

SARADNJA RUSKE FEDERACIJE I NATO U OBLASTI EVROPSKE BEZBEDNOSTI

APSTRAKT

Očuvanje stabilnosti u širem regionu Evrope, ne može se ostvariti bez saradnje Evropske unije, Ruske Federacije i NATO-a. Dijalog Unije sa Rusijom u oblasti bezbednosti obeležen je činjenicom da EU želi da izgradi sopstveni bezbednosni i odbrambeni sistem, uz tendenciju da se u planiranju operacija i vojnog razvoja uglavnom osloni na NATO. Takođe, EU je spremna da predloži Rusiji da se, u određenoj meri, uključi u taj sistem. Cilj NATO-a je da zadrži ključnu ulogu u obezbeđenju stabilnosti i bezbednosti u Evropi i svetu. Istovremeno NATO pokazuje spremnost da tesno sarađuje sa EU, kao i da se kroz određene organe NATO-a periodično konsultuje sa Rusijom. Ruska Federacija, međutim, insistira na tome da se evropska bezbednost obezbedi kroz njenu ravnopravnu saradnju sa NATO i EU. Aktuelna ukrajinska kriza pokazala se kao najveći izazov za evropsku bezbednost od kraja hladnog rata. Ona je jasno ukazala da odnose Rusije, EU i NATO sve više karakterišu nerazumevanje, nepoverenje i konfrontacije, što može imati veoma negativne posledice po očuvanje mira i bezbednosti u Evropi.

Ključne reči: Evropska unija, Ruska Federacija, NATO, evropska bezbednost, savremeni međunarodni izazovi.

1. KLJUČNI MOMENTI BEZBEDNOSNIH ODNOSA I SARADNJE EU, RUSIJE I NATO

Raspad Varšavskog pakta i povlačenje sovjetskih snaga iz Centralne i Istočne Evrope u potpunosti su promenili bezbednosnu situaciju u Evropi i širim međunarodnim razmerama. Ruska Federacija morala je da se suoči sa

1 Dr Ana Jović-Lazić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: anajovic@diplomacy.bg.ac.rs. Rad predstavlja deo naučnog projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, finansiranog od strane Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencioni broj: 179029), a realizuje se u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011. do 2014. godine.

promenom teritorijalnog i političkog stanja koje je bilo karakteristično za hladni rat i značajnim gubitkom političkog uticaja u svetu. Osnovno pitanje bilo je – koji će tip sistema evropske bezbednosti zameniti strukturu koja je postojala tokom hladnoratovskog perioda i podela. Rusiju je naviše brinulo kako će se uklopiti i naći svoje mesto u novonastalom sistemu evropske bezbednosti.² Tadašnje vlasti u Rusiji verovala su da su stvoreni uslovi za ukidanje bezbednosnih institucija iz perioda hladnog rata, tj. da će se nakon raspada Varšavskog pakta raspustiti i NATO. Po mišljenju Rusije, i NATO i Varšavski pakt trebalo je da se uključe u novi evropski sistem kolektivne bezbednosti u kojem bi SAD i Kanada takođe igrali aktivnu ulogu.³ Međutim, prema sopstvenim rečima, Rusija je od kraja hladnog rata nepravedno tretirana od strane Zapada i stavljana u podređeni položaj. Početkom devedesetih, ona nije uspeła da dobije priznanje za svoj kooperativni stav i nastojanja da sprovede zapadno-orijentisanu reformu i doprinese bezbednosti, uključujući nuklearnu stabilnost.⁴

Istovremeno, okončanje bipolarne podele u svetu aktuelizovalo je pitanje uloge evropskih država i organizacija u stvaranju sistema bezbednosti u Evropi. Na osnovu neuspeha Evropske unije da tokom devedesetih reši krizu na prostoru bivše Jugoslavije, postalo je jasno i da bi EU trebalo da prevaziđe neravnotežu između svog ekonomskog i vojno-političkog uticaja.⁵ Ukupne promene u bezbednosnoj situaciji uticale su na odluku Unije da izgradi zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku kako bi imala značajniju ulogu u međunarodnim odnosima. U to vreme Rusija nije pridavala strateški politički značaj odnosima sa Unijom, smatrajući da oni pre svega imaju ekonomski karakter i da su deo saradnje sa SAD-om i NATO-om. Kontakti Rusije sa pojedinim evropskim državama razvijali su se intenzivnije od saradnje sa Unijom.

