

Izvorni znanstveni članak

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

Primljeno u uredništvo: 5. prosinca 2006.
Prihvaćeno za tisak: 29. prosinca 2006.

Budućnost NATO saveza

ADAM DANIEL ROTFELD*

Sažetak

Promjene na međunarodnoj sceni postavile su pitanje transformacije i budućnosti međunarodnih sigurnosnih institucija u središte međunarodne rasprave. Često se postavlja i pitanje da li te organizacije uopće imaju budućnost? Jedan od ključnih kriterija za utvrđivanje dugovječnosti svake od međunarodnih organizacija, posebice vojnih saveza, upravo je pitanje atraktivnosti organizacije državama koje ostaju izvan njenih struktura. U slučaju NATO-a bitno je pronaći odgovor je li Savez još uvijek atraktivan ostalim državama i predstavlja li centar gravitacije, što dovodi do postavljanja novih krucijalnih pitanja.

U svijetu međuovisnosti, u kontekstu globalizacije i integracijskih procesa, prvenstveno unutar transatlantske zajednice, Savez svoje misije može uspješno realizirati kroz blisku i institucionalnu vezu s EU.

Ključne riječi: NATO, transformacija, proširenje, Rusija, SAD, suradnja NATO-EU

Ubrzane promjene na međunarodnoj sceni postavile su pitanje transformacije i budućnosti međunarodnih sigurnosnih institucija u središte međunarodne rasprave. Neke od institucija, primjerice Zapadnoeuropska unija (WEU), u nastojanjima za prilagodbom novim okolnostima virtualno su se ugasile, te su njihove funkcije preuzele neke druge organizacije. Druge, pak, poput OESS-a, suočavaju se s teškom dilemom: kako prilagoditi svoju funkci-

* Prof. dr. Adam Daniel Rotfeld, bivši direktor SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), bivši ministar vanjskih poslova Poljske, rotfeld@pism.pl

ju novonastaloj situaciji? Često se postavlja i pitanje da li te organizacije uopće imaju budućnost?¹

Sjevernoatlantski savez ne suočava se sa sličnim dilemama. U datom kontekstu, bitno je naglasiti da institucije i savezi ne opstaju zauvijek. Oni se stvaraju, razvijaju i mijenjaju, da bi naposljetku nestali. Međunarodne organizacije i strukture, politički i vojni savezi nastali su u specifičnom povijesnom trenutku, te služe kao odgovor na specifične potrebe međunarodne koegzistencije. Ovu fazu se obično označava porijeklom sigurnosnih institucija. Slijedeću fazu čini razvoj institucija koje obavljaju posebne zadatke u skladu s okolnostima koje su dovele do njihova stvaranja. Obično, nakon što je misija obavljena i nastupe nove okolnosti, sve institucije se suočavaju s pitanjem: što sada?

Jedan od ključnih kriterija za utvrđivanje dugovječnosti svake od međunarodnih organizacija, posebice vojnih saveza, upravo je pitanje atraktivnosti organizacije državama koje ostaju izvan njenih struktura. Drugim riječima, u slučaju NATO-a bitno je pronaći odgovor je li Savez još uvijek atraktivan ostalim državama i predstavlja li centar gravitacije, što dovodi do postavljanja novih krucijalnih pitanja.

Pitanja o budućnosti

Je li transformacija NATO saveza, započeta odmah nakon kraja hladnog rata, kontinuirani proces, i do koje mjere je NATO prikladan instrument za odgovor na današnje prijetnje?

Postoji li konflikt između proširenja i novih zadataka Saveza izvan granica, na jednoj strani, te jačanja i unutrašnje transformacije institucija, na drugoj?

Postoje li granice, i ako da koje, angažiranju vojnog saveza izvan svojeg odobrenog područja djelovanja? Koliko daleko može NATO ići u akcijama koje prelaze nadležnosti dogovorene u njegovom statutu?

Ispunjavaju li NATO-ove pridružene multilateralne institucije (poput Partnerstva za mir – PFP i Euroatlantskog partnerskog vijeća – EAPC) svoje zadatke i odgovaraju li na potrebe članica Saveza i njihovih partnera, ili pak zahtijevaju temeljite promjene?

Koje je značenje novog razvoja odnosa na liniji NATO-Rusija, te u kojem razmjeru je intenziviranje tih odnosa faktor koji može utjecati na nedavno započet proces približavanja Ukrajine NATO savezu?

Koji su ključni problemi u odnosima SAD-a i Europe? Da li Savez, po mišljenju SAD-a, gubi ili dobiva na važnosti?

1

Cf. A. D. Rotfeld, "Czy OBWE ma przyszłość?", u: G. Michalowska (ed.), *Integracja europejska, Instytucje, polityka, prawo*, Warszawa, 2003., str. 423 ff.

Koje su pokretačke sile Saveza? Jesu li dvije super sile (Francuska i Velika Britanija) ključni igrači u ostvarivanju vojne sigurnosti ili se možda, prateći stvaranje velike koalicije u Njemačkoj, Berlin vraća na globalnu scenu kao važan akter u tom procesu?

Konačno, što bi trebalo biti učinjeno da NATO i EU usuglase zajedničku euroatlantsku politiku? Kako ostvariti prijelaz od verbalnih deklaracija prema strukturiranoj i institucionalnoj suradnji?

