
NATO i snage za upravljanje krizama

DRAGO LOVRIC*

Sažetak

NATO je postavio ambiciozni cilj da izgradi *NATO Response Force* koje će brojiti oko 21.000 vojnika u sve tri grane do kraja 2006. godine, s tim da bi do kraja 2004. bile izgrađene inicijalne snage koje bi imale zadaću testiranja procedura i modela izgradnje ovih snaga. Novi organizacijski model NATO snaga, izrađen po uzoru na *NATO Rapid Force*, trebao bi pomoći u nadvladavanju stagnacije sposobnosti NATO-a, te bi povećao efikasnost i umanjio tromost glomaznog NATO sustava. Ove snage trebaju posjedovati sposobnosti da u uvjetima krize budu prve snage unutra, ali da budu i prve snage koje će biti vani, odnosno koje će biti zamijenjene u kriznom području kada u krizi mogu biti uporabljene *peace-keeping* snage.

Ključne riječi: NATO, NATO Response Force, sigurnost, krize, EU

Uvod

Teroristički napad na SAD 11. rujna 2001. godine ukazao je na velike nedostatke u NATO sustavu upravljanja krizama, te imperativno postavio zahtjev za adekvatnim odgovorom pred budućim izazovima koje nosi nepredvidljiva budućnost s permanentno kompleksnim i kompliciranim ugrozama. Na konkretnom slučaju je pokazano da postoji konceptualno jedinstvo unutar saveza u odgovoru na krizne situacije, ali je iskazana nedovoljna razina jedinstva napora i potpuna neizgrađenost jedinstvenog sustava zapovijedanja, te samim time i jedinstva u zapovijedanju. Ova činjenica je bila poznata i prije 11. rujna, jer je zapovjedna struktura NATO bila na niskoj razini upotreblji-

*

General Drago Lovrić je magistar znanosti iz područja međunarodnih odnosa.

vosti za krizno upravljanje, ali su događaji oko napada na SAD do kraja ogolili i osvijetlili ovu činjenicu, te ubrzali iniciranje potrebitih odluka na strategijskoj razini o potrebi ubrzanja vojne transformacije kao akta kreiranja i stvaranja stvarne revolucije u domeni vojnih poslova NATO saveza.

Navedeni događaj je zahtijevao razvijanje novih tehnologija, operativnih koncepata, kao i organizacijskih struktura za provođenje novih oblika u rješavanju kriznih situacija vojnim sredstvima koji će ostaviti značajne utjecaje na prirodu svijeta u kojem živimo, kako u domeni društvenih kretanja, tako i u prirodi budućeg ratovanja. Definiranje protivnika nikada nije bilo nejasnije i maglovitije. Zbog toga svijest i razum protivnika (*mind of oponent*), kao centar gravitacije na koji je potrebno djelovati u korelaciji s vremenom i prostorom, postaje prikriiven gustom maglom neznanja, te ga je u kriznim situacijama, kada ne postoji fizička povezanost mjesta, vremena i načina iniciranja krize, nemoguće definirati i samim time na njega djelovati. Zbog toga što se krize tektonski prenose s jednog dijela globusa na drugi, uz privid nepostojanja međusobne povezanosti u uzrocima izazivanja kriza i njihovih stvarnih inicijatora, preventivno djelovanje kao i djelovanje na razum protivnika predstavljaju novi, teško ostvariv cilj.

Upravo zbog toga je pred summit u Pragu vladalo stanje užurbanosti unutar tadašnjeg NATO zapovjedništva za Atlantik, jer je imalo zadaću predložiti rješenja kako transformirati Savez u cilju izgradnje sposobnosti za nove izazove i nove zadaće u budućnosti, te pronaći optimalnu organizaciju koja će biti efikasna u projiciranju stabilnosti u bilo koji dio svijeta i to uz primjenu etičkih principa u međunarodnoj politici.¹ Konsenzualno odlučivanje je onemogućavalo izgradnju jedinstvenih standardnih operativnih procedura, koje su neophodne za brzo i kvalitetno donošenje odluka u rješavanju kriznih situacija, što je uz nepostojanje snaga za brze reakcije pokazalo svu nemoć NATO-a, a zbog toga iskonsku potrebu za transformacijom unutar saveza u cilju vlastitog opstanka.

Događaji od 11. rujna su pokazali da NATO ne posjeduje snage koje bi bile u stanju rješavati krizne situacije u njihovu razvoju, te je jaz u vojnim sposobnostima između SAD-a i ostalih članica NATO značajno produbljen, a ova činjenica je još više pojačana izraženim zaostajanjem europske političko-vojne unifikacije u odnosu na njezinu vojnu integraciju.

S obzirom na to da se NATO savez više ne smije usmjeravati niti usredotočivati na pojedine zadaće zajedničke obrane, te da u upravljanju krizama najznačajnije mjesto preuzima borba protiv terorizma, kao i da je za odgovore na buduće izazove sigurnosti i stabilnosti u svijetu potrebita revolucionarna transformacija saveza, summiti u Pragu i Istanbulu dali su naglasak jačanju potencijala i sposobnosti za brze reakcije u krizama.