Međutim, iako su zemlje Zapadne Evrope predviđale novi evropski bezbednosni poredak, evropsku bezbednost videle su u kontekstu uloge NATO-a kao njenog glavnog činioca. Unija nije imala ambicije da postane alternativa NATO-u, već da svoju politiku u oblasti bezbednosti i odbrane formuliše tako da stvori preduslove za sveobuhvatniji i efikasniji odgovor na nove bezbednosne izazove kao što su

2 Robert H. Donaldson, Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems Enduring Interests*, Sharpe, Armonk, New York, 1998, p. 212.

3 Roy Allison, Margot Light and Stephen White, *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, The Royal Institute of International Affairs, Blackwell Publishing, London, 2008, p. 2.

4 Pál Dunay and Graeme P. Herd, "Redesigning Europe? The Pitfalls and the Promises of the European Security Treaty Initiative", *OSCE Yearbook 2009*, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, Vol. 15, Baden-Baden, 2010, pp. 86–88.

5 Денис Мельяницов, Отношения Европейского Союза и НАТО в 1990—2000-е гг, *Журнал международного права и международных отношений*, № 3, Минск, 2007, Internet: http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1218&Itemid=188.

terorizam, proliferacija oružja za masovno uništavanje, postojanje nestabilnih država i regiona, mogući sukobi na etničkoj osnovi, itd.

Tokom devedesetih godina NATO je bio prinuđen da se prilagođava novom bezbednosnom okruženju i uslovima, posebno kada su u pitanju odnosi sa zemljama Centralne i Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza. Vremenom su EU i NATO prošli kroz značajnu transformaciju koja je uticala ne samo na njihovu institucionalnu strukturu, već i na njihove ciljeve i zadatke. Unija je dobila značajniju ulogu u evropskoj bezbednosti a NATO je, kako se tvrdilo, trebalo da se iz vojno-političkog bloka transformiše u političko-vojni.

S obzirom na to da je većina zemalja Centralne i Istočne Evrope pošla od pretpostavke da je članstvo u NATO-u jedini pouzdan garant njihove nezavisnosti, NATO je usvojio niz mera kako bi omogućio jednostavniju saradnju sa ovim zemljama, čiji je krajnji cilj bilo njihovo članstvo u Alijansi. NATO je prvo uključio u članstvo bivše sovjetske saveznike, a zatim i pojedine zemlje koje su bile u sastavu nekadašnjeg Sovjetskog Saveza. Neposredno nakon raspada SSSR-a niko se nije bavio ulogom koju bi Rusija trebalo da igra u novom evropskom poretku. Međutim, kada su i EU i NATO počeli da planiraju proširenje, postalo je jasno da je neophodno definisati i uspostaviti nove odnose sa Rusijom. Ovo je postalo još značajnije nakon što je priključenjem Finske Uniji 1995. i prvim talasom proširenja NATO-a 1999, evroatlantska zajednica dostigla granice Rusije. Odluka NATO-a da u članstvo uključi neke od zemalja Istočne Evrope koje su ranije bile članice Varšavskog pakta postala je jedno od najspornijih pitanja u rusko-američkim odnosima tokom devedesetih. U tim okolnostima jedan od prioriteta bezbednosne politike Zapada bilo je prevazilaženje izričitog neslaganja Rusije sa daljim širenjem NATO-a. Važno je bilo da se Rusija umiri i ubedi da će nakon raspada SSSR-a proces proširenja NATO-a služiti stabilizaciji, a ne destabilizaciji i konfrontaciji, i da neće voditi novim linijama podela u svetu, a pre svega u Evropi.⁶

U tom pravcu preduzeti su i konkretni potezi. Tako je marta 1992. Rusija postala članica Severnoatlantskog saveta za saradnju, koji je osnovan 1991. kao forum za konsultacije zemalja članica NATO-a, neutralnih evropskih zemalja i zemalja Centralne i Istočne Evrope. Rusija je takođe postala i članica Saveta evroatlantskog partnerstva. Krajem 1995, ona je prihvatila da učestvuje u NATO Snagama za implementaciju mira (*Implementation Force* – IFOR), odgovornim za praćenje sprovođenja Dejtonskog sporazuma.⁷

6 Adam Daniel Rotfeld, "Transforming Foreign and Security Policies", *American Foreign Policy Interests*, Vol. 29, Issue 1, Routledge, New York, 2007, p. 60.

