
Nova europska sigurnosna arhitektura

ANTON GRIZOLD*

Sažetak

Autor u svom radu određuje neke osnovne institucionalne i strukturalne elemente novonastajućeg europskog sigurnosnog okruženja nakon okončanja hladnoga rata. Na razini institucionalizacije europske sigurnosti početkom devedesetih godina došlo je, tvrdi autor, do povećavanja broja institucija, koje bi se trebale pobrinuti za postupno uključivanje nekadašnjih komunističkih država u jedinstvenu sigurnosnu strukturu, te do formalizacije međunarodne sigurnosti u međunarodnim organizacijama što pokrivaju Europu. Stoga je jedan od ključnih izazova u europskom sigurnosnom sustavu u nastajanju, potreba za dopunjavanjem i usklađivanjem njegovih bitnih elemenata u konzistentni sustav. Autor također predstavlja neke suvremene procese i težnje u europskom sigurnosnom okruženju, što će i ubuduće bitno utjecati na europsku sigurnosnu strukturu. To okruženje jest, i nedvosmisleno će biti, rezultat djelovanja različitih međunarodnih (regionalnih i svjetskih) te nacionalnih faktora u europskom gospodarskom, političkom i sigurnosnom prostoru, a isto tako i zajedničkog nastojanja europskih država (njihovih vođa) i međunarodnih sigurnosnih organizacija da se u Europi osigura zajednička sigurnost (*Common Security in Europe*). Autor zaključuje kako europski međunarodni sustav danas raspolaze mnoštvom organizacija i institucija koje, uz odgovarajuću međusobnu podjelu rada i suradnjom, mogu pomoći u uspostavljanju zajedničkog i cjelovitog europskog sustava sigurnosti, koji bi efikasno zadovoljavao potrebu za sigurnošću svake pojedine države, a tako i europskog kontinenta u cjelini.

Zbog svoje političke i gospodarske, a prije svega povijesne dinamičnosti Europa je nesumnjivo jedan od najrastegljivijih političko-geografskih pojmova suvremenoga svijeta. Pritom, dakako, nisu najspornije brojne interpretacije toga pojma, koje su najčešće političke prirode. Problematičniji je nesklad između općepriznate geografske definicije Staroga kontinenta i onoga što najčešće nazivamo političkim zemljovidom Europe. Najteži je, naravno, problem država što ih geografska definicija tek djelomično uključuje, ili ih uopće ne uključuje, u europske okvire, a ipak ulaze u međunarodne odnose toga prostora. Njih je moguće podijeliti u dvije skupine. U prvu spadaju Rusija i Turska – njihov je politički opstanak u tom prostoru, premda su geografski u Europi i Aziji, već povijesno određen (usp. Park & Rees, 1998.: 7) i stoga je neosporan – i SAD, inače prekomorski europski civilizacijski produžetak, što isto tako bitno utječe na zbivanja na

* *Anton Grizold*, izvanredni profesor Fakultete za društvene vede u Ljubljani, Katedra za obramboslovlje i voditelj Obramboslovnog raziskovalnog centra.

Starom kontinentu. Drugu skupinu čine zakavkaske države, nasljednice Sovjetskog Saveza, što ih geografski svrstavamo u jugozapadnu Aziju, a na događanja u Europi utjecale su samo kao dio nekadašnje carske Rusije ili Sovjetskog Saveza, a tu su moć izgubile raspadom potonjega. Stoga je njihova prisutnost u europskom sigurnosnom sustavu barem upitna. Treba spomenuti i prekomorske teritorije europskih država (francuski Reunion, britanske teritorije u Indijskom oceanu, Falklandske otoke), koji su unatoč njihovoj mogućoj uporabi za vojne svrhe od drugorazrednog značenja za zbivanja u Europi, jer su svi zahtjevi međunarodne zajednice naslovljeni na njihove europske prijestolnice.¹

Svrha je ovoga članka dvostruka, i to:

1. odrediti neke osnovne institucionalne i strukturalne elemente novonastajućega europskog sigurnosnog okruženja nakon okončanja hladnoga rata, i

2. predstaviti neke suvremene procese i težnje u europskom sigurnosnom okruženju, što će i ubuduće bitno utjecati na europsku sigurnosnu strukturu. To okruženje jest, i nedvosmisleno će biti, rezultat djelovanja različitih međunarodnih (regionalnih i svjetskih) te nacionalnih faktora u europskom gospodarskom, političkom i sigurnosnom prostoru, a isto tako i zajedničkog nastojanja europskih država (njihovih vođa) i međunarodnih sigurnosnih organizacija da se u Europi osigura zajednička sigurnost (*Common Security in Europe*).

Premda je koncept zajedničke sigurnosti nastao još u razdoblju hladnoga rata u Europi, njegovo je poslanstvo još uvijek važeće, jer obuhvaća samu prirodu europske sigurnosti i naglašava neke njezine bitne elemente, kao što su:

1. sigurnost u Europi ne može biti pitanjem igre nulte sume (*zero sum game*) pojedinih država. kojom bi one svoju sigurnost osiguravale na račun drugih zemalja;

2. europska se sigurnost zasniva ponajprije na političkim jamstvima, a tek potom na vojno-tehničkim rješenjima;

3. europsku sigurnost određuje niz činitelja (vojnih, gospodarskih, političkih, socijalno-kulturnih, ekoloških i drugih) i zato je za njezino razumijevanje potreban cjeloviti koncept, koji uključuje sve ključne elemente suvremene europske sigurnosti (Hyde-Price, 1991.: 248).

Premda možemo govoriti o posebnom europskom kulturno-povijesnom identitetu, danas je teško postaviti jasnu granicu koja bi određivala europski politički, socio-ekonomski i sigurnosni identitet. U tom okviru valja spomenuti neka opredjeljenja u Europi, koja imaju različite sigurnosne implikacije (Hyde-Price, 1991.: 9-12).

1. Opredjeljenje koje kao Europu shvaća zapadnu Europu i prije svega Europsku uniju. Zagovornike tog koncepta nalazimo u zapadnoj Europi, a ima ih i u srednjoistočnoj Europi, gdje novonastajuće postkomunističke elite govore o “povratku u Euro-

¹ Europski kontinent geografski seže na sjeveru do Nordkappa (71°11' N), na jugu do Gibraltara (Cape Tarifa, 36°01' N), na zapadu do atlantske obale Irske (9°30' W), na istoku završava ispod Urala (57°00' E) i sjeverno od Kaspijskog jezera i Kavkaza. Po toj definiciji Europa ima 3,990.000 (prema ruskim podacima 3,860.000) kvadratnih milja (*Encyclopaedia Britannica*, 1964.: 83).

pu” u smislu ponovnog uspostavljanja gospodarsko-kulturnih veza sa zemljama zapadne Europe. Takvo shvaćanje Europe, razumljivo, ima vrlo ograničeno značenje u tretiranju sigurnosnih pitanja u cjelini.

2. Koncept Europe “od Atlantika do Urala” u prošlosti su podržavali Sovjetski Savez i general de Gaulle, prije svega, kao način političko-sigurnosnog razlikovanja između Europljana (uključujući SSSR) i Sjevernoamerikanaca. Premda taj koncept ima određenu geografsku logiku, ipak je manjkav, naročito s aspekta suvremene sigurnosne problematike.

3. Koncept “Europe od Poljske do Portugala” zagovarao je, prije svega, europski mirovni pokret osamdesetih godina. Taj koncept Europe isključuje obje nekadašnje velesile (SAD i SSSR) i pokušava utvrditi da europsku sigurnost ugrožava neko vanjsko, politički određeno područje. Zbog toga ne uzima u obzir važan utjecaj SAD i država nekadašnjeg SSSR-a na sigurnost u Europi.

4. Koncept Europe, što se razvija protokolima i dokumentima Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji (KESS), odnosno današnje Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS), koji govori o “europskom sigurnosnom području” (*European Security Area*) pragmatično je opredjeljenje kojim se pokušavaju obuhvatiti geopolitička i geostrateška realnost u Europi nakon okončanja hladnoga rata.

Jasno je, dakle, da je svako određenje Europe više ili manje političko. Za našu je svrhu u ovom članku najbliže posljednje fleksibilno shvaćanje Europe kao sigurnosnog područja, na kojem se razvija cjelovita institucionalna struktura i u kojem se isprepleće djelovanje vojnih i nevojnih činitelja na različitim razinama (regionalnoj, subregionalnoj, nacionalnoj, svjetskoj) da bi se osigurale stabilnost i sigurnost tog područja. U tom smislu možemo govoriti čak i o europskom sigurnosnom sustavu koji predstavlja cjelinu različitih elemenata, što u međusobnim interakcijama, obvezama i institucionalnim mrežama osiguravaju stabilnost i sigurnost europskoga kontinenta kao cjeline. Pritom je važno da europski sigurnosni sustav shvatimo kao otvoren sistem, podložan utjecajima iz svoga unutarnjeg i šireg međunarodnog okruženja.

