

САМИТ НАТО-а У ЧИКАГУ – ПРАВЦИ
ДАЉЕГ РАЗВОЈА АЛИЈАНСЕ

Мирослав Глишић
Министарство одбране Републике Србије,
Управа за међународну војну сарадњу

У раду је приказан последњи самит НАТО-а у Чикагу, који је одржан 20. и 21. маја 2012, и правци даљег развоја и ангажовања Алијансе. На основу сагледавања припрема за Самит у Чикагу и његових резултата, описани су основни садржаји изградње војних способности Алијансе у наредном периоду, смернице за креирање нове политике сарадње са партнерима и начин будућег ангажовања НАТО-а у Авганистану и осталим актуелним операцијама. У погледу даље изградње способности Алијансе, на Самиту НАТО-а у Чикагу донете су значајне одлуке које се односе на имплементацију Концепта „паметна одбрана“, развој противракетне одбране и постизање коначног договора у вези с политиком одвраћања и одбране. У светлу недавних промена у арапском свету и у околностима у којима оперативни партнери постају све важнији за Алијансу, на Самиту је, као један од битних садржаја, разматран даљи развој интензивiranог политичког дијалога и сарадње са учесницима Медитеранског дијалога и Истамбулске иницијативе за сарадњу, као и будући облици сарадње са државама партнерима који значајно доприносе реализацији актуелних операција. Самит НАТО-а у Чикагу био је и место доношења важних одлука у вези с будућим ангажовањем Алијансе у Авганистану, пре свега оних које се односе на начин употребе савезничких снага по окончању периода транзиције и на стварање услова за одрживост авганистанских снага безбедности. Поред наведених садржаја, у раду је описан даљи развој сарадње између Србије и НАТО-а, након Самита у Чикагу, у оквиру Програма „Партнерство за мир“.

Кључне речи: НАТО, Самит у Чикагу, Авганистан, изградња способности, партнерства.

Увод

Према бројним оценама, Самит НАТО-а у Чикагу није имао велики значај за Евроатлантску заједницу, нити је привукао посебну пажњу јавности као што је то био случај са претходним самитом, одржаним у Лисабону од 19. до 20. новембра 2010. године. Поред тога што је усвојен нови стратешки концепт, под називом „Активно ангажовање, модерна одбрана“, на Лисабонском самиту донете су важне одлуке које се односе на: спровођење организационих промена унутар Алијансе, почетак но-

ве фазе ангажовања НАТО-а у Авганистану – фазе транзиције, у периоду од 2011. до 2014. године, унапређење односа са Руском Федерацијом, отпочињање преговора у вези са изградњом система противракетне одбране и постављање темеља будуће сарадње с другим међународним организацијама и ширим кругом држава партнера.

Самит НАТО-а у Чикагу био је прилика да се на свеобухватан начин сагледа процес имплементације одлука усвојених на претходном самиту и да се донесу политичке смернице на основу којих ће се подржати њихово даље спровођење у пракси. Да Самит у Чикагу добије „карактер имплементације претходног“ самита допринела је, пре свега, чињеница да је одржан у изборној години у САД и појединим важним европским чланицама НАТО-а, услед чега су изостале суштински важне одлуке које би могле негативно да утичу на даљи ток изборне кампање. Поред тога, у процесу припрема Самита Обамина администрација је чинила све да Авганистан не буде предизборна тема и да се скуп у Чикагу представи као оквир глобалне подршке који ће да обезбеди „брзу излазну стратегију“. Будући да су остале теме дневног реда имале симболичан значај за председника САД, читав скуп је добио посебан карактер – деловао је скромно.

Међутим, без обзира на наведено, не може се тврдити да је су на Самиту у Чикагу само имплементиране раније одлуке. Наиме, одређена дешавања значајно су утицала на безбедност евроатлантског региона, па самим тим и на садржаје који су разматрани на Самиту. Реч је, пре свега, о „Арапском пролећу“ и грађанском рату у Либији, међународној финансијској кризи и њеном немерљивом утицају на смањење буџета за одбрану у земљама чланицама НАТО-а, као и све учесталијој полемици у вези с равномерном расподелом терета међу северноатлантским савезницима која је покренута у јуну 2011, тј. обновљена у говору Роберта Гејтса, тадашњег секретара одбране Сједињених Држава. У таквим околностима, на Самиту у Чикагу разматрана су и нека нова питања која су постала актуелна након састанка шефова држава и влада у Лисабону крајем 2010. године.

С обзиром на наведене чињенице, на Самиту НАТО-а у Чикагу посебна пажња је посвећена следећим питањима: 1) ангажовању Алијансе у Авганистану и другим актуелним операцијама; 2) изградњи војних способности и 3) партнерствима НАТО-а. Припреме за одржавање тог самита, ради доношења оптималних одлука у вези с наведеним питањима, реализоване су на неколико састанака на високом нивоу. Најважнији догађаји у процесу припрема били су: састанак министара одбране држава чланица НАТО-а и више од 20 партнерских држава одржан 2. фебруара 2012. у Бриселу, консултације сталних представника при НАТО-у у Вашингтону које су одржане 28. фебруара 2012. у организацији Савезничке команде за трансформацију и комбиновани састанак министара спољних послова и министара одбране чланица НАТО-а у седишту Алијансе назван и „џамбо састанак“, који је одржан 18. и 19. априла 2012. на неколико различитих нивоа.¹

¹ Одржани су следећи састанци министара спољних послова и министара одбране: састанак министара одбране држава чланица НАТО-а на којем је расправљано питање у вези са даљим развојем војних способности Алијансе; састанак министара спољних послова и министара одбране држава чланица НАТО-а на којем је разматрано даље ангажовање у Авганистану и развој ефективније и ефикасније Алијансе и састанак у вези с ISAF-ом на којем се разговарало о даљој сарадњи НАТО-а и држава партнера ангажованих у Авганистану. Осим тога, организована је неформална вечера министара одбране држава чланица НАТО-а и ЕУ на којој је испитиван начин на који би ЕУ могла да допринесе успеху Самита НАТО-а повезивањем веома сличних концепата – „Паметна одбрана“ и „Удруживање и дељење“, и састанак Савет НАТО-а – Русија.

Након завршеног „џамбо састанка“ и обављених неопходних консултација под окриљем појединих комитета НАТО-а, 7. маја 2012. отпочео је и процес „драфтирања“ основне политичке декларације за Самит у Чикагу. Најдуже дебате су вођене у вези са структуром документа и формулацијама о Грузији. Наиме, група држава чланица НАТО-а, на челу са САД и Великом Британијом, била је спремна да се у погледу сарадње са Грузијом направи „један корак више“, док су се наведеном ставу супротставиле Немачка и Холандија. Посебна пажња током рада на Нацрту декларације била је посвећена делу који се односи на политику партнерства, што је допринело да тај део буде знатно обимнији од дела декларације са Самита у Лисабону. То може да се објасни интензивним лобирањем и активностима држава кандидата за чланство у НАТО, што је посебно актуелно када је у питању њихово позивање на допринос операцијама на терену. Поред тога, током израде Нацрта декларације био је споран и део који се односи на KFOR, будући да су државе које нису признале једнострано проглашену независност Косова инсистирале да се у разматраном документу позове на Резолуцију Савета безбедности УН 1244 и да се обухвати формулација да „смањивање KFOR-а на терену реализоваће се само у околностима када се за то стекну услови“.

Под окриљем Самита НАТО-а у Чикагу одржано је неколико састанака на маргинама у различитом саставу: „ISAF+“, „28+13“ и „28+4“. На састанку „ISAF+“, поред контрибутора ISAF-а нечланица НАТО-а, подразумевало се учешће финансијских контрибутора у процесу изградње стабилног Авганистана, представника међународне заједнице, попут Уједињених нација и Светске банке, и других међународних субјеката од којих зависе стабилност у Авганистану и обезбеђење транзита за снабдевање међународних снага. Под „28+13“ подразумевао се састанак држава чланица НАТО-а са оперативним партнерима који значајно доприносе актуелним операцијама Алијансе који је први пут, на захтев Обамина администрације, организован као посебан догађај под окриљем неког самита НАТО-а. И на крају, под „28+4“, односно по некима и „28+3+1“, подразумевао се састанак држава чланица НАТО-а са три државе које учествују у Акционом плану за чланство (Македонија, Црна Гора и Босна и Херцеговина) и Грузијом.

На Самиту НАТО-а у Чикагу усвојена су четири документа: Декларација са Самита у Чикагу као основна политичка декларација са састанка на највишем нивоу, Декларација о Авганистану са Самита у Чикагу, тј. политичке смернице НАТО-а за борбу против тероризма, Декларација са Самита у Чикагу о одбрамбеним капацитетима: ка НАТО снагама 2020. и Политика прегледа одвраћања и одбране.

