



POLICY PAPER

NATO i CRNA GORA

Januar – decembar 2011

Centar za demokratiju i ljudska prava – CEDEM
www.cedem.me

Podržano od Fondacije za otvoreno društvo

UVOD

Cilj ovog rada je da se analizira proces pristupanja Crne Gore NATO savezu tokom 2011. godine. Najbitnije promjene izazvane izmjenom ravnoteže između ključnih prioriteta spoljne politike imale su uticaj na unutrašnje događaje na planu NATO integracija. Otkako je Evropska komisija krajem 2010. godine Crnoj Gori postavila sedam uslova radi dobijanja datuma za početak pregovora, aktivnosti Vlade u većoj mjeri su usmjerene na realizaciju tog cilja, dok se NATO integraciji posvećuje srazmjerno manja pažnja. Godinu za nama snažno su obilježili napori da se Crna Gora u prvom redu profilise kao zemlja koja napreduje ka članstvu u EU. Sudeći prema intenzitetu javne kampanje, pitanje NATO članstva nije u ovoj godini bilo u dovoljnom fokusu Vlade.

Važnije je uočiti da različito naglašavanje prioriteta u spoljnoj politici, posledično utiče na njihov nivo podrške u javnosti, pošto se ispostavlja da podrška članstvu u NATO raste kada je to pitanje u žiži i obrnuto, ali i da u tom smislu postoje različite faze.¹ Vlada je kao najuticajniji *opinion maker* u ovoj godini u mnogo većoj mjeri naglašavala važnost EU nego NATO, tako da je na osnovu analize planiranih aktivnosti Vlade², ali i njenog djelovanja u ovoj godini - bilo moguće pretpostaviti da će uslijediti pad podrške prema članstvu u NATO, koji se i dogodio u septembru 2011. godine.

Međutim, bez obzira na uvodne napomene, treba istaći da je u ovoj godini ipak dosta urađeno na ispunjavanju plana obaveza na putu ka članstvu u Alijansi. U pogledu težnje za članstvom u NATO, bilateralna saradnja između Crne Gore i Alijanse postaje sve intenzivnija – u oblastima institucionalnih, političkih, vojnih i

¹ Rezultati **CEDEM**-ovih empirijskih istraživanja pokazuju da podrška građana članstvu u **NATO** raste onda kada Vlade aktuelizuje ovo pitanje u javnosti. Najveći pozitivni trend pristalica članstva u **NATO** (35, 4%) - zabilježen je u drugoj polovini 2010. godine, u vrijeme kada je Vlada ovo pitanje tretirala kao visok prioritet spoljne politike, dok rezultati istraživanja iz septembra 2011. godine - pokazuju veći pad podrške članstvu u **NATO** (30,9%), kada je za crnogorsku Vladu visoki prioritet bilo članstvo u Evropskoj uniji. Opširnije o ovom vidjeti na **CEDEM**-ovom sajtu, u odjeljku Istraživanja javnog mnjenja www.cedem.me

² U toku 2011. godine, najvažnije aktivnosti Vlade su kontinuirano usmjerene na sljedeće: 1. Realizaciju 7 prioriteta navedenih u Mišljenju Evropske komisije za članstvo Crne Gore u **EU** 2. Razvoj struktura i kapaciteta za uspješno vođenje pregovora za članstvo u **EU**. Vidjeti: **PROGRAM RADA VLADE U PRVIH 100 DANA I PRIORITETNE AKTIVNOSTI U 2011. GODINI** www.gov.me

odbrambenih reformi, uz nastavak učešća jedinica u međunarodnim misijama. U ovoj godini je nastavljena primjena prvog ciklusa *Akcionog plana za članstvo u NATO (MAP)* - kroz prvi godišnji nacionalni program Crne Gore. Pored toga, usvojen je i *drugi Godišnji nacionalni program (ANP)*, u okviru drugog ciklusa *Akcionog plana za članstvo (MAP)*, dok su kvalitet i dosadašnja implementacija NATO standarda ocijenjeni odličnim ocjenama.

Ovome svakako treba dodati da NATO zvaničnici učestalo iskazuju zadovoljstvo učinkom Crne Gore na putu ka članstvu, što prije svega treba zahvaliti učešću jedinica u ISAF misiji u Avganistanu, zbog čega Crna Gora dobija poruke od saveznika o sve izvjesnijem pozitivnom ishodu po pitanju članstva u NATO. Time se u domaćoj javnosti najneposrednije jača optimizam povodom članstva u Alijansi. Sa druge strane pak, taj optimizam je poslednjih mjeseci dodatno osnažen vezivanjem za konkretnije datume, obzirom da preovladava stav da bi poziv za naredno NATO proširenje mogao da se dogodi već na sljedećem samitu Alijanse u Čikagu, na proljeće 2012. godine, pri čemu ostvareni napredak svrstava Crnu Goru za najozbiljnijeg kandidata³. Međutim, u procesu pristupanja Alijansi u narednom periodu, najveći izazov za Vladu će biti težak zadatak – da balansira između lojalnosti Alijansi i raspoloženja građana prema članstvu u tom savezu⁴. U neposrednom periodu pred nama, prilično je jasno da oblast kojoj je potrebno dodatno posvetiti pažnju jeste - rast podrške za članstvo u NATO.

³ Slovenačka ambasada u Podgorici je sa 1. januarom 2011. godine od Mađarske preuzela ulogu kontakt zemlje za NATO u Crnoj Gori, koju će obavljati u naredne dvije godine. Iz slovenačke ambasade je saopšten plan da će se na samitu vrha NATO-a u Čikagu naredne godine, pokušati obezbijediti podrška da Crna Gora dobije pozivnicu za punopravno članstvo u NATO.