U tom ćemo okviru odrediti novo europsko sigurnosno okruženje nakon okončanja hladnoga rata i uspostavljanje zajedničkog i cjelovitog sigurnosnog sustava, koji bi efikasno zadovoljavao potrebu za sigurnošću pojedine države i europskog kontinenta u cjelini. Rasprava će obuhvatiti mnoštvo organizacija i institucija koje međusobnom podjelom rada i suradnjom pomažu u uspostavljanju novoga europskog sigurnosnog sustava.

Osnovni elementi novoga europskog sigurnosnog okruženja

Nakon okončanja hladnoga rata dolazi do važnih pozitivnih pomaka u međunarodnim odnosima na svjetskoj razini, a osobito u Europi. Među njima treba naročito naglasiti propast sovjetskog imperija, nestanak granice, koja je dijelila Njemačku i Europu, bipolarnu podjelu svijeta, koja je postala prošlost, činjenicu da su neke strukture i odnosi u međunarodnoj zajednici, što su izgledali nepromjenljivi, sada u cijelosti nestali, a vrijednosti i pojmovi, koji su nakon Drugoga svjetskog rata određivali

međunarodnu stabilnost i sigurnost, izgubili svoje značenje, došlo je do bitnih unutrašnjih promjena u državama nekadašnjeg istočnog bloka i SSSR-a, u zapadnoj Europi jačaju integracijski procesi, vidljiv je proces redefiniranja funkcija UN-a, NATO-a, Europske Unije (EU), Zapadnoeuropskoga vojnog saveza (WEU), Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS) i drugih multilateralnih organizacija i institucija.² Pozitivne pomake na starom kontinentu pratile su i istosmjernje promjene drugdje u svijetu. Unatoč povremenim ozbiljnim zaoštavanjima, ipak je došlo do pregovora među Korejama. Radikalni i važni koraci učinjeni su u ukidanju sustava rasne diskriminacije (aparthejda) u Južnoj Africi. Konačno je ipak došlo do dijaloga između arapskih država Bliskog istoka i Palestinaca, na jednoj, i Izraelaca, na drugoj strani. Koalicijske su sile prisilile Irak na poštivanje rezolucija Vijeća sigurnosti UN, dakle, na povlačenje iz Kuvajta i ograničavanje oružja za masovno uništavanje i sredstava za njegovu proizvodnju. Dovršen je niz pregovora o nadzoru naoružanja ili su oni dovedeni gotovo do kraja. Istovremeno je postignuto i nekoliko važnih sporazuma o razoružanju.

Unatoč svim tim pozitivnim pomacima i promjenama, u Europi i široj međunarodnoj zajednici neka preoptimistička očekivanja, npr. o ukidanju uporabe oružja i sile za ostvarivanje nacionalnih ciljeva u kulturno-civilizacijskim prilikama nakon okončanja hladnoga rata, nisu se ostvarila, prije svega zbog jačanja disjunktivnih i konfliktnih procesa te destruktivnoga i na uporabi sile zasnovanog rješavanja međudržavnih i međuetničkih suprotnosti i konflikata, što su relativizirali i ugrozili, a na trenutke i posve poništili spomenute pozitivne tendencije u međunarodnoj zajednici.³ Tako se, osim pozitivnih kretanja, u europskoj sigurnosti pojavljuju i neke nove napetosti i ugrožavanja. Nabrojimo smo one najvažnije:

- zapadnoeuropske integracijske procese prate mnoge nepoznanice i teškoće,
- u postsocijalističkim državama pojavljuju se socio-ekonomski, nacionalni, ekološki, sigurnosni i drugi problemi, povezani s tranzicijom iz autoritarnih u demokratske društvene sustave,
- novonastale države na teritorijima nekadašnjeg SSSR-a i Jugoslavije pokušavaju pronaći svoje mjesto na političkoj pozornici, a pritom se neke uvelike služe vojnom silom,
- pojavom novih gospodarskih velesila – ujedinjene Europe, te prije svega Njemačke i Japana – ponovno je ojačala borba za nove interesne sfere,
- širenje oružja za masovno uništavanje, ali i lakoga konvencionalnoga oružja, koje je upotrijebljeno u oružanim konfliktima na lokalnim razinama, itd.

Premda institucionalizacija osiguravanja međunarodne sigurnosti ima duboke povijesne korijene, na empirijskoj se razini bolje organizira tek razvojem moderne europske međunarodne zajednice, kojoj je političko-pravne okvire postavio Westfalski mirovni kongres 1648. godine (Benko, 1997.: 73). Uspostavljanje autentičnoga multipo-

² O tome vidi više u knjizi: Keohane, Nye, Hoffmann, 1993.

³ Šire o toj problematici vidi u Indikativna analiza četiriju slučajeva razrješavanja oružanih konflikata u srednjoj i istočnoj Europi nakon okončanja hladnoga rata (Munera, 1994.: 1-105.)

larnog međunarodnog sustava, u kojem je ravnoteža moći postala ishodištem za ostvarivanje politike nacionalnih interesa vodećih država, sve do Napoleonova se poraza, u smislu diplomatskih aktivnosti i vojnih konfrontacija, odvijalo vrlo burno (Benko, 1997.: 84).

U posljednja tri stoljeća Europa neprestano preoblikuje svoje sigurnosno ustrojstvo (*Security Complex*, Knudsen, 1996.: 32). U razdoblju kolonijalizma europsko je sigurnosno ustrojstvo uključivalo i sigurnost drugih, osvojenih dijelova svijeta, a u 20. stoljeću razvijena je vlastita dinamika, koju je u razdoblju bipolarnosti zamijenio kompleks velesila. Nakon okončanja hladnoga rata Europa opet traži novo sigurnosno ustrojstvo i u tom okviru razvija novi sigurnosni sustav. Njega danas čine organizacije, kao što su EU, NATO, WEU, OESS, Vijeće Europe, a isto tako i savezi, savjetodavna povjerenstva, povremeni sastanci na vrhu, zajednički ugovori o sigurnosti, područja smanjivanja naoružanja i drugo (usp. Ullman, 1991.: 44).

Promatramo li razvoj međunarodnih organizacija u Europi nakon 1945. godine, možemo ustanoviti da su kostur “sigurne zajednice” (Archer, Jalonen, 1996.: 3) predstavljali Europska zajednica i NATO savez, a njihovu je prirodu određivala podjela Europe na istočnu i zapadnu polutku. U tom je razdoblju bipolarnosti (1949.–1989.) prevladavalo natjecanje velesila u hladnom ratu, i to najviše u srednjoj Europi. NATO savez i Varšavski ugovor djelovali su na kapitalističku, odnosno socijalističku stranu na osnovi teorije igara nulte sume, prema kojoj bi jedna strana dobivala samo na štetu druge. To je i razdoblje nastanka Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji (1975.), nekakve nove vizije Europe što bi sezala od Vancouvera do Vladivostoka. Takva je nedjeljivost Europe svoju realnu podlogu stvarno dobila tek nakon 1989. godine.

Biparnost, a s njom i hladni rat, završili su naime padom Berlinskoga zida, koji je simbolizirao podjelu na dvije Njemačke, i upravo zbog te dvojnosti nije došlo do “vrućeg rata”. Varšavski ugovor nije preživio te promjene. Nasuprot njemu, NATO je savez, unatoč najavama o još jednom fosilu preživjele washingtonsko-moskovske vladavine svijetom, danas “sutrašnja” nada zemljama nekadašnjeg komunističkog režima. One, naime, ulaskom u NATO i EU žele “jamstvo za sigurnost svojih država i ljudi” (Archer, Jalonen, 1996.: 7).

Na razini institucionalizacije europske sigurnosti početkom devedesetih godina došlo je do povećavanja broja institucija, koje bi se trebale pobrinuti za postupno uključivanje nekadašnjih komunističkih država u jedinstvenu sigurnosnu strukturu, i do formalizacije međunarodne sigurnosti u međunarodnim organizacijama, što pokrivaju Europu. Stoga je jedan od ključnih izazova u europskom sigurnosnom sustavu u nastajanju potreba za dopunjavanjem i usklađivanjem njegovih bitnih elemenata u konzistentni sustav.

Sa sigurnosnog aspekta različite su promjene nakon revolucionarnih preokreta 1989. godine omogućile određeno smanjivanje međunarodne napetosti i poboljšanje sigurnosne situacije u Europi. Međunarodne organizacije za sigurnost (UN, NATO, WEU, KESS/OESS) našle su se pred novim izazovima, jer u promijenjenom međunarodnom okruženju moraju potražiti novi legitimitet, zasnovan na novim poslanstvima i strukturi, što će biti različiti od shema koje su dovele do njihova nastanka u razdoblju hladnoga rata i bipolarnosti (Grizold, 1996.: 67).

