
Tomo RADIČEVIĆ

HRVATSKO
DJELOVANJE U
NATO-u – STRATEŠKI
SIGURNOSNI
ASPEKTI

Uključivanje u NATO bilo je postojano i neupitno opredjeljenje svih relevantnih političkih subjekata u Republici Hrvatskoj, motivirano ponajprije stjecanjem pouzdanih sigurnosnih garancija. Pritom priroda i domet tih garancija, a pogotovo samo funkcioniranje u sklopu Saveza nisu detaljnije sagledavani. Nakon stjecanja članstva, međutim, upravo ta pitanja postaju iznimno aktualna i nameću se kao neizbježan predmet analize, kako za političke tako i akademske krugove.

Iako djelovanje neke države u okviru NATO-a može imati posljedice i implikacije na sve razine sigurnosti – nacionalnu, individualnu građansku i sigurnost društvenog identiteta – u ovom je radu analiza usmjerena prema sagledavanju najvažnijih, odnosno strateških utjecaja na području nacionalne sigurnosti. Pristup analize postavljen je tako da se temeljna strateška rješenja i aktualna praksa djelovanja u okviru NATO-a uzimaju kao nezavisne varijable, koje determiniraju posljedice i implikacije na području nacionalne sigurnosti pojedine članice, u ovom slučaju Republike Hrvatske.

U tako postavljenom konceptualnom kontekstu u središtu su pozornosti dva temeljna smjera utjecaja:

- utjecaj na stanje i perspektive sigurnosti te
- utjecaj na razvoj obrambenih sposobnosti RH.

Logička struktura prikaza rezultata usklađena je s načelnim pristupom primijenjenim u analizi. Najprije se elaboriraju ključne varijable na strani NATO-a: njegova sigurnosna priroda te trendovi razvoja njegovih obrambenih/sigurnosnih sposobnosti. Nakon toga se analizira i procjenjuje ponajprije oslanjanjem na recentna iskustva novih članica kakav se utjecaj rješenja, odnosa i stanja u sklopu Saveza može očekivati na stanje sigurnosti i rješenja u sektoru nacionalne sigurnosti RH. Važno je na-

pomenuti da su, s obzirom na potencijalno velik raspon mogućih utjecaja, ovom prilikom obrađeni samo oni koji su, po mišljenju autora, najvažniji.

SIGURNOSNA PRIRODA NATO-a

Temeljni razlog osnivanja i djelovanja NATO-a bio je jednoznačno određen u razdoblju Hladnog rata – obrana članica od vojnog napada, ucjena ili zastrašivanja od jasno definiranog protivnika. Danas, kada je priroda prijateljski temeljito izmijenjena, svrha i razlog Saveza naveliko su predmetom preispitivanja. Priroda NATO-a već je u velikoj mjeri promijenjena i mora se nastaviti mijenjati, kao preduvjet održavanja njegove relevantnosti u političkom i sigurnosnom smislu.

Funkcija kolektivne obrane u suvremenim uvjetima

U svim konceptualnim dokumentima NATO-a funkcija kolektivne obrane deklarirana je kao temeljna svrha Saveza. Kao primarni saveznički aranžman ona je za većinu država glavni motiv zbog kojeg održavaju uspostavljenu strukturu međusobnih odnosa, odnosno i dalje žele ulaziti u NATO. NATO je multinacionalni politički i sigurnosni entitet koji raspolaže vojnim sposobnostima kojima se, operativno gledano, može uspješno suočiti s bilo kojom realno zamislivom vojnom prijateljskom teritorijalnom integritetu svojih članica.

Pripadnost takvom klubu pribavlja osjećaj sigurnosti od najvećih mogućih pogibelji i neugodnosti s kojima bi se pojedina država mogla suočiti u turbulentnoj sigurnosnoj okolini.¹

Izvorno uzeto, bit koncepta “kolektivne obrane” artikulirana je u odnosu na klasičnu vojnu prijateljstvo u hladnoratovskim okolnostima. U postojećim okolnostima, međutim, kada je scenarij klasične vojne prijateljstva prilično udaljen, javlja se niz pitanja i kalkulacija o suvremenom značenju, važnosti, dometu, pouzdanosti i karakteristikama kolektivne obrane. Scenariji pojavljivanja i potencijalnog djelovanja novih neprijatelja tipa, odnosno ranga kakav je bio Varšavski blok ne doimaju se realnima, tako da su iz operativnih planova Saveza potisnuti u sferu

1 Pritom ne treba zanemariti činjenicu da postoje i općenitiji, odnosno različiti motivi koji države privlače i održavaju u članstvu NATO-a. Primjerice, pojedine države u okviru NATO-a nastoje pribaviti veći međunarodni legitimitet za pojedina djelovanja u ostvarivanju i zaštiti nacionalnih interesa.

akademske rasprave.² Bez obzira na to, iz konceptualnih dokumenata pojedinih, posebno manjih članica NATO-a, može se implicitno iščitati kako one i dalje vide Savez kao osiguravajuću politiku upravo od takvih vrsta prijatelji – koje se, iako nisu neposredne, dugoročno gledano ne mogu u potpunosti isključiti. Iako to nije izričito deklarirano, vrlo je izvjesno da se pod aranžmanima kolektivne obrane, kod najvećeg broja NATO-vih članica upravo zamišljaju situacije u kojima ni jedna država, osim možda SAD-a, ne bi mogla na prihvatljiv način samostalno ostvariti obrambene ciljeve.

Recentna praksa funkcioniranja NATO-a pokazala je da konceptualno projektirana situacija “kolektivne obrane” može poprimiti različite pojavne oblike i da može biti različito percipirana. Kada su nedavno tri članice bile napadnute, a jedna je zatražila preventivno angažiranje obrambenih potencijala Saveza,³ vidjelo se kako ne postoji jednoznačno tumačenje čak ni same obveze pružanja pomoći napadnutoj članici. Druge članice, naime, nisu sam čin deklariranja ugroženosti shvatile kao obvezu davanja bezuvjetne vojne pomoći, već su se vodile ponajprije vlastitim percepcijama, procjenama i interesima. To upućuje na zaključak da se samo u “čistoj situaciji” kolektivne obrane, to jest kada bi vojne snage druge države klasičnom vojnom operacijom fizički ugrozile teritorijalni integritet neke od država članica može, eventualno, očekivati nepodijeljena ocjena i reakcija ostalih, u skladu s čl. 5.

Čak i analiza usmjerena na “čiste situacije” koje su, uzgredno rečeno, najmanje vjerojatne, omogućuje kalkulacije o političkoj i mentalnoj spremnosti svih članica NATO-a za nepodijeljenu praktičnu provedbu načela kolektivne obrane. U postojećim okolnostima, primjerice, ključno je pitanje do koje je mjere načelo “osjećaja jednake sigurnosti”, potencirano u stratejskim konceptima 1991., te ponovno 1999. godine, primjenjivo i na članice

2 Primjerice: kakva je vjerojatnost da neka država članica ili više njih bude napadnuta klasičnim vojnim sredstvima, tko je potencijalno takav napadač i kako bi taj napad mogao izgledati? Je li to Kina s rastućim gospodarstvom i geopolitičkim utjecajem, kod čijih bi se lidera mogle probuditi ambicije koje mogu dovesti do konfrontacije s interesima zapadnih država? Je li to Rusija koja ubrzano revitalizira svoje potencijale i obnavlja globalni utjecaj, a u kojoj bi se mogli multiplicirati negativni efekti obnovljene autoritarnosti povezani s panslavenskim nacionalizmom usmjerenim na povratak bivših teritorija i utjecaja? Je li to eventualni novi totalitarni poredak koji bi mogao biti uspostavljen na nekoj od varijanti ekstremističke ideologije?

3 Teroristički napadi zahvatili su SAD, V. Britaniju i Španjolsku, a Turska je zatražila preventivno obrambeno angažiranje Saveza u sklopu vojne kampanje u Iraku.

rubnog područja Saveza koje graniče s Rusijom. Djelovanje Saveza u okolnostima nedavnog rusko-gruzijskog sukoba kod njih je evidentno izazvalo dodatnu zabrinutost u pogledu pravog dosega savezničkih sigurnosnih garancija. Podjednako neizvjesno je i do koje bi mjere saveznice bile spremne ulaziti u vojni sukob zbog obrane teritorija članice koja bi se s tim problemom suočila zbog prethodnog poduzimanja unilateralne vojne akcije.

