stanovništva protiv hemijskog, biološkog, radiološkog i nuklearnog napada, planiranje za slučajeve civilnih vanrednih stanja, i pitanja i problemi vezani uz WMD proliferaciju. Saradnja ponekad može da obuhvati i uzajamno učestvovanje na vežbama. Tako je, naprimer, u novembru 2003. godine održana prva zajednička vežba upravljanja kriznim situacijama NATO-a i EU-a (CME/CMX 03). Zasnivala se na nizu postojećih dogovora «Berlin Plus», a cilj je bio da se vidi kako će delovati zamišljeni EU planovi za korišćenje NATO-vih sposobnosti i sredstava u EU operacijama u kojima NATO kao celina ne učestvuje.