1

Za detaljnije spoznaje o međusobnom odnosu etičkih pitanja i međunarodnih odnosa, te o poteškoćama primjene moralnih načela u međunarodnoj politici vidi šire Joseph S. Nye, Jr.: *Understanding International Conflicts*, Harvard University, Fourth Edition, 2003, str. 20-30.

Ako je globalna stabilnost pretežiti europski interes, tada i Europa mora izgrađivati sposobnosti s kojima će biti ravnopravan partner Sjedinjenim Državama u rješavanju cjelokupnog spektra kriza, te imati i spremnost i volju da preventivno provodi i *peace-enforcement* operacije, a ne provoditi samo postkonfliktne *peace-keeping* operacije. Upravo o savezničkim sposobnostima ovisi hoće li NATO upravljanje krizama ostati samo na pasivnim mjerama bez mogućnosti aktivno preventivnog djelovanja, ili će NATO dostići svoje sposobnosti kao savez za prevencije, te samim time i izgraditi novu logiku vlastitog opstanka kao saveza.

Zapovjedna struktura NATO i upravljanje krizama

Zapovjedna struktura NATO prije Praga je sa 22 zapovjedništva bila izgrađena za obranu Europe i njezinih teritorijalnih voda, odnosno bila je ustrojena i osposobljena za veoma zastarjelu zadaću blokiranja sovjetskih vojnih snaga, te apsolutno neprilagođena i neosposobljena za zadaće upravljanja krizama. Navedena struktura se zadržala 11 godina nakon raspada Sovjetskog Saveza, te je morala pretrpjeti značajno prilagođavanje, a zatim i transformaciju u cilju izgradnje neophodnih sposobnosti odgovora na nove izazove. Odluka o transformaciji zapovjedne strukture donesena je na summitu u Pragu i smanjila je broj navedenih zapovjedništava sa 22 na 11, te uspostavila nove zadaće zapovjedništava s ciljem pronalaska optimalne organizacije i strukture zapovijedanja, koja bi trebala biti efikasna u projiciranju stabilnosti u bilo koji dio svijeta. Iako je cilj transformacije NATO zapovjedništava bila prije svega revolucionarna promjena u zapovjednoj strukturi, ipak je na prvom mjestu navedene reorganizacije, uz redefiniranje zadaća, bilo smanjenje broja zapovjedništava koja su smanjena na polovinu.

S obzirom na činjenicu da NATO još uvijek nije mogao definirati potrebite sposobnosti, jer će se tek kroz proširenje Saveza i sa iskustvima koja se budu izgradila sa razvojem *NATO Responce Force* dostići potrebite spoznaje o stvarno nužnoj zapovjednoj strukturi, upitno je, je li postignuta optimalna organizacija zapovijedanja s obzirom da navedena zapovjedništva ne posjeduju izgrađene vlastite snage za uporabu i provođenje operacija, te da NATO trenutno provodi tri operacije (Bosna i Hercegovina, Kosovo, Afganistan) i da je svim tim operacijama određena vodeća nacija koja u stvarnosti operativno u ime NATO-a zapovijeda operacijom.

Na strategijskoj razini uspostavljeno samo jedno zapovjedništvo za provedbu operacija (*Allied Command Operations* – ACO) s njegovim stožerom (SHAPE) u Monsu (Belgija), koje je odgovorno za sve operacije Saveza, pa one koje su u domeni upravljanja krizama i uporabe *NATO Responce Force*. Razine ispod SHAPE su trebale biti značajno aerodinamično oblikovane, a to znači da postoji najmanji otpor i stvaranje šumova unutar sustava zapovijedanja prilikom planiranja, organiziranja, odlučivanja i koordinacije u upora-

bi snaga. Da bi se smanjio broj veza i pojednostavila uporaba snaga na operativnoj razini, ustanovljena su dva stalna združena zapovjedništva za snage (*Joint Force Commands* – JFCs), jedan sa sjedištem u Brunssumu (Nizozemska), i drugi Napulju (Italija), koji mogu provoditi operacije sa svojih stalnih lokacija ili na području na kojem se provodi operacija, organizirati Stožer kombiniranih združenih snage za zadaću, te jedan robustan, ali više ograničen stalni Združeni stožer (JHQ) u Lisabonu (Portugal), koji ima odgovornost za pomorski utemeljene kombinirane združene snage za zadaću.

Sagledavajući ovu strukturu može se stvoriti privid o jedinstvu zapovijedanja prilikom uporabe snaga u operacijama, ali s obzirom na to da na političkoj razini postoji naglašena potreba za konsenzusom u odlučivanju, te da postoji različitost pogleda na uporabu snaga između glavnih saveznika u NATO-u, kao i da navedena zapovjedništva nikada nisu uporabljena u stvarnim kriznim situacijama, pri čemu i ne posjeduju trenutno snage koje mogu uporabiti, upitna je operativna sposobnost ovih zapovjedništava za stvarno provođenje kriznih operacija.

