
Upravljanje krizama i strategija nacionalne sigurnosti SAD-a

DRAGO LOVRIĆ*

Sažetak

SAD je u zadnjem desetljeću posvetio punu pozornost izgradnji efikasnog sustava upravljanja krizama, a Strategija nacionalne sigurnosti SAD-a pokušava odgovoriti kako u kooperativnom modelu upravljanja krizama pronaći optimalno rješenje za krizne situacije u nestabilnom i globaliziranom svijetu koji je opterećen maksimalnim razlikama koje induciraju nove i nerješive krize. Događaji od 11. rujna 2001. pokazali su dobre i loše strane NATO sustava upravljanja krizama, te da sustav ranog upozorenja u upravljanju krizama nema sposobnost predviđajuće reakcije na krizni izazov, ali i da samo SAD ima puni spektar prilagodljivih opcija odgovora na izazove koje nosi nepredvidljiva budućnost po sigurnost i narav svijeta u kojem živimo. SAD kroz vlastitu nacionalnu sigurnost izgrađuje sustav upravljanja krizama koji se zasniva na sigurnosnoj suradnji, gdje se u globalnom upravljanju krizama djeluje na najširoj osnovi u cilju davanja adekvatnih odgovora na krizne izazove kroz promicanje opće stabilnosti, zajedničke sigurnosti i obrane, te individualne sigurnosti svakog građanina. Sve to omogućuje razvoj, prosperitet i blagostanje svih ljudi i budućih generacija u demokratskim društvima širom svijeta.

Ključne riječi: SAD, Strategija nacionalne sigurnosti SAD-a, upravljanje krizama, terorizam, kriza

Uvod

S obzirom na unipolarno djelovanje SAD-a u globalnom političkom poretku, u kojem se svijet svakodnevno susreće s kriznim situacijama koje prijete prelijevanjem i tektonskim djelovanjem po međunarodnu i globalnu sigurnost, kao i izazivanju kriza s nepoznatim rješenjima, pri čemu svaka

* Mr. sc., brigadni general Drago Lovrić djelatnik je Ministarstva obrane RH.

neriješena i neupravljiva kriza može imati nesagledive posljedice po narav svijeta u kojem živimo, upravljanje krizama kroz ostvarivanje Strategije nacionalne sigurnosti SAD-a predstavlja prvorazredno pitanje za sve analitičare međunarodnih odnosa. Ovo pitanje posebno je pojačano, odnosno multiplicirano događajima od 11. rujna 2001. u kojima je pokazana nevidena bešćutnost u izvođenju terorističkih napada, ali i savršena organizacija u induciranju kriznih situacija. S ovim događajima potopljene su teorije o determiniranom kaosu kao taktici kojom SAD upravlja krizama u cilju ostvarivanja blagostanja i prosperiteta vlastite nacije i budućih generacija, ali je i pokazana nesposobnost Europskih snaga za samostalno djelovanje, te je dokazana potreba da se izgradnja sposobnosti budućih Europskih snaga u sustavu upravljanja krizama ostvaruje u integralnom NATO sustavu upravljanja krizama. Svaka divergencija ograničenih sposobnosti Europskih snaga u sustavu upravljanja krizama ozbiljno prijetoj nacionalnoj sigurnosti državama Europske unije.

1. Pojmovno određenje krize i vrste kriza u međunarodnim odnosima

Suvremeni analitičari međunarodnih odnosa često rabe termin upravljanje krizama i daju mu poseban značaj i mjesto. Termin kriza potiče od grčke riječi *krisis* što označava odlučnu točku, a uopćeno pod terminom kriza podrazumijevamo odlučujuću prekretnicu u razvitku ili ostvarivanju određene politike ili druge društvene djelatnosti, odnosno kritični trenutak jednog sustava ili procesa. Krizu definiramo kao veoma teško stanje poslije kojega se očekuje ili razrješenje ili katastrofa.¹ Iz navedene definicije krize vidi se opasnost po pojedinca, organizaciju ili sustav, ali i mogućnost rješavanja navedene opasnosti. Zbog toga Božidar Novak navodi da je kriza opasnost i prilika.² Kad se promatraju krize s obzirom na okolinu iz koje potiču, mogu se klasificirati na krize fizičke naravi i krize društvenog (političkog) karaktera.

Pored te podjele krize možemo podijeliti i s obzirom na vrijeme upozorenja na iznenadne krize i na prikrivene krize, zatim u odnosu na njihovo doživljavanje na neobične i na percepcijske krize³, s obzirom na vrstu uzroka na namjerne i nenamjerne i s obzirom na udaljenost na centralne i periferne.

- 1 Vladimir AniĆ, *Rječnik hrvatskog jezika*, Treće prošireno izdanje, Novi Liber, Zagreb 1998, str. 454.
- 2 Božidar Novak, *Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima*, Binoza Press, Zagreb, 2001, str. 29.
- 3 Percepcijske krize su krize koje nemaju veliki značaj po svom obimu i po posljedicama i spadaju u vrstu periferijskih kriza, ali se pod utjecajem medija i javnog mnijenja dovode do razine centralnih kriza.

Za sve analitičare međunarodnih odnosa posebno su značajne krize društvenog (političkog) karaktera. Ako se promatraju krize u međunarodnim odnosima, tada se krizu može definirati kao nacionalno ili međunarodno stanje u kojem postoji prijetnja prioritetnim vrijednostima, interesima ili ciljevima umiješanih strana. Glenn H. Snyder i Paul Diesing definiraju krizu kao niz međusobnih djelovanja između vlada dviju ili više suverenih država u ozbiljnom sukobu, koji još nije prerastao u rat, ali koji uključuje velikom mogućnost izbijanja oružanog sukoba.⁴ Michael Brecher i Jonathan Wilkenfeld pod krizom podrazumijevaju promjenu stanja okarakteriziranu povećanim intenzitetom uzajamnih djelovanja između dva ili više protivnika s velikom mogućnošću izbijanja oružanih sukoba.⁵ Iz navedenog znači da je kriza preokret za organizaciju državu ili pojedinca u kojoj je postojanje opasnosti dominantna odrednica, pri čemu je isključeno normalno djelovanje i pojavljuju se neplanirani i neželjeni procesi na koje je moguće samo djelomično utjecati, ali da kriza predstavlja istodobno i priliku koju treba pronaći u vremenu koje je najdramatičnije i najnestabilnije.

Upravlјati upravo takvim ekstremnim situacijama i procesima koji se događaju na razdjelnicama i pronaći prigodu uz prihvatljiv rizik, predstavlja za kreativne subjekte međunarodnih odnosa poseban izazov i pothvat, a upravlјačima kriza izravnu i tešku zadaću, ponekad i nesavladivu, koja traži golema znanja, informaciju u realnom vremenu i timsko (ekspertno) odlučivanje. Povijest nam pokazuje kako je veoma teško upravljati tim kulminacijskim točkama ili dijelovima procesa. Međutim, možemo uočiti da se, uopćeno povijesno govoreći, duboke društveno-političke krize i u pluralnim društvima privremeno (a može biti i dugotrajnije) rješavaju bez krucijalne promjene strukture društva i sustava vlasti.

Analizirajući postojeće krize i mogućnost upravljanja njima, lako je uočljivo da ne postoji apsolutna izvjesnost u obliku mehaničkog determinizma između krize i određenog unaprijed predviđenog rješenja, čime se negira postavka da je determinirani kaos alatka, a sama kriza kreativno, dapače poželjno stanje.⁶ Autori koji krizu doživljavaju kao poželjno stanje zaboravljaju ili nemaju u vidu da mnogi faktori i niz objektivnih i subjektivnih okolnosti uključujući tu i povijesno vrijeme, globalizaciju i brzi prijenos informacija, neprekidno pojavljivanje novih stvaralačkih potencijala i snaga, utječu na rješenje jedne iskonske političke krize sustava i političke krize vlasti, a ne znaju ili ne žele znati kako je najvišoj razini složenost dinamička formula kaosa neponovljiva. Samim tim, determinirani kaos kao sredstvo

4 Glenn H. Snyder i Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises*, Princeton, Princeton University Press, 1977, str. 6.

5 Michael Brecher i Jonathan Wilkenfeld, *Crisis, Conflict and Instability*, Pergamon Press, New York, 1989, str. 5.

6 Vidi šire admiral Davor Domazat-Lošo, "Sukob interesa – složaj posebnih strategija ili konstanta 2K", *Hrvatski vojnik*, br. 63, str. 34-41, Zagreb, 2000.

za stjecanje novih bogatstava predstavlja fikciju koju mogu razviti samo pojedinci koji vulgariziraju termin upravljanje krizama. Svi oni analitičari međunarodnih odnosa koji tvrde da SAD upravlja svijetom pomoću moćnog sustava upravljanja krizama, a koji se zasniva na determiniranom kaosu kao moćnoj alatci, mogli su 11. rujna 2001. u terorističkom napadu na SAD sagledati nedosljednost i nesavršenost svojih teorijskih postavki, pa se potvrdilo da su navedene postavke ipak produkt zamagljene mašte i bolesnog uma. Ovo ne negira da krize mogu biti producirane namjerno, jer je veliki broj kriza zasigurno namjerno izazvan, ali sve postavke da SAD namjerno izaziva krize u cilju stvaranja determiniranog kaosa i upravljanja kaosom padaju u vodu.

Jasno je da su se u teoriji i praksi stvaratelji uspješne vojne i druge politike uvijek zanimali za mogućnosti kaosa i da su tražili oruđa redundancije i fleksibilnosti izvora koji bi djelovali u tim mogućnostima. Jedino novo oruđe u svijetu upravljanja krizama gdje postoje samoorganizirajuće krize je pokušaj predviđanja nestabilnosti kriza i njihova izbjegavanja, odnosno pripremanja za suživot s njima⁷ i njihova rješavanja uz prihvatljivu cijenu rizika.

a) Namjerne i nenamjerne krize

Svi oni procesi koji se odvijaju u vremenu prije ili poslije krize mogu biti proizvod nenamjernog djelovanja, ali mogu biti izazvani i namjerno. Upravo zbog toga je za političku praksu i akciju svih elemenata sustava kolektivne, međunarodne i globalne sigurnosti značajno da znanstvenim pristupom i objektivnom analizom krize aktiviraju sposobne i kreativne čimbenike sigurnosne strukture, te da krizu pretvore u njezinu negaciju i afirmaciju svega onoga što koči razvoj demokracije i pluralizma, tržišnoga gospodarstva kao i povećanja stupnja ekonomskih sloboda, a samim time i oslobođenje čovjeka i svih onih odnosa i oblika u kojima se taj oslobodilački proces može osigurati i kretati.

Ako se kao posljedica krize pojavi društveni napredak u svekolikom smislu, možemo govoriti kako je kriza proizvela određeno kreativno stanje i ubrzala određene procese, ali ni u kojem slučaju ne možemo reći da je bila poželjno stanje. Rješavanje nagomilanih društvenih proturječnosti u procesu rješavanja krize govori nam samo da su se ta rješenja u normalnom procesu odlučivanja trebala donijeti puno ranije i da samim time ne bi ni došlo do krize, već bi se razvoj odvijao u kontinuumu, jer je kriza za društvo ili za organizaciju najmanje dvostruki izazov, koji prvo traži odgovor kako izbjeći krizu, a zatim, ako već nastupi, kako u tim uvjetima postići

⁷ Vidi šire Saperstein, Alvin M., "Complexity, Chaos, and National Security Policy: Metaphors or Tools?" u: Alberts, D. S., Czerwinski, Th. J. Ed., *Complexity, Global Politics, and National Security*, National Defense University, Washington, D.C. 1997, str. 110-126.

što veću korist, odnosno donijeti što kvalitetnija rješenja. Uspješnost upravljanja krizama tada se ogleda u spoznaji da treba težiti pretvaranju kriza u priliku kako poboljšati i oblikovati novu strategiju, razviti novi natjecateljski izazov i ubrzano rješavati odgađane i nagomilane probleme.

Prema tome, u zavisnosti od onoga što uzrokuje krize, razlikujemo dvije vrste kriza – *namjerne i nenamjerne*. Nenamjerne krize nastaju zbog događanja izvan izravnog nadzora bilo koje od sukobljenih strana koji trenutnu ravnotežu u interesima prevagaju u korist jedne od strana.⁸ Nenamjerne krize mogu nastati i zbog slučaja ili zbog nemara i nepoduzimanja potrebnih mjera, a kao ishod javlja se djelovanje jedne od strana i navedeno djelovanje ili nedjelovanje ugrožava važne interese druge države. Suprotno tome, namjerne krize o kojima se već govorilo proizlaze iz promišljenog izazova bar jedne od strana u sukobu. Posebno je potrebno promotriti slučaj hazarderstva jedne ili obaju strana koje, potpuno svjesne opasnosti koje prijetite, strmoglavu ulaze u ozbiljnu krizu preuzimanjem krajnjeg rizika, kako bi prisilili drugu stranu na odgovor.⁹

S obzirom na to da je kriza zamijećena prekretnica u odnosima između sudionika ili između sudionika i njihova okoliša, u povijesnom razvoju međunarodnih odnosa postojale su i krize koje su znatno utjecale na međunarodnu sigurnost, a budući da govorimo o Strategiji nacionalne sigurnosti SAD-a i s obzirom na značaj navedene strategije po globalnu sigurnost, zanimljivo je spomenuti i da je kubanska kriza projektila bila potencijalna prekretnica u strateškim odnosima između SAD-a i Sovjetskog Saveza. Raspoređivanje 'napadačkih' projektila na Kubi prijetilo je da će promijeniti i globalnu stratešku ravnotežu i lokalnu stratešku ravnotežu protiv interesa SAD-a.¹⁰

Ta kriza 1962. godine potresla je najprije američko-sovjetske, a zatim i svjetske odnose u cjelini. Na dalekoj Kubi, gdje je najprije 1959. srušen Batistin režim, koja se odlučila za socijalizam, othrvala se kontrarevoluciji, pa čak i organiziranoj invaziji, Sovjetski Savez je počeo postavljati rakete srednjeg dometa. S obzirom na blizinu američkog kontinenta (90 milja), postavljanje raketnih rampi pogodnih za lansiranje rakete dometa 500-2000 milja značilo je da je dio američkog prostora neposredno "pokriven" protivničkim raketama. U tijeku idućih trinaest burnih dana koji su svijet doveli u najkritičniju fazu nakon II. svjetskog rata, u Washingtonu su se grozničavo tražili načini kako reagirati.¹¹

8 Vidi šire Michael Brecher i Jonathan Wilkenfeld, *Crisis Conflict and Instability*, Pergamon Press, New York 1989, str. 5-6.