Postavljena pitanja niti su retorička niti nova. Bitno je iznova ih postavljati i pokušati pronaći odgovore koji bi uzimali u obzir novu političku i vojnu situaciju u Europi, te diljem svijeta.

Ista pitanja postavljaju super sile – članice Saveza, kao i države aspirantice za članstvo. U tom kontekstu, važno je sjetiti se publiciteta koji je u veljači 2005. pratio stav njemačkog kancelara Gerharda Schrödera, iznesen u obraćanju federalnog ministra obrane Petera Strucka na konferenciji o sigurnosnoj politici održanoj u Münchenu (Munich Security Policy Conference) o tome da Savez više ne predstavlja primarno mjesto za oblikovanje sigurnosne i obrambene politike Zapada.² Godinu dana kasnije, Angela Merkel, novoizabrana kancelarka Njemačke, u svom govoru ukazala je na proces vraćanja Saveza na njegovo pravo mjesto unutar njemačke sigurnosne i obrambene politike.³ Optimističniji tonovi čuli su se i u govorima francuskih političara, posebice ministrice obrane⁴ Michelle Aliot-Marie, kao i ruskog ministra obrane Sergeja Ivanova⁵ koji je pozitivno ocijenio suradnju sa Savezom.

Izgleda da ministri obrane ne strahuju za budućnost Saveza. Štoviše, neke od članica EU, koje su izvan članstva u NATO savezu (Finska, Švedska) razmišljaju je li pravi trenutak za odbacivanje svoje politike uzdržavanja od članstva i najave ulaska u Savez. Također, u okviru ukrajinske reforme sigurnosne i obrambene politike pitanje pristupanja NATO savezu od iznimne je važnosti. Članstvo u Savezu cilj je i mnogih drugih država – članica Euroatlantskog partnerskog vijeća, Albanije, Hrvatske i Makedonije, kao i bivše sovjetske republike Gruzije.

2
NATO "više ne predstavlja primarno mjesto gdje transatlantski partneri raspravljaju i koordiniraju strategije". Govor federalnog kancelara Gerharda Schrödera na otvaranju 41. Münchenske konferencije o sigurnosnoj politici (Munich Conference on Security Policy), 12. veljače 2005. (govor je prezentirao federalni ministar Peter Struck).

3
A. Merkel, *Deutsche Aussen- und Sicherheitspolitik vor globalen Herausforderungen*, 42. Münchenska konferencija (3-5. veljače 2006.).

4
Ibidem.

5
S. Ivanov, *Russia, Europe and the World – Prospects for Cooperation on Global Security Issues*, ibidem.

Odrednice transformacije Saveza

Dva faktora su od iznimne važnosti za budućnost Sjevernoatlantskog saveza:

1. pozicija SAD-a i uloga koju trenutna administracija u Washingtonu daje NATO savezu u okviru svoje nacionalne sigurnosne politike, i

2. transatlantske veze, tj. političke i vojne veze između SAD-a i Europe, posebice u konfiguraciji NATO-EU-SAD.

U ožujku 2007. godine obilježavat će se pedeset godina od potpisivanja Rimskih ugovora i stvaranja Europske Unije. Dvije godine kasnije, u travnju 2009., slaviti ćemo šezdesetu godišnjicu osnivanja Sjevernoatlantskog saveza. Po mišljenju ozbiljnih američkih i europskih analitičara obje transatlantske strukture nalaze se na prekretnici: njihovo partnerstvo "postat će mnogo povezanije i jače ili sve više podijeljeno i slabije".⁶

Glavno pitanje ostaje kako uskladiti partnerstvo Europe i SAD-a sa američkim vodstvom unutar Saveza. Proteklih godina predstavnici američke administracije nisu pokazali spremnost za otvaranje velike javne debate o strategiji i budućnosti Saveza. Pretpostavili su kako bi posljedice rasprava takvog tipa mogle biti kontraproduktivne u smislu dovođenja u sumnju američkog vodstva, te smjerajući jačanju strateških ciljeva europskih saveznika, važnih iz kuta gledanja ujedinjene Europe u odnosu na SAD, te naposljetku rezultirajući preispitivanjem temelja transatlantskih odnosa. Amerikanci su se zalagali za koncept koji bi se mogao nazvati "reizgradnja broda u plovidbi". Iz njihove perspektive, činjenica "da brod nije potonuo" opravdava takav pristup. Savez još uvijek postoji. Štoviše, NATO širi svoj mandat, dosežući u praksi granice nepojmljive u prošlosti (stabilizacija na Balkanu i u Afganistanu, obučavanje oružanih snaga u Iraku, sprječavanje humanitarne krize u Darfuru). Ovakav pristup skraćeno možemo nazvati "transformacijom u procesu". Vojna intervencija Sjedinjenih Država u Iraku praćena je njihovim pokušajima redefiniranja Saveza kao "instrumenta" i "koalicije voljnih". Potrebno je prisjetiti se da je odluka o transformaciji Saveza donesena u Londonu (5-6. srpnja 1990.). Posljednja rečenica u tada usvojenoj deklaraciji počinjala je: "Danas naš Savez započinje s velikom transformacijom(...)".⁷ Ta transformacija traje i sada, iako nismo svjedočili pokušaju stvaranja velike strategije od 11. rujna 2001. godine.