Самит у Чикагу и ангажовање НАТО-а у актуелним операцијама

Ангажовање НАТО-а у Авганистану било је централно питање како у процесу припрема, тако у током Самита у Чикагу. На састанку одржаном 2. фебруара 2012. министри одбране држава чланица НАТО-а покушали су да дефинишу најбоље начине на које Алијанса може да подржи изградњу сектора безбедности у Авганистану по завр-

шетку периода транзиције 2014. године. Том приликом, било је индикативно да поједине значајне државе чланице, пре свега САД и Француска, своје ангажовање у ISAF-у нису посматрале искључиво кроз призму сопствених спољнополитичких циљева већ и, у извесној мери, унутрашњих политичких потреба ради обезбеђења успешне изборне кампање. Наиме, САД најавиле су да ће учествовати у борбеним дејствима у Авганистану до краја 2013, а не до краја 2014. године, како је договорено на Самиту у Лисабону, као и да ће се, након тога, ангажовати само на обуци авганистанских снага безбедности, док су представници Француске саопштили намеру да у потпуности окончају своје војно присуство до краја 2012. године. На састанку је ипак пренета јасна порука у погледу повлачења снага из Авганистана под слоганом „*together in, together out*“, уз уверавање да ће до краја 2014. године домаће снаге безбедности, које већ сада руководе спровођењем око 50 одсто војних операција у свим провинцијама и дистриктима, бити оперативно способне да преузму одговорност. Осим тога, министри одбране су пренели поруку да се од Самита у Чикагу очекује јасна одлука о помоћи коју би међународна заједница после 2014. године наставила да пружа Авганистану, посебно у финансирању авганистанских снага безбедности, које чине Авганистанска национална армија и Авганистанска национална полиција. Такође, поручили су да очекују и даљу елаборацију предлога САД који се односи на смањење садашњег броја припадника са око 350.000 на 228.500 људи, а у том случају би за њихово финансирање требало издвајати око 4,1 милијарду сваке године у периоду од 2015. до 2018. године будући да су трошкови Авганистанске националне армије и Авганистанске националне полиције осам пута већи од годишњих прихода Владе Авганистана. Разматрање наведеног предлога је неопходно због тога што су се њиме код савезника покренула бројна питања, почев од техничких модалитета прикупљања средстава до бојазни да би припадници који се прогласе за вишак могли да пребегну на страну талибана или да постану међусобно завађене снаге. Наведене стрепње се могу сматрати оправданим, посебно ако се узму у обзир чињенице да је морал талибана и даље висок и да је све израженија потреба за разматрањем лојалности авганистанских снага безбедности актуелној Карзаиевој влади.

На састанку министара спољних послова и министара одбране држава чланица НАТО-а и на састанку министара спољних послова држава чланица НАТО-а са министрима спољних послова држава партнера ангажованих у Авганистану (ISAF), одржаних у оквиру „џамбо састанка“ 18. и 19. априла 2012. у Бриселу, доминирала су три питања: 1) „прекретница 2013“, 2) ангажовање Алијансе у Авганистану после 2014. године и 3) финансијска подршка авганистанским снагама безбедности. У вези са прва два питања, у блиској сарадњи са властима у Авганистану, припремљен је стратешки план, у којем ће се етапно разрадити обе фазе. Предвиђено је да се предаја одговорности за безбедност у Авганистану обави до средине 2013, а да до краја 2014. године већина снага напусти Авганистан.² Повлачење снага из Авганистана велики је изазов за Алијансу с обзиром на погоршање односа на релацији НАТО–Пакистан. Ангажовање Алијансе након 2014. године обухватало би обезбеђење одговарајућих средстава за обуку, опремање и функционисање авганистанских снага безбедности од стране држава ангажованих у ISAF-у, али и од шире међународне заједнице.

² До краја 2014. године планира се да Авганистан напусти око 130.000 војника и око 70.000 возила.

Дакле, на разматраним састанцима подржан је процес фазног преноса одговорности са ISAF-а на авганистанске снаге безбедности и он би требало да се оконча до средине 2013. године. То значи да ће авганистанске снаге безбедности након периода транзиције предузети одговорност на читавој територији Авганистана и водећу улогу у борби против талибана, али ће борбене снаге НАТО-а до краја 2014. године и даље бити присутне и пружаће подршку у складу са исказаним потребама и насталом ситуацијом. Поред тога, обезбеђена је потпуна сагласност о томе да ће НАТО након 2014. године у Авганистану бити присутан у форми потребној за обуку и о финансирању авганистанских снага безбедности. Међутим, на „џамбо састанку“ министри држава чланица НАТО-а нису постигли договор о карактеру присуства НАТО-а након периода транзиције када је у питању борбена компонента Алијансе. Представници Француске су сматрали да борбену улогу НАТО-а након 2014. године треба ограничити искључиво на самоодбрану и заштиту особља у тој новој мисији НАТО-а, што искључује сваку могућност борбене подршке авганистанским снагама безбедности. За разлику од француског става, поједине државе чланице, попут Велике Британије и Бугарске, указале су на потребу за већом флексибилношћу у дефинисању борбене компоненте НАТО-а након 2014. године.

„џамбо састанак“ у Бриселу био је прилика и да се разраде предлози САД у вези с финансирањем авганистанских снага безбедности. Наиме, питање финансирања обуке и плата авганистанских снага безбедности након 2014. године постаје веома важно и значајно оптерећује чланице НАТО-а, а пре свега Сједињене Америчке Државе. Према проценама САД, трошкови за одржавање авганистанских снага безбедности у периоду од 2015. до 2018. године треба да износе 4,1 милијарду долара. На основу плана пружања финансијске подршке, који су такође израдиле САД, 50 земаља које учествују у ISAF-у треба да обезбеде 1,3 милијарде долара, Авганистан – 500.000 долара, док би креатори плана (САД) и остатак међународне заједнице обезбедили преостала новчана средства. Колико ће свака држава издвојити за подршку авганистанских снага безбедности зависи од величине њене територије и броја становника, економских параметара, досадашњег присуства у Авганистану, доприноса међународној борби против тероризма и спречавању пролиферације оружја за масовно уништавање. У складу са тим, највеће учешће, од око 200 милиона долара, затражено је од држава попут Француске, Немачке и Велике Британије, а 150 милиона долара од Италије и Аустралије. Међутим, у вези с наведеним плановима међу европским савезницима постоје одређена незадовољства. То се, пре свега, односи на неравномерну расподелу терета између европских чланица НАТО-а и држава које нису чланице Алијансе, али су веома значајни субјекти међународних односа. Тако, на пример, за авганистанске снаге безбедности Пољска годишње треба да издваја 20 милиона долара, а за исте потребе Русија, Кина и Индија годишње треба да издвајају свега по 10 милиона долара. У таквим околностима, на „џамбо састанку“ заузет је став да за финансирање авганистанских снага безбедности није одговоран само НАТО, те да одлуку о финансијској подршци не треба донети искључиво унутар Алијансе, већ да се морају изнаћи механизми који ће омогућити и ангажовање шире међународне заједнице. У таквим околностима, Краљевина Данска је покренула иницијативу за формирање коалиције посвећених контрибутора ради обезбеђења финансијске подршке авганистанским снагама безбедности од шире међународне заједнице.

Немачка је, осим неравномерном расподелом терета, незадовољна паушалним и неструктурираним предлогом неопходних трошкова авганистанских снага безбедности након 2014. године, па су њени представници тражили од САД тачну спецификацију трошкова. Но, како се спецификација није могла добити пре почетка Самита у Чикагу, Немачка није изашла с тачном проценом новчаних средстава које би издвојила за подршку авганистанским снагама безбедности.

Уз питања о Авганистану, на „џамбо састанку“ покренуто је и питање у вези са актуелном ситуацијом у Сирији. Турска је изнела хуманитарни проблем на својим границама који веома лако може да прерасте и у безбедносни проблем, чиме би се угрозила територија Алијансе у складу са одредбама члана 5 Вашингтонског споразума. Ипак, није званично покренула процедуру за активирање члана 4 Вашингтонског споразума, на основу којег се подразумева покретање консултација о безбедносној претњи једној од чланица НАТО-а и који омогућава позивање на уговорну обавезу колективне одбране.³ Представници Турске су обавестили чланице НАТО-а о могућности покретања формалног поступка за примену разматраних чланова Вашингтонског споразума у случају нарушавања суверенитета и територијалног интегритета од стране сиријских војних снага, које су већ начиниле неколико граничних инцидената.

На основу праћења актуелних операција Алијансе, на састанку министара одбране одржаном 2. фебруара 2012. разматрана је и ситуација у северном делу јужне српске покрајине Косово и Метохија. С обзиром на њену сложеност и постојеће тензије, постигнута је сагласност да се не смањује број припадника KFOR-а током 2012. године, а Немачка је била посебно изричита у захтеву да на терену остане око 5.900 припадника KFOR-а. План о постепеном смањењу KFOR-а из 2010. године може се спровести једино уз потпуну сагласност свих чланица НАТО-а и када безбедносне претње буду на нивоу на којем се не угрожавају његови витални циљеви и задаци. Министри одбране су једногласно усвојили оцену да је због ситуације на северу Косова неопходна висока борбена готовост KFOR-а. Међутим, на комбинованом састанку министара спољних послова и министара одбране одржаном 18. и 19. априла 2012, и поред исказаног интересовања појединих држава чланица, ситуација на Косову и Метохији није разматрана.