9 Vidi šire Lebow, R. N., *Between Peace and War*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1981, str. 31. i 104.

10 Graham Evans and Jeffrey Newnham, *A dictionary of world politics: a reference guide to concepts, ideas and institutions*, University Press, Cambridge, 1990, str. 73-75.

11 Vidi šire Vukadinović, Radovan, *Međunarodni odnosi od hladnog rata do globalnog porotka*, AKD, Zagreb, 2001, str. 191-193.

Različiti su pojavni oblici kriza koje mogu imati globalni značaj i utjecaj na međunarodnu sigurnost, a uzroci kriza mogu proizvesti mnogo različitih tipova kriza – ekonomske, političke, vojne, ekološke, socijalne i dr., pa se u svom rasponu krize mogu kretati od kriza koja proizlaze iz velike prezadženosti, naprimjer zemalja Latinske Amerike i Rusije, pa do kriza koje proizlaze iz pogoršanja globalnog ekološkog sustava. Uništavanje zemaljskog omotača koje još traje očigledna je prekretnica u odnosu ljudi s njihovim okolišem, a problemi opskrbe pitkom vodom pojedinih zemalja i regija u svijetu mogu još zrcalnije oslikavati ekološki problem kao krizno pitanje koje utječe na globalnu sigurnost. Često će određene (pojavnne) krize predstavljati mješavinu tipova, premda će se uvijek ispoljavati glavno obilježje ili osnova. Teorija kriza je sastavni dio političke teorije.

Politička kriza ima svoje osobnosti i traži poseban način pristupanja i rješavanja, kako u području političke akcije, tako i u sferi promišljanja. Prava politička kriza je kritični ili prijelomni trenutak odnosno razdjelnica u oblikovanju i funkcioniranju sustava vlasti i izražava nastupanje odlučujućih prekretnica u procesu definiranja i oblikovanja vlasti i time na političkom planu može izazvati promjene karaktera vlasti i radikalnim putem. Politička kriza se može privremeno riješiti i kompromisom između stare i nove alternative ili uspostavljanjem prethodnog stanja u njezinu nedemokratskom obliku.

b) Životni ciklus krize

Kada sagledavamo nastanak krize, možemo uvidjeti da imamo postupni rast krize ili eskalaciju i proces smirivanja ili deeskalaciju. Takvo sagledavanje rasta i pada tenzija odvija se po okomici i zato govorimo o okomitoj eskalaciji i deeskalaciji. Pored toga, kriza se u uvjetima globalizacije posebno brzo širi po horizontali, tj. lako se prelijeva iz jedne u drugu državu, iz jedne regije u drugu, a može izazivati i tektonske poremećaje i prelijevanja u područja i zemlje koje na prvi pogled nemaju ništa zajedničko. Potrebno je naglasiti da kako se nasilje povećava, raste ulaganje u dotično natjecanje i to uzrokuje spiralne akcije, reakcije i kontrareakcije tijekom same eskalacije čime se povećava razina nemogućnosti rješavanja krize bez dodatnih utjecaja vanjskih čimbenika koji moraju uložiti potrebnu energiju i pokazati sposobnost rješavanja krize. U međunarodnim odnosima kriza se laganoprenosi iz epicentra k periferiji, a u povratku k epicentru dolazi multiplicirana i gotovo nerješiva.

Na slici br. 1. prikazan je životni ciklus krize i vertikalna eskalacija i deeskalacija, kao i intenzitet narastanja krize i narastanja nasilja s eskalacijom i deeskalacijom krize,¹² koji se predstavlja i kao ciklički proces u ko-

12 *Generic crisis management handbook*, North Atlantic Council, 2nd August 1999, str. II-6.

jem je prva faza neslaganje koje predstavlja izvor ili potencijalnu opasnost za izbijanje krize, zatim jačanje ili rast krize sve do područja konfrontacije kad nastupa stvarna ili kritična kriza koja može prerasti u oružani sukob ili u rješavanje odnosno smirivanje krize i stvaranje nove stabilnosti, ili razvoj nove nestabilnosti.



Slika broj 1. Životni ciklus krize

Kriza može nastati na bilo kojoj razini vojno-političke eskalacije. Primarna i najznačajnija stepenica je uporaba vojske, jer ona odvaja vojni od nevojnog sukoba, a zatim sama uporaba oružja u tijeku sukoba, jer tada konfrontacija prerasta u oružani sukob, pri čemu se značajna razlika ogleda u uporabi samo konvencionalnog oružja ili u uporabi nuklearnog oružja. Pri uporabi oružja kriza postiže svoj najekstremniji oblik i najčešće prerasta u oružani sukob, odnosno rat.

Izuzetno važan prag u horizontalnoj eskalaciji krize je uključivanje u sukobe velikih sila koje imaju nuklearne potencijale. Samo spoznaja da bi se kriza mogla prelići prema ključnim igračima međunarodnih odnosa izaziva jezu i traži nove odgovore. Zbog toga je bitna značajka krize sama njezina stabilnost koja označava sklonost, odnosno intenciju ka ne-eskaliranju. Stabilnost krize ovisi o širokom spektru djelovanja raznih vrsta čimbenika, a najviše o trenutnom aranžmanu i mogućnostima vojnih potencijala.¹³

U strategiji nacionalne sigurnosti SAD-a posebice se razmatraju naponi za odvrćanjem protivnika koji se provode u sklopu krize, te se naglašava kako oni postaju vodeća snaga u odgovoru na krizu. U tom smislu, odvr-

13 Upravo zbog toga Strategija nacionalne sigurnosti SAD-a navodi na zaključak da će se, pri odlučivanju o uporabi vojne sile, rješenje o načinu njihova raspoređivanja temeljiti na dvjema smjernicama. Prvo, vojne snage SAD-a uvijek će imati jasno postavljenu zadaću i sredstva da odlučno postignu ciljeve; drugo, koliko je god to moguće tražit će se potpora i sudjelovanje saveznika, prijatelja i odgovarajućih međunarodnih institucija.

ćanje se posebno naglašava i dobiva posebno značenje i mjesto i obuhvaća procese između oblikovanja međunarodnog okruženja i odgovora na krizu.

Naglašava se da odvrćanje u krizi općenito uključuje davanje znakova o tome koliko se SAD posvećuje određenoj zemlji ili interesu povećanjem vlastitih ratnih sposobnosti na prostoru krize. Snage na bojištu ili u njegovoj blizini mogu se pomaknuti bliže krizi, a druge se snage mogu brzo dovesti u područje. SAD može odabrati i objaviti dodatne izjave kojima se protivniku pojašnjava cijena agresije ili uporabe sile, a u nekim slučajevima može odabrati dovođenje manjih snaga kako bi se istaknula poruka i odvratilo od daljnjeg avanturizma uzročnika krize.

Sagledavajući puni spektar aktivnosti koje se odvijaju u životnom ciklusu krize, možemo uvidjeti da se posebno naglašavaju sljedeće aktivnosti: praćenje situacije, potpora otkrivanju krize, zaustavljanje, odnosno rješavanje krize, izvlačenje, odnosno povratak snaga i izgradnja mira. Praćenje situacije uključuje detaljno prikupljanje podataka o političkim zbivanjima i kretanjima i obradu tih rezultata kao i stvaranje slike o stanju pluralnih odnosa pri čemu treba odrediti je li došlo do novog ili čak nepovoljnog razvoja situacije kojeg bi trebalo pratiti. Potpora razotkrivanju krize podrazumijeva uporabu metodologije koja istražuje redovitu provjeru stanja. Svrha je identificirati događaje i smjerove koji ukazuju da se može dogoditi nešto nepovoljno. Kad je takva sumnja povećana, treba se provesti ciljano prikupljanje podataka glede drugačije provjere takvih stanja, jer se pravodobnim i kvalitetnim praćenjem i nadgledanjem događaja u okolini može odlučiti što će se iskoristiti u svoju korist ili što se neminovno mora izbjeći.

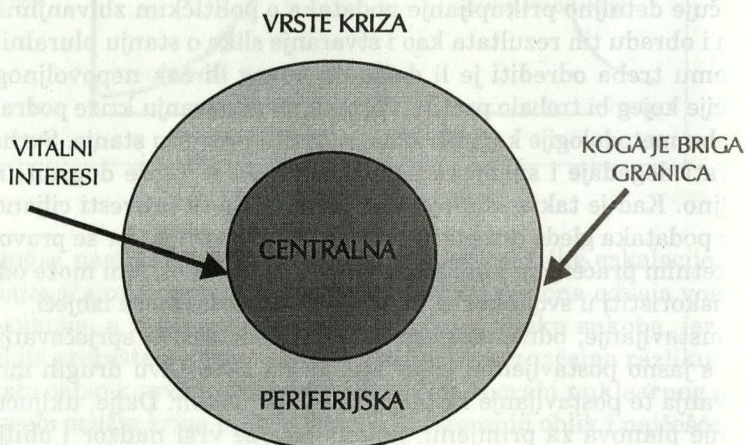
Zaustavljanje, odnosno rješavanje krize označava sprječavanje širenja krize s jasno postavljenim ciljevima, zatim uspostavu drugih mogućnosti djelovanja te postavljanje kriterija za njihov odabir. Dalje, uključuje i oblikovanje planova za primjenu, nakon čega se vrši nadzor i obilježavanje izvršenja tih planova, a potom se prosuđuju učinci te se vrši preispitivanje ciljeva. Prekid angažiranja ili izvlačenje izvodi se u stabilnom postkriznom stanju s ostvarenjem zadanih ciljeva različitim metodama i oblicima. Izgradnja mira podrazumijeva raspravu sa suprotstavljenim snagama o obostrano prihvatljivom slijedu djelovanja za potporu u definiranom postkriznom stabilnom stanju kojem se teži. U tom dijelu životnog ciklusa krize nisu isključena jednostrana djelovanja, pa se i u tom slučaju trebaju procijeniti rizici i posljedice.¹⁴

c) Centralne i periferijske krize

U ovisnosti o ugroženosti nacionalnih interesa, krize se dijele na centralne i periferijske. Ako su najvažniji ili vitalni nacionalni interesi ugrože-

14 Vidi šire *Generic crisis management handbook*, North Atlantic Council, 2nd August 1999, str. II-7 do II-11.

ni izravno i neposredno, takva se kriza naziva centralnom. Tijekom hladnog rata SAD je naročito bio zabrinut zbog tog tipa krize koja se odražavala kao centralna kriza po sigurnost SAD-a i NATO saveznika, pa je za rješavanje te krize predviđeno djelovanje saveza po članku 5. Washintonskog sporazuma. Drugi tip krize temeljem prethodno navedenog može se nazvati periferijskim. U tom tipu krize državni vitalni interesi (u slučaju SAD-a životni i značajni nacionalni interesi) nisu izravno ili neposredno ugroženi, ali su umjesto toga stavljeni na zavidan stupanj rizika da bi se ugroza mogla pojaviti. Periferijska kriza zauzima područje između granice kada su ugroženi državni vitalni interesi i područja za kojeg ne postoji interes u slučaju izbijanja krize. Potrebno je naglasiti da je SAD veoma zabrinut i za te periferijske krize i teško je reći koja je granica gdje prestaje zanimanje za krizu.



Slika broj 2. Prikazane su vrste krize i odnos centralne i periferijske krize

U današnjem svijetu u kojem postoji opasnost prelijevanja krize i kada globalizacija do maksimuma individualizira sve procese i događaje, a u kojem je i suverenitet država ograničen ciljem zadovoljavanja ljudskih i manjinskih prava, vjerojatno ne postoji vanjska granica periferijske krize. Sagleđavajući odnos između centralne i periferne krize važno je prepoznati da je kriza, kao i ljepota, predodžba promatrača, što znači da je upravo percepcija krize temeljna odrednica je li kriza periferna ili centralna. Ono što predstavlja krizu jednim ne predstavlja je istodobno i drugima. Ono što je jednim periferna kriza, drugima je centralna.

