

Izvorni znanstveni članak

Primljeno u uredništvo: 15. veljače 2011.
Prihvaćeno za tisak: 20. travnja 2011.

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

NATO u sustavu globalizirane sigurnosti

LIDIJA ČEHULOVIĆ VUKADINOVIĆ¹

Sažetak

Sjevernoatlantski savez u globalnim međunarodnim odnosima predstavlja najjači, najmnogobrojniji, najrasprostranjeniji, najbogatiji, tehnološki najnapredniji političkovojni savez. Pa ipak, njegova uloga, ciljevi kao i snage s kojima pokušava odgovoriti na sve raznovrsnije izazove sigurnosti globalnoga doba nisu jasno i do kraja definirane. Novi strateški koncept, usvojen na summitu Saveza u Lisabonu, djelomično je normirao poziciju NATO-a, ali Savez još uvijek traži svoje adekvatno mjesto u sve složenijem sustavu globalizirane sigurnosti.

Ključne riječi: Sjevernoatlantski savez, sigurnost, globalizacija, svijet

Pojmovi globalizacija, globalna sigurnost, globalna vlada povremeno se koriste i analiziraju kao fenomeni, procesi ili se čak predlažu sustavi uređenja međunarodne zajednice kroz povijest međunarodnih odnosa. Analizirajući geostrateške, geopolitičke i geoekonomske promjene nakon urušavanja bipolarizma krajem prošloga stoljeća, autori uvode pojam novoga svjetskog poretka, a od početka 21. stoljeća

1

Lidija Čehulić Vukadinović, izvanredna profesorica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

do danas pojmovi globalizacije, globalne politike, globalnih odnosa i globalnoga svijeta zavlada su u teorijskim proučavanjima i prikazima međunarodnih odnosa.

Ne upuštajući se na ovome mjestu u detaljniju analizu kompleksnoga fenomena globalizacije, navodimo viđenje Roberta O. Keohanea i Josepha S. Nyea, koji kao dvije najznačajnije komponente procesa globalizacije vide rastuću međuovisnost i međupovezanost,² prvenstveno država, a potom i svih ostalih aktera na globalnome planu. Taj koncept međusobne ovisnosti suvremenog svijeta odrazio se i na teorijsko poimanje sigurnosti, ali i na mogućnost njezina ostvarenja na nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini u današnjoj globaliziranoj međunarodnoj zajednici.

U traženju koncepta nove globalne sigurnosti.

Tradicionalno realističko poimanje sigurnosti kao odsustva prijetnje stabilnosti pojedincu, državi ili međunarodnom sustavu te dominantne uloge države i njezine ukupne moći (u kojoj, tvrde realisti, u konačnici ipak dominira vojna moć) u osiguranju sigurnosti globalizacijom nije u potpunosti prevladano, ali je značajno revidirano. Multiplicirali su se akteri koji pojedinačno ili u obliku različitih koalicija, saveza ili drugih oblika povezivanja (pozitivno ili negativno) ostvaruju sigurnost, pojavom asimetričnih ugroza³ (terorizam, proliferacija oružja za masovno uništenje, ugrožavanje ljudskih prava, osiguravanje energetske sigurnosti, rodno pitanje, ekologija, zaštita podataka i sl.) multiplicirali su se izazovi sigurnosti, a logistička povezanost svijeta i razvoj sve sofisticiranije tehnologije multiplicirali su i potencijalna sredstva i načine ugroze stabilnosti i sigurnosti. Tu ekspanziju mogućnosti upotrebe najrazličitijih oblika moći istovremeno i za osiguranje sigurnosti, ali s druge strane i za ugrožavanje mira i stabilnosti, Sean Kay navodi kao temeljni, najznačajniji izazov za međunarodne odnose 21. stoljeća. Kay

2

Razvoj sve sofisticiranije tehnologije, ekonomskih, političkih veza, novih komunikacijskih sistema, slobodan protok ljudi, kapitala, roba uvjetuju međuovisnost, što podrazumijeva i rastuću međupovezanost jer je gotovo nezamislivo da se neka država u potpunosti izolira od zbivanja na globalnoj svjetskoj sceni. Detaljnije vidjeti u Robert O. Keohane, Josepha S. Nye, *Power and Interdependence*, New York, 2001.

3

O asimetričnim ugrozama sigurnosti vidjeti u Alan Collins, *Suvremene sigurnosne studije*, Zagreb, 2010.

smatra da se promjene koje je globalizacija izazvala na planu sigurnosti mogu svrstati u četiri osnovne skupine.

Prvo, vodeći akteri suvremenog međunarodnog sustava (SAD, Rusija, Kina i Europska Unija) nastoje zadržati svoju dominaciju uključujući i vojnu silu u redistribuciji ukupne globalne moći i ostvarenju međunarodne sigurnosti.

Drugo, ekspanzija trgovine, komunikacija te ostale posljedice sve povezanijeg svijeta omogućuju iznalaženje novih oblika demonstracije sile, koji nisu primarno vezani uz nacionalnu državu.

Treće, globalizacija omogućuje da lokalni sigurnosni problem vrlo brzo postane značajnim za stabilnost šire međunarodne zajednice

Četvrto, globalizacija na sigurnosnom planu omogućuje lakše stvaranje panike i širenje straha kod lokalnoga stanovništva. Raste i potreba za sve raznolikijim instrumentima i metodama osiguranja mira i stabilnosti, a s obzirom na to da ne postoji funkcionalna globalna vlada, sa sigurnosnog je aspekta globalizacija još uvijek neregulirani fenomen u međunarodnome sustavu. Sean Kay zaključuje kako globalizacija na sigurnosnom planu potiče globalnu anarhiju.⁴

Multidimenzionalnost fenomena sigurnosti prisutna je u svim fazama suvremenih međunarodnih odnosa. Pedesetih godina prošloga stoljeća, kada je u teoriji međunarodnih odnosa koncept sigurnosne zajednice Karla Deutscha, prema kojem je u tzv. neratnim zajednicama sigurnost unutarnja, trajna kategorija kojoj teže sve članice, bio dominantan,⁵ pojavljuju se teoretičari koji ukazuju na to da je međunarodnu sigurnosti potrebno sagledavati mnogo šire od analize nacionalne države i njezine vojne snage.