Kako je teško postići jedinstvo u zapovijedanju pokazuju nam naučene lekcije iz pripreme i provođenja operacije *Saveznička snaga* 1999. godine. U toj operaciji se dokazala i na različite načine iskazala upitnost u jedinstvu napora što je nizbježno rezultiralo da je izgradnja jedinstva u zapovijedanja bila daleki i teško ostvarivi cilj, te se zbog toga u ovoj prvoj operaciji NATO-a izvan vlastitog teritorija odredila vodeća nacija, što su u ovom slučaju bile SAD koje su u stvari provele operaciju, te se vodeća nacija kao naučena lekcija određivala u svim slijedećim operacijama NATO-a.

Zbog toga što je upitna efikasnost u zapovijedanju te i brzina reakcije u kriznim situacijama, tim se anulira postavljeni zahtjev da *NATO Responce Force* moraju biti spremne za razmjestaj na bilo koji dio Zemljine kugle u roku od 5 dana, jer je za ostvarivanje jedinstva napora potrebno puno više vremena nego za samu uporabu snaga. Ako ne postoji izgrađeno jedinstvo zapovijedanja u kriznim situacijama, tada se ne može smatrati da će odgovor u krizi biti optimalan, a samim time i adekvatan. Spremnost ovih snaga da budu uporabljene za nepredvidljive okolnosti na predvidljivim događajima, kao što su bile Olimpijske igre u Ateni, nije stvarna namjera i svrha ustanovljavanja ovih snaga. Upravo zbog toga je potrebno jedinstvo u naporu te i jedinstvo prilikom odlučivanja između saveznika s obje strane Atlantika za izgradnju jedinstvenih operativnih procedura u zapovijedanju i uporabi ovih snaga sa ciljem dostizanja potrebite sposobnosti u zapovijedanju.

Zbog nepostojanja potrebite sposobnosti za brzu i adekvatnu uporabu ovih snaga u kriznim situacijama, provedeno je na razini ministara obrane članica NATO-a od 8-9. listopada 2003. u Colorado Springsu (Colorado, SAD) dvodnevno savjetovanja s vježbom, a s ciljem testiranja sposobnosti Saveza za slanje trupa širom svijeta u iznenadnim kriznim situacijama. Detalji vježbe *Dynamic Response 07* bili su prikriveni, da se sačuvaju elementi iznenađenja za ministre obrane NATO-a, u njima je zahtijevan krizni odgovor Saveza u izmišljenoj zemlji, te je u scenariju bio uključen terorizam i oružje za

masovno uništavanje. U tijeku ovog savjetovanja i vježbe došlo se do spoznaje o poražavajućoj činjenici da ne postoji sposobnost NATO-a da na adekvatan način odgovori na krizne situacije izvan teritorija NATO zemalja i da postoje snažna zakonska ograničenja u mnogim zemljama članicama NATO-a koja ograničavaju uporabu snaga izvan vlastitog teritorija bez prethodnog odobrenja parlamenta (što problem čini realnim, jer što ako se kriza pojavi u vremenu kada parlamenti u pojedinim članicama ne zasjedaju), ili da postoji složena procedura odobravanja od strane parlamenta kao u slučajevima Njemačke, Turske, Nizozemske i Mađarske.

S obzirom na činjenicu da je današnje strategijsko okruženje značajno promijenjeno u odnosu na vrijeme prije 11. rujna i da upravo o transatlantskim odnosima ovisi hoće li nova zapovjedna struktura NATO poći dalje od slijepog praćenja transformacija u OS SAD-a, te da li će Savezničko zapovjedništvo za transformacije (*Allied Command Transformation – ACT*) biti kritični dio transformacijskog procesa u samom Savezu, te da li će izgrađujući transformacije u samom NATO-u pridonijeti potrebnom, ali i kritičnom inicijalnom mentalitetu za transformacijom oružanih snaga svih zemalja članica NATO. S obzirom na to da je transformacija proces, a ne događaj u kojem se odigravaju revolucionarne promjene i koja se može opisati kao putovanje, a ne kao odredište, to će zahtijevati inovacije i rizike, te će Savez morati mijenjati njegovu kulturu, doktrinu i opremu. Zbog toga ACT ima zadaću da nadzire transformaciju vojnih sposobnosti NATO-a, čime ujedno pospješuje obuku, podiže razinu sposobnosti, testira i razvija doktrine i eksperimentima procjenjuje nove koncepte, a samim time podiže razinu interoperabilnosti.

Iako je ova povijesna transformacija NATO-a deklarirana kao transformacija NATO-vih članica, njihovih relacija, sposobnosti i zadaća, transformacija zapovjedne strukture i samoga NATO-a je uvjetovana prvenstveno transformacijama koje se odvijaju u oružanim snagama SAD-a, kao najmoćnije članice saveza. Ovo je posebno razmatrano u siječnju 2003. na NATO konferenciji u Norfolku (Virginia, SAD) pod radnim nazivom konferencije *Open Road*. U tom cilju zapovjedništvo NATO za transformacije (ACT) sa sjedištem u Norfolku, dobilo je zadaću da modernizira i nadgleda transformaciju savezničkih sposobnosti koje bi trebale biti konzistentne s razvojem vojne misli u oružanim snagama SAD-a, jer upravo oružane snage SAD-a jedine imaju stvarne sposobnosti i potrebno iskustvo u upravljanju kriznim situacijama.

