

## НОВИ СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТ НАТО-а И РУСКА ИНИЦИЈАТИВА ЗА ПРОМЕНУ АРХИТЕКТУРЕ ЕВРОПСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Зоран Јефтић  
Министарство одбране Републике Србије  
Мирослав Младеновић и Горан Мандић  
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Нови стратегијски концепт НАТО-а усвојен је крајем 2010. године. Пре тога објављена је руска иницијатива за стварање нове архитектуре европске безбедности. Да ли су овим активностима ставови „Истока“ и „Запада“ о једном од најважнијих питања данашњице – личној и колективној безбедности – ближи него раније и да ли је свет после тих иницијатива безбеднији и уређенији, показаће време.

Овај рад нема амбицију да даје коначне одговоре на та и друга питања. То је само покушај да се уоче основни аспекти постојећих разлика између Русије и Запада у поимању проблема безбедности и да се, на том фону, читаоцима упути својеврсни интелектуални изазов и позив да кроз призму метаморфозе односа две традиционално супротстављене стране сами анализирају савременост у сфери безбедности.

Основна поставка анализе проблема заснована је на чињеници да су разлике између НАТО, САД и Европе, с једне стране и Русије, са друге, у приступу општим проблемима, а у сфери безбедности посебно, и даље веома значајне и да представљају велику, често непремостиву препреку за покретање правог дијалога. Ово тим више што последње иницијативе, садржане у новом стратегијском концепту НАТО-а и руском предлогу за редефинисање европске архитектуре безбедности, недвосмислено садрже иницијативу и жељу за дијалогом. Таква настојања, нажалост, у досадашњој пракси углавном нису давала очекиване резултате!

Руска идеја покренута је на основи нове Концепције руске спољне политике, а временски се подудара и са процесом редефинисања новог концепта НАТО, што још више указује на неопходност стварног преиспитивања постојећих решења и увођења суштинских новина у овој, веома значајној области.

Кључне речи: *НАТО, Русија, безбедност, стратегијски концепт.*

## Увод

Стратегијски концепт НАТО-а, осим дефинисања основних праваца реформе Савеза и квалитативно новог приступа глобалном безбедном амбијенту, израз је политичких и стратешких приоритета свих чланица.

Суочени са значајним изменама глобалног безбедносног окружења, као и начина испољавања нових безбедносних ризика и претњи, државе чланице НАТО-а у последњих неколико година разматрале су потребу формулисања новог стратегијског концепта.

Недовољан капацитет старог стратегијског концепта озваничен је 2006. године, када су као прелазно решење на самиту НАТО-а у Риги усвојене **Свеобухватне политичке смернице**, којима су уопштено дефинисани правци развоја војних капацитета и тежишног ангажовања Савеза. Следствено томе, потреба за развојем нових стратешких смерница коначно је потврђена **Декларацијом о безбедности Алијансе**, усвојеном на Самиту НАТО-а у Стразбург-Килу, у априлу 2009. године.

Иако је политичко руководство Савеза имало релативно јединствен став по питању потребе ревизије стратегијских смерница, одлуку о отпочињању тог процеса карактерисале су потешкоће у усаглашавању коначних гледишта држава чланица. Иницијално, нови стратегијски концепт НАТО-а требао је да буде презентован на прослави шездесетогодишњице те организације, на самиту у Стразбург-Килу у априлу 2009. године. Иако је то за НАТО био значајан датум, објективни разлози и потреба усаглашавања надвладали су симболичан значај годишњице НАТО савеза.

Кључни разлози који су подстакли процес дефинисања новог стратегијског концепта, осим промена у природи и начинима испољавања претњи безбедности, произлазили су из неопходности да се ускладе неслагања земаља чланица у погледу природе савеза, обима ангажовања у глобалним оквирима, те односа према регионалним силама и најбитнијим безбедносним партнерима. Неслагање „старог“ и „новог“ чланства Савеза било је изражено. Већина „старих“ чланица склона је да НАТО види као организацију која обезбеђује глобални мир и безбедност. Такво схватање улоге НАТО-а донекле се коси са концепцијом већег броја „нових“ чланица, које у чланству виде и решење проблема обезбеђивања националне безбедности кроз систем колективне одбране. Стога се и уобличио неслагање које по том питању постоји међу савезницама у односу на одлуку о пројектовању и опремању снага за будуће ангажовање Савеза. Кључна недоумица свих чланица односи се на конкретизацију улоге НАТО-а у будућности.

Нови стратегијски концепт морао је да дефинише мисије и задатке Алијансе у новој безбедносној реалности, тако да свим земаљама чланицама буде што јасније када, где и како се могу ангажовати војни ефекти НАТО-а. У складу са

тим, основни политички циљ израде новог стратегијског концепта јесте превазилажење актуелних унутрашњих несугласица, нејединства и недостатка политичке воље чланица. Са друге стране, најбитнији војни циљ усвајања стратегијског концепта јесте реално и прецизно дефинисање критеријума за одређивање и планирање снага НАТО-а за учешће у мултинационалним операцијама.

Нови стратегијски концепт рађен је у оквирима нове процедуре и представља новину у односу на досадашњу праксу доношења стратегијских докумената НАТО-а. Нова процедура предвиђала је да процес доношења предлога концепта буде у директној надлежности Генералног секретара НАТО, за разлику од дотадашње праксе да Северноатлантски савез, као највише политичко тело Алијансе, буде предлагач свих стратегијских докумената. Генерални секретар је, уз помоћ експертске комисије, предложио коначну верзију нацрта новог стратегијског концепта. Експертска комисија представља главно тело које је, поред дефинисања нацрта Стратегијског концепта, истовремено настојало да оствари што већи степен консензуса међу савезницама разматрањем мишљења и ставова свих земаља чланица. Широка дебата, уз учешће великог броја недржавних актера и заинтересованих страна, тумачи се као погодан начин за осигуравање легитимности коначног нацрта новог концепта. На тај начин би нови концепт био позициониран као аутентичан израз не само визија политичких руководства земаља чланица, већ и представника јавности у тим државама.