Znatnu promjenu nakon hladnog rata vidimo u činjenici da je Savez, koji je prema odredbama Washingtonskog ugovora iz 1949. godine obuhvaćao transatlantsko područje, postao globalan. Njegovi ciljevi postavljeni su na *ad hoc*

6
S. Serfaty, "A Challenged and Challenging Europe: Impact on NATO-EU-US Relations", *The International Spectator*, No.1, 2006., p. 61. Vidi i u: A. Monaghan, "Russia, NATO and EU: A European Security Triangle or Shades of a New Entente?", *Russie, Nei. Visions*, No. 10 a, Paris: IFRI, svibanj 2006.

7
Citirano u dokumentaciji pridodanoj radu A. D. Rotfelda, W. Stützele (eds.), *Germany and Europe in Transition*, SIPRI-Oxford University Press, 1999., str.152.

osnovi, te ovise o potrebama i dostupom potencijalu, što nas dovodi bliže prvom temeljnom pitanju: treba li NATO pripaziti da ne pretjera s ambicijama ili radije postaviti ciljeve koji bi služili kao stimulans razvoju njegovih sposobnosti? Prilikom definiranja položaja NATO-a među ostalim centrima globalne moći, nedavno usvojena Nacionalna sigurnosna strategija Sjedinjenih Američkih Država stavlja NATO u red skromnijih regionalnih aktera, a ne globalnih igrača. Autori dokumenta postavili su Europu na četvrto mjesto iza Zapadne hemisfere, Afrike i Bliskog istoka.⁸ Također, ističu kako "NATO ostaje vitalni stup američke vanjske politike. Savez je osnažen širenjem članstva, te sada djeluje izvan svojih granica kao instrument mira i sigurnosti u mnogim krajevima svijeta."⁹ Prema istom dokumentu, unutarnja reforma NATO-vih struktura, sposobnosti i procedura "mora biti ubrzana kako bi osigurala da Savez može učinkovito izvršavati svoje misije." Drugim riječima, postavljeni su ciljevi prema kojima bi se trebale prilagoditi sposobnosti. Po prvi puta uloga EU našla je mjesto u Američkoj strategiji: "NATO mora jačati odnose između i unutar institucija, kao što radi s EU, i kao što bi mogao u budućnosti s novim institucijama".¹⁰

Jačanje nasuprot širenju?

Proturječe između širenja Saveza i jačanja transformacijskog procesa tema je brojnih analiza.¹¹ Protivnici širenja Saveza smatraju kako će primanje novih članica u praksi ugroziti stare strukture, mehanizme i procedure, dok pobornici vjeruju da će uključivanje mladih demokracija iz Centralne Europe ubrzati unutarnje reforme. Takva debata već je prošlost: širenje je pridonijelo revitalizaciji Saveza, ali ne i njegovoj temeljnoj transformaciji.

Aktualno je i pitanje granica širenja. Da li bi proces daljnjeg proširenja trebao biti uspon nakon primanja sedam novih država 29. ožujka 2004. godine (Bugarska, Estonija, Litva, Latvija, Rumunjska, Slovačka, Slovenija)? Ukoliko je odgovor da, na koje se granice treba osloniti? Nedavno smo svjedočili petom širenju Saveza od osnivanja, i drugom posthladnoratovskom. Studija o

8

The National Security Strategy of the United States of America, Washington, ožujak 2006., poglavlje VIII: "Develop Agendas for Cooperative Action with the other Main Centers of Global Power", str. 35-42.

9

Ibidem, str. 38.

10

Ibidem.

11

Nekoliko publikacija iz proteklih godina mogu služiti kao primjer, uključujući: R. Asmus, *NATO-otvaranje državi*, Varšava, 2002., str. 246-507.; esej direktora NATO Planning Sectiona, Michalea Ruhla, "A more political NATO", *NATO Review Special Issues*, zima 2005, str. 4-6.; P. Van Ham, "Growing pains", ibidem, str. 7-9.; Lionel Ponsard (na NATO Defence Colledgeu u Rimu) i David S. Yost (Naval Postgraduate School u Londonu) predstavili su svoja stajališta kao odgovor na pitanje "Je li vrijeme za modernizaciju NATO-vog Strateškog koncepta?", ibidem, str. 10-11.

širenju NATO-a iz 1995. godine¹² predstavljala je važan čimbenik za koncept širenja Saveza, odgovorivši na pitanje zašto je širenje preporučljivo i kako nastaviti u tom smjeru. U biti, odgovori prezentirani u studiji i dalje vrijede. Savez bi trebao nastaviti sa politikom otvorenih vrata i osigurati da nove članice zadovoljavaju uvjete pristupanja. Optimistična očekivanja su se ostvarila, kao i stajalište izneseno u studiji da će širenje pridonijeti:

- stabilizaciji u regiji, uzevši u obzir da su zemlje kandidati odlučile zapustiti sjekire povijesnih konflikata (u prošlosti, članstvo u Savezu spriječilo je sukob između Grčke i Turske),

- usvajanju političkih i vojnih standarda primjenjivih unutar Saveza (uključujući civilnu kontrolu nad oružanim snagama), te

- konačno, to je proces širenja mandata i transformacije, što je potaklo nove članice da se priključe ostvarivanju novih zadataka Saveza izvan njegovih granica.¹³

Danas je NATO suočen s potrebom definiranja svojeg stava prema aspiranticama za članstvo – balkanskim zemljama, Gruziji i posebice Ukrajini, čije je približavanje NATO-u više politički nego vojni problem. Ne smijemo zaboraviti da je reforma oružanih snaga u Ukrajini protekla jednostavnije nego reforme u drugim područjima političke i ekonomske stvarnosti, što potvrđuje ozbiljan i kvalitativno novi problem i politički izazov, uzevši u obzir rusko stajalište prema NATO-u.