U Europi danas razaznajemo proces ponovnog pojavljivanja suprotnosti u političkom i vojnom prostoru te oblikovanju nove multipolarnosti. Ova se od prijašnje (prije 1945. godine) razlikuje po nizu novih karakteristika, kao što su, npr., postojanje nuklearnog oružja, širenje ravnoteže moći iz Europe u Aziju, na Srednji istok i drugamo, nova vrsta odnosa između država i nedržavnih aktera u osiguravanju međunarodne sigurnosti, i drugo. U razdoblju između dvaju ratova nadnacionalne su organizacije imale vrlo ograničeno značenje u osiguravanju međunarodnog mira i sigurnosti, a danas nadnacionalne institucije, kao što su EU, OESS, WEU, EAPC – Euroatlantsko partnersko vijeće, dobivaju sve važniju ulogu u sprječavanju kriza, koje bi mogle dovesti do rata, a isto tako i u očuvanju međunarodnog mira i sigurnosti u cjelini. U razvoju te nove multipolarnosti isprepleću se pozitivne i negativne dimenzije europskoga sigurnosnog okruženja. Uz djelomično poboljšanje sigurnosne situacije, koje je potaknulo suradnju između europskih država na traženju i oblikovanju zajedničkog i cjelovitog europskog sigurnosnog sustava, na europskom se kontinentu povećava politička, vojna, ekonomska i društvena nestabilnost (Cristopher, 1994.: 236). Osnovni izvori nestabilnosti i opasnosti u Europi danas su osobito na područjima što se prostiru od nekadašnjeg SSSR-a prema srednjoj Europi na Balkan i dalje na Bliski i Srednji istok, sve do Magreba (Winkler, 1993.: 33, Vukadinović, 1996.: 46-55).

Moguće ili stvarne krize na tom širokom području izazivaju, prije svega, problemi koji nastaju u tranziciji “postsocijalističkih” država (hiperinflacija, pauperizacija i visoka nezaposlenost) zbog mnogih neriješenih pitanja (npr., pitanje sukcesije, manjinski i teritorijalni sporovi, itd.) na teritoriju nekadašnje Jugoslavije i šireg područja srednjoistočne i jugoistočne Europe i sredozemnog bazena.

Osim političko-socijalnih aspekata europske sigurnosti od okončanja hladnoga rata aktualizirale su se barem još tri njezine dimenzije, i to vojna, ekonomska i humanitarna.

Unatoč nekim pozitivnim procesima, koji su nakon završetka hladnoga rata bitno ograničili utrku u naoružanju u Europi (npr. potpisivanje nekih bilateralnih i multilateralnih sporazuma o razoružanju, povlačenje sovjetske (ruske) vojske iz srednjoeuropskih i baltičkih zemalja od 1991. do 1995. i drugo),⁴ vojna se dimenzija europske si-

⁴ Među najvažnijim sporazumima o razoružanju, što se neposredno odnose na europsku sigurnost, treba naročito istaknuti sljedeće:

– Sporazum o konvencionalnim snagama u Europi (CFE), što su ga predstavnici 22 države potpisnice potpisali 19. studenoga 1990., a stupio je na snagu 9. studenoga 1992. Pregovori o tom sporazumu između predstavnika država članica NATO saveza i država članica Varšavskog ugovora započeli su još u ožujku 1989. Taj sporazum predviđa znatno smanjenje konvencionalnih oružanih snaga država potpisnica, koje su potrebne za izvođenje masovnoga ofenzivnog napada. CFE je dopunjen Završnim dokumentom izvanredne konferencije država potpisnica u svibnju 1992. u Oslu, a regulira proces ostvarivanja odredbi sporazuma nakon raspada Sovjetskog Saveza.

– Sporazum između SAD i SSSR-a o smanjenju i ograničenju strateških ofenzivnih oružja (START 1), koji je potpisan 31. srpnja 1991., ali još nije stupio na snagu, određuje znatno smanjenje interkontinentalnih nuklearnih projektila, podmorničkih nuklearnih projektila, strateških bombardera i nuklearnih raketa dugog dometa koje se lansiraju iz strateških bombardera. Protokol uz taj sporazum, koji regulira ostvarivanje odredbi START-a 1 nakon raspada SSSR-a, potpisan je 23. svibnja 1992. i određuje da su Rusija, Ukrajina, Bjelorusija i Kazahstan sljednice međunarodno-pravnih obveza nekadašnjeg SSSR-a iz tog sporazuma. Spomenute su se države obvezale da će pristupiti Sporazumu o neširenju nuklearnog naoružanja (NPT).

gurnosti u tom razdoblju aktualizirala osobito zbog opasnosti ponovnog naoružavanja i posebice širenja oružja za masovno uništavanje ljudi i materijalnih dobara.⁵ Jedan je od osnovnih razloga za to upravo činjenica da su multilateralni mehanizmi nadzora, kojima bi međunarodna zajednica trebala nadzirati širenje nuklearnog naoružanja, više ili manje neefikasni, prije svega, zbog različitih sigurnosnih interesa glavnih aktera u međunarodnom sustavu.⁶

Na važnosti je dobila gospodarska dimenzija sigurnosti, koja je i izazov, a isto tako i prilika za jačanje europske političke stabilnosti. Europa ostaje podijeljena na skupinu gospodarski uspješnih zemalja s osiguranom vanjskom sigurnošću i skupinu, prije svega, postsocijalističkih država u tranziciji, u kojima se u većini slučajeva pogoršava socijalno-ekonomska situacija (Sauerwein, 1993.: 31). Sve je važnija i humanitarna dimenzija europske sigurnosti. Imigranti, izbjeglice i tražitelji azila oblikuju nove “umjetne” manjine. Ugrožavanje sigurnosti iskazuje se u novom valu ksenofobije i rasizma. Nasilje nad manjinama postalo je načinom izražavanja protesta zbog neostvarenih očekivanja ljudi (Sauerwein, *ibid.*).

– Sporazum između SAD i Ruske federacije o daljnjem ograničavanju i smanjivanju strateških ofanzivnih oružja (START 2), koji je potpisan 3. siječnja 1993., a još nije stupio na snagu, određuje daljnje smanjivanje interkontinentalnih nuklearnih projektila obiju država.

– U Parizu su 13. siječnja 1993. predstavnici 39 država potpisali Konvenciju o zabrani razvoja, proizvodnje, uskladištenja i upotrebe kemijskog oružja (CWC). Države potpisnice te konvencije obvezale su se da će uništiti zalihe kemijskog oružja i kapacitete za njegovu proizvodnju te da će spriječiti proizvodnju i širenje kemijskog oružja.

– Sporazum o slobodnom zračnom prometu (*Open Skies Treaty*), što su ga 24. ožujka 1992. potpisali predstavnici 25 država članica KESS-a, dopušta nenaoružanim vojnim i civilnim zrakoplovima prelete nad teritorijem država potpisnica.

⁵ O stanju širenja oružja za masovno uništavanje vidi u Buzan & Herring, 1998.: 53-71.

⁶ U sklop takvih multilateralnih međunarodnih mehanizama nadzora nad širenjem nuklearnog naoružanja spadaju:

- Međunarodna agencija za nuklearnu energiju (IAEA), koja je osnovana 1957. i ima status specijalizirane agencije UN. Na osnovi sporazuma o sigurnosti, što ih sklapa sa svim državama primateljicama pomoći, IAEA nastoji spriječiti uporabu nuklearne energije u vojne svrhe. Države su dužne IAEA-i slati podatke o nuklearnom materijalu, što ga proizvode, kupuju ili prodaju, a njezini inspektori redovito periodično nadziru nuklearne objekte u tim zemljama;

- Sporazum o neširenju nuklearnog naoružanja (NPT), potpisan 1970. godine, međunarodni je pravni akt za nadzor nad širenjem nuklearnog naoružanja koji najviše obvezuje. NPT obvezuje države potpisnice: na ograničavanje nuklearnog naoružanja pet država, koje prema odredbama NPT imaju legitimno pravo na nuklearno naoružanje (SAD, SSSR (danas Ruska federacija), Narodna Republika Kina, Velika Britanija i Francuska), a druge se države potpisnice pristupanjem NPT-u obvezuju da neće razvijati nuklearno naoružanje, da će poštivati načela neširenja i standarde u trgovanju nuklearnom tehnologijom i materijalom, da će omogućavati redoviti nadzor predstavnika IAEA nad svojim nuklearnim proizvodima i da će surađivati s državama članicama u upotrebi nuklearne energije u miroljubive svrhe;

- Londonska skupina nuklearnih ponuđača (*London Nuclear Suppliers Group*), osnovana 1978. u Londonu kao udruga zapadnih država, predstavlja međunarodni nadzorni režim *sui generis*. Svrha je te udruge reguliranje i nadzor nad trgovinom nuklearnom tehnologijom i materijalom s državama koje krše odredbe NPT.

