

Нови стратегијски концепти Северноатлантског савеза

УДК: 355.43:327.51(1-15)

Др Тодор Мирковић, пуковник у пензији

Нови стратегијски концепти НАТО-а развијени су и усвојени у последњој деценији 20. века, тј. у периоду после „хладног рата“. Доношењу сваког од њих претходиле су одређене геостратегијске промене, које су утицале на стварање нових „потреба“ и могућности Савеза.

Значајну новину у стратегијском концепту НАТО-а из 1991. године чини могућност да се снаге Савеза ангажују у војним операцијама изван његовог географског простора. Колективној одбрани, као главном циљу и задатку НАТО-а, наиме, додати су задаци „руковођења кризама“ и „контроле сукоба“ у широј зони „европске безбедности“.

У стратегијском концепту из 1999. године „зона европске безбедности“ проширена је и преименована у „евроатлантску зону“, у коју је посредно укључена „зона Медитерана“, са Блиским и Средњим истоком, као и део централне Азије. У концепту је наглашена потреба да се у руковођењу кризама, очувању и успостављању нарушеног мира користе пре политичка, него војна средства. У вези с тим, питањима везаним за „Партнерство за мир“, „Медитерански дијалог“ и ширење НАТО-а дат је посебан значај у Новом стратегијском концепту из 1999. године који је означен и као стратегијски концепт НАТО-а за 21. век.

Увод

На самиту НАТО-а одржаном априла 1999. у Вашингтону усвојен је *Нови стратегијски концепт Савеза (The Alliance's new Strategic Concept)*, који је – како се наводи у званичним документима НАТО-а – *стратегијски водич НАТО-а за 21. век*. Концепт истог назива био је усвојен и на самиту НАТО-а у Риму, новембра 1991. године. Међутим, без обзира на истоветност назива, реч је о два концепта, који су формулисани и усвојени у два различита временска периода и у две различите геополитичке и геостратегијске ситуације. Суштина Новог стратегијског концепта НАТО-а из 1999. године, у сваком случају, може се лакше и боље схватити ако се оствари увид у суштину таквог концепта из 1991. године. У Новом стратегијском концепту из 1999. године, у ствари, у уводу се позива на концепт из 1991, и каже да су „настале дубоке политичке и безбедносне промене“ због којих је би-

ло неопходно доношење новог стратегијског концепта за 21. век, што је и учињено на самиту НАТО-а у Вашингтону.

Осврт на стратегијски концепт из 1991. године

Нови стратегијски концепт НАТО-а из 1991. године трећи је по реду стратегијски концепт те војне алијансе од њеног настанка. Први концепт, под називом *Стратегијски концепт за одбрану Северног Атлантика*, донет је 1950. године и у њему је започето обликовање стратегије Северноатлантског савеза.¹ Имао је наглашено одбрамбени карактер и ослањао се на Уговор о НАТО-у (Уговор Северног Атлантика) из 1949. године, нарочито на његов чл. 5, којим је регулисано питање колективне одбране земаља чланица тог савеза.²

Скоро пуних двадесет година касније, 1967. године, НАТО усвојио је америчку *стратегију „еластичног одговора“*, која је, у суштини, била (други по реду) стратегијски концепт Савеза. Та стратегија је, међутим, постепено еволуирала, попримајући све више и офанзивни карактер, што се нарочито одражавало на усвајање нових доктринарних концепата, као што је *напад на снаге које следе*, познат по скраћеници *FOFA (Follow-on Forces Attack)*, *дејства са дистанце* итд. Ипак, и у стратегији „еластичног одговора“ тражен је одговор на евентуално угрожавање интегритета земаља чланица НАТО-а без излажења (барем декларативно) из оквира Уговора о НАТО-у и његовог чл. 5.

Трећи по реду стратегијски концепт НАТО-а донет је на Римском самиту. Тај концепт је изашао из оквира чл. 5. Вашингтонског уговора и у њему је предвиђена могућност ангажовања снага НАТО-а изван граница Савеза. Усвајањем тог концепта НАТО преузео је улогу једног од најважнијих чинилаца у систему европске безбедности, с „правом“ и „обавезом“ да утиче на кризе и сукобе у Европи и њеном окружењу.

Геостратегијске околности пре Римског самита

Римски самит НАТО-а одржан је после веома динамичних догађања у Европи крајем осамдесетих и на самом почетку деведесетих година у сложеним геостратегијским условима. Најважнији догађаји који су утицали на садржај и суштину Новог стратегијског концепта из 1991. године били су следећи:

– у том критичном периоду дефинитивно је завршен вишедеценијски „хладни рат“, вођен између две суперсиле и два блока;

¹ *Beckground to the Strategic Concept, The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington, 23–25 April 1999*, pp. 61–63.

² *The North Atlantic Treaty*, NATO Handbook, 1994, pp. 231–234.

– на самиту НАТО-а одржаном јула 1990. у Лондону донета је тзв. Лондонска декларација о „трансформисаном Северноатлантском савезу“. У њој је постављен захтев да се припреми нова стратегија НАТО-а и да се снаге Савеза прилагоде измењеним условима и потребама. Декларација је послужила као основа и упутство за израду новог стратегијског концепта НАТО-а;³

– на самиту Конференције о европској безбедности и сарадњи (ОЕБС), одржаном у Паризу новембра 1990, усвојена је Повеља о новој Европи и потписан Уговор о конвенционалним снагама у Европи од стране свих земаља НАТО-а и земаља чланица тада још постојећег Варшавског уговора. Том приликом су земље два до тада супротстављена блока пружиле руке помирења, отворивши нове путеве међусобне сарадње;

– дошло је до великог редуковања нуклеарних снага у Европи,⁴ што је такође указивало на измену стратегијске ситуације на европском стратегијском простору;

– почетком 1991. године мултинационалне снаге су извеле операцију „Пустињска олуја“, у којој су главну улогу имале снаге САД и водећих европских сила НАТО-а (Велика Британија, Француска);