Може се закључити, према припремама за Самит у Чикагу, да је главна тема у оквиру питања везаних за ангажовање НАТО-а у актуелним операцијама била Авганистан, и то обезбеђење прихватљивог одговора на два кључна питања: 1) о карактеру будуће мисије НАТО-а у Авганистану, након 2014. године, и 2) о одржавању авганистанских снага безбедности у периоду од 2015. до 2018. године.

У Декларацији са Самита у Чикагу потврђено је окончање периода транзиције до 31. децембра 2014. године. У вези с тим, поздрављена је најјава авганистанског председника Карзаиа да су авганистанске снаге безбедности спремне да преузму трећу етапу у преносу одговорности, под којом се подразумева да ће у скоријем периоду 75 одсто територије Авганистана контролисати Авганистанска национална армија и Авганистанска национална полиција, а да ће одговорност над целокупном територијом преузети до половине 2013. године. Ради обезбеђења „бесповратног“

³ У време одржавања „џамбо састанка“ у Турској је било око 230.000 сиријских избеглица, а тај број се свакодневно повећава.

преноса одговорности за безбедност са ISAF-а на авганистанске снаге безбедности, шефови држава и влада су још једном потврдили значај свеобухватног приступа, тј. цивилног и војног ангажовања, како НАТО-а, тако и осталих значајних субјеката међународних односа.⁴ На Самиту у Чикагу прихваћена је француска одлука о повлачењу њихових трупа из Авганистана до краја 2012. године, уз претходно постизање договора између САД и Француске да ће се ISAF, уз додатно ангажовање осталих контрибутора, несметано одвијати о краја свог мандата.

На Самиту у Чикагу разрешен је и карактер будућег ангажовања НАТО-а у Авганистану, тј. одговорено је на питање да ли ће се под ангажовањем Алијансе након периода транзиције подразумевати и присуство борбене компоненте савезничких снага. Наиме, у складу с Декларацијом о трајном партнерству, која је усвојена на Самиту у Лисабону 2010. године, НАТО ће наставити да обезбеђује јаку и дугорочну подршку народу Авганистана.⁵ Ради испуњења наведене обавезе, ангажоваће се у обуци, давању саветодавних мишљења и помоћи авганистанским снагама безбедности, али се под том мисијом не подразумева борбена мисија.⁶ На Самиту у Чикагу Северноатлантски савет је добио задатак да отпочне процес планирања за успостављање нове *post-ISAF* мисије у Авганистану, под називом *NATO Training Mission – Afghanistan*.

Позивајући са на резултате Међународне конференције о Авганистану, одржане почетком децембра 2011. у Бону, шефови држава и влада потврдили су на Самиту у Чикагу обавезу међународне заједнице да пружи финансијску подршку авганистанским снагама безбедности.⁷ Међутим, на Самиту у Чикагу нису формално потврђене обавезе чланица у вези са обезбеђењем тих финансијских средстава, већ ће се о томе коначна одлука донети на конференцији у Токију, у јулу 2012. године. У Декларацији о Авганистану са Самита у Чикагу наведена је процена да авганистанска економија неће бити у могућности да издржава своје снаге безбедности све до 2024. године.⁸

Питање да ли ће се „мапа пута“, којом се дефинише повлачење борбених ефектива НАТО-а из Авганистана и његово даље ангажовање у тој држави у форми мисије за обуку авганистанских снага безбедности, реализовати према плану остало је без одговора и након Самита у Чикагу. Према многим познаваоцима ситуације у Авганистану, постоји могућност да ће слаба берба опијума у 2012. години веома озбиљно утицати на динамику повлачења коалиционих снага. Наиме, лоша берба знатно смањује приходе талибана и угрожава егзистенцију авганистанских сељака који од тога живе. У таквим околностима НАТО не види нимало добре околности за препуштање одговорности за борбене операције авганистанским снагама безбедности.⁹

⁴ *Chicago Summit Declaration*. Press Release (2012) 062, 20 May 2012, paragraph 5. и *Chicago Summit Declaration of Afghanistan*. 21 May 2012, paragraphs 7–8.

⁵ *Declaration by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan on an Enduring Partnership*, Summit NATO, Lisbon, 2010.

⁶ *Chicago Summit Declaration*. op. cit., paragraph 6.

⁷ *Исто*, paragraph 7. и *Chicago Summit Declaration of Afghanistan*. op. cit., paragraph 16.

⁸ *Chicago Summit Declaration of Afghanistan*. op. cit., paragraph 19.

⁹ Највише припадника ISAF-а погинуло је током 2010. године, која је такође била година лоше бербе опијума.

Поред тога, већина држава чланица сматра да та мисија није остварила своје циљеве, упркос огромним материјалним ресурсима уложеним у Авганистан у протеклих десет година. Представници појединих држава чланица НАТО-а указују на могућност повратка талибана у случају повлачења међународних снага и на чињеницу да Авганистан и даље остаје највећи светски произвођач опијума, који је „одговоран“ најмање за 100.000 људских живота широм света током сваке године. Узимајући све то у обзир, веома се често „прозивају“ коалиционе снаге да су непосредно повезане са нарко-трговином у Авганистану.

За Сједињене Америчке Државе било је посебно значајно, поред планова за даље ангажовање Алијансе у Авганистану, да у Декларацији са Самита у Чикагу у првом плану буде успех операције НАТО-а у Либији у којој се, по многим оценама, показало да је НАТО једини војни савез који има капацитете да делује изван своје територије. Основни разлог за инсистирање САД у вези са операцијом „Уједињени заштитник“ у Либији била је чињеница да први пут прекоокеански савезник није био покретачка снага интервенције, већ су је предводиле Француска и Велика Британија.

У Декларацији са Самита у Чикагу прихваћени су предлози држава чланица НАТО-а који нису признале једнострано проглашену независност Косова у вези са обавезним навођењем Резолуције Савета безбедности 1244 као референтног документа за ангажовање KFOR-а на простору јужне српске покрајине, као и формулација која условљава да се смањење KFOR-а на терену реализује само када се за то стекну услови.¹⁰ Поред KFOR-а, на Самиту у Чикагу разматране су и Косовске снаге безбедности, и том приликом је поздрављен њихов напредак ка достизању потпуних оперативних способности.¹¹

Без навођења и елаборације посебних детаља, шефови држава и влада чланица НАТО-а похвалили су на састанку у Чикагу ангажовање НАТО-а и у мисијама *Ocean Shield*, *Active Endeavour* и *NATO Training Mission – Iraq*.¹²

Самит у Чикагу и изградња војних способности Алијансе

Питање даље изградње војних способности Алијансе разматрано је током припрема Самита у Чикагу и на Самиту кроз Концепт „паметна одбрана“, противракетну одбрану и политику прегледа одвраћања и одбране. На састанку министара одбране одржаном 2. фебруара 2012. највише је било речи о Концепту „паметна одбрана“, што није било никакво изненађење с обзиром на значај који му придаје евроатлантска заједница. Заправо, у оквиру припреме за Самит у Чикагу посебна пажња је посвећена питању општег редуковања финансијских средстава у условима глобалне финансијске кризе и њеном утицају на сектор одбране у свим чланицама НАТО-а, укључујући и САД, као и прилагођавању стратегије и активности НАТО-а новонасталим околностима, у којима Концепт „паметна одбрана“ има изузетан значај.

¹⁰ *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraph 12.

¹¹ *Исто*.

¹² *Исто*, paragraph 15.

Чињеница да су скоро све чланице НАТО-а у околностима глобалне финансијске кризе донеле одлуку и о смањењу буџета за одбрану допринела је да се, уз ангажовање савезника у неколико операција на терену, доведе у сумњу капацитет Алијансе да одговори захтевима колективне одбране у складу са чланом 5 Вашингтонског споразума. Поред тога, постепено повлачење САД из Европе, у складу с новоусвојеном стратегијом одбране, и усмеравање пажње са Атлантика на Пацифик и са старог континента на Азију, пре свега на Блиски и Далеки исток, унело је несигурност међу неке чланице Алијансе у вези с тим како да се осигура безбедност у будућности.¹³

У наведеним условима, на прошлогодишњој конференцији у Минхену генерални секретар НАТО-а представио је Концепт „паметна одбрана“. Пре свега, под њим се подразумевају већа безбедност за мање новца, боља координација држава чланица и заједничко коришћење расположивих капацитета и ресурса. Другим речима, под тим концептом се подразумевају паметнија улагања и унапређење међусобне сарадње ради задржавања постојећих и стварања нових капацитета.¹⁴ Концепт „паметна одбрана“ није срачунат на додатну штедњу, већ на координисано трошење, односно улагање.¹⁵

Значају и неопходности спровођења у праксу Концепта „паметна одбрана“ допринела је и операција Алијансе у Либији „Уједињени заштитник“. Проблеми који су се том приликом појавили, попут повлачења италијанских авиона из борбених дејстава услед недостатка горива, указали су на озбиљне проблеме који су се из националне равни пренеле на раван савезништва, угрожавајући свеукупне капацитете Алијансе.

По значењу и садржајима, Концепт „паметна одбрана“ вечита је и, донекле, апстрактна тема, јер ће НАТО увек настојати, и увек је настојао, да своје функционисање учини рационалнијим и ефикаснијим. Тако је на Самиту у Вашингтону 1999. године усвојен програм под називом Иницијатива за унапређење одбрамбених капацитета, а на Самиту у Прагу 2002. године – Прашка обавеза о способностима.¹⁶

¹³ Детаљније у: *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Department of defense, USA, 2012.