Istovremeno, s raspadom bipolarnog međunarodnog uređenja, u Europi se sve više potvrđuje širi koncept nacionalne i međunarodne sigurnosti, koji sadrži gospodarske, političke, socijalne, humanitarne, ekološke, vojne i druge dimenzije, a važno mjesto u tom konceptu zauzimaju i zaštita ljudskih prava i sloboda, demokracija i vladavina prava.⁷ Premda se sigurnosne organizacije u Europi prilagođavaju i za osiguravanje nekih nevojnih dimenzija europske sigurnosti, u nastojanjima i postupanju u odnosu prema nacionalnoj sigurnosti zamjetna je razlika između velikih sila i malih država. Dok su velike sile još uvijek usredotočene na vojne aspekte svoje nacionalne sigurnosti (obrana granica, teritorijalnih voda i zračnog prostora), male su države mnogo zabrinutije zbog ugrožavanja političko-gospodarskih i kulturnih dimenzija svoje autonomnosti. Borba za autonomiju ostaje važnim dijelom političke realnosti malih zemalja u današnjoj Europi (Gartner and Sens, 1996.: 182). Bilo kako bilo, ostvarivanje široke osnove suvremene sigurnosti u interesu je malih država, pri čemu veliku pozornost moraju posvećivati upravo uspješnom osiguravanju nevojnih dimenzija svoje sigurnosti, što im može omogućiti da postanu suverenim i vjerodostojnim partnerom u međunarodnim odnosima. U nastojanjima za mir, stabilnost i sigurnost sve države u današnjoj Europi nisu u jednakom položaju. U tom se pogledu razlikuju tri skupine europskih država: skupina zapadnoeuropskih država, punopravnih članica svih ili većine europskih institucija; skupina država koje surađuju s europskim institucijama i postupeno postaju njihovim punopravnim članicama (barem nekih), i skupina država koje u približavanju europskim institucijama imaju različitih problema (Gartner and Sens, ibidem). Svrstavanje malih država u jednu od tri skupine sužava ili širi mogućnosti za osiguravanje njihove nacionalne sigurnosti i za sudjelovanje u oblikovanju novoga europskog sigurnosnog poretka.

Osiguravanje mira i sigurnosti u Europi danas se zasniva na tri glavna elementa, i to: (1) jačanju sigurnosnih institucija i odgovarajućoj podjeli rada između njih (npr. UN, NATO, WEU, OESS); (2) razvoju političko-vojne suradnje među državama u obliku mreže bilateralnoga i multilateralnoga sporazumijevanja o sigurnosti; (3) oblikovanju mehanizama za sprječavanje konflikata između država i unutar njih, što proizlazi iz vrijednosti i iskustava dosadašnjeg razvoja KESS-a, odnosno OESS-a.

Sadašnje sigurnosno okruženje u Europi sadrži i elemente mira, stabilnosti i sigurnosti, ali i elemente nestabilnosti, nesigurnosti i opasnosti. Dakle, to okruženje ima i pozitivne i negativne učinke na sigurnost europskih zemalja.

Pogledajmo, najprije, neke pozitivne elemente europskog sigurnosnog okruženja za sigurnost zemalja na tom području:

a) Opće popuštanje napetosti između europskih velikih sila omogućuje viši stupanj međudržavne suradnje i mirno rješavanje sporova i nesuglasica, a u konačnoj posljedici

⁷ Institut UN za studije o razoružanju (UNIDIR), sa sjedištem u Ženevi, formulirao je sljedeću cjelovitu definiciju suvremene sigurnosne paradigme, koja uključuje individualnu, državnu i međunarodnu razinu: "Sigurnost je stanje kad neka država smatra da joj ne prijete opasnost vojnog napada, političkog pritiska i gospodarske prinude, tako da se može slobodno razvijati. Opstanak i efikasno ostvarivanje osobnih sloboda, političkih, socijalnih i gospodarskih prava, a isto tako i očuvanje ili obnova životne okoline za sadašnje i buduće generacije osiguravaju slobodu pojedinaca i zajednica od kojih su sastavljene pojedine države." (Ghebali, Sauwervein, 1995.: 3).

smanjuje opasnost izbijanja širega vojnog konflikta i neposrednog vojnog ugrožavanja država. Danas međusobno rivalstvo i/ili unutarnji pritisci općenito ne potiču velike sile na uporabu oružja u međunarodnim odnosima (Buzan, Waever, Wilde, 1998.: 63).

b) Suradnja država u radu međunarodnih organizacija za sigurnost na osnovi multilateralnosti omogućuje im stanoviti utjecaj na politička i sigurnosna događanja u Europi i izbjegavanje prevelike ovisnosti o samo jednoj organizaciji za sigurnost ili nekom savezu država.

c) Procesi regionalizma u Europi otvaraju nove mogućnosti za međudržavnu suradnju u rješavanju nekih regionalnih sigurnosnih pitanja (npr. u okviru Nordijskog vijeća, Konferencije o sigurnosti i suradnji u Sredozemlju – CSCM itd.). Premda u forumima za regionalnu suradnju države ne mogu riješiti svoje osnovne dileme o sigurnosti, mogu se o njima barem dogovarati i pripremati primjerene političke prilike.

d) Uključenost SAD u oblikovanje novoga europskog sigurnosnog poretka i njihova stalna prisutnost u Europi pridonose sigurnosti europskih država. Svojom prisutnošću u Europi SAD pridonose uravnoteženju različitih oblika posebnih odnosa i činitelja (npr., francusko-njemačke suradnje, posebnog položaja europskih nuklearnih sila, posebnih odnosa između Velike Britanije i SAD, itd.), te neprestanog straha europskih država da će potpasti pod prevlast pojedine snažnije države ili skupine država (Winkler, 1993.: 28).⁸

e) Jačanje bilateralne i multilateralne vojno-političke suradnje među europskim državama otvara nove mogućnosti za jačanje povjerenja na europskom kontinentu kao cjelini.

Među negativnim elementima sadašnjega europskog sigurnosnog okruženja u svjetlu sigurnosti pojedinih država i Europe kao cjeline treba istaknuti:

a) da se mnoge europske zemlje susreću s prijetnjama što proizilaze, prije svega, iz njihova unutarnjeg razvoja (npr., većina postsocijalističkih država), ali i s lokalnim prijetnjama koje se zasnivaju na dugotrajnim regionalnim nesuglasicama i/ili kompetitivnosti (npr. Hrvatska – Srbija, Grčka – Turska, Baltičke države – Rusija, Moldavija – Rusija i druge);

b) nepredvidljivost i nesigurnost, što u Europu dolaze iz okolnih područja, npr. sjeverne Afrike i Srednjeg istoka – Zapadna je Europa 1994. godine iz te dvije regije nadomjestila čak 60-postotni udio razlike u svojoj proizvodnji i potrošnji nafte (Wyllie, 1997.: 118);

c) pojavu disfunkcionalnih država, koje nisu sposobne osiguravati vlastitu nacionalnu sigurnost i suverenitet (npr., Albanija);

d) kako europsko ujedinjavanje nema samo pozitivne dimenzije, nego izaziva i zabrinutost država sudionica u odnosu prema nacionalnom suverenitetu (ne samo u njegovim političko-gospodarskim nego i u socijalno-kulturnim dimenzijama), što osobito vrijedi za male zemlje;

⁸ O ulozi SAD u europskoj sigurnosti vidi više u McArdle Kelleher, 1995.: 1-21.

e) ponovnu podjelu interesnih sfera između velikih sila, osobito u srednjoistočnom i jugoistočnom dijelu Europe i u Sredozemlju;

f) modernizaciju i profesionalizaciju oružanih snaga, osobito snažnijih država, što najavljuju da uporaba sile i dalje ostaje važnim instrumentom politike suvremenih država.

Ukratko, oblikovanje novoga europskog sigurnosnog uređenja ne odvija se pravocrtno prema kooperativnom modelu sigurnosti, nego u sebi nosi i mnoge nepoznanice i elemente dosadašnjih sigurnosnih uređenja u Europi. Za europske je države bitno koji će se model sigurnosnog uređenja u Europi potvrditi u budućnosti. Tako, na primjer, eventualni razvoj multipolarne ravnoteže moći donosi neke dileme, što su ih države imale već u prošlosti u okviru sustava ravnoteže moći, osobito u vezi s mehanizmima za osiguravanje vanjskog aspekta svoje sigurnosti. Ti su sigurnosni državni mehanizmi obuhvaćali uglavnom bilateralne i multilateralne saveze te politiku neutralnosti (Sens, 1996.: 83). Povijesna iskustva pokazuju kako savezi s velikim silama mogu stvoriti nove neprijatelje, da su ti savezi često nepouzdati i mogu čak dovesti do gubitka autonomne vanjske, pa čak i unutarnje politike država. S druge strane, politika neutralnosti uvelike ovisi o povoljnom međunarodnom okruženju, što ga osiguravaju ponajprije velike sile, a isto tako i o spremnosti država za jamčenje vjerodostojnosti politike neutralnosti, bez obzira na cijenu.

Eventualna provedba usklađenog sustava europskoga sigurnosnog uređenja također ne bi bila dobrodošla za države na tom području. Taj sustav, naime, već po definiciji znači prevlast velikih sila, koje bi, sasvim sigurno, barem male države isključile iz odlučivanja o europskim sigurnosnim pitanjima.