7 Maurizio Massari, "Russia and Europe After the Cold War: The Unfinished Agenda", *Working Paper Series*, 98/16, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, Massachusetts, 1998, p. 8.

U nastojanju da utiče na Rusiju da ne ometa proces proširenja, NATO je pokrenuo i pregovore o posebnom sporazumu sa Rusijom, koji bi omogućio da se saradnja dveju strana nastavi uprkos širenju Alijanse na istok. Preduzeti su i koraci ka uspostavljanju novih okvira za institucionalizaciju odnosa NATO-a i Rusije u promenjenim bezbednosnim uslovima u Evropi. Tako je na samitu održanom maja 1997. potpisan Osnivački akt o međusobnim odnosima, saradnji, bezbednosti NATO-a i Rusije i formiran Stalni zajednički savet. Tom prilikom istaknuto je da su ove mere preduzete kako bi se omogućilo da NATO i Rusija zajedno rade na izgradnji dugotrajnog mira u evroatlantskom regionu na principima demokratije i kooperativne bezbednosti. Pojedini analitičari ocenjuju da je ovaj dokument otvorio velike – iako nikada realizovane – mogućnosti za unapređenje odnosa bivših neprijatelja, dok su drugi uvereni da se, potpisivanjem akta, Rusija zapravo složila sa daljim širenjem NATO-a.⁸

Takođe za Rusiju je NATO ostao obeležje hladnog rata, zbog čega se mnogo poželjnijim mehanizmom za evropsku bezbednost smatra politički neutralniji OEBS. Ali, nije samo zaštita vitalnih nacionalnih interesa razlog za protivljenje širenju NATO-a. Širenje vojnog saveza koji je odigrao ključnu ulogu u porazu Sovjetskog Saveza mnogi vide i kao „trljanje nosa” Rusiji sovjetskim porazom.⁹

„Upravljanje odnosima” sa Rusijom jedan je od najtežih političkih zadataka NATO-a. Odnosi su opterećeni problemima i različitim pristupima dveju strana. Okolnosti koje su pratile odlaganje ulaska Rusije u program Partnerstva za mir 1994/5, kontradiktorna tumačenja značaja osnivačkog akta NATO–Rusija i protivljenje Rusije daljem širenju NATO-a – stvorili su atmosferu sumnje i nepoverenja čak i pre bombardovanja SR Jugoslavije i krize na Kosovu 1999. I pored toga, dve strane uspevale su da održe privid interakcije. Iako nije u potpunosti bila zadovoljna mogućnostima za saradnju u okviru Stalnog zajedničkog saveta Rusija je, preko ovog organa, bila značajan sagovornik NATO-a u širokom opsegu otvorenih bezbednosnih i vojnih pitanja.¹⁰

Suprotstavljeni stavovi Rusije i NATO-a u vezi sa načinima za rešavanje krize na Kosovu, kao i intervencija NATO-a protiv SRJ marta 1999, zaustavili su ove napore, a Rusija se, u znak protesta, povukla i iz rada Stalnog zajedničkog saveta

8 Fyodor Lukyanov, Putin's Russia: “The Quest for a New Place”, *Social research*, Vol. 76, No. 1, Western Social Science Association, New York, 2009, pp. 121–122.

9 Robert H. Donaldson, Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems Enduring Interests*, op. cit., pp. 211–213.

10 Stuart Croft, Jolyon Howarth, Terry Terriff and Mark Webber, “NATO’s triple challenge”, *International Affairs*, Volume 76, Issue 3, Royal Institute of International Affairs, London, 2000, p. 497.