¹⁴ Један од покренутих пројеката у оквиру Концепта „паметна одбрана“ јесте и заједничка набавка Ф-35 борбених авиона (*Joint Strike Fighter*).

¹⁵ Генерални секретар НАТО-а, у једном од својих говора посвећених Концепту „паметна одбрана“, нагласио је: „Знам да у временима оскудице не можемо трошити више. Али, не би требало ни да трошимо мање. Дакле, одговор је трошити боље“.

¹⁶ Иницијатива за унапређење одбрамбених капацитета била је усмерена на побољшање интероперабилности и изградњу војних капацитета у следећим областима: 1) покретљивост и развојност снага; 2) одрживост снага; 3) делотворно ангажовање; 4) самозаштита и 5) компатибилне комуникације.

Прашка обавеза о способностима развијена је ради побољшања војних капацитета и достизања интероперабилности у подручјима важним за успешно управљање кризама изван граница држава чланица НАТО-а, укључујући и одбрану од тероризма. За реализацију наведеног програма постигнуто је више од 400 чврстих политичких споразума, на основу којих савезници, пре свега европски, усмеравају своје ограничене ресурсе у мултинационалне пројекте. Тиме је требало створити нове или унапредити постојеће капацитете у следећим областима: 1), хемијској, биолошкој, радиолошкој и нуклеарној одбрани; 2) обавештајној делатности, осматрању и откривању циљева; 3) осматрању копна из ваздушног простора; 4) командовању, контроли и комуникацијама; 5) борбеној ефикасности, укључујући прецизно навођену муницију и средства за неутралисање непријатељеве противваздушне одбране; 6) средствима за стратегијски и поморски транспорт; 7) допуни горива у ваздуху и 8) јединицама које се могу разместити за борбену подршку и јединицама служби за борбену подршку.

„Паметна одбрана“ је иницијатива за снажније повезивање држава чланица, тј. механизам за унапређење билатералне сарадње заснован на идеји да се економска и политичка криза унутар Алијансе могу превазићи применом три принципа: специјализације, сарадње и приоритете. Капацитети чијем би очувању и даљем развоју иницијатива посебно требало да служи слични су онима које је Алијанса препознала и раније кроз наведене иницијативе из 1999. и 2002. године, а оне су потврђене и на Лисабонском самиту. Реч је о надзору и извиђању, борбеној готовости, обуци и припреми војних снага, ефикасном ангажовању, заштити снага, обавештајној активности и одбрани од балистичких пројектила. У вези са наведеним капацитетима, препозната је и активност за противракетну одбрану, која је тренутно једна од најважнијих и најчешћих тема у Алијанси.

Већина држава чланица Концепт „паметне одбране“ доживљава као добру вољу, а не као предузимање конкретних потеза, нарочито ако се узме у обзир чињеница да се његова евентуална актуелизација може очекивати тек после 2020. године. Међутим, без обзира на то, став званичника НАТО-а и његових чланица био је да се на Самиту у Чикагу морају наћи начини да се обезбеде сви неопходни услови за имплементацију Концепта „паметна одбрана“ у пракси, упркос томе што су пројекти у оквиру те иницијативе дугорочни и преамбициозни програми за које је неопходно много новца, а све због тога да би се у будућности створили услови за штедњу и ефикасније деловање.

С обзиром на наведене околности, на састанку министара одбране, одржаном 2. фебруара 2012, подржана је иницијатива генералног секретара НАТО-а да се у наредном периоду постигне политички споразум о том важном питању, које се односи на дугорочно обезбеђивање капацитета Алијансе. Поред тога, министри одбране држава чланица НАТО-а разматрали су могуће пројекте у оквиру Концепта „паметна одбрана“ и дискутовали о њиховим приоритетима. На састанку је постигнут договор да заинтересоване чланице доставе своје предлоге, на основу којих ће бити сачињена листа пројеката и држава чланица које ће у њима учествовати. Секретар одбране САД Леон Панета изнео је предлог „Агенде НАТО снага 2020“ који је касније усвојен на Самиту у Чикагу. Такође у оквиру Концепта „паметна одбрана“, министри одбране су донели одлуку о учешћу свих држава чланица у систему праћења ситуације на земљи ради обезбеђења бољег радарског надзора над јединицама на копну и подручјем њиховог деловања (*Alliance Ground Surveillance, AGS*), очекујући да ће систем у потпуности бити оперативан до 2017. године.

У складу са закључцима са састанка од 2. фебруара 2012, на наредном састанку министара одбране, који је одржан у оквиру „џамбо састанка“ 18. априла 2012, вођене су расправе о војним способностима Алијансе, али оне нису биле везане искључиво за пакет одлука који треба да се усвоји у Чикагу већ и за дугорочни развој до 2020. године. Најважнија питања која су том приликом покренули министри одбране односила су се на сагледавање потреба за развој капацитета одбране потребних у наредних десет година и изналажење адекватних начина како да се до њих дође на основу имплементације Концепта „паметна одбрана“. Зато су дали препоруку да поједине одлуке са Самита у Чикагу које се односе на Концепт „паметна одбрана“ треба да буду најављене задатака за наредни период, као што је то била пракса и са претходног Самита у Лисабону. Министри одбране су одобрили 280 пројеката за презентовање на Самиту у Чикагу у оквиру Концепта „паметна одбра-

на“ и разматрали могућности за рационалније коришћење средстава и избегавање дуплирања капацитета између НАТО-а и Европске уније, пре свега узимајући у обзир иницијативе у вези с „Паметном одбраном“ и „Удруживањем и дељењем“. Покренуто је и увек актуелно питање о повећању издвајања у области одбране европских савезника.¹⁷

Министри одбране су очекивали да ће се на Самиту НАТО-а у Чикагу постићи договор о имплементацији Концепта „паметна одбрана“, којим би требало у потпуности да се одговори на питање како да се задржи што више капацитета уз мање војне буџете, али и да се одговори на критике бившег америчког секретара одбране Роберта Гејтса у вези с чињеницом да се неравномерно дели терет међу савезницима. У складу с наведеним очекивањима, на Самиту у Чикагу, у оквиру Концепта „паметна одбрана“, представљено је неколико конкретних пројеката, попут *Alliance Ground Surveillance*, *Baltic Air Policing* и пројекта у вези с противракетном одбраном, чиме се на највишем нивоу показала приврженост развоју тог концепта. Декларацијом са Самита у Чикагу о одбрамбеним капацитетима: Ка снагама НАТО-а 2020, потврђен је значај комплементарности Концепта „паметна одбрана“ са иницијативом Европске уније под називом „Удруживање и дељење“, и поздрављени напори за даљи развој капацитета у областима танковања летелица у ваздушном простору, медицинске подршке, извиђања на мору и обуке.¹⁸

У операцији „Уједињени заштитник“ у Либији још једном су се потврдили ограничени обавештајни, осматрачки и извиђачки капацитети НАТО-а, али и велико ослањање савезника на обавештајне податке Сједињених Држава. Будући да чланице НАТО-а настоје да превазиђу тај проблем, покренут је пројекат изградње система праћења ситуације на земљи ради обезбеђења бољег радарског надзора над јединицама на копну и подручјем њиховог деловања. Под тим се подразумева изградња заједничке инфраструктуре и коришћење заједничког радарског и сателитског система који би опслуживао извиђачке беспилотне летелице (типа *Global Hawk*). На Самиту у Чикагу донета је одлука да се извиђачке беспилотне летелице сместе у ваздушну базу Сигонела на Сицилији и дефинисани су трошкови постављања AGS, који треба да износе милијарду евра, као и оперативни трошкови коришћења у наредних 20 година који треба да износе две милијарде евра.¹⁹ Предвиђено је да основне оперативне способности систем достигне до 2015, а потпуне до краја 2018. године.

¹⁷ На пример, САД за одбрану издвајају 4,7 одсто БНП, док највећа издвајања у Европској унији има Велика Британија – 2,56 одсто БНП. Другим речима, према неким проценама САД финансирале су током 2001. године 50 одсто трошкова НАТО-а, али се тај проценат сада повећао на 75 одсто.

¹⁸ *Summit Declaration on Defence Capabilities: Towards NATO Forces 2020*. Press Release (2012) 064, 20 May 2012, paragraph 9.

¹⁹ Током припрема за Самит у Чикагу Шпанија је показала велико интересовање да се беспилотне летелице сместе у близини Орнсеа, на севернозападном делу њене територије. Непосредан интерес Шпанаца за ту иницијативу огледао се и у запослењу око 1.500 људи. Као главну предност свог предлога истицали су чињеницу да цивилни саобраћај није ни приближно истог интензитета као изнад Сицилије, што директно утиче на степен ризика приликом подизања беспилотних летелица. Међутим, шпанској страни није ишло на руку то што је потребна инфраструктура у бази Сигонела већ изграђена и користи се за потребе беспилотних летелица САД, па би у случају да је усвојен предлог Шпаније адаптација постојећег аеродрома и пратеће базе коштала око 250 милиона евра.