Radovan Vukadinović navodi kako se već tada isključivo lociranje problema sigurnosti između sile i mira pokazalo preuskim i nedostatnim za objašnjenje fenomena sigurnosti.⁶ Objavivši tekst naslova *National Security as an Ambiguous Symbol* u prestižnom časopisu "*Political Science Quarterly*", Arnold Wolfers 1952. godine potaknuo je raspravu u znanstvenim krugovima, apostrofirajući ulogu aktera i sredstava iz-

4

Sean Kay, *Global Security in the Twenty-First century*, Lanham, 2001., str. 2-3

5

Karl Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Treaty Areas: International Organization on the Light of Historical Experience*, Princeton, 1957.

6

R. Vukadinović, *Međunarodni politički odnosi*, Zagreb, 2004., str. 162-163

van tzv. nacionalnih okvira države u postizanju globalne sigurnosti.⁷ Lester Brown 1977. godine ukazuje na to da bi države prilikom definiranja svojih nacionalnih sigurnosnih strategija, uz dominantno vojne aspekte sigurnosti, jednaku pozornost trebale posvetiti i pitanjima zaštite okoliša i dostatnosti svjetskih energetske izvora.⁸ Unatoč postojanju širih određenja i poimanja sigurnosti u bipolarnoj međunarodnoj zajednici, sustav sigurnosti bio je organiziran primarno na dvama pod-sustavima kolektivne sigurnosti (NATO, Varšavski ugovor) te je zbog ukupnih odnosa snaga na svjetskoj sceni vojni aspekt sigurnosti ipak prevladavao.⁹ Na samom početku novoga svjetskog poretka 1991. godine ugledni britanski teoretičar Barry Buzan apostrofira pet glavnih aspekata sigurnosti: vojni, socijalni, ekonomski, politički i ekološki te naglašava da tih pet velikih sektora sigurnosti ne djeluje izolirano, već da su međusobno povezani i uvjetovani.¹⁰

U svojoj analizi sigurnosti u globaliziranom svijetu David Baldwin zaključuje kako je želja za iskazivanjem moći ostala i dalje određujuća konstatna sigurnosti, ali je globalizacija promijenila način manifestacije moći, sredstva putem kojih se moć pokazuje, kao i aktere koji iskazuju moć.¹¹

Stanley Hoffman globalizaciju vidi kao zbroj najrazličitijih tehničkih dostignuća koja države ili nedržavni akteri mogu koristiti za ostvarenje svoje moći.¹²

7

Arnold Wolfers, *National Security as an Ambiguous Symbol*, "Political Science Quarterly", 67, 1952., str. 483-492

8

Lester Brown, *Redefining National Security*, "Worldwatch Paper", 14, Washington, D.C., 1977.

9

Vidjeti u R. Vukadinović, *Hladni rat i Evropa*, Zagreb, 1983.

10

Barry Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York, 1991., str. 16-20

11

David A. Baldwin, *The Concept of Security*, "Review of International Studies", 23, br. 1., siječanj 1997., str.

12

Stanley Hoffman, *The Clash of Globalization*, "Foreign Affairs", 81., br. 3., srpanj/kolovoz 2003., str. 106-107

Apostrofirajući multidimensionalnost međunarodne sigurnosti u globalnoj politici, Joseph S. Nye izdvaja tri glavna trenda globalizacije koji usložavaju postizanje stabilnosti. Oni su: jačanje gospodarske suovisnosti država, proces modernizacije i urbanizacije te razvoj komunikacija u zemljama u razvoju, širenje vojne tehnologije u nerazvijenim zemljama. Temeljem tih procesa Nye zaključuje da rješavanje pitanja globalne sigurnosti zahtijeva kolektivno angažiranje i suradnju država.¹³

Bertel Heurlin rasčlanjuje sigurnost u globalnom svijetu na šest podsustava. Svaki od tih podsustava temelji se primarno na jednom akteru od kojeg se očekuje da pridonosi globalnoj sigurnosti, ali je istovremeno i žrtva globalnih sigurnosnih izazova. Šest podsustava globalne sigurnosti jesu: sigurnost pojedinca (engl. individual security), sigurnost specifičnih socijalnih skupina (engl. societal security), sigurnost država (engl. national security), sigurnost regija (engl. regional security), sigurnost društva naroda koje čine sve ili većina država svijeta (engl. international security), sigurnost cijelog planeta Zemlje uključujući i svemirski prostor (engl. global security).¹⁴ Za Bertela Heurlina temeljno je pitanje ono kako će tih šest dominantnih skupina aktera uskladiti svoje ponašanje, interese i ciljeve prema ostvarenju mira i sigurnosti u globaliziranom modernom društvu.

Ken Booth smatra da će optimalni stupanj međunarodne sigurnosti u globalizaciji biti postignut tek onda kada članice globaliziranog svijeta postignu suglasnost o pravilima međusobnog ponašanja i praktičnoj provedbi tih pravila¹⁵. Na potrebu usvajanja novih globalnih vrijednosti i normi djelovanja upozorava i Anton Grizold. Smatra da poslijehladnoratovska međunarodna sigurnost nije tek puki zbroj pojedinačnih nacionalnih sigurnosti, već da je cjelina mjera, normi i vrijednosti, što se ostvaruju zajednički prihvaćenim međunarodnim mehanizmima i instrumentima koji osiguravaju sigurnost država na međunarodnoj razini.¹⁶

13
Joseph S. Nye, *The Changing Nature of Power*, Pregled, Beograd, siječanj 1991., str. 5

14
Detaljnije u Bertel Heurling, *Global, Regional and National Security*, DUP, Copenhagen, 2001., str. 13-17

15
Ken Booth, *Steps towards Stable Peace in Europe: A Theory and Practice of Coexistence*, "International Affairs", 1988., svezak 10., br. 5., str. 14-16