Kada se analiza usmjeri na savezničko djelovanje u realizaciji funkcije kolektivne obrane, ili još preciznije, na način vođenja vojnih operacija u cilju postizanja pobjede, očigledno je da su i tu moguće različite koncepcije i interesi među saveznicima. Štoviše, vrlo su izvjesna "...suparništva koja kobno smanjuju efikasnost koalicija...", tako da je njihova snaga uvijek manja od zbroja snaga kojima raspoložu na papiru" (Aron, 2001., 96-97).

Prethodno razmatranje upućuje na zaključak da se i u suvremenom NATO-u, kao što je to bilo u svim obrambenim savezima u povijesti, mogu identificirati dva ključna aspekta "savezničke sigurnosne dileme": problemi "napuštanja" i "uvlačenja u stupicu" (Snyder, 1984., 461-95). Glavni problem "bojazni od napuštanja" u suvremenom NATO-u manifestira se u nizu specifičnih aspekata. Gledano iz pojedinačne perspektive, države članice boje se da ih saveznici u slučaju potrebe za pomoći ne ostave na cjedilu, odnosno da zbog svojih interesa neće htjeti ili moći djelovati na način koji bi odgovarao napadnutoj članici. Gledano iz opće perspektive, lojalnost svake pojedine članice različitim nastojanjima Saveza, posebno u delikatnim situacijama, predmet je stalne zabrinutosti ostalih. Države na istočnim granicama Saveza mogu, na temelju povijesnog iskustva, naći razloge za skeptičnost u pogledu spremnosti "starih" članica da od samog početka eventualne agresije na njihov teritorij primijene sva raspoloživa sredstva obrane. Amerikanci otvoreno iskazuju skeptičnost i prigovaraju Europljanima da nemaju potrebne sposobnosti, kapacitete i izdržljivost za ozbiljne operacije, a pogotovo ne za operacije izvan područja Saveza, koje se mogu nametnuti kao nužne u ostvarivanju sigurnosnih interesa.

Problem "uvlačenja u stupicu", dio europskih država, u uvjetima naglašenog trenda prema vojnom intervencionizmu, diskretno iskazuje u bojazni da će ih SAD uvući u nepotrebne ratove koji neće biti u njihovu vitalnom interesu.

Bez obzira na to što su sastavljači politike i neovisni analitičari gotovo suglasni da se ne može u potpunosti odbaciti mogućnost klasičnog scenarija aktiviranja kolektivne obrane od vanjskog neprijatelja, u suvremenim okolnostima sve je očitije da to više ne može biti isključivi razlog djelovanja i daljnjeg razvoja Saveza. Preispitivanje hladnoratovskog strategijskog koncepta rezultiralo je promjenom percepcije prijetnji, rizika i izazova te deklariranjem i postupnim uvođenjem u praksu novih uloga Saveza. Kronološki gledano, prvobitno definirana svrha i uloga dopunjavana je novim komponentama, a to su:

- “izgradnja novog partnerstva/suradnje sa svim nacijama Europe” (1990.)
- “zaštita slobode i sigurnosti svih članica političkim i vojnim sredstvima”, “uspostavljanje pravednog i održivog mirnog poretka u Europi”, “uspješno upravljanje krizama koje utječu na sigurnost članica” (1991.)
- “zaštita zajedničkih sigurnosnih interesa u okružju daljnjih nepredvidivih promjena”, “zaštita slobode i sigurnosti svih članica političkim i vojnim sredstvima”, “doprinos miru i stabilnosti u (euroatlantskoj) regiji”, “omogućavanje transatlantske povezanosti sigurnosti Sjeverne Amerike i Europe”, “jačanje demokratskih institucija i mirno rješavanje sporova”; “konzultacije o pitanjima koja utječu na vitalne interese i sigurnost članica”
- “obrana od terorizma i sposobnost odgovora na izazove bez obzira odakle dolaze” (2006.).⁴

Istodobno sa širenjem svrhe i uloge Saveza redefiniрани su geografsko područje interesa/djelovanja te spektar misija i zadaća koje se namjeravaju provoditi, odnosno za koje treba razvijati sposobnosti.⁵ Očito je na djelu op-

4 Preispitivanje strategijskog koncepta NATO-a kontinuiran je posthladnoratovski proces koji markiraju dokumenti “Londonska deklaracija 1990.”, “Novi strategijski koncept 1991.”, “Saveznički strategijski koncept 1999.” te “Opsežne političke smjernice 2006.”. Nakon bukureštanskog sastanka 2008. godine učestale su rasprave o potrebi donošenja novog strategijskog koncepta i neslužbeno su pokrenute aktivnosti na njegovoj izradi. Formalno pokretanje procesa izrade novog koncepta najavljeno je na nedavnom jubilarnom sastanku na vrhu u travnju 2009. godine.

5 Geografsko područje djelovanja/sigurnosnog interesa postupno se širilo s “Europe” (1990. i 1991.) na “euroatlantsku regiju”, “periferiju Saveza”, “moćne nuklearne sile izvan Saveza”, “Mediteran”, “područje kriza koje ugrožavaju euroatlantsku stabilnost i mogu djelovati na sigurnost članica” (1999.) te na “bilo koje područje od kuda dolaze izazovi” (2006.). Deklariranje misija/zadaća Saveza evoluiralo je na sljedeći način:
- “očuvanje mira i prevencija rata”, “odvratanje i obrana od bilo koje prijetnje agresijom protiv teritorija bilo koje članice”, “očuvanje strateške ravnoteže u Europi”; “uspješno upravljanje krizama koje djeluju na sigurnost

sežan i intenzivan proces transformacije, u sklopu kojeg se prepleću elementi “tradicionalnog NATO-a”, vezanog primarno uz funkciju kolektivne obrane, s elementima “novog NATO-a”, koji se artikulira u odnosu na nove sigurnosne okolnosti. U okviru tog procesa kulminiranje spektra novodefiniranih uloga i misija povremeno dovodi i do postavljanja pitanja o daljnjoj održivosti primata tradicionalne obrambene svrhe.

Izraz “novi NATO” analitičari i sastavljači politike uobičajeno vežu uz različite oblike globalnoga sigurnosnog angažiranja, uključujući angažiranje izvan teritorija država članica. Temeljno je pitanje pritom mogu li se iz perspektive sve češće potrebe provođenja “novih” misija artikulirati nova temeljna svrha i razlog Saveza. Iako je izričita formulacija svrhe Saveza u Strateškom konceptu iz 1999. godine⁶ otvorila mogućnost takvih kalkulacija, čak i načelna analiza povezujuće i kohezivne snage pojedinih karakterističnih koncepata pokazuje da ni jedan od njih⁷ nema dovoljno snažan motivirajući potencijal za preuzimanje takve uloge. Primjerice, koncept “osiguranje slobode i sigurnosti svih članica političkim i vojnim sredstvima...” preopćenit je da bi članice Saveza iz njega mogle unaprijed sagledati svoju poziciju, ulogu i obveze. Identična primjedba može se uputiti konceptu kojim bi se NATO postavio kao “institucionalni mehanizam za obranu zapadnih interesa” (gdje god za njih postoje prijetnje). Uz to, on potpuno izvjesno ne bi bio prihvatljiv kao glavni koncept Saveza za europske članice, zbog već ustaljene bojazni da mogu biti uvučene u sukobe koji teško da su relevantni za njihove sigurnosne interese. Postavljanje kao temeljne svrhe Saveza koncepta

članica”, te “dijalog s drugim nacijama i aktivna potražnja za kooperativnim pristupom europskoj sigurnosti” (1991.);

- “prevencija sukoba i upravljanje krizama, uključujući operacije odgovora na krize izvan čl. 5. i operacije potpore miru”; “doprinos zaštiti međunarodnog mira i sigurnosti vođenjem operacija u potpori drugih međunarodnih organizacija”; “partnerstvo, suradnja i dijalog s drugim državama euroatlantskog područja”; “proširenje članstva”; “kontrola naoružanja, razoružanje i neširenje oružja za masovno razaranja” (1999.).