– после бројних састанака највиших политичких и војних тела Варшавског уговора у првој половини 1991. године, средином те године практично је престао да постоји ВУ и све земље његове бивше чланице изразиле су жељу да сарађују са Северноатлантским савезом. Истовремено је отпочето дезинтегрисање Совјетског Савеза, који је крајем те године трансформисан у Заједницу Независних Држава. Тако је дотадашњи биполарни светски поредак замењен, у основи, једнополарним светским поретком, са само једним блоком и његовом водећом силом, која је добила велику слободу маневра и моћ утицаја на међународна кретања;

– у другој половини 1991. године отпочето је дезинтегрисање СФР Југославије праћено унутрашњим сукобима у неким њеним деловима. Северноатлантски савез је „осетио потребу“ да се непосредно ангажује у тим догађајима, али их је истовремено искористио као повод и разлог свог даљег постојања.⁵

У таквим условима, САД и друге земље чланице НАТО-а имале су снажан привредни успон и брз технички прогрес, што им је дало додатни подстицај за јачање лидерских амбиција САД и тежњи НАТО-а да ојача своју политичку и војну улогу у систему европске безбедности.

³ M. Legge, *The Making of NATO's new strategy*, „NATO Review“, № 6/91, pp. 9–14.

⁴ Сем Уговора о редуковању ракета средњег и мањег домета из 1987. године, на састанку министара НАТО-а у италијанском граду Таормина, 17. октобра 1991, донета је одлука да се за 80 одсто смањи количина „подстратегијских нуклеарних снага“ САД у Европи.

⁵ На Римском самиту НАТО-а донето је посебно саопштење о Југославији у којем је назначена намера Савеза да допринесе решавању кризе и обустављању оружаних сукоба (*The Situation in Yugoslavia*, „NATO Review“, № 6/91, p. 23).

Основне процене у стратегијском концепту Северноатлантског савеза из 1991. године

У Новом стратегијском концепту НАТО-а из 1991. године (у даљем тексту НСК-91) констатовано је да се ситуација („ризници и претње“) са којом се НАТО суочавао већ тада значајно разликовала од оне из претходног периода. Односно, да опасност од истовременог напада „на свим европским фронтовима реално је одклоњена и она више није у стратегијском фокусу Савеза“.⁶ Међутим, посматрајући проблем у оквиру целокупне европске безбедности, творци НСК-91, уместо раније једностране опасности, видели су „вишестране“ и „вишеструке“ опасности по безбедност Европе, а тиме и по безбедност Савеза – опасности које су „често тешко предвидљиве и процењиве“. Неке од тих опасности они су, ипак, утврдили и навели у НСК-91. Поред осталог, наглашено је да опасност по безбедност НАТО-а може да произиђе из економских, социјалних и политичких тешкоћа, укључујући етничке нетрпељивости и територијалне спорове карактеристичне за многе земље централне и источне Европе. Кризе и евентуални сукоби који би настали могли би да угрозе безбедност Европе и да се, на неки начин, прошире и на Савез. Сем Централне и Источне Европе, као кризна подручја која су привлачила пажњу и забринутост НАТО-а, у НСК-91 потенцирани су Балкан, јужни Медитеран и Блиски исток.

Иако у то време Совјетски Савез званично није сматран непријатељем, пошто је била успостављена сарадња између СССР-а и НАТО-а, ипак је у НСК-91 констатовано да су „веома снажне совјетске војне могућности, укључујући нуклеарну димензију, и даље најзначајнији чиниоци које Савез мора да узме у обзир у вези с одржавањем стратегијске равнотеже у Европи“. (Ту је на посредан начин речено да је СССР у то време, иако у фази дезинтеграције, још сматран потенцијалним противником Северноатлантског савеза. Таква процена произилазила је из неизвесности везаних за процес промена у СССР-у, који је и даље поседовао снажне конвенционалне снаге и нуклеарна средства једнака онима која су поседовале Сједињене Државе).

Циљеви и задаци Северноатлантског савеза у периоду „хладног рата“

Полазећи од тако уопштених стратегијских процена, али и од економске и војне моћи и политичког утицаја, утврђени су основни

⁶ *THE ALLIANCE'S STRATEGIC CONCEPT*, Agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7-8 November 1991, NATO Handbook, 1994, pp. 235-248.

циљеви и задаци НАТО-а у измењеним политичким и војностратегијским условима. У НСК-91 наглашена је сврха постојања и функционисања НАТО-а, с напоменом да је она утврђена Уговором о западној војној алијанси из 1949. године, а то је „политичким и војним средствима обезбедити слободу и безбедност свих земаља чланица Савеза у складу са принципима из Повеље Уједињених нација“. У оквиру тог главног циља у НСК-91 наведени су и други, помоћни циљеви, укључујући одржавање и јачање трансатлантских веза, афирмисање европског одбрамбеног идентитета, учвршћивање сарадње између земаља чланица НАТО-а и између њих и других држава итд. Колективна безбедност је, у ствари, задржана као водећи принцип и главни циљ НАТО-а и у периоду непосредно после „хладног рата“, с тим што је тај циљ у НСК-91 проширен на „*очување мира и безбедности у Европи у целини*“.

За остваривање постављених циљева одређени су одговарајући задаци НАТО-у, као војно-политичкој организацији,⁷ и његовим оружаним снагама. Од бројних задатака постављених оружаним снагама суштинска новина у стратегији НАТО-а јесте *захтев за „свеопшту способност НАТО-а да успешно руководи кризама које утичу на безбедност чланица Савеза“*. Тим захтевом означен је „шири прилаз НАТО-а проблемима европске безбедности“, тј. могућност изласка НАТО-а са својим снагама и изван властитих граница.