⁴ Premijer **Igor Lukšić** je sredinom oktobra, u toku posjete SAD i Atlantskom savjetu u Vašingtonu, održao predavanje pred SAD zvaničnicima, ambasadorima i predstavnicima američkih fondacija, kada je u odnosu na nisku podršku NATO integracijama u Crnoj Gori izjavio - **da će protivnici NATO članstva vremenom u Crnoj Gori postati manjina i da se neke odluke koje su dobre za zemlju - moraju donijeti čak i ako ih većina građana ne razumije!** Nasuprot tom stavu, smatramo da Vlast mora pokazati mnogo veći interes za stavove javnog mnjenja o ovako važnim pitanjima, jer mora postati jasno da bez opšte prihvaćenosti od građana - nema ni demokratskog legitimiteta odluka vlasti.

ODNOSI IZMEĐU NATO SAVEZA I CRNE GORE

Posvećen nastavak ispunjavanja partnerskih obaveza u primjeni *Akcionog plana za članstvo u NATO*, ispostavlja se važnim preduslovom napretka u tom pravcu. Kao što je navedeno u uvodu, Vlada u ovoj godini uspješno implementira prvi i drugi ciklus *Akcionog plana za članstvo*. Stoga ćemo ovdje ukratko izložiti najvažnije datume povezane sa usvajanjem i implementacijom ovih dokumenata.

Najprije se treba kratko podsjetiti 28. oktobra 2010. godine – kada je na sastanku Sjeverno-atlantskog Savjeta (NAC) u Briselu predstavljen *prvi Godišnji nacionalni program (ANP)*, čime je Crna Gora otpočela svoj prvi ciklus Akcionog plana za članstvo u NATO (MAP). Prvi krug je zatvoren kada je u Briselu, 27. juna 2011. godine, prezentiran Izvještaj za prošlu i ovu godinu, tokom koje je procjenjivan *Izvještaj o implementaciji prvog Godišnjeg nacionalnog programa (ANP) Crne Gore*, u okviru MAP ciklusa. *Izvještaj* je od predstavnika 20 zemalja članica NATO-a ocijenjen kao uspješan, u pogledu njegove primjenjivosti i obuhvatnosti. Tom prilikom je takođe posebno prepoznat i naglašen doprinos Crne Gore globalnoj bezbjednosti, kroz njeno učešće u ISAF misiji i pozdravljen napredak koji Crna Gora ostvaruje u svim oblastima, uz ohrabrenje da se istom dinamikom nastavi proces započetih reformi i dostizanja standarda u narednom periodu – na putu ka punopravnom članstvu u NATO.

U tom cilju, Vlada Crne Gore 29. septembra 2011. godine - usvaja *drugi Godišnji nacionalni program (ANP)* - u okviru drugog ciklusa *Akcionog plana za članstvo (MAP)*. Ovaj Program se fokusira na uspješno sprovođenje reformi i dostizanje NATO standarda, posebno naglašavajući implementaciju standarda i mjerljivost ciljeva, na tragu preporuka iz NATO *Izvještaja* o napretku u sprovođenju Prvog ANP-a. U drugom Programu se navodi da će posebna pažnja biti posvećena: jačanju institucija za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u društvu, vladavini prava, unaprijeđenju ljudskih i manjinskih prava, dakle, političkim kriterijumima; Zatim, planira se intenziviranje reforme na području sektora

odbrane i bezbjednosti; Kao prioritet se i dalje ističe doprinos savezničkim operacijama - kroz učešće u ISAF misiji u Avganistanu. U Briselu je 18. oktobra 2011. godine predstavljen *drugi Godišnji nacionalni program (ANP)*. Prezentacijom ovog dokumenta, zvanično je otpočeo drugi ciklus *Akcionog plana za članstvo u NATO (MAP)*, a tom prilikom nacionalni program Vlade Crne Gore je ocijenjen kao kvalitetan i sveobuhvatan.

Vlada Crne Gore je početkom novembra 2011. godine usvojila Uredbu kojom je odobreno prenošenje tajnog NATO materijala preko teritorije Crne Gore. Uredba obavezuje da se omogući bezbjedan transport osjetljivih dokumenata i materijala kurirske službe Savezničke komande za operacije. Ova Uredba Vlade je nastala na temelju ranije potpisanog ugovora sa Alijansom⁵, a njom se institucije države (prije svih policija i vojska) – obavezuju da na svojoj teritoriji obezbjeđuju pošiljke Alijanse i pružaju logističku podršku njenim kuririma.

Sa druge strane, treba istaći da su NATO saveznici veoma zadovoljni onim što Crna Gora čini na putu ka članstvu. Ovo se uostalom moglo vidjeti i na sastanku u Briselu, 23. maja 2010. godine, koji je održan u cilju usvajanja PARP procjene⁶ Crne Gore za 2011. godinu. Sastanku su prisustvovali predstavnici Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore. Generalni sekretar NATO-a, Anders Fog Rasmussen, boravio je 29. juna 2011. godine u zvaničnoj posjeti Crnoj Gori⁷, kojom prilikom je poručio da je Crna Gora do sada napravila vrlo jasan napredak u reformama odbrambenog sistema, ali i širim reformama u zemlji. Ipak, tom prilikom je poslata poruka da ima još oblasti u kojima se treba obezbjeđiti vidljiviji napredak, posebno kada se radi o oblastima organizovanog kriminala i korupcije, ali i da odbrambene i bezbjednosne agencije u potpunosti trebaju biti u skladu sa NATO standardima.

⁵ Ugovor o prenošenju tajnih podataka preko teritorije Crne Gore sklopljen je između komande savezničkih snaga za Evropu (SHAPE) i Crne Gore, u Belgiji, u septembru 2011. godine.