6 Kao “esencijalna i trajna svrha” deklarirano je “...osiguranje slobode i sigurnosti svih članica političkim i vojnim sredstvima...”

7 Za potrebe ove analize razmatrani su sljedeći koncepti: “mirovne misije u užoj zoni koja opasuje članice saveza”; “priprema novih članica kroz tranziciju njihovih političkih i obrambenih struktura”; “demokratska socijalizacija sigurnosnih struktura država izvan Saveza kroz programe partnerstva”; “osiguranje foruma za koordiniranje politike demokratskih država prema događanjima u državama i područjima od vitalnog interesa” (Rusija, Srednji istok i dr.); “izgradnja koalicije za efektivnu borbu protiv terorizma”; “garantiranje održavanja stabilnih međudržavnih odnosa u Europi”; “pribavljanje sigurnosnih usluga, odnosno učinkovitih vojnih potencijala za angažiranje u operacijama koalicije dobre volje”; “obrana zajedničkih sigurnosnih interesa i liberalnih vrijednosti zapadnih zemalja od novog totalitarizma koji može prevladati na širem Srednjem istoku”.

“koalicije za efektivnu borbu protiv terorizma” očito je pak pretijesno u odnosu na potencijalno široku skalu drugih sigurnosnih izazova strateške važnosti.

Iz prethodne analize proizlazi kako tradicionalni obrambeni aspekt NATO-a i dalje ima visoku uporabnu vrijednost. Budući da je obrambena moć NATO-a bez premca u suvremenom svijetu, čini se, općenito gledajući, racionalnim održavati takvu sposobnost grupacije država razvijene demokracije, kao sredstva odvraćanja i osiguranja od neželjenih, teško predvidivih događaja. Gledano iz pojedinačne perspektive, Savez predstavlja esencijalni sigurnosni aranžman za države, osobito manje, u slučaju velikoga vanjskog nasrtaja na njihov suverenitet. Ta perspektiva gledanja potvrđuje se kontinuirano primamljivom, posebno većini europskih članica NATO-a, čije su obrambene sposobnosti, čak i gledane sveukupno, još uvijek ispod kapaciteta koji bi mogao osigurati uspješnu obranu u slučaju velikoga vojnog napada. NATO, međutim, bez obzira na opću prihvatljivost i neupitnost aranžmana kolektivne obrane, nije mogao ostati zarobljen u okviru isključivo takve uloge. Većina problema koji utječu na sigurnost članica počela se događati izvan njihova teritorija i Savez je, kako bi zadržao relevantnost, morao početi djelovati, ne samo proaktivno i preventivno već i izvan vlastitog teritorija.

Može se zaključiti kako suvremena transformacija NATO-a nema obilježja suštinske preorijentacije prirode savezništva, već prije predstavlja izraz promjene naglasaka, ili težišta u djelovanju. Nove misije u postojećim su okolnostima prvi predmet brige i aktivnosti u Savezu. Ratnički elementi obrambenih sposobnosti su smanjeni, a naglasak je na izgradnji sposobnosti za unaprjeđivanje kolektivne sigurnosti u postojećim složenim sigurnosnim okolnostima. Time, međutim, nije istisnuta uloga kolektivne obrane. Štoviše, recentna praksa pokazala je da ona predstavlja pouzdano konceptualno i političko “utočište” za revitalizaciju duha konsenzusa među članicama, koji se često narušava upravo u složenim okolnostima provedbe novih misija. Također, kolektivna obrana doprinosi, zahvaljujući potencijalu vojne snage i odvraćanja, prevenciji konflikata, čime je izravno u funkciji novih misija. Isto vrijedi i u pogledu potpore kredibilitetu NATO-a u operacijama upravljanja krizama, odnosno održavanja i jačanja mira. Instrumenti i sposobnosti koje se razvijaju za potrebe klasične uloge kolektivne obrane⁸ potvrđuju se kao moćan

8 To su, primjerice: integrirana zapovjedna struktura, interoperabilne vojne procedure i doktrina, povjerenje i zajedničko razumijevanje multinacionalnih mirovnih poduhvata, koji se u NATO-u razvijaju već nekoliko desetljeća.

pojačivač intervjencijskih sposobnosti u širokom spektru suvremenoga međunarodnog angažiranja snaga.

Prema tome, bez obzira u kojoj će mjeri “novi” NATO u praksi slijediti svoja transformacijska opredjeljenja o pre-rastanju u instrument grupacije država s visokim stupnjem demokratskog razvoja za održavanje mira i prevenciju sukoba, vrlo je izvjesno da će naglašena uloga kolektivne obrane ostati temeljna supstanca razloga njegova postojanja i u doglednoj budućnosti. Samo kao takav, odnosno u takvoj kombinaciji “starog” i “novog”, on predstavlja garanciju manjim europskim članicama od hegemonističkog ponašanja velikih država, i samo takav ima perspektivu mehanizma za održavanje zdrave transatlantske sigurnosne povezanosti. Stoga se čini produktivnijim, umjesto razmatranja potreba i mogućnosti redefiniranja temeljne svrhe Saveza, raspravljati o ključnoj misiji na koju bi on u određenim okolnostima trebao biti usmjeren. Umjesto rasprave o zamjeni uloge kolektivne obrane produktivnije je govoriti o njezinu dopunjavanju ulogom Saveza kao pribavljača sigurnosti svojim članicama ili, još preciznije, instrumenta za zaštitu i unaprjeđivanje (nekih) njihovih sigurnosnih interesa.

Problemi realizacije novog spektra misija

Dok su izazovi funkcioniranja kolektivne obrane u postojećim okolnostima udaljeni i potisnuti u drugi plan, na području cjelokupnog spektra novih misija Saveza oni su daleko veći i izrazito aktualni. Posebno složeni problemi javljaju se na području uporabe snaga u tzv. “operacijama izvan čl. 5”.

Raspoređivanje snaga u cilju prevencije sukoba, odnosno upravljanje sukobima kada se oni ipak dogode, složene su operacije u svakom pogledu, političkom, sigurnosnom i vojnom. Još su kompliciranije operacije primjene sile u svrhu zaštite ljudskih prava, kakva je bila vojna intervencija protiv vojske SRJ 1999. godine, ili pak operacije usmjerene na transformaciju političkog režima koji pruža utočište terorizmu, kakva se provodi u Afganistanu. U procesu planiranja i provedbe takvih operacija saveznici se suočavaju s nizom izazova i nesuglasica. Primjerice:

1. U takvim okolnostima javlja se problem različitosti interesa za angažiranje, jer države različito vide interes kolektivne sigurnosti, a u okviru njega pogotovo svoj neposredni interes;
2. Bez obzira na prirodu izravnog interesa država u nekom konkretnom slučaju drugi izvor problema jest sama per-

cepcija nekog sigurnosnog pitanja, a pogotovo putova i sredstava njegovu rješavanja;

3. Čak i kada se prvobitne teškoće odlučivanja o provedbi neke operacije i angažiranju snaga uspješno prevladaju, razlike u interesima i percepcijama ponovno se pojavljuju i dodatno multipliciraju tijekom njezine komplicirane i dugotrajne provedbe.⁹

Razlike u pristupima rješavanju pojedinih sigurnosnih pitanja generiraju široku skalu divergentnih individualnih ponašanja i djelovanja država članica, što dodatno potkopava učinkovitost i relevantnost Saveza. NATO okviri su za neke države preuski u ostvarivanju interesa sigurnosti. Primjerice, SAD vide veću ulogu preventivnog vojnog intervencionizma u borbi protiv međunarodnog terorizma nego što bi to bile u stanju usuglašeno prihvatiti europske države. Zbog toga SAD radije primjenjuju unilateralni pristup rješavanju tog pitanja i konstituiranje “koalicije voljnih” pretpostavljaju isuviše konzervativnom i kompliciranom multilateralnom djelovanju koje bi mogle postići putem NATO-a.¹⁰ Neke druge države pokazale su sklonost tome da u pojedinim pitanjima zauzimaju poziciju “laganog jahača”, to jest sudionika suglasnog s djelovanjem, ali s vrlo malo doprinosa. Ponekad se to pretvara čak i u poziciju “slobodnog jahača”, odnosno sudionika bez ikakva doprinosa, što ostalima automatski stvara veće troškove. Uz različitosti na individualnoj razini specifične se razlike mogu uočiti na relaciji pojedinih grupacija članica NATO-a, posebno na relaciji europske države – SAD. SAD su, s jedne strane, još uvijek puno globalniji igrač na međunarodnoj sceni, a s druge su strane one tradicionalno naklonjenije vojnom intervencionizmu u ostvarivanju interesa sigurnosti, u odnosu na europsko preferiranje diplomatskog djelovanja.