Ova zadaća ne bi trebala predstavljati poteškoću u vojno-znanstvenom smislu jer je više od 70% pripadnika zapovjedništva za transformacije (ACT) su pripadnici oružanih snaga SAD-a, a zapovjednik ACT je ujedno i zapovjednik *US Joint Forces Command* (*Commander in-Chief US Joint Forces Command*), ali u političkom smislu predstavlja iskonsku poteškoću. Upravo zbog toga, temeljno je pitanje na koje je potrebno pronaći odgovor, da li će Američka hegemonija dopustiti da Europa bude ravnopravan takmac u usmjeravanju razvoja saveza, a samim time i u odlučivanju o budućnosti saveza, kao i hoće li Europa pronaći dostatne motive i dostatna budžetska sredstva za izgradnju toliko traženih budućih sposobnosti.

NATO Response Force i upravljanje krizama

Ministar obrane SAD-a Donald Rumsfeld je 2002. godine inicirao i zatražio da se utemelje NATO snage brzog odgovora koje će biti koherentne, združene, visoko spremne multinacionalno modularane snage s potrebitom interoperabilnosti, te izraženoj samoodrživosti u operacijama. Ova inicijativa je prihvaćena na summitu šefova država i vlada u studenome 2002. u Pragu, te omogućila da se ustanove *NATO Response Force*. Na summitu je zaključeno da snage NATO koje su bile izgrađene za 20. stoljeće, moraju proći kroz značajnu transformaciju, jer su snage NATO zemalja koje su izgrađene u 20. stoljeću statične, reaktivne, masovne, regionalne i trome oružane snage koje ne mogu odgovoriti izazovima s kraja 20. stoljeća, a kamoli novim izazovima koje nosi nepredvidljiva budućnost u 21. stoljeću, te da su navedeni vojni potencijali u potpunosti neadekvatni za 21. stoljeće. Upravo zbog nužne potrebe za transformacijom sposobnosti glavni tajnik NATO-a lord Robertson je na summitu u Pragu izjavio "da se NATO mora modernizirati ili biti marginaliziran", a general James L. Jones je prilikom njegovog izbora za Vrhovnog savezničkog zapovjednika za Europu (*the Supreme Allied Commander Europe*) 15. listopada 2003. izjavio da su NRF njegov najviši prioritet, jer da NATO ima previše sposobnosti za prošlost i nedovoljne kapacitete za budućnost.² U tom cilju da bi NATO izgradio adekvatne snage za budućnost, a prije svega uspostavio pravilne postavke za izgrađivanje NRF potrebna je prije svega adekvatna prosudba cjelokupnog spektra novih zadaća.³

Koncept združenih kombiniranih snaga za zadaću (JCTF)⁴ koji je bio iniciran i nametan vojnim potencijalima zemalja članica NATO saveza u drugoj polovini devedesetih godina prošlog stoljeća, pokazao se samo kao dobra ideja koja nije omogućila izgradnju adekvatnih NATO snaga za brzo djelovanje, te da NATO snage za 21. stoljeće moraju biti sposobne da djeluju globalno, ne regionalno, da to moraju biti agilne, a ne statične oružane snage, koje će djelovati proaktivno, a ne reaktivno, te da kroz manevar i precizno djelovanje s logistikom utemeljenoj na integriranoj distribuciji izgrade sposobnosti svojih vojnih potencijala koji će biti stanju da kroz odgovor na krizu pretvore kriznu situaciju u priliku za projiciranje stabilnosti i promicanje demokracije. Prigodom izvođenja operacija potrebno je detektirati i djelovati na centar gravitacije protivnika, te stalno imati na umu i razmatrati svijest protivnika i njegov način razmišljanja (*mind of oponent*).

2

Vidi šire http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/nrfa.htm

3

Više o prosudbi novih zadaća vojske u budućnosti vidi: Sam J. Tangredi, "Assessing New Missions", u knjizi *Transforming America's Military*, National Defense University Press, Washington, D.C., 2002, str. 3-30.

4

Vidi šire: *NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, 1110 Brussels-Belgium, 2001, str. 253-255.

Sagledavajući obrambene troškove zemalja članica NATO-a, jasno se naziru otvorena pitanja i problemi unutar NATO saveza koji se javljaju zbog narastajuće disproporcije izdvajanju za obrambeni proračun između SAD-a i Europe. To se reflektira na povećanju jaza u već postojećoj disproporciji tehnološke izgrađenosti i opremljenosti oružanih snaga Saveza. Nedovoljna proračunska sredstva, te slaba tehnološka izgrađenost vojnih potencijala, a kao posljedica navedenoga i značajna razlika u doktrinarnim rješenjima između europskih saveznika i SAD-a, reflektiraju se u tijeku pripremanja i izvođenja operacija, a posebno dolazi do izražaja u kriznim situacijama. Razmatrajući sposobnosti kao posljedicu ulaganja u vojne potencijale uočljiv je trend značajnog povećanja obrambenog proračuna od strane SAD-a (1999.: – 281 milijarda \$, 2002.: – 348 mil. \$, 2004.: – 466 mil. \$), te smanjena obrambenog proračuna u većini europskih saveznika.⁵ S obzirom da su skoro sve ostale članice NATO-a smanjile (1999.-2002.) proračunska sredstva za obranu (osim neznatno Portugala, Mađarske i Luksemburga), evidentno je da u Europi ne postoji volja za transformacijom vojnih sposobnosti ka izgradnji učinkovitih NATO Response Force, te je samim time upitno hoće li *NATO Response Force* dostići predviđenu punu operativnu sposobnost do 2006. godine.

