

Pregledni članak

UDK: 327.51(1-622 NATO)"200"
355.356(1-622 NATO)"200"

Primljeno u uredništvo: 03. 12. 2007.
Prihvaćeno za tisak: 18. 12. 2007.

Izazovi NATO-u pred Bukureštom

LIDIJA ČEHULIĆ VUKADINOVIĆ*

Sažetak

Mnogobrojni posthladnoratovski summiti čelnika Sjevernoatlantskog saveza imali su za cilj, i uglavnom uspjeli, institucionalizirati reforme NATO-a sukladno svekolikim izazovima sigurnosti i stabilnosti u novom svjetskom poretku. Međutim, sve se jasnije pokazuje kako implementacija dobro zamišljenih i usvojenih reformskih programa NATO-a, od unutarnjih prilagodbi savezničkih snaga do uspostavljanja najrazličitijih odnosa partnerstva sa nečlanicama Saveza, nije ni laka ni jednostavna. Stoga se sve glasnije, sasvim opravdano i potrebno, najavljuje kako NATO na slijedećem summitu u Bukureštu neće izaći s radikalno novim programima već će čelnici danas najjačeg i jedinog političko-vojnog saveza pokušati pronaći modalitete za učinkovitije funkcioniranje i realizaciju svojih ranije zacrtanih ciljeva.

Ključne riječi: NATO, Europska unija, Europski sigurnosni i obrambeni identitet, snage za brzu intervenciju, međunarodna sigurnost

Nakon što se uspio izboriti za svoj opstanak u postbipolarnoj međunarodnoj zajednici Sjevernoatlantski savez odlučno je krenuo u pronalaženje modaliteta funkcioniranja u novom svjetskom poretku. Uspostavljanje unilateralne strukture nove međunarodne zajednice predvođene ujedno i najjačom članicom Saveza, Sjedinjenim Državama, tragični teroristički napadi na SAD 11. rujna 2001. godine te čitav niz međunarodnih latentnih ili otvorenih kriznih žarišta utjecali su na oblike i pravce transformacije NATO-a. Predviđanja kako će vojna sila završetkom blokovske podijeljenosti svijeta izgubi-

*

Dr. sc. Lidija Čehulić Vukadinović, izvanredna profesorica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6.

ti na svom značenju u međunarodnoj zajednici, nisu se obistinila. Stoga NATO, osim što pokušava jačati svoju političku komponentu, paralelno transformira i svoje oružane snage nastojeći postati političko-vojna organizacija koja će biti interesantna slobodnom, razvijenom, demokratskom svijetu, ali i sposobna odgovoriti na najzlačitije izazove sigurnosti i stabilnosti novog svjetskog poretka

Dinamika međunarodnih zbivanja te planirane reforme Sjevernoatlantskog saveza (strukture, ciljeva, zapovjedništva, konkretnih snaga, odnosa partnerstva i sl.) odrazila se i na brojnost sastanaka NATO-vih čelnika na vrhu. Ako računamo predstojeći summit u travnju u Bukureštu te najavljeni summit slijedeće godine u Berlinu, kojim će NATO najvjerojatnije obilježiti svoj šezdeseti rođendan, za primijetiti je porast broja održanih NATO-vih summita nakon raspada bipolarizma. Takvu dinamiku sastanaka na vrhu NATO nije imao niti za vrijeme najzaoštrenijih odnosa dviju supersila u vrijeme hladnog rata.

Deklaracije usvojene na tim summitima, kao i čitav niz iz izvedenih akata, trebaju poslužiti ostatku međunarodne zajednice kao čvrsto jamstvo da Sjevernoatlantski savez uzima u obzir novonastalu posthladnoratovsku zbilju i nastoji pronaći adekvatne odgovore na većinu izazova sigurnosti i stabilnosti. Promišljajući novi svjetski poredak, njegovu strukturu i izazove sigurnosti, čelnici NATO-a nastojali su definirati novo mjesto, ulogu i zadaće Saveza, nastojeći pritom obuhvatiti što širi geografski prostor i što više međunarodnih aktera.

U potrazi za novim, reformiranim Sjevernoatlantskim savezom, dosadašnje analize čelnika NATO-a mogu se grupirati oko nekoliko osnovnih pitanja. To su: transformacija NATO-vih vojnih i civilnih snaga, angažman NATO-vih snaga u novom svjetskom poretku u akcijama *out of area*, širenje Saveza potencijalnim novim članicama, odnos partnerstva i međunarodne suradnje kako s nečlanicama Saveza tako i s drugim relevantnim međunarodnim organizacijama, a posebno mjesto kontinuirano pripada promišljanju odnosa NATO-Rusija. Od konkretnih događanja na europskoj, a kasnije i široj međunarodnoj sceni, ovisilo je kojoj skupini problema će NATO na pojedinom posthladnoratovskom summitu dati prioritet.