Суштинским изменама политичких и војностратегијских услова у Европи створена је нова прилика НАТО-у да обликује своју стратегију у оквиру ширег приступа проблемима безбедности у Европи. Смањењем опасности од великог, међублоковског оружаног сукоба смањен је и значај принципа колективне безбедности и одбране на којима се НАТО до тада заснивао. У таквим условима указала се потреба за изналажењем разлога за његово даље постојање. Решење је нађено у излажењу из оквира чл. 5 Уговора о НАТО-у из 1949. године и проширењу „надлежности“ Савеза изван властитих граница. Нестабилна ситуација у земљама које су напуштале социјалистички пут друштвено-економског развоја, укључујући СССР и (нарочито) СФР Југославију, као и у јужној зони Медитерана, на Блиском и Средњем истоку („Пустинска олуја“), искоришћена је као повод и разлог за такв излазак.

Шири прилаз безбедности у (новој) Европи, према НСК-91, требало је да се остварује кроз дијалог на релацији НАТО – СССР и друге земље централне и источне Европе, руковођење кризама и превенцију сукоба предузимањем „политичких и других мера, укључујући и оне на војном пољу“.

⁷ Декларацијом самита у Риму и документом НСК-91 Северноатлантски савез је трансформисан од војно-политичке у политичко-војну организацију (видети: *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, „NATO Review“, № 6/91, pp. 19–22).

На основу ширег прилаза проблемима безбедности у Европи, дефинисаног у НСК-91, постављени су нови захтеви оружаним снагама НАТО-а које је требало прилагодити измењеним условима и оспособити за нове задатке. Наиме, у НСК-91 наглашено је да оружане снаге НАТО-а треба да буду оспособљене за обављање одговарајућих задатака у миру, у случају криза и у ратним условима. У мирнодопском периоду оне треба да се ангажују на очувању мира путем доприноса дијалогу и унапређења сарадње широм Европе, као и развијањем активности везаних за изградњу мера поверења и сарадње. У случају криза, сем доприноса политичким активностима, од оружаних снага НАТО-а захтевано је да буду способне да одговоре на разне, често непредвидљиве ситуације. Будући да у то време рат ширих размера, као потенцијална опасност, још није био искључен, од оружаних снага Савеза захтевано је да евентуалну агресију одбију и успоставе пређашње стање. Тако дефинисани захтеви, претворени у конкретне задатке, у измењеним међународним условима условили су и одређене промене у јачини, групирању и организацији оружаних снага Савеза. У НСК-91 само је констатовано да ће бити смањене укупне снаге НАТО-а, а у многим случајевима и њихова готовост. Накнадно је утврђено да то смањење износи до 20 одсто, а смањење снага САД у Европи са око 300.000 на 100.000 људи.

Позивајући се на одлуке Лондонског самита НАТО-а (јули 1990), у НСК-91 каже се да ће концепт „истурене одбране“, где год је могуће, бити замењен концептом *смањеног истуреног присуства*. Под тим се подразумевало, пре свега, одређено смањење и прегруписавање снага НАТО-а на централном европском војишту. Предвиђена могућност ангажовања снага НАТО-а у „руковођењу кризама“ и „контроли сукоба“ условила је потребу предузимања одговарајућих организацијских и других мера и на плану њиховог оспособљавања за те ситуације. Тако је у НСК-91 предвиђено формирање здружених *снага НАТО-а за брзо и непосредно реаговање* на кризне ситуације и оружане сукобе, као и формирање тзв. мултинационалних формација, намењених за колективну одбрану Савеза.

Нови стратегијски концепт Северноатлантског савеза из 1999. године

„Окупљени на свом састанку у Вашингтону, априла 1999, шефови држава и влада НАТО-а одобрили су Нови стратегијски концепт Савеза“,⁸ на основу којег треба да се „опреми Савез за нове изазове

⁸ Т. 1. Концепта (*NATO SUMMIT*, Washington, DC, April 23–23 1999, p. 47).

безбедности и могућности 21. века и да се води његов будући политички и војни развој“.⁹ Тај стратегијски концепт, „као и његов претходник (из 1991), представља ауторитативан исказ циљева НАТО-а и водич највишег степена у вези с политичким и војним средствима која ће се користити за њихово постизање... он је свеопшти водич за развој конкретних политика и војних планова“.¹⁰

Нови стратегијски концепт из 1999. године (НСК-99) садржи сврху (циљ) и задатке Савеза, а у њему су разматране и његове стратегијске перспективе с обзиром на еволутивне геостратегијске промене и „безбедносне изазове и разлике“. Полазећи од основних поставки у Уговору о НАТО-у из 1949. године, постојећег стања и очекиваних безбедносних проблема у 21. веку, у НСК-99 реafirмише се значај трансатлантских веза и одржавања одговарајућих војних способности Савеза. Поред тога, дефинише се и улога других значајних чинилаца у ширем прилазу НАТО-а проблемима безбедности Европе и њеног окружења, укључујући превенцију сукоба и руковођење кризама, „Партнерство за мир“ и ширење Северноатлантског савеза.

На „потребу“ доношења Новог стратегијског концепта из 1999. године и на његов садржај утицале су промене геостратегијских услова после 1991. године, као и процена могућих стратегијских околности у 21. веку. Доношењу тог концепта претходиле су опсежне припреме и стратегијске и друге процене, које су обављане на основу одлуке донете на Мадридском самиту НАТО-а јула 1997. године.

Нове стратегијске околности

У време доношења НСК-91 код политичких и војних аналитичара и стратега НАТО-а постојале су одређене сумње у могућност рестаурације комунизма у земљама источне Европе и враћања совјетске доминације над њима, као и у СССР као партнера Савеза. У међувремену су те сумње и страховања отклоњени. Совјетски Савез је убрзо после усвајања НСК-91 трансформисан у Заједницу Независних Држава (ЗНД). Најјача од тих држава – Руска Федерација, није више имала војну моћ и моћ политичког утицаја на светска збивања коју је имао бивши Совјетски Савез. Доминација Русије над бившим савезницима СССР-а, као могућност, није више ни теоретски постојала. Све земље бивше чланице ВУ и све бивше европске неутралне земље успоставиле су партнерске односе са Северноатлантским савезом. Три бивше чланице ВУ позване су на Мадридском самиту НАТО-а (јул 1997) да се укључе у НАТО, а на Вашингтонском самиту оне су и примљене као пуноправне чланице Савеза. Исто то очекује и неколико других партнерских држава.