Kod transformacija oružanih snaga sigurno je samo jedno – da transformacije koštaju, te da je nemoguće očekivati potrebitu operativnu sposobnost za odgovor na nove izazove bez dodatnih ulaganja, te da se spremnost za zadaće smanjuje, ako se ne povećavaju sredstva za obuku i opremu. Posebnu nepogodnost za izgradnju *NATO Response Force* od strane europskih saveznika pored političkih protivnika, predstavljat će nepovoljna unutarnja struktura obrambenih proračuna, pri čemu se kod većine europskih saveznika odlazi preko 50 posto proračuna na administrativne troškove (troškove osoblja), čime se javlja nedostatak sredstava za modernizaciju i opremanje, kao i provođenje operacija, već se podržavaju glomazni i neefikasni mnogobrojni sastavi samo na "hladnom pogonu", te uz paralelnu izgradnju Europskih snaga za brze reakcije neovisne od NATO, stvaraju se dodatni financijski troškovi što dodatno usložnjava izgradnju NRF. To nam govori da Europa neće moći prerasti ulogu postkonfliktnog igrača u upravljanju krizama, te izgraditi snage za proaktivno i preventivno djelovanje. S druge strane, u Europi je u porastu broj protivnika i skeptika prema *NATO Response Force*, koji smatraju da su navedene snage rezultat propale i neuspješne Rumsfeldove doktrine koja pokazuje nedovoljnu efikasnost u Iraku, te da se takve snage mogu upotrijebiti samo u određenoj vrsti kriza s jasnim centrom gravitacije, dok ne mogu odgovoriti na cjelokupni spektar kriza, a posebno ne u promicanju i izvozu demokracije. Ističu da se prilikom izvoza demokracije snagom vojnih potencijala zahtijeva respektabilan broj vojnika te dugotrajna nazočnost, jer tehnologija u takvim uvjetima ne može anulirati nedostatak ljudskog faktora i

5

Vidi šire *CRS Report for Congress: Comparisons of U. S. and Foreign Military Spending: Data from Selected Public Sources*, January 28, 2004 i World Wide Military Expenditures, <http://www.global-security.org/military/world/spending.htm>

iskazati potrebitu premoć i odvracanje od želje za osvetom kroz razne vrste terorističkog djelovanja.

Kako izgraditi NATO snage koje moraju biti tehnološki suvremene i fleksibilno razvojne tako da posjeduju sposobnosti sprečavanja razvoja krize u njenim počecima, odnosno u vremenu kada je cijena krize najmanja i kada je vjerojatnost za sprečavanje daljnjeg širenja krize najveća, stvarni je centar gravitacije u transformaciji NATO saveza, na koji planeri u NATO-a moraju pronaći odgovor u slijedeće dvije godine. U upravljanju krizama najvažnije je krizu pretvoriti u priliku, to jest stvoriti priliku i u uvjetima najtežih humanitarnih stanja za promicanje demokratskog sustava vrijednosti, pri čemu cijena mora biti niska, a dobit za stabilnost i prosperitet svijeta u kojem živimo najveća. To je moguće samo ako je odgovor na krizu snažan (robustan), kirurški precizan i adekvatan, te izveden u samim počecima krize kao oblik preventivnog djelovanja, ali i ako je jasno definirana i ulazna i izlazna strategija upravljanja krizom pri čemu postoje sposobnosti da se pobjeđuje brže, jeftinije i s manje žrtava.

Koliki je problem sa snagama za upravljanje krizama pokazuje i činjenica o NATO-vom kroničnom nedostatku i snaga za postkonfliktno djelovanje u krizama, kao najmanje zahtjevnim operacijama kriznog upravljanja. Ova se tvrdnja najbolje izražava podatkom da saveznici SAD-a (ostale članice NATO-a) imaju više od 1.5 milijun profesionalnih vojnika, uz preko 1 milijun u pričuvi, ali da samo oko 55 tisuća ili 3% profesionalnih vojnika može biti upućeno u misije izvan granica vlastitih država, dok ostale snage imaju samo opremu i osposobljenost za obranu vlastitog teritorija.⁶ Upravo zbog ovako niske sposobnosti NATO je u 2003. imao ozbiljne probleme u podržavanju svojih snaga u kriznim područjima (36.500) gdje je imao oko 19 tisuća vojnika koji su bili razmješteni na Kosovu, 12 tisuća u Bosni i 5500 u Afganistanu, s tim da je od navedenog broja na Kosovu bilo 2500 i u Bosni 1500 američkih vojnika, što znači da su europske članice NATO s partnerima imale ispod 1,5% snaga u postkonfliktnim operacijama, kao jednim od najlakšim operacijama u kriznom upravljanju.

