

NOVA POSTHLADNORATOVSKA STRATEGIJA NATO SAVEZA

NEW POST-COLD WAR STRATEGY OF THE NATO ALLIANCE

Sažetak

Tokom Hladnog rata uloga i svrha NATO-a su bili jasno definisani postojanjem prijetnje koju je predstavljao Sovjetski savez i Varšavski pakt. Povijest je pokazala da je tehnološka superiornost NATO-a u odnosu na države članice Varšavskog pakta odigrala ključnu ulogu u pobjedi Zapada u hladnoratovskom periodu. Po okončanju Hladnog rata pojavila se jedinstvena prilika za građenje nove sigurnosne arhitekture u cijelom euroatlantskom području. Cilj ove nove arhitekture je bio da se osigura stabilnost i sigurnost svih nacija u euroatlantskom području. U ovom radu se predstavlja NATO-ovo određenje sigurnosti kao širi koncept koji obuhvata političku, ekonomsku, ali i odbrambenu komponentu.

Summary

During the Cold War period, the role and purpose of the NATO was clearly defined by existence of the threat posed by the Soviet Union and the Warszawa Pact. History has showed that NATO's superiority in technology, in comparison to the Warsaw Pact's member countries, played a key role in West's victory in the Cold War period. Upon termination of the Cold War, a unique opportunity for building of new security architecture in the entire Euro-Atlantic region arose. The purpose of this new architecture is assuring the stability and security of all Euro-Atlantic's nations. The purpose of this paper is to provide outlines of the NATO's security explicitness as a wider concept encompassing the political, economic, and the defensive component as well.

Za vrijeme Hladnog rata uloga i svrha NATO-a su bili jasno definisani postojanjem prijetnje koju je predstavljao Sovjetski savez. Nesumnjivo, tehnološka superiornost NATO-a u odnosu na države članice Varšavskog pakta odigrala je značajnu ulogu u pobjedi Zapada u Hladnom ratu. Po okončanju Hladnog rata pojavila se jedinstvena prilika za građenje nove sigurnosne arhitekture u cijelom euroatlantskom području. Cilj ove nove arhitekture je bio da se osigura stabilnost i sigurnost svim nacijama u euroatlantskom području bez stvaranja linija podjele¹. NATO posmatra sigurnost kao širi koncept koji obuhvata političku, ekonomsku, kao i odbrambenu komponentu. U ovom procesu sporazumne stabilizacije Savez ima – i imat će – snažnu i esencijalnu ulogu u očuvanju stabilnosti i sigurnosti u Evropi.

Svjetski poredak se u značajnoj mjeri promijenio od vremena formiranja NATO saveza i Ujedinjenih nacija. Po završetku Hladnog rata početkom 90-ih bilo je neophodno izvršiti ponovnu procjenu uloge Sjevernoatlantskog saveza (NATO-a) kao odbrambenog mehanizma. Historijski, NATO je nastao u najvećoj mjeri kao odgovor na sigurnosne prijetnje koje su dolazile od Sovjetskog saveza i zemalja „Istočnog bloka“, istovremeno osiguravajući vezivno tkivo koje će povezati bivše suprotstavljene strane u Drugom svjetskom ratu u jedinstvenu sigurnosnu strukturu². 12 prvobitnih članica je potpisalo NATO sporazum u Washingtonu 4. aprila 1949. u cilju pružanja kolektivne odbrane i očuvanja mira i sigurnosti u sjevernoatlantskom regionu. Ovaj kolektivni sistem samoodbrane se zasniva na članu 51. Povelje UN-a i članu 5. Vašingtonskog sporazuma koji predviđaju da će se oružani napad na jednu ili više strana u Sporazumu smatrati napadom na sve njih.

U skladu s tim, u slučaju takvog jednog oružanog napada, članice moraju pomoći napadnutoj strani poduzimajući samostalno ili sa drugim stranama radnje koje smatraju neophodnim, uključujući oružanu silu u cilju vraćanja ili očuvanja sigurnosti sjevernoatlantskog područja. NATO je savez koji se sastoji od 28 nezavisnih zemalja članica: Albanija, Belgija, Bugarska, Kanada, Hrvatska, Češka Republika, Danska, Estonija, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Italija, Latvija, Litvanija, Luksemburg, Holandija, Norveška, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Španija, Turska, Velika Britanija, Sjedinjene Američke Države.