Развој новог стратегијског концепта није занемарио ни учешће војне компоненте НАТО-а, и то подједнако Војног комитета (МЦ), који конципира војну доктрину Савеза, и главних команди – за операције и трансформацију (Војни комитет, у координацији са начелницима ГШ земаља чланица, дао је своје експертске препоруке радној групи за израду новог стратегијског концепта). У процесу усаглашавања ставова појавила су се размимоилажења у односима политичких и војних структура у седишту НАТО-а, што је условило усклађивање расположивих капацитета НАТО-а са обимом и карактером задатака унетих у нови стратегијски концепт.

Динамика израде нацрта одвијала се у две основне фазе. Фаза консултације обухватала је посете чланова комисије представницима влада држава чланица НАТО-а ради усаглашавања ставова. Званични део рада у овој фази реализован је у оквиру четири стратешке радионице, на којима су обрађивана кључна питања будућег стратегијског концепта. Та етапа рада окончана је у априлу прошле године, када је експертска комисија доставила нацрт Стратегијског концепта генералном секретару Андерсу Фогу Расмусену. Након тога отпочела је фаза израде нацрта и завршних преговора, у којој је генерални секретар доставио предлог Северноатлантском савету, војним структурама НАТО-а и свим чланицама. Предвиђена динамика рада подразумевала је израду коначне верзије нацрта Стратегијског концепта до краја августа 2010. године, када је отпочео процес формализације и одобравање за усвајање предлога на самиту у Лисабону, крајем 2010. године.

## Основни елементи новог стратегијског концепта НАТО-а

Новим стратегијским концептом земље чланице постигле су консензус о неколико носећих елемената документа и будућности развоја Савеза.

### *Одбрамбена политика Савеза и управљање кризама*

Иако члан 5 Повеље НАТО није довођен у питање и остао је суштина Савеза, одбрана грађана није више везана за одбрану територије. Ставови „атлантских“ чланица НАТО-а (САД, В. Британија и Канада) током процеса израде новог концепта били су усмерени ка томе да се промене улоге и задаци Савеза од одбране територије земаља чланица ка глобалном превентивном ангажовању. У члану 20 новог стратегијског концепта истиче се да „кризе и сукоби ван граница НАТО-а могу представљати директну претњу за безбедност територија и становништва Алијансе“, те да ће се због тога „НАТО ангажовати где је могуће и када је потребно“ да би се криза спречила, управљало њоме и извршила реконструкција, односно да би се предупредио њен негативан ефекат на чланове Алијансе.

Нови стратегијски концепт посебно дефинише кризни менаџмент у свим његовим облицима, од предвиђања кризе до интеграције цивилно-војног планирања кроз цео спектар кризе.

### *Партнерске политике и проширење чланства НАТО-а*

Осим наставка сарадње у оквиру Евроатлантског партнерског већа (ЕАРС), нови концепт предвиђа и мере за унапређење савезничких односа и безбедносне сарадње са ЕУ. Нови концепт садржи смернице које омогућавају комплементарни развој Европске политике безбедности и одбране (ЕПБО), те сарадњу на плану логистичке подршке, планирања и развоја командних структура ЕУ. Како се експлицитно наводи у члану 32 стратегијског концепта НАТО, „ове две организације деле већину чланица, док све чланице обе организације деле заједничке вредности. НАТО препознаје важност снажније и способније европске одбране“. Поред тога, нови концепт настоји да усагласи питања сарадње и са осталим међународним организацијама приликом ангажовања у мултинационалним мисијама, нарочито са ОУН. Како се наводи у члану 31 новог стратегијског документа, „Алијанса има за циљ да продуби политички дијалог и практичну сарадњу са ОУН“, сходно одредбама Декларације УН – НАТО, потписаној 2008. године. У том контексту, „Мировна комисија“, као ново тело ОУН, може представљати оквир за јачање институционалне сарадње.

Посебна пажња у склопу разматрања партнерске политике била је посвећена Партнерству за мир. Кључно питање у овом сегменту односило се на предлоге да се земљама чланицама омогуће конкретније гаранције њихове суверености. Иако је таква иницијатива одбачена због бојазни да би се на тај начин умањило значај пуноправних чланстава и гаранција које предвиђа члан 5 Вашингтонског уговора, у Савезу постоји консензус о потреби развоја механизма уже сарадње и консултације са земљама ПЗМ у погледу битних регионалних безбедносних изазова. У том смислу, члан 30 Стратегијског концепта истиче да ће се убудуће побољшати партнерство „кроз флексибилне формате који приближавају и спајају НАТО са партнерима – широм и изван постојећих оквира...“

Током процеса уобличавања новог стратегијског концепта уочена су размишљања у погледу пријема нових чланица. Имајући у виду руски рат са Грузијом и снажне интересе те земље у Украјини, „старо“ чланство примарно се залагало за привремено заустављање процеса ширења на Исток. Са друге стране, могућност наставка ширења на простору западног Балкана значајније је охрабрена у односу на ранију политику. Кључна новина у смислу ширења чланства јесте инсистирање већине чланица на испуњавању свих услова и строгом поштовању критеријума Савеза. Питање „отворених врата“ и даље је саставни део политике Алијансе и то је експлицитно наведено у члану 27 новог стратегијског документа, али се стиче утисак да је, ради могућег ширег тумачења значења ових одредаба, наглашено да се пријем односи на „све европске демократије“. У пракси, то ће вероватно подразумевати потребу да се сваки будући случај пријема нових чланица разматра првенствено кроз односе интереса и ризика који њихово чланство доноси Савезу. Последњим изборима у Украјини и отклоном новог руководства од политике НАТО интеграције, као и бројним проблемима везаним за статус Грузије (пре свега територијалним), овај проблем односа са Русијом делимично је ублажен и одложен на неодређено време.

## *Односи са Русијом*

Нови стратегијски концепт посебну пажњу посвећује развијању односа са Русијом, иако постоје спорна питања која нису могла да буду игнорисана (одбијање признавања Абхазије и Осетије, проширивање НАТО, статус КиМ, противракетна одбрана итд.). У два члана Концепта (33 и 34) дате су основе те сарадње. „Без обзира на разлике о појединим питањима, задржавамо уверење да су безбедност НАТО-а и Русије испреплетени, те да снажно и конструктивно партнерство, засновано на узајамном поверењу, транспарентности и предвидивости може најбоље да послужи нашој безбедности“. То подразумева и спремност Русије да остварује сарадњу са НАТО због својих намера да се укључи у политичке и безбедносне процесе у оквиру институција ЕУ, иако је свесна да НАТО посредно и у великој мери утиче на креирање политичких одлука у оквиру Уније.

