

# РУСИЈА, НАТО, ЕУ: КОМПЛЕМЕНТАРНИ ИЛИ КОНКУРЕНТСКИ ПОГЛЕДИ НА НОВУ БЕЗБЕДНОСНУ АРХИТЕКТУРУ ЕВРОПЕ

Младен Лишанин\*

Институт за политичке студије, Београд

Бранислава Цупаћ

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Аутори у овом раду истражују динамику безбедносних односа три кључна безбедносна актера на евроатлантском простору – НАТО-а, Русије и Европске уније. На темељу таквих сазнања, а служећи се упоредном анализом доктринарних и стратешких докумената актера, као и њиховог опажања савремених изазова, ризика и претњи, аутори разматрају да ли је, и у којој мери, могућа њихова садржајна безбедносна сарадња или су њихове позиције супротстављене на такав начин да се краткорочно и средњорочно посматрано, међу њима могу очекивати само спорови и мање или више отворени сукоби. Долази се до закључка да је већина препознатих безбедносних изазова, ризика и претњи заједничка, као и да се ови актери међусобно виде не само као конкуренти, већ и као партнери у борби против њих, што отвара могућности безбедносне сарадње.

Кључне речи: *НАТО, Русија, Европска унија, Европа, безбедносна архитектура, стратегије безбедности, национална безбедност*

## Увод

Последња деценија 20. века донела је тектонске промене у области европске и светске безбедности. Поред појаве нових изазова, ризика и претњи, дошло је до промене снаге, значаја и броја безбедносних актера, посебно када је реч о евроатлантском простору. Аутори у овом раду истражују динамику безбедносних односа три кључна безбедносна актера на евроатлантском простору – НАТО-а, Русије и Европске уније. На темељу таквих сазнања, а узимајући у обзир и стратешка опредељења формулисана у доктринарним и стратешким документима актера, као и њихово опажање савремених изазова, ризика и претњи, разматра се да ли је, и у којој мери, могућа њихова садржајна безбедносна сарадња, или су њихове позиције супротстављене на такав начин да се краткорочно и средњорочно посматрано, међу њима могу очекивати само спорови и мање или више отворени сукоби.

\* Ауторов допринос је резултат рада на пројекту 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије. mladen.lisanin@sbb.rs

## Перспектива НАТО-а

Вакуум моћи у Источној Европи настао распадом СССР-а и Варшавског уговора, реформе у државама средње и источне Европе, уједињење Немачке, као и оживљавање националних сукоба на просторима бивших социјалистичких земаља доводи до промене безбедносне структуре на тлу Европе. Нови безбедносни изазови наметнули су потребу северноатлантској алијанси да пронађе нови концепт функционисања и адекватног реаговања у промењеним безбедносним условима. Основа даљег деловања пронађена је у самој преамбули Вашингтонског споразума, а која се односи на очување демократије, цивилизацијских тековина, индивидуалних слобода и владавине права. Фокус ангажовања НАТО-а проширио се и на политичку и економску димензију проблема безбедности.

Преобликовање НАТО-а започело је Лондонском декларацијом (јул 1990. године) у којој се истиче иницијатива са циљем да се дефинише нова политичка стратегија НАТО-а у промењеном геостратешком окружењу. Затим је на састанку Северноатлантског савета у Риму, новембра 1991. године, усвојен нови стратешки концепт алијансе. Њиме се тврди да су промењени безбедносни изазови, ризици и претње вишедимензионални и тешко предвидиви, тако да државе чланице прихватају шири приступ безбедности, па је за одбрану Савеза, поред војних капацитета, уведена употреба и невојних инструмената (политичких, економских, социјалних и еколошких). Међутим, ново окружење и нови изазови не мењају основну улогу организације. И даље опредељеност за колективну одбрану<sup>1</sup> представља суштину постојања НАТО-а. Такође, западноевропске државе су потврдиле значај алијансе у одбрани овог дела Старог континента. Нови стратешки концепт дао је и први наговештај о могућности деловања Савеза и ван територије његових чланица. Дакле, заснован на ширем приступу безбедности, стратешки концепт је представљао основу за даљи развој одбрамбене политике НАТО-а, одредио је његову будућу улогу и покренуо његову трансформацију.

Пошто су отпочели грађански ратови на простору бивше СФРЈ, министри иностраних послова земаља чланица НАТО-а састали су се у Ослу 1992. године и том приликом нагласили како овај савез поседује потенцијале да учествује у операцијама очувања мира у оквиру деловања тадашњег КЕБС-а, укључујући и стављање на располагање средстава алијансе. Убрзо затим, на састанку министара спољних послова у Бриселу проширује се могућност ангажовања Савеза и у оквиру деловања Организације уједињених нација. Тако је НАТО у току 1992. године надгледао зону забрањеног лета у Босни и Херцеговини и поштовање поморске блокаде коју је УН одобрио децембра те године. Овакво ангажовање савеза доводи до тога да се и стратешки концепт из Рима убрзо почне сматрати превазиђеним.

<sup>1</sup> Члан 5, Вашингтонског уговора подразумева да ће све државе чланице НАТО-а пружити помоћ у случају отворене војне агресије на неку од њих. Према овом члану „уговорне стране сагласиле су се да ће оружани напад против једне или више њих у Европи или северној Америци бити сматран за напад против свих њих и да се саглашавају да ће свака од њих, ако се такав оружани напад догоди, користећи право на индивидуалну и колективну одбрану, признату чланом 51 Повеље УН, помоћи страну или стране уговорнице које су нападнуте, предузимајући одмах, индивидуално и у заједници са другим странама, акцију коју буду сматрале за потребну, укључујући употребу оружане силе, у циљу успостављања и одржавања безбедности северноатлантске области“.