⁶ **PARP** mehanizam služi za praćenje dostizanja NATO standarda i mjerenja napretka partnerske zemlje u okviru Partnerstva za mir i MAP-a

⁷ Rasmussen se sastao sa predsjednikom države, Filipom Vujanovićem i premijerom, Igorom Lukšićem, a bio je i gost sastanka Partnerske komisije A5 – koja je održana u Bečićima, na kraju šestomjesečnog crnogorskog predsjedavanja njome, kome su pored domaćinih zvaničnika prisustvovali ministri vanjskih poslova država članica povelje i ambasadorica SAD u Crnoj Gori.

U posljednje vrijeme u domaćim medijima, spekuliše se da Ministarstvo odbrane planira osnivanje vojno-obavještajne službe, čije nadležnosti bi bile ograničene na prikupljanje podataka neophodnih pripadnicima VCG i Ministarstva odbrane, u toku priprema za članstvo u NATO savezu. Drugim riječima, posebna služba bi imala zadatak da prikuplja obavještajne i kontraobavještajne podatke⁸ - u cilju postizanja NATO standarda i interoperabilnosti. Ostaje da se vidi šta će se na tom planu postići u narednom periodu.

Bez pretjerivanja može se tvrditi da je jedan od najvažnijih uslova dobrih izgleda Crne Gore za učlanjenje u NATO - upravo podrška politike SAD-a. Kao što je rečeno, premijer Crne Gore, Igor Lukšić, sredinom oktobra je boravio u posjeti SAD i Atlantskom savjetu u Vašingtonu, tokom koje se sreo sa potpredsjednikom SAD, Džozefom Bajdenom i sa državnom sekretarkom SAD, Hilari Klinton. Visoki zvaničnici SAD-a su izrazili zadovoljstvo napretkom koji je Crna Gora ostvarila na putu ka NATO, naglašavajući da je interes SAD-a da Crna Gora što prije postane punopravna članica NATO i EU, posebno izražavajući zahvalnost na doprinosu Crne Gore u međunarodnoj ISAF misiji u Avganistanu.

UČEŠĆE CRNE GORE U MEĐUNARODNIM MISIJAMA

Iako učešće u misijama nije obavezujuće za Crnu Goru, ipak se ispostavlja da naredni važan uslov za dostizanje članstva u NATO- jeste nastavak angažovanja crnogorskih vojnika u ISAF misiji u Avganistanu⁹. Tako je zahvaljujući ISAF misiji u kojoj Crna Gora zadnje dvije godine učestvuje sa 35 do 37 vojnika, osigurano

⁸ Trenutno obavještajne podatke prikupljaju službenici Agencije za nacionalnu bezbjednost. Naime, u aprilu 2011. godine je usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ANB, kojim su nadležnosti Agencije proširene i na pitanja "od značaja za odbrambene interese Crne Gore i ispunjenj strateških bezbjednosnih ciljeva i interesa". Takođe, definisano je da ANB o prikupljenim podacima izvještava Savjet za odbranu i bezbjednost, ministra odbrane i načelnika Generalštaba Vojske Crne Gore.

⁹ Nedavno je, 7. oktobra 2001. godine, obilježena deseta godišnjica od kako je pokrenuta međunarodna vojna operacija protiv Al-Kaide i talibanskog režima u Kabulu. Danas, deset godina kasnije, većina građana Evrope, čije jedinice učestvuju u toj vojnoj intervenciji međunarodnih snaga, protive se daljem angažovanju svojih vojnika u toj zemlji. Istraživanja javnog mnjenja u evropskim zemljama pokazuju da čak 66 odsto građana traži povlačenje trupa, a samo tri odsto njih se zalaže da se u Kabul pošalju dodatne snage vojnika. Evropske zemlje angažovane u toj akciji izgubile su oko 750 vojnika, a među njima najviše je poginulo britanskih vojnika, njih 382. Francuska je izgubila 75 vojnika, a Njemačka 53.

značajno povjerenje i ugled kod NATO saveznika. Danas se u ISAF misiji nalaze pripadnici našeg četvrtog kontigenta¹⁰, što je druga godina misije i četvrti kontingent vojnika u Avganistanu. Osim toga, u stroju četvrtog kontingenta se nalazi i prva grupa pripadnika VCG, koji će narednih šest mjeseci biti angažovani u Vojno–policijskoj školi u Kabulu, zajedno sa kolegama iz zemalja regiona. Crna Gora je isticanjem inicijative, tokom predsjedavanja *Američko-jadranskom poveljom* - o slanju u Avganistan zajedničkog tima trenera iz svih zemalja članica Povelje¹¹ i Slovenije, kontingent povećala sa pet novih vojnika u Vojno-policijskoj školi u Kabulu, jer se ovom odlukom predviđa da se maksimalan broj pripadnika VCG u Avganistanu poveća na 45¹².

Ova Odluka najprije nije dobila podršku članova skupštinskog *Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo*. No, Skupština Crne Gore početkom jula, na plenarnom zasijedanju, prihvata prijedlog Odluke o upućivanju pet dodatnih pripadnika VCG u ISAF misiju. Crna Gora na taj način stiče pozitivne poene, jer se ovaj poduhvat ocjenjuje od saveznika kao “dodatni napor” na putu ka članstvu u NATO savezu. Crnogorski zvaničnici su najavili da Crna Gora ne namjerava dalje da povećava broj pripadnika u ISAF misiji, budući da su zemlje učesnice najavile povlačenje svojih vojnika iz Avganistana do 2014. godine. Pored ISAF misije, u ovoj godini se nastavlja i učešće crnogorskih vojnika i oficira u mirovnim misijama u vodama Somalije i Liberiji.

Kada govorimo o međunarodnim operacijama valja spomenuti i *Prijedlog zakona o potvrđivanju sporazuma između Crne Gore i Evropske unije* – o uspostavljanju pravnog okvira za učešće Crne Gore u operacijama EU, za upravljanje kriznim situacijama. Sporazum između Crne Gore i Evropske unije potpisan je u februaru 2011. godine. Skupštinski Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije,

¹⁰ Najnoviji IV kontingent Vojske Crne Gore se nalazi u misiji ISAF u Avganistanu od 22. avgusta 2011. godine. Pripadnici III kontingenta boravili u mirovnoj misiji ISAF u Avganistanu od 14. februara 2011. godine.