No, nakon summita u Istanbulu sve veći broj analitičara unutar i izvan NATO-a otvoreno upozorava na nekompatibilnost zacrtanih NATO-vih reformskih ciljeva i programa i međunarodne zbilje. Stoga je prethodni NATO-v summit u Rigi, usprkos pompozni najava, bio summit bez novih velikih inicijativa, na kojem se NATO, kako se to uobičajava reći, bavio sam sobom.¹ Pa ipak, ništa radikalno novo niti efikasno za bolju funkcionalnost Saveza u današnjem Svijetu nije usvojeno. Upravo zato od čelnika NATO-a u Bukureštu traži se da realno sagledaju stvarne dosege i mogućnosti djelovanja Alijanse,

1

O summitu u Rigi detaljnije pogledati: Čehulić, Lidija: NATO nakon Rige, *Međunarodne studije*, Vol. VII, br. 1, 2007.

kako na vojnom tako i na političkom planu te redefiniraju pojedine odnose partnerstva. Osnovni problemi na koje bi u Bukureštu trebalo ponuditi funkcionalna rješenja odnose se na:

1. Definiranje i prihvaćanje novog Strategijskog koncepta NATO-a;
2. Ulogu NATO-a u Afganistanu;
3. Analizu operabilnosti NATO-vih snaga za brzu intervenciju;
4. Redefiniranje odnosa NATO-a sa Europskom unijom;
5. Energetska sigurnost.

Problem Kosova, širenje NATO-a novim članicama, Jadranska skupina, reintegracija Francuske u Alijansu, NATO-va ideja tzv. Globalnog partnerstva, teme su o kojima će se sasvim sigurno i u Bukureštu razgovarati. No NATO zasigurno neće usložnjavati svoju problematiku bez prethodne redifinicije ili rješavanja nagomilanih problema oko krucijalnih, prethodno navedenih pitanja, pitanja s kojima se do sada, evidentno neuspješno, pokušavao baviti.

1. Strategijski koncept Saveza

Temeljem Londonske deklaracije na zasjedanju Sjevernoatlantskog vijeća NATO-a u Rimu 8. studenog 1991. godine usvojen je prvi posthladnoratovski Strategijski koncept Saveza.² Polazio je od novih izazova sigurnosti s kojima se NATO tada suočavao u Europi, drugačijih po svom sadržaju, intenzitetu i izvorištima od onih s kojima je NATO bio suočen u bipolarnoj fazi međunarodnih odnosa. S obzirom da su ti novi izazovi tzv. *soft security* raspršeniji po svom ishodištu, monogobrojniji i kompleksniji, mnogo ih je teže predvidjeti i adekvatno se na vrijeme obraniti od njih. Oni više nisu upućeni na izravno teritorijalno vojno ugrožavanje članica NATO-a (mada njihove posljedice mogu zahvatiti i teritorij članica Saveza), već izvire iz političkih, ekonomskih, socijalnih nestabilnosti, kulturnih, etničkih, vjerskih, ekoloških i drugih nestabilnosti i neriješenih problema s kojima se suočavaju tadašnje zemlje centralne i istočne Europe.

Napominje se kako NATO mora razmatrati i globalne izazove sigurnosti, poput proliferacije oružja za masovno uništenje, terorizma, raznih subverzivnih djelatnosti. Zaštita mira, dijalog, suradnja, prevladavanje kriza i sprječavanje sukoba u posthladnoratovskoj Europi, definirani su kao novi zadaci Alijanse, za čiju se realizaciju očekuje veća angažiranost europskih saveznika. NATO će surađivati sa EZ-om, WEU-om, OSCE-om, ali Savez i dalje ostaje glavni instrument osiguranja mira i stabilnosti u Europi koja mora postati mirna i demokratska.

2

The Alliance's Strategic Concept approved by the Head of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Rome, 8 November 1991., *NATO Handbook*, Documentation, NATO Office and Press, 1999., str. 281-299.

Očuvanje mira i sigurnosti ostaje i dalje temeljna zadaća saveza. NATO uvodi koncept kolektivne obrane (*collective defence*) u kojemu integrirane vojne strukture, uključujući multinacionalne snage, imaju prvo mjesto. Multinacionalne snage, osim dokazivanja kredibiliteta Saveza u ostvarenju kolektivne obrane, dokazuju i kohezivnost Saveza, jačaju transatlantsko zajedništvo u cjelini, kao i europski stup obrane unutar Saveza. Time je već u prvom posthladnoratovskom Strateškom konceptu NATO-a postavljen temelj za jačanje Europskog obrambenog identiteta unutar Saveza.

Na summitu NATO-a u Washingtonu 23-24. travnja 1999. usvojen je novi Strategijski koncept Saveza³ u kojemu je sigurnosni aspekt ponovno dominantan. Međunarodna sigurnost definira se kao složen proces koji sadržava, osim vojne, političku, ekonomsku, kulturnu, religijsku, etničku, ekološku i druge nevojne komponente, a za nove izazove sigurnosti prvi put se upotrebljava termin nevojni (*non-military*) izazovi. NATO se proglašava središnjom organizacijom euroatlantske sigurnosti, a za jačanje europskog stupa obrane, isključivo unutar NATO saveza, NATO će surađivati izravno s Europskom unijom. Partnerstvo, suradnja i dijalog temeljna su načela na kojima će NATO izgrađivati euroatlantski sustav obrane.