S obzirom na velike razlike u interesima, veličini, karakteru i identitetu država članica potpuno je izvjesno da

9 Primjerice, u sklopu NATO-ve operacije ISAF u Afganistanu konstantno se manifestiraju velike razlike u pogledima na angažiranje snaga i nesprenost većine sudionica za upućivanje dodatnih snaga, a koje nedostaju za konačan uspjeh operacije.

10 Identičan pristup primjenjivan je u odnosu na brojna druga sigurnosna pitanja, među kojima je znakovito bilo pregovaranje o raspoređivanju elemenata nacionalnog sustava proturaketne obrane na prostor Poljske i Češke. Europljani su to pitanje percipirali prije kao inicijaciju ponovne utrke u naoružanju, pa čak i kao čimbenik slabljenja europske sigurnosti, a ne kao zaštitu od prijetnje raketnim projektilima Irana i S. Koreje. Zbog toga su uslijedile oštre kritike pojedinih europskih NATO članica, ponajprije usmjerene na pristup bilateralnom rješavanju pitanja sigurnosti, koja se tiču svih i koja bi trebalo rješavati u okvirima Saveza.

će se identični problemi javljati i ubuduće. Štoviše, realnija je opcija da će oni predstavljati stalnu prijetnju koherentnosti i učinkovitosti Saveza, te potkopavati kohezivnost koja se uspjela izgraditi i održavati oslanjanjem na njegovu tradicionalnu obrambenu komponentu. Među brojnim spornim pitanjima ipak najveći saveznički problem i izazov predstavljaju postizanje suglasnosti, pa čak i formalnog sporazuma o uporabi snaga u situacijama drugačijim od stanja kolektivne obrane, kao i neizgrađenost samih mehanizama uporabe. U tom pogledu nedavni gruzijsko-ruski sukob egzaktno je razotkrio ozbiljne slabosti i nedostatke postojećih NATO-vih aranžmana za uspješno provođenje suvremenih sigurnosnih misija.¹¹ Vrlo je izgledno da NATO-u, ako ne dođe do napretka u preciznijem uređivanju tih pitanja, uskoro može zaprijetiti svođenje na ulogu servisiranja *ad hoc* "koalicija voljnih".

Odnos moći i utjecaja u NATO-u

NATO je organizacija koja deklarira privrženost kolektivnoj obrani kao temelju na kojem gradi svoju efektivnost, te konsenzus i povjerenje kao temeljna načela odlučivanja. U praksi se, međutim, uspostavljaju real-politički odnosi moći i utjecaja koji su uvjetovani raznim čimbenicima, uključujući stečene pozicije i navike.

Ocjene analitičara o stvarnom stanju odnosa u NATO-u su podijeljene. Na jednoj strani tradicionalno se kritizira nedemokratski odnos u NATO-u, posebno dominacija američkih interesa. Tvrdi se da su, u takvu poretku stvari, manje države marginalizirane u odlučivanju te se ono uglavnom odvija u obliku dogovora nekoliko najmoćnijih članica. U novije vrijeme, međutim, razvijaju se stajališta o postupnoj promjeni odnosa moći u korist manjih članica, što se objašnjava promjenom sigurnosnih okolnosti, posebno povećanim proaktivnim sigurnosnim angažiranjem. U okviru te grupacije stajališta razvija se teza kako u okolnostima intenzivnog međunarodnog vojnog angažiranja Saveza utjecaj na odlučivanje ne ovi-

11 Primjerice, pokazalo se da članice NATO-a teško dolaze do suglasnosti o bilo kakvim mjerama koje bi mogle dovesti do zaoštavanja odnosa s Rusijom, posebno da je gotovo nemoguće postići suglasnost o angažiranju, čak i simboličnih operativnih snaga. To je ukazalo na mogućnost značajnog povećanja ruskog potencijala osujećivanja NATO-vih ambicija u "zoni razgraničenja", čije se posljedice već uočavaju. Također, pokazalo se da je na pomolu konstituiranje grupacije "EU članica NATO-a", predvođene Francuskom i Njemačkom, koja u provedbi operacija upravljanja krizama prednost daje EU aranžmanima (barem kada su u pitanju europski prostor i odnosi s Rusijom).

si toliko o veličini i vojnoj moći države koliko o njezinu doprinosu snagama i sposobnostima. U skladu s tim, iako se priznaje da SAD imaju posebnu težinu u NATO-u na političkoj i stratezijskoj razini, tvrdi se da na taktičkoj i operativnoj razini takav utjecaj iščezava i da u svakodnevnoj praksi inicijative mogu dolaziti od različitih nacija, velikih i malih (Taloustieto, 2005., 10).

Analiza recentne prakse funkcioniranja NATO-a ukazuje na široki spektar mogućih odnosa moći i utjecaja i, zapravo, demantira isključivost bilo koje od prethodno navedenih analitičkih perspektiva. Bez obzira na formalno deklarirana jednaka prava i ovlasti članica, artikulirana čak i u obliku mogućnosti veta na bilo koju savezničku odluku, posve je jasno da sve države ne mogu imati jednak utjecaj u svim pitanjima. Ako jedna članica, kao što su SAD, osigurava gotovo u potpunosti funkcije atomskog štita, strateškog prijevoza i logistike, ili pak sudjeluje s više od pedeset posto u financiranju i snagama u operacijama, prirodno je da joj ostale članice u brojnim pitanjima izgradnje i funkcioniranja Saveza priznaju vodeću ulogu. Ako stvari ne bi bile tako postavljene, pitanje je kakav bi interes SAD imale za održavanje takva saveza. Takvo stanje stvari, međutim, definitivno ne može biti apsolutno pravilo u svim pitanjima. U nekim slučajevima, kao što je, primjerice, pitanje angažiranja vojnih snaga (“da” ili “ne”), svakoj državi mora biti osigurano suvereno pravo odlučivanja. U suprotnom, postavlja se pitanje koliko bi država, bez takva prava, bilo spremno ostati u Savezu i iskazivati mu lojalnost.

Gledano iz perspektive funkcionalnosti Saveza, formalna mogućnost veta, kao temeljno načelo reguliranja međusobnih odnosa, ima smisla tek ako se primjenjuje kao mehanizam zaštite vitalnih interesa članica. Podrazumijeva se, međutim, da one na to pravo gledaju kao na politički kapital kojim će se rijetko i pažljivo koristiti, ne opstruirajući nepotrebno nastojanja i akcije ostalih. Jasno je da sve države nemaju uvijek, čak ni u većini slučajeva, jednak stupanj interesa za sva pitanja koja se postavljaju u svakodnevnom djelovanju NATO-a. To pruža mogućnost da se vlastiti interes, kada nije posebno važan, zbog zajedničkog dobra podredi izraženijim interesima drugih saveznica. Kada bi svatko uvijek isključivo kao prioritet stavljao u prvi plan vlastite interese, Savez bi prestao biti funkcionalan. Stoga je stavljanje veta na neku odluku Saveza praktično oportuno samo u situaciji kada bi ona nanosila izravnu štetu nacionalnim interesima. Puno je korisnije za očuvanje duha zajedništva i funkcionalnost Saveza da se pojedina država, umjesto stavljanja veta na odluke

koje nije spremna provoditi, jednostavno pozove na posebne razloge i ne sudjeluje u njihovoj provedbi.

Iz prethodne analize proizlazi kako su težnja prema zajedničkom razumijevanju, duh konsenzusa, te volja i spremnost za prilagođavanje potrebama ostalih neophodno vezivno tkivo, podjednako važni za funkcionalnost NATO-a kao i općeprihvaćena posvećenost kolektivnoj obrani.