Rusija i NATO

Rusija je zauzela nejasan stav prema NATO-u. S jedne strane, godinama javno iskazuje kritičizam prema Savezu. S druge, pak, što je malo poznato javnosti, pokazuje pragmatično stajalište na forumu NATO-a i u političkoj praksi. Povrh toga, visoko cijeni napredak svoje suradnje sa Savezom.

To, svakako, nije neki novi fenomen. Valja se prisjetiti da je već u rujnu 1993. godine predsjednik Boris Jelcin nakon službenog posjeta Varšavi uputio pismo čelnicima zapadnih supersila, objašnjavajući kako: "Mi ne vidimo NATO kao savez nasuprot nama. Međutim, važno je uzeti u obzir kako bi naša javnost mogla reagirati na takav korak (pristupanje zemalja Centralne Europe u NATO – op. autora). Ne samo opozicija, već bi i umjerene snage to vidjele kao način nove izolacije zemlje, protivno njenom prirodnom uvođenju u euroatlantski prostor."¹⁴ "Načelno, podržavamo situaciju u kojoj bi odnosi

¹² *Study on NATO Enlargement*, Brussels, NATO, 1995.

¹³ Vidi više u: R. Asmus, op. cit.; J. Simon, *Poland and NATO. A Study in Civil Military Relations*, Maryland, 2004.

¹⁴ Cjeloviti tekst pisma objavljen je kao aneks u: A. D. Rotfeld, "Europe: towards new regional security regime," *SIPRI Yearbook*, 1994., str. 249-250.

naše zemlje i NATO-a bili za nekoliko stupnjeva topliji od onih između Saveza i Istočne Europe. Približavanje na liniji NATO-Rusija, uključujući interakciju u stvaranju mira, trebalo bi se ubrzano odvijati.¹⁵

Prošlo je trinaest godina od ovog pisma. U međuvremenu, NATO je primio Poljsku, Češku i Mađarsku (12. ožujka 1999.) u članstvo, čemu je prethodila unilateralna izjava glavnog tajnika NATO-a (14. ožujka 1997.): "U suvremenom i predvidivom sigurnosnom okruženju, Savez će radije provoditi kolektivnu obranu i druge misije osiguravajući potrebnu interoperabilnost, integraciju i sposobnost jačanja (oružanih snaga-op. autora), nego trajno stacionirati postojeće borbene snage."¹⁶

U kombinaciji s NATO-vom deklaracijom (10. prosinca 1996.) prema kojoj Savez "nema namjera, planova niti svrhu" za raspoređivanje nuklearnog oružja na teritoriju novih zemalja članica, ova potvrda bila je znak da NATO uzima u obzir sigurnosni interes Rusije i njene strahove vezane uz širenje Saveza.¹⁷

Prije ulaska sedam novih država, na NATO-vom summitu u vojnoj bazi u Practica di Mare pokraj Rima (svibanj 2002.), sazvanom u tu svrhu, usvojena je deklaracija o "novim vrijednostima u odnosima" između NATO-a i Rusije. Formirano je i Vijeće NATO-Rusija.¹⁸

Valja spomenuti da Rusija pozitivno ocjenjuje rad Vijeća; ukoliko izražava kritičizam, on je prvenstveno usmjeren NATO-ovom neuspjehu da u potpunosti koristi potencijale Vijeća. Drugim riječima, prema stajalištu Rusije, Vijeće "odgovara za dugoročne interese Rusije i članica Saveza". Ruski prijedlozi smjeraju jačanju suradnje unutar Saveza i "unapređenju normativnih i legalnih osnova" kako zajednički dogovori ne bi bili samo političke prirode, već primjenjivi i kao propisi međunarodnog prava.

Rusija je 8. prosinca 2005. godine predstavila poduži popis pitanja koja bi trebalo raspraviti u okviru Vijeća NATO-Rusija. Zanimljivo, na popisu su smjernice i načini daljnje transformacije Saveza. S jedne strane, u skladu s ruskim prijedlozima Savez bi trebao osigurati odnos s Rusijom na pravnim i obvezatnim osnovama; s druge, pak, Rusija se protivi daljnjem širenju NATO-a, koje bi moglo imati štetne učinke na njenu sigurnost te dovesti do destabilizacije, smanjenja međusobnog povjerenja i rast ruskih vojnih troškova. Drugim riječima, Rusija nastoji postići takva rješenja u odnosu s NATO savezom koja bi joj omogućila *droit de regard* o ključnim političkim i vojnim pitanjima i pravo da odgodi proces širenja. Rusija nije kandidat za

15

Ibidem.

16

"NATO Press Release" (97), Brussels, 14. ožujka 1997., Vidi više u: A. D. Rotfeld, "Europe: the institutionalized security process," *SIPRI Yearbook*, 1999., str. 247.

