

Izvorni znanstveni članak

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

Primljeno u uredništvo: 06. svibnja 2008.  
Prihvaćeno za tisak: 29. svibnja 2008.

---

## NATO između želja i stvarnosti

---

LIDIJA ČEHULIĆ VUKADINOVIĆ\*

### *Sažetak*

NATO je danas vojno najjača, financijski najbogatija, brojem članica najmnogobrojnija sigurnosna organizacija Svijeta. Usprkos toga, svakodnevno gomilanje novih, sve različitijih zadaća (ne samo sigurnosnih) doprinosi neučinkovitosti Saveza. Sve očitiji raskorak između deklarativno prihvaćenih, ali u praksi nerealiziranih ili djelomično realiziranih programa i ciljeva samo ojačava nekohezivnost unutar njegovih članica te doprinosi gubljenju kredibiliteta organizacije.

*Ključne riječi:* NATO, sigurnost, međunarodna zajednica, međunarodna sigurnost

Raspadom bipolarne međunarodne zajednice primjećuje se znatan porast broja summita čelnika NATO-a u odnosu na vrijeme bipolarizma. Nastojeći se transformirati u novom svjetskom poretku iz pretežito vojne u političko-vojnu organizaciju, NATO kontinuirano usvaja brojne deklaracije kojima normativno institucionalizira svoje reforme. Od prvih posthladnoratovskih summita u Londonu i Rimu početkom devedesetih godina prošlog stoljeća pa do posljednjeg summita održanog u travnju 2008. godine u Bukureštu, NATO postavlja pravne temelje ne samo svojih sveobuhvatnih reformi na unutarnjem planu (struktura, zapovjedništvo, konkretne snage i sl.), već definira uspostavu odnosa sa najrazličitijim zemljama i regijama svijeta te, što je jednako važno, određuje sve širu lepezu ciljeva koje će sam ili u suradnji s

\*  
Prof. dr. sc. Lidija Čehulić Vukadinović, izvanredna profesorica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6

drugim relevantnim organizacijama ispunjavati u suvremenoj međunarodnoj zajednici.

Transformacija NATO-a uvjet je njegova opstanka u radikalno promijenjenoj geopolitičkoj, geostrategijskoj i geoekonomskoj 'slici' posthladnoratovske međunarodne zajednice.<sup>1</sup> Struktura novog svjetskog poretka još uvijek se uspostavlja, izazovi sigurnosti i stabilnosti sve su brojniji i dolaze iz najrazličitijih izvora, povećava se broj aktera koji pozitivno ili negativno utječu na kreiranje međunarodne zbilje, a njihovi međusobni odnosi sve su kompleksniji.<sup>2</sup> Dinamika današnjeg svijeta, potaknuta velikim dijelom znanstvenotehnološkim i informatičkim progresom, neusporediva je sa relativno stabilnom fazom bipolarnih međunarodnih odnosa u kojoj su jasno bili prepoznatljivi i definirani prostor, načini i sredstva djelovanja dvaju blokova te potencijalni neprijatelj.

U današnjoj turbulentnoj međunarodnoj zajednici NATO je ostao jedina sigurnosna organizacija koja pokušava pronaći adekvatne odgovore na gotovo sve izazove nestabilnosti suvremenog svijeta, bez obzira radi li se o tzv. *hard security* ili *soft security*. Zadržavajući kao temelj svog djelovanja Članak 5. Sjevernoatlantskog ugovora (kolektivna obrana) NATO je još 1999. izašao iz svojih granica i postao globalni akter. Više od šezdeset tisuća ljudi, članica Saveza ili zemalja partnera, trenutno sudjeluje u različitim civilnim ili vojnim misijama Alijanse na četiri kontinenta.

Uz sav respekt vojno-tehnološki najjačem, po mogućnostima djelovanja najmoćnijem, po broju sudionika najmnogobrojnijem, po financijama kojima raspolaže najbogatijem, po geografskom području djelovanja najrasprostranjenijem Savezu, čija je članica ujedno i danas jedina supersila – Sjedinjene Države, objektivni analitičari ne mogu a da ne primijete sve veći raskorak između proklamiranih NATO-vih ciljeva i onoga što je Savez danas doista i u stanju adekvatno ispuniti.

Na posljednjem summitu u Bukureštu NATO je ponovno definirao svoje nove zadaće te proširio opseg već postojećih. Gledajući ukupno, Deklaracija iz Bukurešta definira angažman NATO-a oko slijedećih pitanja: Afganistan, Balkan (Kosovo), Darfur, Irak, borba protiv terorizma, sprječavanje proliferacije oružja za masovno uništenje, jačanje strategijskog partnerstva sa Europskom unijom, uspostavljanje veće suradnje sa Ujedinjenim narodima, daljnje širenje Saveza (pozvane su Hrvatska i Albanija u punopravno članstvo 2009., ali vrata Saveza ostaju otvorena i trećoj članici Jadranske skupine – Makedoniji), intenziviranje odnosa partnerstva sa Gruzijom i Ukrajinom, ali i Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom te Srbijom kroz NATO-ve programe Sjevernoatlantsko vijeće za suradnju i Partnerstvo za mir, te intenzivi-

1 Brojna su djela o transformaciji NATO-a. Vidjeti: D.Yost, *NATO Transformed-The Alliance's New Role in International Security*, Washington D.C., 1996.