1 Christopher, Warren: *NATO: Reaching out to new partners and new challenges*, U.S. Department of State Dispatch, 11. 12. 1995, str. 902.

2 Albright, Madeleine: *A New NATO for a new century*, Dispatch, 10(3), Washington, 1999.

Temeljni član 5. Sjevernoatlantskog sporazuma odnosi se na pravo individualne i kolektivne samoodbrane priznate članom 51. Povelje Ujedinjenih naroda. Glavni članovi Sporazuma jasno ukazuju da Savez djeluje u skladu sa smjericama Povelje UN-a, strogo poštujući svoje ciljeve i principe. Međutim, strane u Sporazumu tvrde da NATO nije regionalna organizacija, nego organizacija za kolektivnu samoodbranu. Uprkos demantirajućem jeziku člana 5. Sporazuma, NATO se nije ograničio na akcije kolektivne samoodbrane. Realizujući zadatke tipične za jednu regionalnu organizaciju, NATO granice su proširene u cilju unapređenja ekonomske i naučne saradnje, pored svojih strogo vojnih ciljeva.

Tradicionalna konfrontacija između NATO-a i Varšavskog pakta je okončana. Raspad Varšavskog pakta – zajedno sa nastankom ustavnih demokratija u Centralnoj i Istočnoj Evropi i transformacijom Ruske Federacije – u osnovi je osigurao da je prijetnja od konfrontacije između armija velikih sila na evropskom kontinentu malo vjerovatna. Međutim, ubrzo je postalo očigledno da će nekoliko netradicionalnih i prilično neočekivanih rizika dati NATO-u nove zadatke, novu misiju i suočiti ga sa novim izazovima. Jedan od najvećih izazova posthladnoratovske Istočne Evrope su bila neriješena pitanja samoodređenja, što je bila osnova sukoba u bivšoj Jugoslaviji. NATO je odigrao značajnu, ako ne i centralnu, ulogu u konačnom rješenju ratova u bivšoj Jugoslaviji, posebno u slučaju Bosne i Hercegovine i Kosova.

Nakon 1989, iznenadni pad kako vanjskih, tako i unutrašnjih marksističkih centralnih vlasti stvorio je opasan vakuum moći u centralnom i istočnoevropskom regionu. Borba za etničko samoodređenje je postala dominantna ideološka snaga za vrijeme dezintegracije Sovjetskog saveza, a posebno Jugoslavije. Jugoslavenska tragedija predstavlja poseban slučaj novog pristupa različitim nivoima samoodređenja u posthladnoratovskom periodu. U bivšoj Jugoslaviji bilo je očigledno da se teritorijalni integritet i etničko samoodređenje ne mogu mirno postići usred kolapsa centralnih političkih i ekonomskih vlasti. Borba za etničko samoodređenje je dovela do genocida i etničkog čišćenja. Nakon oba svjetska rata nacionalne granice su vještački preuređivane, bez poštivanja i zaštite različitih etničkih grupa. Stoga ne iznenađuje da pitanje etničkog samoodređenja ostaje da se njime bavi globalna zajednica nacija u posthladnoratovskoj eri.

Tradicionalna uloga i iskustvo NATO-a nisu ga dobro pripremili za sprečavanje sukoba i upravljanje ratovima u bivšoj Jugoslaviji, čija je dimenzija bila bez presedana. U završnici na Kosovu, dok su Evropska

unija i Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi pokušavali da odigraju političku ulogu u posredovanju i sprečavanju sukoba, u konačnici je bila neophodna upotreba sile od strane NATO-a. Nakon iskustva u Bosni sa mirovnim snagama UN-a i paraliziranim angažmanu NATO snaga, čini se da je na kocki bio opstanak NATO-a i da je neraskidivo povezan sa pitanjem uspostave mira i sigurnosti u pokrajini Kosovo. Suočene sa genocidom širokih razmjera i brutalnim akcijama jugoslavenske vojske, snage sigurnosti u međunarodnoj zajednici su bile prisiljene da djeluju. Mirovni pregovori u Ramboulieru su rezultirali političkim dokumentom koji je odražavao kompromis koji nije bio prihvaćen od strane jugoslavenske vlade, ostavljajući upotrebu NATO snaga kao jedinu alternativu za provedbu Sporazuma iz Rambouliera.