17

A. D. Rotfeld, "NATO a new role and mission", Ibidem, str. 238-250.

18

"NATO-Russia Relations: A New Quality.", *Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation*, <http://www.nato.int/docu/basictxt/b020528e.pdf>

članstvo u NATO savezu, koje bi nosilo sa sobom određene obveze. Međutim, bilo bi zanimljivo usmjeriti događaje u pravcu gdje bi ruke Saveza bile vezane i gdje bi odluke ovisile o stavu Rusije. Dokument iz prosinca 2005. godine, sa detaljnim prijedlozima djelovanja predstavio je kao sveobuhvatan koncept ministar Sergey Ivanov na Konferenciji o sigurnosti u Münchenu (4-5. veljače 2006.).¹⁹ Ivanov je također podsjetio na brojna pitanja gdje se interesi Rusije i Saveza približavaju. To se prvenstveno odnosi na neširenje oružja za masovno uništenje i borbu protiv terorizma. Međutim, u oba slučaja Rusija teži k tome da kontrola izvoza oružja ne uništi njenu trgovinu oružjem koja postaje nova ruska specijalnost. Postoje osnove za bližu suradnju članica NATO saveza i Rusije u borbi protiv terorizma. Međutim, zajednički koncept za borbu protiv međunarodnog terorizma prečesto se koristi kako bi se opravdalo korištenje oružanih snaga duž cijelog Sjevernog Kavkaza, posebice u Čečeniji. Ukupno gledajući, Rusija želi da Sjevernoatlantski savez prilikom procjenjivanja situacije uzima u obzir i njenu perspektivu i samo pod tim uvjetima razvijat će se neometano njena suradnja s NATO savezom.

Razvoj političkih i vojnih odnosa između Rusije i Saveza sadrži tri aspekta: bilateralne odnose sa članicama NATO-a, suradnju sa institucijama Saveza u multilateralnom obliku, i zajedno s Europskom Unijom u trilateralnom formatu.²⁰ Nova ruska politička i vojna doktrina otkriva važan povratak staroj sovjetskoj percepciji prijetnji. Prema Ivanovu, najviše rangirana prijetnja identificirana u doktrini je "miješanje stranih država u ruske unutarnje odnose, direktno ili putem struktura koje one podržavaju."²¹ Nema sumnje da ova prikrivena forma skriva negativnu ocjenu euroatlantskih struktura (NATO i EU), OESS-a i Vijeća Europe. Nadalje, na Ivanovoj listi su slijedeće prijetnje: terorizam i proliferacija oružja za masovno uništenje.

Po Ivanovljevu mišljenju ne postoji konflikt između NATO-a i Rusije vezano uz percepciju međunarodnih prijetnji i djelotvorne vojne suradnje u borbi protiv terorizma. Njegova izjava iz veljače 2006. godine u Münchenu svela se na zaključak da bi mehanizam Vijeća NATO-Rusija trebao imati praktični vojni aspekt, zasnovan na transparentnosti, reciprocitetu i prevenciji dvostrukih standarda.

Sve u svemu, Savez će ostati glavni ruski partner, pod uvjetom da Rusija dobije pravo sudjelovanja u definiranju NATO-ovih razvojnih smjerova i strategija.

19

U svom govoru u Münchenu (Russia, Europe and the World – Prospects for Cooperation on Global Security Issues, 5 February 2006) Sergej Ivanov je istaknuo: "Danas Rusija i NATO imaju isti pristup procjenjivanju transnacionalnih sigurnosnih prijetnji."

20

S. Ivanov, "The New Russian Doctrine", *The Wall Street Journal*, 11. siječnja 2006.

21

Ibidem.

Prijedlozi i sugestije

Objavljeni su mnogi izvještaji i analize o pitanju budućnosti Saveza. Među njima, tri dokumenta zaslužuju posebnu pažnju.

1. *Renewing The Atlantic Partnership* (2004), kojeg je pripremila Vijeće za vanjske poslove (Council of Foreign Relations).²² Opetovana tema izvještaja odnosila se na neutralizaciju antiamerikanizma rastuće popularnog u Europi, te na hitnu potrebu za restauracijom duha partnerstva u odnosima lidera SAD-a i Europe. Principi koji danas vode NATO, argumentiraju autori izvještaja, neosporni su, ali ne nužno primijenjeni u praksi. Više nema potrebe za daljnjom vojnom nazočnošću u središtu Europe. Prijetnje s kojima se danas suočava Savez su raznovrsnije nego u vrijeme hladnog rata. Upravo to je razlog zbog kojeg si američki i europski sigurnosni interesi neće odgovarati kao u prošlosti. Autori izvještaja predlažu da bi Savez trebao biti fleksibilniji u svojim procedurama i ambiciozniji u misijama.

2. Drugi izvještaj, *Transatlantic Security: New Realities, Changing Institutions*, podnesen je od strane Warsaw Reflection Grupe (Warsaw Reflection Group), sa novim stručnim inputom istraživača, stručnjaka i bivših političara iz SAD-a i Europe.²³ Autori izvještaja donose u zaključnom dijelu četiri teorijska scenarija EU-NATO odnosa:

- **Uključivanje EU u NATO.** Ovaj odvažan korak, bez obzira na apstraktnost njegove konceptualne osnove, ne bi bio, prema autorima, toliko dramatičan kao odluke donesene u prošlom desetljeću. Ostaje dvojbeno da li bi zemlje članice EU, koje nisu u članstvu NATO-a, pristale na ovakvo rješenje.