Након почетка агресије НАТО снага на Савезну Републику Југославију,<sup>2</sup> одржан је састанак шефова држава и влада, априла 1999. године у Вашингтону, на којем је донет нови Стратешки концепт. Поред колективне одбране, гарантоване чланом 5 Вашингтонског уговора, НАТО је потврдио своју спремност да спроводи активности нерегулисане овим чланом. Тиме је озваничена могућност деловања алијансе изван оквира споменутог члана. Наиме, овај стратешки концепт уводи две нове функције: управљање кризама (подразумевајући и операције одговора на кризе) и партнерство, што укључује дијалог и сарадњу са осталим државама евроатлантског региона. Тако се обезбеђује, заправо, легитимитет употребе силе у управљању кризама које ће НАТО спроводити, с тим што се не наводи да ли је потребно да претходно Савет безбедности донесе резолуцију за оружану интервенцију или НАТО може деловати и без одлуке Савета безбедности. Пошто се истиче да су претње глобалног карактера (тероризам, саботажа, организовани криминал, прекид виталних ресурса, неконтролисана миграције), овај стратешки концепт поставља основ за глобално деловање НАТО-а. Опада значај одбране територије и наглашава се употреба снага на великим даљинама. Осим тога, на самиту у Вашингтону НАТО је по први пут проширио своје чланство изван Западне Европе. Три нове државе, бивше чланице Варшавског уговора, Пољска, Чешка и Мађарска примљене су у организацију. Алијанса се проширила на Исток и тиме обрисала границу која је делила Европу у току хладног рата. Такође, усвојен је Акциони план за чланство, програм помоћи и подршке који је урађен на основу индивидуалних потреба земаља које теже да се прикључе Алијанси.

Терористички напад на САД 11. септембра 2001. године довео је до даљег развоја савеза и његових стратешких реформи. Тако се на самиту у Прагу 2002. године усваја низ нових мера ради борбе против међународног тероризма. Приоритети НАТО-а постају борба против тероризма и оружја за масовно уништење, а не више управљање кризама. На безбедносном плану предвиђено је успостављање НАТО снага за реаговање, трансформација командне структуре, постизање већег нивоа компатибилности војних снага држава чланица, као и ангажовање цивилног сектора у борби са изазовима безбедности. С друге стране, на политичком плану позивају се нове државе у чланство: три су биле бивше совјетске републике (Летонија, Естонија и Литванија), три су биле бивше чланице Варшавског уговора (Бугарска, Румунија и Словачка) и једна је била бивша југословенска република (Словенија). Ове државе ће и постати чланице НАТО-а 2004. године.<sup>3</sup> Истиче се и важност даље сарадње са Русијом и Украјином, као и значај простора југоисточне Европе за евроатлантске односе у целини. Тако је предвиђено и оснивање Савета НАТО–Русија и остварење напретка у сарадњи у областима као што су: одржавање мира, заштита од ширења оружја за масовно уништење, цивилна заштита, ракетна одбрана и борба против тероризма. Наглашава се и продубљивање односа са Украјином, увођењем Акционог плана НАТО–Украјина којим се подржавају напори ове државе да следи интеграцију у евроа-

<sup>2</sup> Неки аутори истичу да је војна операција НАТО-а у СРЈ повезана суштински са усвајањем новог стратешког концепта у Вашингтону. Према: Дејана Вукчевић: *Безбедност и Европска Унија*, Институт за политичке студије, Београд 2008, стр. 168.

<sup>3</sup> Русија се противила овом позиву трима балтичким земљама, док је НАТО настојао да истакне више политичку димензију (стабилна Европа заједно са Русијом).

тлантске безбедносне структуре.<sup>4</sup> Тиме је и озваничена глобална улога НАТО-а која је и прокламована на самиту у Вашингтону.<sup>5</sup>

На Самиту у Букурешту 2008. године НАТО позива Албанију и Хрватску да се придруже организацији, што се и дешава наредне године. Тако је алијанса постала значајније присутна у региону Западног Балкана, добивши могућност већег деловања при решавању безбедносних изазова и претњи који карактеришу овај део Европе.<sup>6</sup> Проширење НАТО-а након хладног рата кроз три круга довело је до уласка ове организације у оне регије Европе у којима она никада пре није била присутна. Самим тим, то је допринело изградњи јединствене европске безбедносне архитектуре која се огледа у високом нивоу институционализације која доноси стабилност, спречавање сукоба и координацију националних одбрамбених и безбедносних политика.

Новембра 2010. године одржан је НАТО самит у Лисабону када је донет још један стратешки концепт (трећи по реду од краја хладног рата) у којем се наглашавају три кључна задатка организације: колективна одбрана, управљање кризама и безбедност кроз сарадњу.<sup>7</sup> Наводи се да претња конвенционалног напада на територију НАТО држава није изражена, али да она не треба да се игнорише, посебно због опасности од ширења балистичких пројектила. Такође, наводе се и друге претње попут нестабилности и сукоба ван граница НАТО-а, илегална трговина дрогом, оружјем и људима, сајбер-напади, екстремизам и тероризам, климатске промене, претње енергетској безбедности, али и ласерско наоружање, технолошко ратовање и технологије које ометају приступ свемиру. Наглашено је да ће се НАТО ангажовати у спречавању криза и управљању кризама, као и стабилизацији постконфликтних подручја. Сарадња са другим државама и организацијама водиће се ради контроле и неширења наоружања и разоружања. Потврђен је став да док год постоји нуклеарно оружје, НАТО остаје нуклеарни савез. Успостављена је и нова димензија односа са Русијом, отворена је нова фаза у њиховој сарадњи на заједничким активностима у координацији система безбедности у Европи. Договорено је постављање антиракетног штита за целу територију НАТО-а уз сарадњу са Русијом на плану антиракетне одбране и других безбедносних питања.<sup>8</sup> Нови стратешки концепт задржава политику отворених врата за све европске демократске земље које деле вредности Савеза и које су спремне да преузму одговорност и обавезе чланства и чије укључивање може допринети заједничкој безбедности и стабилности.

<sup>4</sup> На основу билатералног споразума (Повеља НАТО-Украјина о посебном партнерству) из 1997. године основана је Комисија НАТО – Украјина, коју је априла 2010. године украјински председник Виктор Јанукович укинуо председничким декретом.

<sup>5</sup> Дејана Вукчевић, *Безбедност и Европска Унија*, Институт за политичке студије, Београд 2008, стр. 172.