⁹ *Background to the Strategic Concept*, исто, стр. 63.

¹⁰ *Исто*.

Између НАТО-а и Руске Федерације успостављени су специјални односи, као и између НАТО-а и Украјине. Европске земље НАТО-а преузеле су веће одговорности у вези с питањима мира и безбедности у Европи, а НАТО шири своје „надлежности“ и на јужну зону Медитерана и Блиски и Средњи исток. Сва та питања су институционализована кроз организацијска и друга решења – кроз успостављање механизма договарања, сарадње и одлучивања, укључујући:

– формирање *Савета за северноатлантску сарадњу*, децембра 1991. године, који су прво сачињавале све земље НАТО-а, источноевропске земље бивше чланице ВУ, СССР и нове балтичке државе, а касније и све земље чланице Заједнице Независних Држава. Тиме је институционализована сарадња између НАТО-а и свих земаља бивших чланица ВУ;

– промовисање Програма „*Партнерство за мир*“, јануара 1994. године. Тај програм је успостављен у оквиру Савета за северноатлантску сарадњу ради „проширења сарадње између НАТО-а и партнерских држава на подручја мира и безбедности“;¹¹

– шефови држава и влада НАТО-а на самиту у Бриселу, јануара 1994, сагласили су се о путевима развоја *Европског идентитета безбедности и одбране*, познатог по скраћеници *ESDI (European Security and Defence Identity)*, подржавши и концепт формирања *Комбиноване здружене групације снага*, познате такође по скраћеници *CJTF (Combined Joint Task Force)*.¹² Та одлука је потврђена и конкретизована на састанку министара спољних послова НАТО-а у Берлину јуна 1996. и спроводи се кроз организацијска и друга решења и развој доктрине *CJTF*;

– ради даљег унапређења сарадње између НАТО-а и партнерских држава Савет за северноатлантску сарадњу трансформисан је маја 1997. у *Савет за евроатлантско партнерство*. Тај савет је постао „општи оквир за политичке и војне консултације и за учвршћење сарадње у оквиру Програма 'Партнерство за мир'“;

– у оквиру унапређења сарадње између НАТО-а и бивших чланица ВУ посебно достигнуће, како се наглашава у штампи НАТО-а, јесте потписивање *Основног акта о међусобним односима, сарадњи и безбедности између НАТО-а и Руске Федерације*, маја 1997. године. Сличан документ (повеља) потписан је и о унапређењу сарадње између НАТО-а и Украјине;

¹¹ Програм је пласиран јануара 1994. на самиту НАТО-а у Бриселу. Том приликом су шефови држава и влада НАТО-а, у усвојеној декларацији, поред осталог, изјавили: „Одлучили смо да лансирамо непосредан и практичан програм који ће да трансформише односе између НАТО-а и држава учесница и да их прошири изван дијалога и сарадње како би се створило стварно партнерство – 'Партнерство за мир'“ (*Partnership for Peace, Basic Facts Sheet, NATO Office of Information na Press, November 1995, p. 5*).

¹² *Declaration of the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 10–11 January 1994, p. 2.*

– на основу процене да је безбедност Европе и Медитерана веома тесно повезана, НАТО је 1994. године иницирао тзв. *Медитерански дијалог*,¹³ који је у међувремену институционализован формирањем радних и консултативних тела.

У промене и догађаје настале између 1991. и 1999. године који су утицали на доношење Новог стратегијског концепта Савеза убраја се и ангажовање снага НАТО-а у мировним и ратним операцијама изван властитих граница: у обезбеђењу спровођења ембарга (санкција) према СРЈ, контроли зоне забрањеног лета изнад БиХ и подршци снага које су се бориле против војске Републике Српске и бивше Републике Српске Крајине; у операцији „Алба“ у Албанији 1997. године и, најзад, у операцији „Савезничке снаге“ која је извођена према СР Југославији управо у време одржавања самита НАТО-а у Вашингтону и доношења Новог стратегијског концепта.

Елементи стратегијских процена

У НСК-99 наведене су стратегијске процене које су одраз времена, али и погледа на будућа кретања која могу да утичу на безбедност НАТО-а и његовог окружења. Евентуално угрожавање безбедности НАТО-а, према тим проценама, потенцијална је опасност, док су кризе и локални унутрашњи сукоби непосредна опасност. Тако се у НСК-99, поред осталог, наглашава да су „развији последњих година били углавном позитивни“ у смислу остваривања циљева и задатака Савеза. Међутим, упркос тим позитивним геостратегијским околностима и чињеници да је „конвенционална агресија великих размера против НАТО-а мало вероватна“, постоји могућност да се таква опасност појави у дугорочном периоду, што НАТО „мора да узима у обзир“. Питање снажних нуклеарних снага изван НАТО-а такође је важан чинилац који „Савез мора да узме у обзир“ приликом конципирања своје дугорочне стратегије. Сем тога, и пролиферација НХБ оружја и средстава за њихово ношење и лансирање предмет је „озбиљне забринутости НАТО-а“, наводи се у НСК-99.

Поред тих потенцијалних, удаљених опасности по безбедност НАТО-а, наглашавају се у НСК-99 и непосредније опасности, које долазе од „неизвесности и ризика који се могу претворити у акутне кризе и у сукобе“. Ти ризици, према проценама у НСК-99, односе се на неизвесност и нестабилност унутар и око евроатлантске зоне и на могућност регионалних немира на периферијама Савеза који се веома брзо могу развити и проширити. Неке земље, унутар и око евроатлантске зоне, суочавају се с озбиљним економским, социјалним и политичким тешкоћама, етничким и верским нетрпељивостима, неодго-

¹³ Jette Nordam, *The Mediterranean Dialogue – Dispelling misconception and building confidence*, „NATO Review“, № 4/97, pp. 26–29.