16
Anton Grizold, *Međunarodna sigurnost: metodološko-teorijski okvir*, Zagreb, 1998., str. 14

I Radovan Vukadinović navodi kako bi međunarodna sigurnost u globalnim međunarodnim odnosima trebala značiti da se svi članovi globalnoga svijeta kao cjeline osjećaju sigurnima te da u međunarodnom političkom sustavu postoje takvi odnosi, ili pak takvi mehanizmi, koji bi omogućili da se svim državama jamči i u praksi pruža sigurnost.¹⁷

Analizirajući fenomen sigurnosti u globalnoj politici, možemo zaključiti sljedeće:

1. Globalizacija je rezultirala značajnim pomakom od tzv. hard-izazova sigurnosti (što su pretežito vojne ugroze) ka tzv. soft-izazovima sigurnosti. Time podrazumijevamo sve one ugroze za čije rješavanje nije primarna upotreba vojne sile, ali u konačnici i ona može biti iskorištena. S obzirom na to da je globalizacija još uvijek nedovršeni društveni proces, može se očekivati da će se broj tih ne-vojnih izazova sigurnosti, kao i aktera koji ih poduzimaju te sredstava koja pritom koriste, u nadolazećem vremenu povećavati.¹⁸

2. Dinamika globaliziranja svijeta očito još uvijek ne podrazumijeva te stoga nije niti rezultirala uspostavom svojevrsnog sustava globalne vlade ili globalnog upravljanja (engl. global governance) s pripadajućim adekvatnim globalnim mehanizmima, kojoj bi cilj bio osiguranje mira i stabilnosti na globalnom planu. Organizacija Ujedinjenih naroda, koja je temeljem međunarodnoga prava jedina međunarodna organizacija koja može održavati međunarodni mir i sigurnost mirnim sredstvima te poduzimati kolektivne mjere radi sprečavanja i otklanjanja prijetnji miru i suzbijanja činova napadaja ili drugih narušavanja mira u svijetu (članak 1. Povelje) pokazala se zbog različitih razloga nedostatnom i neučinkovitom u globaliziranome svijetu.¹⁹

3. Globalizacija je u nekim segmentima fenomen sigurnosti postavila u šire, globalne okvire, ali ipak u konačnici potiče regionalizaciju sigurnosti, a njome i rezultira. Regionalne organizacije, jačajući svoje

17

R. Vukadinović, *Međunarodni politički odnosi*, Zagreb, 2004., str. 158

18

O jačanju i ulozi tzv. *soft power*a u globalnoj politici vidjeti Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford, 2002.

19

Cjelovitiju analizu vidjeti u F. T. Liu, *United Nations Peacekeeping and the Non-Use of Power*, "International Peace Academy Occasional Paper Series", Boulder, 1992.

interne procese homogenizacije i integriranja, sve više pozornosti posvećuju pokušaju uspostave zajedničke sigurnosne politike i njezine obrambene komponente. Integracijski sigurnosni procesi razvijaju se na području Latinske Amerike, u zapadnoj i južnoj Africi, jugoistočnoj Aziji, a svojevrсни tradicionalni centri sigurnosnog okupljanja, Amerika, Europa, Rusija, Kina i Japan, bore se za regionalno vodstvo i nove saveznike na širem prostoru Euroazije.

4. Porast broja regionalnih organizacija koje pretendiraju na zadovoljavanje sigurnosnih funkcija u globalnoj politici ne znači nužno uspostavu jedinstvenog dominirajućeg modela svjetske sigurnosti ili pak mehanizma osiguranja sigurnosti na svjetskoj razini vezano uz globalizaciju, a kako stvari danas stoje, nema ni skorašnjih naznaka. Pojedini akteri razlikuju se prema svojoj ukupnoj regionalnoj snazi, sredstvima kojima raspolažu te su svjesni ograničenosti dometa svoje konkretne akcije. Stoga se integracija odvija uglavnom na regionalnom planu i obuhvaća aktore, uglavnom nacionalne države, koji dijele iste ili slične vrijednosti, običaje, kulturu.

5. U dosadašnjem se procesu globalizacije Sjevernoatlantski savez, sigurnosno-politička organizacija koja povezuje najdemokratičnije, najbogatije, znanstveno-tehnološki i komunikacijski najnaprednije dijelove globalnoga svijeta – SAD, Kanadu i zemlje Europe – iskristalizirao ipak kao najrespektabilnija sigurnosna organizacija na globalnom planu. Pa ipak, i takav umnogome ‘naj-NATO’²⁰ počeo je gubiti *svoj soft power* zbog nesnalaženja i nemogućnosti definiranja stvarnih ciljeva i prioriteta u suvremenim, sve globaliziranim sigurnosnim odnosima.

NATO kao ishodište nove sigurnosti

Čelnici Saveza, ali i velik dio globalizirane međunarodne zajednice, s nestrpljenjem su očekivali summit NATO-a u Lisabonu i usvajanje novog Strateškoga koncepta Saveza, najvišeg pravnog dokumenta NATO-a kojim su saveznici definirali okvire svoga djelovanja u nadolazećim desetljećima.

Za razliku od prvih dvaju poslijehladnoratovskih strateških koncepata Saveza (Rim 1991., Washington 1999.), novousvojeni je dokument, već od početnih promišljanja o potrebi novoga koncepta, definiranja savezničkih prioriteta, usuglašavanja stavova i pronalaženja kompromisa, uključenja šire stručne i akademske javnosti u proces njegova nastajanja, pratio čini se globalizacijske trendove. Do koncepta iz Lisabona ključne je političke i vojne dokumente Saveza stvarao tim stručnjaka članica Saveza, za koje se smatralo da su najbolje upoznati s politikom, željenim ciljevima i interesima NATO-a. Postizanje potrebnoga konsenzusa svih punopravnih članica ponekad je bilo teško, ali ipak dostižno, s obzirom na relativnu zatvorenost samoga stručnog tima i proces pregovaranja.