Taj Strategijski koncept Saveza na snazi je i danas. Jasno je da njegova upućenost na euroatlantski prostor i primarno odnose članica NATO-a sa europskim postsocijalističkim zemljama danas nije dostatna. Analitičari se slažu kako je NATO i dalje središnji forum svih euroatlantskih rasprava oko pitanja mira i sigurnosti. No, posredna ili neposredna involviranost NATO-a u širu međunaraodnu zajednicu (Afganistan, Irak, Darfur), kao i povećanje broja članica Saveza svakako zahtijevaju definiranje nove uloge Sjevernoatlantskog saveza u današnjem sve turbulentnijem svijetu. Njemačka kancelarka Angela Merkel prva je javno zatražila na sastanku NATO-a da saveznici krenu u izradu novog strategijskog dokumenta NATO-a. Zagovornici *statusa quo* unutar NATO-a priznaju da se o potrebi novog dokumenta radije i više priča na neformalnim susretima članica Saveza, nego na službenim radnim sastancima.

Glavni tajnik NATO-a priznao je kako se članice ne mogu usuglasiti na kojem summitu bi trebalo usvojiti novi dokument pa stoga ni radna skupina za njegovu izradu ne žuri previše. Najozbiljniji prijedlog da NATO dobije svoj novi temeljni dokument na proslavi šezdesetog rođendana u Berlinu 2009., odbijen je s obrazloženjem da se do tada još neće u potpunosti konsolidirati novoizabrana administracija u Bijeloj kući. Naime, svima je jasno da novi Strategijski koncept Saveza, bez obzira kada bio usvojen i u kojoj formi, mora biti usuglašen sa Sigurnosnom strategijom EU te Sigurnosnom strategijom SAD-a nove američke administracije. Stoga najoptimističnija predviđanja su da bi NATO mogao dobiti svoj novi temeljni pravni akt tek 2010. ili 2011. godine.

3

The Alliance's Strategic Concept approved by the Head of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Washington D.C., 23-24 April 1999., *NATO Handbook*, Documentation, NATO Office and Press, 1999., str. 406-429.

No, osim tih tehničkih pitanja, mnogo su značajnija supstancijalna pitanja na koje novi dokument NATO-a, a sukladno promijenjenoj međunarodnoj zajednici i ulozi NATO-a u njoj, mora dati jasne, nedvosmislene odgovore.

Prvo, je li NATO institucija koja će na poziv i uz suglasnost Ujedinjenih naroda biti spremna, voljna i učinkovita u rješavanju globalnih međunarodnih kriza, ili NATO predstavlja organizaciju koja će sukladno vlastitoj procjeni i interesima pojedinih punopravnih članica samostalno poduzimati *ad hoc* akcije, uključujući i uporabu vojne sile, na međunarodnoj sceni?

Drugo, deklarativno izjašnjavanje o prelasku sa tzv. *hard security* na tzv. *soft security*, koje je u dokumentu iz Washingtona bilo novina, sada više apsolutno nije dostatno. Novi dokument mora jasno definirati konkretne modalite NATO-vog političkog i vojnog djelovanja te postaviti okvire budućeg razvoja savezničkih civilnih i vojnih kapaciteta sukladno realnim materijalno-tehničkim mogućnostima i dosezima svih saveznika. Postavljanje standarda koje u praksi može ispuniti samo najjača članica Saveza, SAD-a, nije u dugoročnom interesu NATO-a.

Treće, da bi adekvatno i na vrijeme odgovorio na sve veći broj asimetričnih sukoba u svijetu, NATO mora promijeniti svoj način donošenja političkih odluka. Sve veći broj članica također usložnjava proces političkog odlučivanja unutar Saveza.

Novi Strategijski koncept koji će jasno definirati te primarne osnove za funkcioniranje Saveza, poslužiti će stratezima NATO-a za izradu posebnih dokumenata, ali i poduzimanje konkretnih transformacijskih akcija unutar NATO-a koje će Sjevernoatlantski savez učiniti adekvatnijom političko-vojnom organizacijom u današnjem svijetu.⁴

2. NATO i Afganistan

NATO-ve snage rasporedene su i aktivne u šest misija na čak tri kontinenta, od Afganistana, Balkana, šire regije Mediterana do Darfura u Africi. U tim misijama NATO-ve snage ne djeluju samostalno već zajedno sa ostalim zainteresiranim partnerima, nečlanicama Saveza, ali svojim ljudskim i nadasve vojno-tehnološkim potencijalom predstavljaju značajan doprinos skupini od više od pedeset tisuća stranih vojnika i civila angažiranih u tim misijama.

Pritom Afganistan i dalje ostaje najvažnija NATO-va misija. Otkad su NATO-ve snage pod mandatom UN-a preuzele odgovornost za stabilizaciju prilika u toj povijesno napaćenoj zemlji rečeno je da se NATO neće povući iz Afganistana dok se ne uspostave uvjeti za normalno funkcioniranje demokratskih institucija i sigurnog života civilnog stanovništva ne samo u Afganistanu već i

4

O raspravama glede usvajanja i predlaganih sadržaja novog Strategijskog koncepta NATO-a detaljnije vidjeti u: Negas, Pavel, *Beyond Tradition: A New Strategic Concept for NATO?*, Research Paper, No. 11., September 2004, Rome, str. 2-7.

u njegovom neposrednom susjedstvu. Pokazalo se da sama uspostava Timova za rekonstrukciju i obnovu Afganistana, koji su još NATO-vom Deklaracijom iz Istanbula razaslati izvan Kabula širom Afganistana u cilju pomoći novoizabranoj vlasti afganistanskog predsjednika Karzajija u uspostavi demokratskih institucija i normaliziranja života, nije donijela očekivane rezultate.