NATO–Rusija.¹¹ Upotreba sile bez odluke Saveta bezbednosti UN dramatično je potisnula ulogu Rusije, devalvirala njeno pravo veta u SB UN i stvarnu međunarodnu težinu i ulogu nekadašnje supersile. Pored toga što je delovao bez ovlašćenja Ujedinjenih nacija, NATO nije uzeo u obzir ni legitimne interese Rusije, niti se konsultovao sa njom u Stalnom zajedničkom savetu NATO–Rusija. Na taj način NATO je isključio Rusiju iz odluka važnih za evropsku bezbednost. Rusija je tada pokazala da nije sposobna da spreči velike međunarodne vojne operacije u regionima koje je tradicionalno smatrala ključnim za svoju poziciju u Evropi i svoju nacionalnu bezbednost. Usvajanje Strateškog koncepta NATO-a na samitu održanom u Vašingtonu mesec dana kasnije jasno je pokazalo da je ova organizacija proširila svoju ulogu i aktivnosti i van teritorija zemalja članica, i da će odgovoriti silom i na krize u drugim regionima. Spremnost NATO-a da deluje ne samo u slučaju pretnje državama članicama, već i “*out of area*” („van svoje oblasti”), zabrinula je Rusiju zbog moguće direktne pretnje zemljama i regionima koje ova zemlja smatra sopstvenom sferom uticaja.¹² Rusija je bila veoma zabrinuta strateškim implikacijama sukoba na Kosovu i izuzetno nezadovoljna onim što je ocenila kao marginalizaciju sopstvene uloge prilikom vojnih operacija.¹³

Povlačenje Rusije iz partnerskih aktivnosti marta 1999. vratilo je odnose NATO-a i Rusije na tačku pre potpisivanja Osnivačkog akta. Uprkos aktivnoj diplomatskoj ulozi Rusije u raspletu krize na Kosovu i njenom kasnijem učešću u formiranju KFOR-a juna 1999, institucionalizacija odnosa dveju strana značajno je urušena. Od ove krize poverenja odnosi Rusije i NATO-a dugo su se oporavljali. S obzirom na otvorena neslaganja sa politikom NATO-a, kao i na početak razvoja bezbednosne i odbrambene politike EU, Rusija se orijentisala na unapređenje odnosa sa Unijom – videći u tome osnovni način i pravac saradnje sa Zapadom i realizaciju svoje politike u Evropi.

Saradnja u okviru Stalnog zajedničkog saveta NATO–Rusija ponovo je uspostavljena februara 2000, nakon što je generalni sekretar NATO-a posetio Moskvu, a puna saradnja tek posle terorističkog napada na SAD 11. septembra 2001. Posle terorističkih napada na SAD javila se potreba za usklađenim međunarodnim akcijama protiv terorizma i drugih savremenih bezbednosnih pretnji. Pravovremena reakcija Rusije na terorističke napade na SAD, približila je SAD,

11 Олександра Шаповалова, “Відносини між Росією та Європейським Союзом: нормативні розбіжності чи політичні протиріччя”, *Україна дипломатична*, Випуск XI, Київ, 2010, 761–780.

12 Dmitri Trenin, “Russia–NATO relations: Time to pick up the pieces”, *NATO Review*, Vol. 48, No. 1, 2000, pp. 19–22.

13 Craig Nation, “NATO's Relations with Russia and Ukraine”, 2000, Internet: <http://www.nato.int/acad/fellow/98-00/nation.pdf>, p. 28.

NATO, Uniju i Rusiju. Rusija je izrazila spremnost da se aktivno uključi u međunarodnu borbu protiv terorizma i podržala rezoluciju Saveta bezbednosti UN kojom se potvrđuje vojna akcija SAD-a protiv talibana u Avganistanu. Rusija je otvorila svoj vazdušni prostor za kampanju međunarodne koalicije u Avganistanu i ustupila odgovarajuće obaveštajne podatke. U takvim okolnostima borba protiv terorizma u svetu postala je jedan od najvažnijih vidova saradnje Rusije i NATO-a.