<sup>6</sup> Није било сагласности међу чланицама савеза о упућивању позива Македонији (због спора око имена са Грчком), Украјини и Грузији због реакције Русије и самим тим могућег настанка нестабилности на ширем простору Евроазије Том приликом. донета је одлука да се формира Комисија НАТО – Грузија која ће унапређивати партнерске односе између НАТО-а и ове земље.

<sup>7</sup> Више о новом стратешком концепту видети у: Мирослав Глишић: „Нови стратешки концепт НАТО – Активно ангажовање и модерна одбрана“, *Војно дело* 3(2011), стр. 67–84.

<sup>8</sup> Генерални секретар НАТО-а Андерс Фог Расмусен навео је, након самита, да су се две стране сагласиле да оживе пројекат антиракетне одбране заустављен после руске интервенције у Грузији 2008. године.

Лидери земаља чланица НАТО-а поново су се окупили маја 2012. године на самиту у Чикагу. Овом приликом изнета је стратегија повлачења НАТО трупа из Авганистана до краја 2014. године, као и преношење одговорности за безбедност на авганистанске снаге. Поред питања Авганистана, донета је и важна одлука о активирању прве фазе антиракетног штита у Европи, и поред противљења Русије. Наиме, предвиђено је да систем антиракетне одбране буде активиран у четири фазе и да постане потпуно оперативан до 2018. године.<sup>9</sup> Говорећи о Русији, генерални секретар организације истакао је да ће алијанса наставити дијалог са овом државом и изразио наду да ће у одређеној фази Руска Федерација схватити заједнички интерес по питању сарадње у антиракетној одбрани. Москва, међутим, остаје при ставу да је антиракетни штит у Европи претња за њену безбедност и тражи да буде укључена у тај систем или да добије правно обавезујуће гаранције да тај систем нема за циљ њене капацитете за одвраћање. Алијанса то категорички одбија, сматрајући да је неопходно да задржи способност стратешког маневрисања.

Током већег дела постхладноратовског периода НАТО се усмерио на одржавање сарадње са својим суседним државама у Европи. Процеси проширења овог савеза померили су границу стабилности на источни део Европе и отворили веће могућности за развој партнерстава са земљама које су географски смештене даље од граница НАТО-а. Тако је, у промењеним политичким и геостратешким условима, алијанса еволуирала ван оквира свог оснивачког уговора, од једног класичног регионалног војно-политичког савеза у шири систем безбедности, али и институционални оквир који брине о безбедности и стабилности својих чланица, као и Европе у целини.

## Перспектива ЕУ

С друге стране, темељним променама у архитектури европског уједињења, потписивањем Мастрихтског уговора о Европској унији, створила се могућност за нешто интензивнију улогу ЕУ на пољу безбедносне политике. Овим уговором успоставља се заједничка спољна и безбедносна политика која предвиђа уобличавање заједничке одбрамбене политике која би могла водити и ка заједничкој одбрани. Било је потребно неколико година тешких искустава са оружаним сукобима у непосредном окружењу ЕУ да би се кренуло ка стварању препознатљиве Европске безбедносне и одбрамбене политике – ЕБОП<sup>10</sup> (European Security and Defence Policy – ESDP). Полазна тачка формулисања ЕБОП-а је француско-британски самит у Сен Малоу, децембра 1998. године. У декларацији донетој на овом састанку наводи се да ЕУ мора имати способност за аутономно деловање, подржану војним снагама и механизмима одлучивања о њиховој употреби у одговору на међународне кризе.<sup>11</sup> Током 1999. године, на два састанка Европског савета у

<sup>9</sup> Штит ће чинити радар инсталиран у Турској и ракете распоређене у Средоземљу, уз пресретаче постављене у Пољској и Румунији, док ће команда бити смештена у Немачкој.

<sup>10</sup> Више о безбедносној политици ЕУ видети у: Дејана Вукчевић: „Безбедносна политика ЕУ у савременој теорији међународних односа“, *Српска политичка мисао*, 1(27), стр. 67–90.

<sup>11</sup> САД су испољавале забринутост због ове иницијативе, сматрајући да то може довести до раскола у савезу, раздвајања безбедносних активности НАТО-а и ЕУ, до дуплирања безбедности и капацитета и до дискриминације чланица НАТО-а које нису чланице ЕУ.

Келну и Хелсинкију, ЕУ прихвата циљеве постављене у Сен Малоу. Утврђује се да треба да развија капацитете за ангажовање у мисијама управљања кризама које би сама предводила, али се такође наглашава да НАТО остаје основ заједничке одбране држава чланица и да ће јача европска улога само допринети спремности овог савеза за изазове новог века. Уговором из Нице (2000. године) ЕСДП се уводи у институционалну структуру ЕУ. Међутим, постављеним условима Вашингтона (да нема одвајања европске безбедности од безбедности НАТО-а, да нема дуплирања војних структура и средстава НАТО-а и ЕУ и да нема дискриминације чланица НАТО-а које нису чланице ЕУ) безбедносна политика ЕУ је повезана и испреплетана са НАТО-ом. Заједничка Декларација НАТО–ЕУ усвојена је 2002. године и она нуди формални оквир сарадње ЕУ и НАТО-а у процесу управљања кризама и превенције сукоба. Она поставља основ стратешком партнерству између ЕУ и НАТО (ЕУ се структурно у области планирања везала за НАТО, а НАТО се институционално везује за безбедносну политику ЕУ).<sup>12</sup> Наредне године дошло је до финализирања Берлин-плус аранжмана,<sup>13</sup> што је омогућило да ЕУ има приступ оперативном планирању НАТО-а, коришћење НАТО-ових војних потенцијала у операцијама под вођством ЕУ и коришћење Врховне команде заједничких снага у Европи (Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE) за операције ЕУ. Оперативна сарадња НАТО-а и ЕУ први пут је изведена у операцији „Конкордија“ у БЈР Македонији 2003. године. Тада је ЕУ спровела акцију која се ослањала на коришћење капацитета НАТО-а, а истовремено је то била прва војна операција у историји ЕУ. Затим је ЕУ покренула мисију ЕУФОР-а под именом „Алтеа“ у Босни и Херцеговини 2004. године, преузимајући надлежност од СФОР-а, мировних снага алијансе. Стратешки оквир заједничког деловања НАТО-а и ЕУ на Западном Балкану потврђен је усвајањем Усклађеног приступа за Западни Балкан, којим се дефинишу кључне области сарадње и деловања ове две организације: превенција сукоба и управљање кризама, реформа система одбране, јачање владавине права, борба против тероризма, гранична безбедност и контрола наоружања. Такође, у Европској стратегији безбедности из 2003. године каже се да НАТО има кључни значај и улогу у европској безбедности и истиче се важност очувања трансатлантских веза.