U ovisnosti o veličini ugroze i neposrednosti ugrožavanja prioritetnih vrijednosti, interesa i ciljeva cijeni se stupanj ozbiljnosti krize. Kako bi kriza bila uočena od strana koje se pojavljuju u kriznim odnosima, potrebno je da prijetnja osnovnim vrijednostima ili vitalnim i značajnim ciljevima

bude vjerodostojna i neprihvatljivo velika. U isto vrijeme, kriza mora biti neprihvatljivo izravna, pri čemu većina kriza nastaje zato što se ne posvećuje dovoljno pozornosti događajima u okolini, pa je tako jedna od bitnih značajki krize ta da ona nastupa uvijek neočekivano, iako su neke njezine značajke bile uočljive i prije.

Ako je prijetnja velika, ali vremenski daleka, može se govoriti o krizi, ali bit će niža razina krize zato što će biti dovoljno vremena za donošenje kvalitetne odluke što napraviti. Jednako tako, ako je prijetnja mala, kriza je na niskoj razini, bez obzira na to koliko je izravna navedena prijetnja. Treba istaknuti kako se takva spoznaja može promijeniti kroz vrijeme, kao rezultat iznenadne političke aktivnosti jedne ili više strana, ili će evolucijski razvoj promijeniti uvjete i samim time eliminirati krizu. Međutim, za sve one snage koje se bore za razvoj demokracije, pluralizma i tržišnoga gospodarstva svaka kriza krije svoje opasnosti i teško je reći kada će se prelići, odnosno eskalirati po horizontali.

d) Temeljne značajke krize

Sagledavajući značajke krize može se uvidjeti kako postoji čitav spektar značajki, a da se među njima posebno ističu: *iznenadenje*, *vremenski pritisak*, *neizvjesnost* i *povećani intenzitet*. *Iznenadenje* kao značajka krize ogleda se u tome da kad kriza nastupi, ona je u načelu uvijek neočekivana, ali se ipak može razlikovati stupanj vjerojatnosti izbijanja krize pri čemu je potrebno razlikovati može li se kriza doista ne predvidjeti ili nema svijesti o nadolazećoj prijetnji, s tim da se utjecaj krize može umanjiti pravodobnim obavještajnim podacima i upozorenjima. *Neizvjesnost* je bitno obilježje krize koje se ogleda u tome što ne postoje precizna rješenja koja mogu primijeniti donositelji odluka, a drugo obilježje je nedostatak informacija koje će biti konstantna odrednica u krizi. Upravo ta odrednica u potpunosti odbacuje determinirani kaos kao poželjno stanje, jer ona ističe kako je neizvjesnost a ne determiniranost ono o čemu se aktivno mora voditi računa tijekom cijelog procesa upravljanja krizom. Sljedeća značajka krize je *vremenski pritisak*. Kako bi se smanjio vremenski pritisak i izbjegli problemi u svezi s kratkim vremenom planiranja odgovora na krizu (jer kriza zahtijeva munjevita rješenja), potrebno je što je moguće ranije isplanirati sve moguće opcije odgovora, donijeti potrebne mjere i planove i uvježbati procedure po kojima se može odgovoriti brzo i efektivno. Kako bi se mogao dati kvalitetan odgovor na neizvjesnost koja se pojavljuje u krizama, potrebno je da razrađeni planovi i mjere budu fleksibilni i da se mogu prilagoditi situaciji u ovisnosti o njezinu razvoju, da omogućavaju nova rješenja i pravilne odgovore, a dobri donositelji odluka i upravljači krizama moraju biti svjesni da je kriza ispit upravljačkih sposobnosti. U samoj krizi dolazi do naglog *povećanja intenziteta* djelovanja svih igrača koji sudjeluju u upravljačkom procesu, što zahtijeva prethodnu pripremljenost i rješenja na

polici koja je moguće brzo i dugotrajno uporabiti, pri čemu se optimalno koriste resursi. Potrebno je odrediti što je to diferencija specifična krize i sukoba. Diferencija specifična ogleda se u upravljanju sukobima i krizama. Dok se upravljanje sukobom i samo njegovo rješavanje bavi konačnim i potpunim otklanjanjem uzroka sukoba (ne povoda), upravljanje krizom usmjerava se na upravljanje najtežim trenucima, odnosno dijelovima sukoba. Uobičajene mirnodopske operacije mogu se smatrati najnižom razinom krize. Poznato je da neki postupci pri planiranju identificiraju mir i krizu kao različita stanja, a o tome kad se iz jednog stanja prešlo u drugo odlučuju političke vlasti. Međutim, to razlikovanje malo mijenja definiciju okvira upravljanja krizom. Takvi okviri moraju uzeti u obzir kontinuitet događaja u prijelazu iz mirnodopskog stanja u rat, bez obzira na definiciju krize.

2. Upravljanje krizama

2.1. Pojam upravljanja krizom i vrste kriza

Upravljanje¹⁵ krizom u najširem smislu riječi obuhvaća sustav koordiniranih djelatnosti kojima se kriza stavlja pod nadzor, sprječava razvoj lančane reakcije i omogućuje upravljačima krize da svojim djelovanjima oblikuju buduće odvijanje krize i time stabiliziraju procese u cilju optimalnog razvoja sustava. To znači da se u upravljanju krizom vješto koriste dostupna sredstva kako bi se kriza prevladala ili spustila na nižu razinu u cilju kretanja ka prevladavanju neprijateljstava i pronalaženju zajedničkih privrženosti.

Postavlja se pitanje spada li upravljanje krizama u područje strateškog upravljanja s obzirom na složenost i značaj koji se zasigurno postiže u tom procesu, te na kratko vrijeme reakcije sustava. Strateško upravljanje je skup

15 Sama riječ upravljanje ima višestruko značenje i ona ne označava samo vođenje poslova već i organiziranje procesa rada i davanje smjera djelovanja i razvoja određenog procesa ili organizacije. Simon A. Booth u svom djelu *Crisis management strategy* (Routledge, London, 1993, str. 12-18) pod terminom upravljanje u uvjetima krize poziva se na Taylorovo i Fayolovo učenje o upravljanju organizacijom i procesima i primjenjuje Fayolovo određenje pojma upravljanje, pri čemu se riječ upravljanje koristi kao sinonim managementu i za koji se često u hrvatskom jeziku koristi termin rukovođenje, a kojeg sačinjava pet podfunkcija:

- predviđanje i planiranje – predstavlja proučavanje budućih događaja kako bi se pripremio plan djelovanja;
- organiziranje – treba osigurati stvaranje funkcionalnog sustava za provođenje djelovanja;
- zapovijedanje – osigurava pokretanje organizacije na djelovanje prenošenjem odluke na podređene;
- usklađivanje (koordinacija) – ima zadaću objediniti u skladnu cjelinu sve pojedinačne djelatnosti;
- nadzor (kontrola) – ima zadaću ostvariti neprekidan uvid nad provođenjem zadaća, uspoređujući stvarna djelovanja s planiranim.

odluka i akcija koji dugoročno određuje razvoj određenih procesa i razvoj sustava. Iz samog određenja strateškog upravljanja razvidno je da ono predstavlja skup odluka, a to znači kako onih dugoročnih koje se donose u usmjeravanju procesa odlučivanja, tako i onih kratkoročnih ili trenutnih odluka, koje postaju jedna od glavnih obilježja kriznog upravljanja. Strateško upravljanje bavi se dalekom budućnošću cijeloga sustava i ima tri značajke: rijetkost, konzekventnost i usmjerenost. S obzirom na te značajke strateškog upravljanja, ono posebno dobiva na značaju jer su ulogi uvijek veliki. Upravljanje krizama ima sve značajke strateškog upravljanja po posljedicama koje izaziva po sustav, s tim što je diferencija specifična kriznog upravljanja ta da odlučivanje mora biti veoma brzo, to jest takvo da to odlučivanje možemo nazvati i preventivno-reaktivno odlučivanje, što dodatno otežava proces odlučivanja i zahtijeva posebna znanja kako bi odluka bila kvalitetna i provediva. Analizirajući suvremenu literaturu koja se bavi međunarodnim odnosima, uočljivo je da je na temu krize u međunarodnoj i globalnoj sigurnosti pokazana nedovoljna inventivnost i da se pokazuje sve veće kašnjenje, što onemogućuje brže i učinkovitije davanje dovoljno kvalitetnih odgovora na krizne situacije. Mogu biti razlikovana i istaknuta dva široka pristupa. Prvi pristupa subjektu iz perspektive donošenja odluka, a drugi uzima perspektivna stanja/strukture gledajući na krizu kao interaktivne događaje između međunarodnih sudionika.

Odlučivanje je prava umjetnost, a odlučivanje u upravljanju krizama zasigurno predstavlja savršeni sklad umijeća i znanja, i u takvim situacijama ništa nije teže, a stoga i dragocjenije, nego biti kadar odlučiti. Odlučivanje u uvjetima upravljanja krizama je dinamički složeno zbog toga što između stabilnosti i nestabilnosti postoji složena granica koja kombinira stabilnost i nestabilnost. Svaki ishod krize podrazumijeva i određene gubitke i dobitke.

Kako u tom procesu raspodijeliti predviđene gubitke i dobitke i pronaći optimalnu kombinaciju prinude i uvjeravanja, pri čemu će određeni aranžman biti prihvatljiv za sve čimbenika kriznog procesa, pitanje je na koje je potrebno pronaći odgovor. U tom procesu kriznog odlučivanja potrebno je uvijek imati usmjerenje na izreku koju preporuča Chester I. Barnard – da se ne donose odluke kada nisu važne, da se ne odlučuje preuranjeno i da se ne donose odluke koje se ne mogu ostvariti i koje trebaju donijeti drugi. U svom djelu *Umjetnost ratovanja* Sun Tzu kaže: "Kvalitetno odlučivanje je poput dobro tempiranog strmoglavlivanja sokola koje mu omogućuje napasti i uništiti žrtvu." Kod prvog pristupa (pristupa subjektu iz perspektive donošenja odluka) donositelji odluka su svjesni da je donošenje odluka tijekom krize različito od normalnog procesa donošenja odluka i u samom procesu, a i u pristupu krizi polaze od spoznaje visokog rizika donošenja odluka u uvjetima krize. Samim time dolazi do prepoznavanja toga procesa kao visokonapornog za same donositelje odluka, što može producirati iscrpljenost, emocije i slabu izvodljivost, a samim time i dovesti do degeneracije u izvedbi.

Donositelji odluka mogli bi osjetiti pritisak da djeluju brzo, jer pojedinac koji donosi odluku mora obraditi veliku količinu informacija u veoma kratkom vremenu. U takvim vremenskim uvjetima mogli bi osjetiti da je njihova potraga za alternativom ograničena i samim time javlja se psihološki stres u kojem se pokušava smanjiti složenost zadaće, a pri tome se kao rezultat javljaju neočekivani i nenamjerni negativni učinci. U tim slučajevima postoji opasnost da važni podaci ne budu obrađeni i da informacije koje su suprostavljene postojećim uvjerenjima ne budu uračunate, odnosno da budu potpuno ignorirane, a to znači da se raspon mogućih rješenja sužava i da najbolje rješenje vjerojatno ne bude uključeno.

U kriznim odlučivanjima obično se dugoročna razmatranja stavljaju u stranu kako bi se otvorio prostor za razmatranje problema koji u danom trenutku izgledaju najvažniji, te u sustavu odlučivanja postoji opasnost da se donositelji odluka ne bave razvojnim planiranjem i odlučivanjem, već samo kriznim, što neminovno dovodi do entropije sustava. Dobri upravljači krizama uvijek će imati pripremljena određena rješenja na polici. Nedostatak vremena može izazvati i nepostojanje nadzora, a samim time neće postojati ni povratne veze (feedback) i povratne informacije koje su toliko bitne za donošenje odluka. U kriznim situacijama često se donose loše ili potpuno pogrešne odluke, što je uvjetovano značajkama krize, a to su iznenađenje, nepredvidljivo ponašanje suparnika, kratko vrijeme odlučivanja i golem rizik koji se javlja, a sve to vodi stresu donositelja odluka.

U takvim uvjetima često se javljaju pogrešne analogije i izobličena zapazanja, pri čemu se donositeljima odluka čini da je njihov raspon prilagodljivih opcija odgovora ograničen i stvara se iluzija da protivnik ima neograničene opcije na raspolaganju. Samim time što osjeća da je žrtva, stvara mu se iluzija da protivnik može spriječiti katastrofu, ali da vjerojatno nema želje da to učini i pod tim pritiskom svaki se vlastiti nedostatak automatski tretira kao protivnikova prednost. S obzirom na to da u modernim demokracijama administracija ima presudnu ulogu u donošenju odluka zbog posjedovanja informacija, u kriznom odlučivanju ta se pojava potencira i donositelji odluka imaju i posla sa složenim političkim i vojnim administracijama koje su nastale kao odgovor na rastuću složenost međudržavnih odnosa i sigurnosnih politika. Ta značajka može imati i negativne posljedice u kriznim vremenima s obzirom na to da suvremeni organizacijski procesi naglašavaju rutinu i ostavljaju vrlo malo prostora za precizno izbalansirane i nekonvencionalne odgovore.