Međutim, i daljnje gospodarsko-političko ujedinjavanje i naglašeno značenje suradnje i međusobnog povjerenja među europskim zemljama sami po sebi još ne donose sigurnost tim državama. Integracijsko okruženje, doduše, osigurava određeni stupanj sigurnosti država pred tradicionalnim izvorima ugrožavanja (zasnovanima, prije svega, na uporabi oružane sile), a ujedno izaziva i njihovu veću ranjivost i zabrinutost:

- a) u vezi s očuvanjem svoje socijalno-ekonomske autonomije,
- b) u vezi s nevažnošću u europskim institucijama i odlučivanju,
- c) u vezi s gomilanjem koristi od integracije u užoj skupini država, itd. (Sens, 1996.: 84).

Afirmacija europskoga sigurnosnog uređenja, zasnovanog na sustavu kolektivne sigurnosti, na normativnoj bi razini imala mnoge prednosti (npr. afirmiranje mehanizama za mirno rješavanje sporova među državama, mogućnost formalnog sudjelovanja svih članica u odlučivanju o pitanjima sigurnosti, obvezivanje velikih sila u okviru multilateralnog sporazuma, itd.). Međutim, u praksi, prema dosadašnjim iskustvima UN, uzimanje u obzir bilo kojega od mehanizama sustava zajedničke sigurnosti ovisi najviše o političkoj volji velikih sila.

Iz svega toga možemo zaključiti da će, bez obzira na to koji se model uređenja sigurnosti ubuduće afirmira u Europi, osim pozitivnih, on imati i negativne učinke za sigurnost pojedinih država. Stoga je za europske zemlje vrlo važno da u okviru svojih

politika nacionalne sigurnosti primijene cjelovit koncept suvremene sigurnosti, koji uzima u obzir vojne i nevojne dimenzije sigurnosti u kontekstu domaćega i međunarodnog okruženja. Dosljednim ostvarivanjem tog koncepta u praksi, države u međunarodnim odnosima postaju vjerodostojnim partnerom, koji svoju sigurnost može osigurati vlastitim snagama, a i suradnjom u okviru širih sigurnosnih institucija.

Jedan od osnovnih zajedničkih interesa europskih država svakako je u tome da se europsko sigurnosno uređenje i dalje zasniva na načelima suradnje, mirnog rješavanja sporova i djelovanja multilateralnih institucija, koje se u osiguravanju zajedničkog i cjelovitog sustava sigurnosti međusobno dopunjavaju i osiguravaju sudjelovanje svake europske države.

Oblikovanje nove europske sigurnosne strukture

Okončanjem hladnoga rata i raspuštanjem Varšavskog ugovora (1. srpnja 1991.) u europskom se sigurnosnom okruženju razvijaju različite nove veze između međunarodnih organizacija za sigurnost. U raspravi o sigurnosnim mehanizmima i instrumentima u Europi treba spomenuti barem one koji predstavljaju jezgro nove europske sigurnosne strukture i koji bitno utječu na njezinu sigurnost kao cjeline (vidi shemu 1.).

Među međunarodnim organizacijama za sigurnost, koje bitno utječu na sigurnosno okruženje u Europi i koje predstavljaju najširi okvir europske sigurnosne strukture, ističu se:

1) UN – univerzalna međunarodna organizacija, koja osim načela mirnog rješavanja sporova i zajedničkih akcija prilikom ugrožavanja i narušavanja međunarodnog mira i sigurnosti pretpostavlja i poluge za pacifikaciju eventualnog kriznog žarišta i uspostavljanje stanja koje bi onemogućilo ponovno izbijanje konflikata. Priroda konflikata nakon okončanja hladnoga rata ističe veće potrebe za suradnjom regionalnih organizacija, a isto tako i drugih međunarodnih organizacija s UN u osiguravanju međunarodnog mira i sigurnosti. U cijelom razdoblju nakon Drugoga svjetskog rata UN su, doduše, raspolagali cjelinom različitih mehanizama za osiguravanje međunarodnog mira i sigurnosti, što su ih primjenjivali važniji akteri u međunarodnoj zajednici (velike sile), i to ako im je to odgovaralo, a u suprotnom slučaju ti su mehanizmi ostajali neiskorišteni.

Kraj hladnoga rata daje cjelokupnoj međunarodnoj zajednici novu mogućnost da UN sustavom zajedničke sigurnosti omoguće djelotvornije osiguravanje međunarodnog mira i sigurnosti. Za to su bitna, prije svega, dva osnovna uvjeta:

– prvo, da se oružano odvratanje, koje je bilo izvorom osiguravanja stabilnosti u međunarodnim odnosima do kraja hladnoga rata, nadomjesti povjerenjem na osnovi ubrzane bilateralne i multilateralne suradnje između država i na području sigurnosti, i

– drugo, UN treba reorganizirati tako da bude moguće stvarno ravnopravno sudjelovanje svih članica u usvajanju najvažnijih odluka o miru i sigurnosti u svijetu, a isto tako oblikovati i usvojiti i odgovarajući sporazum između članica, koji će jasno i cjelo-

*Shema 1. Članstvo u sedam euroatlantskih organizacija za sigurnost (1. siječnja 1998.)***OESS, EAPC, NATO**

Grčka
Nizozemska
Njemačka
Kanada
Španjolska
SAD

Francuska
Portugal
Finska
Island

Norveška

WEU – Pridružene članice

Italija

promatračice WEU

Austrija
Turska

Danska

EU, WEU

Belgija
Luksemburg
Velika Britanija
Irska
Švedska

SND

Armenija
Azerbejdžan
Bjelorusija
Gruzija
Kazahstan
Kirgistan
Moldavija
Rusija
Tadžikistan
Turkmenistan
Ukrajina
Uzbekistan

PzM, WEU – Pridružene partnerice

Albanija
Andora
BiH
Bugarska
Cipar
Češka*
Estonija
Hrvatska
Hrvatska
Jugoslavija**
Latvija
Liechtenstein
Litva
Mađarska*
Makedonija
Malta
Monako
Poljska*
Rumunjska
San Marino
Slovačka
Slovenija
Švicarska
Vatikan

OESS Organizacija za europsku sigurnost i suradnju

EAPC Euroatlantsko partnersko vijeće

NATO Sjevernoatlantska ugovorna organizacija

PzM Partnerstvo za mir

EU Europska unija

WEU Zapadnoeuropski vojni savez

SND Savez neovisnih država

* Potpisan Protokol o priključenju NATO savezu

** Suspendirano članstvo u OESS-u

vito definirati mehanizme i instrumente osiguravanja međunarodnog mira i sigurnosti u današnjem svijetu. To znači da bi UN za osiguravanje međunarodnog mira i sigurnosti imali na raspolaganju i prikladne sigurnosne instrumente (npr. za sprječavanje, uspostavljanje, održavanje i građenje međunarodnog mira i sigurnosti), a isto tako potrebna je i veća spremnost njegovih članica za uporabu tih sigurnosnih instrumenata bilo kad i bilo gdje, ako bi to bilo potrebno.

2) NATO – euroatlantski vojno-politički savez – svoje obrambeno poslanstvo od nastanka 1949. godine nadalje zasniva na pravnom načelu *casus foederis*. Radikalne promjene u međunarodnom sigurnosnom okruženju nakon hladnoga rata pred NATO su postavile sljedeću osnovnu dilemu: ili u okviru novoga međunarodnog sigurnosnog okruženja potražiti novi strateški cilj, ili prestati postojati. Spomenutu je dilemu neposredno nakon okončanja hladnoga rata glavni akter u NATO-u razriješio tako da je potaknuo preoblikovanje toga vojno-političkog saveza i time osigurao njegov daljnji opstanak.

Preoblikovanje NATO-a započelo je Londonskom deklaracijom (srpanj 1990.), Rimskom deklaracijom (studeni 1991.), a nastavilo se zasjedanjima na vrhu u Berlinu (ljeti 1996.), Madridu (ljeti 1997.) i postiglo vrhunac jubilarnim zasjedanjem u Washingtonu (1999.), na kojem je usvojen nov strateški koncept savezništva.

Dosadašnje preoblikovanje NATO-a obuhvaća tri osnovne dimenzije, i to:

1. proširenje NATO-a novim članicama,
2. usvajanje novih uloga i poslanstva, te
3. promjenu unutarnje strukture NATO-a.

Funkcionalno i geografsko širenje NATO-a uzrokom je da je savezništvo danas u “tranziciji” iz organizacije za kolektivnu obranu svojih članica u organizaciju za kolektivnu sigurnost, koja je usmjerena na osiguranje paneuropske stabilnosti i sigurnosti, prije svega, operacijama za očuvanje i ostvarivanje mira (*peacekeeping* i *peace-enforcement operations*) po “narudžbi” UN i OESS-a.