Почетком фебруара 2012. обезбеђен је у балтичким државама наставак мисије *Baltic Air Policing*, којој је мандат истицао 2014. године, чиме је постала трајна мисија Алијансе. С једне стране, балтичке државе, пре свега Естонија, сматрају ту мисију веома корисном и правим примером примене Концепта „паметна одбрана“. На тај начин обезбеђују да новчана средства која би улагале у ваздухопловне и противваздухопловне снаге усмере на ангажовање у операцијама подршке миру широм света као поуздани савезник Алијансе, што је и потврђено у Декларацији са Самита у Чикагу.²⁰ Међутим, с друге стране, Пољска се оштро противи ниском проценту учешћа тих држава у мисији *Baltic Air Policing*, а тај спор је најизраженији у билатералној равни с Литванијом. Пољска је наведени проблем предочила и на Самиту у Чикагу.

Поред *Alliance Ground Surveillance* и *Baltic Air Policing*, значајан пројекат у оквиру Концепта „паметна одбрана“ јесте и систем противракетне одбране. Због актуелности, тај систем је засебно разматран у току припрема Самита и на Самиту у Чикагу као једно од посебно значајних питања везаних за изградњу војних способности Алијансе.

Системом противракетне одбране НАТО-а треба да се обезбеде потпуна покривеност и заштита свим европским чланицама. На Самиту у Лисабону потврђена је спремност Алијансе да заједно са Руском Федерацијом испита потенцијале за увећавање постојећег и планираног система противракетне одбране у одговарајућем времену на обострано прихватљив и користан начин. Међутим, до сада у томе није начињен значајнији напредак, без обзира на то што се америчко-европским фазно прилагођеним приступом стварају добре могућности и за ангажовање Русије. С друге стране, Руска Федерација сматра да је систем противракетне одбране НАТО-а усмерен против ње.

Крајњи рок за увођење противракетне одбране над простором централне Европе је 2018. година, а за завршетак читавог пројекта предвиђена је 2022. година. Већина чланица НАТО-а подржава план Сједињених Држава о противракетној одбрани јер сматрају да се тиме јача члан 5 Вашингтонског споразума и принцип колективне одбране, док билатералну основу система противракетне одбране не сматрају коректним решењем и мисле да није у складу са чланом 4 Вашингтонског споразума.

Међутим, може се закључити да је, и поред свих постигнутих договора међу чланицама НАТО-а, противракетна одбрана и даље првенствено амерички пројекат, који је започео Роналд Реган, а после њега наставили, уз незнатне дораде, Џорџ Буш и Барак Обама.²¹ Тренутно, европске државе том пројекту доприносе само на начин за који нису потребни додатни трошкови, пре свега кроз уступање своје територије за размештање америчких радара и ракета, попут Пољске, Румуније, Шпаније и Турске. У условима глобалне финансијске кризе, набавка нових пресрећачких ракета и радара и модернизација постојећих бродова постале су за европске савезнике неизводљиве, те су „мртво слово на папиру“ многи договори у вези са изградњом заједничких капацитета противракетне одбране.

²⁰ *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraph 56.

²¹ Детаљније у: *NATO's Chicago Summit: A Thorny Agenda*. Karl-Heinz Kamp, Researcher Paper, NATO Defense College, Rome, No 70, 2011, p. 4.

Током припрема Самита у Чикагу било је немогуће начинити било какав помак у вези са могућим ангажовањем Руске Федерације у систему противракетне одбране НАТО-а. Због неодржавања Самита НАТО–Русија на маргинама Самита у Чикагу изостао је веома важан форум за разговоре ради изналажења начина за даље унапређење сарадње у области противракетне одбране. Као одговор на руску незаинтересованост и на идеју о могућој подели територијалне надлежности у вези с противракетном одбраном, чланице НАТО-а све више инсистирају на принципу да „НАТО треба да брани НАТО“.

Током предизборне кампање Владимира Путина као да је враћен својеврсни хладноратовски дух изјавама високих званичника Руске Федерације о могућим превентивним нападима на елементе система противракетне одбране НАТО-а у Пољској и другим деловима источне Европе. Такве ставове изrekli и високи официри Руске Федерације током међународне конференције под називом *Missile Defence Factor in Establishing New Security Environment* коју је организовало Министарство одбране од 3. до 4. маја 2012. у Москви. С друге стране, према многим оценама изреченим на тој конференцији, постоји уверење да не треба искључити могућност да ће Сједињене Америчке Државе и Руска Федерација у билатералним преговорима до 2018. године, када се имплементира последња фаза система противракетне одбране над централном Европом, дефинисати заједничке претње пред којима се налазе и наћи међусобно прихватљиво решење. Међутим, с обзиром на актуелну ситуацију, не треба у скорије време очекивати већи напредак у преговорима о систему противракетне одбране између НАТО-а и Руске Федерације.

Без обзира на изостанак сарадње са Руском Федерацијом, на Самиту у Чикагу систем противракетне одбране, чији је идејни пројекат усвојен на Самиту у Лисабону, проглашен је „привремено способним“, што значи само увезивање постојећих иницијалних капацитета са командним структурама НАТО-а, али не и почетак оперативног дејства система.²² У пракси, предвиђена је „привремена способност“ система противракетне одбране од јуна 2012. године, што ће омогућити Алијанси ограничену, али суштинску способност да одговори на ракетне претње уз већ развијене иницијалне командне и контролне системе.²³ Након Самита у Чикагу, даљи развој система противракетне одбране оптерећиваће три важна питања: 1) ко производи, а ко плаћа компоненте система противракетне одбране (постоји тенденција да САД наметну своју технологију, коју би купили европски савезници); 2) даљи развој односа са Руском Федерацијом и 3) сагледавање хитности реаговања у односу на могуће претње.

Расправа ради заузимања става у вези с питањима одвраћања и одбране, у складу са одлукама Самита у Лисабону, постаје све значајнији садржај свих важних састанака који се организују на високом нивоу под окриљем НАТО-а. Достицање консензуса у вези са улогом и значајем нуклеарног одвраћања у условима покренуте дебате о томе да ли има сврху даље стационирање нуклеарног оружја САД у државама Западне Европе постаје велики изазов за све чланице Алијансе. Наиме, потребно је да се дефинише адекватан однос нуклеарног, конвенционалног и противракетног оружја код чланица НАТО-а којим ће се обезбедити довољне одбрамбене могућности, али и одвраћање потенцијалних нападача. Целокупно проми-

²² *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraph 60.

²³ Детаљније у: Andres Fogh Rasmussen. NATO's First Step on Missile Defense, *Wall Street Journal*, 14 May 2012.

шљање у вези са наведеним садржајима одвија се у околностима у којима се све више искључује могућност класичног напада на неку од држава чланица и рата у конвенционалном смислу, па се све већа пажња посвећује новим безбедносним изазовима, пре свега борби против тероризма и сајбер криминала, који не знају за државне границе. За повлачење нуклеарног наоружања САД из Европе посебно се залаже Немачка. С друге стране, три нуклеарне силе које су чланице НАТО-а и новопримљене чланице из источне Европе сматрају да у условима сучељавања с новим безбедносним изазовима и повећањем војних буџета многих актера изван евроатлантског простора није време за причу о разоружању.

На састанку министара спољних послова и министара одбране који је одржан 18. априла 2012. у оквиру „џамбо састанка постигнута је сагласност у вези с политиком прегледа одвраћања и одбране, с напоменом да је веома значајно да се коначни документ о том питању званично усвоји на Самиту у Чикагу. Тиме би се стекли услови за оптималну поделу постојећег наоружања на део који је у одбрамбеној функцији и на део који служи за одвраћање.²⁴ Другим речима, циљ политике прегледа одвраћања и одбране јесте успостављање равнотеже између конвенционалних, нуклеарних и ракетних ефектива Алијансе, према опредељењима садржаним у новом стратешком концепту „Активно ангажовање, модерна одбрана“, у вези с кључним задацима Алијансе: колективном одбраном, управљањем кризама и кооперативном безбедношћу.²⁵

На Самиту НАТО-а у Чикагу усвојен је документ под називом Политика прегледа одвраћања и одбране чијом применом треба да се обезбеди оптимални баланс нуклеарног наоружања, конвенционалног наоружања, развоја система противракетне одбране и активности разоружања, контроле наоружања и непролиферације у складу с новим стратешким концептом „Активно наоружање, модерна одбрана“.²⁶ Основни циљ који треба да се оствари на основу наведеног документа јесте оптимално димензионирање постојећих капацитета у односу на претње савременог безбедносног окружења које су детаљно елабориране у новом стратешком концепту и Декларацији са Самита у Чикагу, попут пролиферације оружја за масовно уништавање, прекида тока виталних ресурса, терористичких аката, злоупотребе сајбер простора и саботажа.²⁷ Поред тога, Политиком прегледа одвраћања и одбране Алијанса позитивно утиче на међународно безбедносно окружење унапређењем кооперативне безбедности садржајима контроле наоружања, разоружања и непролиферације.²⁸ На Самиту у Чикагу потврђено је да се улажу сви напори да се Политика прегледа одвраћања и одбране усклади са актуелном финансијском кризом ради изналажења начина за даљом модернизацијом капацитета потребних за реализацију кључних задатака Алијансе. У погледу нуклеарног наоружања, став Алијансе је да постојећи нуклеарни арсенал задовољава критеријуме ефикасне политике

²⁴ Немачка посебан значај придаје усвајању политике прегледа одвраћања и одбране, што потврђује и иницијатива за нуклеарно разоружање и повлачење америчких нуклеарних бојних глава из Немачке коју је покрену немачки министар спољних послова Гвидо Вестервеле.