## *Значај нуклеарне политике*

Питања политичких инструмената и аранжмана контроле и смањења нуклеарног оружја и места, улоге и принципа стратегије одвраћања посебно су разматрана у новом стратегијском концепту. На више места у документу истиче се значај ове компоненте за остваривање мисије Алијансе јер је реч о „врховном гаранту безбедности савезница“, не занемарујући и конвенционално наоружање. Осим тога, концепт обухвата и питање противракетне одбране, која је саставни део стратегије одвраћања нуклеарне претње. И у вези са тим концептом развоја оружане компоненте савеза истакнута је потреба сарадње са Русијом.

## *Мултинационалне операције*

Рedefинисани појам мултинационалне операције требало би да задовољава критеријуме умерености у дефинисању циљева, реализма у динамици реализације и јасних мерила напретка у реализацији. Осим тога, нови стратегијски концепт обухвата проширени спектар активности у склопу операција које имају наглашену цивилну компоненту, намењену изградњи државних и друштвених институција и развоју економије. У документу се наглашава (члан 24) да „чак и када дође до окончања сукоба, међународна заједница често мора да настави са пружањем подршке и да створи услове за трајну стабилност“. У том смислу, неопходно је успостављање јасно дефинисаних мерила за допринос у људству и финансијским средствима. Иницијатива САД за формирање посебног поверилачког фонда за финансирање МНОП, у ком би та земља била и највећи донатор средства, саставни је део новог концепта реализације мултинационалних операција.

## **Несугласице савезника у процесу израде новог стратегијског концепта**

Различити ставови савезника испољени су у току израде Концепта. Глобалну оријентацију Савеза заговарале су „атлантске земље“ – САД, В. Британија и Канада, које су инсистирале на развијеним експедиционим снагама за извођење операција без географских ограничења, способним да одговоре на неконвенционалне безбедносне претње. Старе чланице НАТО-а, предвођене Немачком и Француском, заговарале су првенствено одбрамбени карактер савеза и кооперативну безбедност кроз успостављање боље сарадње са ЕУ и Русијом, јачање европске политике безбедности и одбране, као и елиминисање тероризма у кризним подручјима. Коначно, нове чланице НАТО-а, пре-

тежно са подручја источне Европе и Прибалтика, заступале су становиште да суштински најбитнија улога Савеза треба да буде колективна одбрана (питање ракетног штита и питање проширења Савеза на Украјину и Грузију), у чему очекују подршку САД. На то се надовезује и питање нуклеарног разоружања. У том погледу „старе“ европске чланице инсистирале су на нуклеарном разоружању у Европи, док САД, В. Британија и „нове“ чланице сматрају да су нуклеарни капацитети Савеза и инсталирање система противракетне одбране од суштинског значаја за онемогућавање обнове руског утицаја у источној и централној Европи. Суштински, тако постављене несугласице могу се окарактерисати као проблем односа „европског језгра“ Савеза са „периферијом“.

## Руски предлог реформе европске архитектуре безбедности

Јуна 2008. године, практично одмах након инаугурације, председник РФ Дмитриј Медведев покренуо је иницијативу усмерену на поправку европске архитектуре безбедности. Крајем новембра 2009. године објављен је пројекат Уговора о европској безбедности.

Јула 2008. године, за време одржавања Берлинске конференције, Медведев је покренуо иницијативу о разради Уговора о европској безбедности. Идеја је била означена као „Хелсинки-2“, с обзиром на то да подразумева рестаурацију архитектуре безбедности у Европи. Новина и главна поента иницијативе огледа се у тежњи за дубљом интеграцијом Русије у тај систем, у односу на досадашњу праксу. Специфичност је и у томе што је Русија по први пут, после дужег низа година, јавно изнела своју анализу догађаја на континенту и формулисала питања која треба решавати у дијалогу са Западом.

У моменту представљања руски предлог био је прихваћен прилично уздржано, без правих коментара, правдајући то одсуством конкретних поставки. Након драматичних догађаја везаних за ситуацију око Абхазије и Јужне Осетије, идеје руског председника изазвале су недоумицу и интересовање. Недоумица је била везана за чињеницу да је руски председник говорио о проблемима европске безбедности у знатно сложенијим спољнополитичким условима, понављајући идеје које је обелоданио неколико месеци раније, у потпуно другачијим околностима. Интересовање је било везано за питање шта то ново Русија може да понуди за реформу постојећег система, када је у пракси реаговала на овакав начин!

Октобра 2008. године идеја о Уговору о европској безбедности била је фиксирана у Концепцији спољне политике РФ и означена као „главни циљ“ руске спољне политике, који треба да се реализује кроз „истински отворен, демократски систем општерегionalне колективне безбедности и сарадње“, уз спречавање „нове фрагментације и ревитализације претходних блоковских приступа“.

Анализа самог текста предлога Уговора указује да је он формиран у оквиру неколико тема које улазе у појам „чврсте безбедности“, као што су: безбедност на континенту и недељивост безбедности; контрола наоружања; регулисање регионалних конфликата у евроатлантском региону и сл. Текст садржи 14 тачака, по којима би требало водити дијалог ради коначног формирања новог безбедносног система.

У оквиру безбедности и недељивости безбедности, истакнути су принципи забране употребе силе и претње силом, потврђена је приврженост базичним начелима безбедности и међународних односа у евроатлантском пространству, наглашена је подједнака безбедност за све (принцип три „НЕ“<sup>1</sup> и право на неутралност), декларисано је одсуство ексклузивних права држава и организација за одржавање мира и стабилности и указано на неопходност разраде јединствених правила, важних за све. Следећи део односи се на изградњу правог система контроле наоружања и учвршћивање поверења, уздржаности и разумне довољности у области развоја оружаних снага. Трећи део посвећен је принципима регулисања конфликата на евроатлантском простору, уз наглашавање потребе јединственог приступа у спречавању и мирном решавању конфликата, на основу преговора и безусловног уважавања механизма миротворства, на начин дефинисан у документима ОУН. Такође, подвлачи се потреба вишег нивоа сарадње у области тзв. меке безбедности.