Nakon zasjedanja vrha NATO-a u Washingtonu (1999.) postoje za budućnost otvorene mogućnosti pozivanja novih članica. Osim toga, NATO će ojačati suradnju s partnerskim državama, i to pomoću različitih institucionalnih oblika, kao što su:

- a) program PzM, što bi trebao ojačati suradnju s državama iz srednje i istočne Europe,
- b) osnaženi program PzM, koji bi državama partnericama omogućio bolje sudjelovanje u operacijama očuvanja mira i upravljanju krizama,
- c) koncept operacionalnih kapaciteta (*Operational Capabilities Concept – OCC*) za poboljšanje interoperabilnosti obrambenih sustava država partnerica s NATO-ovim sustavom obrane,
- d) političko-vojni okvir za operacije PzM, koji bi državama partnericama omogućio sudjelovanje u planiranju i provedbi NATO-ovih operacija ove vrste,

e) akcijski plan članstva, što bi državama, koje se žele priključiti NATO-u, omogućio da se najprije predstave i djeluju u smjeru učlanjenja.

Nov strateški koncept NATO-a definira euroatlantsko područje kao jezgru za djelovanje NATO-a, a ujedno ističe svjetske okolnosti koje također utječu na sigurnost njegovih članica. Taj koncept izražava transatlantsku suglasnost o novim ulogama NATO-a u očuvanju mira, uspostavljanju mira, širenju partnerstva i osiguranju paneuropske stabilnosti. Pritom je ponovno naglašena primarna odgovornost Vijeća sigurnosti UN za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti.

Što se tiče unutarnjeg preoblikovanja NATO-a, u novom je strateškom konceptu potvrđen kompromis, koji su članice postigle već prije, a to je podrška razvoju europskoga sigurnosno-obrambenog identiteta – ESOI unutar NATO-a. Od slučaja do slučaja konsenzusom će se dati na raspolaganje operacijski sustavi, što će ih izvoditi samo njegove europske članice. Ipak, valja naglasiti da su SAD u tom konceptu postigle rješenje koje omogućuje sudjelovanje svih europskih članica NATO-a u operacijama te vrste, a to znači da u njima sudjeluju i nečlanice EU (npr., Turska), što nedvosmisleno smanjuje mogućnosti za daljnji razvoj ESOI unutar NATO-a.

Bilo kako bilo, NATO se danas preoblikuje u skladu s nekim novim ciljevima, kao što su:

- osiguravanje stabilnosti i sigurnosti u cijeloj Europi,
- uspostavljanje strateškog partnerstva s Ruskom Federacijom, osobito u okviru oblikovanja zajedničkoga europskog sigurnosnog sustava,
- pomoć postsocijalističkim državama u razvoju njihovih obrambenih doktrina i sustava na osnovi demokratskih načela civilno-vojnih odnosa u suvremenom društvu,
- krizno i mirovno posredovanje (operacije za očuvanje mira i humanitarna pomoć) (Grizold, 1997.: 58).

Međutim, još su uvijek važne i neke tradicionalne uloge NATO saveza, kao što su osiguravanje kolektivne obrane za svoje članice, ravnoteža ruskoj moći, očuvanje položaja i uloge SAD u Europi te povezivanje Njemačke u zapadne sigurnosne strukture (Cottey, 1998.: 44).

U razdoblju hladnoga rata u Europi NATO savez stvarno nije ni planirao djelovanje izvan teritorija svojih članica (*out-of-area*), a u novom se europskom sigurnosnom okruženju priprema za sudjelovanje u rješavanju konflikata (humanitarne akcije, operacije očuvanja i uspostavljanja mira) i izvan teritorija svojih članica.

Jedan od najvažnijih rezultata dosadašnjeg preoblikovanja Saveza (npr., promjena prijašnje vojne strategije isturene obrane i fleksibilnoga odaziva novom vojnom strategijom, što se zasniva na manjim, mobilnijim konvencionalnim snagama i uporabi nuklearnih snaga kao krajnoj mogućnosti, itd.) njegova je “europizacija”. To znači da europske članice NATO saveza dobivaju veći utjecaj nego u prošlosti u zapovjedničkoj strukturi, a isto tako i mogućnost da u okviru NATO saveza u nekim operacijama djeluju bez sudjelovanja SAD.

Ukratko, od se 1990. godine NATO savez preoblikuje iz organizacije usmjerene na osiguravanje kolektivne obrane za svoje članice u sigurnosnu organizaciju, koja bi, osim obrambenih, osiguravala i neke druge dimenzije sigurnosti (npr., ekonomske, demografske, ekološke i druge), i to ne samo svojim članicama nego i širem europskom međunarodnom sustavu.

Analiza sadržaja dokumenata NATO saveza pokazuje da, bez obzira na različite sigurnosne potrebe njegovih članica, njihov strateški interes, zasnovan na zajedničkim vrijednostima i različitim interesima, još uvijek ostaje isti, a to je očuvanje promijenjenog saveza kao “političko-vojnoga instrumenta za sigurnost” radi očuvanja euroatlantske sigurnosne zajednice (usp. Cottey, 1998.: 58).

NATO i dalje ostaje organizacija u kojoj se odluke usvajaju konsenzusom njezinih punopravnih članica. U tzv. prvom krugu svoje je članstvo povećala s tri države. Proširenjem se NATO učvrstio kao jezgra europskoga sigurnosnog sustava u nastajanju, što će uključivati i druge organizacije i institucije.

3) WEU je europska organizacija koja je u drugoj polovici osamdesetih godina preuzela obrambenu dimenziju EU u oblikovanju i provedbi europske sigurnosne politike. Na osnovi dosadašnjeg prilagođivanja WEU novom europskom sigurnosnom okruženju može se tvrditi da je u drugoj polovici devedesetih godina WEU predstavljala svojevrstnu vezu između EU i NATO saveza. Time je WEU omogućeno uspostavljanje političkog nadzora i strateškog usmjerenja na vojne operacije u rješavanju kriza, za koje bi se kolektivno odlučile europske države i u kojima SAD i Kanada ne bi željele neposredno sudjelovati (Rotfeld, 1998.: 158).

NATO-ova vojna operacija na Kosovu od ožujka do lipnja 1999. pripomogla je tome da vodeće zapadnoeuropske države ojačaju nastojanja za oblikovanje autonomne europske obrane i u tom je okviru potaknut proces postupnog uključivanja WEU u EU. To znači da će WEU prestati postojati kao posebna organizacija. Vanjski izraz takvih nastojanja vodećih članica EU bilo je imenovanje nekadašnjega glavnog tajnika NATO-a, Javiera Solane, za glavnog tajnika WEU i ujedno za visokog predstavnika zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU.

4) OESS – Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, koja je počela kao međunarodni forum, čije su pregovaračke djelatnosti obuhvaćale i područje međunarodne sigurnosti, danas je organizacija s prepoznatljivom upravnom strukturom, širokim članstvom (54 države) i nekim sigurnosnim mehanizmima. U dosadašnjoj institucionalizaciji OESS se razvila u važnu i potrebnu euroatlantsku sigurnosnu organizaciju, koja može spriječiti nove podjele među europskim državama. U svome 23-godišnjem razvoju razvila je više sigurnosnih mehanizama za osiguravanje međunarodnog mira i sigurnosti. Međutim, budući da uporaba i djelovanje njezinih sigurnosnih mehanizama ovise isključivo o političkoj volji država članica, često joj predbacuju premalu djelotvornost u osiguravanju europske sigurnosti. Unatoč nekim nedostacima (npr., široko definirane zadaće i nedostatna infrastruktura za njihovu provedbu, komplicirani postupci djelovanja nekih sigurnosnih mehanizama, malo stalnog osoblja i nedovoljni financijski izvori, premala i nedorečena usklađenost OESS-a s drugim međunarodnim organizacijama, npr. s NATO savezom, WEU, Vijećem Europe, UN-om), OESS je danas ipak neizbježna regionalna organizacija, koja cjelovitim pristupom europskoj i sv-

jetskoj sigurnosti znatno pridonosi uspostavljanju uravnoteženoga zajedničkog i cjelovitog europskog sigurnosnog sustava. Bez OESS-a, taj bi sustav bio usmjeren u osiguravanje isključivo vojnog aspekta europske sigurnosti.

U sadašnjem europskom sigurnosnom sustavu OESS ima pet osnovnih uloga (Hyde-Price, 1998.: 34-35), i to:

1. predstavlja forum za paneuropsku multilateralnu diplomaciju, koja se bavi nizom pitanja na području sigurnosti i suradnje, a time osigurava prikladan institucionalni okvir za razgovore i pregovore među svim svojim članicama;

2. osigurava sredstva za potporu i afirmaciju vrijednosti i standarda ponašanja među svojim članicama, osobito na područjima ljudskih prava, i to bez uporabe sile, pa u tom smislu predstavlja važan normativni okvir za “kooperativni sigurnosni sustav unutar europske obitelji država”;

3. daje na raspolaganje niz mehanizama za nadzor ljudskih prava pojedinaca i etničkih manjina;

4. podupire vojnu otvorenost i preglednost, nadzor naoružavanja i razvoj mjera povjerenja među svojim članicama;

5. razvija mehanizme ranog upozoravanja (*early warning*), preventivne diplomacije i upravljanja krizama.