варајућим или неуспелим реформама, непоштовањем људских права и сепаратизмом – што све може да доведе до локалне, па и регионалне нестабилности. Таква кретања би могла да утичу на безбедност НАТО-а тако што би се пренела на суседне земље, укључујући и оне које припадају Северноатлантском савезу.

Нове улоге и задаци Северноатлантског савеза

Промене које су током деведесетих година настале у корист НАТО-а и остваривања његових циљева постављених на Римском самиту Савеза (усвајање и имплементација Програма „Партнерство за мир“, успостављање „Медитеранског дијалога“, отпочињање ширења НАТО-а на исток итд.) допринеле су да је НАТО усвајањем Новог стратегијског концепта из 1999. године „могао“ да „преузме нове улоге и задатке у вези с безбедношћу у евроатлантској зони и на њеној периферији“.¹⁴ Према НСК-99, „Савез мора да преузме кључну улогу у консолидовању и одржавању позитивних промена насталих у скоријој прошлости и у суочавању са текућим и будућим изазовима. „Његова нова улога није само у томе да обезбеди колективну одбрану својих чланова већ и да доприноси миру и стабилности у читавој евроатлантској зони“, наглашава се такође у НСК-99. Из нових улога произишли су и *нови задаци НАТО-а* и његове војне организације који се односе, пре свега, на даље јачање партнерских односа, проширење НАТО-а, превенцију сукоба и руковођење кризама.

У НСК-99, поред осталог, постављени су следећи *непосредни задаци НАТО-а* с дугорочним ефектима: јачање партнерских односа и сарадње; интензивирање и проширење „Медитеранског дијалога“; припреме за пријем нових чланова „који за то изразе жељу и испуне одговарајуће услове“; обезбеђење развоја европског безбедносног и одбрамбеног идентитета у оквиру НАТО-а; стварање услова и могућности за успешну превенцију сукоба и ефикасно руковођење кризама, укључујући предузимање операција у „одговору на кризе“,¹⁵ као и за

¹⁴ У НСК-99 и материјалима у којима се објашњава тај концепт и/или допуњава није објашњен појам *евроатлантска зона* који је у терминологију НАТО-а уведен у последње време. Међутим, с обзиром на то да Средоземно море припада Атлантику и на недавно прокламовани „Медитерански дијалог“, може се претпоставити да он, поред Европе и Северне Америке, обухвата, у целини, и зону Медитерана. Може се претпоставити, такође, да се евроатлантска зона, гледано с геостратегијског становишта НАТО-а, протеже изван Европе и на исток, обухватајући земље централне Азије које припадају Програму „Партнерство за мир“.

¹⁵ Појам „операције у одговору на кризе“ такође је нов и у штампи НАТО-а често се изједначава с „руковођењем кризама“. Суштина једног и другог појма, међутим, недовољно је објашњена у тим изворима.

борбу против тероризма, и друго. Развој и унапређење сарадње НАТО-а са другим чиниоцима (стубовима) „архитектуре европске безбедности“ један је од примарних задатака Савеза. У НСК-99, у вези с тим, наглашава се да је „заједнички циљ“ (НАТО-а и тих чинилаца) изградња архитектуре европске безбедности у оквиру које ће допринос НАТО-а и других међународних организација питањима безбедности и стабилности у евроатлантској зони бити компатибилни и ојачани, како према могућностима продубљивања односа између евроатлантских земаља, тако и у руковођењу кризама и предузимању операција у одговору на кризе“. У остваривању глобалних циљева и задатака НАТО-а, као политичко-војне организације, велики значај има њена војна компонента, и то како њене командне, тако и њене оперативне структуре.

У НСК-99 наглашава се да је дугорочни задатак НАТО-а изградња и даље јачање архитектуре европске безбедности у целини и њених појединих елемената. Основне стубове те архитектуре чини НАТО са својим програмом „Партнерство за мир“ и Западноевропска унија, у оквиру које се развија Концепт европског безбедносног и одбрамбеног идентитета, чврсто везаног за НАТО (или НАТО жели тако да буде). Пошто су Концепт европског безбедносног и одбрамбеног идентитета, Програм „Партнерство за мир“ и „Медитерански дијалог“ творевине из периода после 1991. године, у НСК-99 посвећена су им посебна поглавља и представљају новину у Стратегијском концепту Савеза.

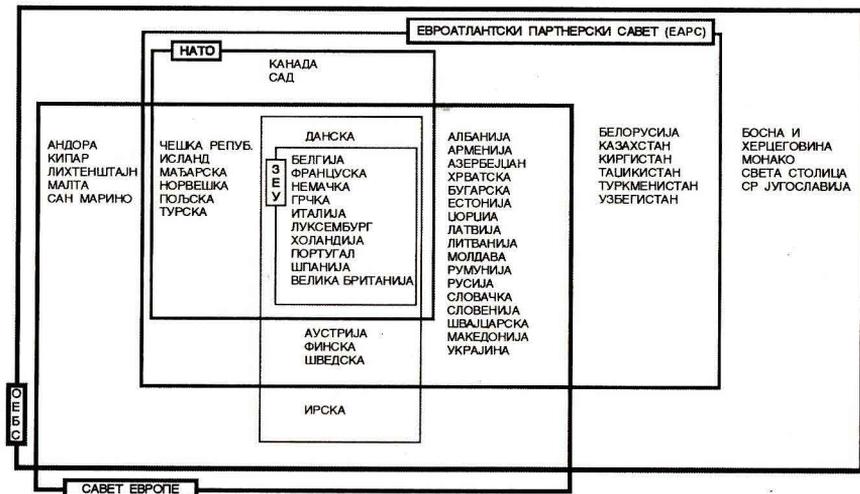
Европски безбедносни и одбрамбени идентитет (ESDI)

Питање европског одбрамбеног идентитета – тежњи појединих земаља или групе земаља да преузму већу одговорност и да обезбеде већу самосталност у доношењу одлука – није ново. Међутим, оно је посебно актуелизовано и постављено на дневни ред највиших политичких и војних тела НАТО-а средином деведесетих година, с тим што је појму „одбрана“ додата и „безбедност“, с назнаком да се одговорност Западноевропске уније, као војног крила Европске уније, у оквиру које се развија *ESDI* и која је надлежна за руковођење операцијама својих снага, за питања безбедности проширује и изван граница Европске уније и Северноатлантског савеза.