У суштини, Уговор о европској безбедности представља својеврсну понуду тражења заједничких решења путем консултација, конференција и ванредних конференција, као и захтев за достављањем неопходне информације о свим спорним питањима која задиру у безбедност других.

У документу се предлаже да се усаглашавање питања може провести на специјалном сусрету – самиту, чији учесници треба да буду, како појединачне земље, тако и организације, попут Заједнице независних држава (ЗНД), Организације уговора о колективној безбедности (ОУКБ), ОЕБС, ЕУ, НАТО.

Важно је напоменути да је цео пројекат усредсређен на принципе који су делимично или потпуно већ конкретизовани у темељним документима ОЕБС. Стога се и поставља се питање – који је разлог руског настојања да се преиспитује оно о чему већ постоји договор!

У основи свега јесте руско незадовољство, пре свега ширењем НАТО-а на Исток, криза у процесу ратификације уговора о контроли конвенционалног наоружања, ситуација око КиМ и др., као и међусобно неприхватање теза које, у области безбедности, предузимају једна и друга страна, без међусобне консултације.

<sup>1</sup> Правило „три НЕ“, које је предложио Медведев, значи: НЕ обезбеђивати своју безбедност на рачун безбедности других, НЕ дозвољавати било каква дејства у оквиру војних блокова и коалиција која би слабила опште пространство безбедности и НЕ дозволити да се развој војних савеза остварује на рачун безбедности других учесника у Уговору.



Запад не признаје као легитимну мировну делатност Русије по мандату ЗНД у Таџикистану и Абхазији (до 2008), као и на основу билатералне сагласности са Молдавијом (Придњестровје) и Грузијом (Јужна Осетија до 2008). После догађаја из августа 2008. године, питање мировне мисије у Абхазији и Јужној Осетији, према западним схватањима, потпуно губи смисао. С друге стране, Русија не признаје као легитимна дејства Запада, посебно НАТО-а, према СРЈ, 1999. године, као и акције САД и савезника против Ирака.<sup>2</sup>

Ова питања, у ствари, само на драстичан начин показују општу проблематичност дијалога Русије и Европе и слабу интегрисаност РФ у постојећи међународни систем безбедности.

У суштини, из анализе главних порука руског пројекта Уговора посебно се намеће неколико вредносно различитих закључака: 1) сама чињеница да је покренута оваква иницијативе може се окарактерисати као позитиван чин, јер је реч о првом конкретном предлогу у којем су формулисана питања важна за Русију, а о којима се дуго није директно говорило. Доношење самог акта практично је плод и продужетак међународне политике коју је обелоданио Путин на конференцији у Минхену 2007. године. Њена суштина зацртана је у Концепцији спољне политике Русије из јула 2008. и потврђена у Стратегији националне безбедности из 2009. године. Без обзира на стварне потенцијале ове идеје, позитивно је то што ће се о питањима која су њој садржана разговарати између представника РФ и европских лидера у оквиру ОЕБС, Савета Русија – НАТО, као и у оквиру сарадње Русије и ЕУ. О озбиљности руског предлога говори и чињеница о настојању да се обавезе учесника уговора регулишу и правним механизмима.

Анализирајући спектар безбедносних проблема који обухвата предлог Уговора, уочава се да се, иако постоје предлози везани за „меку безбедност“, највећи број питања која је покренула Русија тичу „тврде безбедности“. Иако веома актуелна и значајна, скоро сасвим ван оквира остала су питања економске и енергетске безбедности.

Исто тако, Медведев је више пута у својим наступима истицао да нова руска иницијатива није усмерена на слабљење постојећих механизма у свету, већ напротив – Русија се залаже да се они „обогате и допуне“. Упоредо с тим, као једна од основних опасности по безбедност Русије истиче се ширење НАТО на Исток.<sup>3</sup> Ова противречност изазива проблеме у позитивном прихватању руске иницијативе на Западу. То је проблем и за руску страну, јер се на тај начин усложњава превазилажење стереотипова сарадње са западним партнерима.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Видети опширније у: *Архитектура евроатлантической безопасности*, у редакцији И.Ю. Юргенсен, А.А. Дынкина, В.Г. Барановского, Москва, Экон-Информ, 2009.

<sup>3</sup> *Стратегия национальной безопасности России до 2020 г.*, 2009, 12 мая, № 537, <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.

<sup>4</sup> Поред традиционално преовлађујућег негативног односа руског јавног мњења према НАТО, занимљиви су и подаци о односу руских грађана према сарадњи са Европом. Према резултатима истраживања јавног мњења, 40% Руса сматра да се Европа према Русији односи као према извору сировина; 25% мисли

Када посматрамо одјек руског предлога у свету, може се констатовати да је, колико год да се ради о дипломатском потезу, НАТО ипак учинио први корак у смислу прихватања руске иницијативе. По речима генералног секретара Алијансе: „...Идеје сведоче о забринутости Русије у вези са пер-спективом да остане по страни у пословима европске безбедности. Ја сматрам да дијалог између НАТО и Русије може донети реалну додатну корист. Сви ми треба да стремимо евроатлантској архитектури безбедности у којој и сама Русија и њени интереси треба да нађу своје место“.<sup>5</sup>

Ако би се тражиле реалне замерке руском предлогу, уочљиво је да је недовољно укључен фактор деловања САД по питањима војно-политичке сарадње у области безбедности у Европи. Сасвим је очигледно да се многа питања на континенту решавају уз централно учешће ове земље.

Да би се комплексније сагледала суштина, али и порекло руске идеје о новој безбедносној архитектури у Европи, треба се, бар укратко, осврнути на постојећу структуру и место РФ у њој.

## Русија – ОЕБС

По руском схватању, централна институција за питања безбедности и сарадње у Европи требало би да буде ОЕБС. То је организација у којој су најпотпуније представљене европске земље и у којој се разматра широк спектар безбедносних проблема. Крајем 20. века то је било и једино место на коме је Русија равноправно могла да се укључи у разговор о тако важним питањима. Ова институција била је високо цењена у Русији јер се сматрало да се њеним јачањем може неутралисати све доминантнији утицај НАТО-а на континенту.