Ne može se i ne smije zanemariti postignuto u Afganistanu: provedeni demokratski izbori, formalno postojanje demokratskih institucija, usvajanje i implementacija afganistanske strategije za obnovu i razvoj u skladu s prilikama na terenu, poboljšanje ljudskih prava, osobito prava žena i djece te prava na obrazovanje, uspostava i obučavanje samostalnih afganistanskih vojnih i policijskih snaga i slično.

No, čelnici NATO-a su ispravno zaključili da izgradnja gotovo cjelokupnog društveno-političkog, vojno-sigurnosnog i gospodarsko-socijalnog života bilo koje države, a pogotovo države poput Afganistana, s obzirom na njegovo povijesno, kulturno-civilizacijsko, vjersko naslijeđe i druge različitosti u odnosu na tzv. razvijeni svijet Zapada, nije moguće prepustiti samo jednoj međunarodnoj organizaciji, a pogotovo ne političko-vojnoj kao što je NATO. Stoga Savez poziva na multilateralnu akciju u Afganistanu i učinkovitiji angažman raznorodnih međunarodnih organizacija, od UN-a, Europske unije, OESS-a, grupe Svjetske banke, ali i susjednih zemalja te regionalnih azijskih političkih i gospodarskih organizacija.

Pomoć u obliku jednokratnih, uglavnom financijskih donacija u Afganistanu, kao i u većini kriznih područja, također se nisu pokazale kao najefikasnije sredstvo oporavka zemlje. Novoizabrana afganistanska demokratska vlast više ne samo da se hvali, već se od nje rezolutno traži da se uhvati u koštac sa korupcijom, uspostavom javnog reda i mira te borbom protiv najrazličitijih oblika organiziranog kriminala, od kojeg je na prvom mjestu svakako proizvodnja i distribucija narkotika.

Činjenica je da NATO-ov angažman u Afganistanu počinje sve više zabrinjavati čelnike Saveza i to iz nekoliko vrlo objektivnih razloga.

Prvo, potpora javnosti, kako članica tako i ne članica Saveza, sve više opada. Čak i vlade pojedinih članica imaju problema kako uvjeriti stanovništvo da sigurnost i stabilnost Afganistana doprinosi sigurnosti u toj regiji, ali i sigurnosti čitavoj razvijenog Zapada, uključujući i njihovu nacionalnu sigurnost. Razvijene zapadne zemlje čak imaju problema sa slanjem civilno-vojnih struktura za popunu misije u Afganistanu. Trenutno se pod NATO-vim zapovjedništvom u Afganistanu nalazi oko trideset i pet tisuća vojnika. To su najveće multinacionalne snage kojima je NATO ikada zapovijedao i upravljao u svojoj povijesti. Nevoljkost vlada da osim ljudstva u Afganistan šalju i specifična, neophodno potrebna vojno-tehnološka sredstva, naoružanje i opremu dodatno umanjuje učinkovitost NATO-ve akcije.

S druge strane, analitičari govore da je gotovo nemoguće da se NATO povuče iz Afganistana. Za Karl-Heinza Kampa dva su osnovna razloga NATO-va ostanka: prvo, povlačenje NATO-a bilo bi, posebice u redovima ekstremnih talibana i protivnika zapadnog demokratskog svijeta, okarakterizirano

kao znak NATO-vog vojnog poraza; i drugo, Sjedinjene Države, kao najjača članica Saveza, još uvijek su u stanju rata, borba protiv terorizma im je primarni nacionalni cilj, a s obzirom na neplanirane rezultate američke vojne akcije u Iraku, Washington jednostavno ne može dopustiti da NATO napusti Afganistan i na taj način prizna svoj, pa makar i djelomičan neuspjeh.⁵

Druga zabrinjavajuća okolnost za NATO, vezana uz Afganistan, činjenica je da i nakon šest godina pokušaja međunarodne zajednice Afganistan nije na putu da postane demokratska država po uzoru na zapadne standarde života i razvoja. Usprkos svih napora, civilna rekonstrukcija afganistanskog društva, ali i izgradnja funkcionalnih demokratskih institucija vlasti, pokazale su se 'prevelikim zalogajem' za međunarodnu zajednicu i NATO s obzirom na okolnosti afganistanskog društva. Umjesto demokratizacije svekolikog afganistanskog društva, koja je vrlo ambiciozno zamišljena i trebala biti provedena pod NATO-vim geslom iz 2006. godine "Kompaktan Afganistan", danas se govori o uspostavi Afganistana kao zemlje koja će samostalno osiguravati vlastiti razvoj (*self sustaining development country*). I ta blaža varijanta bit će vrlo teško ostvariva u narednom vremenskom periodu, pogotovo ako se uzmu u obzir sredstva koja međunarodna zajednica ulaže u obnovu civilne i vojne strukture u Afganistanu. Naime, dvije godine nakon okončanja velikih vojnih sukoba, u Bosnu i Hercegovinu uloženo je 1400 dolara po glavi stanovnika, na Kosovu 800, a u Afganistan se ulaže svega 50 dolara po stanovniku.⁶

Stoga se od NATO-a u Bukureštu očekuje da objektivno sagleda sadašnju situaciju u Afganistanu te realno procijeni svoj učinak i odredi konkretnije pravce svoje daljnje akcije.