Сједињене Америчке Државе, које су се отворено или прикривено опирале идеји о *европском одбрамбеном идентитету* из бојазни да би могле изгубити водећу улогу у разводњеном Савезу, прихватиле су захтеве европских земаља чланица НАТО-а, с тим што је решење наведено у томе да се војни аспект *ESDI* развија у оквиру Савеза. У НСК-99,

у вези с тим, поред осталог, речено је: „Европски савезници су одлучили да омогуће својим члановима да преузму већу одговорност на подручју безбедности и одбране ради ојачања мира и стабилности у евроатлантској зони, а тиме и безбедности свих савезника“ (шема европске безбедности приказана је на шеми 1).

Шема 1



Архитектура европске безбедности

Позивајући се на одлуке министара спољних послова донетих на Савету НАТО-а у Берлину, јуна 1996. године, и на касније одредбе и договоре, у НСК-99 каже се да концепт европског безбедносног и одбрамбеног идентитета треба и даље да се развија у оквиру Северноатлантског савеза. Према изворима НАТО-а, у ствари, та замисао се и остварује кроз: формирање и развој доктрине употребе Заједничке здружене групације снага (*СЈТФ*),¹⁶ сарадњу која се остварује између НАТО-а и Западноевропске уније у планирању и евентуалном извођењу војних операција под командом ЗЕУ, а уз подршку НАТО-а; договор о стављању снага и средстава НАТО-а за извођење војних операција под команду ЗЕУ, и друго.

¹⁶ Комбинована здружена групација снага је вишенационална, вишевидовска војна формација која се формира и обликује првенствено, али не и искључиво, за војне операције које не обухватају одбрану територије Савеза, као што су хуманитарне операције и операције за очување мира. Командна језгра *СЈТФ* уграђују се у Врховну команду и регионалне команде снага НАТО-а у Европи. Концепт *СЈТФ* треба да буде комплетиран до 2004. године. У разради тога концепта користе се искуства из операција НАТО-а вођених на просторима СФР Југославије, укључујући операцију „Савезничке снаге“.

Под називом „Партнерство, сарадња и дијалог“ уграђено је посебно поглавље у НСК-99 у којем је наглашено да „кроз активан приступ партнерству, сарадњи и дијалогу Савез добија позитивну снагу за промовисање безбедности и стабилности широм читаве евроатлантске зоне“. На тај начин НАТО настоји да „очува мир, подржи и промовише демократију, допринесе просперитету и прогресу и јачању правог партнерства са и између свих демократских евроатлантских земаља“. „Партнерство за мир“, према НСК-99, главни је механизам за јачање веза и унапређење стандардизације између НАТО-а и партнерских земаља. Главни форум за све аспекте те сарадње јесте Савет северноатлантског партнерства, формиран 1997. године.

У НСК-99 наводи се да кроз конкретне програме, који одражавају појединачне могућности и интересе партнера, НАТО и његови партнери раде на транспарентности у планирању и буџетирању националне одбране; демократској контроли војске; припремама за реаговање на природне непогоде и друге непредвиђене (хитне) случајеве и на развој сарадње у разним ситуацијама, укључујући војне акције и операције које се предузимају под руководством „Партнерства за мир“.

Русија у оквиру ширег контекста „Партнерства“, према НСК-99, има јединствену улогу у евроатлантској безбедности. „Чврсто, стабилно и трајно партнерство између НАТО-а и Руске Федерације има велики значај за постизање трајне стабилности у евроатлантској зони“, каже се у НСК-99, с нагласком да је НАТО одлучан и у томе да иде на даље јачање „особене партнерске сарадње са Украјином на основу Повеље НАТО – Украјина из јула 1997. године“. У НСК-99 наглашава се да *зона Медитерана има посебан значај за НАТО* јер је безбедност Европе тесно повезана са безбедношћу и стабилношћу Медитерана. Форум *Медитерански дијалог* је „интегрални део кооперативног прилаза НАТО-а проблему безбедности“ Европе. Он обезбеђује оквир за изградњу поверења, промовише транспарентност и сарадњу у региону, наводи се у НСК-99 и наглашава да је „Савез одлучан у томе да прогресивно развија политичке, грађанске и војне аспекте дијалога ради постизања непосредније сарадње са земљама које су партнери у том дијалогу и њиховог још активнијег учешћа у њему“.¹⁷

¹⁷ „Медитерански дијалог“, у који је укључено шест земаља јужног Медитерана и Блиског истока (Египат, Израел, Јордан, Мароко, Мауританија и Тунис), а недавно му се придружила и седма (Алжир), чини, у ствари, неку врсту програма попут

Мада у НСК-99 „ширењу“ (*Enlargement*) НАТО-а није дато много простора, ипак је уношењем тог аспекта у нови стратегијски концепт указано на значај који НАТО придаје том питању и путевима којима се стиже до тог циља. У вези с тим, у НСК-99, поред осталог, каже се да се очекује да НАТО наредних година упути нове позиве земљама које су вољне и способне да преузму одговорности и обавезе чланства. Укључивање нових чланова послужиће укупним политичким и стратегијским интересима Савеза, ојачаће његову ефикасност и чврстину и повећати свеукупну безбедност и стабилност у Европи.