2 O novom modelu međunarodne sigurnosti vidjeti u: Grizold, A., *Međunarodna sigurnost. Teorijsko-institucionalni okvir*, Zagreb, 1998.

ranje raznih oblika 'trening programa' članica Mediteranskog dijaloga i Istanbulske inicijative za suradnju (odnosi se na zemlje regije Bliskog istoka i Perzijskog zaljeva), jačanje odnosa globalnog partnerstva sa Južnom Korejom, Novim Zelandom, Australijom i Japanom, rješavanje proturječnosti u odnosima sa Rusijom, transformacija NATO-vih snaga u cilju bolje efikasnosti snaga za brzi odgovor, strukturalne i proceduralne reforme zapovjednog kadra NATO-a, osiguranje energetske sigurnosti, borba protiv kompjutorskih 'hakera'. Sa iznimkom posljednjeg, većinu tih ciljeva NATO je definirao kao svoje zadaće i na prijašnjim posthladnoratovskim summitima, no u Bukureštu su obveze koje proizlaze iz tih zadaća dodatno kvalitativno i kvantitativno povećane.

Pa ipak, glavna zadaća Sjevernoatlantskog saveza u nadolazećem periodu može se sumirati oko tri glavna područja: osiguravanja sigurnosti, uspostavljanja odnosa partnerstva te politike širenja Saveza. Svi ostali postavljeni ciljevi posredno ili neposredno vezani su ili, pak, proizlaze iz prethodno navedenih i na stanovit način pomažu njihovom ostvarenju.

### *Sigurnosni aspekt*

Očito uzdrman sve nejedinstvenijim pogledom svojih saveznika na globalnu sigurnost i, što je još značajnije, iskazivanjem različitih konkretnih načina njihova djelovanja na sigurnosnom planu, čelnici Saveza tijekom summita u Bukureštu neprestano su isticali najnovije viđenje sigurnosne uloge NATO. Vraćajući se temeljnim načelima slobode i demokracije na kojima počiva Ugovor o Sjevernoatlantskom savezu, NATO se definira kao "esencijalni forum za sigurnosne konzultacije Europe i Sjeverne Amerike", čiji je najvažniji sigurnosni zadatak "jačanje kolektivne obrane stanovništva, teritorija i snaga saveznika".<sup>3</sup> Tako uopćen i široko definiran sigurnosni interes Saveza ponavlja se na njegovom svakom summitu.

Novina je što se Deklaracija iz Bukurešta normativno veže uz poštivanje načela Povelje Ujedinjenih Naroda, ali opet nisu razrađeni modusi suradnje NATO-a i UN-a. Izgleda da su i čelnici Alijanse shvatili, poučeni konkretnim problemima na terenu u ispunjenju svojih zacrtanih sigurnosnih zadaća, kako je potrebno temeljitije se pripremiti (posebice u izvedbenom planu) za izvršenje sigurnosnih misija. To se ponajprije odnosi na obranu samih saveznika, a pogotovo na tzv. savezničke misije "out-of-area" koje je NATO, normativno, spreman i voljan ispunjavati širom međunarodne zajednice. Stoga se od saveznika traži da za slijedeći summit 2009. godine u dokumentu pod nas-

3

*Bucharest Summit Declaration*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008; dostupno na: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>, str. 1.

lovom "Deklaracija o savezničkoj sigurnosti" jasnije definiraju sigurnosni aspekt NATO-vog budućeg djelovanja.

Iako još uvijek ne želi javno priznati, NATO je svjestan činjenice da ne može sam adekvatno uspostavljati, održavati i osiguravati sigurnost u novom svjetskom poretku na regionalnom, a pogotovo ne na globalnom planu. Nakon terorističkih napada na Sjedinjene Države 2001. godine Saveznici sve intenzivnije pozivaju na veći angažman cjelokupne međunarodne zajednice pri zaustavljanju postojećih ili prevenciji izbijanja novih sukoba širom svijeta. Dosadašnja konkretna suradnja NATO-a sa UN-om i Europskom unijom pri operacionalizaciji sigurnosti i stabilnosti novog svjetskog poretka nije išla lako ni jednostavno, a u većini slučajeva nije ni polučila željene i planirane rezultate. Stoga NATO u Bukureštu ponovno inzistira na suradnji sa te dvije, globalno ipak najrelevantnije organizacije, koje mogu biti svojevrsan partner od pomoći Savezu pri ispunjenju sigurnosnih zadaća.