Декларацијом НАТО самита у Риги, новембра 2006. године, износи се одређеност да се настави заједнички приступ НАТО-а и ЕУ у очувању мира и безбедности Европе. Такође, донета је одлука да се три државе западног Балкана (Босна и Херцеговина, Србија и Црна Гора) прикључе Партнерству за мир<sup>14</sup> чиме се наглашава успешна координација НАТО-а и ЕУ на овом простору Европе.

Децембра 2009. године на снагу је ступио Лисабонски уговор којим се ревидира Уговор о Европској унији и којим се уводе нове одредбе у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Европска безбедносна и одбрамбена политика се преименује у Заједничку безбедносну и одбрамбену политику, која укључује постепено утврђивање политике заједничке одбране Уније. Нови уговор иде ка томе да омогући постепену интеграцију

<sup>12</sup> Дејана Вукчевић, *Безбедност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 196.

<sup>13</sup> Практична сарадња у области управљања кризама између НАТО-а и ЕУ успостављена је потписивањем пакета споразума 1996. године у Берлину којим се предвиђа да се снаге НАТО-а могу ставити на располагање Западноевропској унији током самосталних операција управљања кризама у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ.

<sup>14</sup> Партнерство за мир је војно-политички програм НАТО-а усмерен ка успостављању међусобне војне сарадње и регионалне стабилности са државама Европе, настао 1994. године на иницијативу САД.

националних одбрамбених политика у оквиру ЕУ и да обезбеди да она стекне оперативне потенцијале цивилног и војног управљања кризама ван своје територије. Једна од новина је и увођење одредбе о колективној одбрани, у којој се каже да у случају агресије на неку државу чланицу, остале државе чланице ЕУ су дужне да пруже помоћ држави која је нападнута. Међутим, за разлику од члана 5. Вашингтонског уговора, ова одредба не спомиње употребу оружане силе у случајевима пружања помоћи другој држави чланици. Тиме се може закључити да и даље велики број чланица ЕУ види НАТО као првенственог гаранта сопствене безбедности. Ове државе нису спремне да подрже активности које би евентуално довеле у опасност постојање НАТО-а. Нема сумње да је активној трансатлантској вези потребна јака Европска унија, док НАТО остаје средиште те сарадње.

Савремени изазови захтевају свеобухватан приступ безбедности, у којем се војна и цивилна средства употребљавају заједно и на усклађен начин, што иде у прилог комплементарном деловању НАТО-а и ЕУ у дефинисању безбедносне архитектуре у Европи.

## Перспектива Русије

Безбедносно-политичка позиција Русије након хладног рата донела је бројне изазове, како политичком руководству унутар саме Русије, тако и западним креаторима безбедносних политика и стратегија. Питања односа НАТО – Русија и, реактуелизовано, односа Европа (ЕУ) – Русија, наметнула су се као кључна у промишљању будућности евроатлантског простора.

Током хладног рата, безбедносни аранжмани унутар евроатлантског и евроазијског простора заснивали су се, углавном, на односима две суперсиле – САД и СССР-а – и њиховим уговорима о ограничењу наоружања (Уговор о антибалистичким пројектилима – *ABM Treaty* 1972. године; Уговор о ограничењу стратешког наоружања – *SALT I* 1972. године; *SALT II* 1979. године; Уговор о нуклеарним снагама средњег домета – *INF Treaty* 1987). Равнотежа снага између суперсила била је неупитно водеће начело у безбедносним прорачунима, док су друге детерминанте и актери играли само споредне улоге. Окончање хладног рата 1990–1991. године, праћено закључивањем Споразума о конвенционалним снагама у Европи (*CFE Treaty*, 1990) и Споразума о смањењу стратешког наоружања (*START I*, 1991) наговестило је да ће начин постављања евроатлантског безбедносног оквира морати да буде темељно измењен. Варшавски пакт је нестао, НАТО је био у процесу тражења новог идентитета и сврхе деловања у измењеним околностима, Европска заједница у процесу трансформације у ЕУ, а нови уговорни аранжмани две суперсиле оптерећени бројним контроверзама. У ту сврху, већ 1991. године основан је Савет за северноатлантску сарадњу (*North Atlantic Cooperation Council*), као форум за консултације који је обухватао чланице НАТО-а, али и земље централне и источне Европе. Током 1992. године, у рад Савета су се укључиле све бивше совјетске републике. Савет је 1997. године трансформисан у Савет евроатлантског партнерства (*Euro-Atlantic Partnership Council*). Поред нагештеног квалитативно новог начина уређивања односа Русије и НАТО-а, ови односи ће до данас бити посматрани и разумевани у највећој мери кроз динамику односа Русија – САД.