¹¹ Članice *Američko - jadranske povelje*, osim Crne Gore, su sljedeće zemlje iz regiona zapadnog Balkana: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Makedonija.

¹² Prema ranijoj odluci Skupštine Crne Gore, u misiji ISAF u Avganistanu može učestvovati najviše 40 pripadnika VCG. Taj broj je već angažovan na obezbjeđenju baze u Mazar-e-Sharifu.

krajem novembra raspravljao je o ovom Sporazumu. Pred Odborom je naglašeno da Sporazum ne znači automatsko učestvovanje Crne Gore u svim EU kriznim operacijama, već da će se u zavisnosti od sopstvenih interesa i kapaciteta, o eventualnom učešću odlučivati u svakom pojedinačnom slučaju, a istaknuto je i da Crna Gora neće učestvovati u finansiranju dnevnica i drugih dodataka u ovim misijama. Inače, treba istaći da je Crna Gora za sada jedina zemlja sa zapadnog Balkana koja je potpisala ovaj sporazum.

Kada su u pitanju troškovi misija, Crna Gora je do sada za angažovanje vojnika u Avganistanu potrošila dva miliona EUR-a, te da je najveći dio te sume isplaćen za dnevnice pripadnicima vojske u misijama. Ovaj podatak su sredinom godine saopštili predstavnici Ministarstva odbrane, u Skupštini Crne Gore, tokom predstavljanja *Izveštaja o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama u 2010. godini*¹³. Takođe, tom prilikom su izneseni podaci o ukupnim troškovima operacija u Somaliji i Liberiji – koji su u prethodnoj godini iznosili 42.800, odnosno 89.000 EUR-a. U skladu sa novim *Zakonom o parlamentarnom nadzoru*, ovakav Izveštaj mora biti predstavljen članovima Odbora za bezbjednost i odbranu i poslanicima u Skupštini Crne Gore, što je ove godine po prvi put i učinjeno. Pored pregleda troškova, u Izveštaju se konstatuje da pripadnici VCG nijesu imali većih problema tokom boravka u Avganistanu¹⁴; da je učešće u misijama dobra prilika za lično usavršavanje pripadnika vojske; da se kontribucijom u ovim misijama država u međunarodnim odnosima potvrđuje kao kredibilan i konstruktivan partner.

Takođe treba spomenuti da je Vlada Crne Gore, na sjednici od 13. oktobra 2011. godine, usvojila Informaciju o realizaciji partnerskog cilja, pod nazivom „*Podrška zemlje domaćina*“. Ovo je obaveza koja podrazumijeva definisanje raspoloživih

¹³ U izveštaju je saopšteno da je 2010. godine u ISAF misiji u Avganistanu angažovano 67 pripadnika VCG, pet članova mornarice učestvovalo je u operaciji Atalanta, a u misiji UNMIL u Liberiji - angažovana su četiri crnogorska vojnika.

¹⁴ Na žalost, od posledica srčanog udara, preminuo je stariji vodnik I klase, Mijailo Perišić, koji se nalazio u sastavu IV kontingenta Vojske Crne Gore u misiji ISAF u Avganistanu.

nacionalnih vojnih i civilnih kapaciteta zemalja¹⁵, koje je moguće ponuditi NATO saveznicima, u toku planiranja aktivnosti za reagovanje u eventualnim kriznim i nepredviđenim situacijama ili vježbama sa NATO snagama¹⁶. Ova obaveza se ispunjava u skladu sa zahtjevima Akcionog plana za članstvo (MAP), kao dio bitnih preduslova za članstvo zemlje u NATO.

Ministarstvo odbrane je na nivou države započelo inicijativu za uspostavljanjem integrisanog sistema kontrole i nadzora državnog mora i neba, zauzimajući povodom toga regionalni pristup – koji podrazumijeva da se sve zemlje regiona opreme zajedničkim savremenim sistemima kontrole i nadzora, smatrajući ovaj model za Crnu Goru ekonomski najodrživijim i najcjelishodnijim (npr. zajednička radarska slika vazduha i mora).

Dakako, Ministarstvo odbrane i Vojska Crne Gore pokazuju izrazitu odlučnost za ispunjavanje obaveza za članstvo u NATO-u, a njihove pretežne aktivnosti se odvijaju na planu veće modernizacije i opremanja VCG, uništavanja preostalih viškova zastarjelog naoružanja¹⁷ i njegovog bezbjednog čuvanja, obuci kadrova u skladu sa NATO standardima i dr. Ove aktivnosti se sprovode u cilju stvaranja adekvatne materijalne i ljudske formacije VCG - koja bi mogla odgovoriti na savremene bezbjednosne rizike i biti integrisana u NATO. Da li će se u toj namjeri uspjeti, ostaje da se vidi, ali je svakako potrebno istaći da su u tom cilju potrebna značajnija finansijska sredstva. Vladine su procjene da bi ukupni direktni troškovi učlanjenja Crne Gore u NATO - godišnje iznosili oko šest miliona EUR. Troškovi podrazumijevaju godišnju članarinu za članstvo, troškove stalne misije u Briselu, troškove štabnog osoblja u NATO komandama i troškove učešća u stalnim mirovnim misijama. Osim toga, u indirektno troškove, koji su i

¹⁵ KATALOG SPOSOBNOSTI PODRŠKE ZEMLJE DOMAĆINA (HNS CAPCAT). U cilju realizacije ovog partnerskog cilja, planirano je formiranje interresorne komisije za izradu Kataloga. Izrada kataloga treba da bude završena do kraja prvog kvartala 2012. godine.