Ubrzo su počeli pregovori o uspostavljanju bližih institucionalnih odnosa dveju strana. Tako su maja 2002. Rusija i NATO potpisali Rimsku deklaraciju, kojom je ustanovljen novi mehanizam za saradnju – Savet NATO–Rusija, kojim je zamenjen prethodni Stalni zajednički savet. Savet NATO–Rusija postao je osnovni mehanizam za tekuću i operativnu saradnju dveju strana. Pri osnivanju Saveta pošlo se od činjenice da se i NATO i Rusija suočavaju sa velikim brojem zajedničkih globalnih izazova i da dele slične strateške prioritete. Predviđeno je da Savet NATO–Rusija bude forum jednakih sa ciljem da stvori uslove za politički dijalog, koordinisane pristupe i aktivnosti u oblastima od zajedničkog interesa – kao što su borba protiv terorizma, upravljanje krizama, neširenje oružja za masovno uništavanje, modernizacija odbrane, mere za izgradnju poverenja, identifikovanje novih izazova i pretnji, itd. Rimska deklaracija je predviđala aktivnu i redovnu saradnju na različitim nivoima. Predviđeno je da se Savet NATO–Rusija sastaje na nivou ministara spoljnih poslova i na nivou ministara odbrane dva puta godišnje, a na nivou šefova država ili vlada prema potrebi. Predviđeni su i sastanci na ambadorskom nivou najmanje jednom mesečno. U okviru Saveta NATO–Rusija mogu se takođe ustanoviti i komiteti ili radne grupe za oblasti saradnje na stalnoj ili *ad hoc* osnovi.¹⁴

Rusija je očekivala da će joj saradnja u međunarodnoj koaliciji za borbu protiv terorizma omogućiti određene prednosti u borbi sa sopstvenim problemima. Iako je to zaista dovelo do smanjenja javnih kritika ruske politike u Čečeniji, nije došlo do bitnih promena kada je reč o strateškim pitanjima koja posebno brinu Rusiju.¹⁵ Rusija je ubrzo izrazila zabrinutost zbog dugoročnih namera NATO-a da uspostavi američke i NATO vazduhoplovne baze u centralnoj Aziji za operacije u Avganistanu, a zatim i zbog rata u Iraku.¹⁶ Rusija je rat u Iraku ocenila kao veliku političku grešku američke politike i pretnju za međunarodni poredak.

Podela koja je nastala 2003. u Evropskoj uniji oko rata u Iraku bila je jasan pokazatelj slabosti Evropske bezbednosne i odbrambene politike, kao i nepostojanja

14 Roy Allison, Margot Light and Stephen White, *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, op. cit., pp. 5–11.

15 Ibidem.

16 Jim Nichol, *Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington D.C, 2011, p. 35.

konsenzusa država članica EU oko brojnih ključnih pitanja. U celini posmatrano, saradnja država članica EU u ovoj oblasti se razvija sporije nego što se očekivalo i zbog složenih političkih, pravnih, finansijskih i proceduralnih teškoća i izazova. Zbog toga je Evropska unija odlučila da saradnju država članica u oblasti bezbednosti razvija uz bliske odnose i konsultacije sa NATO-om. Tako je NATO ostao garant kolektivne odbrane država članica, dok EU razvija mehanizme kao odgovor na krizne situacije. Unija je uključena pre svega u operacije očuvanja mira, ali učestvuje i u širem spektru zadataka kao što su specijalne antiterorističke operacije i razmena obaveštajnih podataka iz konfliktnih regiona. U skladu sa paketom sporazuma koji je 2003. usvojen pod imenom „Berlin plus”, Uniji je omogućeno da koristi sredstva i kapacitete NATO-a kako bi se izbeglo dupliranje kapaciteta i stvorili uslovi za bližu saradnju dveju organizacija. Cilj ovakvog operativnog partnerstva je da omogući NATO-u da oslobodi svoje vojne efektivne kako bi mogao da ih upotrebi u drugim regionima, kao i da se pruži prilika Uniji da na terenu usavršava svoju spoljnu i bezbednosnu politiku.

Širenjem na šest zemalja bivšeg Istočnog bloka, NATO je 2004. došao na granice Rusije. Iako je to bilo suprotno očekivanjima Rusije da će drugi krug proširenja NATO-a biti odložen, Rusija i NATO su nastavili saradnju u borbi protiv terorizma koja uključuje redovnu razmenu informacija, konsultacije, procenu zajedničkih pretnji, planiranje aktivnosti u slučaju terorističkih napada, dijalog na visokom nivou o ulozi vojske u borbi protiv terorizma, kao i stručnu i tehničku saradnju. NATO i Rusija su nastavile saradnju i u oblastima koje su indirektno povezane sa terorizmom – granična kontrola, neširenje oružja za masovno uništavanje, upravljanje vazдушnim prostorom, nuklearna bezbednost i sl.