Међутим, сложен систем доношења одлука, велики број учесника који треба да се сагласе око неког решења, као и зависност одлука од политичких односа појединих држава, учинили су да ауторитет ове организације у руским круговима значајно опадне. Посебно незадовољство руских званичника изазвало је повећање утицаја НАТО-а на континенту, као и развој ситуације у области безбедности после косовске кризе. Међутим, након терористичких напада 11. септембра 2001. године, привремено су „заборављене“ несугласице јер се појавио заједнички циљ – борба против тероризма. То је значајно утицало на руско-европски дијалог. На фону заједничке антитерористичке борбе, дошло је до суштинског повећања сарадње Русије са структурама НАТО и ЕУ.

---

да Русија може само да даје радну снагу европским земљама, а 20% оцењује да је Запад извор инвестиција преко компанија које не интересују етичке норме! Видети опширније у: „Ордженикидзе М. Западные ценности в восприятии россиян“ // *Вестник общественного мнения*, 2007, №2.

<sup>5</sup> *NATO and Russia: A New Beginning*, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Carnegie Endowment, Brussels, 2009, 18 September, [http://www.nato.int/cps/en/SID-56F5C234-4A09A2C3/natolive/opinions\\_57640.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-56F5C234-4A09A2C3/natolive/opinions_57640.htm).

## Русија – НАТО

Односи Русија – НАТО регулисани су у оквиру базичног договора од 27. маја 1997. године. Потписивањем декларације „Односи Русија – НАТО: нови квалитет“, 28. маја 2002. године на самиту у Риму, односи између две стране подигнути су на знатно виши ниво.<sup>6</sup>

Анализа сарадње Русије и НАТО-а показује да се основна пажња посвећује механизмима доношења заједничких одлука, а не стварним квалитативним изменама међусобних односа. Без обзира на постојање општих циљева и задатака у области безбедности, постоје значајни проблеми у реализацији дијалога и прихватању основа безбедносне политике једне и друге стране. У Концепцији спољне политике Русије наглашава се „важност“ сарадње у оквиру Савета Русија – НАТО, уз истовремено негативан однос према политици ширења Алијансе.<sup>7</sup> Слично је и у Стратегији националне безбедности.<sup>8</sup>

Чињеница је да се и земље чланице Алијансе различито односе према Русији. Тај проблем усложњава дијалог и негира сва настојања ка његовом побољшавању.<sup>9</sup>

Руско-грузијски конфликт јасно је показао колико Савет Русија – НАТО зависи од спољнополитичке конјунктуре. У одређеном периоду односи су били практично замрзнути. Реакција НАТО-а могла је да буде још и жешћа да не постоје општи циљеви и задаци који се морају заједнички решавати. То значи да се односи и даље развијају по синусоиди, али, с друге стране, постигнута зависност не дозвољава да се они снижавају испод одређене тачке.<sup>10</sup>

Идеја новог генералног секретара о „новом старту“ у односима, иако је у Русији оцењена као прилично сложена, није наишла на озбиљнија оспоравања.<sup>11</sup> Суштину те политике најбоље изражава став да „сарадња са Русијом – то није питање избора, већ питање крајње неопходности“.

<sup>6</sup> „Односи Русија – НАТО: нови квалитет“, *Декларација глав државних и државних министара Руске Федерације и државних министара – членова НАТО*, Рим, 2002, 28 мая, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b020528r.pdf>

<sup>7</sup> Исто.

<sup>8</sup> *Стратегија националне безбедности Русије до 2020 г.*, 2009, 12 мая, № 537, <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>

<sup>9</sup> Жуков Е.: „НАТО нуждается в новой стратегии“, *Detsche Welle*, Европа, 2009, 7 июля, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4462280,00.html>

<sup>10</sup> „Поликанов Д.В. Россия и НАТО: укрощение строптивых“, *Индекс Безбедности*, №2, Лето 2009, С. 115.

<sup>11</sup> Стенограм заједничке прес-конференције сталног представника РФ при НАТО-у Д. Рогозина и директора Федералне службе за војнотехничку сарадњу Русије М. Дмитријева, 2009, 30 септембра, Брисел, Прес-офис руске делегације при НАТО-у, <http://natomission.ru/cooperation/current/show/150/>

## Русија – ЕУ

Дијалог између Русије и ЕУ проводи се на бази основног документа – „Сагласност о партнерству и сарадњи“ – потписаном још 1997. године. Поред овог акта, изабран је и модел „четири пространа“, у коме су означени циљеви и задаци сарадње, као и „путна карта“ којом су дефинисане етапе њихове реализације.

Питања политичке сарадње и безбедности укључена су у област пространа спољне безбедности и слободе, безбедности и правосуђа.<sup>12</sup>

У путној карти општег пространа безбедности означено је пет основних праваца заједничког деловања. Они су углавном формирано око питања војно-политичког карактера и делимично у области нових изазова и претњи. Нешто детаљније обрађени су проблеми „меке безбедности“, који су смештени у простор слободе, безбедности и правосуђа.

Лајтмотив сарадње у оба пространа јесте борба против тероризма, решавање криза у свету и сарадња у области ванредних ситуација. Остале области сарадње налазе се на стадијуму идеолошког осмишљавања.<sup>13</sup>

Без обзира на релативно широк избор проблема око којих постоји могућност сарадње, чини се да узајамни интереси нису превелики. Русија је скептична према пројектима ЕУ у области одбране и безбедности и могућности руског учешћа у њима. Такође, Русији није баш најјасније шта је то европска политика у области одбране и безбедности. Не тако давно постојало је мишљење да војно-политичка сарадња у ЕУ представља противтежу политици НАТО-а.<sup>14</sup> Данас, међутим, Русија гледа на ЕУ првенствено као на политичку снагу која материјалну основу за своје деловање добија од НАТО-а (САД).<sup>15</sup>

Ипак, основна препрека за пуно прихватање ЕУ (њене нормативне силе) од стране Русије јесте универзализам ове силе и настојање да се он пласира и у односима са Руском Федерацијом.. Основна црта савремене спољнополитичке филозофије Русије управо је негирање универзализма и поимање света као мултиполарне заједнице, у којој су Русија, САД, Кина, ЕУ и многе друге државе и међународне организације равноправни учесници свих збивања.