¹⁶ Na primjer, jedna od obaveza države može biti da se pruži određena pomoć vojnim snagama partnerskih zemalja, koje mogu boraviti na teritoriji Crne Gore (vojne vježbe, odlazak u misije ili povratak iz misija itd.).

¹⁷ Ministar odbrane, Boro Vučinić, je za naredni period najavio uništenje preko 3.000 tona starih i zaostalih viškova naoružanja i municije. Procjene su da bi Crna Gora mogla da bude oslobođena viškova zastarjelog naoružanja i municije u naredne dvije godine, čime bi se riješio veliki unutrašnji bezbjednosni rizik.

najveći, ulazi ulaganje u vojsku za dostizanje standarda NATO-a, jer će za modernizaciju vojske zasigurno biti potrebna ogromna sredstva. Svakako je važno zapaziti da je iz Vlade nedavno saopšteno, da će izdvojena sredstva iz Budžeta za VCG u 2012. godini, biti manja za oko 700.000 EUR u odnosu na prošlu godinu, tako da se opravdano postavlja pitanje iz kojih izvora će se moći finansirati modernizacija vojske u 2012. godini?!

NATO KAMPANJA

Više puta smo isticali da Vladina NATO kampanja nije uspješna, iz najmanje dva razloga. Prvi razlog je što Kampanja nema značajnijeg efekta na povećanje niske podrške građana NATO članstvu – što je njen osnovni cilj. Najvažniji izazov za Vladu, dakle, u narednom periodu mora biti obezbjeđenje adekvatne podrške javnog mnjenja za priključenje NATO paktu. Drugo, Vladina NATO kampanja se služi propagandnim porukama i ubjeđivanjem građana. No, poruke koje državna politika šalje, imaju i svoju latentnu funkciju, koju treba čitati u ključu podsticanja sistematskog natoiziranja javnog i političkog diskursa. Državni establišment tvrdi kako je ulazak u NATO korisna odluka, da vodi prosperitetu društva i da Crna Gora ima zdrave razvojne izgleda ukoliko postigne članstvo u NATO. Međutim, prethodno nije izračunata i predstavljena detaljna računica takvog poduhvata. Treba reći da jedno takvo priključenje NATO savezu - bez detaljnog i osmišljenog planiranja ekonomskog aspekta članstva, podrazumijeva određen rizik. S druge strane pak, efekti članstva u NATO na privredu Crne Gore - najčešće su nejasni građanima – što je izrazito najslabiji element NATO Kampanje i jedan od glavnih uzroka niskog interesovanja građana za NATO¹⁸. Prije svega, kampanjom treba razviti očekivanje da će članstvo u NATO pomoći razvoju ekonomije zemlje, ukazivanjem na posredne i neposredne ekonomske benefite za građane, a ne treba zanemarivati ni ukupne troškove koji proizilaze iz članstva u Alijansi. U tom smislu neophodno je najzad uraditi detaljnu *cost benefit* analizu.

¹⁸ U istraživanju CEDEM-a iz jula 2010. godine, koje je bilo posvećeno NATO integraciji Crne Gore, na pitanje *koliko je moguće članstvo Crne Gore u NATO savezu važno građanima*: 26.4% ispitanika smatra da je ovo pitanje "Veoma važno", 18.8% smatra da je ovo pitanje "Donekle važno", dok najveći broj ispitanika 27.3% smatra da ovo pitanje "Nije važno". Procenat neodlučnih po ovom pitanju iznosi 27.5%.

Svemu skupa treba pridodati da kampanja nije uspjela da uvjeri građane da se članstvo u NATO neposredno tiče njihovih interesa. Potrebno je objasniti građanima da članstvo u NATO nije interes političke elite na vlasti¹⁹ – već da članstvo u NATO može biti interes širih djelova stanovništva. Dakle, jedan od ključnih izazova za Vladu u periodu pred nama - treba biti uspjeh u nastojanju da se pokaže da integracija Crne Gore u NATO nije projekat Vlade, već interes cijelog društva²⁰.

Ovakav efekat nije postignut u domaćoj javnosti, uprkos činjenici što je do sada Vladin koordinacioni tim NATO kampanju realizovao u okviru čak osam Akcionih planova. Vlada je početkom 2011. godine usvojila *Izveštaj o implementaciji Komunikacione strategije o evroatlantskim integracijama*, kada je usvojen i novi šestomjesečni *VII Akcioni plan*²¹ - koji se primjenjivao u prvih šest mjeseci. Sredinom godine usvojen je *Izveštaj o implementaciji Komunikacione strategije o evroatlantskim integracijama* – za prvo polugodište 2011. godine i predstavljen novi *VIII Akcioni plan*²² – koji se odnosi na drugo polugodište 2011. godine.

¹⁹ U pomenutom istraživanju CEDEM-a iz jula 2010. godine, ispitanici su na postavljeno pitanje o tome *ko će po njihovom mišljenju imati najviše koristi od eventualnog članstva Crne Gore u NATO*: 54.7% građana smatra da će najviše koristi imati vladajuća struktura u Crnoj Gori, dok samo 17.2% smatra da će koristi imati građani Crne Gore.

²⁰ Vladajuća koalicija **DPS-SDP** jeste najveći protagonista članstva Crne Gore u NATO. Nije beznačajno podsjetiti da najjača partija **DPS**, na svom kongresu 21.maja 2011. godine, **NATO** članstvo po prvi put formalno uvrstila u svoj program, čime **NATO** članstvo postaje programski cilj ove najmoćnije partije na društvenoj sceni.