Tijekom krizne situacije zbog rivaliteta unutar administracije često se javlja kao pojava to da se odluke donose kompromisom, a ne da se donose optimalne i lucidne odluke koje bi bile pravi odgovor na vanjske izvore ugroze. Potrebno je uvijek voditi računa o kakvoći odluke i pritom težiti da veličina grupe donositelja odluka uvijek bude manja, a solidarnost grupe i povezanost može pridonijeti kvalitetnijoj izvedbi i može dovesti do grupnog razmišljanja. Hermann (1969), koji je najvjerojatnije najviše pridonio

pristupima krizi putem donošenja odluka, ukazuje na tri određujuće značajke. Prvo, krizno stanje prijete osnovnim vrijednostima u sustavu odluka. Drugo, stanje odluka je krajnje ovisno o vremenu. Treće, pojava krize dolazi kao iznenađenje za sustav odluka.¹⁶

Za razliku od pristupa donošenjem odluka, situacijsko-strukturni model temelji svoju analizu na primarnoj pretpostavci kako je sukob sustavan proces i kako će se kao rezultat toga procesa sasvim prirodno pojaviti kriza. Waltz naglašava da je kriza pokazatelj da sustav radi i da je sukob endemičan, pa se samim time kriza ne može izbjeći. Tom metodom zaključivanja, Waltz dolazi do spoznaje da je odsutnost krize više zabrinjavajuća nego sama njezina pojava. U međunarodnim odnosima posebno pitanje koje se postavlja jest treba li politika biti usmjerena na ohrabrivanje ili obeshrabrivanje kreacija novih nacija i slamanje starih. Trebaju li novi savezi, nove vojske, nove zapreke biti predviđene? U tom svijetu i u takvoj interakciji elemenata sustava treba dati odgovor kako upravljati krizama kada one ispoljavaju kritičnu samoorganizaciju. Kako da se ponaša nacionalna sigurnost u "kritično samoorganizirajućem svijetu"¹⁷, a posebno nacionalna sigurnost SAD-a, kao globalna svjetska sila. Povijest je pokazala da kritične samoorganizirajuće mogućnosti moraju biti predviđene od stabilnih elemenata međunarodnog sustava koji se sastoji od stabilnih nacija i saveza. Zato je u samoj literaturi često upitno je li u svijetu samoorganizirajućih kriza uopće moguće upravljati krizom.

U znanstvenoj literaturi koja se bavi upravljanjem krizama postavlja se i pitanje sadrži li termin upravljanje krizom u samome sebi svoju negaciju. Postoje teoretičari koji smatraju da upravljanje krizama proizlazi iz potrebe za nestabilnošću, jer smatraju da uspjeh nije posljedica stabilnosti, odnosno sklada i dosljednosti, već suprotnosti i nestabilnosti. Smatra se da uspijevaju samo one organizacije koje održavaju suprotnosti, da suprotnosti generiraju napetosti, napetosti kreiraju energiju, takvom se energijom organizacije inoviraju i transformiraju, odnosno održavaju izgled života u kontinuumu. Tvrde da neuspjeh proizlazi iz stabilnosti, a uspjeh iz nekog oblika nestabilnosti. U tom cilju potrebno je generirati kaos i nestabilnost kako bi se upravljačka energija u tom graničnom području usmjeravala, odnosno determinirala, čime se postiže determinirani kaos.

Teoretičari kaosa u upravljanju krizama u međunarodnim odnosima previdjeli su da nestabilnost može biti uzrok uspjeha u malim organizacijama, s niskim stupnjem složenosti i međuovisnosti i da obrazac kaosa posjeduje strukturu, ali da je to stanje u kojem sustav kombinira stabilnost i

16 Graham Evans and Jeffrey Newnham, *A dictionary of world politics: a reference guide to concepts, ideas and institutions*, University Press, Cambridge, 1990, str. 73.

17 Vidi šire Saperstein, Alvin M.: "Complexity, Chaos, and National Security Policy: Metaphors or Tools?" u: Alberts, D. S., Czerwinski, Th. J. ed: *Complexity, Global Politics, and National Security*, National Defense University, Washington, D.C. 1997, str. 103-108.

nestabilnost kako bi generirao obrazac koji je nepravilan i nepredvidiv i da dinamika kaosa pokazuje da nikada nećemo moći prognozirati stanje od nekoliko dana unaprijed. U složenim sustavima kao što je međunarodna zajednica smatrati da je potrebno i moguće generirati nestabilnost da bi se proizveo uspjeh spada u područje iluzija.

Međutim, samom krizom moguće je upravljati u smislu izgradnje stabilnosti i oblikovanja budućeg odvijanja krize, s ciljem da se kao rezultat javi zadovoljavajuće rješenje, pa zato Strategija nacionalne sigurnosti SAD-a polazi da temeljnih odredbi da je krizama ne samo moguće već i potrebno upravljati i da se u odgovorima na krizu koriste diplomatski, gospodarski ili vojni odgovori, pri čemu se prihvaćaju tri temeljna pravila: 1. krize su neizbježne; 2. kao i bilo koji drugi izazov upravljanja, i kriza bi trebala biti planirana (bar u smislu unaprijed usuglašene procedure upravljanja; 3. upravljanje krizom sastavni je dio odgovornosti svakog upravljača.

Sam proces donošenja odluka (decision making process) u upravljanju krizom u osnovi je proces rješavanja problema i nije iznenađujuće da su koraci u procesu upravljanja krizom slični većini procesa na donošenju odluka. Vodič za časnike u združenim stožerima OS-a SAD-a razlikuje promišljeno ili mirnodopsko planiranje i vremenski osjetljivo ili planiranje kriznih akcija.¹⁸ Sam proces planiranja združenih operacija odvija se u ovisnosti o vremenu koje je raspoloživo, a vrste planiranja prikazane su na slici broj 3.



Slika br. 3. Tipovi združenih operativnih planova

18 Vidi šire *The Joint Staff Officers Guide*, National Defense University, Armed Forces Staff College, Norfolk, Virginia, chp. 6., str. 8.

Vremenski osjetljivo ili planiranje kriznih akcija se izvodi kao odgovor na krizu u kojoj su ugroženi interesi SAD-a i treba uzeti u obzir vojni odgovor (Strategija nacionalne sigurnosti SAD-a točno precizira u kojim uvjetima se koristi vojni odgovor).

Sam proces donošenja odluka u planiranju kriznih akcija polazi od razvoja kriznog stanja kada se dobije ili steče određena informacija, zatim se vrši analiza situacije, odnosno prosudba krize pri čemu se određuje cilj djelovanja, treći korak je razvoj mogućnosti odgovora ili djelovanja, zatim slijedi četvrti korak u kojem se kroz usporedbu i potrebnu multivarijabilnu analizu vrši odabir inačice djelovanja, peti korak je planiranje provedbe u kojem se vrši i prosudba reakcije i šesti korak je sama provedba planiranih aktivnosti.¹⁹

U procesu donošenja odluka u kriznim situacijama mogu se javiti različite komplikacije, a treba istaknuti posebno tri vrste komplikacija: pogrešne prosudbe, nesporazumi i gubitak nadzora nad krizom. Tada eskalacija krize može dovesti do propasti i kaosa. Tipična pogrešna prosudba može biti vezana za snage protivnika i utjecaj te pogreške se multiplicira u svakom koraku odlučivanja. Taj sustav se ponaša kao elektronski sustav pojačivača pri čemu se vlastiti šum prvog pojačivača pojačava onoliko puta koliko ima pojačivača u serijskoj vezi. U onom trenutku kad je ta pogreška toliko velika da šum u komunikacijskom kanalu odlučivanja onemogućuje kvalitetnu odluku, tj. kad se podcijeni snaga i odlučnost protivnika, može doći do pogrešnog ofenzivnog djelovanja, ili obrnuto, kad se precijeni snaga i odlučnost protivnika, može doći do povlačenja snaga, a s navedenim snagama se mogao realizirati cilj. Izuzetno težak slučaj nesporazuma u krizi javlja se pri pogrešnoj percepciji signala upozorenja koji proizlaze iz dileme moći i sigurnosti.

Kada protivnik poduzima mjere za povećanje moći i sigurnosti vlastite države, ti signali mogu biti protumačeni kao znak da eskalacija predstoji ili je već u tijeku. To može dovesti do pokretanja vojnih snaga i do izbijanja sukoba ili proizvesti određene vrste odmazde. U tijeku same krize može doći do gubitka nadzora od strane onih koji su zaduženi za njezino rješavanje. Postoje najmanje tri vrste gubljenja nadzora nad krizom. Prvi razlog se može pojaviti zbog neprecizno određenih ovlasti i rivaliteta između različitih odjela ili uprava, pa sve do sabotaža određenih aktivnosti, čime se dovodi do razvodnjavanja ili izobličenja ciljeva politike ili načina djelovanja. Prenošenje odgovornosti za rezultat na druge donositelje odluka može imati kao ishod brzu promjenu načina djelovanja.

Na kraju, namjeran prijenos nadzora na organizacijske rutine učinit će načine djelovanja neosjetljivima na promjene ponašanja suparnika i time izazvati nedostatak potrebne mašte i fleksibilnosti. Izobličeni, razvodnjeni

19 Vidi šire *The Joint Staff Officers Guide*, National Defense University, Armed Forces Staff College, Norfolk, Virginia, chp. 6., str. 4-6.

ili izmijenjeni načini djelovanja u krizi mogu voditi do fatalnih nesporazuma. Isto tako, tu neosjetljivost mogu prouzročiti i organizacijske rutine.

2.2. Novi pristup upravljanju krizama

S nestankom bipolarnog svijeta i razvojem novog poretka euroazijsko-atlantske sigurnosne suradnje, glavno obilježje i temeljna značajka suvremenih međunarodnih odnosa postaje odrednica da više nema velikih vanjskih prijetnji sigurnosti SAD-a i zemalja članica NATO-a. Neki analitičari međunarodnih odnosa su, na pretpostavkama da savezi ne mogu preživjeti bez dovoljne razine prijetnje jer se kroz saveze upravo postiže ravnoteža prijetnje i samim tim otklanja ugroza po zemlje članice saveza, došli do zaključka da NATO savezu nisu odbrajani dani, ali godine sigurno jesu. Tome u prilog išla je i nespretno i brzopleto definirana sintagma o novom svjetskom poretku od strane administracije Georga Busha seniora. Teorija saveza govori da savezi mogu opstati samo ako imaju jasno definiranog protivnika i da povijesno gledano nijedan savez nije dugo nadživio svog protivnika. Odrednica da savezi slabe bez prijetnji kod NATO-a se pokazala pogrešnom, ali ne zbog pogrešno definiranih odredbi u teoriji o savezima, već zbog NATO-ove sposobnosti da se restrukturira i promijeni u ovisnosti o novostvorenim izazovima. Samim time NATO postaje iznimka od temeljnih pravila logike o teoriji saveza. Odgovor na pitanje kako NATO može izdržati u nedostatku ozbiljnog protivnika leži u njegovoj novoj usredotočenosti na upravljanje krizama, pri čemu primarna zadaća saveza prestaje biti obrana nacionalnog teritorija zemalja članica NATO-a. Svi oni koji u sustavu upravljanja krizama vide imperijalne i hegemonističke težnje brane svoje teorije da su krize na periferiji Europe namjerno proizvedene da bi se dokazalo Europi da nije u stanju rješavati krizne situacije i da je izgradnja europskih obrambenih snaga izvan NATO sustava velika pogreška jer je samo jedinstveni i moćni NATO u stanju rješavati krizne situacije.

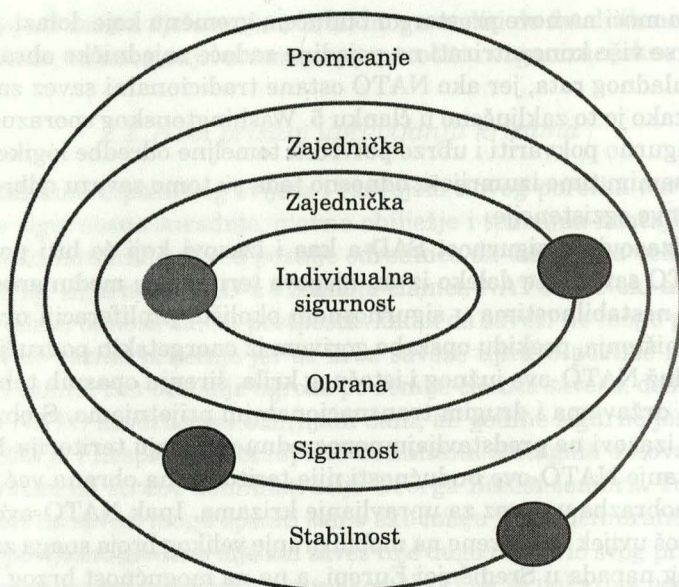
U uvjetima kada nema novog svjetskog poretka²⁰ i kada se u analizama međunarodnih odnosa postavlja pitanje kreće li se svijet prema unipolarnosti ili prema novoj multipolarnosti, sigurnosna se suradnja temelji na modelu četiri prstena, a samim time upravljanje krizom dobiva nove temeljne značajke. Novi NATO pod dominantnim vodstvom SAD-a djeluje značajno drugačije nego stari NATO, uz istodobni gubitak značaja definicije NATO-ova teritorija, pri čemu je primjer toga operacija Saveznička snaga za koju se kaže i da je to prva operacija *out of area*. SAD i NATO bit će usredotočeni na nova područja i cilju toga potrebno je razvijati različite potencijale za

20 O kraju bipolarizma i novom svjetskom poretku, o najavi stvaranja novog svjetskog poretka, različitim pristupima o ostvarivanju novog svjetskog poretka vidi šire u knjizi Radovana Vukadinovića *Međunarodni odnosi od hladnog rata do globalnog poretka*, AKD, Zagreb, 2001, str. 283-306.

projekciju moći na nove prostore u budućem vremenu koje dolazi. Ne može se i neće se više koncentrirati na pojedine zadaće zajedničke obrane kao u vrijeme hladnog rata, jer ako NATO ostane tradicionalni savez zajedničke obrane, kako je to zaključeno u članku 5. Washingtonskog sporazuma, tada će se zasigurno pokvariti i ubrzo potvrditi temeljne odredbe logike i teorije saveza i samim time izumrijeti, odnosno tada su tome savezu odbrojane godine njegove egzistencije.