5) EU – Europska unija – u razdoblju je hladnoga rata imala vrlo ograničene nadležnosti na području pitanja sigurnosti, a danas ima svoje mjesto u europskoj sigurnosnoj arhitekturi, osobito u suradnji i povezivanju s WEU. U cijelom razdoblju hladnoga rata Europska zajednica (danas EU) bila je, uz NATO, jedna od dviju dominantnih institucija Zapadne Europe, koja je predstavljala civilnu snagu s vrlo ograničenim nadležnostima na području pitanja sigurnosti i bez bilo kakvih nadležnosti na području vojske i obrane. Vojska i obrana bili su potpuno u rukama NATO-a, koji je zadovoljavao interese mnogih zapadnoeuropskih država, a ujedno je osiguravao prisutnost SAD u Europi. WEU, kao obrambena organizacija zapadnoeuropskih država, bila je zbog vrlo ograničenih vojno-obrambenih kapaciteta podređena NATO-u.

Nakon hladnoga rata smanjilo se značenje vojnog aspekta europske sigurnosti, a ujedno su ponovno oživjele ideje o ulozi obrambene organizacije – WEU i EU – u europskoj sigurnosnoj “arhitekturi”. EU bi trebala dobiti nadležnosti i na vanjskopolitičkom i na obrambenom području.

EU i WEU su u tom razdoblju imale mogućnost ujedinjenja u jednu organizaciju. U tom su okviru obje organizacije morale najprije redefinirati koncept sigurnosti i svoj pristup rješavanju sigurnosnih pitanja u promijenjenom europskom sigurnosnom okruženju nakon okončanja hladnoga rata. Novi sigurnosni koncept, za koji su se opredijele obje organizacije, širi je od onoga iz razdoblja hladnoga rata, jer osim vojnih, uključuje i nevojne dimenzije sigurnosti, kao što su npr. gospodarske, socijalne, ekološke, itd. To je ojačalo položaj EU i na sigurnosno-obrambenom području.

Druga važna činjenica na području europske sigurnosti neposredno nakon kraja hladnoga rata bila je suglasnost političkih elita u zapadnoeuropskim zemljama o načinu

jačanja sigurnosti cjelokupnoga europskog kontinenta. Nov način jačanja europske sigurnosti trebao bi se zasnivati na ojačanom povezivanju europskih država. To bi se povezivanje moglo odvijati procesima produbljivanja (*deepening*) suradnje između članica EU i WEU i/ili širenja (*widening*) članstva tih dviju organizacija primanjem država europskog istoka.

U godinama neposredno nakon hladnog rata tri su se organizacije, EU, WEU i NATO, sporile o pitanju hoće li se europski obrambeni identitet oblikovati na račun atlantskog savezništva. Neke države (npr., Francuska i Španjolska) zalagale su se za jačanje europske uloge na području obrane, a uloga NATO-a trebala se ograničiti na teritorijalni element europske obrane. Međutim, uskoro je postalo jasno da EU kratkoročno neće postati važnijim akterom na području obrane. Zapadnoeuropske zemlje počele su smanjivati svoje izdatke za obranu. Najprije su to učinile Njemačka i Velika Britanija, potom Francuska (1995.) i druge države.

EU i WEU su tek postupno prilagođivale svoju strukturu i načine djelovanja na području upravljanja krizama. EU je Maastrichtskim ugovorom, što su ga članice ratificirale tek 1993. godine, osnovala CFSP.

Tek 1992. godine na susretu u Petersbergu odlučeno je da WEU može preuzeti određene zadaće, kao što su humanitarne, očuvanje mira (*peacekeeping*) i upravljanje krizama (*crisis management*).

WEU se usmjerila na uspostavljanje operativnih kapaciteta u okviru koncepta snaga odgovornih WEU (*Forces Answerable to WEU – FAWEU*). Na sastanku na vrhu NATO-a u Bruxellesu 1994. godine SAD su se suglasile da WEU može upotrebljavati infrastrukturu NATO-a (npr., strateško premještanje snaga) za provedbu europskih obrambenih operacija u kojima SAD i Kanada ne bi sudjelovale. To je bilo moguće tek 1996. godine usvajanjem koncepta Zajedničkih ujedinjenih namjenskih snaga (*Combined Joint Task Forces*) na sastanku NATO-a u Berlinu. Taj je koncept, s jedne strane, potvrdio vjerodostojnost WEU za provedbu manjih europskih vojnih operacija, a ujedno je, s druge strane, potvrdio podređenost WEU NATO-u.

Od 1998. godine intenzivna su nastojanja vodećih zapadnoeuropskih država (Francuske, Velike Britanije, Njemačke) na uspostavljanju zajedničkih (europskih) vojnih snaga koje će biti sposobne autonomno (neovisno o NATO-u) provoditi operacije pod vodstvom EU. To kratkoročno znači da će EU razviti kapacitete za izvođenje vojnih operacija u okviru upravljanja krizama, a dugoročno to može biti osnovni okvir za uspostavljanje autonomne europske obrambene strukture.

Ipak treba utvrditi da stjecanje vojne uloge EU prate neke nedorečenosti, kao što su:

1. izjednačavanje interesa svih njezinih članica u odnosu prema tom cilju, jer će njegovo ostvarivanje zahtijevati njihovo veće financijsko angažiranje;
2. usklađivanje interesa EU sa SAD, Rusijom, a možda i s kandidatkinjama za punopravno članstvo;
3. definiranje i uspostava pravno-institucionalnog okvira EU za provedbu vojnih operacija;

4. razvoj kapaciteta EU za provedbu vojnih operacija (intergirana vojna struktura itd.).

6) VE – Vijeće Europe uključuje se u osiguravanje europske sigurnosti, osobito na području nevojnih dimenzija i naglašavanjem cjelovitog shvaćanja suvremene sigurnosne paradigme. Pritom polazi od koncepta demokratske sigurnosti, koji ima dva aspekta, i to:

1. inzistiranje na tezi da su pluralistička i parlamentarna demokracija, nedjeljivost i univerzalnost ljudskih prava, vladavina prava i zajedničko kulturno naslijeđe obogaćeno različitostima osnovni uvjeti sigurnosti;

2. europska suradnja na spomenutim osnovama temeljna je metoda za uspostavljanje sveopćeg povjerenja na cijelom kontinentu, pa može spriječiti izbijanje konflikata i pomoći u pronalaženju prikladnog rješenja za zajedničke probleme.

Ostvarivanje koncepta demokratske sigurnosti nedvosmisleno pridonosi nastojanjima za odstranjivanje različitih sigurnosnih izazova, s kojima se europske države susreću na individualnoj i/ili kolektivnoj razini, a to su: kršenja ljudskih prava i temeljnih sloboda, diskriminacija dijela stanovništva, kršenja vladavine prava, agresivni nacionalizam, rasizam, međuetničke napetosti i konflikti, terorizam i organizirani kriminal, socijalna dezintegracija i drugo.

Zaključno razmišljanje

Oblikovanje nove europske sigurnosne arhitekture nakon hladnog rata zasniva se na sljedećim osnovnim premisama:

1. Dimenzije europske sigurnosti početkom su devedesetih godina, zbog mnogih već spomenutih promjena, dobile novu sliku. Kraj hladnoga rata na europskom je tlu prividno smanjio mogućnost neposrednih vojnih konfrontacija velesila, a stvarno je otvorio put novom ugrožavanju sigurnosti, koje je u razdoblju bipolarnosti i utrke u naoružanju bilo u pozadini.

Osim poboljšanja sigurnosnih prilika na europskom tlu, koje je potaknulo države na traženje nekakvoga zajedničkog europskog sigurnosnog sustava, povećava se politička, vojna, ekonomska i socijalna nestabilnost. Djelomično nestabilnost proizlazi iz otvorenih pitanja, što potječu iz bliže povijesti (međunarodni terorizam, izbjeglice, pitanja granica i suvereniteta država, međuetnički sporovi), a u osnovi se rađa povodom propasti socijalističkih društvenih sustava, što u gospodarskoj i demokratskoj tranziciji sve češće izaziva nezadovoljstvo i osjećaj razočaranja kod građana.

S obzirom na činjenicu da se europske zemlje još uvijek dijele na gospodarski uspješne i manje uspješne, gospodarska je dimenzija sigurnosti izuzetno važna, a u svakom je slučaju prate i ekološka, socijalna i humanitarna dimenzija.

2. Europski se sustav sigurnosti oblikuje na tri osnovne razine, i to:

a) nacionalnoj (države osiguravaju nacionalnu sigurnost kao političko i osobno dobro, što se ostvaruje kao temeljno individualno i kolektivno pravo čovjeka, i to angažiranjem cjelokupne strukture nacionalne sigurnosti),

b) multinacionalnoj (postojanje različitih bilateralnih i multilateralnih sporazuma o sigurnosti, npr. povjerenstva za dogovaranje o otvorenim pitanjima sigurnosti, povremeni susreti vođa država i vlada, ograničavanje konvencionalnog oružja, itd.),

c) međunarodnoj (međunarodne organizacije kojima je zadaća osiguravanje mira i sigurnosti u međunarodnoj zajednici – UN, NATO, WEU, OESS, EU, Vijeće Europe (Grizold, 1996.: 12).