S obzirom na to da je težnja NATO saveza povećati sposobnosti snaga koje će biti spremne za dislociranje (*deployable*) izvan teritorija NATO-a, kao i sposobnosti podržavanja snaga u punom spektru kriznih operacija, to znači da saveznici SAD-a moraju znatno transformirati svoje oružane snage kroz dva paralelna procesa. Ovi procesi trebaju se ogledati u smanjenju brojne veličine i kroz povećanje proračunskih sredstava stvaranje preduvjeta za izgradnju koherentnih, tehnološki naprednih, fleksibilnih i interoperabilnih oružanih snaga.

U transformaciji NATO snaga postavljeni su visoki i teško dohvatljivi standardi koji su potvrđeni i na summitu u Istanbulu i koji zahtijevaju da zemlje članice NATO-a, kao i zemlje koje su aspiranti za ulazak u NATO, tre-

6

Vidi šire USATODAY.com – "NATO could change process for deploying troops", http://www.usatoday.com/news/world/2003-10-12-nato-deployment-plan_x.htm

baju težiti ka transformaciji svojih vojnih potencijala tako što će izgraditi sposobnosti oružanih snaga da oko 40% vojnih potencijala kopnenih snaga bude spremno za dislociranje van teritorija NATO-a (*deployable*), te da se posjeduje sposobnost za podržavanje od oko 8% vojnih potencijala kontinuirano u različitim vrstama misija. Navedene težnje je veoma kompleksno i komplicirano dostići s obzirom na nizak postotak izdvajanja za obrambene potrebe u većini zemalja članica NATO-a, kao i u zemljama aspirantima izuzev SAD-a koje su sa 466 milijardi dolara u 2004. što je na razini od oko 49% ukupnih izdvajanja u svijetu u 1999. godini značajno povećale proračunska sredstva za vojne potrebe. SAD imaju veći vojni proračun nego 15 slijedećih država sa najvećim vojnim izdacima, a obrambeni proračun SAD-a je dvostruko veći nego proračun svih ostalih saveznica u NATO-u (za ilustraciju samo 13 zemalja u svijetu ima veći GDP od obrambenog proračuna SAD-a). Ovo će posebno predstavljati veliki problem za države članice EU, čija izdvajanja za vojne potrebe su više od dvostruko manja od izdvajanja SAD-a, s tim da Europa razvija i vlastite obrambene potencijale usporedne s NATO potencijalima, pa to iziskuje dodatna sredstva koja su ionako premala za izgradnju potrebnih sposobnosti.

NATO je postavio ambiciozni cilj da izgradi *NATO Responce Force* koje će brojiti oko 21.000 vojnika u sve tri grane do kraja 2006. godine, s tim da bi do kraja 2004. bile izgrađene inicijalne snage koje bi imale zadaću testiranja procedura i modela izgradnje ovih snaga⁷. Novi organizacijski model NATO snaga, izrađen po uzoru na *NATO Rapid Force*, trebao bi pomoći u nadvladavanju stagnacije sposobnosti NATO-a, te bi povećao efikasnost i umanjio trošnost glomaznog NATO sustava. Ove snage trebaju posjedovati sposobnosti da u uvjetima krize budu prve snage unutra, ali da budu i prve snage koje će biti vani, odnosno koje će biti zamijenjene u kriznom području kada u krizi mogu biti uporabljene *peace-keeping* snage. Upravo zbog toga ove snage bi trebale biti skrojene za specifične zadaće, te bi trebale biti sposobne da dio zadaća izvršavaju samo sa svojim vlastitim snagama, ali također i da sudjeluju kao dio većih snaga Saveza.

Razvijene kao samostalno održive snage za krizne odgovore (*Crisis Responce*), ove snage bi se trebale razvijati kao inicijalne ulazne snage (*initial entry force*), te za stvaranje i oblikovanje uvjeta za dolazak većih pratećih snaga u uvjetima od benignog do neprijateljskog okruženja pri čemu bi demonstrirale determiniranost i solidarnost za odvratanje kriza s provođenjem opera-

7

Ove snage bi se sastojale od sve tri grane, tako da bi zrakoplovna komponenta osiguravala sposobnosti za brzo dislociranje sve do provođenja svrsishodnih zadaća iz zraka. Sistem zapovijedanja i kontrole zrakoplovne komponente bi trebao omogućavati do 200 borbenih letova na dan. Komponenta kopnene vojske bi sadržavala strukturu dostatnu da omogući brzo dislociranje formacija skrojениh na brigadnoj veličini sastavljenih od manevarskih elemenata i nužne potpore i kvalitetne i sveobuhvatne opreme da omogući njima provođenje širokog spektra operacija na kopnu. Pomorska komponenta će uključiti snage do veličine NATO pomorskih snaga za zadaću uključujući jedan nosač s pridruženim površinskim i podpovršinskim borbenim jedinicama, amfibijskim snagama, navalnim pomorskim jedinicama i pomoćnim brodovima za potporu. Ako operacije budu zahtijevale uporabu specijalnih postrojbi, u mogućem spektru specijalnih operacija iste bi mogle biti pridodane NRF.