²⁵ *Strategic Concept for the Defence and Security of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence*. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2010, *Core Tasks*.

²⁶ *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraph 54. и *Deterrence and Defence Posture Review*. Press Release (2012) 063, 20 May 2012.

²⁷ *Deterrence and Defence Posture Review*. op. Cit., paragraph 1.

²⁸ Исто, paragraph 3.

прегледа одвраћања и одбране, и да ће НАТО остати нуклеарна сила све док на земаљској кугли постоји нуклеарно наоружање.²⁹ Повлачење нуклеарног наоружања САД из Европе није предвиђено у наведеном документу, али је остављена могућност да се о томе расправља на Северноатлантском савету.³⁰ Политиком прегледа одвраћања и одбране Алијанси се поставља као један од задатака и развој флексибилних и интероперабилних конвенционалних снага које ће бити оспособљене да се употребљавају у различитим условима везаним за савремене претње, укључујући и борбене операције високог интензитета.³¹ Могућност ефикасне употребе конвенционалних снага на стратегијским удаљеностима позивањем на уговорну обавезу колективне одбране или на неопходност реализације операција одговора на кризу које нису предвиђене чланом 5 Вашингтонског споразума биће императив даљег развоја војних способности Алијансе. Политиком прегледа одвраћања и одбране предвиђено је да систем противракетне одбране може да буде допуна нуклеарном арсеналу Алијансе, али не и његова замена.³²

Без обзира на усвојени документ под називом Политика прегледа одвраћања и одбране, након Самита у Чикагу биће неопходно фокусирање на конкретан проблем одржавања баланса између конвенционалног и нуклеарног наоружања, уз реалност да та равнотежа не искључује употребу тактичког нуклеарног арсенала у будућности, али да је истински приоритет разоружање. Такође, у тој области је неопходна сарадња са Руском Федерацијом, јер се једино тако може обезбедити успешан наставак те политике. Поред наведеног, потребно је да се размотри и могућност доношења одлуке о новом размештају и модификацији нуклеарног оружја САД у Европи – замена 180 нуклеарних бомби типа Б-61 новијим типом Б-12.

Поред разматрања садржаја у вези са Концептом „паметна одбрана“, системом противракетне одбране и Политиком прегледа одвраћања и одбране, Самит у Чикагу био је и прилика да се сагледа и процес трансформације НАТО-а у складу са одлукама Лисабонског самита. Процес консолидације и рационализације постојећих агенција НАТО-а биће завршен до 1. јула 2012, након чега ће у НАТО-у, уместо четрнаест, постојати свега три агенције, које ће се бавити пословима у области набавке, подршке, комуникација и информатике.³³ Организационе промене у Савезничкој команди за операције и Савезничкој команди за трансформацију, као и у саставима који су им потчињени, биће реализоване до краја 2013. године.

Самит у Чикагу и партнерства НАТО-а

Идеју о предусретљивом и глобалном партнерству Алијанса је покренула на Самиту у Букурешту 2008. године. Под тим се подразумевало обједињавање свих постојећих програмских иницијатива и примена флексибилног формата „28+n“. Концепт обједињеног партнерства убрзо је напуштен, али је формат „28+n“ прихваћен

²⁹ Исто, paragraphs 8–9.

³⁰ Исто, paragraphs 12.

³¹ Исто, paragraphs 12.

³² Исто, paragraph 20.

³³ *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraph 60.

као добра идеја за успостављање оквира ангажовања партнера који пружају значајан допринос операцијама Алијансе и имају са њом заједничке интересе у процесу стварања безбедног окружења. На Самиту НАТО-а у Лисабону, осим партнерству са државама које пружају допринос операцијама, велики значај се придавао партнерству са осталим међународним организацијама, попут Уједињених нација, Европске уније и Организације за безбедност и сарадњу у Европи. Под партнерствима НАТО-а данас се подразумевају Програм „Партнерство за мир“, Медитерански дијалог, Истамбулска иницијатива за сарадњу, Контакт државе/Глобални партнери и партнерство са међународним организацијама. Поред наведених, постоје и посебни облици партнерстава са Русијом, Украјином и Грузијом. Дакле, НАТО има веома развијену мрежу партнерстава и од Самита у Лисабону све се више наглашава његова намера да постане „чвориште“ за бројна партнерства. На састанку министара спољних послова у Берлину, одржаном у априлу 2011. године, усвојена је нова партнерска политика, под којом се, пре свега, подразумева прилагођавање постојећих механизма Програма „Партнерство за мир“ осталим програмским иницијативама.³⁴

Припреме за Самит у Чикагу показале су да тај скуп неће бити спектакуларан по дOMETИМА на пољу обезбеђења јасних смерница за даљи развој партнерстава. Наиме, и након одржавања „џамбо састанка“ у Бриселу остало је много отворених питања, пре свега када је реч о ситуацији на Блиском истоку и у северноафричким државама – Либији, Тунису и Мароку. Са безбедносним изазовима у вези с „Арапским пролећем“ настала је потреба да се продуби Медитерански дијалог усвајањем посебне декларације на Самиту НАТО-а у Чикагу, чиме би се валоризовала успешна операција НАТО-а у Либији и потврдио значај сарадње под окриљем наведене програмске иницијативе. Међутим, због ситуације на Блиском истоку, као и због погоршања односа између Турске и Израела, као једне од држава учесница Медитеранског дијалога, није било могуће усвајање било каквог званичног документа на састанку шефова држава и влада чланица НАТО-а у Чикагу. Поред тога, све чешће америчко истицање става да се под учешћем у Програму „Партнерство за мир“ не подразумева само примање бесповратне помоћи већ и подела заједничке одговорности, као и покретање иницијативе Шведске и Финске у вези са захтевом за посебним третманом напредних партнера од стране НАТО-а у даљем развоју политичког дијалога и сарадње у регионалним оквирима и њиховим укључивањем у све фазе извођења операције, наметнуло је НАТО-у потребу да на нови начин сагледава партнерства и да се све чешћа позива на формат „28+n“.

На маргинама Самита НАТО-а у Чикагу организовано је мноштво састанака на којима се подразумевало учешће држава партнера, што је допринело свеобухватном сагледавању актуелног безбедносног окружења у евроатлантској заједници. Посебно је интересантан био састанак у формату „28+13“, тј. састанак НАТО-а и појединих партнера који су ушли у поменути формат на основу доприноса операци-

³⁴ Детаљније у: *Active engagement in Cooperative Security: A more efficient and flexible partnership policy*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011; *Improving the Management of NATO's Partnerships – Menu of Cooperation and Individual Programmes*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011; *Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-led Operations*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011.

јама, високих контрибуција за поверилачке фондове и уложених напора ради што већег приближавања Алијанси.³⁵

Декларацијом са Самита у Чикагу шефови држава и влада чланица НАТО-а поновили су опредељење за даље јачање свих програмских иницијатива које је покренула Алијанса, а пре свега за унапређење интензивираниог дијалога са државама Медитеранског дијалога и Истамбулске иницијативе за сарадњу у светлу недавних промена у арапском свету.³⁶ Раније најављивана идеја о укључивању Либије у Медитерански дијалог није реализована зато што су актуелне либијске власти генералном секретару НАТО-а пренеле став да „још нису спремне за тај вид сарадње са Алијансом“.

Посебно је наглашена политика „отворених врата“ НАТО-а у складу са чланом 10 Вашингтонског споразума, уз навођење држава кандидата за чланство у НАТО-у које учествују у Акционом плану за чланство (Македонија, Црна Гора и Босна и Херцеговина) и Грузије.³⁷ Без обзира на мноштво покренутих иницијатива током припрема за Самит у Чикагу, Македонија у Чикагу није добила позив за чланство у НАТО-у будући да још увек није решила билатерални спор са Грчком у вези са њеним именом. На путу ка чланству у НАТО, поздрављен је напредак Црне Горе у вези с реформама у областима предвиђеним Акционим планом за чланство. Што се тиче почетка израде Годишњег националног програма припрема Босне и Херцеговине за приступање НАТО-у у оквиру Акционог плана за чланство, шефови држава и влада су се позвали на састанак министара спољних послова који је одржан у Талину, у априлу 2010. године, када је укњижба војне имовине дефинисана као услов за отпочињање тог процеса. Без обзира на то што питање давања Грузији статуса државе кандидата за чланство није решено од Самита НАТО-а у Букурешту, одржаног 2008. године, због противљења Немачке и Француске, оно је још увек актуелно, али без одговарајућих помака у корист те државе.