<sup>12</sup> Заславская Н.: *Сотрудничество между Россией и Европейским союзом в сфере безопасности. Отношения России и Европейского союза*. Под. ред С. Беленя, К. Худолея, Варшава, 2009, С. 159.

<sup>13</sup> *Архитектура евро-атлантической безопасности*, под ред. И.Ю. Юргенса, А.А. Дынкина, В.Г. Барановского, М., 2009, С. 49.

<sup>14</sup> Bastian Giegerich, Darya Pushkina, Adam Mount: *The US and Russian Response to ESDP*, Security Dialogue vol. 37, no.3, September 2006, P. 395.

<sup>15</sup> Погледати реферат: Smith, M.: *Normative Power Europe and the 'Case for Goliath': The EU, the US and the pursuit of the 'good world'*. Paper Presented at the International Studies Association 49th Annual Convention, San Francisco, CA, USA, 26th–29th March 2008.

## Различита схватања проблема безбедности

Постоји низ проблема због којих је сарадња Русије са евроатлантским структурама успорена. Ипак, фундаментални проблем јесте различито схватање прилаза ка остварењу безбедности. Као и у многим другим приликама, изгледа да је и код новог Уговора о европској безбедности неопходно применити чувено Конфучијево правило о ректрификацији имена, како би се исте појаве назвале истим именом.

Из анализе нормативних докумената РФ, као што су Стратегија националне безбедности, Концепција спољне политике, као и стратегијских докумената НАТО и ЕУ (Стратегија безбедности ЕУ – „Безбедна Европа у бољем свету“),<sup>16</sup> може се видети да се безбедност и њене опасности виде слично у Русији и на Западу. Посебно када је реч о питањима социјално-економске проблематике, корупције, постизања економског благостања, еколошких аспеката безбедности итд. Проблем је, међутим, што се у већини западних земаља Русија више види као извор тих проблема него као савезник у њиховом решавању.

У новој стратегији европске безбедности и новом стратегијском концепту НАТО, појам безбедности је вишеслојан. Он укључује како војно-политичку, тако и грађанску димензију и сваким даном се проширује и мења.

При томе приоритет ипак представља ликвидација нестабилности према Истоку и дуж границе са Средоземним морем. У Стратегији европске безбедности наглашава се да ће се, по мери решавања унутарполитичких проблема у овим земљама, економска и политичка сарадња ширити.<sup>17</sup>

Борба против тероризма, који је производ милитантног религиозног фундаментализма, такође ће се ширити, по мери превазилажења културних, социјалних и политичких криза и у складу са процесом модернизације земаља које окружују ЕУ.

Војну окосницу механизма за борбу са савременим изазовима и претњама чине, пре свега, „гипке“ и мобилне оружане снаге, чијим деловањем треба да се избегне дуплирање војних напора држава чланица и да се интелектуално унапреди сарадња у области безбедности. Истакнута је и неопходност допуне војних операција у кризним регионима путем грађанских облика учешћа у спречавању хаоса који настаје после провођења војних операција. Наглашава се да се остваривање свих ових циљева базира на тесној сарадњи с главним савезником Европе – САД.

<sup>16</sup> A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003. URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

<sup>17</sup> Исто.

Концепт безбедности у Русији дуго је био објашњаван чврстим геополитичким терминима, где није било места схватању да је истинска безбедност везана и са развојем политичких и грађанских вредности.<sup>18</sup>

Нова Стратегија националне безбедности показала је да у тој области несумњиво долази до извесне трансформације. Укључени су социјално-економски аспекти и постоји повезаност са спољнополитичким курсем земље. Чини се да су творци руских стратешких докумената добро проценили геополитичку реалност, а нарочито чињеницу да се преко директне сарадње са појединим земљама Запада (Немачком, пре свега), а не преко њихових савеза, може значајно допринети истовременом развоју два супротна процеса – јачању улоге Русије и слабљењу утицаја САД у Европи.

Национална безбедност разматра се са аспекта спољашњег и унутрашњег угрожавања. При томе, главни изазови и претње концентрисани су унутар унутрашње политике. Парола нове стратегије националне безбедности – „Безбедност кроз развој“ – носи спознају да је апсолутна безбедност могућа само приликом постизања њеног подједнаког стања унутар земље и изван ње.

Новина у стратешким документима јесте борба против финансијско-економске кризе и њених последица. Приоритет је побољшање квалитета живота грађана РФ. Ако се следи та логика, може се закључити да се поље могуће сарадње са Западом на овај начин проширило јер је богатији и речник безбедности, који даје више простора за сарадњу.

С друге стране, када је реч о спољашњим аспектима угрожавања безбедности, уочљива је НАТО-центричност стратешког документа. Експлицитно се даје до знања да су основни изазови и претње спољне безбедности Русије концентрисани на Западу, у рејону Евро-Атлантика. Утисак о угрожености са те стране појачава се чињеницом да се проблем евентуалне претње безбедности земље са Истока уопште не третира у Стратегији националне безбедности, без обзира што ту спадају и Курилска острва у Јапанском мору, ситуација око нуклеарног програма Северне Кореје, као и, не баш једноставно, суседство са НР Кином.

Анализирајући нова документа којима се регулишу проблеми безбедности РФ, може се закључити да се сама реторика значајно разликује у односу на одговарајућа акта совјетског периода. Иако је и даље тежиште на тзв. тврдој безбедности, ипак одсуствују појмови као што су: линије поделе, игра с нултом сумом, баланс снага и сл. Стиче се утисак да се представа о безбедности код новог руског руководства мења. Међутим, све то није довољно да би се закључило да је поље схватања безбедности, а самим тим и сарадње у тој области, између Русије и Запада постало јединственије и извесније.