Međutim, krucijalni problemi se ne rješavaju. Ističući želju za strategijskim partnerstvom NATO-a i EU (koje je već uspostavljeno i institucionalizirano u raznim dokumentima), čelnici Saveza ponovno upozoravaju, moglo bi se reći i prijete, Europskoj uniji, kako ne smije ići na izgrađivanje nekog vlastitog, paralelnog sustava obrane u odnosu na NATO. Na taj način se cjelokupna planirana suradnja snaga NATO-a i EU neprestano vrti u istom krugu i spotiče o jedna te ista pitanja, odnosno NATO-va strahovanja o možebitnom dupliciranju sigurnosnih snaga.<sup>4</sup> Svaki ozbiljniji analitičar lako može dokazati kako članice Europske unije u svojim blagim pokušajima i nagovještajima operacionalizacije zajedničke sigurnosne i obrambene politike, gotovo niti na jednom planu ne mogu i ne žele zasjeniti NATO. Stoga neprestana strahovanja NATO-a postaju nepotrebna i kontraproduktivna za samu organizaciju, ali i cjelokupne odnose NATO-EU.

Mnogo više prostora u Deklaraciji iz Bukurešta posvećeno je odnosima NATO-a s Ujedinjenim narodima. Nastojeći ih prikazati što idiličnijima, taksativno se navode rezolucije UN-a koje NATO svesrdno podržava i u čijoj provedbi već sudjeluje ili će, sukladno njima, intenzivirati svoje djelovanje u budućnosti. To su, u prvom redu, UN-ova rezolucija broj 1373 koja se odnosi na borbu protiv terorizma te UN-ova rezolucija broj 1540 o zabrani proliferacije oružja za masovno uništenje. Oba ta problema u novom svjetskom poretku visoko su pozicionirana na listama prioriteta NATO-vih sigurnosnih aktivnosti. I sam NATO do sada je usvojio nekoliko dokumenata vezanih uz rješavanje tih izazova sigurnosti i stabilnosti. U skladu s njima NATO pokušava adekvatno prestrukturirati, profesionalizirati i tehnološki i opremiti svoje civilne i vojne snage. No, s obzirom da se protiv tih i sličnih ugroza mira i stabilnosti (asimetrično ratovanje) suvremenom međunarodnom poretku

4

O odnosu NATO-EU na sigurnosnom planu te problemima s kojima se Europljani suočavaju u stvaranju zajedničke vanjske sigurnosne i obrambene politike vidjeti u: Čehulić, L., *Europska obrana*, Zagreb, 2006.; Heissbourg, F. (ur.), *European Defence. Making it Work*, Pariz, 2000.

vrlo teško uspješno boriti, nije slučajnost da se NATO u toj svojoj svakodnevnoj borbi poziva i na krovnu normativno-pravnu organizaciju i njezine akte.

Terorizam i proliferacija oružja za masovno uništenje danas su globalni faktori koji doprinose međunarodnoj nesigurnosti, izvori im mogu biti stacionirani širom svijeta, kao i akteri koji ih koriste pri svom subverzivnom djelovanju.<sup>5</sup> Osim toga, nitko u suvremenim međunarodnim okolnostima nije pošteđen tih izazova, bez obzira gdje se geografski nalazio, kako ekonomski bogat bio, koliko stanovnika imao, s kojom vojnom silom raspolagao i sl. Stoga je za uspješnost svladavanja ili smanjenje mogućnosti izbijanja takvih prijetnji potrebna koordinacija i visok stupanj interoperabilnosti različitih subjekata današnjeg svijeta.

Uvažavajući sve subjektivne i objektivne okolnosti koje ograničavaju efikasnost UN-a, suradnja s tom organizacijom za NATO je od velike važnosti jer NATO trenutno ima 26, a Ujedinjeni narodi 196 zemalja članica. Održavajući dobre odnose sa UN-om, koji se ogledaju, između ostalog, i u poštivanju njegovih rezolucija, NATO će posredno lakše uspostaviti specifične, dodatne odnose partnerstva sa najrazličitijim zemljama svijeta. A upravo je partnerstvo druga velika tema o kojoj se raspravljalo u Bukureštu.

### *Odnosi partnerstva*

Afganistan i Balkan (Kosovo) detektirani su kao glavne krizne točke koje ukazuju na neophodnost koordinirane, paralelne akcije snaga NATO-a i njegovih partnera, bilo da se radi o pojedinim međunarodnim organizacijama, skupinama država organiziranih po principu 'koalicije voljnih' ili samostalnoj aktivnosti neke zainteresirane države. Odmah potom spominju se Darfur i Irak, krize nad kojima NATO nema cjeloviti mandat, ali sudjeluje i doprinosi njihovom rješavanju na specifičan način.

Postbipolarna faza euroatlantskih odnosa pokazala je kako je teško zadržati odnose partnerstva u pojedinim svjetskim krizama. Upravo stoga je NATO od ranih devedesetih godina prošlog stoljeća započeo institucionalizaciju odnosa partnerstva sa najrazličitijim regijama i zemljama svijeta. Taj proces zamjetan je još i danas i čelnici Saveza pridaju mu posebnu važnost. Svakodnevno se pronalaze modusi nagrađivanja postojećih i potencijalnih novih partnera Savezu. NATO je danas uspostavio institucionalne odnose partnerstva sa gotovo svim zemljama svijeta. Izuzetak je prostor Latinske Amerike. Ti odnosi partnerstva sa NATO-om razlikuju se po intenzitetu, sadržaju i mogućnostima djelovanja. Ukratko, različiti partneri pripušteni su u različitoj mjeri u rad Sjevernoatlantskog saveza. No, ne smije se smetnu-

5

Borba protiv terorizma i oružja za masovno uništenje primarni je sigurnosni interes ne samo NATO-a, već i većine zemalja i najrazličitijih regionalnih organizacija svijeta. O novim aspektima tih ugroza vidjeti u: W. Laquer, *The New Terrorism-Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford, 1999.

ti s uma da je odnos partnerstva dvostrani odnos, te da osim primarnih interesa NATO-a postoje i interesi suprotne strane. Već po običaju, i u Deklaraciji iz Bukurešta čelnici Alijanse načelno pohvaljuju sve do sada uspostavljene odnose partnerstva.