Међусобно препознавање Русије са једне, и НАТО и ЕУ са друге стране, као природних саговорника када је реч о питањима високе политике у Европи, формално је започело 1994. године. Тада је потписан Споразум о партнерству и сарадњи између

ЕУ и Русије (*Partnership and Cooperation Agreement*). Иако најављиван као почетак нове епохе у односима Европе и Русије, он до данас није допринео постизању значајнијих резултата, посебно не на пољу безбедности. Исте године, Русија се укључује у програм Партнерство за мир (*Partnership for Peace – PfP*).<sup>15</sup> Тадашње руско руководство, међутим, сматра да је за безбедносну сарадњу Русија – НАТО неопходан прикладнији оквир. Предлагани програм индивидуалне сарадње Русије са *PfP*, међутим, није прихваћен, јер су односи у међувремену оптерећени, поред осталог и ангажманом НАТО-а у југословенском сукобу. Ипак, корак напред учињен је 1997. године, потписивањем Основног акта о међусобним односима, сарадњи и безбедности (*Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*) и оснивањем Сталног заједничког савета (*Permanent Joint Council*) као прве формалне основе за сарадњу која би надилазила консултације и обавештавање. Тада је предвиђено да се Стални заједнички савет састаје два пута годишње на нивоу министара иностраних послова и одбране, као и једном месечно на нивоу сталних представника при савету.<sup>16</sup>

Турбуленције у безбедносним односима на евроатлантском простору настављене су и интензивираније 1999. године. НАТО је у априлу усвојио нови стратешки концепт који је предвиђао деловање и изван оквира члана 5. Вашингтонског уговора, односно изван територије земаља чланица. Овај концепт је *de facto* примењен још у марту исте године, када је НАТО започео бомбардовање Савезне Републике Југославије без одлуке Савета безбедности Уједињених нација, што је драматично погоршало односе Русија – НАТО и Русија – САД. НАТО наставља приближавање границама Русије, пријемом бивших република Источног блока: Чешке, Пољске и Мађарске, што изазива подозрење у Русији. Западне државе су, опет, показивале забринутост због сукоба оружаних снага Русије са сепаратистима у Чеченији у августу. Европски савет је, као што је речено, заседао у Келну у јуну, а затим и у Хелсинкију у децембру, доносећи одлуку о јачању капацитета ЕУ за управљање кризама. Коначно, у новембру 1999. године, на самиту ОЕБС-а у Истанбулу, усвојена је Повеља за европску безбедност,<sup>17</sup> којом су дефинисани заједнички изазови, могућности одговора на њих уз наглашавање значаја регионалне и субрегионалне сарадње и сарадње са земљама партнерима и међународним организацијама. Међутим, и поред свих покушаја да се пронађе механизам заједничког одговора на безбедносне изазове, тек ће наредна деценија донети кључне подстицаје, али и проблеме на релацији Русија – НАТО – ЕУ, односно Русија – САД – западноевропске државе.

Новоизабрани председник Руске Федерације Владимир Путин преузима иницијативу и већ 2000. године на самиту Русија – САД у Москви износи предлог о заједничкој паневропској антибалистичкој одбрани.<sup>18</sup> Амерички планови о противракетној одбрани у централној и источној Европи, како ће се видети, до данас су остали једно од најспорнијих питања између Русије са једне и САД и НАТО-а са друге стране. Поменути Путинов предлог Америци био је прихватљив као допуна,

<sup>15</sup> Lidija Čehulić Vukadinović: *Euroatlantizam i suvremeni međunarodni odnosi*, CID, Podgorica – Politička kultura, Zagreb, 2010, str. 218–220.

<sup>16</sup> Видети текст Основног уговора на: <http://www.nato-russia-council.info/html/EN/documents27may97.shtml> (03. 05. 2011).

<sup>17</sup> <http://www.osce.org/mc/17502> (03. 05. 2011).

<sup>18</sup> Милџан Филимоновић: „Спољна политика Руске Федерације“. Књига комерц, Београд, 2010, стр. 47.



али не и алтернатива ранијим плановима. Наредне године, председничка администрација промењена је и у Америци. Председници Буш и Путин срели су се у Словенији у јуну 2001. године<sup>19</sup> и том приликом договорили састанак својих министара одбране ради разматрања безбедносних питања и могућности успостављања елемената нове безбедносне архитектуре. Терористички напади на САД у септембру исте године створили су околности за интензивирање безбедносне сарадње САД и НАТО-а са Русијом. Путин је одмах након напада понудио помоћ и подршку у борби против тероризма. Упркос проблемима и повременим трзавицама на релацији Русија – западни савезници, ова сарадња, када је реч о борби против тероризма и ситуацији у Авганистану, одвија се континуирано све до данас, на различитим нивоима. Након састанка Савета за евроатлантско партнерство у Рејкјавику 2002. године, формирана је Група 19+1 (чланице НАТО+Русија), која је пружио могућност Русији да, наравно без права гласа, учествује у раду Северноатлантског савета. Истог месеца, Владимир Путин и Џорџ Буш потписују Споразум о смањењу стратешког офанзивног наоружања (SORT), којим је попуњена празнина настала када је пропао START II из 1993. године.<sup>20</sup> Неколико дана касније, на састанку шефова држава и влада земаља НАТО-а и Русије у Риму, усвојена је декларација „Односи НАТО-Русија: Нови квалитет“.<sup>21</sup> Оснива се Савет НАТО – Русија, који ће заменити Стални заједнички савет и у којем ће чланице НАТО-а и Руска Федерација сарађивати као „једнаки партнери у областима од заједничког интереса“. Предвиђено је да се шефови држава и влада састају по потреби, министри спољних послова и одбране најмање два пута годишње, као и начелници генералштабова, а амбасадори при Савету најмање једном месечно. Чланице НАТО-а и Русија сарађиваће у следећим областима: борба против тероризма, управљање кризама, непролиферација оружја за масовно уништење, контрола наоружања и мере за изградњу поверења, противракетна одбрана (*theatre missile<sup>22</sup> defence*), потрага и спасавање на мору, војна сарадња и реформа одбране, цивилне ванредне ситуације и нове претње и изазови.

Исте године, међутим, долази до нових трвeња и несугласица које неће бити у потпуности разрешене све до краја другог мандата Џорџа В. Буша. У јуну САД објављују једнострано повлачење из АВМ споразума и обнављају идеју о постављању система противракетне одбране у централној и источној Европи (конкретни планови подразумевали су ракетна постројења у Пољској и радарске системе у Чешкој Републици).<sup>23</sup> Владимир Путин у јулу активира мораторијум на Споразум о конвен-

<sup>19</sup> Lidija Čehulić Vukadinović: *Euroatlantizam i suvremeni međunarodni odnosi*, CID, Podgorica – Politička kultura, Zagreb, 2010, str. 208.