UTJECAJ NATO ČLANSTVA NA RAZVOJ NACIONALNIH OBRAMBENIH SPOSOBNOSTI

Promjena percepcije i karaktera prijatni suočila je NATO s velikim izazovima redefiniranja vojnih sposobnosti. Uz održavanje spremnosti za vođenje velikih kombiniranih vojnih operacija visokog intenziteta novi spektar misija nametnuo je potrebu razvijanja sposobnosti za vođenje manjih operacija u svrhu kolektivne obrane ili odgovora na krize, kako na teritoriju Saveza i na njegovoj periferiji tako i na stratezijskoj udaljenosti (CPG, 2006., 3). Na tragu takvih potreba naglasak je stavljen na strukturiranje, opremanje, popunu i treniranje snaga ekspedicijskog tipa, čiji su ključni elementi "NATO Response Force", te 8% visoko spremnih, održivih snaga i 40% rasporedivih snaga koje, na temelju načela interoperabilnosti, priprema svaka članica.¹²

Članstvo u NATO-u snažno utječe na oblikovanje nacionalnih oružanih snaga. Opća je pojava među članicama Saveza da su ukinule masovne stajaće vojske i da napuštaju koncept obrane teritorija, dok su opću obvezu služenja vojnog roka ili potpuno suspendirale ili preinačile u oblik regrutiranja za profesionalni sastav. Umjesto na pripremanje masovne stacionarne vojske za obranu nacionalnog teritorija, glavna nastojanja usmjerena su na generiranje brzo rasporedivih snaga za ekspedicijske operacije, a sposobnost u generiranju takvih snaga postala je jedan od ključnih kriterija za izgradnju savezničkog kredibiliteta. I dok kod velikih država, iz perspektive čijih je interesa i potreba takav trend razvoja savezničkih sposobnosti na-

12 Najnovija britanska inicijativa, utemeljena na neugodnom iskustvu rusko-gruzijskog sukoba, tijekom kojeg se pokazalo da Savez ne posjeduje odgovarajuće operativne sposobnosti u slučaju kriznih situacija na svojim granicama, usmjerena je prema formiranju "Snaga savezničke solidarnosti" ("Allied Solidarity Force – ASF"). Manje postrojbe (možda do 1.500 ljudi) iz više savezničkih država, s obilježjima visoke spremnosti i razmjernosti, predstavljale bi dopunu postojećem NRF-u. One bi, u slučaju kriza, bile upućivane na teritorij graničnih članica Saveza sa svrhom demonstracije savezničke potpore, političke volje, solidarnosti i odlučnosti (The Economist, 2009.).

metnut, to nema strateški važnih posljedica,¹³ kod manjih država dolazi do suštinskih promjena strukture, karaktera i kapaciteta djelovanja oružanih snaga. Precizni saveznički zahtjevi artikulirani u mehanizmima “Ciljeva snaga” postali su, u njihovu slučaju, dominantan i determinirajući čimbenik oblikovanja obrambenih sposobnosti.

Opći trendovi transformacije savezničkih obrambenih sposobnosti manjih država, posebno onih koje su tek omedavno postale članice Saveza, dovode do identičnih posljedica. Neke su od njih očito pozitivne i doprinose izgradnji racionalnih i pouzdanih obrambenih sposobnosti.

Primjerice:

orijentacija na izgradnju male, profesionalne, dobro opremljene vojske pribavlja sposobnost sudjelovanja u modernom tipu savezničkih operacija utemeljenih na načelima “dominacije na bojnopolju” i “osvijestivosti o situaciji na bojnopolju”. Snage takva tipa u izrazitoj su prednosti nad potencijalnim protivničkim snagama, te pribavljaju uvjerljivost funkcije odvratanja i perspektivu uspješnog vođenja zahtjevnih operacija. Razvijanje obrambenih sposobnosti u uvjetima individualne obrane zahtijevalo bi puno veće oružane snage koje, čak i uz povećana izdvajanja za obranu, teško da bi mogle imati takvu efikasnost i efektivnost.¹⁴

Prijelazom na profesionalni tip vojske dolazi do prevladavanja brojnih problema vezanih uz obavezno služenje vojnog roka. Isto tako, promjena percepcije sigurnosnog okruženja, uvjetovana garancijama kolektivne obrane, otklanja zahtjeve za opsežnim, potencijalno skupim, s racionalnog stajališta upitnim obrambenim pripremama društva.

Konstituiranjem nacionalnog “vojnog kontingenta ekspedicijskog tipa” koji se deklarira kao raspoloživ Savezu,¹⁵ te njegovim angažiranjem u vanjskim operacijama izgrađuje se jezgra visoko sposobnih i potpuno interopera-

13 S jedne strane neki od njih već tradicionalno razvijaju oružane snage ekspedicijskih sposobnosti, a s druge strane, bez obzira na drastična smanjenja, oružane snage velikih država i dalje zadržavaju respektabilan kapacitet vojnog djelovanja, koji omogućuje unilateralno ostvarivanje glavnih nacionalnih obrambenih ciljeva.

14 Odnos veličine vojske i obrambenog proračuna posebna je i složena tema. Na ovom mjestu dovoljno je konstatirati kako je neodrživa teza o jeftinijoj obrani u slučaju NATO-članstva, s kojom su se kao argumentacijom za ulazak u Savez služile političke elite u značajnom dijelu istočnoeuropskih država. Dizajniranje odnosa veličine vojske i obrambenog proračuna stvar je nacionalnog izbora i strateškog opredjeljenja, te ne podliježe nikakvim univerzalno prihvaćenim pravilima.

15 Prema NATO-vim smjernicama to je 8% snaga za brzo reagiranje i 40% (50%) od ukupnih kopnenih snaga osposobljenih za raspoređivanje izvan teritorija.

bilnih snaga, što može pozitivno djelovati kao katalizator za izgradnju ukupnih vojnih sposobnosti, odnosno prenošenje pozitivnih impulsa i standarda u ostatak vojske.

Usporedno s takvim pozitivnim posljedicama NATO-ovi okviri razvoja obrambenih sposobnosti dovode do posljedica koje mogu imati negativne učinke i implikacije. Neke od najvažnijih takvih posljedica, a koje zahtijevaju brigu i upravljačke intervencije nacionalnih političkih struktura, jesu:

provođenje zahtjeva za interoperabilnošću, odnosno transformacijom oružanih snaga u skladu s trendom izgradnje ekspedicijskih sposobnosti na visokoj razini tehničke opremljenosti u vojskama velikih sila ekstremno je skupo. To kod manjih, posebno novih NATO-ovih članica, generira pritisak prema dodatnom smanjenju veličine snaga, što je već pokrenuto zbog promjene općih strateških okolnosti i stjecanja savezničkog statusa. Proces drastičnog smanjivanja veličine vojske, kada jednom prijeđe granicu uvjerljive obrambene samodovoljnosti, nema više jasnih kriterija, okvira, ni ograničenja. Smanjenja sežu čak i ispod razine posjedovanja strateških vojnih sposobnosti. Vojske, naime, sastavljene od svega nekoliko bojni, odnosno brigada, bez strateških sposobnosti kao što su, primjerice, djelovanje na otvorenom moru i u podmorju, borba za prevlast u zračnom prostoru, protuzračna obrana i protuoklopna borba na velikim daljinama i sl., gube svojstva strateškog sredstva nacionalne politike. Budući da nisu u stanju samostalno provesti moguće strateške obrambene uloge, one, bez obzira na to što im se i dalje posvećuje strateška razina pozornosti i resursa, postaju sredstvo s taktičkim potencijalom. Takvu stanju dodatno doprinosi činjenica da sama uporaba tako drastično smanjenih vojnih snaga i u međunarodnim operacijama upravljanja krizama i u obrambenoj ulozi, čak i na vlastitom teritoriju, nije više u potpunoj ingerenciji nacionalne politike.

Kao poseban problem javlja se teškoća konceptualne racionalizacije takva stanja, što potkopava ozbiljnost strateškog planiranja, a izostanak konzistentne konceptualizacije diskreditira neke od ključnih tradicionalnih strateških kategorija obrane kao što su: strategija obrane, plan obrane, ustavne odredbe o temeljnoj ulozi oružanih snaga, visok stupanj tajnosti obrambenih podataka i dr.