cija brzog odgovora do potpore diplomaciji kada je to zahtijevano. U cilju realizacije navedenog, NRF bi trebale prvenstveno imati slijedeće sposobnosti:

- evakuacija neborbenog osoblja iz kriznih područja
- potporu upravljanju posljedicama (uključujući kemijsko, biološko, radiološke i nuklearne incidente)
- potporu u kriznim humanitarnim situacijama
- upravljanje operacijama odgovora na krize, uključujući *peace-keeping*
- provođenje operacija embarga.

Ove snage sa 21.000 vojnika, nažalost će biti dovoljne samo za male krize ili za krizne situacije u ranoj fazi, kada je mogućnost upravljanja krizom najveća, ali one su ipak prve snage NATO-a s kojima bi savez mogao značajno povećati sposobnosti u borbi protiv terorizma. Ove snage bi trebale sadržavati mornaričke, zračno desantne i kopnene snage. Visoka mobilnost svih ovih snaga je imperativ bez premca, koji mora biti u potpunosti ispunjen, da bi ove snage mogle biti raspoređene u bilo koju točku svijeta u roku od najviše 5 dana.

Ovaj zahtjev predmnijeva u konačnici visoku usklađenost cijeloga sustava uporabe snaga, od jedinstvenog planiranja, usklađenih procedura, visokog stupnja interoperabilnosti, reforme sustava odlučivanja u samom NATO savezu, do adekvatne sposobnosti susretanja sa širokim spektrom zadaća koje se *contingency* planovima ne mogu predvidjeti.

U izgradnji ovih sposobnosti, NATO savez će se sresti s mnogim izazovima, koji će povremeno biti i nesavladivi ili teško rješivi i na koje ne postoje gotova rješenja. Ovi izazovi se ogledaju od potrebe usklađivanja nacionalnog zakonodavstva do načina uporabe snaga što je zadaća koja postaje nemoguća misija u uvjetima konsenzualnog odlučivanja i zahtjeva za daljnjim širenjem NATO-a. Trenutno četiri zemlje članice NATO-a (Njemačka, Turska, Nizozemska i Mađarska) imaju složen sustav dobivanja suglasnosti parlamenta za angažman svojih oružanih snaga u operacijama izvan vlastitog teritorija.

NATO Responce Force treba izgraditi da mogu biti uporabljene za različite situacije koje se kreću u rasponu od humanitarnih kriza do pune skale konflikta, upravo u zavisnosti od političke volje Saveza, da urade ono što Savez u ovom povijesno nestabilnom vremenu mora učiniti u cilju promicanja demokracije i projiciranja stabilnosti posebno prema Globalnom Balkanu⁸, Africi, te nestabilnim zemljama koje generiraju međunarodni terorizam.

NATO-EU strateško partnerstvo u upravljanju krizama

NATO i EU dijele zajedničke interese u upravljanju krizama, što je veoma bitno za buduću narav svijeta u kojem živimo i obje organizacije moraju se

8

Više o Globalnom Balkanu i njegovu utjecaju na buduće međunarodne odnose vidi: Zbigniew Brzezinski: *Američki izbor – globalna dominacija ili globalno vodstvo*, Politička kultura, Zagreb, 2004, str. 95, 113, 151.

konzultirati i raditi zajedno u cilju sprečavanja i razrješavanja različitih kriznih situacija u rasponu od humanitarnih kriza do oružanih konflikata. S obzirom na to da je transatlantsko savezništvo predragocjeno za stabilnost i blagostanje svijeta u kojem živimo, te uzimajući u obzir da je globalna stabilnost pretežito i europski interes, tada Europa treba snažno graditi sposobnosti da kroz snage brzog odgovora aktivno sudjeluje u upravljanju krizama. Ovakvim aktivnim djelovanjem na izgradnji dostatnih vojnih potencijala spriječio bi se narastajući razdor unutar euroatlantskog saveza, te vratilo poljuljano povjerenje nakon neslaganja oko NATO-vog angažmana u Iraku.

Politikom SAD-a za vrijeme dok je na straži Georg Bush, isplivala su na vidjelo mnoga otvorena pitanja i nesuglasice između transatlantskih saveznika koja zahtijevaju odgovor o budućoj ulozi Saveza u širenju i izvozu demokracije, te odgovor o mogućnosti izgradnje NATO-a kao preemptivnog saveza. Suvremeni analitičari međunarodnih odnosa postavljaju si pitanje hoće li novi izazovi u upravljanju krizama izgraditi jedinstvo i motivaciju da Europa postane ozbiljna vojna sila sa sposobnošću da bude kreativni subjekt u preventivnom sprečavanju kriza i izvozu demokracije kao načinu projiciranja stabilnosti, ili će europske vojne sposobnosti ostati samo na razini postkonfliktnog igrača na međunarodnoj sceni. U tom kontekstu Zbigniew Brzezinski se pita "da polazaći od intezivnog prijepora koji 2003. godine nastao između Sjedinjenih Država s jedne, i Francuske Njemačke s druge strane, oko pitanja rata u Iraku, može li Europa uopće ostati američkim ključnim saveznikom".⁹