Osnivački sporazum NATO-a nalaže da NATO djeluje na način konzistentan sa fundamentalnim mandatom i principima Povelje UN-a. Posebno, svaka aktivnost u okviru poglavlja VII zahtijeva odobrenje Vijeća sigurnosti, ali se znalo da dvije stalne članice – Rusija i Kina – neće pristati na takvu akciju, odnosno da će uložiti veto na odluku o korištenju NATO snaga. Stoga, Vijeće sigurnosti UN-a nije odobrilo odluku o upotrebi NATO snaga sve dok te akcije nisu dovele do usvajanja Sporazuma iz Rambouliera. NATO zračna kampanja na Kosovu u proljeće 1999. je bio drastični otklon od ranije NATO politike. Šireći svoju misiju, NATO je prvi put djelovao u napadačkom, a ne odbrambenom stilu i to u misiji izvan NATO područja. Po mišljenju nekih komentatora, posebno u Istočnoj Evropi, NATO je time izašao iz okvira svog prvobitnog mandata, postajući snažna ruka Sjedinjenih Američkih Država i djelujući kako god i gdje god im je volja.

U martu 1999. NATO je otpočeo rat prvi put u historiji ne da bi odbranio neku zemlju članicu, nego da bi zaustavio etničko čišćenje kosovskih Albanaca koje je naredio u to vrijeme jugoslavenski predsjednik Slobodan Milošević. Bombardujući bez odobrenja UN-a i uprkos političkim nesuglasicama unutar Saveza, sukobu među vojnim rukovodstvom i periodičnim ruskim prijetnjama (i u konačnici opasnosti od ruskog vojnog angažmana), Sjedinjene Države su provele kampanju koja je uspjela zaustaviti nasilje i okončala srbijansku kontrolu nad Kosovom.

Od svog postanka osnovna uloga NATO-a je bila očuvanje i zaštita slobode i sigurnosti njegovih zemalja članica. Za vrijeme Hladnog rata NATO je služio kao primarno sredstvo za sprečavanje rata u Evropi. Osnovan je u cilju zaustavljanja širenja komunizma, a kao odgovor Sovjetski

savez i njegovi saveznici u Istočnoj Evropi su formirali Varšavski pakt. Ova ravnoteža snaga je sačuvala mir i sprečavala izbijanje rata u Evropi više od 40 godina. Međutim, od raspada Sovjetskog saveza NATO je u velikoj mjeri ostao bez precizno definisane svrhe. Gotovo preko noći svrha postojanja NATO-a je postala historija. NATO lideri su se našli na čelu najmoćnije armije na svijetu bez ikoga s kim bi se borili.

Međutim, posmatrajući ono što je ostalo nakon komunizma, NATO je odlučio da će njegova sljedeća misija biti unapređenje demokratije i zaštita ljudskih prava u Evropi. Ove operacije je otpočeo pod pokroviteljstvom mirovnih snaga UN-a. NATO je već imao komandnu infrastrukturu i logistiku kao podršku operacijama u Evropi. 1991. rat u Bosni i Hercegovini je predstavljao prvi veliki test za UN-NATO savez. Nakon što diplomatija nije uspjela zaustaviti etničko čišćenje u BiH, UN su nametnule embargo na oružje i odobrile upotrebu dijela NATO snaga kao mirotvoraca koji će nadgledati trgovinu oružjem u bivšim jugoslavenskim republikama. NATO zapovjednici, međutim, nisu bili u potpunosti zadovoljni rezultatima svog saveza sa UN-om.