3. NATO-ve snage za brzi odgovor

U cilju poboljšanja obrambenih kapaciteta Saveza, postizanja većeg stupnja interoperabilnosti snaga SAD-a i zapadnoeuropskih saveznika, te učinkovitosti multinacionalnih savezničkih snaga, a s obzirom na konkretne savezničke akcije na međunarodnoj sceni nakon terorističkih napada na SAD i Španjolsku, NATO je 2002. godine u Pragu odlučio uspostaviti nove snage, tzv. *NATO Response Force* (NRF). Te nove snage sastojale bi se od kopnenih, pomorskih i zračnih snaga, opremljenih potrebnom sofisticiranom tehnološkom opremom, koje bi bile lako pokretljive, fleksibilne i interoperabilne, a trebale bi poslužiti NATO-u kao adekvatano sredstvo brzog odgovora na međunarodne prijetnje miru i stabilnosti.

5

Kamp, Karl-Heinz, *The NATO Summit in Bucharest: The Alliance at a Crossroads*, Research Paper, No. 33., November 2007, Rome, 2007., str. 2-3.

6

Dobbinson, James, *America's Role in Nation Building-From Germany to Iraq*, Santa Monica, 2003., str. 157.

Rok za uspostavu snaga bila je 2006. godina. Kada se jednom u potpunosti uspostave snage su trebale brojati 25 tisuća vojnika, biti u stanju okupiti se i otići u određenu misiju širom svijeta u roku od pet dana te biti sposobne za izvršenje te misije trideset dana. Nakon toga, po potrebi ih zamjenjuju nove NRF snage. Sistemom rotacije svaka članica NATO-a trebala bi iz vlastitog sigurnosno-obrambenog sustava izdvojiti potrebite snage za uspostavu NRF te ih držati na raspolaganju NATO-u šest mjeseci.

Neformalnim dogovorom saveznika, NRF su trebale okupiti europske članice Saveza i na taj način smanjiti svoju neoperabilnost i neefikasnost u odnosu na snage najjače članice Saveza, Sjedinjenih Država.

Idealno zamišljen koncept NRF od samih početaka suočava se u praktičnoj realizaciji na terenu s mnogobrojnim problemima.

Prvo, Europljani nisu imali niti su do 2006. godine razvili potrebite snage za uspostavu tako ambiciozno postavljenih snaga NRF. Deficit nije izražen samo u visoko-sofisticiranoj tehnologiji i naoružanju, već i u ljudstvu. Tzv. "puni operativni kapacitet" NRF snaga dostignut je, kako je planirano, do kraja 2006. godine, jer su SAD ponovno 'uskočile' sa svojim naoružanjem, opremom i ljudstvom. Tako se još jednom iskazao nepremostivi jaz u vojnom naoružanju i opremi između SAD-a i europskih saveznika, koji se u posthladnoratovskom svijetu sve više povećava. S povećanjima američkog vojnog budžeta i svakodnevnim zaostajanjem europskih saveznika u pogledu vojne tehnologije za Washingtonom, iluzorno je očekivati da će Europljani i u budućnosti samostalno moći formirati NRF, sukladno proklamiranim vojno-tehnološkim standardima koje bi te snage trebale ispunjavati.⁷

Drugo, ostalo je nedefinirano, odnosno članice NATO-a nisu donijele konsenzus, pod kojim uvjetima i za koje zadaće se NRF upućuju na teren. Iako je u svijetu od uspostave NRF izbilo mnogo sukoba (uključujući i Afganistan) članice NATO-a zasada su te nove snage poslale jedino u misije otklanjanja posljedica humanitarnih katastrofa (potres u Pakistanu, uragan Katrina u SAD-u).

Treći veliki nedefinirani problem vezan je uz financiranje troškova NRF-a. Praksa je pokazala da su troškove uglavnom snosile države koje su u rotacijskom šestomjesečnom ciklusu imale mandat da pošalju NRF na izvršenje zadaće. Takvim rješenjem većina članica NATO-a nije zadovoljna.

Sve to rezultiralo je pozivom skupine predstavnika članica NATO-a, predvođenih danskim ministrom obrane, da na neformalnom sastanku čelnika Saveza u Noordwijku 2007. godine traže redefiniranje cjelokupnog koncepta NRF-a.

7

Vidjeti: Bastien, Daniel, Becher, Klause, *Transforming NATO Forces: Spending More Wisely*, u: Nelson, Richard C., Purcell, Jason S. (eds.), *Transforming NATO Forces from European Perspective*, The Atlantic Council of the United States, 003, str. 52-56.

4. Odnos NATO – EU

NATO je na summitu u Washingtonu 1999. godine odlučio sigurnosna pitanja sa Europljanima razmatrati u izravnim odnosima sa Europskom unijom. Istovremeno, Europska unija od summita u Maastichtu do Lisabona pokušavala je institucionalizirati zajedničku europsku vanjsku i sigurnosnu politiku, uključujući i uspostavu vlastitih civilnih i vojnih snaga za provedbu njezine obrambene komponente.⁸ Iz toga proizlazi kako se posthladnoratovski odnosi NATO-a i EU konstantno suočavaju sa dva temeljna problema: prvo, sa željom NATO-a da ostane glavni sigurnosno-obrambeni stup transatlantizma; i

drugo, sa željom Europske unije da uspostavi zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, uključujući i adekvatne snage za njezinu provedbu.