Upravo zbog neizgrađenih europskih sposobnosti za aktivno sudjelovanje u preventivnom upravljanju krizama, SAD traže da Europa poveća investicije u razvoj i nabavku tehnološki suvremene vojne opreme, te samim time izgradi sposobnosti i snage s vrhunskom obučenošću i visokom pokretljivošću na strategijskoj razini, a sve to u cilju preventivnog, a ne postkonfliktnog djelovanja, te se izgradi toliko nužna koherencija snaga i spojivost *NATO Response Force* i Europskih snaga brzog odgovora.

Početna inicijativa i shvaćanje značaja nužne komplementarnosti vojnih potencijala u razrješavanju kriza i kriznih situacija počela se razvijati u tijeku 2001. godine, da bi se sa NATO-EU deklaracijom o europskoj sigurnosnoj i obrambenoj politici trasirao put ka "Berlin Plus" aranžmanu koji je utemeljio bazu za praktični rad dviju organizacija u upravljanju krizama.

U cilju daljnje izgradnje sposobnosti za upravljanje krizama, strategijsko partnerstvo SAD-a i EU treba osigurati efektívne zajedničke konsultacije na ravnopravnoj osnovi, pri čemu će biti dužno uvažavana jednakost i autonomija u donošenju odluka, te respektirani interesi država članica i NATO-a i EU, ali i razumjeti da posjedovanje efektivnih potencijala za reakcije u krizama može odvratiti akttere od iniciranja same krize, te da se sposobnosti za upravljanje krizama moraju stalno dograđivati. "Ozbiljno američko-europsko

9

Ibid., str. 65.

rivalstvo očigledno bi bilo destruktivno kako za Europu, tako i za Ameriku. Međutim, u ovom trenutku Europljanima još uvijek nedostaje jedinstvo i motivacija za pretvaranje u ozbiljnu vojnu silu.¹⁰ Zbog toga će Europa trebati pronaći putove kako izgraditi svoje vojne potencijale koji će biti sposobni tako da postane preventivni krizni igrač, te da kroz paralelne procese smanjenja vojnih potencijala i povećanja obrambenih proračuna zemalja članica EU omogući modernizaciju i bolju obučenost svojih vojnih potencijala. Doktrinarna rješenja budućih snaga brze reakcije sastavljenih od združenih borbenih grupa čiji je novi koncept kreiranja EU objavila u veljači 2004. godine i koje bi u skladu sa "Headline Goal 2010" trebale kompletno biti razvijene do 2007, morala bi biti visokointeroperabilna s doktrinarnim rješenjima u izgradnji *NATO Responce Force*, te bi razvoj nevedenih snaga trebao biti komplementaran i visoko usklađen.

Zaključak

NATO savez se više ne može i ne smije usredotočivati na pojedine zadaće iz zajedničke obrane, već mora aktivno graditi sposobnosti za upravljanje krizama i projiciranje stabilnosti kroz širenje demokracije, ljudskih prava i sloboda. U tom cilju euroatlantsko savezništvo¹¹ je predragocjeno za demokraciju i narav svijeta u kojem živimo, te projiciranje stabilnosti može teći kroz daljnji proces širenja NATO-a i širenja zajednice demokratskih zemalja, ali i kroz izgradnju sposobnosti za proaktivno i preventivno djelovanje u kriznim situacijama. Oba procesa moraju se odvijati harmonično, pri čemu se mora voditi računa da svaka nestabilnost u uvjetima globalizacije može imati katastrofalne posljedice po sigurnost i stabilnost svijeta, te da se novi asimetrični izazovi teško kontroliraju i sprečavaju. Upravo zbog toga i NATO i EU moraju ubrzati procese revolucionarnih transformacija svojih potencijala za upravljanje krizama, te pronaći interoperabilna rješenja kojima će se izgraditi optimalna sposobnost za projiciranje stabilnosti i sigurnosti u svijetu. U cilju toga izgradnja jedinstva napora i jedinstva u zapovijedanju je imperativ koji se mora dostići da bi NATO mogao uspješno projicirati svoje sposobnosti u optimalnom vremenu za sprečavanje krize, te samim time postigao nužnu sposobnost za upravljanje s budućim krizama koje nosi nepredvidljiva budućnost.

10
Ibid., str. 67.

11
Ibid., str. 54-55, 65, 147-149.

Summary

NATO has set an ambitious objective to develop the NATO Response Force that will number some 21,000 troops in all three services by the end of 2006. By the end of 2004 the initial forces will be developed, with the task to test procedures and models of forces development. The new organizational model of NATO forces, shaped after the NATO Rapid Force, should help to overcome the NATO capabilities stagnation, increase efficiency and decrease the inertness of the oversized NATO system. These forces should have the capability to be the first in and out of crises, which means that they will be replaced as soon as peacekeeping forces can be used in crisis areas.