Novi izazovi po sigurnost SAD-a kao i izazovi koji će biti postavljeni pred NATO savez leže daleko izvan njegova teritorija u međunarodnom terorizmu, nestabilnostima u sigurnosnom okolišu, proliferaciji oružja masovnog uništenja, prekidu opskrbe gorivom iz energetskih područja, nestabilnosti duž NATO-ova južnog i istočnog krila, širenju opasnih tehnologija, propalim državama i drugim transnacionalnim prijetnjama. S obzirom na to da ovi izazovi ne predstavljaju neposrednu prijetnju teritoriju NATO-a, pravo pitanje NATO-ove budućnosti nije teritorijalna obrana već strukturalna preobrazba u savez za upravljanje krizama. Ipak NATO-ove mogućnosti su još uvijek usmjerene na mobiliziranje velikog broja snaga za obranu od velikog napada u Središnjoj Europi, a ne na mogućnost brzog kretanja ili podržavanja ograničenih snaga obučanih i opremljenih za izvršenje potrebnih mirotvornih operacija ili operacija upravljanja krizama. Jedino SAD ima većinu takvih snaga koje su sposobne projicirati moć na prostor buduće krize i samim time eliminirati krizu. Operacije Pustinjska oluja i Saveznička snaga pokazale su veliku nejednakost između američkih i europskih snaga koje se mogu uporabiti na prostoru krize u kojoj je potreban brz odgovor. Prema Brookings zavodu, NATO zemlje troše otprilike 60% od onoga što troši SAD, a dobivaju otprilike 10% snaga. Bez promjena, europski NATO saveznici neće biti sposobni djelotvorno pridonijeti razvoju sigurnosnog sustava unutar NATO saveza i samim time razvijati sustav upravljanja krizama, jer sposobnost za djelovanje ne uključuje samo snage za ratovanje već i političku sposobnost u smislu predviđanja obavještajnih poslova, planiranja, kreativnosti, vizije i sprječavanja sukoba.

Novi pristup upravljanja krizama zasniva se na sigurnosnoj suradnji, kako je prikazano na slici br. 4. Može se vidjeti da se u upravljanju krizama djeluje na najširoj osnovi kroz promicanje opće stabilnosti, zatim zajedničke sigurnosti iz koje proizlazi i zajednička obrana, što je sve jamac individualne sigurnosti svakoga građanina, a omogućava razvoj, prosperitet i blagostanje budućih generacija.



Slika broj 4. Četiri prstena sigurnosne suradnje

U cilju realizacije sigurnosne suradnje i uspješnog upravljanja krizama program PFP- a već je bio dizajniran sukladno novim zahtjevima. Suradnja PFP partnera s NATO-om može biti organiziran na pojedinačnoj razini kroz vježbe mirotnih operacija, vojne kontakte i slične aktivnosti. IFOR i SFOR u Bosni su bile NATO-ove prve združene operacije s partnerima PFP-a. U lipnju 1997. u Madridu NATO je formalno započeo istaknut oblik PFP-a koji je proširio raspon sudjelovanja. Vojne vježbe sad mogu pokriti spektar mogućih intervencija u krizama. PFP partneri će biti uključeni u planiranje i pripremu mogućih operacija. PFP partneri će imati jaču nazočnost u NATO stožeru. Sve u svemu, PFP će poduprijeti NATO-ovu sposobnost integriranja partnerskih snaga u budućim operacijama. U veljači 1998. PFP partneri su po prvi put sudjelovali u vježbi upravljanja krizom. Scenarij je uglavnom bio usredotočen na postupke koje bi NATO mogao uporabiti da izvrši operaciju potpore miru dodijeljenu od strane UN-a.

U novom pristupu upravljanja krizama naglasak se stavlja na dijalog, suradnju i sposobnost kolektivne obrane, a u samom rješavanju kriza prvenstveno se koriste politička i diplomatska sredstva, a oružane snage moraju biti sposobne da se brzo formiraju u fleksibilnu organizaciju s visokim stupnjem pokretljivosti i posjeduju sposobnost da djeluju u složaju multinacionalnih snaga. Sve više na rješavanju bilo kojeg kriznog problema usklađeno djeluje čitav spektar međunarodnih organizacija, a potpora mirovnim operacijama UN-a postaje imperativ.

S obzirom na to da euroatlantski savez više nije zaokupljen prijetnjom velike agresije prema zemljama članicama NATO-a koja bi mogla izravno

ugroziti njihovu sigurnost, sada su to prvenstveno tenzije stvorene etničkim sukobima, teritorijalnim sporovima i razvojem ekstremnih nacionalizama i unutarnjih političkih sukoba u zemljama novih demokracija, zatim proliferacija oružja za masovno uništavanje, globalizacija terorizma, zločina i bolesti, masovna "trgovina" narkoticima, ljudima i oružjem, uništavanje okoliša i borba za gorivo, hranu i vodu, i te tenzije postavljaju nove izazove i zaokupljaju SAD i NATO saveznike.

U tom cilju u Strategiji nacionalne sigurnosti SAD-a navodi se sljedeće: „Budući da naponi za oblikovanje okruženja bez drugih mjera ne mogu jamčiti međunarodno okruženje kojemu težimo, SAD mora biti sposoban odgovoriti na pun spektar kriza koje mogu nastati. Međutim, naši su resursi ograničeni pa moramo biti selektivni u svojim odgovorima, usmjeravajući se na izazove koji najizravnije utječu na naše interese i djeluju tamo gdje možemo napraviti najveću razliku. Naš odgovor može biti diplomatski, gospodarski ili vojni – ili, najvjerojatnije, neka od kombinacija. Moramo rabiti najprikladnije sredstvo ili kombinaciju sredstava – djelujući u savezu s drugima kad su naši interesi zajednički, ali i samostalno kad nacionalni interesi to traže.”²¹

Strategija nacionalne sigurnosti SAD-a navodi da će SAD poduzeti mjere odvratanja u kriznim situacijama, pri čemu će slati znakove potpore određenoj zemlji ili određenim interesima, a u cilju realizacije navedene teze snažit će svoje borbene sposobnosti u kriznom području. SAD će u tom slučaju biti sposoban poduzimati i dodatne korake kako bi izazivaču krize ukazao na cijenu agresije ili nasilja. U odabiru rješenja neće biti dihotomske neodlučnosti, već će se odabrati rješenja (kakvo je raspoređivanje postrojbi) koja će pružiti potporu porukama koje upućuje SAD, u cilju daljnjeg odvratanja od kriznog avanturizma.

Sve dok te krizne tenzije ostaju zaustavljene u okviru svojih granica, one ne bi trebale izravno ugrožavati sigurnost i teritorijalnu cjelovitost članova euroatlantskog saveza, ali postoji opasnost da bi mogle dovesti do krize i sukoba koji bi se mogao "preliti" preko zemalja članica NATO-a i tako izravno utjecati na sigurnost euroatlantskog saveza. To znači da SAD i NATO danas zabrinjavaju mogućnosti i djelovanje i periferijskih kriza, a ne samo centralnih kriza. U odgovoru na nove izazove na euroazijsko-atlantsku sigurnosnu suradnju u uvjetima novog europskog sigurnosnog okoliša, SAD i NATO razvili su novi pristup upravljanju krizama. On obuhvaća mnogo širi pristup sigurnosti i stavlja naglasak na širok spektar djelovanja koji daje veće prilike da se postignu dugotrajniji ciljevi kroz politička sredstva. S obzirom na radikalnu promjenu rizika po sigurnost SAD-a i europskih saveznika, došlo je do promjene u žarištu strategije koja je prije imala za cilj obranu i odvratanje prije svega vojnim sposobnostima. Sad je težište u upravljanju krizama premješteno ka sinergijskom djelovanju dijaloga i koo-

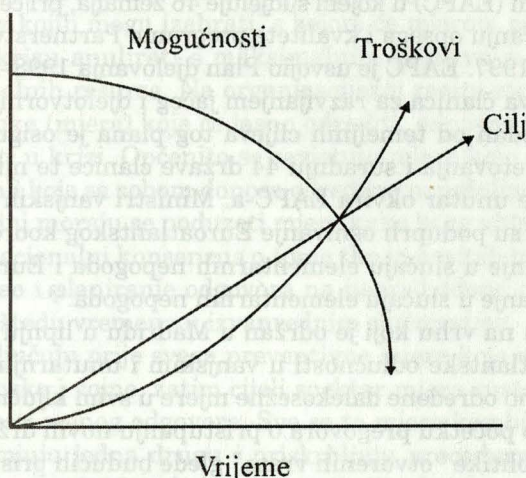
21 *A National Security Strategy for a New Century*, The White House, 1997, str. 13.

peracije s drugim državama i očuvanju kolektivne obrambene sposobnosti, a sve je to dizajnirano kako bi se spriječile ili riješile krize koje zahvaćaju sigurnost euroatlantskog saveza. Novi pristup upravljanju krizom zahtijeva svestraniju, djelotvorniju i intenzivniju uporabu političkih i diplomatskih sredstava u svrhu pojačanja stabilnosti, anuliranja uzroka krize i prevencije izbijanja sukoba. Konzultacije među državama članicama euroatlantskog saveza imaju u tim uvjetima bitnu ulogu i osobiti značaj, jer upravo u takvim uvjetima brzo donošenje odluka, temeljeno na konsenzusu o mjerama koje je potrebno poduzeti na političkom, civilnom i vojnom planu, ovisi izravno o trenutnim i stalnim konzultacijama među državama članicama. Sa završetkom hladnog rata, suradnja i savjetovanja, ne samo u okvirima saveza već i s partnerskim zemljama, postali su mogući, preporučljivi i izuzetno važni instrument u prevenciji krize. Međutim, stvaranje Europskih snaga sa zapovjednom strukturom i političkom upravom službeno neovisnom o NATO-u, kao dijelom i temeljnom karakteristikom Novog Europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta, vodilo je smanjenju operativne sposobnosti u sustavu upravljanja krizama, što je pokazano i operacijom na Kosovu, a najrazvidnije je pokazano u događajima koji su uslijedili nakon 11. rujna 2001. kada je Europa pokazala da ne posjeduje operativne sposobnosti i da nije sposobna uzeti veći kolač u antiterorističkoj koaliciji u borbi protiv Al-Qa'ide i traganju za Osamom bin Ladenom.

S prevencijom krize postiže se smanjenje troškova eliminiranja krize koji eksponencijalno rastu u ovisnosti o vremenu djelovanja i mjerama koje su poduzete u cilju sprječavanja razvoja krize. Na slici br. 5 vidimo uzajamnu ovisnost vremena, mogućnosti otklanjanja krize, troškova krize i cilja upravljanja krizama. Na slici je jasno uočljivo da se mogućnosti otklanjanja krize i troškovi nalaze u obrnuto proporcionalno eksponencijalnoj ovisnosti i kako je cilj upravljanja krizom ostvariv sve do točke međusobnog sjecišta dvaju eksponencijalnih krivulja. Baš u tom cilju oružane snage SAD-a je redefinirao svoju doktrinu i usmjerio je svoj razvoj prema uporabi modernih tehničkih sredstava za prikupljanje informacija, kao i priprema za sudjelovanje u operacijama različitim od ratnih ("operations other than war"), čime se željelo prilagoditi oružane snage da sudjeluju u upravljanju krizama u trenutku kada su troškovi sprječavanja eskalacije krize po horizontali i po vertikali najmanji.

U cilju toga pred SAD i NATO postavljeni su novi izazovi koji su se ogledali u potrebi razvijanja i proširenja efektivne mreže veza sa zemljama Srednje i Istočne Europe, kao i zemljama bivšeg SSSR-a, a novi pristup zahtijevao je i određene doktrinarnе promjene u uporabi vojnih potencijala. U tim novim zahtjevima upravljanja krizama naglašava se potreba za fleksibilnijim i pokretljivijim vojnim snagama uz jačanje potrebe povećane multinacionalnosti navedenih vojnih postrojbi. U budućnosti snage NATO-a ne trebaju biti pripremljene za jedan predvidljivi scenarij u hladnom ratu, već za niz mogućnosti koje se kreću u širokom rasponu od humanitarnih intervencija do

održavanja mira (peacekeeping), ili ako je potrebno nametanja mira (peace enforcement), do obrane teritorija zemalja članica NATO saveza.