- **Predstavljanje EU na sastancima NATO-a.** Savez bi se mogao složiti s privremenim sudjelovanjem zastupnika Unije na temelju udovoljavanja određenim civilnim i vojnim zahtjevima, što bi bila dodatna kategorija "posebnih odnosa". Ukoliko je ovakvo rješenje moguće s Rusijom i Ukrajinom, nema razloga za opravdavanje odnosa s Unijom kao manje privilegiranog.

- Slijedeći prijedlog odnosi se na **institucionalizaciju odnosa između EU i SAD-a (i NATO-a?)**. Sudionici Grupe dijele uvjerenje kako je ovakva transatlantska institucionalizacija odnosa između dviju struktura poželjna. Korak u tom pravcu trebao bi biti osnivanje Tajništva EU-NATO, ili trilate-

22

Izvještaj nezavisne radne grupe (Independent Task Force), *Renewing the Atlantic Partnership*, New York, 2004. Zamjenici predsjedavajućeg tima kojeg je imenovalo Vijeće vanjskih poslova (Council of Foreign Relations) bili su Henry Kissinger i Lawrence H. Summers, dok je dužnost predsjedavajućeg obavljao Charles A. Kupcham.

23

Transatlantic Security: New Realities, Changing Institutions. Izvještaj Warsaw Reflection Grupe – Predsjedavajući Adam Daniel Rotfeld, izvjestitelj Steven E. Miller, Varšava, 5-6. travnja 2004. Poljski prijevod teksta objavljen je pod naslovom: Bezpieczeństwo transatlantyckie: nowa rzeczywistość, zmieniające się instytucje. Raport Warszawskiej Grupy Refleksyjnej, Sprawy Międzynarodowe, No. 2, 2004, str. 85-102.

ralnog Tajništva EU-NATO-SAD, što bi spriječilo stvaranje alternativnih rješenja u transatlantskim odnosima

- Četvrti, ujedno i najambiciozniji prijedlog, je **stvaranje novog mehanizma za koordinaciju politika sprječavanja kriza (crisis-prevention)**. Zbivanja na Bliskom istoku i u Perzijskom zaljevu potpuno opravdavaju ovakav prijedlog. Činjenica da takav mehanizam danas ne postoji štetna je i za NATO i za EU.

3. Treći izvještaj, *NATO: An Alliance for Freedom*, prezentirao je španjolski premijer Jose Maria Aznar na American Enterprise Institutu, 16. studenog 2005.²⁴ U svom govoru, gospodin Aznar iznio je tri argumenta: bez obzira na hiperaktivnost Saveza, "on se nalazi u dubokoj krizi"; zatim – NATO je izgubio kompas nakon kolapsa Sovjetskog Saveza i plovi prema organizaciji koja izvozi stabilnost diljem svijeta; te konačno – tradicionalni koncepti Saveza, poput politike *containmenta* i zastrašivanja, ne odgovaraju trenutnim potrebama i prijetnjama. NATO-va kriza ne proizlazi iz nedovoljnih vojnih sposobnosti već iz materijalnih razlika u shvaćanju prijetnji. Aznar predlaže restauraciju središnje uloge Saveza u stvaranju politike transatlantske zajednice, kao instrumenta "kolektivne obrane", sposobnog za suočavanje s novim prijetnjama, posebice islamskim terorizmom.

Zadivljujuće je koliko su slični načini razmišljanja autora ovih triju izvještaja, iako međusobno nisu kontaktirali niti "posuđivali" razmatranja. Izvještaji također dijele i neke slabosti, koje su rezultat jednostavne činjenice da autori nastoje uvjeriti sebe same kako je funkcioniranje Saveza dosada u pružanju sigurnosti zemljama članicama bilo nepogrešivo uzevši u obzir prisutne okolnosti. Promjene, ukoliko su uopće potrebne, ne odnose se na prirodu operacija same organizacije.

Za mnoge zemlje, uključujući Poljsku, NATO-ova glavna funkcija je klasična uloga stvaranja nacionalnih sigurnosnih jamstava: integriteta granica i teritorijalne obrane, a pristupanje savezu posebna je politika osiguranja. Originalni cilj NATO-a nije bio obučavanje snaga izvan Europe ili tamošnje promicanje demokracije, angažiranje u misijama čuvanja mira diljem svijeta, obnova dezintegriranih institucija "failed states", niti suzbijanje humanitarnih kriza. Međutim, ukoliko NATO i EU provode ovakve akcije, krajnje je vrijeme da im pristupimo na sveobuhvatan i sistematičan način.

Što treba napraviti kako bi se osiguralo da se zajedničke vrijednosti efektivno promiču u novim uvjetima? **Obje zajednice, NATO i EU, dijele sistem demokratskih načela (vladavina zakona, tržišna ekonomija, medijska sloboda, poštivanje ljudskih prava)**. Drugim riječima to su zajednice demokratskih i slobodnih nacija.

Sumirajući diskusiju prisutnu u ovom eseju i ukazujući na odgovore na pitanja postavljena u uvodu bitno je istaknuti:

24

J. M. Aznar, *NATO: An Alliance for Freedom*, Presentation at the AEI, 16 November 2005.

1. Transformacija Saveza ne bi trebala biti shvaćena kao jedinstveni događaj ili implementacija odluka donesenih na summitu NATO-a. Transformacija je proces kontinuirane i stalne prilagodbe Saveza kako bi odgovorio na nove okolnosti, prijetnje, potrebe i zadatke.