Оружане снаге

Оружане снаге су главно средство за постизање циљева НАТО-а који се не могу постићи невојним средствима. Оне, међутим, нису намењене само за вођење оружане борбе. Њихови задаци, према НСК-99, много су шири. Наиме, кроз дијалог и сарадњу с оружаним снагама партнерских и других земаља евроатлантске зоне оружане снаге НАТО-а треба да допринесу „превенцији сукоба и јачању мира и безбедности“ у читавој тој зони. Међутим, да би могле да обаве постављене задатке, треба да буду одговарајуће јаке и борбено способне, да су увек расположиве и употребљиве за ефикасну колективну одбрану и за одговоре на кризе. Принцип колективне безбедности, како се наглашава у НСК-99, уграђен је у све практичне аранжмане који омогућавају Савезу да изводи и операције у одговору на кризе и на непредвиђене случајеве. „Укључивање партнерских земаља у такве аранжмане или развој таквих аранжмана за њих такође би ојачало сарадњу и заједничке напоре на пољу евроатлантске безбедности“, каже се у НСК-99.

Новим стратегијским концептом из 1999. године од оружаних снага се захтева да, упркос смањењу људства, кроз унапређење система обуке, предузимање мера реорганизације и техничке модернизације, обезбеде одржавање достигнуте и повећање укупне борбене способности. У вези с техничком модернизацијом, на пример, посебно се наглашава потреба унапређења командно-информационог система, у којем су испољене бројне слабости у операцији „Савезничке снаге“, као и што непосредније сарадње на том пољу унутар Северноатлантског савеза (табела 1).

У НСК-99 наглашено је да ће НАТО у догледној будућности одржавати „одговарајућу мешавину нуклеарних и конвенционалних снага на најнижем могућем нивоу“ према захтевима колективне безбедности и захтевима за извођење операција које нису предвиђене чл. 5 Уговора о Северноатлантском савезу. „Фундаментална улога нуклеарних снага је политичка“ – одвраћање од агресије на Савез. У томе

„Партнерства за мир“ проширеног на јужни Медитеран (Северна Африка), Блиски и Средњи Исток.

се највиши степен гаранције обезбеђује америчким стратегијским нуклеарним снагама, а снази детерента доприносе и нуклеарне снаге Француске и Велике Британије, као и део америчких нуклеарних снага у Европи које имају оперативно-тактичку намену.

Главнину снага НАТО-а, ипак, чине конвенционалне снаге, бројно мање него раније, али боље обучене и савременије опремљене. Великим смањењем оружаних снага НАТО-а,¹⁸ како је наглашено у НСК-99, наметнута је потреба предузимања одговарајућих мера којима ће се обезбедити да њихова укупна способност буде већа од тренутне или оне у прошлости. То ће се постићи, према НСК-99, одржавањем снага НАТО-а на високом степену готовости и употребљивости, променама у стратегијском распореду и систему командовања и руковођења, убрзањем процеса њихове техничке модернизације и унапређењем сарадње с оружаним снагама партнерских и других држава.

Табела 1

Бројно стање оружаних снага НАТО-а (1990–2000)

ЗЕМЉА	Бројно стање (хиљаде људи)						
	1990.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
Белгија	106	47	46	45	43	42	42
Канада	87	70	66	61	60	60	59
Данска	31	27	28	25	25	27	25
Француска	550	504	501	475	449	421	395
Немачка	545	352	339	335	333	331	323
Грчка	201	213	212	206	202	204	205
Италија	493	435	431	419	402	391	382
Луксембург	1	1	1	1	1	1	1
Холандија	104	67	64	57	55	54	54
Норвешка	51	38	38	33	33	33	32
Португал	87	78	73	72	71	71	73
Шпанија	263	210	203	197	189	155	160
Турска	769	805	818	828	788	789	793
Велика Британија	308	233	220	218	218	218	218
С А Д	2.181	1.620	1.575	1.539	1.505	1.486	1.484
Република Чешка	–	–	–	–	–	54	51
Мађарска	–	–	–	–	–	51	54
Пољска	–	–	–	–	–	187	191
С в е г а	5.778	4.700	4.617	4.512	4.375	4.574	4.542

Према публикацији: *NATO Communiqués and Statements 2000*, NATO Office of Information and Press, Brussels, 2001, p. 168.

¹⁸ Оружане снаге НАТО-а током деведесетих година смањене су за више од 1.500.000 људи – са 5.778.000 у 1990. на 4.246.000 људи у 2000. години, не рачунајући снаге нових чланица НАТО-а. Највеће смањење изведено је у периоду 1990–1995. година. Смањење оружаних снага није праћено смањењем војних издатака НАТО-а, који су током деведесетих година били, номинално, углавном на истом нивоу – око 500 милијарди америчких долара (*NATO Communiqués and Statements 2000*, NATO Office of Information and Press, 2001, pp. 161–168).

Са становишта намене, задржана је, у основи, ранија подела снага НАТО-а: *снаге за брзо реаговање (интервенције), главне одбрамбене снаге, снаге за логистичку подршку и снаге за ојачање и попуну*. О снагама за брзо реаговање у НСК-99, поред осталог, каже се да „један ограничен, али важан део копнених, ваздухопловних и поморских снага у свако време мора да буде у стању да реагује што је могуће брже у различитим ситуацијама“. Међутим, већи део елемената војне силе биће на потребним нивоима готовости „за дуготрајне операције у оквиру и изван територије Савеза“. Колективна одбрана земаља чланица НАТО-а главни је задатак тих снага. Међутим, оне ће, као и снаге за брзо реаговање, бити распоређене на читавој територији Савеза и тежишно оријентисане према осетљивим подручјима.

У НСК-99 наглашава се и значај организације и функционисања логистичке подршке, „нарочито у условима ангажовања оперативних формација у војним операцијама“. Исто тако, „Савез мора да буде у стању да брзо ојача своје снаге било у одговору на фундаменталне промене у стратегијским околностима или за ограничене потребе“. У вези с тим, посебно је значајно одржавање резервних снага на одговарајућем степену борбене оспособљености и унапређење система мобилизације у свим савезничким земљама.