Međutim, čitajući između redova može se zamijetiti nezadovoljstvo intenzitetom do sada realizirane suradnje, posebice kod zemalja članica Mediteranskog dijaloga te Istanbulske inicijative, koja obuhvaća zemlje Bliskog istoka i Perzijskog zaljeva. NATO je svjestan da zemlje koje počivaju na drugačijim društveno-političkim sustavima, koje imaju drugačije povijesno nasljeđe, kulturu i običaje te specifičan odnos spram vojne sile i vojnog *establishmenta* od zemalja tzv. zapadnog civilizacijskog kruga, ne mogu i ne žele prihvatiti sve principe i vrijednosti na kojima počiva Savez te načine njegova funkcioniranja u današnjem svijetu. Nudeći specifične, prihvatljive oblike individualne suradnje zemljama tih izuzetno dinamičnih i turbulentnih regija svijeta, NATO nastoji na stanoviti način pokriti taj geostrategijski i energetski izuzetno značaj prostor. Stoga se od Saveznika traži da u nadolazećem periodu intenziviraju različite oblike treninga i obuke civilnih i vojnih izaslanika tih zemalja u obučnim centrima NATO-a (prioritet je *NATO Defence College*).

Pohvaljuju se sve aktivnosti članica programa Partnerstva za mir i Akcijskog plana za članstvo (MAP), danas dvije ključne inicijative unutar kojih postsocijalističke zemlje mladih demokracija dokazuju kompatibilnost svog cjelokupnog sustava NATO-vim standardima. Nakon stanovitog vremena ponovno je intenziviran program Sjevernoatlantskog vijeća za suradnju. Objektivno, nakon osnivanja Partnerstva za mir 1994. godine taj program je stavljen u drugi plan, kako kod članica Saveza tako i kod zemalja partnera i potencijalnih kandidata za punopravno članstvo u NATO-u.

Odnos tzv. globalnog partnerstva, institucionaliziran na summitu NATO-a u Rigi, svakodnevno dobiva sve šire dimenzije. Kruna tog partnerstva svakako je involviranost Australije, Japana, Novog Zelanda, Singapura i Južne Koreje u okviru NATO-ve misije u Afganistanu.

Kada se spominju NATO-vi odnosi partnerstva, oduvijek je specifičan status i mjesto imala Rusija. Zemlja koja je u dva mandata predsjednika Putina uspostavila stabilne političke, gospodarske, financijske i sigurnosne temelje svog unutarnjeg razvoja i koja postaje sve uključena u rješavanje relevantnih vanjskopolitičkih svjetskih zbivanja, danas se u međunarodnoj zajednici uzima kao sve ozbiljniji akter. Slično kao i članice Mediteranskog dijaloga, Istanbulske inicijative i globalnog partnerstva, Rusija nije i najvjerojatnije i neće u skoroj budućnosti zatražiti ulazak u punopravno članstvo NATO saveza. Čak niti djelatnosti unutar Vijeća 19 plus 1 (danas Vijeća 26 plus 1),<sup>6</sup> osnovanog između NATO-a i Rusije zbog zajedničkog suzbijanja globalnih izazova prvenstveno tzv. *soft-security* danas unutar euroatlantskih partnera ni-

6  
O razlozima osnivanja Vijeća 19 plus 1 vidjeti u: Čehulić, L., *Euroatlantizam*, Zagreb, 2003., str. 266-297.

su dostojno spominjane ni pohvaljivane. Rusija je otvorila svoj zračni prostor preletima savezničkih zrakoplova za angažman u Afganistanu, pomogla je pri sprečavanju posljedica uragana Katrina, sudjeluje (samostalno ili u okviru specijaliziranih međunarodnih organizacija) u pružanju pomoći stanovništvu Miamara i Kine nakon prirodnih katastrofa koje su zahvatile te zemlje, ruske snage sudjeluju pod mandatom Ujedinjenih naroda u mirovnim misijama širom svijeta, ruski eksperti na različite načine doprinose borbi protiv terorizma i drugim asimetričnim ugrozama međunarodnoj sigurnosti, brojni NATO-vi stručnjaci svakodnevno razmjenjuju iskustva i potrebita nova znanja na raznim poljima sa ruskim kolegama, bilo u profesionaliziranim trening-centrima formiranim na teritoriju Rusije ili u nekoj od članica Saveza, ruski diplomati sudjeluju na svim značajnijim sastancima na kojima se pokušavaju pronaći i ponuditi adekvatna rješenja za postojeće ili spriječiti izbijanje latentnih kriza na širem azijskom prostoru (Sjeverna Koreja, Iran, Irak, Pakistan, Tibet). Istovremeno, Rusija sve intenzivnije razvija odnose funkcionalne suradnje sa članicama Europske unije, bogatim, razvijenim zemljama današnjeg svijeta (SAD, Japan, Australija, Novi Zeland), ali i susjednom NR Kinom.