<sup>20</sup> Председници Барак Обама и Дмитриј Медведев ће 2010. године у Прагу потписати нови споразум, симболичног назива „New START“, који би требало да траје до 2021. године.

<sup>21</sup> Текст Римске декларације доступан на <http://www.nato-russia-council.info/html/EN/documents28may02.shtml> (30. 04. 2011)

<sup>22</sup> Theatre ballistic missiles - Балистички пројектили домета од 300 до 3500 километара, који се користе против циљева унутар борбеног подручја. Домет варира од тактичких до интерконтиненталних пројектила (прим. М. Л.).

<sup>23</sup> После краткотрајног затишја, питање америчког противракетног система поново ће доћи на дневни ред крајем 2011. и у првој половини 2012. године. Неколико месеци пре повратка на место премијера, председник Медведев је, у новембру 2011. године, најавио размештање руских ракетних система „Искандер“ у Калињинградској области, као и повлачење Русије из споразума START у случају наставка из-

ционалним снагама у Европи и објављује руско повлачење из споразума. Како измењени споразум, сачињен на поменутом састанку ОЕБС-а у Истанбулу 1999. године, није ступио на снагу, ова област остаје практично нерегулисана, јер аранжман о конвенционалним снагама у Европи не може бити делотворан без учешћа Русије. Ова повлачења Русије и САД, ипак, нису означила еру поновне трке у наоружавању и размештању копнених трупа, али су свакако постала индикатор погоршања односа НАТО-а и САД са Руском Федерацијом.

Крајем године, Европска унија потврђује стратешку опредељеност за сарадњу са НАТО-ом, поменутом Заједничком декларацијом о ЕБОП.<sup>24</sup> Пошто је у јуну 2002. предвидела модалитете за учешће Русије у операцијама ЕУ за управљање кризама,<sup>25</sup> може се рећи да је ЕУ почела да увиђа неопходност остваривања одређеног нивоа безбедносне сарадње са Русијом, не одричући примат НАТО-у у сфери европске безбедности.

Међусобно подозрење није се ублажавало ни у наредним годинама, поред осталог и због америчког напада на Ирак, уз противљење Русије, али сада и неких западноевропских држава, попут Немачке и Француске. Ново проширење НАТО-а на још седам бивших социјалистичких земаља, укључујући и Русији суседне прибалтичке републике, у марту 2004. године, додатно је оптеретило односе и појачало страхове Русије. Руско руководство, ипак, није одустало од политике противљења ширењу НАТО-а зацртане још у другој половини деведесетих година 20. века, а која је подразумевала „ненапуштање негативног става према ширењу НАТО-а и паралелно с тим вођење преговора у циљу минимализације последица“.<sup>26</sup> Наговештај тврђег става у погледу противљења ширењу НАТО-а ка руским границама, Владимир Путин дао је у свом сада већ познатом говору на Минхенској конференцији о безбедности у фебруару 2007. године, помињући могућност отварања „новог хладног рата“.<sup>27</sup> Исте године, у јуну, Путин је поново изнео предлог о пројекту заједничке противракетне одбране лоциране у Азербејџану,<sup>28</sup> али предлог није прихваћен.

---

градње америчког противракетног система у централној и источној Европи (у међувремену се у амерички пројекат укључила и Румунија). Видети: „Руски одговор на амерички штит“, РТС [online], 23. 11. 2011. Доступно на:

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/996228/Ruski+odgovor+na+ameri%C4%8Dki+%C5%A1tit+.html> (20. 05. 2012) Већ половином децембра, размешта се нови ракетни систем у Чеченији, док тензије достижу кулминацију у мају 2012. године, када генерал Николај Макаров најављује могућност превентивног удара на амерички противракетни штит. Видети: „Russia Deploys New Missile System in Chechnya“, RIA Novosti [online], 14. 12. 2011. Доступно на: [http://en.rian.ru/military\\_news/20111214/170234201.html](http://en.rian.ru/military_news/20111214/170234201.html) (20.05.2012); „Russian general raises idea of pre-emptive strike against missile shield“, CNN [online], 05.05.2012. Доступно на: [http://articles.cnn.com/2012-05-05/world/world\\_europe\\_russia-us-missile-defense\\_1\\_missile-shield-defense-shield-russian-missiles?\\_s=PM:EUROPE](http://articles.cnn.com/2012-05-05/world/world_europe_russia-us-missile-defense_1_missile-shield-defense-shield-russian-missiles?_s=PM:EUROPE) (20.05.2012)

<sup>24</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49217.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49217.htm) (05.05.2011)

<sup>25</sup> Roy Allison, Margot Light and Stephen White: „*Putin's Russia and the Enlarged Europe*“, Chatham House Papers. Royal Institute for International Affairs, London, 2006., pp. 80–81.

<sup>26</sup> Јевгениј Примаков: *Године у високој политици*, Издавачки графички атеље „М“, Београд, 2002. стр. 242.

<sup>27</sup> Интегрални текст Путиновог говора доступан на:

[http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu\\_2007=&menu\\_konferenzen=&sprache=en&id=179&](http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=179&) (05. 05. 2011)

<sup>28</sup> Миљан Филимоновић: нав. дело, стр. 47.

Мада су 2009. године још две државе (Хрватска и Албанија) постале чланице НАТО-а, у међувремену је, захваљујући сплету различитих околности (пооштравање руског противљења, повећана осетљивост Запада на руске захтеве, али и долазеће промене у администрацијама Русије и САД) дошло до извесног отопљавања односа. На самиту НАТО-а у Букурешту у априлу 2008. године, стопиран је пут Грузије и Русије ка чланству у НАТО, захваљујући, пре свега, Немачкој и Француској, а уз одобравање Русије. Руско-грузијски рат поводом Јужне Осетије у августу исте године, привремено је драматизовао односе Русије са Западом, а пре свега са САД. Последице су, међутим, у највећој мери саниране у релативно кратком року, иако, наравно, за све време није дошло до суштинског помака када је реч о проблемима који структурно оптерећују односе Русија – НАТО већ готово две деценије. У међувремену, нови председник Руске Федерације, Дмитриј Медведев, преузима иницијативу отварајући тему новог и другачијег уређења европске (и евроатлантске) безбедносне архитектуре.