Kompromisna rješenja koja su postignuta na relaciji NATO-EU (aranžman Berlin-plus, koncept ESDP) imala su za cilj prepustiti Europljanima da samostalnije u odnosu na NATO sudjeluju u kreiranju i osiguranju međunarodnog mira. Pa ipak, kad god su Europljani unutar EU osmislili i prihvatili određene inicijative u cilju brže i efikasnije uspostave europske obrane, NATO je osmislio svoje kontra-mjere.⁹ Stoga danas analitičari za sigurnosne odnose NATO-EU upotrebljavaju termin "zamrznuti sukob".

Nagomilane proturječnosti mogu se svrstati u dvije osnovne skupine. Prve su političke naravi, a druge proizlaze iz konkretne implementacije sigurnosnih snaga NATO-a i/ili EU na terenu.

Iako se govori i pokušava uspostaviti komplementarna sigurnosna politika NATO-a i EU u novom svjetskom poretku, ne postoji zajedničko političko tijelo ili tijela koja bi donosila za obje organizacije obvezujuće političke odluke. Naime, sukladno svojoj zapovjednoj i organizacijskoj strukturi i NATO, kao i EU imaju vlastite političke organe. Njihove odluke odnose se isključivo na članice pojedinačne organizacije. Dvadeset i jedna od dvadeset i šest članica NATO-a ujedno su i članice EU, postoje članice NATO-a koje nisu članice EU i obrnuto, što dodatno usložnjava proces ne samo donošenja, već i provođenja određenih odluka usvojenih na parcijalnoj razini, bilo da se radi o NATO-u ili EU. Problem se donekle pokušao ublažiti uspostavom predstavničkog tijela EU pri zapovjedništvu NATO-a, no pitanje je koliko postoji stvarne političke volje da se efikasno surađuje u izradi sigurnosnih planova, razmjeni informacija, kreiranju određenih civilno-vojnih akcija i sl.

Dio analitičara zalaže se za čvršću institucionalnu povezanost na političkom planu između NATO-a i EU. Međutim, nacrt prijedloga teksta Ustava EU, kao ni revidirani tekst Ustava EU to ne predviđa. Teško je za očekivati da će u budućem novom Strategijskom konceptu NATO-a postojati takva kauzula.

8

O uspostavi zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU vidjeti u: Čehulić, L., *Europska obrana*, Politička kultura, Zagreb, 2006.

9

Detaljnije vidjeti u: Čehulić, L., *Euroatlantizam*, Politička kultura, Zagreb, 2003., str. 260-266.

Druga skupina autora mišljenja je kako je upravo postojeća politička fleksibilnost u odnosima NATO-EU dobra i potrebna za stvaranje *ad hoc* koalicija upućenih na izvršenje određenih sigurnosnih zadataka širom svijeta.

Slijedeća velika skupina problema u odnosima NATO-EU vezana je uz konkretnu provedbu sigurnosnih zadataka na terenu. Akcije u kojima su na posredan ili neposredan način sudjelovale civilne ili vojne snage i NATO-a i EU (Bosna, Kosovo, Makedonija, Darfur, Afganistan) pokazale su čitav niz tehničkih problema s kojima se snage NATO-a i EU-a suočavaju u zajedničkim akcijama. Nepostojanje zajedničkih standarda naoružanja, tehnike i opreme prisutno je na gotovo svim razinama. Zbog zaostajanja u znanstveno-tehnološkoj utrci pri proizvodnji sve sofisticiranijeg i skupljeg naoružanja razvijene članice NATO-a, predvođene SAD-om, neprestano prozivaju EU. Pritom se zaboravlja da ni sve članice NATO-a nisu više voljne ni spremne izdvajati dva posto svog BDP-a za obranu. Ako ih se i javno opominje zbog toga, opominje ih se kao članice EU-a, a ne NATO-a, čime se pridonosi općem stavu kako EU naprosto nije zainteresirana za modernizaciju svojih obrambenih snaga.

Od samog početka NATO je želio razvoj Europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta kompatibilnog s NATO-vom vizijom i ulogom Europe u novom svjetskom poretku te NATO-om kao dominantnom sigurnosnom organizacijom. Očekivalo se da svi budući europski koraci budu tome prilagođeni, što nije uvijek bio slučaj. Sporadični pokušaji Francuske ili Njemačke da se EU odmakne od NATO-a na sigurnosno-obrambenom planu, nisu završili slavno po Europljane. Od 1999. godine NATO ponavlja kako će s entuzijazmom prihvatiti i poduprijeti svaku inicijativu i mjeru EU u cilju jačanja koncepta ESDI. Pritom je postavio i osnovna pravila koje EU pri uspostavi samostalne obrambene politike nikako ne smije prekršiti: *no duplication, no decoupling, no discrimination* (ne dupliciranje, ne odvajanje, ne diskriminacija). Slogan koji je odmah unutar euroatlantskih saveznika prihvaćen kao "tri D" (*three Ds*) u stvari pretpostavlja razvoj ESDP-a unutar NATO-a.