Ti odnosi svekolike međunarodne involviranosti i suradnje nisu rezultat isključivo i jedino ruskog posjedovanja nafte i zemnog plina, stanovitog arsenala nuklearnog naoružanja ili ruskog prava veta u Vijeću sigurnosti Ujedinjenih naroda. Rusija je velika zemlja koja se još uvijek, kao i ostatak postsocijalističkog svijeta, suočava s brojnim neriješenim tranzicijskim problemima. Međutim, Rusija danas svojim vanjskopolitičkim angažmanom i konkretnim diplomatskim inicijativama postaje akter koji na međunarodnom planu štiti načela Povelje UN-a, međunarodno javno pravo te se zalaže za izgradnju multilateralnih međunarodnih odnosa. U odnosu na vanjskopolitičku strategiju (koja proizlazi iz globalno dominantnog, unilateralnog statusa) današnje supersile Sjedinjenih Država, te međunarodnog djelovanja najjače političko-vojne organizacije, NATO-a (koje se sve više temelji na principu koalicije voljnih, a ne saveza država), Rusija ostaje jedini značajan akter koji i u praksi, a ne samo deklarativno, današnjeg turbulentnog svijeta zagovara međunarodnu koegzistenciju, poštivanje prava, demokratska pravila ponašanja i neupotrebu vojne sile.

Takvim vanjskopolitičkim ponašanjem Rusija se približila zemljama tzv. Stare Europe, no za razliku od dijela tzv. Starih Europljana koji su odmah nakon izbora u njihovim zemljama promijenili svoje vanjskopolitičke orijentacije, Rusija još uvijek ostaje dosljedna navedenim principima. Malo je vjerojatno da će promjenom vlasti u Rusiji, novi-stari ruski dvojac Medvedev-Putin i članovi njihove administracije učiniti radikalne zaokrete ruske vanjske politike na globalnom planu.<sup>7</sup>

Predvodnici međunarodne zajednice, uključujući i čelnike NATO-a, uglavnom prešućuju tu rusku orijentaciju te rijetko Rusiju pohvaljuju za njezi-

7

Detaljnije vidjeti: *Newsweek*, March 3, 2008.

ne vanjskopolitičke uspjehe. Umjesto toga, Rusija se najčešće javno proziva za još neriješena pitanja. Slično je bilo i u Bukureštu. U završnoj deklaraciji Rusiju se opominje zbog njezinog permanentnog protivljenja širenja NATO saveza (Ukrajina, Gruzija) te protivljenja postavljanju novog raketnog štita na teritorij novoprimljenih članica Saveza. Sasvim je sigurno da, usprkos raznolikoj Rusko-NATO suradnji temeljenoj na ruskom članstvu u NATO-vom programu Partnerstvo za mir, međusobno potpisanim ugovorima i institucionalno postojećim zajedničkim tijelima za suradnju, Rusija širenje NATO-a doživljava kao stvaranje novog *cordon sanitairea* kojim se želi geografski zaokružiti Rusija, a samim tim otežati, odnosno staviti pod permanentni nadzor i kontrolu, mogućnosti ruskog djelovanja na političkom, gospodarskom i, posebice, sigurnosno-vojnom planu u ruskom okruženju.

U NATO-u takva ruska razmišljanja i primjedbe smatraju neopravdani ma te ih jednostrano odbacuju, optužujući često Rusiju za nerazumijevanje suvremenih euroatlantskih procesa i nedovoljnu kooperativnost. Takvim sebičnim stavom NATO narušava već uspostavljene odnose partnerstva sa Rusijom. Doda li se tome i činjenica da niti NATO niti Rusija u skoroj budućnosti ne žele punopravno članstvo te zemlje u Savezu, očito je da se na prakseološkoj razini o odnosima NATO-a i Rusije ne može, i zasigurno nikada neće ni moći, u potpunosti govoriti kao o idiličnim odnosima strategijskog partnerstva ili uzajamne prijateljske suradnje. Međutim, NATO je svjestan da u globaliziranom svijetu Rusiju više ne može i ne smije tretirati isključivo kao neprijatelja. Za to danas ne postoje ni objektivni ni subjektivni preduvjeti, kako u NATO-u, tako ni u Rusiji, ali niti u suvremenim međunarodnim odnosima. Vrijeme bipolarizma i hladnog rata je prošlo, a odnosi funkcionalne suradnje NATO-a i Rusije moraju se temeljiti na uvažavanju stavova obaju aktera.