Decembra 2004. u okviru Saveta NATO–Rusija dogovoren je sveobuhvatni akcioni plan za borbu protiv terorizma čiji je cilj da doprinese ukupnoj koordinaciji aktivnosti i strateških pravaca saradnje u ovoj oblasti. U okviru Saveta ministri odbrane su juna 2005. usvojili političko-vojne smernice za unapređenje međusobne operativne saradnje snaga Rusije i NATO. Osnovni cilj ove saradnje je da se pojača sposobnost NATO-a i Rusije da rade zajedno u pripremama za eventualne zajedničke vojne operacije.

Međutim, i pored proklamovanih ciljeva ni Osnivački akt, niti Savet NATO–Rusija nisu promenili nastojanja Rusije da obezbedi ravnopravni status i ulogu u procesu donošenja odluka i transformaciji Alijanse u političko-vojnu organizaciju usmerenu prvenstveno na sprovođenje mirovnih operacija pod mandatom UN i OEBS-a.¹⁷ Usled nespremnosti NATO-a da uspostavi odnose sa Organizacijom

17 Manuel de la Cámara, “European Security and EU–Russian Relations”, Revista ARI, No.76, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009, pp. 1–7.

ugovora o kolektivnoj bezbednosti na čijem je čelu Rusija, na ruskoj strani pojačane su dileme i sumnje da NATO neće priznati ruske zone uticaja i tradicionalnih interesa i da će ojačati svoj uticaj na Kavkazu i u Centralnoj Aziji.

Iako je SAD bio pokretačka snaga širenja NATO-a 1997, 2004 i 2009, a i dalje predstavlja glavnog zagovornika za prijem Gruzije i Ukrajine u ovu organizaciju, stare članice Unije uzdržane su u pogledu dalje ekspanzije Alijanse na istok. Za razliku od njih novije članice EU imaju drugačiji stav i to pitanje posmatraju u kontekstu sopstvene bezbednosti. Prisutan je istorijski animozitet prema bivšem SSSR-u, odnosno Rusiji, a uključivanje zemalja kao što su Ukrajina i Gruzija u NATO, vide kao način da dugoročno ojačaju svoju bezbednost u odnosu na Rusiju.¹⁸ Sa druge strane, Rusija širenje NATO-a i njegovo nastojanje da postane globalna bezbednosna organizacija ocenjuje kao opasnost po nacionalnu bezbednost i vitalne interese zemlje.

Nakon što je decembra 2007. u Rusiji stupio na snagu zakon kojim je suspendovano njeno učešće u Sporazumu o konvencionalnim oružanim snagama u Evropi iz 1990, odnosi NATO-a i EU sa Rusijom ponovo su ušli u fazu uzajamnog nepoverenja i razmimoilaženja. Ovaj Sporazum smatra se značajnim za bezbednost u Evropi, jer je uveden radi ograničenja konvencionalnog naoružanja i oružanih snaga, omogućavanja razmene podataka o opremi i manevrima za obuku, obezbeđenja procedure za uništavanje opreme i dozvole da inspekcije na licu mesta provere poštovanje sporazuma. Rusija je ovaj sporazum suspendovala uz obrazloženje da članice NATO-a nisu ratifikovale njegovu izmenjenu verziju. Za vreme suspenzije Sporazuma Rusija neće biti vezana nikakvim ograničenjima i moći će slobodno da raspoređuje konvencionalno naoružanje u evropskom delu zemlje.

Na NATO samitu u Bukureštu aprila 2008. tadašnji premijer Rusije V. Putin oštro je upozorio Alijansu da ne bi trebalo da predloži Gruziji i Ukrajini akcione planove za članstvo. Posle ozbiljne unutrašnje rasprave NATO je odložio odluku o predlogu pomenutih akcionih planova. Eventualnom pozivu Ukrajine i Gruzije u članstvo najviše su se usprotivile stare članice Unije, pre svega Nemačka i Francuska, koje su veoma zainteresovane za očuvanje dobrih odnosa i saradnje sa Rusijom. Ipak, Rusija je bila nezadovoljna zaključnom izjavom NATO-a kojom je ostavljena mogućnost da Gruzija i Ukrajina u budućnosti postanu članice Alijanse.¹⁹

18 Roger E. Kanet, "Russia and Europe: An Imbalanced Relationship", in: *US–EU–Russia: New Strategic Dynamics after Bush*, ACDIS Occasional Paper, Vol. XVII, No. 1, University of Illinois, Illinois, 2008/9, p. 8.