Strateški koncept Saveza usvojen na summitu u Lisabonu u studenom 2010. godine nastao je u dvije osnovne faze. U prvoj fazi je Glavni tajnik NATO-a, Anders Fogh Rasmussen, odredio tim od dvanaest stručnjaka na čelu s bivšom državnom tajnicom najjače članice Saveza, SAD-a, Madeleine Albright, a s ciljem da do ljeta 2010. godine analiziraju NATO u globalnoj međunarodnoj zajednici te da temeljem toga izrade dokument s preporukama koji će poslužiti kao svojevrsni predložak za konačnu inačicu novog strateškoga koncepta Saveza. Nakon otvorene, transparentne i javne višemjesečne debate,²¹ u kojoj su, osim stručnjaka članica zemalja NATO-a, sudjelovali i pripadnici najrazličitijih slojeva društva – profesori, pripadnici nevladinih udruga, državni službenici, prosječni građani, studenti, novinari, diplomati itd., tzv. skupina Albright izradila je i prezentirala dokument pod nazivom *NATO 2020. Assured Security: Dinamic Engagement*.²²

Nikada prije u povijesti Sjevernoatlantskoga saveza nije nijedan dokument nastajao na tako transparentan način, uvažavajući prijedloge najrazličitijih društvenih skupina, ali i brojnih zainteresiranih izvan Saveza. Naime zemlje poput Australije, Austrije, Egipta, Izraela, Japana, Jordana, Rusije i dr. izražavale su svoje viđenje buduće uloge NATO-a u globaliziranom svijetu u obliku tzv. non-papera adresiranih

21

O debatama između ostalog vidjeti *Il Nuovo Concetto Strategico della NATO*, "Elementi di discussione", Studi Atlantici, Comitato Atlantico Italiano, Rim, 2010., *Towards a New Strategic Concept: Re-Imagining the Alliance*, "Turkish Policy Quarterly", proljeće 2010., svezak 9., br. 1.

22

NATO 2020. Assured Security: Dinamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept from NATO, NATO Public Diplomacy Division, Bruxelles, svibanj 2010.

na odabranu skupinu stručnjaka.

Temeljem dokumenta *NATO 2020* Glavni tajnik NATO-a u drugoj fazi okuplja uži stručni tim s kojim izrađuje konačnu inačicu novog strateškoga koncepta. Tijekom tih nekoliko mjeseci do *summita* u Lisabonu i formalnog prezentiranja i usvajanja najvišeg pravnog dokumenta NATO-a nova skupina stručnjaka, predvođena Glavnim tajnikom, pokušava na najbolji mogući način formulirati preostale nedorečenosti i dileme u pogledu sadržaja dokumenta, nacrt dokumenta neformalno prezentirati članicama Saveza (na uvid i dorade), a kako bi u konačnici na *summitu* NATO-a u Lisabonu 19. studenog visoki predstavnici svih dvadeset i osam punopravnih članica Sjevernoatlantskog saveza potpisali tekst novog strateškoga koncepta.

Za razliku od pobornika javne diplomacije, koji su javnosti dostupan, transparentan i vremenski dug proces usvajanja strateškoga dokumenta Saveza prikazali jednako važnim i vrijednim kao i sam tekst usvojenog dokumenta, bilo je i onih unutar članica Saveza, a posebno u redovima vojnog establišmenta, koji su čitav taj proces vidjeli kao farsu i uzaludno trošenje i novca i vremena.²³

Aktualni Strateški koncept Saveza, ambiciozno naslovljen kao *Aktivni angažman, moderna obrana* (engl. Active Engagement, Modern Defence), relativno je kratak i kritičari su ga odmah po objavljivanju ocijenili kao općenit dokument koji sadržajno ne donosi ništa radikalno novo za NATO. Kao odgovor na tako oštre i brze negativne reakcije, na istom je *summitu* u Lisabonu usvojena i završna deklaracija *summita* te čitav niz specifičnih deklaracija koje se detaljnije bave određenim konkretnim problemima u koje je Savez uključen (Afganistan, Rusija, nuklearna proliferacija i sl.)

Cilj ovoga rada nije detaljna analiza Strateškoga koncepta (ni njegovih popratnih deklaracija). Sažet ćemo njegov sadržaj u nekoliko osnovnih tematskih cjelina kako bismo ukazali na ono što smatramo glavnim problemima koji u današnjem sve globaliziranijem svijetu umnogome otežavaju realizaciju idealno zamišljenih i definiranih ciljeva Saveza u prvoj polovini 21. stoljeća. Analizirajući sadržaj Strateškoga koncepta, poznavatelji međunarodnih odnosa ipak moraju primijetiti da je usvo-

23

Kritike i pohvale načina izrade i usvajanja novog Strateškoga koncepta vidjeti u *Atlantisch perspectief*, br. 8., Amsterdam, 2010.

jeni tekst dobar opis suvremenoga globaliziranog svijeta i detekcija globalnih sigurnosnih izazova, ali ipak samo lista želja koje bi saveznici, u uvjetima idealnim za NATO, trebali ostvariti.

1. Jačanje transatlantskih veza

Usprkos neoliberalima, institucionalistima, konstruktivistima, strukturalistima i čitavom nizu novih teorijskih poimanja međunarodne zajednice, koji su u konačnici ipak pozitivistički orijentirani, suvremeni svijet i globalna politika suočavaju se sa sve većim i raznovrsnijim podjelama globaliziranog društva. Huntingtonove najave poslijehladnoratovske podjele modernog svijeta koja bi se temeljila na različitim civilizacijama, uvođenje slogana "rest against the West" u svjetsku politiku, Bushev poziv, "tko nije uz nas, taj je protiv nas", javno detektiranje, prozivanje i moralno osuđivanje zemalja tzv. otpadnika iz modernog demokratskog svijeta, svrstavanje zemalja u neformalni savez Antiterorističke koalicije i sl., sve to dokazuje da smo još jako daleko od stvaranja jedinstvene globalne međunarodne zajednice koja bi počivala na zajedničkim, općeprihvaćenim normama i pravilima ponašanja prihvatljivim za sve njezine aktere. Globalizacija uvodi sve raznovrsnije podjele na međunarodnoj sceni; one više nisu primarno ideološke, već je njihov uzrok razlika u bogatstvu, vjeri, kulturno-civilizacijskoj pripadnosti, pristupu energetske resursima, stupnju znanstveno-tehnološkog napretka, mogućnosti korištenja komunikacija i sl. Podjele međunarodne zajednice na tim ili sličnim osnovama postojale su kroz čitavu povijest međunarodnih odnosa, ali suvremeni proces globalizacije dodatno ih potencira. U takvom globalnom, nesigurnom i sve različitijem okruženju NATO je uvidio potrebu da dodatno apostrofira važnost transatlantskih veza i svih vrijednosti na kojima počiva politika euroatlantizma. Od institucionalnog povezivanja euroatlantskih saveznika na sigurnosnom planu 1949. godine, kada je NATO i nastao, saveznici u svim svojim dokumentima ističu zajedničke demokratske vrijednosti kao svoje temeljne političke odrednice. No način i intenzitet kojim se veličaju značaj i potreba očuvanja i jačanja transatlantskih veza u novom Strateškom konceptu, kao i naglasak na to da NATO jest te da će i ubuduće biti zajednica slobodnih, demokratskih zemalja koje dijele zajedničke vrijednosti poštivanja ljudskih prava, individualnih sloboda, svekolike demokratizacije društva i vladavine prava, daje naslutiti da se