No čak i za takav razvoj koncepta ESDP ne postoje razrađeni jasni mehanizmi i pravila pod kojim uvjetima, kada, kako i koliko EU može računati na upotrebu NATO-vih kapaciteta. Stoga nije slučajno da se odnosi na relaciji NATO-EU na sigurnosnom planu sve više razilaze.

5. Energetska sigurnost i NATO

Pitanja vezana uz energetska sigurnost, odnosno sigurnih dotoka prvenstveno nafte i zemnog plina od njihova izvora do krajnjih korisnika, postaju sve više politički, a ne geološki problemi. Neki idu čak tako daleko da posjedovanje prirodnih izvora, odnosno nafte i plina, poistovjećuju s posjedovanjem nuklearnog naoružanja za vrijeme hladnog rata.¹⁰

10

Takve stavove prvi su počeli iznositi ruski političari, aludirajući na rusko bogatstvo naftom i plinom.

S obzirom da rezerve prirodnih izvora nisu neograničene, a potražnja u svijetu za još uvijek dominantnim osnovnim energentima – naftom i plinom, neprestano raste, realno je za očekivati da se veliki korisnici organiziraju i na razne načine pokušaju zaštititi postojeće ili prodrijeti na nova tržišta, neophodno su im potrebni energenti za svoj cjelokupni društveni rast i razvoj. Početkom 21. stoljeća i međunarodne institucije intenzivnije su se počele baviti tom tematikom. Gotovo punih deset godina Europska unija pokušava usaglasiti svoju energetska politiku i usvojiti zajedničku zakonsku regulativu, no zbog sporadičnih nacionalnih interesa pojedinih članica Unije to još uvijek nije uspjela napraviti. No nesuglasice s Rusijom u proljeće 2006. godine glede ruske isporuke plina EU rezultirale su otvorenim pozivom dijela zapadnoeuropskih transatlantskih saveznika da NATO preuzme odgovornost za osiguranje sigurnog dotoka ne samo plina iz Rusije, već i nafte iz šireg prostora Perzijskog zaljeva na europsko tržište.

U prošlosti pitanje energetske sigurnosti nikada nije bilo na listama prioriteta Sjevernoatlantskog saveza. Tek na zadnjem summitu čelnika NATO-a u Rigi 2006. godine u zadnjem poglavlju tada usvojene Deklaracije zapisano je kako bi se u budućnosti Savez mogao baviti i tom problematikom.

Nakon summita u Rigi, Poljska kao članica i NATO-a i EU uporno inzistira da NATO savez, sukladno članku 5. o kolektivnoj obrani, usvoji amandman kojim će se na isti način članice obvezati na međusobnu pomoć ukoliko dođe do izbijanja energetske krize u nekoj od članica Saveza. Pritom se nagašava kako izvori izbijanja energetske krize mogu biti najrazličitije prirode: od prirodnih katastrofa do političke odluke dobavljača da ne isporučuje energente.

Istovremeno, američki predstavnik u Sjevernoatlantskom vijeću NATO-a, predložio je da Savez razmotri usvajanje strategije koja bi svim članicama osiguravala siguran, trajan i pouzdan dotok potrebitih energenata, uključujući i formiranje posebnih snaga za obranu današnjih trasa i putova dotoka energenata članicama Saveza ukoliko oni budu na bilo koji način ugroženi.¹¹ Analitičari smatraju da je time Washington jasno dao do znanja svojim zapadnoeuropskim saveznicima da obranu trasa naftovoda i plinovoda za njihova tržišta neće prepustiti EU koja je u tom pogledu, kao uostalom i u većini svojih vanjskopolitičkih, a posebice sigurnosno-obrambenih aktivnosti, neodlučna, nejedinstvena i stoga neefikasna.

Osim toga, upravo je NATO (predstavnicima SACEUR-a) posredovao pri smirivanju strasti i normalizaciji odnosa između EU i Rusije nakon ruske blokade isporuke plina. Nakon toga pomoćnik Glavnog tajnika NATO-a konstatirao je kako pitanje sigurnog dotoka energenata neposredno ugrožava i stabilnost članica NATO-a, te da stoga energetska sigurnost mora postati dio NATO-ve političke platforme, odnosno NATO mora i za taj problem preuzeti odgovornost na europskom, ali i širem međunarodnom planu.

11

Citat iz govora dr. L. Foxa pod nazivom "Energy security and military structure", održanog 22. 03. 2006., Chatham House, dostupno na: <http://www.chathamhouse.org.uk>

NATO-va želja za većim angažmanom po pitanju energetske sigurnosti veže se i uz položaj najjače članice Saveza, Sjedinjenih Država. Naime, SAD kao ukupno najveći industrijski proizvođač, ali i potrošač nafte, itekako je zainteresiran da naftni izvori ostanu sigurni, a dotok nafte iz raznih dijelova svijeta na zapadna tržišta, uključujući i Ameriku, bude konstantan i nesmetan. Ključni NATO-ov igrač je i Turska koja svojim geostrategijskim položajem, ali i brojnim novim naftovodima i plinovodima izgrađenim preko njezina teritorija (u želji da se zaobiđe Rusija), može utjecati na energetske stabilnost razvijenog euroatlantskog svijeta.