Упркос томе што је сарадња између Русије и НАТО-а на Самиту у Чикагу представљена као питање које има стратегијски значај, у пракси се показало да су њихови актуелни односи у некој врсти пат-позиције.³⁸ На то указује и чињеница да дуже време није био одржан састанак Савета НАТО-а и Руске Федерације на амбасадорском нивоу који се, по правилу, одржава једном месечно.³⁹ Разлог за то није био само протоколарне природе – због упражњеног места руског амбасадора при НАТО-а, нити усмереност на предизборне активности, већ суштинско неразумеваше две стране у погледу противракетне одбране НАТО-а. Москва, која систем за противракетну одбрану НАТО-а види као претњу својој способности одвраћања, захтева одређене гаранције да тај систем неће бити усмерен на њену територију. У том смислу, за Руску Федерацију нису довољне само политичке гаранције већ и неки вид правног обавезивања. Ипак, сви су свесни чињенице да је то тешко остварљи-

³⁵ Формат „8+13“, поред чланица НАТО-а, чиниле су следеће државе: Аустралија, Аустрија, Финска, Грузија, Јапан, Јордан, Република Кореја, Мароко, Нови Зеланд, Катар, Шведска, Швајцарска и Уједињени Арапски Емирати.

³⁶ *Chicago Summit Declaration*. op. cit, paragraphs 22, 40–45.

³⁷ *Исто*, op. cit., paragraphs 26–29.

³⁸ *Исто*, op. cit., paragraphs 36.

³⁹ После дужег времена, одржали су састанак Савет НАТО-а и Руска Федерација 4. априла 2012. године. Том приликом је делегација Руске Федерације представљана на нивоу заменика амбасадора јер након одласка амбасадора Рогозина још није именован амбасадор Руске Федерације при НАТО-у.

во јер, чак и кад би се европске чланице НАТО-а сложиле око неког обострано прихватљивог правног оквира за даљи развој система противракетне одбране, такав споразум не би добио већину у Америчком конгресу због снажног противљења републиканаца. С друге стране, Руска Федерација је задовољна што је од НАТО/САД добијена сагласност за извоз руских хеликоптера у Авганистан, чија би последња испорука требало да се заврши до краја 2012. године. Будући да је то позитиван сигнал, Влада у Москви очекује флексибилније постављање НАТО/САД када је у питању улога Руске Федерације и у другим сегментима односа са Авганистаном.

На маргинама Самита у Чикагу није одржан Самит НАТО–Русија, упркос чињеници да је била реч о јубилеју – 15 година од Оснивачког акта НАТО–Русија и десет година од оснивања Савета НАТО–Русија. На састанку Савета НАТО–Русија који је одржан на маргинама „џамбо састанка“ у Бриселу није дошло до приближавања ставова у вези с противракетном одбраном, па тако ни до усвајања заједничке декларације којом би се потврдио Основни акт о сарадњи. Тај документ је садржао одредбу да ни Алијанса ни Руска Федерација неће користити оружје једна против друге. Услед неслагања руске стране, која је као разлог навела да не жели политичку декларацију већ класичан споразум, Основни акт о сарадњи није постао још један од докумената везаних за односе између НАТО-а и Русије. Што се тиче противракетне одбране, Руска Федерација је наступила са донекле „блажим“ ставовима. Наиме, после захтева за правним гаранцијама, на састанку је саопштен став да би за руску страну била прихватљива и политичка декларација, уз одговарајуће техничке гаранције да систем противракетне одбране није усмерен против Руске Федерације. У погледу Авганистана, Руска Федерација је исказала заинтересованост за стабилизацију прилика, али и одређене резерве према планираном повлачењу током 2014. године. Дата је подршка двосмерном транзитном аранжману за ISAF, заједнички иницираном програму обуке за 2.000 људи и договору о обуци авганистанских техничара хеликоптера и обезбеђењу резервних делова авганистанском ваздухопловству. Поред наведеног, на састанку између Савета НАТО-а и Русије није дошло до приближавања ставова у вези са ситуацијом у Сирији. Међутим, остварена је сарадња када је реч о борби против тероризма и трговине наркотицима.

Руска Федерација је добила позив да на Самиту у Чикагу учествује на састанку под форматом „ISAF+“ на којем су, поред чланица НАТО-а и контрибутора ISAF-а, присуствовали и значајни финансијски контрибутори, суседне државе, Уједињене нације, Светска банка и транзитне државе за ISAF. Међутим, руска страна је показала одређену уздржаност у односу на тај *ad hoc* позив, будући да је Руска Федерација већ годинама тражила да присуствује тим састанцима и није добијала позитиван одговор од представника Алијансе. То је био основни разлог да Руска Федерација на наведеном састанку буде представљена на експертском нивоу.

На Самиту у Чикагу шефови држава су размотрили и иницијативу коју су покренуле Шведска и Финска ради изналагања начина да се више уважавају разлике међу партнерима. Тиме је још једном доказана у пракси приврженост новом флексибилном формату „28+n“ на штету постојећих, нетрадиционалних програмских иницијатива, без обзира на „церемонијално“ исказивање подршке за Програм „Партнерство за мир“ и за Савет евроатлантског партнерства.⁴⁰

⁴⁰ *Finland's and Sweden's priorities for the Chicago Summit and beyond*. 27. March 2012.

Република Србија и Самит НАТО-а у Чикагу

Као држава учесница Програма „Партнерство за мир“, Република Србија није била позвана да учествује на Самиту НАТО-а у Чикагу. Однос Републике Србије према НАТО-у у највећој мери одређују питања која се тичу процене ситуације на Косову и Метохији од стране Алијансе и даљег ангажовања KFOR-а, односа НАТО-а према проширењу на суседне државе Републике Србије, могућности војно–војне сарадње у оквиру актуелног процеса изградње способности Алијансе и процене Републике Србије у својству једне од учесница програмске иницијативе „Партнерство за мир“.

Актуелна питања о даљем ангажовању KFOR-а усмерена су на његове будуће активности у вези са пројекцијама раније договорене динамике повлачења у зависности од стања на терену и на однос KFOR-а са Косовским снагама безбедности у погледу њиховог оспособљавања за вршење утврђеног мандата. Иако је број српских барикада смањен, а слобода кретања EULEX-а повећана, преовладава мишљење да је још рано за повлачење *Operational Response Forces*. Прелазак на *Gate 3* биће могућ тек када се постигне политичко решење за напетост на северу Косова. Смањење снага је условно и није временски ограничено. Постоје заговорници даљег смањења и они који су против тога, те се у скорој будућности може очекивати и покретање неких нових иницијатива. Актуелно је и разматрање потребе да се успостави равнотежа снага између KFOR-а и EULEX-а, с обзиром на то да мисија Европске уније нема потребне капацитете у оквиру свога мандата, као ни конкретне договоре у вези с тим.

Што се тиче изградње способности Косовских снага безбедности, достизање њихових потпуних оперативних способности одложено је за крај 2012. године. Савезници сада разматрају место и улогу НАТО-а након достизања потпуних оперативних способности Косовских снага безбедности, али и њихово место и улогу у тзв. држави Косово.

Када је реч о евентуалном проширењу новим чланицама са простора западног Балкана, може се закључити да у НАТО-у постоји „замор“ од проширења, па на Самиту у Чикагу, и поред мноштва покренутих иницијатива, то питање није разматрано. Поновно разматрање проширења Алијансе може се очекивати тек од 2014. године.

Најинтензивније расправе током припрема Самита у Чикагу вођене су у вези са пријемом Македоније у НАТО и упућивањем позива Босни и Херцеговини да приступи изради Годишњег националног програма припрема у оквиру Акционог плана за чланство. Неоспорно, у Македонији је био приметан повећани оптимизам у вези са чланством у Алијанси након пресуде Међународног суда правде у спору са Атином. Међу појединим државама чланицама постојало је уверење да би се могло доћи до сагласности да се Македонији упути позив, с тим да се услови да мора решити спор са Грчком око имена до завршетка поступка ратификације од стране свих држава чланица, што може да траје и до две године. У складу с тим, македонски званичници су, у процесу припрема за Самит у Чикагу, дефинисали нову платформу за преговоре са представницима НАТО-а и његових чланица. Наиме, подразумевало се изнаглажење формуле од стране Алијансе за обезбеђење паралелног чланства, уз интензивне преговоре о имену који би се водили на билатералној основи између Грчке и Македоније. Међутим, Македонија на Самиту у Чикагу није позвана да приступи НАТО-у у складу са закључцима са Самита у Букурешту у којима је дефинисано да је питање имена државе билатерални проблем и да га морају саме решити државе у спору. Споразум о проширеној сарадњи Републике Маке-

доније и НАТО-а који је потписан 27. априла 2012. у Скопљу може да се сматра својеврсном утехом НАТО-а због нерешавања питања македонског чланства у Алијанси. Међутим, с безбедносног аспекта, очекивани неуспех у Чикагу албански фактор користи као снажан аргумент за додатне притиске на Владу ради коначног достизања свог циља – двонационалне државе. У међународној заједници постоји сумња да је недавни масакр петорице македонских младића био испровоциран како би се скренула пажња са неуспеха у Чикагу и упозорио НАТО да је безбедност Македоније угрожена и изнутра и споља, због чега је неопходно да што пре постане члан Алијансе.