i NATO na neki način želi diferencirati od onih aktera u međunarodnoj zajednici koji svoj identitet pokušavaju iskazati na drugačijim osnovama. S tim je u vezi i naglasak na euroatlantskom prostoru (teritoriju članica Saveza) kao prostoru mira, stabilnosti i prosperiteta. A upravo osiguranje teritorija članica, njihovog stanovništva i imovine ostaje i dalje glavnom sigurnosnom zadaćom Saveza.

2. Definiranje novog sigurnosnog okruženja

Malo je vjerojatno da će euroatlantski prostor biti napadnut konvencionalnim sredstvima, ali je činjenica da je fizički izložen eventualnim napadima balističkih raketa stacioniranih izvan euroatlantske regije stabilnosti i prosperiteta. Zbog toga je borba protiv proliferacije različitog oružja za masovno uništenje, kao i sredstava za njihovu proizvodnju, novi sigurnosni izazov za saveznike. Lista tzv. *soft*-izazova sigurnosti i stabilnosti, ne samo euroatlantskim saveznicima nego i čitavoj međunarodnoj zajednici, u svakom novom NATO-ovom dokumentu sve je duža i duža. Zbog toga nećemo nabrajati što je sve novi Strateški koncept definirao kao potencijalne ugroze euroatlantskoj i globalnoj sigurnosti, već izdvajamo ono što je dodano u odnosu na prijašnji, a to su klimatske promjene, nedostatak pitke vode, zarazne bolesti, zaštita podataka te osiguranje trgovačkih putova.

3. Inzistiranje na kolektivnoj obrani, kooperativnoj sigurnosti i upravljanju krizama

Teško je i normativno i adekvatno odgovoriti na tako velik i raznolik broj potencijalnih vojnih i ne-vojnih ugroza miru i stabilnosti. Čelnici Sjevernoatlantskoga saveza pokušali su na tri osnovne razine organizirati načine svog djelovanja. Temelj je NATO-a i dalje članak 5. osnivačkog Sjevernoatlantskog ugovora, ali se inzistira na sustavu kolektivne obrane (engl. *collective defence*) protiv bilo koje vrste agresije. U praktičnoj realizaciji to podrazumijeva djelovanje "koalicije voljnih" članica Saveza. Učinkovitije djelovanje na globalnoj sceni, izvan euroatlantskog prostora, nastoji se postići sustavom kooperativne sigurnosti (engl. *cooperative security*), pri čemu su svi oblici kooperacije dobrodošli; od jačanja suradnje s ostalim međunarodnim organizacijama (prvenstveno Ujedinjenim narodima i Europskom Unijom), razvijanja i intenziviranja najrazličitijih oblika partnerstava (već postojeći

programi; Partnerstvo za mir, Akcijski plan za članstvo, Mediteranski dijalog, Istanbulska inicijativa, Kontakt zemlje) do zadržavanja NATO-ove politike otvorenih vrata za buduće punopravne članice, ako i kada ispune potrebne uvjete. Novina je Koncepta tzv. treća razina osiguranja sigurnosti u globalnoj zajednici. Konkretno akcije na terenu, posebno u Afganistanu, pokazale su da vojno djelovanje nije dovoljno za rješavanje krize koju je NATO definirao kao svoj izazov i cilj. Od preuzimanja vodstva nad međunarodnim snagama u toj napaćenoj zemlji to je svima bilo jasno, ali tek Strateški koncept iz Lisabona definira da se saveznici u akcijama upravljanja krizama (engl. *crisis management*) moraju cjelovitije angažirati prije, za vrijeme i nakon krize na terenu žele li postići trajnu stabilnost.

4. Nova uloga nuklearnog naoružanja

Jednako dugo trebalo je saveznicima da normiraju novu ulogu nuklearnog naoružanja u globaliziranoj međunarodnoj zajednici. Pojedini su autori nakon Hladnog rata pozivali na demokraciju u svijetu, kraj povijesti, smanjenje nuklearnog naoružanja, pa čak i izbacivanje vojne sile iz međunarodnih odnosa, no sve se to jako brzo pokazalo preambicioznim i idealnim. Demokratizacija nije obuhvatila čitav poslijehladnoratovski svijet, a ubrzo se pokazalo da je posjedovanje određene količine vojne sile, pogotovo oružja za masovno uništenje, odnosno nuklearnog naoružanja, faktor koji na globalnom planu jača ulogu i mogućnost djelovanja onih država koje ga posjeduju. Paradoksalno, s tzv. novih svjetskim poretom i sve dinamičnijom globalizacijom sve više zemalja želi doći u posjed nuklearnog naoružanja, materijala za njegovu proizvodnju i logističkih sredstava za njegov transport. Na Sjedinjene Države, najjaču članicu Saveza, i Rusiju otpada više od 90 posto ukupnoga svjetskog nuklearnog arsenala, ali zabrinjava činjenica da sve veći broj zemalja u kriznim svjetskim regijama ili već ima ili je jako blizu posjedovanju nuklearnog oružja (Izrael, Iran, Kina, Indija, Pakistan, Sjeverna i Južna Koreja). Osim toga globalizacija brojnim terorističkim skupinama ili pojedincima širom svijeta olakšava pristup tom ubojitom oružju, a razlozi za njegovo posjedovanje mogu biti mnogostruki, od nekog bolesnog, opsjednutog pojedinca do nezadovoljnih skupina stanovnika ili pak cijelih država.²⁴

24 O nuklearnom naoružanju u globalizaciji detaljnije vidjeti u R. Vukadinović, *Nuklearne strategije i međunarodni odnosi*, Zagreb, 2006.