19 Jim Nichol, *Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests*, op. cit, pp. 52–60.

Odnose EU, Ruske Federacije i NATO komplikuju i različiti načina razmišljanja Rusije i Zapada o bezbednosti, kao i o uzrocima i posledicama ključnih događaja koji su se poslednjih godina zbili na tzv. postsovjetskom prostoru. Razlike u stavovima ispoljene su, između ostalog, tokom obojenih revolucija u Gruziji 2003. i Ukrajini 2004, problema u snabdevanju gasom 2006. i 2009, rusko-gruzijskog rata 2008, a naročito u vezi sa aktuelnom ukrajinskom krizom.

Nakon rusko-gruzijskog rata sastanci Saveta NATO–Rusija su zamrznuti i pokrenuta je nova debata u okviru NATO-a i EU na temu – kakve implikacije po Evropu može imati ono što su mnogi nazvali novom, agresivnijom spoljnom politikom Rusije duž granice sa Evropom. Postoje mišljenja da je rusko-gruzijski rat bio usmeren na obustavu daljeg širenja NATO, a da je cilj krize u Ukrajini da spreči EU da, kroz različite oblike udruživanja, proširi svoj uticaj na istočno susedstvo. U prilog tome navodi se da Rusija danas vojno kontroliše delove teritorija sve tri države koje teže uspostavljanju bližih veza sa Unijom – Gruzije, Ukrajine i Moldavije.²⁰

Konfrontacije Zapada sa Rusijom, uključujući obostrane demonstracije vojne sile, zbog pripajanja Krima i nastojanja Rusije da obezbedi uticaj u istočnoj Ukrajini, uz obrazloženje da želi da obezbedi zaštitu ruskog stanovništva, doveli su odnose dveju strane na najniži nivo posle hladnog rata. Uvođenje sankcija Zapada Rusiji i kontra-sankcije Rusije ozbiljno pogađaju interese obe strane, što ima i dalekosežne negativne posledice po međunarodne ekonomske i političke odnose u celini. Uzajamno poverenje praktično mora da se gradi iz početka.

U svakom slučaju, na Zapadu je ukrajinska kriza prepoznata kao nova bezbednosna realnost koja zahteva jasan i nedvosmislen odgovor NATO i EU. Na dnevni red su došla pitanja budućeg odnosa NATO prema Rusiji i određenih prilagođavanja unutar same Alijanse. Zvaničnici Alijanse ističu da bi snažan NATO, u saradnji sa partnerima, trebalo da utiče da se očuva stabilnost i obezbedi čvrsta veza između SAD i Evrope. U tom kontekstu se naglašava značaj daljeg jačanja transatlantskih veza u nastupu prema Rusiji.²¹ To je izazvalo određene bezbednosne poteze Rusije. U uslovima suprotstavljenih interesa Rusije i Zapada ne nazire se brzi izlaz iz situacije i povratak na saradnju u bezbednosnoj oblasti. Kriza u Ukrajini i vezi sa njom otvorila je čitav niz problema čije rešavanje neće biti ni lako ni brzo.

20 Larsen, H.B.L., 'Great Power Politics and the Ukrainian Crisis: NATO, EU and Russia after 2014', Report, No. 18, 2014, Copenhagen: DIIS, Danish Institute for International Studies, p. 7.

21 "Stoltenberg: Bulking Up NATO Forces in Europe Doesn't Breach Russia Treaty", Internet: <http://www.themoscowtimes.com/article/stoltenberg-bulking-up-nato-forces-in-europe-doesnt-breach-russia-treaty/508528.html>.

2. RUSIJA I STRATEŠKI KONCEPT NATO-a

Članice NATO-a postigle su konsenzus o tome da je strateški koncept Alijanse iz 1999. prevaziđen. Potreba za novim strateškim konceptom posledica je velikih promena u bezbednosnom okruženju, počev od terorističkih napada na SAD, intervencija u Avganistanu i Iraku, rusko-gruzijskog oružanog sukoba i zaoštavanja u vezi sa tzv. zamrznutim konfliktima. Pored toga, došlo je do promena u samom NATO-u. Alijansi se pridružilo dvanaest novih članica, i ove zemlje donele su nove percepcije i stavove, posebno u vezi sa ključnim spoljopolitičkim partnerom – Rusijom.