У Босни и Херцеговини постоји оптимизам у погледу постизања договора о укњижби и подели војне имовине, посебно због недавног формирања новог Савета министара и одлуке донете у марту 2012. да се дозволи Министарству одбране да укњижи сву имовину. Турска и још неке државе, попут Шпаније, током припрема Самита у Чикагу снажно су лобирале да Босна и Херцеговина добије могућност да отпочне израду Годишњег националног програма припрема у оквиру Акционог плана за чланство. Непосредно пред „џамбо састанак“ у Бриселу, Бугарска је, под очигледним притиском Турске, покренула иницијативу да Босна и Херцеговина убрзо добије могућност реализације годишњих националних програма припрема у оквиру Акционог плана за чланство, у чему су је подржале државе из региона и Норвешка. У вези с тим, већина држава чланица НАТО-а сматра да би договор из Талина требало блаже тумачити, тако да Босна и Херцеговина само започне процес укњижбе некретнина који, с обзиром на унутрашњу процедуру, може да потраје и пар година, али су, с друге стране, поједине државе, на пример Немачка, имале доста крут приступ и захтевале су да процес укњижбе за свих 69 некретнина буде у потпуности окончан.

Зависно од брзине испуњавања обавеза, може се очекивати да Босна и Херцеговина добије позив за израду првог годишњег националног програма припрема у оквиру Акционог плана за чланство у септембру 2012. године, након прегледа испуњења Индивидуалног акционог плана партнерства. Међутим, поред питања укњижбе некретнина, постоје изразито неповољни подаци о јавном мњењу у Републици Српској по питању чланства у НАТО, што ће се још више актуелизовати током кампање за локалне изборе у октобру 2012. године. Наиме, према актуелним истраживањима јавног мњења, 60 одсто испитаника из Републике Српске противи се чланству Босне и Херцеговине у НАТО.

Република Србија би требала помно да прати све актуелности у вези са Концептом „паметна одбрана“ и да покуша да се укључи у поједине пројекте које државе чланице желе да успоставе на регионалном нивоу, попут „Балканских медицинских снага“, и у програме које је иницирао НАТО под окриљем Агенције за консултације, командовање и контролу. То ангажовање требало би да усклади са сличном иницијативом коју је покренула Европска унија под називом „Удруживање и дељење“.

Следећи своја традиционална опредељења, на Самиту у Чикагу шефови држава и влада чланица НАТО-а потврдили су спремност да обезбеде подршку Србији на путу ка евроатлантским интеграцијама. Такође, поздравили су досадашњу сарадњу са Алијансом и споразум постигнут кроз дијалог Београд–Приштина под окриљем Европске уније. Позвали су Србију да уложи додатне напоре у изградњу мира и стабилности на Косову и остварење потпуне сарадње с KFOR-ом и EULEX-ом.⁴¹

⁴¹ *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraphs 33–34.

Закључак

Самит НАТО-а у Чикагу одржан је у сенци претходног, Лисабонског самита, који је по достигнућима био историјски и на којем је усвојен нови стратешки концепт „Активно ангажовање, модерна одбрана“, али су донете и одлуке које су имале суштински значај за даљи развој Алијансе. То је у великој мери утицало да се Самит у Чикагу најчешће назива „самитом имплементације лисабонских одлука“. Без обзира на то што Самит у Чикагу није достигао значај Лисабонског самита, на њему је ипак још једном демонстрирана трансатлантска солидарност и показало се да је Алијанса свесна значаја даље изградње својих капацитета ради одговора на изазове савременог безбедносног окружења. У „свечано-тријумфалној атмосфери“ освежен је осећај заједништва и учвршћена је унутрашња кохезија међу савезницима која је нарушена због проблема у Авганистану и најаве више држава да ће из њега повући снаге пре договореног рока. Поред тога, на Самиту у Чикагу разматрана су и нека нова питања, која су постала актуелна након састанка шефова држава и влада у Лисабону крајем 2010. године, а пре свега питања произишља из ангажовања савезничких снага у Либији, као и из последица глобалне финансијске кризе. У наведеним околностима, главне теме недавно одржаног Самита биле су у вези с даљим ангажовањем Алијансе у Авганистану, развојем војних способности и политиком сарадње са партнерима.

На теме о којима је расправљано у Чикагу велики утицај су имали и избори у појединим важним чланицама НАТО-а који се одржавају у истој години када и Самит. Реч је, пре свега, о изборима у Сједињеним Америчким Државама и Француској. У таквим околностима, Авганистан је постао главна тема Самита, с намером да он постане глобални међународни оквир за пројектовање и примену излазне стратегије из Авганистана. Сједињене Америчке Државе су на Самиту у Чикагу постигле договор са европским савезницима у вези са даљим ангажовањем коалиционих снага у Авганистану. Алијанса ће, након периода транзиције, остати присутна у Авганистану ради обуке авганистанских снага безбедности и биће главни донатор потребних новчаних средстава за њихово одржавање и даљу изградњу захтеваних војних способности.

У погледу изградње војних способности Алијансе, на Самиту у Чикагу нашли су се садржаји који се односе на Концепт „паметна одбрана“, противракетну одбрану и политику прегледа одвраћања и одбране. Од Лисабонског самита државе чланице НАТО-а све више пажње усмеравају на Концепт „паметна одбрана“ како би смањиле јаз у техничкој опремљености и борбеним способностима у односу на свог прекоокеанског савезника – Сједињене Америчке Државе, а у околностима глобалне финансијске кризе и смањивања буџета за одбрану. На Самиту у Чикагу систем противракетне одбране НАТО-а проглашен је „привремено способним“, што значи само увезивање постојећих иницијалних капацитета са командним структурама НАТО-а, али не и почетак оперативног дејства система. Усвајањем Политике прегледа одвраћања и одбране Алијанса је на Самиту у Чикагу покушала да изнађе баланс између конвенционалног наоружања, нуклеарног наоружања, развоја система противракетне одбране и активности које се односе на контролу наоружања, разоружање и непролиферацију с обзиром на нови стратешки концепт „Активно ангажовање, модерна одбрана“.

Унапређење и ширење стабилности у читавој међународној заједници најбоље се може осигурати путем широке мреже партнерских односа са државама и организацијама широм света. Наиме, партнерства су конкретан и драгоцен допринос успешном обављању основних задатака НАТО-а. Током Лисабонског самита даљи развој партнерстава посматран је у више равни: сарадња са Русијом, сарадња са значајним међународним организацијама које се баве питањима безбедности (пре свега, Уједињене нације и ЕУ), сарадња са државама укљученим у „Партнерство за мир“, Медитерански дијалог и Истанбулску иницијативу за сарадњу, као и сарадња са контакт државама, односно глобалним партнерима. На Самиту у Чикагу настављена је актуелна тенденција унапређења сарадње са партнерима. У складу са наведеним, Алијанса ће развијати дијалог и практичну сарадњу са сваком државом у свету са којом дели заједничке интересе за очување међународног мира и стабилности и која активно доприноси операцијама одговора на кризу под вођством НАТО-а. На Самиту у Чикагу поново је потврђен све већи значај флексибилног формата сарадње „28+п“, који Алијанси обезбеђује да постане „чвориште“ за сва партнерства, како на регионалном, тако и на глобалном нивоу, што у пракси значи и усмеравање НАТО-а на регион Блиског и Далеког истока и Африке. То може да има негативан утицај на будући развој односа између Републике Србије и НАТО-а у оквиру Програма „Партнерство за мир“ у вези са амбицијама Србије да и даље, без адекватног доприноса операцијама Алијансе, обезбеђује потребне садржаје војно–војне сарадње са том политичко–војном организацијом ради припреме својих војних капацитета предвиђених за ангажовање у операцијама Европске уније. Све учесталија примена флексибилног формата „28+п“ негативно ће утицати на садржаје сарадње у Програму „Партнерство за мир“, па ће у таквим околностима Србија морати не делимично, већ потпуно да примени постојећи модел сарадње напредних партнера са НАТО-ом (Финска, Шведска и Аустрија), под којим се подразумевају значајни доприноси мировним операцијама под вођством Алијансе, уколико жели да буде активни субјект у процесу изградње заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније.

У складу са одлукама Самита у Чикагу, наредни састанак шефова држава и влада чланица НАТО-а одржаће се на јесен 2013. године у Бриселу.

Литература

1. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence*. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2010.
2. Declaration by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan on an Enduring Partnership, Summit NATO, Lisbon, 2010.
3. *Active engagement in Cooperative Security: A more efficient and flexible partnership policy*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011.
4. *Improving the Management of NATO's Partnerships – Menu of Cooperation and Individual Programmes*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011.
5. *Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-led Operations*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011.

6. *NATO's Chicago Summit: A Thorny Agenda*. Karl-Heinz Kamp, Researcher Paper, NATO Defense College, Rome, No 70, 2011.

7. *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Department of Defense, USA, 2012.

8. *Finland's and Sweden's priorities for the Chicago Summit and beyond*. 27. March 2012.

9. Andres Fogh Rasmussen. NATO's First Step on Missile Defense, *Wall Street Journal*, 14 May 2012.

10. *Chicago Summit Declaration*. Press Release (2012) 062, 20 May 2012.

11. *Summit Declaration on Defence Capabilities: Towards NATO Forces 2020*. Press Release (2012) 064, 20 May 2012.

12. *Deterrence and Defence Posture Review*. Press Release (2012) 063, 20 May 2012.

13. *Chicago Summit Declaration of Afghanistan*. 21 May 2012.