²¹ **VII Akcioni plan** predviđa sljedeće aktivnosti: formiranje NATO informativnog centra, emitovanje 5 emisija NATO magazin *INTEGRACIJE*, emisija NATO info na RCG dva puta mjesečno, TV Talk-show na RTV Atlas jednom mjesečno, TV emisija NATO-Info na RTCG dva puta mjesečno, pohađanje kursa Public Information NATO škole u Oberamergau u Njemačkoj, izrada cost-benefit analize, predavanja za maturante, studentska posjeta sjedištu NATO u Briselu, radionica za novinare, istraživanje javnog mnjenja, pitanja čitalaca u dnevnom listu *Pobjeda*, istraživanje informisanosti studentske populacije o NATO, konferencija „Dijalog o NATO“, regionalna škola bezbjednosti, debato takmičenje srednjoškolaca i studenata, priprema za ALIANTE 2011 takmičenje, organizacija seminara o NAMSIA sistemu kodifikacije, publikovanje online časopisa o bezbjednosti MONET - Security Edition, organizacija NATO Karavana u 5 gradova, multimedijalni događaj „Festival mira“, organizovanje aktivnosti za poslanike, edukacija državnih i lokalnih službenika i namještenika o evroatlantskim integracijama, izrada mjesečnog newslettera, saradnja sa medijskom agencijom, susret sa predstavnicima zemalja članica NATO-a u Crnoj Gori, radna večera novinara sa resornim ministrom, organizacija Dana Otvorenih vrata – posjete studenata Specijalnoj antiterorističkoj jedinici Uprave Policije, facebook kampanja „Pristajem NA TO“, NATO-info telefon, izrada Izveštaja o implementaciji šestomjesečnog Akcionog plana, izrada Akcionog plana za period jul-decembar 2011. godine.

²² **VIII Akcioni plan** ima sledeće aktivnosti: NATO-Info na Televiziji Crne Gore, Talk Show Pro et Contra na TV IN, Tematske emisije na RTV Atlas, NATO info na Radiju Crne Gore, Predavanje za maturante,

Oba Akciona plana sadrže vrlo iscrpan spisak aktivnosti koji se odvijaju u okviru Komunikacione strategije za članstvo u NATO. Za svaku aktivnost planiran je period realizacije i ciljne grupe kojoj se obraćaju. Ove aktivnosti imaju kontinuitet sa naporima koji je u tom pravcu do sada realizovao Koordinacioni tim za NATO kampanju. No, zadnja dva Plana imaju veći akcenat na aktivnostima povezanim sa usvajanjem prvog *Izveštaja o realizaciji aktivnosti iz Godišnjeg nacionalnog programa (ANP)* - iz prvog ciklusa MAP-a, kao i na aktivnostima upoznavanja međunarodne javnosti o naporima Crne Gore da se pridruži NATO paktu. Sredstva za finansiranje aktivnosti Akcionog plana VII i VIII obezbjeđena su u Budžetu Crne Gore za 2011. godinu. Za VII Akcioni plan je planirano 60.100 EUR, dok je za VIII Akcioni plan planirano 47.200 EUR, što nas dovodi do ukupnog iznosa od 107.300 EUR za 2011. godinu²³.

Vladina NATO kampanja nije usaglašena sa realnim potrebama u tom pravcu. Mnoge aktivnosti se kopiraju i ponavljaju, bez obzira što prethodno nije provjerena njihova efikasnost. Međutim, u svakom slučaju ne treba potcjenjivati ubjeđivački potencijal poruka koje se ponavljaju, ako imamo u vidu da je jedan od osnovnih zakona propagande da se nastoji postići efekat upornim ponavljanjem. Treba ipak naglasiti da zabrinjava i odsustvo strateškog planiranja, pošto akcioni planovi samo površno razmatraju odabrane aktivnosti, a nerijetko se ne mogu vidjeti mjerljivi rezultati njihovog realnog uticaja i ciljevi koji se njima žele postići.

Studijsko putovanje u sjedište NATO u Briselu, Radionica za novinare, Istraživanje informisanosti studentske populacije o NATO, Škola evroatlantskih integracija, Serija razgovora: „Ka uspješnim integracijama“, serija tribina sa građanima i predavanja u 4 crnogorska grada, Svjetsko ALIANTE 2011 takmičenje, Regionalni kamp REACT 2011, Projekat edukacije mladih „Želim da vidim, hoću da znam!“, Virtuelna škola evroatlantizma, Simulacija parlamentarnog zasijedanja, Konferencija povodom evropskog Dana nauke, Škola retorike, Projekat Čuvaj.me, Edukativne radionice „Mladi u integracijama“, Susret sa predstavnicima zemalja članica NATO u CG, NATO info telefon, Razgovor sa penzionerima, Saradnja sa dnevnim listom „Pobjeda“, Edukacija službenika i parlamentaraca na državnom i lokalnom nivou, Izrada mjesečnog newslettera, saradnja sa profesorima srednjih škola, Sastanak novinara sa ministrom vanjskih poslova i evropskih integracija i/ili odbrane, Istraživanje javnog mnjenja, Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za period jul-decembar 2011, Izrada akcionog plana za januar-jun 2012.

²³ Vlada za kampanju ulaska Crne Gore u NATO, od 2008. godine, potrošila oko 400 hiljada EUR. Dodatno, MIP je angažovao lobističke firme **“Orion stratedžis”** i **“Rif grup”**, za “politički konsalting u SAD”. Njihov posao je da se sastaju sa zvaničnicima američke administracije u vezi sa “interesom Crne Gore da postane članica NATO-a” i da lobiraju crnogorskim aktivnostima u okviru Američko-jadranske povelje (A5). Ugovor je nakon prve dvije godine, produžen krajem prošle godine, na još dvije naredne godine, u iznosu 500.000 američkih dolara godišnje (2.000.000 \$ za četiri godine).