2. Proširenje Saveza izvan tradicionalnih granica i jačanje unutarnje transformacije predstavljaju, u osnovi, dijelove istog procesa, pojednostavljajući NATO-ovu učinkovitost u novim okolnostima. Proširenje i transformacija su kontinuirani procesi, kao što je i međunarodni sigurnosni sistem subjekt kontinuiranih promjena.

3. Transatlantski savez prošao je kroz transformaciju i suočava se sa globalnim zadacima, što je rezultat činjenice da su današnje prijetnje u osnovi globalne prirode. Pokušaji ograničavanja aktivnosti Saveza unutar granica statutarnog mandata marginalizirali bi NATO-ovu ulogu. Kako se prijetnje pojavljuju izvan područja definiranog statutom, učinkovito protudjelovanje mora također izaći izvan područja djelovanja.

4. Multilateralne institucije povezane s NATO savezom – poput Partnerstva za mir ili Euroatlantskog partnerskog vijeća – odigrale su važnu stabilizacijsku ulogu. One su bile praktična aplikacija filozofije uključenosti, a ne isključenosti, državama koje nisu mogle (ili nisu htjele) postati članice Sjevernoatlantskog ugovora. Danas bi te institucije trebale prolaziti kroz proces transformacije koji je primijenjen na druge NATO-ve strukture.

5. Odnosi između Rusije i NATO-a moraju odgovarati sigurnosnim interesima oba partnera. Dokument o "novoj kvaliteti odnosa NATO-Rusija" usvojen u proljeće 2002. godine, i dalje je primjenjiv. Mogućnosti uspostavljanja partnerskih odnosa još uvijek nisu iscrpljene, međutim, ogroman skok naprijed učinjen je proteklih godina u pogledu praktične suradnje. Posebni odnosi između Saveza i Rusije ne bi trebali predstavljati prepreku približavanju Ukrajine NATO-u, sa dugoročnom perspektivom punopravnog članstva u Savezu. Takav razvoj reflektirao bi dugoročne sigurnosne interese Ukrajine i Rusije, kao i transatlantske zajednice, te bi pridonio većoj stabilizaciji regije.

6. Odnosi između Europe i SAD-a od temeljne su važnosti za budućnost Saveza. Analize i zaključci prezentirani u tri izvještaja sugeriraju uspostavljanje novog tipa veza između NATO-a i EU. Došlo je vrijeme da političari i vodstvo odgovorni za sigurnost transatlantske zajednice pridaju pozornost ovom prijedlogu nezavisnih i cijenjenih autoriteta.

7. Pomirenje nacionalnih sigurnosnih strategija individualnih država i supersila sa sigurnosnim interesima cijele zajednice i zapadne civilizacije predstavlja ključ sigurnosti država članica obje organizacije (NATO i EU). Također, učinjene su i dalekosežne i korisne promjene, posebice u odnosima između SAD-a i Njemačke, koja se nakon američke intervencije u Iraku udaljila od takve politike.

8. Danas, NATO i EU (u određenoj mjeri i cijela Europa i SAD) suočavaju se s golemim izazovima, dramatičnijim od onih s kojima su se suočavali lideri transatlantske zajednice sredinom šezdesetih godina prošlog stoljeća. Tada donesena odluka smjerala je reviziji strategije Saveza prema Istoku na krea-

tivan i inovativan način. Tadašnji Harmelov izvještaj izražavao je novu političku filozofiju: ideološka konfrontacija bila je praćena prijedlogom za novim otvaranjem – "evolucija putem približavanja" (*Wandel durch Annäherung*),²⁵ koje je rezultiralo postupnom normalizacijom odnosa Njemačke i njenih istočnih susjeda i s vremenom otvorilo prilaze procesu započetom na Konferenciji o sigurnosti i suradnji u Europi (1973-1975).

U potpuno drukčijim političkim i vojnim okolnostima zadaće Saveza su znatno zahtjevnije i teže jer se ne bave samo europskim, već i globalnim prijetnjama, čija priroda nije potpuno shvatljiva. To se ne odnosi samo na mnoštvo država koje izazivaju cijelu međunarodnu zajednicu (Iran, Sjeverna Koreja), već i na brojne nedržavne strukture i entitete (poput Hezbollaha i Hamasa), s kojima se države (Libanon i Palestinska samouprava), često ostavljene bespomoćne, ne mogu nositi.

Harmelov izvještaj predstavljao je konceptualni prodor za novu strategiju Saveza prema Istočnom bloku.²⁶ Danas je potreban novi pristup koji bi dao odgovor na dramatične promjene globalne situacije i postavio nove ciljeve Saveza, koji bi trebali efektivno promicati promjene diljem svijeta, modernizaciju i poštivanje zakona. Savez ne smije biti prepušten propasti.

Problem NATO-a nije nedovoljna snaga, već nedostatak koncepta koji bi prilagodio strukturu Saveza novim okolnostima. Taj nedostatak može dovesti do erozije i gašenja nekih od institucija koje su odigrale važnu ulogu u prošlosti. Kako stalne krize i vojne konfrontacije postaju glavna prijetnja transatlantskoj zajednici i svijetu, Savez će morati prije ili poslije u vezi s tim definirati svoje misije i djelovanje.²⁷

Ukoliko NATO i EU žele promovirati demokratsku transformaciju diljem svijeta, mora postojati način zajedničkog izvršavanja te misije na što učinkovitiji način.