Konstituiranje nacionalnog “vojnog kontingenta ekspedicijskog tipa” može, u uvjetima nedostatnosti sredstava za potpunu interoperabilnost, dovesti do konstituiranja “dviju vojski”. Zbog zahtjeva za potpunom interoperabilnosti NATO-ve deklarirane snage imaju prioritet u opremanju i obuci, dok se u dijelu snaga koji ostaje za tzv.

“domaću uporabu” razvijaju, eventualno, samo pojedini aspekti interoperabilnosti.

Zbog nedostatne bliskosti s konceptima kolektivne sigurnosti i savezničke solidarne raspodjele tereta u dijelu javnosti djelovanje obrambenog sektora percipira se kao izgradnja vojske namijenjene za ostvarivanje “tuđih interesa”, što narušava integraciju vojske i društva, odnosno civilno-vojne odnose.

Imanentno slaba zainteresiranost političke elite za stanje u obrambenom sektoru, koji nema veliku izbornu težinu, dodatno je multiplicirana sklonošću prema percepciji da, nakon ulaska u članstvo, NATO preuzima brigu o obrani na temelju čl. 5. Izostanak sadržajne i kompetentne demokratske kontrole iz sektora civilne politike može dovesti do slabljenja kvalitete obrambenog upravljanja u samom obrambenom sektoru te smanjenja iskoristivosti resursa.¹⁶

STRATEŠKE SIGURNOSNE POSLJEDICE I IMPLIKACIJE HRVATSKOG DJELOVANJA U NATO-U

Prethodna analiza pokazuje da NATO nije idilična zajednica država harmoniziranih u interesima i politikama, već, prije svega, skup država različitih interesa i prioriteta, od kojih se neki mogu uskladiti i realizirati zajedničkom akcijom. U tekstu koji slijedi analiziraju se strateški važne sigurnosne dobiti, izazovi i rizici koje Savez može donijeti jednoj svojoj novoj članici, u ovom slučaju Republici Hrvatskoj.

Dobiti u pogledu kolektivne obrane

Solidarna pomoć bilo kojoj članici u slučaju vojnog napada, načelno definirana Člankom 5. Ugovora o sjevernoatlantskoj suradnji, od prvih je dana samostalnosti za RH predstavljala glavni motiv ulaska u Savez. U uvjetima izloženosti nasrtajima na slobodu i neovisnost NATO je doživljavao kao utočište od bilo kakvih budućih bolnih iskustava te vrste. U postojećim okolnostima, iako su razlozi NATO-va savezništva u međuvremenu prošireni novim političkim i sigurnosnim elementima, klasični obrambeni motivi i dalje se u strateškim dokumentima i verbalnoj političkoj komunikaciji deklariraju kao visoko važni.

16 U pojedinim se državama pokazuje da pozitivan utjecaj NATO-va procesa obrambenog planiranja, koji se smatra jednim od najvećih postignuća Saveza, ako nije popraćen odgovarajućim vlastitim naporima, seže, u najboljem slučaju, tek do razine NATO-vih deklariranih snaga.

Analiza geo-političkog i vojno-strategijskog položaja RH u suvremenim okolnostima sugerira zaključak da ona u potpunosti može računati na funkcionalnost kolektivne obrane u slučaju izdvojenog napada na njezin teritorij, kako u smislu odvratanja tako i u smislu operativnog djelovanja. Susjedne države koje nisu članice Saveza, naime, posjeduju skromne vojne potencijale, tako da je funkcija odvratanja koju pribavlja članstvo u Savezu i više nego vjerodostojna. Ako bi ipak, primjerice zbog dolaska na političku scenu bilo kakve iracionalne političke opcije u nekoj susjednoj državi, došlo do vojnog djelovanja protiv RH, teško da bi bilo koja saveznica u zabrinutosti za vlastitu sigurnost mogla naći opravdanje za uskraćivanje pomoći.

U odnosu prema mogućnosti velike vojne prijetnje, čija je obilježja i okolnosti nastanka teško predvidjeti, dobro je nadati se da bi Savez ostao homogen te da bi jednako zdušno branio svaki dio teritorija svojih članica. Povijesno iskustvo, međutim, pokazuje da to ni jednoj državi nitko ne može garantirati. U slučaju velikog rata, naime, vojne operacije vode se na način koji je strategijski i operativno najpovoljniji. To znači da se bilo kojem dijelu teritorija, pa tako ni hrvatskom, ne može jamčiti apsolutna zaštićenost od različitih vrsta protivničkih borbenih djelovanja i narušavanja integriteta.

Stoga je, zapravo, najveća vrijednost NATO-a u očekivanju da će svojim sigurnosnim djelovanjem i impozantnim vojnim potencijalom uspješno odvratiti veliki vojni napad u bilo kojoj od mogućih varijanti. Ako bi ipak došlo do takva napada ili neke druge vrste velike prijetnje, NATO aranžman je, zbog potencijalno velike strateške dubine obrambenih potencijala, ipak mogućnost koja običava puno više od suočavanja s takvim stanjima iz individualne pozicije.

Dobiti i rizici u kontekstu ostvarivanja kolektivne sigurnosti

Kao dodatan motiv za ulazak u Savez u redovima političke elite i dijela analitičara u RH kao mantra se, kao i u slučaju drugih manjih država, ponavljala teza o osnaživanju njihova utjecaja na tijek rješavanja važnih regionalnih i svjetskih sigurnosnih pitanja. Detaljnija analiza, međutim, pokazuje da takva tvrdnja nema uvijek realno uporište. Objektivnija je ocjena kako male države u okviru NATO-a, podjednako kao i u drugim organizacijama, imaju priliku raspravljati i sudjelovati u rješavanju takvih pitanja. U kojoj mjeri one mogu i utjecati na rješenja, ponajprije ovisi o identičnosti interesa u svakom pojedinom

pitanju s drugim članicama Saveza, posebno najmoćnijima.¹⁷

Aktivno angažiranje NATO-a u oblikovanju sigurnosnog okruženja puno je kompleksnije područje utjecaja na sigurnost država članica, u odnosu na gotovo jednoznačno pozitivno determiniranje njihovih obrambenih pozicija. S jedne strane, članstvo u Savezu pribavlja određene sigurnosne garancije. Besprimjerna vojna moć koju on posjeduje načelno uvijek pruža visoku količinu garancije da će poduzete misije i operacije teći uspješno, a posebno da se države neće izlagati velikim rizicima i pogibeljima. Iza savezničkog kontingenta snaga angažiranog u bilo kojoj vrsti misije, naime, uvijek stoje cjelovite savezničke vojne sposobnosti, što pribavlja stratešku sigurnosnu dubinu, odnosno raspon mogućnosti djelovanja kakav ne može ostvariti ni jedan potencijalni protivnik.

S druge strane gledano, mogući su i utjecaji obrnutog predznaka, to jest da se pojedine članice, zbog solidarnosti s drugima ili potpore zajedničkim načelima, povećano izlažu sigurnosnim rizicima, kakvima ne bi bile izložene da nisu u Savezu. Iako NATO, naime, konceptualno deklarira kako će sigurnost svojih članica ostvarivati u duhu i na temelju Povelje UN-a, pojedina rješenja i praksa djelovanja ukazuju na spremnost odstupanja od tog načela.¹⁸ Takvo postupanje, a u uvjetima nedovoljno precizno uređenih međusobnih odnosa u pogledu operativnog angažiranja snaga, uz još moguću nedovoljnu stratešku utemeljenost pragmatičnih politika, potencijalno bi moglo dovesti do pogoršanja, umjesto unaprjeđivanja sigurnosti.¹⁹ NATO, kao organizacijski okvir, sam po sebi ne predstavlja garanciju da će se stvari uvijek odvijati na najbolji mogući način. Zato bi Republika Hrvatska, kao i svaka druga članica, ponajprije zbog vlastite sigurnosti, ali i radi odgovorno-

17 Da ne mogu baš puno utjecati na rješenja, posebno ne na način koji je u njihovu interesu, egzaktno se pokazalo na primjeru recentnog rusko-gruzijskog sukoba. Tom prilikom baltičke države, čak ni uz potporu nekih drugih bivših članica Varšavskog ugovora, pa ni samog SAD-a, nisu uspjele navesti NATO na poduzimanje oštrijih mjera prema Rusiji.