<sup>18</sup> Бобо Ло: „Интеграција с оговоркама? Россия, НАТО и Европейская безопасность“. *Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы*, №3, <http://www.inion.ru/product/eurosec/st3v3.htm>

Искуства у преговорима о питањима безбедности из праксе ЕУ и НАТО говоре да је процес доласка до консензуса, чак и код субјеката са сличним схватањем ове тематике, веома сложен. Шта се тек може очекивати од преговора и сарадње страна у ситуацији када једна другу сматрају главном претњом по сопствену безбедност?

Ипак, чини се да највећу препреку истинској сарадњи представља стављање тежишта на „тврду“ безбедност. Одсуство економске основе за сарадњу у свим областима поставља пројект безбедности у зависност од политичких односа са појединим европским земљама и САД. За разлику од тога, тамо где постоји економска увезаност интереса, и сарадња у свим другим областима лакша је и продуктивнија. Лансирајући идеју о новој архитектури европске безбедности, Русија би морала знатно више пажње да посвети разради пројеката који су интересантни са аспекта економске дипломатије у сфери безбедности.

Један од задатака који би требало да реши нова архитектура европске безбедности, по руском схватању, свакако би требало да буде смањење улоге НАТО-а у тој области. Лансирање пројекта новог Уговора о европској безбедности, сматрају руски експерти, могло би да раздели земље чланице НАТО-а у мишљењима о пројекту и да их веже обавезама које проистичу из прихваћеног уговора. На тај начин могло би се спречити ширење НАТО-а на Исток и учврстити позиција Русије у Европи.

Од самог лансирања поставке о новој архитектури европске безбедности, руски званичници рачунали су да тај (и било који други) предлог из Москве неће подржати Прибалтичке земље, Пољска<sup>19</sup> и Велика Британија, али је нада била усмерена ка Француској, Немачкој, Италији и Шпанији. Ове земље су и иначе ослонац руске европске политике, јер је у односима са ЕУ Русија изабрала прагматичан метод да се не ослања на дијалог са институцијом, већ са њеним најзначајнијим члановима.

Један од важних мотива за покретање руске иницијативе била је (оправдана) бојазан да ће се, уколико се не учине значајнији напори, додатно смањивати улога Савета безбедности УН. Наравно, основни циљ јесте „везивање руку и ногу НАТО“. У том случају „хуманитарне интервенције“ за спречавање етничких чистки, попут оне проведене око Косова 1999. године, не би биле могуће.<sup>20</sup>

Када је реч о реалним донетима руске идеје о новој безбедносној архитектури у Европи, експерти се слажу у једном: ако отпочне дебата на тему преиспитивања европског система безбедности, то ће већ бити успех за руску дипломатију, јер би то значило бар делимично признање основаности руских примедби. Такође, уколико се чак и не проведе конференција по пи-

<sup>19</sup> Руски представник у НАТО-у Рогозин земље бившег Варшавског уговора, због своје ревности у испуњавању захтева који долазе из САД, иронично назива „Натовски комсомољци“.

<sup>20</sup> Исто.

тањима која је изложио Медведев, иницијатива је испунила једно од очекивања – а то је подела у оквиру савезничког блока. Најважнији и најреалнији циљ целог процеса јесте могућност да се Русији призна посебна улога у оквиру ЗНД, као и да се ојача позиција ОУКБ у евроатлантској архитектури безбедности. Због тога се у предлогу и подвлачи неопходност дијалога, уз учешће организација као што су НАТО, ЕУ, ЗНД, ОУКБ!

У оквиру руске иницијативе може се уочити још један важан циљ – а то је слабљење улоге ОЕБС-а, која је не тако давно спадала у дугорочне интересе Русије, у смислу стварања система европске безбедности у којем је централну улогу имала ова организација. Појачана улога ОЕБС-а на пост-совјетском простору утицала је да Русија промени став и да, фактички, изгради негативан однос према ОЕБС-у.<sup>21</sup>

Данас Москва назива ОЕБС застарелом институцијом и чини доста да се маргинализује његова улога у области европске безбедности.<sup>22</sup>

Када је реч о могућим сценаријима развоја руског предлога о стварању нове архитектуре европске безбедности, руски аналитичар Ксения Смертина<sup>23</sup> износи три варијанте.

### *Сценарио 1: утопијски*

По овој варијанти, у Москви се одржава самит земаља које прихватају уговор, укључујући и међународне организације: ЗНД, ОДКБ, НАТО, ОЕБС. Разрађују се нови принципи европске безбедности и утврђују правци даљег развоја Уговора. На делу је успех руске дипломатије; доноси се правно обавезујући документ и практично признају све примедбе које је Русија имала у односу на западне безбедносне структуре. **Сам назив овога предлога довољно назначавала реалност његове примене.**

### *Сценарио 2: песимистички*

После упознавања Европе са пројектом Уговора о европској безбедности, долази до самита којем присуствују представници држава и међународних организација. Сусрет се завршава без донетих решења. Као алтернативу, западни савезници дају свој предлог сарадње са Русијом по кључ-

<sup>21</sup> Wolfgang Zellner: „Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment“, *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, Number 3, October 2005, P. 390.

<sup>22</sup> Marcel H. Van Herpen: *Medvedev's proposal for a Pan-European Security Act*, Paris/Maastricht, October, 2008, [www.cicerofoundation.org](http://www.cicerofoundation.org).

<sup>23</sup> Ксения Смертина: *Реформирование европейской архитектуры безопасности: российское предложение и европейский контекст*, [www.pircenter.org](http://www.pircenter.org).



ним питањима безбедности, који ће само делимично уважавати интересе РФ. Тај предлог подразумева задржавање старог система односа у сфери безбедности, у коме ће Русија, као и раније, бити у сенци, сада још више потиснута услед последица економске и финансијске кризе.

### *Сценарио 3: реалистични*

Уговор неће бити потписан, али ће се иницијативе и предлози садржани у њему разматрати у оквиру евроатлантских структура. У том случају Уговор не треба третирати као циљ, већ као средство, којим ће се обезбедити увлачење Русије у дијалог са постојећим европским и евроатлантским партнерима.

### **Закључак**

Током дужег периода руска представа о европској политици и о евроатлантској архитектури безбедности била је оптерећена бројним предрасудама, страховима, илузијама и неповерењем.

У новом миленијуму укупна руска спољна политика доживела је значајне промене. Уместо ризика и конфронтације, актери те политике окрећу се дијалогу и настојањима да се кроз њега дође до заједничких решења у области безбедности.