## Комплементарни или конкурентски погледи?

Да би се одговорило на питање у којој мери се погледи ових актера на безбедносну архитектуру Европе подударају, као и где се сукобљавају, потребно је, поред проучавања праксе и досадашњег развоја њихових безбедносних односа, истражити и на који начин се изазови, ризици и претње дефинишу у њиховим стратешким документима, као и то ко се у овим документима препознаје као могући партнер у безбедносној сфери. Основно полазиште је да, поред калкулација моћи, препознавање заједничких претњи безбедности представља логичан и чврст основ безбедносне сарадње уопште, а на евроатлантском простору посебно.

Дмитриј Медведев је 2008. године покренуо политичку иницијативу са циљем да се укаже на неопходност развијања нових основа европске безбедносне архитектуре. Предлог је први пут изнет у јуну 2008. у Берлину.<sup>29</sup> У октобру исте године, на Светском политичком форуму у Евијану, Медведев је изнео принципе на којима би уговор о новој безбедносној архитектури требало да се заснива.<sup>30</sup> Реч је о важећим принципима међународног система, попут неповредивости територијалног интегритета или неприхватљивости примене силе и претње силом, али и о принципима „једнаке безбедности“, неприхватања монопола на очување европске безбедности. Током 2009. године, Медведев је у још неколико наврата (у Лондону и Хелсинкију у априлу, али и у Београду у октобру) говорио о нужности новог безбедносног аранжмана.

<sup>29</sup> У првом тренутку, од самог садржаја Медведевљевог предлога, важнија је била чињеница да је тај потез означио почетак нове врсте руског ангажовања у међународној арени: одустајање од уобичајеног приступа политици који се сводио на реаговање на потезе других, „антиполитику“ и буђење нове самоуверености. Видети: Bobo Lo: *Medvedev and the New European Security Architecture*, Policy Brief, Centre for European Reform, London, 2009.

<sup>30</sup> Више о томе: Адел Абусара: „Нови руски концепт европске безбедности и улога Србије“, у: *Ревизија за безбедност*, 12/2009, стр. 59–67.

Табела 1 – Упоредни приказ безбедносних изазова, ризика и претњи препознатих у стратешким документима НАТО-а, Европске уније и Руске Федерације.

Актер	Стратешки документ (година)	Безбедносни изазови, ризици и претње								
		Међународни тероризам	Пролиферација ОМУ	Транснационални организовани криминал	Регионални сукоби	Пропа ле државе	Обавештајне активности других држава	Сајбер напади	Енергетски ресурси	Еколошка безбедност
НАТО	Нови Стратешки концепт (2010)	Да	Да	Да	Да	Не	Не	Да	Да	Да
Европска унија	Европска безбедносна стратегија (2003)	Да	Да	Да	Да	Да	Не	Не	Не	Не
Руска Федерација	Стратегија националне безбедности Русије до 2020. (2009)	Да	Да	Да	Да	Не	Да	Да	Да	Да

Коначно, крајем 2009. године, Медведев представља предлог Споразума о Европској безбедности, од 14 чланова.<sup>31</sup> Његов садржај је такав да заправо не пружа суштинска решења. Предлог се, заправо, своди на оно што Русија види као нужну допуну или корекцију постојеће безбедносне архитектуре. Значај понуђених одредаба је у томе што се као актери прихватају све државе „од Ванкувера до Владивостока“, али и међународне организације и војно-политички савези, попут НАТО-а, ЕУ, ОЕБС-а, ОДКБ, али и Заједнице независних држава. Чланице би требало да се уздржавају од акција, самостално или унутар савеза или коалиције, од активности којима би се угрожавала безбедност неке од потписница. У случају напада на неку од држава чланица, остале потписнице имају право (курзив М. Л.) да то сматрају нападом на себе. Помоћ која се у таквим случајевима може пружити укључује и војне мере (чл. 7). Истиче се да споразум „не задире у право било које потписнице на неутралност“, а прописују се и процедуре функционисања, као и деловања у случају напада на неку од потписница. Признаје се примарна одговорност Савета безбедности Уједињених нација за очување међународног мира и безбедности. Предлог споразума није изазвао значајније реакције западних партнера. Различита тумачења крећу се од тога да је прави циљ руског предлога изазивање подела унутар НАТО-а и његово истискивање као примарног безбедносног актера у Европи, преко тврдњи да предлогу недостаје суштина и да је као такав потпуно непотребан, до ставова да предлог представља добру основу за разговоре. Начелно, САД, Велика Британија и балтичке државе

<sup>31</sup> Интегрални текст споразума доступан на: <http://eng.kremlin.ru/news/275> (5. 5. 2011). Превод на српски језик: „Споразум о европској безбедности“, у: Станислав Стојановић (ур.): *Међународни положај и спољна политика Србије*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2010, стр. 54–60.

имале су негативан став, док су одређено интересовање показале Италија, Немачка и, донекле, Француска.<sup>32</sup> Несумњиво је да руски предлог, са свим својим недостацима, демонстрира спремност Русије да се укључи у дијалог са осталим кључним актерима, укључујући ЕУ и НАТО, и као такав представља изванредан, макар и мали напредак у развијању евроатлантске безбедносне сарадње.

Нужан предуслов безбедносне сарадње, са перспективом стварања институционализованог безбедносног аранжмана, јесте препознавање заједничких изазова и претњи. У својим стратешким документима из области безбедности („Сигурна Европа у бољем свету“ – Европска безбедносна стратегија из 2003. године,<sup>33</sup> Стратегија националне безбедности Русије до 2020. из 2009. године<sup>34</sup> и Стратешки концепт НАТО-а из 2010. године<sup>35</sup>), ови актери у највећој мери препознају исте изазове као безбедносно релевантне. То се, пре свега, односи на међународни тероризам, транснационални организовани криминал и пролиферацију оружја за масовно уништење (ОМУ). Ово чини неопходним стално узајамно консултовање и информисање, али и отвара могућности за практичну сарадњу, попут оне између Русије и НАТО-а када је реч о Авганистану. Чињеница да Русија види процес ширења НАТО-а и америчке планове о постављању система ПРО у Европи,<sup>36, 37</sup> као претње сопственој националној безбедности, донекле отежавају безбедносни дијалог и сарадњу, али свакако неће елиминисати могућност, па и неопходност координације активности.