U proljeće 1999. NATO je drastično odstupio od svoje ranije politike podrške UN-u i stvari na Kosovu preuzeo u vlastite ruke. Kao vojna kampanja NATO bombardovanje na Kosovu je bilo izuzetno uspješno i predstavljat će značajan doprinos vojnim teoretičarima za izučavanje u narednom vremenu. Za vrijeme kampanje provedeno je gotovo 14.000 napada u kojima je stradalo oko 500 civila i nijedan saveznički vojnik. U poređenju sa drugim velikim zračnim kampanjama u 20. stoljeću ove brojke su izuzetne. Kampanja NATO-a na Kosovu je postigla još nešto što ranije nikada nije učinjeno: bacila je jednu stranu silu na koljena, a da pri tome niti jedan vojnik nije stradao.

Međunarodni eksperti smatraju da se ovaj slučaj ne bi trebao posmatrati kao presedan u odnosu na zanemarivanje odobrenja Vijeća sigurnosti i u odnosu na fundamentalne principe navedene u Povelji UN-a. Radije, ovaj slučaj bi se trebao posmatrati kao izolirana akcija opravdana tradicionalnim običajnim međunarodnim pravom kao humanitarna intervencija u cilju sprečavanja genocida ili kao međunarodna pravna nužnost intervenisanja i zaštite čovječanstva.

Kosovsko iskustvo predstavlja realni izazov za NATO i međunarodne pravne eksperte da formiraju preciznije definirano tijelo za međunarodno pravo u cilju zaštite prava etničkih grupa i izgradnje efikasnog institucio-

nalnog okvira za praćenje i provedbu prava. Možda je postojanje takvog jednog sistema moglo spriječiti jugoslavensku tragediju koja je dovela do etničkog čišćenja, genocida i drugih strašnih zločina protiv čovječnosti, rješavajući problem koji nije adekvatno tretiran u okviru postojećih tijela međunarodnog prava. Jasno, ljudi u Bosni i Hercegovini i na Kosovu nisu imali vjeru u sposobnost međunarodnog javnog prava da zaštiti njihova prava.

Sa završetkom Hladnog rata Evropi je potrebna nova sigurnosna arhitektura. Bivše zemlje članice Varšavskog pakta, zabrinute zbog destabilizirajućeg vakuuma moći, žele da se priključe NATO savezu. Ali, ukoliko NATO ne uspostavi novi konstruktivni odnos sa Rusijom, proširenje NATO-a bi moglo dovesti do podizanja nove čelične zavjese, samo ovaj put istočnije. Tragično kosovsko iskustvo krajem prošlog stoljeća bi trebalo rezultirati brižljivom ponovnom procjenom uloge UN sistema sigurnosti u kontekstu nove misije NATO-a u posthladnoratovskim etničkim sukobima³. NATO je formiran kao savez za odbranu i ne samo kao sigurnosna organizacija. Danas se razvija u sistem kolektivne sigurnosti u kojem su odnosi između Rusije i SAD-a i Rusije i evropskih članica NATO-a važan dio. Uloga NATO snaga se promijenila. Njegova čisto odbrambena funkcija je stvar prošlosti⁴. Neki preduslovi, znakovi promjene uloge i suštine NATO-a su se pojavili – možda će evoluirati u mirovnu organizaciju za Evropu ili Balkan.

Pored navedenog, 11. septembar 2001. godine predstavlja prekretnicu u povijesti politike temeljene na sili. Tog dana je 19 fanatika, od kojih nisu svi imali zapadnjačko obrazovanje, uz relativno neznatna sredstva bacilo najmoćniju i tehnološki najrazvijeniju silu svijeta u paniku i pokrenulo globalnu političku krizu. Popratni efekti ovog čina očitovali su se u militarizaciji američke vanjske politike, ubrzavanju zapadne preorijentacije Rusije, jačanju nesuglasica između Amerike i Evrope, intenziviranju američkog ekonomskog usporavanja i promjeni tradicionalne američke definicije građanskih prava. Oružje kojim je sve to postignuto sastojalo se od nekoliko noževa i spremnosti da se žrtvuju vlastiti životi. Nikada ranije nije toliko malo slabih nanijelo toliko bola tako velikom broju moćnih⁵.