Slika broj 5. Odnos troškova i vremena u upravljanju krizama²²

Sagledavajući tu novu ulogu NATO saveza, možemo uvidjeti da su se temelji sadašnjeg NATO-a počeli oblikovati 1991. u Rimu na sastanku čelnika država i vlada zemalja članica euroatlantskog saveza. Na tom sastanku usvojen je Novi strateški koncept i Deklaracija o miru i suradnji, a u navedenom konceptu se u grubim crtama opisuje pristup očuvanju sigurnosti temeljen na dijalogu, suradnji i održavanju zajedničke obrambene moći. Značajno je da je taj koncept spojio djelovanja političkih i vojnih čimbenika NATO-ove sigurnosne inicijative u jedinstvenu cjelinu, uključujući tu i suradnju s novim partnerima u Srednjoj i Istočnoj Europi kao sastavni dio savezničke strategije. U cilju uspješnog upravljanja krizama, usvajanju procedura, razvoju komunikacija, planiranju i izvršenju vježbi provjere uspostavljeno je Situacijsko središte koje neprestano radi 24 sata na dan.

Deklaracija o miru i suradnji odredila je buduće zadaće i inicijative euroatlantskog saveza s obzirom na cjelokupni institucijski okvir buduće europske sigurnosti (u cilju izgradnje novog europskog sigurnosnog identiteta) i u cilju šire suradnje u obliku partnerstva sa zemljama Srednje i Istočne Europe. U ovoj Deklaraciji naglasak je stavljen na potporu koju euroatlantski savez pruža zemljama Srednje i Istočne Europe na njihovu reformskom putu u obliku ponuđene stručne pomoći u poteškoćama tranzicijskog razdoblja, poziva na sudjelovanje u odgovarajućim NATO-ovim forumima te uključivanje NATO-ove stručnosti i iskustva u političko, vojno, ekonomsko

²² Novak, B., *Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima*, Binoza Press, Zagreb, 2001, str. 126.

i znanstveno savjetovanje i suradnju. S tim ciljem osnovano je i Sjevernoatlantsko vijeće za suradnju (NACC) kako bi nadziralo razvoj tog partnerstva, a 30. svibnja 1997. u Sintri NACC je zamijenjen Euroatlantskim partnerskim vijećem (EAPC) u kojem sudjeluje 46 zemalja, pri čemu je postignut dogovor o povećanju opsega i kvalitete programa Partnerstva za mir.²³

U prosincu 1997. EAPC je usvojio Plan djelovanja 1998–2000, koji odražava želju država članica za razvijanjem jačeg i djelotvornijeg partnerstva među njima. Jedan od temeljnih ciljeva tog plana je osigurati politička i sigurnosna savjetovanja i suradnju 44 države članice te njihovo međusobno približavanje unutar okvira EAPC-a. Ministri vanjskih poslova država članica također su poduprli osnivanje Euroatlantskog koordinacijskog središta za djelovanje u slučaju elementarnih nepogoda i Euroatlantske postrojbe za djelovanje u slučaju elementarnih nepogoda.²⁴

Na sastanku na vrhu koji je održan u Madridu u lipnju 1997. pokazala se jačina euroatlantske odlučnosti u vanjskim i unutarnjim promjenama, pri čemu su jasno određene dalekosežne mjere u svim ključnim područjima, a prvenstveno o početku pregovora o pristupanju novih država članica kao i prihvaćanju politike "otvorenih vrata" glede budućih pristupanja euroatlantskom savezu što je omogućilo prijem Poljske, Češke i Mađarske u NATO. Dân je naglasak na proširivanje Partnerstva za mir i uspostavu novog foruma za poboljšanje suradnje u EAPC-u, te je razvijen novi pristup u odnosima s Rusijom, jačanje i širenje partnerstva s Ukrajinom, a u odnosima s mediteranskim zemljama donesena je odluka da je potrebno pristupiti jačanju dijaloga.

Iskazana je želja za napretkom europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta unutar euroatlantskog saveza te je odlučeno da se izvrše radikalne promjene u zapovjednoj strukturi NATO-a. Cijeli taj plan dokazuje kako SAD i današnji NATO teže novom pristupu u upravljanju krizama te da su SAD i NATO izgrađivati sposobnosti da prihvate nove izazove bez predrasuda i privrženosti starim zadaćama, a svoju buduću ulogu temelje na svojoj već dokazanoj sposobnosti da se prilagode razvoju događaja te da u bliskoj suradnji s drugim međunarodnim institucijama (OSCE, EU, WEU i Council of Europe) u usklađenim djelovanjima upotpunjuju jedni druge u simfoniji mira, a na dobrobit i blagostanje svih naroda svijeta.

23 Program partnerstvo za mir (PfP) je velika inicijativa koju je uveo NATO na sastanku na vrhu Sjevernoatlantskog vijeća u Bruxellesu u siječnju 1994, a razvoj pojačanog programa PfP započeo je u proljeće 1997, od kada ima više operativnu ulogu i ostvaruje poboljšane političke konzultacije kao i veće prilike za partnere u procesu donošenja odluka i planiranju vezanom za PfP aktivnosti.

24 The NATO Handbook, Office of Information and Press, NATO, Bruxelles 1999. str. 17. (Prijemom Republike Hrvatske i Republike Irske u PfP 2000. broj država članica EAPC-a je povećan s 44 na 46.)

2.3. Mjere za upravljanje krizama

U cilju uspješnog upravljanja krizama kao i u odlučivanju što napraviti oko razvoja krize, donositelji odluka u SAD imaju na raspolaganju širok spektar mjera iz kojih mogu izabrati, s kojom će mjerom postići optimum, odnosno kako krizu anulirati s maksimalnim pozitivnim rezultatom uz uporabu minimalnih resursa. Na organizacijskoj razini moraju se unaprijed donijeti odluke (mjere) koje će jasno odrediti, odnosno definirati odgovornosti i ovlasti u krizi. Općenito se savjetuju mjere koje će spriječiti gubitak nadzora, ali koje sa sobom donose određene nepoželjne nuspojave. Na nacionalnoj razini moraju se poduzeti mjere kako bi se ublažile javne emocije i osigurao nacionalni konsenzus o tome tko je nositelj upravljanja i rješavanja krize kao i planiranje odgovora na nepredviđene okolnosti, što je neophodno za uštedu vremena u izvanrednim slučajevima.

Te mjere uključuju prije svega preventivne mjere koje mogu biti diplomatske, ekonomske i vojne, zatim cijeli spektar mjera sustava predostrožnosti i mogućnosti vojnog odgovora. Sve se te mjere kombiniraju i djeluju tako da upotpunjuju jedna drugu i priskrbuju proceduralno vodstvo za odabir odgovora na pripremu krizne situacije ili odgovora na samu kriznu situaciju. Sve te mjere za upravljanje krizom su pod političkim nadzorom i služe za ostvarenje političkih ciljeva. Te su mjere samo alatka i one osiguravaju standardan pristup u procesu u odlučivanja, pripremanju i poduzimanju radnji kada se odgovara na krizu, s tim da u njihovoj primjeni treba voditi računa o potrebnom stupnju elastičnosti.

Cijeli spisak preventivnih mjera poduzima se prema uzrocima i uzročnicima krize za vrijeme dok je intenzitet krize nizak, a rizik na potrebnoj razini zanemarivosti, tako da se bavi rizikom prije nego što on postane prijetnja i preraste u ratno stanje. Popis preventivnih mjera navodi čitav niz diplomatskih, ekonomskih i vojnih mjera koje se mogu primijeniti kao preventivne, ali se one mogu primijeniti i na višem stupnju razvoja krize.

a) *Diplomatske preventivne mjere*

U razmatranju diplomatskih preventivnih mjera trebamo razlikovati mjere koje se poduzimaju prema uzročniku krize i prema ugroženoj strani (državi) u krizi, jer navedene mjere po svom karakteru moraju imati dijametralno suprotni karakter. U ovom drugom slučaju potrebno je iskazati solidarnost i pomoći stabilizaciji stanja, a kao neke od značajnijih mjera mogu se istaći sljedeće: izjave potpore ugroženoj državi, posjete visokih dužnosnika ugroženoj državi, spremnost za razmatranje zahtjeva za vojnom opremom i sredstvima, iskazi potpore ugroženoj državi za poduzimanje akcija kojima se ublažava nastala kriza, a u odnosu prema uzročniku krize potrebne su mjere koje će uzročnika krize odvrćati od njegovih nakana.

Kao primjere diplomatskih preventivnih mjera kao prilagodljivih opcija odvrćanja Vodič za časnike u združenim stožerima OS SAD-a navodi

sljedeće: smanjiti međunarodne diplomatske veze; povećati pritisak kulturnih grupa; početi proceduru evakuacije civila; promicati demokratske izbore; identificirati jasno korake do mirnog rješenja; ograničiti aktivnosti diplomata; prilagoditi postojeće sastanke ili programe; pojačati napore informiranja usmjerene na međunarodnu zajednicu: ljude unutar nacije, saveznike protivnika, kao i na koaliciju formiranu za prevladavanje krize; pripremiti povlačenje osoblja ambasade SAD-a; smanjiti osoblje nacionalne ambasade; poduzeti akcije za dobivanje potpore od saveznika i prijatelja; nastaviti s mjerama za povećanje regionalne potpore; identificirati nacionalnog vođu koji može biti sposoban riješiti problem; uskladiti napore za ojačanje međunarodne potpore; koristiti UN ili druge međunarodne institucije; izbjegavati jednostrane akcije kad je to moguće; pokazati međunarodno rješenje.

b) Ekonomske preventivne mjere

Kada se rabe ekonomske preventivne mjere potrebno je uvažiti sljedeće spoznaje i to da su one najdjelotvornije kad se primjenjuju zajednički i kad su usvojene od svih relevantnih multilateralnih foruma. Kao i kod diplomatskih preventivnih mjera, i te mjere moraju imati dijametralno suprotan karakter prema uzročniku krize i prema onome koji je pogođen krizom. Potrebno je naglasiti i razliku između mjera koje služe kao upozorenje u odnosu na one koje izravno utječu na robne tokove i na razliku mjera koje imaju trenutne u odnosu na dugoročne učinke. Sve ekonomske mjere imaju negativne posljedice i po onoga koji ih poduzima, a ne samo po onoga prema kome su poduzete. Zato je potrebno razmotriti i utjecaj ekonomskih mjera na prijateljske države, kao i na obveze koje proistječu iz postojećih međunarodnih sporazuma.

Ekonomske preventivne mjere mogu biti upozoravajuće i mjere koje idu dalje od upozorenja. Kao upozoravajuće mogu se navesti sljedeće mjere: isticanje zabrinutosti zbog mogućnosti neprimjerenih djelovanja na ekonomske odnose, usporavanje odobrenja kreditnih zahtjeva i licenci, odlaganje ili ukidanje trgovinskih posjeta, suspenzija raznih sudjelovanja na konferencijama, seminarima, sajmovima... Ekonomske preventivne mjere koje idu dalje od upozorenja u stvarnosti rezultiraju određenim stupnjem ekonomske blokade i neke od njih mogu biti sljedeće: glasovanje u međunarodnim forumima protiv kredita ili subvencija, odgovaranje turista od puta u državu koja je generator krize, ograničenje poslova koje država generator krize ima u drugim državama, mjere embarga koje mogu biti različitog stupnja – od najblažih oblika do potpune ekonomske blokade.

Kao primjere zahtijevanih ekonomskih opcija odvratanja kao prilagodljivih opcija odvratanja Vodič za časnike u združenim stožerima OS SAD-a navodi sljedeće: zamrznuti monetarna sredstva u SAD-u; zaplijeniti stvarno vlasništvo u SAD-a; zamrznuti međunarodna sredstva gdje je god to moguće; staviti embargo na dobra i službe; ozakoniti trgovinske sankcije; poništiti od strane SAD-a financirane programe; smanjiti programe sigurnosne po-

moći; pojačati informacijske napore usmjerene na financijske institucije; smanjivati ili poništiti gospodarske transakcije i ohrabriti korporacije da ograniče transakcije.

c) Vojne preventivne mjere

U cilju upravljanja krizom, vojna protureakcija je još jedan oblik uz već navedene diplomatske i ekonomske postupke koje može poduzeti jedna zemlja ili više zemalja na koordiniran i pravodoban način kako bi se kriza stavila pod nadzor i stanje krize pretvorilo u stanje stabilnosti. Najznačajnije vojne preventivne mjere su sljedeće: vojne razmjene posjeta, odnosno vojne konzultacije s državom ili više država koje su ugrožene u krizi; prilagodba svrhe i vremena već raspoređenih i najavljenih vojnih vježbi; provedba raznih inspekcija u okviru Bečkog dokumenta 99 ili po Rezoluciji Vijeća sigurnosti UN tako da se aktivnosti fokusiraju na postupke ili procese zemlje koja izaziva krizu ili koja je potencijalni generator krize; traženje vojnih objašnjenja za neuobičajene i nenajavljene vojne aktivnosti.

2.4. Sustav mjera predostrožnosti

Na temelju Strateškog koncepta euroatlantskog saveza, pored Popisa preventivnih mjera (IPM), kataloga Mogućnosti vojnog odgovora (MRO) i različitih Planova operacija (OPLAN), 1992. oformljen je Sustav predostrožnosti koji predstavlja proces kojim se osigurava spremnost i pravodobni odgovor na krizu, a cilj mu je omogućiti mehanizme i instrumente za uporabu u vrijeme krize. On teži poticanju saveza na provođenje preventivnih mjera (diplomatskih, ekonomskih i vojnih) i na pružanje potpore vojnim protudjelovanjima.