Иницијатива Медведева,<sup>24</sup> самим чином лансирања у међународну јавност, представља позитиван корак у руској спољној политици. После дужег времена то је прва међународна иницијатива Русије која недвосмислено изражава спремност земље да сарађује и активно учествује у решавању питања која се непосредно тичу Русије и Запада. Такво гледање потврдио је и Јуриј Голач, заменик генералног директора у руском министарству спољних послова на међународној конференцији о безбедности „Нови стратешки концепт НАТО у сусрет 2020“, одржаној 3. и 4. децембра 2010. године у Анталији, у Турској, истакавши „умерени оптимизам“ у вези са могућношћу отварања новог поглавља односа НАТО и Русије.<sup>25</sup>

Истовремено, руководство НАТО-а такође се нашло пред проблемом редефинисања улоге Алијансе у измењеним геополитичким околностима. Постхладноратовски безбедносни оквир у Европи више пута се показао као неадекватан за решавање нових изазова и претњи. Не сме се занемарити ни чињеница да на међународну сцену све одлучније ступају и нови геополитички играчи.

<sup>24</sup> Председник Медведев је у изјави датој пољском листу *Vprost* изнео став да би био грех не искористити прилику за боље односе Русије и НАТО. Дневни лист *Блиц*, 6. 12. 2010, стр. 7.

<sup>25</sup> *NATO News*, December 2010; [http://www.mzv.cz/belgrade/sr/kontaktna\\_ambasada\\_nato/index.htm](http://www.mzv.cz/belgrade/sr/kontaktna_ambasada_nato/index.htm)

литички „играчи“, чија улога мора да се узме у обзир приликом креирања будућег места Алијансе у међународној заједници. Коначно, и најважније, изазови и претње са којима се данас суочава НАТО знатно су другачији од периода када је Савез формиран, па и од времена 90-их година када је основни задатак био везан за „смиривање тла“ после потреса изазваног рушењем Варшавског уговора. НАТО је данас углавном суочен са претњама међународног тероризма, ширења оружја за масовно уништавање, сајбер криминала, климатских промена и сл. У Новом стратешком концепту то је децидно истакнуто, уз формулацију да је „војна агресија на Савез или његове чланове мало вероватна“, иако не сме да буде игнорисана.

Сагледавајући основна стратешка опредељења једне и друге стране, може се закључити да и НАТО и Русија јавно изражавају спремност за сарадњу у области безбедности, али да скоро сва до сада спорна питања и даље остају, укључујући и значајно неповерење и резерве у погледу могућег деловања једног или другог субјекта у међународним односима. Донета документа дају могућност да се у пракси њихова сарадња даље унапређује и развија у духу истинског партнерства, али и да се настави ривалство за постизање боље позиције у условима борбе за утицај на међународне односе, освајање нових зона утицаја и господарење неосвојеним економским и енергетским ресурсима.

## Литература

1. *Архитектура евроатлантической безопасности*, у редакцији И.Ю. Юргенса, А. А. Дынкина, В.Г. Барановского, Экон-Информ, Москва, 2009.

2. *Стратегия национальной безопасности России до 2020 г.*, 2009, 12 мая, № 537, <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.

3. „Ордженикидзе М. Западные ценности в восприятии россиян“ // *Вестник общественного мнения*, 2007, №2.

4. *NATO and Russia: A New Beginning*, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Carnegie Endowment, Brussels, 2009, 18 September, [http://www.nato.int/cps/en/SID-56F5C234-4A09A2C3/natolive/opinions\\_57640.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-56F5C234-4A09A2C3/natolive/opinions_57640.htm).

5. „Односи Русија – НАТО: нови квалитет“ „Декларација глав государств и правительств Российской Федерации и государств – членов НАТО“, Рим, 2002, 28 мая, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b020528r.pdf>

6. Жуков Е.: „НАТО нуждается в новой стратегии“, *Deutsche Welle*, Европа, 2009, 7 июля, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4462280,00.html>

7. „Поликанов Д.В. Россия и НАТО: укрощение строптивых“, *Индекс Безопасности*, №2, Лето 2009, С. 115.

8. Прес-офис руске делегације при НАТО-у, <http://natomission.ru/cooperation/current/show/150/>

9. Заславская Н.: *Сотрудничество между Россией и Европейским союзом в сфере безопасности. Отношения России и Европейского союза*. Под. ред С. Беленя, К. Худолея, Варшава, 2009, С. 159.

10. Bastian Giegerich, Darya Pushkina, Adam Mount: *The US and Russian Response to ESDP*, Security Dialogue vol. 37, no.3 , September 2006, P. 395.

11. Smith, M.: *Normative Power Europe and the 'Case for Goliath': The EU, the US and the pursuit of the 'good world'*. Paper Presented at the International Studies Association 49th Annual Convention, San Francisco, CA, USA, 26th–29th March 2008.

12. A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003. URL:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

13. Бобо Ло: „Интеграция с оговорками? Россия, НАТО и Европейская безопасность“. *Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы*, №3, <http://www.inion.ru/product/eurosec/st3v3.htm>

14. Wolfgang Zellner: „Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment“, *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, Number 3, October 2005, P. 390.

15. Marcel H. Van Herpen: *Medvedev's proposal for a Pan-European Security Act*, Paris/Maastricht, October, 2008, [www.cicerofoundation.org](http://www.cicerofoundation.org).

16. Ксения Смертина: *Реформирование европейской архитектуры безопасности: российское предложение и европейский контекст*, [www.pircen-ter.org](http://www.pircen-ter.org).

17. [www.NATO.handbook.com](http://www.NATO.handbook.com)

18. Čehulić, L.: NATO i novi međunarodni odnosi

19. *Priručnik za NATO*, Forum za bezbednost i demokratiju

20. NATO Lisabon Summit Edition, <http://www.nato.int/docu/review/LisabonSummit/NewNato/EN/index.htm>

21. *NATO News*, December 2010; [http://www.mzv.cz/belgrade/sr/kontaktna\\_ambasada\\_nato/index.htm](http://www.mzv.cz/belgrade/sr/kontaktna_ambasada_nato/index.htm)