3 Gabor, Francis A: *Reflections on NATO's New Mission: Conflict Prevention in the Struggles for Ethnic Self-Determination*, Review of Central and East European Law 2004, str. 247–256, 2004, Koninklijke Brill N.V., Printed in the Netherlands.

4 Weizsaecker, Von Richard (bivši predsjednik FRG, Berlin): *Russia's European Dimension and Global Challenges*, *The 122nd Conference of the Bergedorf Forum*, International Affairs, Moskva, 2001, str. 110–111.

5 Brzezinski, Zbigniew: *AMERIČKI IZBOR: Globalna dominacija ili globalno vodstvo*, Politička kultura, Nakladno-istraživački zavod, Zagreb, 2004, CID, Podgorica, 2004.

U *Strategiji nacionalne sigurnosti* SAD-a iz 2002. godine stoji da su „napadi od 11. septembra također bili napadi na NATO“⁶. U tom kontekstu, NATO je pozvan od strane Sjedinjenih Američkih Država da slijedi model ove strategije sigurnosti, te da usvoji širi koncept samoodbrane, što je NATO i učinio, kada je prvi put u član 5. unio klauzulu o samoodbrani. Osnovna misija NATO-a – kolektivna odbrana transatlantskog savezništva – ostaje, ali sada je NATO morao razviti nove strukture i sposobnosti da tu misiju provodi pod novim okolnostima.

Dakle, NATO je već značajno redefinisao svoju ulogu nakon sukoba u bivšoj Jugoslaviji i svog angažmana u Bosni i Hercegovini i na Kosovu. U svom novom strateškom konceptu iz 1999. preuzeo je novu ulogu u rješavanju kriza kako bi odgovorio na rizike koji potiču iz nestabilnosti, kao i iz agresije. Otišao je dalje od čisto odbrambene uloge kako bi uzeo u obzir i rizike, uključujući širenje oružja za masovno uništenje, djela terorizma i sabotaze. Zadatak NATO-a više nije samo da osigura odbranu svojih članica, nego i da doprinese miru i sigurnosti u euroatlantskom regionu⁷.

Vanjska politika SAD-a prema BiH u kontekstu širenja NATO saveza

Jedan od boljih argumenata za Dejtonsko-Pariski sporazum i raspoređivanje američkih snaga u Bosni i Hercegovini jeste bio taj da će angažman u bosanskom sukobu služiti većim američkim strateškim interesima. Jedan takav interes je bio budućnost zapadnog savezništva: prolongiranje rata u Bosni i nesuglasice među saveznicima bili su otrovni za samo savezništvo, a nekoherentnost zapadne politike, koja je rezultat toga, bila je otrovna za kredibilitet NATO-a. Drugi ključni strateški interes bio je proširenje NATO saveza na Srednju Evropu, a prolongiranje rata u Bosni je, također, ovo kompliciralo⁸. Dejtonsko-Pariski sporazum je Sjedinjenim Američkim Državama pružio priliku da ostave sve komplikacije po strani i da se ponovo fokusiraju na evropsku politiku.

Clintonova administracija, posebno nakon što se vratila na čvrsto tlo, mogla je pokazati značajnu diplomatsku vještinu. Koristila je Bos-

6 *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., The White House, 2002.

7 Gray, Christine: *The US National Security Strategy and the New «Bush Doktrine» on Preeemptive Self-defense*, Chinese JIL, 2002.