Osim toga, europska se sigurnost osigurava i na regionalnim i subregionalnim razinama, ponajprije, kao opsežna suradnja između država, od gospodarske, političke, kulturne do zajedničkog rješavanja različitih problema sigurnosti (npr., borba protiv kriminala, trgovine drogama i oružjem, itd.). Među važnije forume, u okviru kojih države na regionalnoj i subregionalnoj razini pridonose stabilnosti i sigurnosti u Europi, ubrajaju se: Nordijsko vijeće, Konferencija o sigurnosti i suradnji u Sredozemlju, Srednjoeuropska inicijativa, Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Europu, Vijeće baltičkih država, Barentsko regionalno vijeće, Arktičko vijeće i drugi.

Sigurnosne su organizacije – UN, NATO, WEU i OESS – bit novoga europskog sigurnosnog okruženja. U proteklom razdoblju te su se organizacije brinule za očuvanje sigurnosti u Europi i sve su (osim UN) bile u zapadnoeuropskim zemljama. Današnje europsko sigurnosno okruženje zahtijeva temeljito preoblikovanje prijašnjega europskog institucionalnog sigurnosnog okvira. Sadašnje institucije, kolektivno ili pojedinačno, nisu, naime, bile stvorene za djelovanje u europskom sigurnosnom okruženju nakon hladnog rata. Uglavnom zbog novih temelja i poimanja sigurnosti, što se zasniva na cjelovitosti i nedjeljivosti, te međunarodne organizacije moraju svoje djelovanje i sastav prilagoditi novonastalim prilikama. Osnovna je spoznaja, koja je zbog novoga međunarodnog okruženja zajednička tim organizacijama, da ni jedna organizacija nije sposobna sama u cijelosti pokrivati sigurnosne i obrambene potrebe europskog kontinenta. Dakle, prijeko je potrebno da se i u traženju novoga europskoga i sigurnosnog identiteta njihovo djelovanje međusobno povezuje i dopunjava.

3. Sustav kolektivne sigurnosti u okviru UN, u kojem su se članice obvezale da u međusobnim odnosima neće primjenjivati silu i da će zajednički nastupati protiv svakoga tko bi usprkos tome pokušao svoje ciljeve ostvariti nasiljem protiv partnera u sustavu, i dalje ostaje važnim elementom osiguravanja europske sigurnosti. Povijesna iskustva pokazuju da je ključni problem međunarodne zajednice u tome kako osigurati da velike sile budu na strani zaštitnika međunarodnog prava i međunarodne sigurnosti, a ne na strani prekršitelja. Stoga je danas od bitne važnosti suglasnost što šireg kruga članica UN o ulozi, poslanstvu i strukturi te sveopće međunarodne organizacije u osiguravanju međunarodnog mira i sigurnosti u sljedećem tisućljeću.

4. Daljnji opstanak i razvoj NATO-a, kao trenutno operativno najsposobnije euroatlantske obrambene organizacije, nakon hladnog rata ovisi, prije svega, o dva osnovna faktora, i to:

a) o budućoj europsko-američkoj suradnji na području sigurnosti (povezivanje sigurnosnih interesa Europe i SAD) i

b) o spremnosti europskih zemalja (ponajprije članica tzv. europske jezgre u okviru EU i WEU, a zatim i drugih europskih država) za oblikovanje zajedničke sigurnosno-obrambene politike i jačanje zajedničke obrambene strukture (usp. Rowen, 1997.: 161).

Nakon sastanka na vrhu EU u Helsinkiju (9.-11. prosinca 1999.) europsko je jezgro, po svemu sudeći, potvrdilo svoju spremnost za oblikovanje zajedničke obrambene politike i strukture, koja će biti neovisna o NATO-u i koja će u budućnosti poticati zamjenu NATO-a novim oblikom euroatlantske suradnje radi sigurnosti, a u kojoj će europske zemlje biti ravnopravan partner SAD.

5. Stabilnost i konzistentnost europske sigurnosne arhitekture ovisi i o položaju i ulozi OESS-a u njoj. Kao euroatlantska organizacija za sigurnost, OESS je prijeko potreban u oblikovanju i poštivanju normi i načela djelovanja svojih članica, i unutar vlastitih društava (demokracija, ljudska prava, pravna država, itd.), a isto tako i u međunarodnim odnosima (suradnja umjesto grubog nadmetanja, miroljubivo rješavanje problema i sporova, itd.).

Već na zasjedanju OESS-a u Moskvi 1991. godine usvojeno je načelo da ljudska prava nisu samo unutarnja stvar pojedine članice, nego su zajednička stvar svih članica i međunarodne zajednice kao cjeline. To znači da u slučaju kršenja ljudskih prava, kao osnovnog elementa individualne i kolektivne sigurnosti u pojedinoj članici, OESS ima legitimno pravo reagirati, odnosno svoj sigurnosni mehanizam upotrijebiti za rješavanje problema kršenja ljudskih prava. S obzirom na to da se OESS zalaže za cjelovit koncept suvremene sigurnosti (*a comprehensive and cooperative security concept*), koji uključuje sve bitne dimenzije sigurnosti pojedinca i društva (ekonomsku, socijalnu, političku, humanitarnu, ekološku i druge) i predviđa osiguravanje međunarodne sigurnosti zajedničkim nastojanjima i suglasnošću država o osnovnim sigurnosnim mehanizmima i instrumentima, njezina uloga u europskoj sigurnosnoj arhitekturi ubuduće će biti još veća. I to ne samo u ranom upozoravanju, sprječavanju izbijanja konflikata i postkonfliktnom sređivanju prilika, nego i pri reguliranju euroatlantskog partnerstva.

6. U proces uspostavljanja nove europske sigurnosne arhitekture uključene su i SAD. Svojom prisutnošću u Europi SAD predstavljaju važan faktor stabilnosti i sigurnosti za europske zemlje, a ujedno su svojevrsan “katalizator” europskih procesa povezivanja na ekonomskom, političkom i sigurnosnom području.

7. U europsku sigurnosnu arhitekturu uključena je i Rusija, kao najveća, vojno naj snažnija, a trenutno vrlo ranjiva i nestabilna država, nasljednica nekadašnjeg SSSR-a.

Stanje između Rusije i Zapada možemo opisati kao uvjetni mir. U tom smislu Rusija i zapadne industrijski razvijene države svoje međusobne odnose još uvijek zasnivaju na konceptu odvratanja zastrašivanjem uporabom sile (pa i nuklearne). Pozitivna promjena na tom području moguća je na dulji rok, a povezana je, prije svega, s nastavljanjem dvaju procesa:

a) unutarnje transformacije Rusije u smjeru demokratske i s Europom povezane države, i

b) oblikovanja zajedničke, nepodijeljene i demokratske Europe (usp. Goodby, 1998.: 191).

8. Velike promjene u geopolitičkom i vojno-političkom okruženju u Europi i općenito u svijetu nakon hladnoga rata diktiraju nove poglede na osiguravanje sigurnosti na razini međunarodnog sustava, što će se, više nego u prošlosti, zasnivati na načelima suradnje, mirnog rješavanja sporova i djelovanja multilateralnih institucija, koje će se u rješavanju europskih sigurnosnih pitanja međusobno dopunjavati i osiguravati sudjelovanje svake države na tom području. Sadašnje sigurnosno okruženje u Europi otvara sasvim nove mogućnosti za veću afirmaciju “kooperativnog” modela osiguravanja europske i svjetske sigurnosti, a ujedno izražava svu kompliciranost, složenost, protuslovlja i nesigurnost u provođenju toga modela u praksi. Unatoč tome, europski međunarodni sustav danas raspolaže mnoštvom organizacija i institucija, koje, uz odgovarajuću međusobnu podjelu rada i suradnjom, mogu pomoći u uspostavljanju novoga, zajedničkog i cjelovita europskog sustava sigurnosti, koji bi efikasno zadovoljavao potrebu za sigurnošću svake pojedine države, a isto tako i europskog kontinenta u cjelini.

Preveo

Davor Gjenero

Anton Grizold

NEW EUROPEAN SECURITY ARCHITECTURE

Summary

In this paper, the author deals with some institutional and structural elements of the emerging European post-cold war security environment. In the early 1990s, at the level of institutionalization of European security, a plethora of institutions came into being whose purpose has been to gradually incorporate the former communist states into an integral security structure. Also, international security was formalized in international organizations covering Europe. Thus one of the key challenges to the European security system has been the need for melding its central components into a consistent system. The author also describes some current processes and developments within the European security setting that will shape the European security structure in the future as well. This setting has been and will undoubtedly be affected by various international (regional and global) and national factors in the European economic, political, and security space as well as by the joint efforts of European states (their leaders) and international security organizations to provide common security in Europe. The author concludes that the European international system today includes many organizations and institutions that, with an appropriate division of labour and cooperation, may help set up a common and integral European security system which would efficiently ensure the security of individual states as well as the security of entire Europe.