### Širenje Saveza

Od raspada bipolarne međunarodne zajednice brojne su teorijske rasprave i analize zašto se NATO mora širiti na Istok.<sup>8</sup> Pokazalo se da je primanje postsocijalističkih zemalja u punopravno članstvo Saveza također jedan od preduvjeta njegova opstanka u novom svjetskom poretku. Međutim, širenjem NATO-a stvara se nova, sasvim drugačija od bipolarne, geopolitička i geostrategijska slika ne samo Starog kontinenta, već i šireg euroazijskog prostora. Od kada je Clintonova administracija odlučila krenuti u prvo post-hladnoratovsko širenje Saveza,<sup>9</sup> postalo je jasno da je to proces koji se neće tako lako ni brzo zaustaviti. Pitanje koje danas muči ne samo saveznike, već i

8

Vidjeti: Solomon, G. B., *The NATO Enlargement Debate 1990-1997, Blessings of Liberty*, Westport, 1998.

9

O burnim raspravama oko post-hladnoratovskog širenja NATO-a te dokumentima koje je na tu tematiku usvojila Clintonova administracija vidjeti u: Čehulić, L., *Clinton i novi svjetski poredak*, Zagreb, 2001.



ostatak euroazijskog svijeta, jest gdje su stvarne granice širenja Saveza. Svi- ma je jasno da su početne ideje atlantizma i euroatlantske suradnje, na koji- ma je došlo do institucionalizacije svekolikih odnosa Amerike i dijela zapad- noeuropskih zemalja nakon Drugoga svjetskog rata, uključujući i formiranja Saveza 1949. godine, danas prevladane. Postupno su za primanje novih člani- ca zemljama kandidatima postavljani dodatni, sve zahtjevniji standardi i uv- jeti. No, s druge strane, slično kao i u vrijeme bipolarizma, onoga časa kada je NATO prosudio da je poradi njegovih vlastitih razloga potrebno proširiti svo- je granice, Savez je pronašao načina da to i učini.

Do sada se postbipolarno širenje Saveza svodi isključivo na primanje pos- tsocijalističkih zemalja. Da je proces uspostavljanja različitih oblika institu- cionalne suradnje tog dijela svijeta važan NATO-u, govori podatak kako su u Bukureštu pohvaljene sve novoprimitljene članice, ali i poimence prozvani svi potencijalni kandidati za članstvo. Konkretni pozivi i obećanje za ulazak u punopravno članstvo Saveza upućeni su Hrvatskoj i Albaniji. Treća članica tzv. Jadranske skupine, Makedonija, formalno nije pozvana u članstvo zbog protivljenja stalne članice Saveza, Grčke, imenu Makedonija.

Iako je najavljivano i unutar NATO-a od Sjedinjenih Država snažno zago- varano, Gruzija i Ukrajina nisu primljene u NATO-ov program Akcijskog plana za članstvo (MAP). S obzirom da su te dvije zemlje već u programu Par- tnerstvo za mir, ulazak u MAP i mogućnost daljnje bilateralne suradnje na svim krucijalnim poljima sa članicama Saveza, bila bi dodatna injekcija u nji- hovim reformama i na taj način stanovita olakšica na putu u punopravno članstvo. Očito je, uvažavajući najvećim dijelom rusko protivljenje takvoj ak- ciji, NATO odustao, ne želeći dodatno iritirati Rusiju, ali i komplicirati iona- ko nategnute odnose u široj kavkaskoj regiji.

Zlobnici mogu reći da je neusvajanje tih dviju odluka svojevrsni poraz američke politike unutar Saveza, jer je upravo Washington najsnažnije zago- varao Makedoniju, Ukrajinu i Gruziju. Činjenica je da su odluke donošene u zadnji čas, kako to u zadnje vrijeme obično i biva na summitima NATO-a, na- kon brojnih i dugotrajnih javnih i tajnih sastanaka, rasprava i diplomatskih uvjeravanja, kako unutar Saveza tako i u kontaktima članica Saveza s tim zemljama. Zagovornici NATO-a, usprkos činjenice da su negativne odluke mnoge iznenadile, naglašavaju da je time u očima svekolike javnosti porastao ugled i vjerodostojnost Saveza jer se poštivala odluka konsenzusa, na kojoj počiva političko odlučivanje NATO-a. U Deklaraciji se navodi kako vrata NA- TO-a za Makedoniju, kao i vrata MAP-a za Ukrajinu i Gruziju, ostaju otvore- na sve dok se ne riješe sporna pitanja i stvore uvjeti za njihovo prihvaćanje.

Jugoistok Europe, preciznije Zapadni Balkan, i dalje ostaje prioritet in- tegracijskog procesa NATO-a. Zemlje koje su na prošlom summitu u Rigi poz- vane u Partnerstvo za mir (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija), potiču se da pojačaju svoje Individualne partnerske programe koji se odnose na za- jedničke aktivnosti sa Savezom. Iz te skupine Crna Gora je najdalje otišla sa potrebitim reformama te optimisti vjeruju kako je lako moguće da, ukoliko ne dođe do nekih krucijalnih zaokreta vanjske politike te zemlje, Crna Gora

dobije pozivnicu za članstvo u slijedećem krugu NATO-va širenja. Za Bosnu i Hercegovinu i Srbiju ponovno su navedeni konkretni uvjeti na kojima te dvije zemlje trebaju poraditi, uključujući i punu suradnju sa Haškim tribunalom. Time Savez potvrđuje svoju vjerodostojnost te kontinuitet i neodustajanje od tzv. posebnih, specifičnih uvjeta za članstvo koji su bili traženi od svih zemalja ove regije.