Такође, у својим стратешким безбедносним документима, НАТО, Русија и ЕУ виде једни друге као природне безбедносне партнере. Иако наставља праксу одржавања односа са ЕУ на два нивоа<sup>38</sup> (билатералном – са појединачним чланицама, али и са ЕУ као целином), Русија се, поред свих препрека,<sup>39</sup> у Европској унији све чешће опажа као неизбежан елемент при безбедносним калкулацијама.<sup>40</sup> Истовремено, упркос бројним споровима између Русије и НАТО-а, као актера усмерених, пре свега, на проблеме тзв. „чврсте безбедности“ (*hard security*), постоји својеврсно разумевање.

<sup>32</sup> Patrick Nopens: *A New Security Architecture for Europe? Russian Proposal and Western Reactions*, Security Policy Brief, Egmont – Royal Institute for International Relations, Brussels, 2009, p. 4.

<sup>33</sup> <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (5. 5. 2011)

<sup>34</sup> <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/99.html> (5. 5. 2011)

<sup>35</sup> <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (5. 5. 2011)

<sup>36</sup> Након што је у септембру 2009. године председник САД Барак Обама најавио одустајање од постављања система ПРО у Пољској и Чешкој Републици, а у оквиру политике „ресетовања“ односа са Русијом, остварен је изванредан напредак у изградњи међусобног поверења. Међутим, када је почетком маја 2011. објављено да је постигнут договор САД и Румуније о постављању антибалистичких пресретача на југу Румуније, Москва је поново изразила негодовање.

<sup>37</sup> Русија је неколико пута износила предлоге да се изгради заједнички систем противракетне одбране. Ти предлози углавном су били одбијани, а чак и они који су том питању приступали прагматичније, попут Хенрија Кисинџера, сматрају да евентуални заједнички пројекат са Русијом не треба да подразумева америчко одрицање од самосталног система ПРО. Видети: Henry Kissinger: „US and Russia should share anti-Iran missile defense”, interviewed by Nathan Gardels, *Christian Science Monitor*, April 20<sup>th</sup> 2010: <http://www.csmonitor.com/Commentary/Global-Viewpoint/2010/0420/Henry-Kissinger-US-and-Russia-should-share-anti-Iran-missile-defense> (5. 5. 2011)

<sup>38</sup> Jeffrey Mankoff: *Russian foreign policy. The return of great power politics*, a Council on Foreign Relations book. Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2009, p. 146.

<sup>39</sup> Trygve Kalland: *The EU-Russia Relationship: What Is Missing*, SIPRI Policy Brief, Stockholm, 2004, pp. 2–3.

<sup>40</sup> Yuri Fedorov and Bertil Nygren: *Russia and Europe: Putin's Foreign Policy*, Swedish National Defence College, Stockholm, 2001, p. 17.

Изложена динамика безбедносних односа, као и налази о идентификованим изазовима и претњама, говоре у прилог тези да су унапређени облици безбедносне сарадње не само пожељни, већ и могући. Иако ће проблеми безбедности у ближој будућности у највећој мери зависити од односа НАТО-а (а посебно САД) и Русије,<sup>41</sup> развој Европске уније као самосталног безбедносног актера учиниће евроатлантске безбедносне процесе сложенијим, али ће и повећати могућности ефикасног одговора на регионалне и глобалне изазове, ризике и претње.

## Литература

1. Вукчевић, Д.: *Безбедност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
2. Вукчевић, Д.: „Безбедносна политика ЕУ у савременој теорији међународних односа“, *Српска политичка мисао*, 1(27), стр. 67–90.
3. Глишић, М.: „Нови стратешки концепт НАТО – Активно ангажовање и модерна одбрана“, *Војно дело* 3(2011), стр. 67–84.
4. Šehulić Vukadinović, L.: *Euroatlantizam i suvremeni međunarodni odnosi*, CID, Podgorica – Politička kultura, Zagreb, 2010.
5. Филимоновић, М.: *Спољна политика Руске Федерације*, Књига комерц, Београд, 2010.
6. Allison, R., Light, M. and White, S.: *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, Royal Institute for International Affairs, London, 2006.
7. Примаков, Ј.: *Године у високој политици*, Издавачки графички атеље »М«, Београд, 2002. Lo, Bobo: *Medvedev and the New European Security Architecture*, Policy Brief, Centre for European Reform, London, 2009.
8. Абусара, А.: „Нови руски концепт европске безбедности и улога Србије“, у: *Ревуја за безбедност*, 12/2009, стр. 59–67.
9. Стојановић, С. (ур.): *Међународни положај и спољна политика Србије*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2010.
10. Nopens, P.: *A New Security Architecture for Europe? Russian Proposal and Western Reactions*, Security Policy Brief, Egmont – Royal Institute for International Relations, Brussels, 2009.
11. Kissinger, H.: „US and Russia should share anti-Iran missile defense“, interviewed by Nathan Gardels, *Christian Science Monitor*, April 20<sup>th</sup> 2010.
12. Mankoff, J.: *Russian foreign policy. The return of great power politics*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2009.
13. Kalland, T.: *The EU-Russia Relationship: What Is Missing*, SIPRI Policy Brief, Stockholm, 2004.
14. Fedorov, Y. and Nygren, B.: *Russia and Europe: Putin's Foreign Policy*, Swedish National Defence College, Stockholm, 2001.
15. Примаков, Ј.: *Свет без Русије: Чему води политичка кратковидост*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2010.

<sup>41</sup> Јевгениј Примаков: *Свет без Русије: Чему води политичка кратковидост*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2010, стр. 131–145.