Uvažavajući globaliziranu stvarnost, NATO tek u novousvojenom Strateškom konceptu ispravno otkriva novi značaj i ulogu nuklearnog naoružanja. Iako je od svoga osnutka Sjevernoatlantski savez uključivao države koje su proizvodile i posjedovale nuklearno naoružanje (SAD, Velika Britanija, kasnije i Francuska), tek se sada definira da, sve dok nuklearno naoružanje u globalnoj politici postoji, NATO će biti i ostati i nuklearni savez. S tim u vezu dovodimo i NATO-ovu dosad najizričitije iskazanu želju da surađuje s Rusijom oko pitanja raketne obrane, novog raketnog štita, ali i ostalih otvorenih pitanja vezanih uz nuklearno naoružanje. Koliko je to pitanje, ali i definiranje realnijih odnosa s Rusijom u globaliziranom svijetu, bitno za NATO, pokazuje i činjenica da su čelnici Saveza u Lisabonu upravo oko zajedničkog angažmana na realciji NATO-Rusija u vidu raketnog štita potpisali i zasebnu deklaraciju s Rusijom. Naravno, i jedna i druga strana imaju i zagovornike i protivnike takve suradnje. Ruski predsjednik Medvedev po povratku u Moskvu u ruskoj je Dumi, objašnjavajući dogovoreno u Lisabonu, odmah dodao kako će Rusija, u slučaju da zajednički angažman s NATO-om propadne ili ne bude u skladu s ruskim nacionalnim interesima, sama krenuti u izgradnju vlastitog raketnog obrambenog štita.

Posljednja tematska cjelina koju želimo naglasiti u ovoj analizi novog Strateškoga koncepta NATO-a vezana je uz potrebu unutarnjih reformi i sveobuhvatnu transformaciju Saveza kako bi se mogli ostvariti ambiciozno navedeni ciljevi. Transformacija Saveza, njegovih snaga, zapovjedništava, logistike i svih ostalih parametara u praksi pretpostavlja transformaciju unutar dvadeset i osam nacionalnih sustava obrane, punopravnih članica Saveza. Sve te reforme trebale bi biti u funkciji postizanja zajedničkih, tzv. NATO-ovih standarda, kako bi Savez mogao djelovati kao homogena cjelina.

Svaki NATO-ov strateški koncept, pa tako i onaj usvojen u Lisabonu, općeniti je dokument koji brojnim stručnjacima pruža okvir da, svaki sa svoga gledišta, definiraju podzakonske akte koji će olakšati operacionalizaciju usvojenog u najvišem pravnom dokumentu, strateškom konceptu. Sasvim je sigurno da taj proces na normativnom planu neće biti brzo završen, iako brojne stručne skupine već sada djeluju. No ono prema čemu će se mjeriti i određivati stvarni uspjesi organizacije NATO nisu usvojene deklaracije ni dokumenti, već konkretni učinci na terenu. Još je bivši Glavni tajnik NATO-a, Jaap de Shefer, upozorio na

drastičan pad ugleda Organizacije, ne samo potencijalnih zemalja kandidata za članstvo, već i u tzv. starim, osnivačkim članicama Saveza. Njegova pomoćnica, Stefanie Babst, unutar Odjela za javnu diplomaciju inicirala je čitav niz aktivnosti za jačanje podrške javnoga mijenja NATO-u te objašnjavanje i upoznavanje šire javnosti s djelatnostima i zadacima Saveza. No jaz između proklamiranih NATO-ovih ciljeva i stvarnih mogućnosti njihovog adekvatnog ostvarenja u globaliziranom svijetu danas kontinuirano umanjuju poštovanje javnosti prema NATO-u.

NATO: globalni sigurnosni akter ili vojnopolitički savez

Uspoređujući fenomen sigurnosti u današnjoj međunarodnoj zajednici s novim Strateškim konceptom Saveza, uočavamo da se NATO, iako us traje na svojoj euroatlantskoj komponenti, nije odrekao globalne uloge na sigurnosnom planu. Takav ambiciozni cilj nije si postavila nijedna druga sigurnosna organizacija današnjice. Teorijski gledano, NATO ne želi biti globalni sigurnosni akter, već relevantan sigurnosnopolitički savez u globaliziranoj međunarodnoj sigurnosti. I taj će cilj, s obzirom na kvalitetu i kvantitetu procesa globalizacije, vrlo teško u potpunosti i postići.

No dva su područja na kojima bi NATO, u unaprijed navedenim konstelacijama, ipak mogao polučiti rezultate pod uvjetom da to stvarno i želi. To su:

- definiranje odnosa s Rusijom; i
- postizanje većeg stupnja euroatlantskog jedinstva unutar svojih članica

Sva ostala relevantna pitanja, bilo unutar NATO-a, bilo u odnosu te organizacije s ostatkom svijeta, prelamaju se na tim dvama primarnim problemima.