18 Primjerice, u "NATO-vom vojnom konceptu obrane protiv terorizma" navedeno je da će se vojne snage upotrebljavati po odluci Sjevernoatlantskog vijeća, što znači ne nužno na temelju mandata Vijeća sigurnosti UN-a. Također, NATO-va vojna kampanja protiv SRJ 1999. godine pokazala je spremnost da se, pod određenim okolnostima, vojne snage koriste bez odluke VS UN-a.

19 Najapsurdniji hipotetički scenarij bio bi da moguća *ad hoc* "koalicija voljnih" članica NATO-a svojom intervencijom (bez mandata VS UN-a ili odluke NAC-a) isprovocira vojni napad uslijed kojeg bi, zatim, zatražila aktiviranje kolektivne obrane po čl. 5. U takvu bi slučaju, naime, ostalim članicama prijetilo "uvlačenje u stupicu" oružanog sukoba što bi lojalnost savezničkom aranžmanu stavilo na velike kušnje.

sti za međunarodnu sigurnost, trebala razvijati kapacitete koji će joj omogućiti kvalitetan doprinos artikuliranju i provedbi pronicljive i odgovorne politike Saveza prema cijelom spektru djelovanja u tzv. “operacijama izvan čl. 5”.

Implikacije na području sustava odlučivanja i odnosa moći

NATO-ov sustav odlučivanja, utemeljen na konsenzusu i pravu veta, u novim sigurnosnim okolnostima otvara svim, pa i malim državama poput Hrvatske, značajan prostor za utjecaj na odlučivanje i tijek stvari. Analiza odlučivanja i odnosa moći u NATO-u na općoj razini pokazuje da se Hrvatskoj u tom pogledu otvara spektar mogućnosti. Mogućnost veta osigurava joj, kao i svakoj drugoj članici, da Savez ne može nametnuti bilo kakvo rješenje koje bi bilo suprotno nacionalnim interesima. To eksplicitno vrijedi i za, u hrvatskoj javnosti do sada najčešće isticana pitanja otvaranja vojnih baza, stacioniranja pojedinih borbenih sustava te upućivanja snaga u međunarodne operacije. Ništa od toga ne odvija se automatizmom, odnosno ne može biti nametnuto državi koja smatra da je suprotno njezinim nacionalnim interesima. Članstvo u Savezu, međutim, ne može se shvaćati kao “slobodno jahanje”. Država članica mora biti prilagodljiva interesima i stavovima drugih i mora biti spremna preuzeti dio savezničkih obveza i tereta, i u tom je pogledu jasno da se Hrvatska, kao nova članica, treba pripremiti na razne oblike zahtjeva i “nagovaranja”.

Iznimno je važno naglasiti da utjecaj Hrvatske na širokom području djelovanja Saveza, bez obzira na njezinu veličinu, nije unaprijed zadan. On sigurno neće biti na razini utjecaja velikih država, ali će u velikoj mjeri ovisiti o vlastitom pristupu i ponašanju u Savezu. Primjerice, ako će se njezino djelovanje reducirati na korištenje dobiti od kolektivne obrane, onda će i energija i utjecaj biti usmjereni na to, u postojećim okolnostima manje aktualno područje. Ako se ambicije utjecaja na događaje prošire na aktualna područja djelovanja Saveza, onda će trebati uložiti veliku količinu energije i sposobnosti u nastojanja na intelektualnom planu, kako bi se kvalitetnim i relevantnim inicijativama i prijedlozima prihvatljivim za druge²⁰ kompenzirao hendikep “male članice”, u smislu doprinosa vojnim i financijskim resursima. Ako predstavnici Hrvat-

20 Analiza djelovanja Saveza pokazuje da najbolje rezultate u pogledu utjecaja donosi sposobnost generiranja aktivne, kompetentne i pozitivne politike. Ako se, naime, ostave po strani utjecaji iz pozicije veličine i snage, očito je da količina utjecaja sve više ovisi o stupnju nacionalne ekspertize za pojedina pitanja koja se javljaju u svakodnevnom radu Saveza (Taloustieto, 2005., 28).

ske u NATO-vim strukturama budu u stanju nametnuti korisne inicijative, za koje mogu dobiti potporu drugih, onda ona neće biti svedena na poziciju marginalnog sudionika, odnosno pasivnog glasača. Ako u Savezu ne budu generirali aktivnu politiku, onda je potpuno izvjesno stjecanje statusa pasivne i od drugih vođene članice.

Jedan od mogućih putova utjecaja Hrvatske, kao male države, može u pojedinim situacijama postati priklanjanje određenim “savezima” unutar Saveza, posebno u situacijama kada se velike države ne budu slagale.

Iz prethodnog proizlazi da se, zapravo, nameće imperativ stalnog artikuliranja jasne predodžbe o svojim interesima i ulozi u svim područjima djelovanja Saveza i da samo takav pristup može donijeti dobiti koje se od članstva očekuju.

UTJECAJ ČLANSTVA U NATO-U NA RAZVOJ OBRAMBENIH SPOSOBNOSTI RH

Opće posljedice na razvoj obrambenih sposobnosti koje članstvo u NATO-u generira kod manjih država, pozitivne i negativne, već su nastupile ili se mogu uskoro očekivati i u Hrvatskoj. Primjerice, značajno smanjenje oružanih snaga, profesionalizacija, relativiziranje važnosti koncepta obrane teritorija, smanjenje mobilizacijskog potencijala i napuštanje teritorijalne vojne organizacije već su evidentno u tijeku. S druge strane, višekratno odgađanje rokova izrade i usvajanja novog seta strateških dokumenata nagovještava poteškoće u konzistentnoj konceptualizaciji obrambenih rješenja, što će se neminovno odraziti i na područje normativnih rješenja i planiranja.

Uz očekivanje kako će razvoj hrvatskih obrambenih sposobnosti u NATO-vim okvirima u konačnom ishodu dovesti do izgradnje male, moderno opremljene, s NATO-om interoperabilne vojske, punog spektra sposobnosti, koja će u potpunosti moći ispuniti nacionalne obrambene ciljeve, treba naglasiti najmanje dvije strateški važne i međusobno uvjetovane posljedice, koje u ovoj fazi zahtijevaju posebnu brigu političkih i upravljačkih institucija.

1. Vrlo je izvjesno da će Republika Hrvatska biti jedna od NATO-vih članica koje će se suočiti s problemom smanjenja veličine vojske ispod razine obrambene samodovoljnosti, pa i ispod kapaciteta strateškog sredstva nacionalne politike.²¹ To će od njezine političke i vojne elite,

21 Pitanje jesu li ti pragovi u hrvatskim uvjetima već prijeđeni smanjenjem veličine vojske na 16.000 profesionalnih vojnika i oko 6.000 pripadnika djelatne pričuve, uz kategoriju “nerazvrstane pričuve” koja više nema konkretno razrađenu operativnu ulogu, ili će se tek doseći nakon vrlo izvjesnih budućih smanjenja, zahtijeva posebnu raspravu vojnih eksperata. U

stručne javnosti i društva u cjelini zahtijevati preispitivanje postojeće sigurnosne logike i konceptualnog diskursa, koji su još uvijek tradicionalno, strateški postavljeni. Zapravo, kako god to izgledalo paradoksalno, otvara se pitanje njihova dovođenja u sklad s realno raspoloživom vojnom organizacijom, čiji kapaciteti sve više poprimaju taktička obilježja. Eventualno pak konceptualno artikuliranje i verificiranje statusa vojske kao političkog sredstva taktičkog karaktera, gotovo bi izvjesno iniciralo daljnje preispitivanje te radikalne zahvate u sve postojeće aspekte njezine organizacije.