Kako će se u budućnosti riješiti spor Grčke i Makedonije oko imena makedonske države ostaje da se vidi, no, u svakom slučaju, ulazak Makedonije u NATO trenutno je mnogo je izgledniji od ulaska Ukrajine i Gruzije. Ostatak Zapadnog Balkana također je u budućim projekcijama Saveza viđen kao integralni dio razvijenog euroatlantskog svijeta. Time će se svakako zaokružiti i geografski pokriveni prostor koji se u tradicionalnom geopolitičkom smislu naziva europski kontinent.

Nove zadaće koje si je NATO zadao u Bukureštu (energetska sigurnost, sigurnost kompjutorskih sustava i informacija) nisu razrađene, niti su definirani načini, sredstva i snage njihova provođenja. Pitanje je hoće li to biti učinjeno do slijedećeg NATO-va summita 2009. godine.<sup>10</sup> Također, problemi vezani uz izvedbu unutarnjih reformi NATO-a (snage, tehnologija, zapovjedništvo) nisu operacionalizirani, već se dodatnim normativnim obvezama iz Bukurešta ponovno zakompliciralo i otežalo njihovo stvarno provođenje.

Summit NATO-a u Bukureštu ne samo da je bio najveći do sada po broju sudionika, pozvanih delegacija i uglednih osoba kao gostima promatračima,<sup>11</sup> već je na njemu, uz završnu Deklaraciju, usvojen i najveći broj dodatnih akata. To su: dokument koji se odnosi na ponovno uključivanje Malte u program Partnerstvo za mir,<sup>12</sup> dokument kojim NATO potvrđuje svoju politiku tzv. otvorenih vrata za primanje novih potencijalnih članica u punopravno članstvo,<sup>13</sup> zajednička izjava čelnika NATO-a i Ukrajine<sup>14</sup> (zanimljivost je da

10

Godine 2009. NATO će proslaviti svoj šezdeseti rođendan. Pedeseti je proslavljao simbolično na summitu u Washingtonu, a najavljuje se da će šezdeseti proslaviti summitima koji će se paralelno održavati u dva grada u Njemačkoj i Francuskoj, najvjerojatnije u Kölnu i Parizu. To bi bilo prvi puta u povijesti Saveza da se summit održava istovremeno na dva različita mjesta. Njemačka i Francuska nisu izabrane slučajno. U godinama kada su sve izraženiji problemi na gotovo svim poljima NATO-va djelovanja u odnosima europski saveznicima – SAD, očito je da Washington želi na diplomatskom planu prepustiti inicijativu Europljanima.

11

Između ostalih, summitu je nazočio generalni tajnik UN-a te specijalni izaslanik UN-a za pitanje Afganistana. Na prethodno održanim summitima čelnika Saveza gosti takva ranga i profesija nisu bili pozivani niti su njihova izlaganja na bilo koji način bila prezentirana tijekom summita.

12

Program Partnerstvo za mir uspostavljen je 1994. godine. Malta mu je pristupila u travnju 1995., a suspendirala članstvo 1996. godine. *Malta re-engages in the Partnership for Peace Programme*, dostupno na: <http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403e.html>

13

*NATO decisions on open-door policy*, dostupno na: <http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403h.html>

14

*Meeting of the NATO-Ukraine Commission at the level of Heads of States and Government*, Joint Statement, dostupno na: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-05le.html>

slična izjava nije potpisana između NATO-a i Gruzije, zemlje koja zajedno s Ukrajinom nije primljena u MAP!), dokument koji se odnosi na buduće zadaće ISAF-a u Afganistanu<sup>15</sup> (na dvije kartice teksta svega dva puta spominje se termin narkotici, a borba protiv narkotika niti jedanput!), te dokument koji se odnosi na Vijeće NATO-Rusija.<sup>16</sup>

## Zaključak

Postavlja se pitanje gdje su granice NATO-vih želja u definiranju njegovih posthladnoratovskih ciljeva. Naime, objektivna analiza same organizacije i njezine efikasnosti u ispunjenju zadaća koje je sama postavila na svojim summitima ukazuje na sve veće normativne nedorečenosti, ali što je još važnije, nemogućnost ispunjenja ponuđenih zadaća. Zapisano u deklaracijama sa summita čelnika Saveza ne prate razrađeni normativni podaci koji bi stvorili potrebitu infrastrukturu za formiranje i konkretnih snaga (bilo vojnih, civilnih, diplomatskih i sl.) za implementaciju istih. Nekoliko krucijalnih primjera su slijedeći:

1. NATO nema adekvatan Strategijski koncept saveza, ključni dokument koji jasno definira primarne osnove za funkcioniranje Saveza i temeljem kojeg bi stratezi Alijanse razrađivali potrebne dokumente, ali i konkretne pravce transformacije Saveza. Postojeći najviši pravni akt, Strategijski koncept saveza, je iz 1999. godine i zastario je u odnosu na današnju međunarodnu zbilju u kojoj Savez djeluje, te je nedostatan s obzirom na nove zadaće koje NATO proklamira.