Ukoliko je naša sigurnost ugrožena podjednako izvana i iznutra (s teritorija daleko od Europe), naša protuakcija mora odgovarati novoj prirodi tih prijetnji.

Ukoliko bi se granica podjele između sigurnosti i prijetnje, kako unutrašnje tako i vanjske, izbrisala niti Savez ni Europska Unija ne bi mogli ignorirati potrebu koja je u prošlosti pripadala volji moći svake suverene države.

Ukoliko se terorizam, danas u najviše slučajeva inspiriran agresivnim islamskim fundamentalizmom, doživljava kao glavna prijetnja, jezik političke korektnosti ne bi trebao osujetiti zajednički odgovor Saveza i Europske

25

Autor koncepta je Egon Bar, u to vrijeme odgovoran za političku strategiju Njemačkog socijalno-demokratskog fronta.

26

"The Future Tasks of the Alliance: NATO Harmel Report, 1966/67", u: A. Locher i Ch. Nuenlist (eds.), *Parallel History Project on NATO and Warsaw Pact*, Center for Security Studies, Washington /Zurich, srpanj 2004. <http://www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?lng=en&id=13623>

27

T. F. Lynch III, "NATO Unbound: Out-of-Area Operations in the Greater Middle East", *Orbis*, A., *Journal of World Affairs* 49, No. 1, 2005, str. 141.

Unije. O teorijski i znanstveno oblikovanom razmišljanju o mogućim promjenama Washingtonskog ugovora ovdje se ne raspravlja. Ta promjena niti je nužna niti potrebna. Mogli bismo, ili pak trebali, potražiti druga pragmatična rješenja, vodeći računa o potrebi zajedničkog razumijevanja novih izazova i prijetnji.

Bilo bi naivno vjerovati da bi novi izvještaj, pa makar i sastavljen od strane najvećih svjetskih stručnjaka, proizveo potpuno prilagođena i provodljiva rješenja. Međutim, zajednički stav upućen Savezu i Europskoj Uniji mogao bi poslužiti kao inspiracija političarima.

Ideja stvaranja novog konceptualnog okvira za suradnju NATO-a i EU zaslužuje ozbiljno razmatranje. Prevladava uvjerenje da je Savez od regionalne postao globalna organizacija, a zadaća obrane teritorijalnog integriteta zemalja članica danas je jednako važna kao i jamčenje sigurnosti i stabilnosti izvan ugovornog područja. Novi pristup NATO-a i EU trebao bi ići u smjeru traženja rješenja koja šire mandat u političkom, vojnom i geografskom smislu, istovremeno sprječavajući slabljenje tradicionalne, klasične funkcije Saveza. To se može protumačiti kao potreba za jačanjem integrirane obrane država članica NATO-a, sa svim implikacijama koje nosi taj zadatak. Takva funkcija može se učvrstiti ukoliko se nove zadaće Saveza fokusiraju na sprječavanje novih prijetnji ne samo vojne, već i ekonomske dimenzije, što se prvenstveno odnosi na osiguravanje izvora energije i "neutralizaciju" terorističkih prijetnji, bez obzira na njihovo porijeklo.

U svijetu međuovisnosti, u kontekstu globalizacije i integracijskih procesa, prvenstveno unutar transatlantske zajednice, Savez svoje misije može uspješno realizirati kroz blisku i institucionalnu vezu s EU. To se odnosi na zadatke definirane Strateškim konceptom Saveza (24. travnja 1999.) kao i na one predložene četiri godine kasnije Europskom sigurnosnom strategijom (12. prosinca 2003.), usvojenom na summitu Europske Unije.²⁸ Spomenuti zadaci uključuju: borbu protiv globalnog terorizma, operacije čuvanja mira, sigurnosti i obnove oštećene infrastrukture i državnih upravljačkih kapaciteta (Bosna i Hercegovina u Europi i Afganistan u Aziji služe kao primjer); jamčenje sigurnosti tzv. "kritične infrastrukture" – poglavito energentskog sektora; te konačno, sprečavanje proliferacije oružja za masovno uništenje. Popis zajedničkih zadataka Saveza i EU mnogo je duži. Stvarni problem nije umjetni koncept podjele rada, već zajedničko djelovanje obje transatlantske strukture.

NATO summit u Rigi nudi priliku za suočavanjem sa spomenutim izazovom, kako bi se donosiocima odluka olakšalo kreiranje budućeg djelokruga rada Sjevernoatlantskog saveza.

S engleskog jezika prevela: Đana Luša

Summary

The Future of NATO

Accelerated changes in the international arena have made the issue of transformation and the future of multilateral security institutions the focal point of international debate. A question increasingly often asked is whether these organizations have a future. One of the crucial criteria to verify the longevity of each international organization, and military alliances in particular, is whether the organization is attractive for the states that remain outside of its structures. What is important for NATO is to answer the question whether the Alliance is still attractive for other states and whether it is a centre of gravity. This provokes further crucial questions.

In a world of interdependencies, in the context of globalization and integration processes, notably within the transatlantic community, the missions that the Alliance is tasked with can be successfully pursued in a close and institutionalized relation with the European Union.

Key words: NATO, transformation, enlargement, Russia, USA, NATO-EU cooperation