Sustav mjera predostrožnosti pokriva široki spektar kriza, a prilagođen je i Operacijama potpore mira. Kako bi se postigao opći cilj, sustav predostrožnosti mora: osigurati budnost, pripremu i pripravnost u vrijeme rastućih napetosti, pridonijeti odvratanju, omogućiti fleksibilan sustav odgovora na cijeli niz kriza uključujući i veća suprotstavljanja koja vode neprijateljstvima, kao i operacijama izvan teritorija NATO-a, a i operacijama u cilju potpore UN-ovim i OSCE-ovim operacijama, zatim održati sljedeće: redovit prijelaz iz stanja mira preko krize do neprijateljstava, kao i održati redovit povratak na nižu razinu pripravnosti ili na mirnodopske uvjete, te osigurati preživljavanje snaga u slučaju iznenadnog napada.

U uporabi sustava predostrožnosti uvijek se rukovodi načelom jamčenja nacionalnih sigurnosnih interesa i osiguravanja političkog nadzora nad vojskom i zato je i u ovom sustavu, iako on traži spremnost i pravodobnost, a to znači brzu reakciju donošenja odluka konsenzusom, u potpunosti ostvaren imperativ da svaka mjera mora biti podvrgnuta potpunoj metodi donošenja odluka. Cijeli taj sustav na prvi pogled djeluje inertno i tromo i zato su razvijena ubrzanja procesa i reakcija donositelja odluka, a sve u cilju

postizanja protuiznenađenja. Cijeli sustav predostrožnosti sadržava tri komplementarne komponente i to su mjere predostrožnosti, mjere za sprječavanje iznenađenja (protuiznenađenje) i mjere za sprječavanje agresije (protuagresija) na teritorij zemalja članica saveza.²⁵ U samom planiranju operacija kao odgovora na krizu želi se istaknuti kako to planiranje mora biti prilagodljivo i efikasno i kako ne treba robovati nikakvim strogim shemama, već mora biti strogo selektivno pri čemu će se s najmanjim potencijalima postići najveći rezultat, a to je posebno značajno s obzirom na cijenu rješavanja krize koja s vremenom eksponencijalno raste. Taj sustav planiranja ističe kako je veoma teško planirati operacije bez dobro prepoznatljivog temeljnog neprijatelja i kako se poslije raspada SSSR-a kao globalnog neprijatelja proces promišljenog planiranja značajno usložava, a njegova preciznost postaje sve manja.

U takvom svijetu, koji je postao globalan i multipolaran, svijet je postao teško predvidljivo mjesto i upravo je stoga potrebno razviti sustav planiranja koji će moći odgovoriti izazovima uz uvažavanje svih standarda međunarodnog prava. U tom sustavu planiranja regionalni zapovjednici imaju izuzetan značaj i odgovornost da razviju sve moguće opcije odgovora na krizu, a koje se kreću od spektra "sve" pa do "ništa". S obzirom na to da je u Strategiji nacionalne sigurnosti SAD-a predviđeno da SAD mora biti spreman istodobno voditi dva lokalna rata i u njima pobijediti, to znači da se u planiranju snaga mora voditi računa o tim zahtjevima, a dodatno situaciju usložnjava i mogućnost prelijevanja kriza i pojava višestrukih kriznih žarišta.

Navedena pojava zahtijeva da se ograničeni vojni potencijali planiraju istodobno na više mogućih kriznih žarišta i ta se politika često naziva višestruka raspodjela. Temeljem tih zahtjeva izrađuje se plan združenih strateških sposobnosti u kojem se razrađuju načela višestruke raspodjele i daje se odgovor na višestruka krizna, odnosno uzastopna regionalna krizna žarišta. Kroz navedeni se plan osiguravaju smjernice planiranja koje daju prioritete i rješavaju sukobe planiranog angažiranja snaga koje su raspoređene na više od jednog regionalnog zapovjednika. Kako bi se to postiglo, koristi se prilagodljivo planiranje, koje je glavna osobina sustava planiranja u poslijehladnoratovskom svijetu. Ono posjeduje razne prilagodljive opcije odgovora koje se kreću od opcija odvratanja pa sve do napada bez upozorenja, a odvijaju se prema shemi na slici broj 6.²⁶

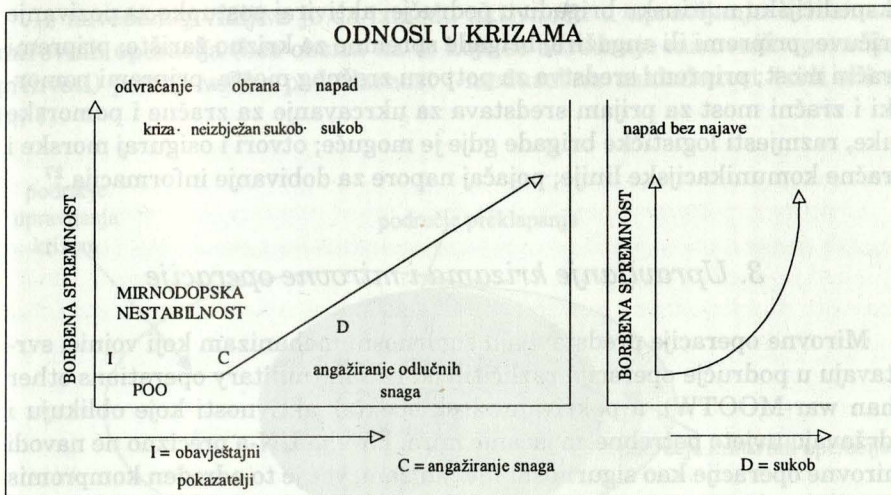
Sa sheme je vidljivo da prilagodljivo planiranje teži optimumu uporabe vojnih potencijala, čime se želi istaknuti značaj vojnog faktora u rješavanju kriza, ali i osjetljivost uporabe navedenih potencijala. Zato se želi istaknuti

25 Vidi šire *Generic crisis management handbook*, North Atlantic Council, 2nd August 1999, str. VIII-1 do VIII-7.

26 Vidi šire *The Joint Staff Officers Guide*, National University, Armed Forces Staff College, Norfolk, Virginia chp. 6., str. 16.

i mogućnost da se vojska SAD-a uporabi bez prethodne najave u svim uvjetima kad je sukob neizbježan i kad je to jedino rješenje da se kriza spriječi na očekivanoj razini cijene.

prilagodljivo planiranje
opcije odgovora



Slika br. 6. Prilagodljivo planiranje, opcije odgovora

Mogućnosti vojnog odgovora (GMRO) treba promatrati kao dio preventivnih mjera koje su razrađene u miru i koje se ne mogu gledati kao popis mogućih protudjelovanja koje se automatski primjenjuju, već kao moguća rješenja odakle treba izabrati i prilagoditi opciju prikladnog djelovanja na temelju načela korak po korak, pri čemu je izuzetno važno cijeniti najbitnije okolnosti u danom trenutku. Mogućnosti vojnog odgovora su dovoljno široke da pokriju sve predvidljive situacije, tako da obuhvaćaju preventivne mjere s političkim učinkom kao što su npr. ograničenja vojnih kontakata, razmjena obavještajnih podataka i prosudbi, potrebna spremnost vojnih potencijala, odvrćanje demonstriranjem odlučnosti, sprječavanje širenja krize bez primjene sile (nametanje ekonomskih sankcija), uporaba oružanih snaga u punom sastavu.

Kao moguće prilagodljive opcije vojnog odgovora Vodič za časnike u združenim stožerima OS SAD-a navodi sljedeće: angažiraj spremne snage u području; povisi stupanj uzbuđivanja; pojačaj strateško izviđanje; pojačaj napore prikupljanja; počni ili pojačaj prikaz djelovanja snaga; angažiraj elektronske mjere; provodi zračne prelete; pojačaj vježbovne aktivnosti; po rasporedu i opsegu pojačaj vojnu razmjenu i stožerne posjete području; pojačaj mornaričke pozive lukama ili posjete zračnih eskadrila području; pojačaj obuku mobilnih timova; nametni ograničenja prema vojnom osoblju

– umirovljenja. odvajanja i odlaske; uvedi redarstveni sat; pokreni nabavu postojećih dogovora zemlje domaćina; otvori skladišta prethodno razmještenih zaliha; koristi se mornaričkim ili zračnim kapacitetima za provođenje sankcija; angažiraj taktičke bojne timove; naredi spremnim snagama pripremu inicijativnih akcija; angažiraj AWACS za područje; započni pokretanje snaga ka zračnim lukama i za ukrcavanje u morskim lukama; pokreni ekspedicijsku mornarsku brigadu u područje; aktiviraj postupke za pozivanje pričuve; pripremi ili angažiraj brigade spremne za krizno žarište; pripremi zračni most; pripremi sredstva za potporu zračnog mosta, pripremi pomorski i zračni most za prijam sredstava za ukrcavanje za zračne i pomorske luke, razmjesti logističke brigade gdje je moguće; otvori i osiguraj morske i zračne komunikacijske linije; pojačaj napore za dobivanje informacija.²⁷

3. Upravljanje krizama i mirovne operacije

Mirovne operacije predstavljaju sigurnosni mehanizam koji vojnici svrstavaju u područje operacija različitih od ratnih (military operations other than war-MOOTW), a pokrivaju širok spektar aktivnosti koje oblikuju i održavaju uvjete potrebne za jačanje mira. Povelja UN-a precizno ne navodi mirovne operacije kao sigurnosni mehanizam, već je to određen kompromis između sredstava mirnog rješavanja sporova i elemenata vojnog posredovanja. To znači da bi normativni odgovor na pravnu dilemu određenosti mirovnih operacija mogli pronaći između VI. i VII. poglavlja Povelje UN-a.

Sve se više postavlja pitanje je li diferencija specifična mirovnih operacija neuporaba vojne sile bez pristanka sukobljenih snaga. Marrack Goulding navodi da se kroz dosadašnje mandate mirovnih operacija OUN-a može izdvojiti pet temeljnih načela djelovanja među kojima se ističe da mirovne snage nisu zamišljene kao instrument prinude i zato pripadnici tih snaga mogu primijeniti silu samo u slučaju samoobrane, a pojedine operacije već zbog njihova mandata provode samo nenaoružani promatrači.²⁸ U priručniku Mirovne operacije za kopnenu vojsku SAD-a prilazi se šire određenju mirovnih operacija pri čemu se navodi da one oblikuju i održavaju uvjete potrebne za jačanje mira. Obuhvaćaju tri vrste aktivnosti: potpora diplomaciji (support to diplomacy), održavanje mira (peacekeeping) i nametanje mira (peace enforcement).²⁹ Grizold Anton u knjizi *Međunarodna sigurnost* (Zagreb, 1998)

27 Vidi šire *The Joint Staff Officers Guide*, National Defense University, Armed Forces Staff College, Norfolk, Virginia chp. 6., str. 20-21.

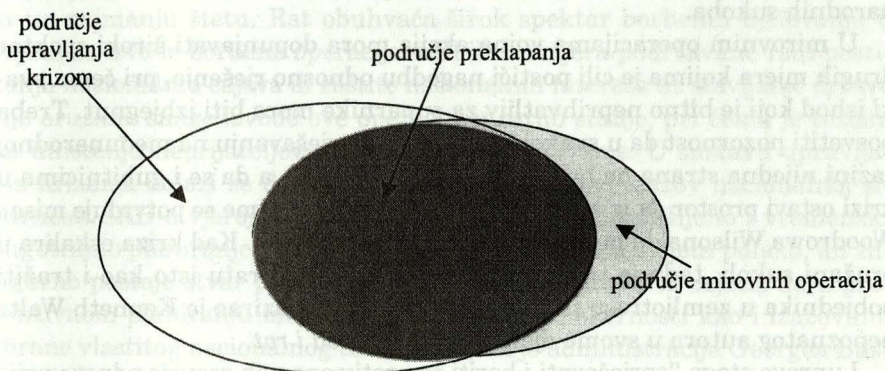
28 Vidi šire Goulding, "Marrack The evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, 1993, str. 3.

29 Field Manual (FM), 100-23 Peace Operations, Headquarters, Department of the Army, Washington, 1994, str. IV.

U navedenom priručniku se pod potporom diplomaciji podrazumijevaju sljedeće aktivnosti: uspostava mira (peacemaking), izgradnja mira (peace building) i preventivna dip-

podupire stajališta Gouldinga i pod mirovnim operacijama ne podrazumijeva nametanje mira, već navedene aktivnosti svrstava u drugu skupinu sigurnosnih mehanizama OUN-a koji predstavljaju prinudne mehanizme za posredovanje, a koji su obrađeni u člancima 39, 41 i 42. VII. poglavlja Povelje Ujedinjenih naroda koje regulira djelovanje u slučaju prijetnje miru, povrede mira i čina agresije.

Iz navedenog vidljivo je da između aktivnosti u upravljanju krizama i mirovnih operacija (bez obzira na to koje se određenje mirovnih operacija prihvati) postoji velika podudarnost i međusobna usklađenost (vidi sliku br. 7).