Redefiniranje sigurnosnih odnosa s Rusijom

Pokušaji Zapada da demokratizira Rusiju po uzoru na poslijesocijalističke zemlje istočne i središnje Europe, zemlje koje su izrazile želju za ulaskom u euroatlantski svijet, propali su. Za vrijeme Jeljcina Rusija je bila upola slabija u odnosu na SSSR. Pozivajući se na parametre Ujed-

injenih naroda o razvijenosti i stanju pojedinih sektora ruskoga društva, Zbigniew Brzezinski pisao je o Rusiji kao o zemlji Trećega svijeta. Jeljcinov nasljednik, Putin, smatrao je da je takvo stanje, usprkos objektivnom smanjenju ruskih mogućnosti djelovanja u globalnim okvirima u odnosu na Sovjetski Savez, Rusiji neprimjereno i neodrživo. Putin nije raskinuo ruske veze sa Zapadom, uključujući NATO. Upravo suprotno, nikada dotad Rusija nije imala toliko institucionalnih veza i konkretnih angažmana sa Sjedinjenim Državama, europskim zemljama i Sjevernoatlantskim savezom. Putin je samo jasno poručio Zapadu da izvoz demokracije zapadnoga tipa nije primjeren Rusiji te je stoga okupio svoje suradnike i započeo s političkom, gospodarskom i vojnom stabilizacijom Rusije na način koji je Zapad ubrzo počeo kritizirati kao nedemokratski. Koristeći ogromna ruska prirodna bogatstva²⁵ te visoku cijenu nafte i plina na svjetskom tržištu, Putin je uspio stabilizirati i povećati izdvajanja (čak za 30 posto) za značajne segmente ruskoga društva, vojsku i školstvo. Svom nasljedniku Medvedevu Putin je ostavio jednu novu Rusiju. Danas je Rusija srednje razvijena zemlja, s 300 milijardi dolara deviznih rezervi treća je u svijetu, a posljednjih pet godina ima konstantan rast BDP-a od oko 6 posto (deseta u svijetu), te zemlja u kojoj se na vrijeme isplaćuju plaće, mirovine, sva socijalna davanja, kao i jedna od rijetkih zemalja koje na vrijeme servisiraju sve svoje inozemne dugove. Oko osamdeset posto ruskog stanovništva smatra da od raspada Sovjetskoga Saveza nikada nisu živjeli bolje.

Istovremeno se Rusija vratila na međunarodnu scenu i to kao akter čiji je *soft power*, za razliku od ugleda SAD-a i NATO-a, proteklih godina značajno porastao. Rusija je aktivan pregovarač u svim regionalnim krizama euroazijskog prostora (Bliski istok, Afganistan, Indija, Pakistan, Sjeverna i Južna Koreja, Iran), članica je Antiterorističke koalicije, pobornik jače uloge Ujedinjenih naroda i *crisis managementa*, zagovara poštivanje međunarodnog prava, članica je skupine G-8, a dolaskom Obamine administracije intenziviran je i dijalog s Washingtonom. Suradnja Rusije s NATO-om zasigurno je bolje normirana raznim dokumentima nego što se to vidi na terenu. Povremene krize na relaciji Rusija-NATO, od kojih je rat u Gruziji najbolji primjer, nisu

25

Na ruskom teritoriju nalazi se 21 posto svih svjetskih prirodnih rezervi, što je triput više od rezervi na teritoriju SAD-a, 6 puta više od Kine i 12 puta više od EU-a. Rusija ima 13 posto svjetskih rezervi nafte, 45 posto svjetskih rezervi zemnog plina, prva je u svijetu u proizvodnji željezne rude te je visoko na listi u proizvodnji ugljena, zlata, dijamanta.

dovele do trajnog prekida odnosa. U globaliziranoj sigurnosti oba aktera svjesna su toga da trebaju jedno drugo za zajedničko rješavanje čitavog niza problema, na koje Moskva i NATO često ne gledaju jednoznačno, niti raspolažu kompatibilnom sredstvima za njihovo rješavanje. Upravo su to aspekti o kojima bi u budućnosti trebalo voditi više računa pri definiranju zajedničkih ciljeva i akcija na relaciji NATO-Rusija. Ambiciozno zamišljena suradnja izložena novim Strateškim konceptom NATO-a oko izgradnje zajedničkog raketnog štita implicira i bilateralne razgovore NATO-a i Rusije oko proliferacije nuklearnog naoružanja, opasnosti terorizma, zaštite podataka i komunikacije itd. Opasnosti su to po nacionalnu sigurnost i opstojnost i Rusije i NATO-a, ali i čitave međunarodne zajednice. Odnos NATO-a i Rusije odnos je ipak dvaju nejednakih aktera, gdje je ukupna vojna prednost ipak na strani NATO-a. S obzirom na to da postoji obostrana želja za zajedničkim djelovanjem, NATO ne bi smio podcjenjivati ruske domete, već objektivno sagledati ruske vojne prednosti i slabosti te tome prilagoditi svoju novu doktrinu zajedničkog djelovanja. Razlike nisu samo materijalne, već i psihološke prirode.

Širenje NATO-a na istok i stacioniranje savezničkih snaga i raketnog štita na teritorij novoprimitljenih poslijesocijalističkih članica Rusija je oduvijek tretirala kao glavne točke prijepora u definiranju svojih odnosa sa Sjevernoatlantskim savezom. Dio ruskih analitičara navodi čak i to da su čelnici NATO-a u prvim pregovorima između NATO-a i Rusije nakon rušenja bipolarizma obećavali Moskvi da do toga neće doći. NATO uporno ponavlja kako ti potezi nisu upereni protiv Rusije, a Moskva upozorava da se u geostrateškom smislu ponovno uspostavlja jedan novi *condor sanitere* oko Rusije. U takvim okolnostima postavljanje NATO-ovih raketa blizu granica Rusije svakako je činjenica koju planeri ruske nacionalne sigurnosti moraju uzeti u obzir i poduzeti odgovarajuće protumjere. Dolaskom Obamine administracije i zaustavljanjem projekta raketnog štita, kako ga je zamislio Bush Mlađi, međusobne negativne tenzije privremeno su smanjene. Ali NATO i Rusija, usprkos postojećim oblicima funkcionalne suradnje na globalnom planu, još su uvijek vrlo daleko od prevladavanja hladnoratovskih psiholoških barijera i poimanja međusobnih odnosa kao odnosa istinskog prijateljskog savezništva.