Zbog toga se, između ostalog, stiče utisak da se pojedine aktivnosti proizvoljno planiraju, da unaprijed izgledaju neefikasne i da su cilj same sebi, i ako se na njih, kao što smo vidjeli, ne troše baš beznačajna sredstva.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA JAVNOG MNJENJA

Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da pristupanje Crne Gore NATO paktu ne uživa većinsku podršku kod njenih građana, ali ni da većinsku podršku nemaju ni protivnici. Pored toga, rezultati ukazuju da se prema ovom pitanju kod građana Crne Gore u većoj mjeri uočava indiferentnost. Kao što je bio slučaj i do sada, CEDEM-ova istraživanja u 2011. godini²⁴ su u svom istraživačkom fokusu imala aktuelne društvene teme, koje su najdirektnije povezane sa podrškom građana prioritetnim spoljno – političkim ciljevima Crne Gore (integraciji u Evropsku uniju i NATO).

Septembarsko istraživanje javnog mnjenja koje je sproveo **CEDEM** pokazuje pad povjerenja građana u NATO za pet odsto, u odnosu na istraživanje iz decembra prošle godine. Istraživanje pokazuje da ukoliko bi građani na referendumu glasali o članstvu Crne Gore u NATO – **30.9 % ISPITANIKI BI GLASALO ZA, 39.5 % PROTIV, dok 29.6 % NEMA ODREĐENO MIŠLJENJE** o ovom pitanju.

U poređenju sa istraživanjima iz 2010. godine, primjećuje se da značajnije opada broj pristalica NATO članstva (35.4% u decembru 2010. godine - 30.9% u septembru 2011. godine), što znači da članstvo u NATO podržava nešto preko jedne trećine građana Crne Gore, dok sa druge strane istovremeno blago opada i broj protivnika članstva (40.9% u decembru 2010. godine - 39.5% u septembru 2011. godine). Između ova dva pola, značajnije je uvećan procenat neodlučnih građana (23.7% u decembru 2010.godine – 29.6% u septembru 2011. godine), što ukazuje da proces NATO integracija u Crnoj Gori trajnije prati veći broj onih

²⁴ Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) je u posmatranom periodu dva puta ispitivao stavove građana Crne Gore o NATO-u - u septembru i decembru 2011. godine, Ova istraživanja javnog mnjenja su podržana od Ambasade SAD-a u Podgorici.

koji su prema tom pitanju neodlučni, na šta se ukazivalo i u našim ranijim radovima.

Svemu valja dodati sljedeći nalaz ovog istraživanja – kada je u pitanju povjerenje građana u institucije sistema – svega 30.1 odsto odgovara da ima povjerenje u instituciju NATO, što takođe predstavlja veći pad povjerenja ako se ovaj rezultat uporedi sa onim od 35.8 odsto građana - koji su iskazali povjerenje u instituciju NATO, u istraživanju CEDEM-a iz decembra 2010. godine. Zbog čega se tada dogodio ovaj veći pad povjerenja? Ranije smo pomenuli da tokom 2011. godine u Crnoj Gori prioritet ima EU integracija u odnosu na pristupanje NATO-u. Pošto se u našoj javnosti nije aktuelizovao NATO, razumljivo je da je u takvoj situaciji opala podrška članstvu u NATO. Pored toga, kao što smo naglasili ranije, jedan od razloga pada podrške u domaćoj javnosti jeste neefikasna NATO kampanja. Međutim, podrška u NATO je bila uslovljena i time što se istovremeno dogodio veći pad podrške članstvu u EU²⁵ (koja je u Crnoj Gori tradicionalno na vrlo visokom nivou), u prvom redu zbog svijesti o ugroženosti ekonomskom krizom koja je zahvatila EU, ali i drugih faktora, određene pravilnosti koje su uočene u komparativnim istraživanjima u evropskim zemljama. Naime, što je jedna zemlja bliže ključnim datumima na putu u EU, podrška kod građana postepeno opada. Tome treba dodati i nepovoljan uticaj određenih spoljnih činilaca, kao što je NATO intervencija u toku vrhunca krize u Libiji, koja je uticala na stavove građana Crne Gore prema NATO-u, budući da su mnogi ovu intervenciju povezivali sa bombardovanjem SRJ iz 1999. godine, u prvom redu zbog neopravdanog stradanja velikog broja civila.

No, najnovije istraživanje CEDEM-a iz decembra 2010. godine, identifikuje veći trend rasta pristalica članstva u NATO, prema kome - ukoliko bi sada bio raspisan

²⁵ U odnosu na uporedni period prošle godine zabilježen je trend pada podrške u EU - Da Crna Gora treba da bude članica EU smatra 62 % građana, 16 % Da ne treba, dok 22 % Nema mišljenje – jer je u decembru 2010 godine, oko 70 odsto podržavalo je ulazak zemlje u EU, a u nekim ranijim istraživanjima oko 76 odsto ispitanika – tako da smo, kada je u pitanju članstvo u EU, gotovo uvijek imali dvotrećinsku podršku građana. 25 Na sjednici Vlade, 29. septembra 2011. godine.

referendum o ulasku Crne Gore u NATO – 38% ISPITANIKI BI GLASALO ZA, 36% PROTIV, dok 26% NEMA ODREĐENO MIŠLJENJE.

Najnoviji trend pokazuje prije svega da se broj pristalica članstva u NATO, u kratkom periodu od septembra do decembra - uvećao sa 30.9 na 38 odsto - što istovremeno predstavlja najveći nivo podrške članstvu u NATO u istraživanjima CEDEM-a. Pri tom, u odnosu na rezultate iz septembra – u decembru ima i manji broj protivnika članstva u NATO - 36 odsto, u odnosu na 39,6 odsto u septembru. što znači da prvi put u istraživanjima CEDEM-a imamo više pristalica (38 odsto) - u odnosu na protivnike članstva u NATO (36 odsto). Taj trend pada protivnika članstva, gotovo je jednak trendu pada postotka ispitanika koji su prema ovome pitanju neodlučni – sa 29.6 odsto u septembru, opada na 26 odsto u decembru.