Развој нове командне структуре

Командна структура НАТО-а, како је наглашено у НСК-99, треба да буде потпуно прилагођена новим стратегијским условима и оспособљена за командовање и руковођење у бројним различитим војним задацима Савеза: да командује и руководи мултинационалним и вишевидовским саставима снага НАТО-а; да подржи операције које се предузимају и изводе под политичком контролом и стратегијским усмерењем Западноевропске уније (концепт *ESDI*); да руководи војним формацијама у које су укључене снаге партнерских држава, као и мултинационалним снагама¹⁹ ангажованим у „руковођењу кризама и у извођењу операција у одговору на кризе“. Новим стратегијским концептом из 1999. године практично су потврђени претходно разрађени планови опсежне реорганизације система командовања Савезом. Према тим плановима, наиме, предвиђено је да се у петогодишњем периоду (закључно са 2003) број војних команди НАТО-а смањи са 65 на свега 20 команди.

После спроведене реорганизације, војну структуру НАТО-а сачињаваће две стратегијске команде (за Атлантук и за Европу), с регионалним (главне) и субрегионалним (секторске) командама. У Европи, на пример, уместо раније три војне команде (за северно,

¹⁹ Када се мултинационалне снаге формирају од снага НАТО-а, снага партнерских држава и снага земаља које нису укључене у војне аранжмане НАТО-а.

централно и јужно војиште), убудуће ће постојати две регионалне команде (Северна и Јужна), с одговарајућим субрегионалним или секторским командама и њиховим видовским компонентама (шема 2).

Шема 2



НАПОМЕНА стратегијска команда за Атлантик (Норфолк, САД) има три регионалне команде (Исток, Норвад, Велика Британија; Запад, Норфолк, и Југоисток, Лисабон), затим Команду површинских бродова и Подморничку команду (обе у Норфолку) и шест команди, што заједно са 14 команда у Европи чини 20 великих војних команди Северноатланског савеза

Извор: NATO's Office of Information and Press Fact Sheet, August 2001.

Закључак

Нови стратегијски концепти НАТО-а, из 1991. и 1999. године, настали су у специфичним међународним условима, којима, у суштини, и одговарају. Наиме, значајно се разликују од стратегијских концепата НАТО-а из периода „хладног рата“. Та разлика се огледа, пре свега, у положају НАТО-а као војно-политичке организације, његовој моћи у односу на ближе и даље окружење и у односу на могућег противника НАТО-а и начин предвиђеног супротстављања непосредним и потенцијалним претњама земљама чланицама Савеза.

У време „хладног рата“, од оснивања НАТО-а (1949) до распада Варшавског уговора (1991), сматрано је да је главна опасност по безбедност његових чланова у политици и стратегији Совјетског Савеза и његових коалиционих партнера. Колективна одбрана од тих опасности била је основни разлог постојања Савеза. Тако су стратегијски концепти НАТО-а из тог периода имали, у основи, одбрамбени карактер. У њиховој званичној формулацији и интерпретацији није било предвиђано извођење војних операција изван граница НАТО-а, изузев у одговору на евентуалну спољну агресију.

Промене, прво геостратегијске, а затим и геополитичке, на делу евроазијског простора крајем осамдесетих и на самом почетку деведесетих година утицале су на измену положаја НАТО-а и његових реалних могућности. Савез је у тим променама изгубио свог главног противника и да би опстао, развијао се и јачао требало је да пронађе нове разлоге. Пронашао их је у потреби изградње јачег и поузданијег система европске безбедности, преузимајући главну улогу у том си-

стему. Догађаји у тадашњој СФР Југославији и неизвесност у вези с развојем земаља бивших чланица ВУ били су довољни разлози на које се НАТО ослањао у формулисању и презентовању својих захтева за преузимање нових улога и усвајање нових стратегијских погледа.

Највећу и најзначајнију новину Стратегијског концепта НАТО-а из 1991. године чинило је усвајање доктрина о руковођењу кризама и контроли сукоба, а у вези с тим и предвиђена могућност преузимања и извођења војних операција снагама НАТО-а изван географског простора Савеза. Те доктрине су практично примењене у операцијама снага НАТО-а на просторима СФР Југославије и у Албанији. На основу тих искустава и даљих промена у геостратегијским условима дограђиван је НСК-91, да би након осам година (1999) био трансформисан у још један нови стратегијски концепт Савеза.

Током деведесетих година дефинитивно је отклоњена опасност од евентуалног угрожавања безбедности појединих земаља чланица НАТО-а или Савеза у целини дејствима споља. Међутим, политички и војни аналитичари и стратежи САД и НАТО-а били су и даље „забринути“ због тога што Руска Федерација поседује велике количине нуклеарног оружја и због све очигледније пролиферације оружја за масовно уништење. То је, у ствари, на одређени начин наглашено и у НСК-99, али само као удаљена опасност. С обзиром на те реалности, у НСК-99 већи нагласак је стављен на политичке него на војне аспекте европске и медитеранске безбедности.

У новом стратегијском концепту НАТО-а из 1999. године захтева се да НАТО руководи кризама првенствено кроз дијалог и сарадњу, користећи за то успостављене механизме, као што су „Партнерство за мир“, Савет за евроатлантско партнерство, „Медитерански дијалог“ итд. Ширење НАТО-а, према НСК-99, такође је пут који води ка смањењу опасности од нових сукоба и јачању безбедности у Европи. Војна сила треба да буде крајње средство, а њена моћ и наглашена спремност за брзо ангажовање у „контроли сукоба“ и успостављању мира у угроженим зонама треба да чини неку врсту детерента. У НСК-99 довољно су јасно наглашене политичке амбиције и војне могућности НАТО-а као једине глобалне војно-политичке (односно политичко-војне) организације. Добро познавање и схватање тих постулата, заснованих на стварности, олакшава сналажење народима и државама у садашњим веома сложеним међународним условима.