Konkretni mehanizmi kojima NATO može utjecati na energetske stabilnost provedivi su kroz već uspostavljene oblike partnerstva sa zemljama koje se nalaze na bogatim naftnim poljima šire regije Mediterana, Bliskog istoka i centralne Azije. Programi Partnerstvo za mir, Mediteranski dijalog, Istanbulska inicijativa za suradnju, NATO-va inicijativa za Bliski istok, pružaju institucionalne mogućnosti da se unutar godišnjih Akcijskih individualnih planova suradnje koje pojedine članice tih programa uspostavljaju s NATO-om pokrije i važno pitanje energetske sigurnosti. Azerbajdžan je prva zemlja s kojom je NATO već uspostavio takve odnose. U okviru takvih zajedničkih programa NATO nudi pomoć u edukaciji i osposobljavanju lokalnog stanovništva po pitanju zaštite komunikacijskih ruta za energente, njihovo tehničko održavanje, kao i saniranje u slučaju prirodnih nepogoda ili oštećenja prilikom različitih subverzivnih djelatnosti, uključujući i terorističke napade. Zahvaljujući svojim vojnim kapacitetima, NATO može ponuditi i konkretnu fizičku zaštitu naftovoda i plinovoda, a posebice se to odnosi na zaštitu tankera prilikom njihove plovidbe kroz trusno područje Hormušskog tjesnaca.

Postoje i ograničenja NATO-vog djelovanja na području energetske sigurnosti. Ona su u prvom redu vezana uz političke režime zemalja koji, usprkos formalnoj mogućnosti suradnje s NATO-om kroz pojedine partnerske programe, takvu suradnju ne žele, niti su je do sada uspostavili. Primjer Turkmenistana, velikog distributera plina, to najočitije pokazuje. Osim toga, većina postsocijalističkih zemalja centralne Azije, regije izuzetno bogate naftom i zemnim plinom, u počecima svoje neovisnosti okrenula se i uspostavila partnerske odnose s NATO-om iz straha od mogućeg ponovnog jačanja ruskog utjecaja na njihov razvoj. Kako vrijeme odmiče, sve više zemalja tzv. mladih demokracija centralne Azije uspostavilo je dobre ili bar podnošljive odnose s Rusijom (iz čitavog niza objektivnih razloga). Danas kada je Rusija u usponu i kada i ona ima što ponuditi tim zemljama (gospodarska ovisnost) situacija se mijenja. Kazahstan i Turkmenistan najeklatantniji su primjeri tog postupnog zaokreta politika zemalja te regije.

Druga skupina problema vezana je uz same članice NATO-a. Slično kao i EU niti NATO nije homogena organizacija po pitanjima energetske politike. Različite skupine zemalja dobavljaju energente iz različitih geografskih izvora. Nekima je prioritet nafta nekima plin, nekima hidroenergija ili solarna energija. Osim toga, pitanje energetske sigurnosti samo je jedan segment vanjskopolitičkih prioriteta pojedine članice NATO-a. Stoga Turska ne podržava

zaoštravanje odnosa s Iranom, pa ni pod cijenu povećanja rizika od energetske nesigurnosti za zapadnoeuropske saveznike, Francuska, Njemačka i Italija nisu za zaoštravanje odnosa s Rusijom i sl. Kao i u slučaju EU i NATO će pitanja energetske sigurnosti svojih članica, a posebice šire međunarodne zajednice, rješavati *ad hoc* koalicijama ili koalicijama voljnih zemalja članica.

Bilo bi nerealno očekivati da NATO na predstojećem summitu u Bukureštu ponudi odgovore na sve navedene probleme. No prije proširivanja svoje *agende*, odnosno primanja novih članica (što je gotovo neupitno), razvijanja odnosa globalnog partnerstva ili poduzimanja novih vojnih akcija, NATO bi morao konsolidirati svoje redove, pronaći jednostavnija rješenja te određene prioritetne reforme provesti do kraja. Samim time povećat će se i kohezivnost Alijanse, ali i njezina vjerodostojnost i novo vrednovanje u međunarodnoj zajednici. Summit u Bukureštu bi trebao ponuditi bar dio tih odgovora.

Literatura

Čehulić, Lidija, *Euroatlantizam*, Politička kultura, Zagreb, 2003.

Čehulić, Lidija, *Europska obrana*, Politička kultura, Zagreb, 2006.

Necas, Pavel, *Beyond Tradition: A New Strategic Concept for NATO*, Research Paper, No. 11, September 2004, NATO Defense College, Rome

Monaghan, Andrew, *Energy Security-What Role for NATO*, Research Paper, No. 29., October 2006, NATO Defense College, Rome

Michel, Leo, *NATO-EU Cooperation in Operations*, Research Paper, No. 31., February 2007, NATO Defense College, Rome

Summary

NATO challenges on the eve of the Bucharest Summit

Many post-Cold war NATO summits had a goal to institutionalize NATO reforms in accordance with various security and stability challenges emerging in the new world order. However, it is getting obvious that well designed and planned implementation of reform programs, including allies forces reforms and adjustments as well as establishment of different partnership relations with non-member states, is not easy or simple. Therefore one can hear loud and justified announcements stating NATO will not create radically new programs in Bucharest, but leaders of currently strongest and only political-military alliance will try to find modalities for more effective functioning and fulfillment of previously defined goals.

Key words: NATO, European union, European security and defense identity, Rapid Reaction Forces, international security