8 Christopher, Warren: *Advancing U.S.-Russia effort for peace in Bosnia*, US Department of State Dispatch, Washington, 1996.

nu, naprimjer, kako bi pomogla napredovanje širenja NATO-a, tako što je uključila Rusiju u Snage za implementaciju (IFOR)⁹. Ministar odbrane William Perry i zamjenik državnog sekretara u Clintonovoj administraciji Strobe Talbott su vješto pregovarali o stavljanju ruskih trupa pod direktnu američku komandu, čak i ako je američki general, također, bio zapovjednik NATO-a. „Raspoređivanje ruskih trupa u Bosni, pod američkom komandom, u okviru mirovnih snaga predvođenih NATO Savezom, bilo je bez presedana¹⁰.“ Ovo je dalo administraciji prizor ruskih vojnika pod NATO komandom na koje će se ukazivati kao dokaz da NATO širenje ne mora biti antirusko. Sjedinjene Američke Države su uvjeravale Ruse da će oni svojom kooperativnošću u slučaju Bosne zadobiti veće razumijevanje SAD-a u drugim pitanjima, kao što je rusko ponovno preuzimanje kontrole nad njihovim „bliskim susjedstvom“ (Centralna Azija i Kavkaz, uključujući naftom bogati Kaspijski bazen)¹¹.

I upravo, „rat protiv BiH, iako vođen na perifernom krilu NATO-vog strateškog prodora u drugu Evropu, jedan je od ključnih momenata koji su uticali na donošenje Odluke o širenju Saveza“¹².

Međutim, ni širenje NATO-a ni EU ne mogu suštinski biti analizirani ni shvaćeni bez potpunog razumijevanja novih strateških dimenzija nafte i gasa u Euroaziji. Veliki potencijal EU da postane nezavisni globalni akter, konkurirajući SAD-u, zavisit će od toga ko će politički kontrolirati zone proizvodnje nafte i gasa i nove energetske tranzitne rute. Energetski interesi su, također, bili uzrok lokalnih ratova u području Kavkaza, uključujući rat između Rusije i Čečenije, rat između Armenije i Azerbejdžana oko Nagorno-Karabaha i tenzije između Gruzije i Rusije oko Abhazije. U ovom regionalnom okruženju Turska, Gruzija i Azerbejdžan su radile zajedno na predloženom naftovodu Baku-Tbilisi-Ceyhan. SAD pružaju diskretnu podršku ovom projektu ili zbog kurdskog pitanja ili zbog protivljenja Rusije ili što se može dokazati neekonomičnim i konačno dovesti do općeg nemira na Zapadu.

Sve u svemu, izgradnja cjevovoda, uklanjanje konkurenata i siguran transport energije na zapadna tržišta po stabilnim cijenama su ključni

9 Blank, Stephen I.: *The NATO-Russia Partnership: A Marriage of Convenience or a Troubled Relationship?* Carlisle Barracks, PA Strategic Studies Institute, 2006.

10 Holbrooke, Richard: *Završiti rat*, Šahinpašić, Sarajevo, 1998, str. 2.

11 Rodman, Peter W.: *Yalta in the Balkans*, National Review, 1995, str. 66.

12 Ćurak, Nerzuk: *Geopolitika kao sudbina. Slučaj Bosna: Postmodernistički ogled o perifernoj zemlji*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2002.

pokretači američke vanjske politike prema Balkanu i Bliskom Istoku. Širenje NATO-a ka Istoku i fragmentiranje političke karte Jugozapadne Euroazije je u službi sigurnosne dimenzije američke politike, uglavnom na račun evropskih, ruskih i kineskih strateških interesa. Osnovni cilj Sjedinjenih Američkih Država od 1990. godine na sva tri ratišta bio je obuzdavanje njemačkog/EU, ruskog i kineskog uticaja, odnosno njihovo potčinjavanje državnim američkim ciljevima i nacionalnim interesima.

Suštinsko pitanje u odnosu na širenje NATO-a jeste da je to proces potpuno povezan sa širenjem same Evrope. Ukoliko Evropska unija postane geografski veća zajednica i ukoliko bi takva Evropa željela da zasniva svoju sigurnost na produženju pakta sa Amerikom, onda slijedi da se njen geopolitički najistureniji sektor, Srednja Evropa, ne može demonstrativno isključiti iz učešća u sigurnosti, u čemu učestvuje drugi dio Evrope preko transatlantskog saveza¹³.

13 Clinton, William J.: *Promoting trans-Atlantic security through NATO enlargement*, U.S. Foreign Policy Agenda, USIA Electronic Journal, 1997.