Osim toga, relevantno za ovu temu je istraživanje javnog mnjenja “*Evropa u mom gradu*” - koje je početkom oktobra 2011. godine sproveo Centar za građansko obrazovanje (CGO), u saradnji sa Centrom za monitoring (CEMI) i Građanskim inicijativama (GI), uz finansijsku podršku Evropske unije posredstvom njene Delegacije u Crnoj Gori. Cilj istraživanja je da ispita kakva je podrška građana u pojedinim crnogorskim gradovima²⁶, prema procesima integracija Crne Gore u EU i NATO. Treba napomenuti da ovo istraživanje nije reprezentativno za cijelu populaciju Crne Gore, te da to nije ni bila namjera istraživača, ali da, međutim, otkriva određene vrijedne rezultate, kada je u pitanju situacija na mikro nivou društvene zajednice, tj. u okviru devet obuhvaćenih crnogorskih opština.

Na postavljeno pitanje, *Kada bi se sada održao referendum o ulasku naše zemlje u NATO savez, kako bi ste Vi glasali?* - građani su dali sljedeće odgovore: **Najviše onih koji su ZA ima u Ulcinju (59.2%), Pljevljima (49.1%) i Podgorici (34.6%),** dok je najmanje ZA odgovoreno u Herceg Novom (19.7%) i Kolašinu (25.7%). Bijelo Polje, Budva, Cetinje i Nikšić su negdje na nivou trenutnog

²⁶ Istraživanje je obuhvatilo 9 crnogorskih opština: Bijelo Polje, Herceg Novi, Kolašin, Nikšić, Pljevlja, Ulcinj, Podgorica, Budva, Cetinje.

crnogorskog prosjeka - negdje oko 30%, kada je u pitanju procenat onih koji su ZA članstvo u NATO savez. **Najveći procenat PROTIV članstva svoje zemlje u NATO je zabilježen u Herceg Novom 56.7%, Bijelom Polju (55.4%) i Kolašinu (54.4%),** a zanimljivo je da je u glavnom gradu Podgorici - takođe visok procenat onih koji su protiv članstva u NATO (40.3%) – što je rezultat otprilike na nivou crnogorskog prosjeka protivnika članstva u NATO, registrovanom u dužem vremenskom periodu istraživanja javnog mnjenja. Najmanje odgovora PROTIV (21.6%) imamo upravo u istoj opštini u kojoj je bilo i najviše odgovora ZA – u Ulcinju. Ne manje zanimljivi nijesu ni podaci o građanima koji su neodlučni o ovom pitanju. **Najveći procenat neodlučnih je zabilježen u prijestonici Cetinju (40.7%), koje istovremeno ima visok procenat onih koji ne bi izašli na eventualni referendum o članstvu u NATO (12.6%),** što je rezultat koji je značajno iznad prosjeka u istraživanjima javnog mnjenja u Crnoj Gori, ali i ostalih opština pojedinačno, među kojima se zbir neodlučnih ili onih koji ne bi izašli na mogući referendum, kreće u rasponu između 13% - u Bijelom Polju (gdje su odgovori ispitanika prilično polarizovani) i 30% - u Budvi.

PREPORUKE:

- Uspješno zastupanje u javnosti podrazumijeva istovremeno naglašavanje važnosti i intenziviranje oba ključna spoljno-politička cilja države - članstva u EU i u NATO. Odsustvo fokusiranosti izvršne vlasti prema članstvu u NATO, u određenim vremenskim intervalima, posledično utiče na manju podršku u javnom mnjenju. To je naročito važno ukoliko se ima u vidu tradicionalno niža istaknutost pitanja bezbjednosti i odbrane u javnosti – na nivou društva, ali i u hijerarhiji stavova građana - na individualnom nivou.

- Treba inicirati aktivniju javnu debatu o bezbjednosnim izazovima i rizicima države u pogledu važnosti NATO partnerstava i globalne saradnje. Debata treba da istakne da je država Crna Gora izložena globalnim, regionalnim i specifičnim rizicima - koji su teže predvidivi, naglašavajući da se u takvim okolnostima mora donijeti racionalna odluka o najoptimalnijem konceptu za budućnost, koji će odgovore na takve bezbjednosne prijetnje oblikovati na efikasan, pravovremen i ekonomičan način.
- Ne smije se zanemarivati da je neophodno osigurati adekvatniju podršku javnog mnjenja za priključenje NATO paktu. Podrška građana će biti sve važnija, što budemo bliži članstvu u NATO. Bezbjednosna i odbrambena politika zemlje definisana u okviru NATO-a, prije svega mora biti prihvatljiva u široj javnosti, budući da tvrdnja da je to nacionalni interes očigledno nije po sebi dovoljno prihvatljiv argument.
- Uraditi *cost benefit* analizu članstva u NATO i u javnosti predstaviti u kom pogledu članstvo u NATO može pomoći privrednom razvoju zemlje. Ali, isto tako, moraju se detaljno izračunati i javno predstaviti ukupni direktni i indirektni troškovi, koji slijede iz članstva u NATO. U tom smislu, analizom različitih ekonomskih pokazatelja i sa što više relevantnih činjenica, treba formulisati ključne elemente ekonomske vizije Crne Gore u Alijansi.
- NATO kampanjom treba ponuditi argumente da su dobitnici pristupanja NATO-u prije svih građani i država, imajući u vidu rašireno uvjerenje da će najveći dobitnici NATO članstva biti pripadnici vladajuće strukture. NATO kampanjom treba što više ukazivati na neposredne i posredne ekonomske benefite članstva. Takvim pristupom postiže se veće interesovanje građana i doprinosi misiji ostvarenja povećanja podrške članstvu u NATO.