2. Afganistan je i dalje određen kao najvažnija NATO-va misija, no unatoč svih napora ta napaćena zemlja je još veoma daleko od stabilizacije. Umjesto demokratizacije svekolikog afganistanskog društva, koja je vrlo ambiciozno zamišljena pod NATO-vim geslom "kompaktan Afganistan" iz 2006. godine, danas se govori o uspostavi Afganistana kao zemlje koja će samostalno osiguravati svoj razvoj (*self sustaining development country*). I ta blaža varijanta bit će veoma teško ostvariva na način kako NATO danas djeluje u toj zemlji.

3. Idealno zamišljen koncept NATO-vih snaga za odgovor (NRF) od samih početaka suočava se s ozbiljnim problemima. Nedefiniran je način financiranja snaga, nema konsenzusa članica NATO-a pod kojim uvjetima i za koje zadaće se snage upućuju na teren, europski saveznici u NATO-u nisu dosegli tzv. puni operativni kapacitet snaga.

15

*ISAF's Strategic Vision*. Declaration by the Heads of State and Government of the National contributing to the UN-mandated NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, dostupno na: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-052e.html>

16

*Chairman's statement.Meeting of the NATO-Russia Council at the level of Heads of State and Government held in Bucarest*, dostupno na: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-050e.html>

4. Za sigurnosne odnose NATO-a i EU analitičari upotrebljavaju termin "zamrznuti sukob". 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. Nagomilane proturječnosti između NATO-a i EU mogu se svrstati u dvije osnovne skupine: prve su političke naravi, a druge proizlaze iz konkretne implementacije sigurnosnih snaga NATO-a i EU na terenu.<sup>17</sup>

Bilo bi nerealno zaključiti da NATO u posthladnoratovskoj zajednici nije imao i svojih uspjeha. No, prije proširivanja svoje agende djelovanja NATO bi morao konsolidirati svoje redove, pronaći jednostavnija rješenja za probleme u koje je upleten, te određene prioritetne reforme provesti do kraja. Samim tim povećat će se kohezivnost Alijanse (koja je danas niska), ali i njezina vjerodostojnost i novo vrednovanje u međunarodnoj zajednici. NATO nije, ne mora i ne može biti u isto vrijeme globalni vojnik, policajac, diplomat, humanitarac, logističar, graditelj, liječnik, veterinar, ekspert za računala, dobar susjed, itd. Gomilanjem zadaća i preuzimanjem uloga koje ne može ispuniti NATO sve više gubi na vlastitoj vjerodostojnosti. Kratkoročno, nekima unutar Saveza možda i odgovara da NATO bar deklarativno sudjeluje u gotovo svim segmentima i problemima suvremenog svijeta, no dugoročno to svakako nije pametna politika niti za NATO niti za međunarodnu zajednicu. Na proslavi svog šezdesetog rođendana, na predstojećim summitima 2009. godine, stratezi Saveza o tome bi svakako trebali voditi računa prije nego stave na teret NATO-u neke nove dodatne zadaće.

## Literatura

Čehulić, L., *Clinton i novi svjetski poredak*, Zagreb, 2001.

Čehulić, L., *Euroatlantizam* Zagreb, 2003.

Čehulić, L., *Europska obrana*, Zagreb, 2006.

Heissbourg, F. (ur.), *European Defence. Making it Work*, Pariz, 2000.

Grizold, A., *Međunarodna sigurnost. Teorijsko-institucionalni okvir*, Zagreb, 1998.

Laquer, W., *The New Terrorism-Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford, 1999.

Solomon, G.B., *The NATO Enlargement Debate 1990-1997; Blessings of Liberty*, Westport, 1998.

<sup>17</sup>

Detaljnije o tim i ostalim neriješenim pitanjima ključnim za opstojnost Saveza i vjerodostojnost njegove politike vidjeti u: Čehulić Vukadinović, L., Izazovi NATO-a pred Bukureštom, *Međunarodne studije*, vol. 7., br. 3-4/2007., str. 67-79.

Yost, D., *NATO Transformed-The Alliance's New Role in International Security*, Washington D.C., 1996.

*Bucharest Summit Declaration*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>

*Chairman's statement*. Meeting of the NATO-Russia Council at the level of Heads of State and Government held in Bucarest, dostupno na: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-050e.html>

*Meeting of the NATO-Ukraine Commission at the level of Heads of States and Government*, Joint Statement, dostupno na: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-051e.html>

*ISAF's Strategic Vision*. Declaration by the Heads of State and Government of the National contributing to the UN-mandated NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afganistan, dostupno na: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-052e.html>

*Malta re-engages in the Partnership for Peace Programme*, dostupno na: <http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403e.html>

*NATO decisions on open-door policy*, dostupno na: <http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403h.html>

---

### Summary

---

#### **NATO between Wishes and Reality**

Today NATO presents military strongest, financially wealthiest and most numerous security organization in the world. Despite that, emerging new, different tasks (not only security) contribute to Alliance's ineffectiveness. More obvious discrepancy between declaratively accepted, but in practice unrealized or partly realized programs and goals only strengthens non-cohesiveness of the members states at the same time affecting organization's credibility.

*Key words:* NATO, security, international community, international security