Uvrštavanje ideje o izgradnji zajedničkog raketnog štita u najviši pravni dokument NATO-a, strateški koncept, dokaz je da saveznici ozbiljno računaju na taj dugoročni, skupi i tehnički zahtjevan projekt. S jedne strane to znači da se Rusija počinje sagledavati i uvažavati kao potreban i ozbiljan partner u budućnosti. S druge pak strane to možemo shvatiti kao svojevrsnu novu NATO-ovu provokaciju upućenu Rusiji i želju da se u budućnosti testiraju stvarne ruske mogućnosti i održivosti njezina novoizgrađenog i znatno ojačanog vojnog kompleksa, ali prema svim parametrima još uvijek znatno slabijeg u odnosu na NATO-ov. To se pogotovo odnosi na ruski raketni i nuklearni program, u čemu Moskva ne zaostaje samo kvantitativno, već i kvalitativno. Usprkos povećanju ukupnih izdvajanja za obranu (ruski vojni budžet iznosi oko 22 milijarde dolara), problemi u ruskom vojnom kompleksu vezani su uz nedovoljna ulaganja u znanstvenoistraživačke projekte, nedovoljan broj sati obuke ruskih vojnika (posebno pilota, timova nuklearnih podmornica), dotrajalost i slabu čuvanost zaliha raketnog i nuklearnog naoružanja, slabe plaće zaposlenih u vojsci. Sve to otvara prostor za povećanje subverzivnih djelatnosti i krijumčarenje oružja, goriva, sredstava za njegovu proizvodnju, posebno oružja za masovno uništenje.²⁶

Započete reforme i modernizacija ruske vojske ne mogu se uspješno izvesti preko noći. Izgradnja raketnog štita sa snagama NATO-a zahtijevat će dodatna ulaganja, ali i demonstraciju sposobnosti, znanja, vještina ruskih znanstvenika i vojnika. Pitanje je hoće li Rusija moći izdržati tu novu utrku u naoružanju i u kojoj mjeri. Želi li NATO da taj zajednički projekt zaista uspije, saveznici ne bi trebali isticati ruske slabosti, već se prilagoditi i iz Rusije maksimalno izvući ono pozitivno. Takav stav dao bi novi vjetar u leđa ruskim reformama. No pitanje je je li snažna, organizirana, tehnološki inovativna i dobro plaćena ruska vojska stvarni NATO-ov cilj.

26

O slabostima ruskog vojnog sustava detaljnije u Sean Kay, *Global Security in the Twenty-First Century*, Oxford, 2006., str. 96-105

Postizanje većeg stupnja euroatlantskog jedinstva unutar članica

Drugi je veliki problem koji može usporiti ili onemogućiti realizaciju ciljeva definiranih Strateškim konceptom NATO-a iz Lisabona sve veći politički i financijski jaz između najjače članice Saveza, Amerike, i njezinih europskih saveznika. Globalizacija otvara povoljne uvjete za iskazivanje sve različitijih političkih stajališta članica NATO-a.

To što su većina članica NATO-a ujedno i članice Europske Unije, koje uspostavom svoje europske diplomacije pokušavaju harmonizirati politički prodrijeti u svijet, još nije ostavilo traga na političko zbližavanje stavova članica NATO-a oko pojedinih globalnih kriza. Temeljene zajedničke savezničke vrijednosti, demokratizacija i liberalizacija društva uz poštivanje ljudskih prava, ostaju neupitne, no saveznici zastupaju različite načine tzv. uvođenja demokracije u pojedine regije svijeta ili države. Ta diferencirana stajališta svakako uzrokuju nejednako izdvajanje za obranu iz nacionalnih budžeta članica Saveza. Usprkos NATO-ovoj normi od 2 posto izdvajanja nacionalnog BDP-a za obranu, početkom ovoga desetljeća ti su izdaci dosegli najvišu razliku među članicama u povijesti NATO-a. SAD godišnje na obranu izdvoji 550 milijardi dolara, više od svih ostalih europskih saveznika zajedno. Glavni tajnik NATO-a, Rasmussen, izjavio je kako su se u posljednjih nekoliko godina izdaci europskih članica NATO-a za obranu smanjili za 45 milijardi dolara, što je iznos čitavog njemačkog proračuna za obranu.²⁷ Različita izdvajanja za obranu u članicama Saveza recidiv su prošlosti. Na početku novoga svjetskog poretka SAD na tome sve više inzistira i nastoji nagovoriti Europljane ne da ih sustignu, jer je to teško ostvarivo, već da ih adekvatno pokušavaju pratiti u vlastitim vojnim proračunima. No ove godine, neposredno pred *summit* u Lisabonu i usvajanje novog Strateškoga koncepta Saveza, Glavni je tajnik upozorio NATO-ove europske saveznike da bi, ukoliko Europa nije u stanju dati svoj odgovarajući doprinos globalnoj sigurnosti, utoliko SAD mogao potražiti nove partnere negdje drugdje, primjerice u Aziji, gdje u NR Kini i Indiji konstantno rastu izdvajanja za obranu.²⁸

27
Vjesnik, 7. veljače 2011.

28
Vjesnik, 7. veljače 2011.

Odgovor njemačkog ministra obrane Guttenberga kako će u globaliziranom svijetu Europa koristiti svoje znanje i razum, a ne biti žrtvom nacionalnog egoizma, ponovno nas vraća na već poznate podjele na tzv. Staru i Novu Europu, ili Europljane s Venere i Amerikance s Marsa. No verbalni dvoboji ne rješavaju temeljno pitanje: hoće li i u kojoj mjeri Sjevernoatlantski savez moći ostvariti podršku u realizaciji svega zacrtanog u Strateškom konceptu s obzirom na sve veći stupanj globalizirane sigurnosti i sve veće razlike unutar Saveza u pogledu ostvarenja stabilnosti i mira u globaliziranome svijetu.

Summary

NATO in the System of Globalized Security

North Atlantic Treaty Organization presents the strongest, most numerous, the most abundant, the richest and the most technologically advanced political-military alliance in global international relations. However, its role, objectives and the forces with which it tries to answer all the diverse security challenges of the global age are not clearly and fully defined. The new strategic concept, adopted at the summit in Lisbon, partially standardized the position of NATO, but the Alliance still seeks its proper place in an increasingly complex system of globalized security.

Key word: North Atlantic Treaty Organization, security, globalization, world