2. Komparativna analiza proračunskih izdvajanja po osobi u aktivnoj vojnoj službi država članica NATO-a upućuje na zaključak kako će se Hrvatska, već od samog početka, suočiti s izazovom vjerodostojnog ispunjavanja nacionalnih obveza u sklopu NATO-vih "Ciljeva snaga". Iako dugoročne projekcije hrvatskoga obrambenog proračuna, postavljene na razinu NATO-vih smjernica od 2% BDP-a, predviđaju značajan porast trenutnoga apsolutnog iznosa od oko 900 milijuna dolara, aktualna ekonomska situacija dovodi u sumnju optimistične stope rasta koje su u njih ukalkulirane. Čak i pod umjereno optimističnom pretpostavkom dostizanja jedne milijarde dolara godišnjeg apsolutnog iznosa, obrambeni bi proračun u prvim godinama članstva omogućio financiranje na razini niže pozicioniranih članica.²² Iako svaka usporedba obrambenih sustava s vrlo različitim komponentama i obilježjima sadrži određena ograničenja, činjenica je da izgradnja obrambenih sposobnosti po kriterijima interoperabilnosti, a u uvjetima globaliziranog tržišta naoružanja i vojne opreme, stvara podjednake troškove. Republika Hrvatska jedna je od članica koju očekuje suočavanje s ključnim zajedničkim pitanjem NATO-ve politike razvoja obrambenih sposobnosti i realizacije

ovom radu zastupa se teza da vojna organizacija gubi svojstvo strateškoga političkog sredstva kada nema kapacitet akcije za samostalnu provedbu temeljne uloge zbog koje je osnovana, to jest obrane nacionalnog suvereniteta i teritorijalnog integriteta, te kada u toj ulozi ne može biti upotrebljavana isključivo i potpuno prema odlukama nacionalnoga političkog vodstva.

- 22 Analize proračunskih izdvajanja po osobi u aktivnoj vojnoj službi (zbog vrlo različitih pristupa prikazivanja podataka ta vrsta analiza može se smatrati samo ilustrativnom) pokazuju nekoliko karakterističnih kategorija zemalja. SAD i V. Britanija izdvajaju više od 300 tisuća dolara, Francuska, Kanada, Nizozemska, Norveška, Danska i Luksemburg više ili nešto manje od 200 tisuća dolara, Njemačka, Italija i Belgija između 100-150 tisuća, Španjolska, Portugal, Slovenija, Češka i Turska između 60-80 tisuća. Najniža izdvajanja, ispod 40 tisuća dolara, imaju Slovačka, Litva, Bugarska i Albanija, dok je Hrvatsku u ovom trenutku primjereno svrstati u grupaciju koja izdvaja između 40-50 tisuća dolara, zajedno s Grčkom, Poljskom i Mađarskom.

“Ciljeva snaga” – do koje mjere i na koji način države s izdvajanjem ispod 50 tisuća dolara po aktivnom vojniku mogu postići interoperabilnost s državama koje izdvajaju i nekoliko puta veće iznose. Stoga je vrlo izvjesno da će se Hrvatska u pokušaju vjerodostojnog provođenja usuglašenog paketa ciljeva snaga uskoro suočiti s frustrirajućom opcijom daljnjeg smanjenja i restrukturiranja snaga ili, što je manje vjerojatno, s dilemom povećanja proračunskih izdvajanja za obranu.

Alternativna opcija rješavanja jednog i drugog pitanja, koju ne bi bilo loše detaljno analizirati i raspraviti, bila bi artikuliranje i iniciranje prema drugim članicama Saveza svojevrsne nove savezničke “politike razvoja obrambenih sposobnosti malih članica”.

ZAKLJUČCI

1. Članstvo u NATO-u ima za Republiku Hrvatsku brojne sigurnosne posljedice i implikacije, od kojih su neke od strateške važnosti. To su: stjecanje određenih, iako ne apsolutnih, garancija kolektivne obrane, povećana mogućnost utjecaja na rješavanje regionalnih i svjetskih sigurnosnih pitanja, velika pouzdanost uspješnog i sigurnog provođenja zahtjevnih operacija u koje će se uključivati, povećano izlaganje sigurnosnim rizicima koji proizlaze iz proaktivnog međunarodnog sigurnosnog angažiranja, suočavanje sa složenim izazovima svakodnevnog odlučivanja i djelovanja Saveza te niz pozitivnih i negativnih utjecaja na razvoj hrvatskih obrambenih sposobnosti.
2. Bez obzira na to što je stjecanje garancija kolektivne obrane bio glavni motiv hrvatskog ulaska u Savez, njezino se djelovanje u njemu neće moći svesti samo na korištenje tim privilegijem. Svaka članica Saveza ima političke obveze prema zajednici, odnosno prema nastojanjima drugih i mora se opredijeliti u kojoj je mjeri spremna pridonijeti dvjema glavnim aktualnim potrebama: ekspedicijskim snagama i operacijama upravljanja krizama izvan članka 5.
3. NATO je obrambena i sigurnosna organizacija u transformaciji te u potrazi za novim vizijama, strategijama i odgovorima na sigurnosne izazove. Da bi Savez održao relevantnost i postigao svrhu, svaka članica treba davati doprinos, ne samo u operativnim sposobnostima već u svim područjima njegova funkcioniranja. Stoga će i njihov status ovisiti upravo o takvim doprinosima, jednako kao, a možda čak i više, njezina fizička veličina i vojna moć.

4. Povijesno iskustvo o opravdanosti i utemeljenosti “savezničke sigurnosne dileme”, kao imanentnog svojstva obrambenih saveza, potvrđuje se i u suvremenim uvjetima. NATO nije beskonfliktna zajednica, harmonizirana u interesima i politikama, već prije zajednica u kojoj članice povremeno uspijevaju uskladiti i realizirati neke od svojih različitih interesa. Zbog toga i briga za vlastitu sigurnost i obranu ostaje trajna nacionalna obveza i nakon ulaska u Savez, samo u promijenjenim okolnostima. Budući da je to i službena NATO-va politika, hrvatska politička i vojna elita suočit će se s izazovima s jedne strane svakodnevnog funkcioniranja i djelovanja Saveza, a s druge strane artikuliranja obrambenih i sigurnosnih rješenja putem kojih će se moći pomiriti saveznički zahtjevi i vlastiti interesi na području izgradnje obrambenih sposobnosti. Na te složene izazove moći će se uspješno odgovoriti samo zajedničkim nastojanjima, pažljivo artikuliranom suradnjom s odgovarajućim institucijama Saveza i s drugim državama članicama.

LITERATURA I IZVORI

- ARON, R. (2001.), *Mir i rat među narodima*, Golden marketing, Zagreb.
- Bucharest Summit Declaration* (2008.), Issued by the Heads of State and Government, NATO, On-line library.
- Comprehensive Political Guidance* (2006.), Endorsed by NATO Heads of State and Government, NATO, On-line library.
- Declaration on a transformed North Atlantic Alliance* (The London Declaration 1990.), Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the NAC, NATO, On-line library.
- MAREK, M. (2009.), *NATO after the Georgian Conflict: A New Course or Business as Usual?*, The Polish Institute of International Affairs, PISM Strategic files, #6, <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=10&fileid=922E43EF-23DA-9134-C481-57F44CB4EA69&lng=en> (30. 4. 2009.)
- NATO and its future: Have combat experience, will travel, *The Economist*, Mar 26th 2009., http://www.economist.com/world/international/displayStory.cfm?story_id=13376058 (30. 4. 2009.)
- NAUMAN, K., SHALIKASHVILI, J., INGE, L., LANXADE, J., VAN DEN BREEMEN, H. (2007.), *Toward a grand strategy for an uncertain world: Renewing the transatlantic partnership*, Noauber Foundation, http://www.csis.org/media/csis/events/080110_grand_strategy.pdf (30. 4. 2009.)

- Riga Summit Declaration* (2006.), The Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, NATO, On-line library.
- SCHEFFER, J. de H. (2009.), Speech by NATO Secretary General, at the Security and Defence Agenda: Transatlantic Leadership for a New Era, NATO (January 26), On-line library.
- SETÄLÄ, M. (ur.) (2005.), *Small states and NATO, Influence and Accommodation*, A Thematic Summary of the Contributions to the Conference on “Small States and NATO”, Taloustieto Oy, The Atlantic Council of Finland, Occasional papers (6), <http://www.atlanttiseura.fi/tiedostot/op6.pdf> (30. 4. 2009.)
- SNYDER, G. (1984.), The Security Dilemma in Alliance Politics, *World Politics*, 36 (4): 461-95.
- SZAYNA, T. S. (2001.), *NATO Enlargement, 2000-2015, Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*, RAND Corporation, http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1243/ (30. 04. 2009.)
- The Alliance's New Strategic Concept* (1991.), NATO, On-line library.
- The Alliance's Strategic Concept* (1999.), NATO, On-line library.