Slika broj 7. Odnos aktivnosti u upravljanju krizama i mirovnim operacijama

Kada promatramo životni ciklus krize, možemo uvidjeti da se mirovne operacije neće provoditi ako nije uočena opasnost eskaliranja krize. U najvećem broju slučajeva mirovne operacije su se provodile kada je kriza bila u fazi deeskaliranja. Ako se pod terminom mirovnih operacija podrazumijevaju i aktivnosti koje se poduzimaju u VII. poglavlju Povelje UN-a, tada mirovne operacije mogu početi i za vrijeme sukoba i nastaviti se provoditi

lomacija (preventive diplomacy). Aktivnosti održavanja mira uključuju motrenje i praćenje primirja i prekida vatre te nadzor primirja. Nametanje mira je primjena vojne sile ili prijetnja njezinom uporabom, obično na temelju međunarodnih ovlasti, kako bi se nekoga prisililo da udovolji općeprihvaćenim rezolucijama i sankcijama. Svrha nametanja mira je održavanje ili obnova mira i potpora diplomatskih napora u postizanju dugoročnog političkog rješenja. Nametanje mira uključuje borbene akcije. U takvim slučajevima zadaće moraju biti jasne, a krajnja stanja definirana. S prijelazom na borbenu akciju dolazi i zahtjev za uspješnom primjenom ratničkih vještina. Tako se u području operacija mogu istodobno događati i borbene i neborbene akcije. Snage za nametanje mira mogu, naprimjer, biti uključene u nasilno razdvajanje sukobljenih strana ili biti angažirane u borbi protiv jedne ili svih sukobljenih strana. Zadaće dane snagama za nametanje mira uključuju obnovu i održavanje reda i stabilnosti, zaštitu humanitarne pomoći, jamstvo i zabranu kretanja, nametanje sankcija, uspostavljanje i nadzor zaštićenih zona, nasilno razdvajanje sukobljenih strana i druge operacije koje je odredilo ovlašteno tijelo.

u fazi deeskalacije krize. Mirovne operacije se mogu početi provoditi i prije eskaliranja oružanog sukoba, tj. u vremenu povećanja konfrontacije i porasta razine nasilja kroz oblike potpore diplomaciji.

Klasičan primjer takvog djelovanja je operacija uspostavljanja zaštićenih zona i provedba preventivnog razvoja u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji (Former Yugoslav Republic of Macedonia). Provedba 6 odvojenih mirovnih operacija na prostoru bivše Jugoslavije pokazala je novost u brzini, opsegu i složenosti suvremenih mirovnih operacija, pri čemu su se uključivale sljedeće različite mjere: nametanje sankcija, zabrana letenja, zaštita humanitarne pomoći, uspostavljanje zaštićenih zona i provedba preventivnog razvoja, samim time otvorene su nove mogućnosti za rješavanje međunarodnih sukoba.

U mirovnim operacijama vojna akcija mora dopunjavati široki spektar drugih mjera kojima je cilj postići nagodbu odnosno rješenje, pri čemu svaki ishod koji je bitno neprihvatljiv za suparnike mora biti izbjegnuto. Treba posvetiti pozornost da u svakoj krizi i njenom rješavanju na međunarodnoj razini nijedna strana ne bude apsolutni pobjednik, a da se i gubitnicima u krizi ostavi prostor da iz krize izađu "čistog obraza" čime se potvrđuje misao Woodrowa Wilsona da mora postojati mir bez pobjede. Kad kriza eskalira u oružani sukob, tada je tražiti pobjednika u nekom ratu isto kao i tražiti pobjednika u zemljotresu u San Franciscu, parafrazirao je Kenneth Waltz nepoznatog autora u svome djelu *Čovjek, država i rat*.

I upravo stoga "sprječavati i boriti se protiv opasnih razvoja odnosa prije nego što dovedu do krize nije uvijek najjeftiniji, ali je najsigurniji način nošenja s problemima u međunarodnoj zajednici. Upravljanje krizom zadnji je izlaz, ali naglasak mora biti na sprječavanju krize"³⁰, i upravo su stoga važne sve mjere koje se poduzimaju u cilju sprječavanja krize u međunarodnim odnosima, a mirovne operacije i razne mjere međunarodnih financijskih organizacija mogu spriječiti međudržavne sukobe kao najsmrtonosnije političke katastrofe današnjice i postići negaciju odnosa da većina bogatijih naroda još ne osjeća udaljene sukobe i povremene kompleksne opasnosti humanitarnih kriza po vlastitu sigurnost. Upravo tako te pojave uzrokuju enormne ljudske patnje na lokalnoj razini, one generiraju i milijune izbjeglica i različitih ostalih socijalnih, ekonomskih i političkih razdora, čime se zadire u temelje međunarodne i globalne sigurnosti.³¹

30 Dieter Ruloff, *International Military and defense encyclopedia*, Brassey's 1993.

31 Vidi šire John Strmlau i Francisco R. Sagasti, *Preventing deadly conflict; Does the World Bank Have a Role*, Carnegie corporation, New York, 1998, str. 1-8.

Zaključak

Strategija nacionalne sigurnosti SAD-a sveobuhvatno razmatra kako adekvatno odgovoriti na puni spektar kriznih izazova po nacionalnu sigurnost SAD-a. Nakon 11. rujna 2001. borba protiv terorizma i izgradnja efikasnog sustava preventivnog djelovanja postaje imperativ bez premca, a vojne operacije različite od ratnih (MOOTW) se po količini borbe i po dužini trajanja približavaju ratnim operacijama, pa se teško uočava ona fina razlika gdje se operacije različite od ratnih fokusiraju na postizanje uvjeta za odvratanje od rata, promoviranje mira kao krajnjeg cilja i stvaranje povoljnog sigurnosnog okruženja sa sposobnošću da se krizne situacije savladaju uz najmanju štetu. Rat obuhvaća širok spektar borbenih djelovanja u kojem se izvode borbene operacije velikih razmjera podržavane radi postizanja nacionalnih ciljeva ili zaštite nacionalnih interesa uz stavljanje države čije oružane snage izvode ove operacije u ratno stanje, pri čemu je težište na uništenju neprijateljeve sposobnosti za ratovanje. U sustavu upravljanja krizama dolazi se do spoznaje da će svaki novi izazov nacionalnoj sigurnosti SAD-a vjerojatno biti krizni izazov i da promišljeno i vremenski dugotrajno planiranje vojnih operacija za vodeću silu svijeta polako, ali zasigurno postaje stvar prošlosti. Iako je Donald Rumsfeld osjetio da u preventivnom planiranju mora posvetiti dovoljno pozornosti kao i izazovima obrane vlastitog nacionalnog teritorija, ipak je administracija Georgea Busha mlađega krenula u pogrešnom smjeru izgradnje proturaketnog štita, a nažalost nije razumjela koliko je sveobuhvatan i svekolik spektar terorističkog djelovanja u borbi protiv demokracije i SAD-a. Pogrešnom detekcijom prijetnji nacionalnoj sigurnosti došlo se do spoznaje da će glavna prijetnja nacionalnoj obrani biti mogućnost proizvodnje antibalističkih raketa od strane zemalja u kojima su na vlasti nedemokratski i diktatorski režimi, a nije se spoznala Ahilova peta u vlastitom sigurnosno-obavještajnom aparatu koja se ogledala u njegovoj nedovoljnoj povezanosti i sposobnosti preventivnog djelovanja. Zaboravljeno je staro pravilo da se jaki i moćni nikada ne napadaju izvana nego samo iznutra gdje se pronalaze njihove slabe točke. Tako se u ovoj kriznoj situaciji cjelokupni NATO savez po prvi put u svojoj povijesti pozvao na članak 5. Ugovora i po prvi put proglasio da je napad na jednu zemlju članicu saveza napad na cjelokupni NATO.

Operacija koja je uslijedila pod vodstvom SAD-a pokazala je superiornost oružanih snaga SAD-a u izvođenju operacija u kriznom upravljanju, ali i nesposobnost Europskih snaga u djelotvornom sudjelovanju u kriznim situacijama daleko od europskog tla, a ne samo u krizama na periferiji Europe. Europske snage koje su samo sudjelovale u upravljanju krizama na Jugoistoku Europe, a nisu bile i glavni akter, za vrijeme operacije u Afganistanu došle su do spoznaje koliki je prag njihove nemoći, te se pokazalo kolika je pogreška što je naglasak u formiranju Europskih snaga bio na samostalnosti, prije nego na ojačavanju vojnih sposobnosti za aktivnim sud-

jelovanjem u NATO-ovom kooperativnom sustavu upravljanja krizama. Još jednom je istaknuta do krajnosti spoznaja o *velikom nesrazmjeru u vojnim sposobnostima između dvije strane Atlantika*.³² To znači da se oružane snage zemalja članica NATO-a i PFP-a procesima svoje transformacije trebaju težiti da se izgrade sa zahtjevima o izgledu budućeg NATO saveza koji će od svojih novih članica tražiti sposobnost i interoperabilnost u sudjelovanju u zadaćama koje nisu samo na tragu Clausewitzovih postavki o kanaliziranom i fokusiranom korištenju vojne osnove u ratu kao najkraćem putu za postizanje pobjede kroz maksimum koncentracije snaga u završnoj bitci, već će tražiti i maksimalnu sposobnost sudjelovanja u operacijama različitim od ratnih gdje se kao glavni problem javlja kako restrukturirati snage temeljem novog strateškog i operacijskog okruženja, a koje će biti sposobne dati puni doprinos u NATO sustavu upravljanja krizama. U borbi protiv terorizma jedino se efikasno može odgovoriti izgradnjom univerzalnog i globalnog sustava upravljanja krizama, gdje će se kriza otkriti u ranoj fazi i u vremenu kada je odnos rizika, odnosno troškova i mogućnosti rješavanja krize najmanji i za međunarodnu zajednicu relativno prihvatljiv. U ovakvom sustavu upravljanja krizama, uzrok krize potrebno je predvidjeti i preventivno djelovati, ali imati i na polici pripremljena rješenja za izvanredne situacije koje se kao moguće opcije odgovora zatraže u kriznim situacijama. SAD su predvođene administracijom Georgea Busha mlađeg u događajima nakon 11. rujna 2001. imale ta rješenja na polici i pokazale da najmoćnija sila na svijetu zna kako rješavati probleme i s dalekim i fanatičnim teroristima al-Qaide i pripadnicima talibanskog režima u Afganistanu. Zahvaljujući mudrosti američkog političkog i vojnog vodstva koje je učilo na pogreškama drugih, kroz operaciju u Afganistanu dokazana je sposobnost najveće i najmoćnije nacije na svijetu da se i u teškim i kriznim situacijama bori protiv pošasti zvane terorizam. SAD je pokazao da su pored početnog iznenađenja i prividne nespремnosti sposobne graditi novu strategiju u upravljanju krizama i opasnošću koja će zasigurno obilježiti prvu polovinu 21. stoljeća.

32 Vidi šire Henry Kissinger, *Does America need a foreign policy*, New York, 2001, str. 32-83.

Literatura

- A National Security Strategy for a New Century*, The White House, 1997.
- Field Manual (FM), 100-23 Peace Operations, Headquarters, Department of the Army, Washington, 1994.
- Generic crisis management handbook*, North Atlantic Council, 2nd August 1999.
- The Joint Staff Officers Guide*, National Defense University, Armed Forces Staff College, Norfolk, Virginia.
- The NATO Handbook*, Office of Information and Press, NATO, Bruxelles, 1999.
- Anić, Vladimir, *Rječnik hrvatskog jezika*, treće prošireno izdanje, Novi Liber, Zagreb, 1998.
- Brecher, Michael i Wilkenfeld, Jonathan, *Crisis, Conflict and Instability*, Pergamon Press, New York, 1989.
- Dieter, Ruloff, *International Military and defense encyclopedia*, Brassey's 1993.
- Snyder, Glenn H. i Diesing, Paul, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis*, Princeton University Press, 1977.
- Goulding, Marrack, "The evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, 1993.
- Evans, Graham and Newnham, Jeffrey, *A dictionary of world politics: a reference guide to concepts, ideas and institutions*, University Press, Cambridge, 1990.
- Kissinger, Henry, *Does America need a foreign policy?*, New York, 2001.
- Lebow, R. N., *Between Peace and War*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1981.
- Novak, Božidar, *Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima*, Binoza Press, Zagreb, 2001.
- Saperstein, Alvin M., "Complexity, Chaos, and National Security Policy: Metaphors or Tools?" u: Alberts, D. S., Czerwinski, Th. J. ed: *Complexity, Global Politics, and National Security*, National Defense University, Washington, D.C., 1997.
- Simon, A. Booth, *Crisis management strategy*, Routledge, London, 1993.
- Strmlau, John i Sagasti, Francisco R., *Preventing deadly conflict: Does the World Bank Have a Role*, Carnegie corporation, New York, 1998.
- Vukadinović, Radovan, *Međunarodni odnosi od hladnog rata do globalnog porotka*, AKD, Zagreb, 2001.

Summary

For the past decade the USA has been paying its full attention to building up of an efficient crisis management system. The USA National Security Strategy has been developed with a view to answering how to find in a cooperative model of crisis management an optimum solution for crisis issues in this unstable and globalized world, burdened in addition with gross injustices and differences that induce new unresolvable crises. The events of September 11 pointed at positive as well as at negative aspects of the NATO crisis management system and proved that the prompt warning system in crisis management lacked an envisaged reaction to a crisis challenge. They confirmed however that the USA alone disposes of a full range options suitable to meet the challenges ensuing from the unpredictable future as regards security and the nature of the world we live in. The USA is building the crisis management system, based on security cooperation, in terms of its own national security. The security cooperation implies a global crisis management whose wide range activities are oriented towards meeting the crisis challenges by promoting a general stability, common security and defence, as well as the individual security of every citizen. All this contribute to development, prosperity and welfare of all the people and the future generations in democratic societies all around the world.