Imajući sve to u vidu, na samitu održanom novembra 2010. u Lisabonu usvojen je novi strateški koncept NATO-a koji određuje osnovne principe i smernice daljeg razvoja Alijanse. U novom dokumentu se navode i najvažniji bezbednosni izazovi NATO-a, kao i načini za njihovo prevazilaženje. Lista pitanja koje je NATO uključio u strateški koncept veoma je duga, počev od osnovnog razloga postojanja NATO-a, uloge NATO-a u odbrani teritorija zemalja članica i njegove uloge u drugim delovima sveta, kao i granica njegovog širenja i daljeg razvoja različitih partnerstava sa zemljama ne-članicama i međunarodnim organizacijama. Posebna pažnja posvećena je dugoročnom karakteru odnosa NATO-a sa Rusijom i ulozi NATO-a u borbi protiv dugoročnih bezbednosnih pretnji kao što su terorizam, proliferacija oružja, energetska bezbednost, klimatske promene.²²

Partnerstvo Alijanse sa Rusijom veoma je važan element u novom strateškom konceptu zbog čega je u okviru Lisabonskog samita NATO-a održana i sednica Saveta NATO–Rusija. Tom prilikom dve strane su izrazile spremnost da blisko sarađuju na rešavanju brojnih bezbednosnih izazova, kao što su pitanja protivraketne odbrane, borba protiv terorizma, narkotika i pirata, kao i promovisanje šire međunarodne bezbednosti. I Rusija i NATO takođe su izrazili zainteresovanost za stabilizaciju situacije u Avganistanu.²³

U zajedničkoj izjavi datoj nakon samita potvrđena je spremnost da se krene u novu fazu saradnje kako bi se postiglo istinsko strateško partnerstvo. Istaknuto je da je bezbednost svih država u evroatlantskoj zajednici nedeljiva, a da je bezbednost NATO-a i Rusije međusobno tesno povezana. Izražena je spremnost da se radi na postizanju „pravog strateškog partnerstva zasnovanog na principima uzajamnog poverenja, transparentnosti i predvidljivosti, kako bi se doprinelo stvaranju zajedničkog prostora mira, bezbednosti i stabilnosti u evroatlantskom regionu”. Članice su se obavezale da, kroz dalji razvoj političkog dijaloga i praktične saradnje,

22 “Euroatlantic security and institutions”, *SIPRI Yearbook 2010, Armaments, Disarmament and International Security*, op. cit., p. 159.

23 Ibidem, p. 15.

rade kao ravnopravni partneri „da bi ispunili ogroman potencijal Saveta NATO–Rusija”. Ističe se značaj Saveta NATO–Rusija kao foruma za politički dijalog o svim pitanjima, uključujući i ona u kojima postoje različita mišljenja. Ukazuje se i na spremnost da se u potpunosti iskoriste predviđeni mehanizmi za konsultacije, postizanje konsenzusa, saradnju, zajedničke odluke i aktivnosti u širokom spektru bezbednosnih pitanja u evroatlantskom regionu. Izražena je snažna podrška revitalizaciji i modernizaciji režima kontrole konvencionalnog naoružanja u Evropi i spremnost da se nastavi dijalog o kontroli naoružanja, razoružanju i pitanjima neproliferacije. Pozdravljeno je potpisivanje novog sporazuma START i data podrška njegovoj ratifikaciji i stupanju na snagu.²⁴

Postignut je i dogovor o razgovorima o saradnji u protivraketoj odbrani, kao i izradi sveobuhvatne zajedničke analize kao okvira za saradnju u ovoj oblasti. Istaknut je i značaj međunarodnih napora u cilju podrške avganistanskoj Vladi i očuvanju regionalnog mira i stabilnosti. Predviđeno je i da Savet NATO–Rusija ojača saradnju u borbi protiv terorizma, koja bi trebalo da uključi i zajednički razvoj tehnologija za otkrivanje eksploziva, sprečavanje terorističkih napada na civilno vazduhoplovstvo i razmenu informacija o terorizmu. S obzirom na to da pirati i oružane pljačke na moru i dalje predstavljaju značajnu pretnju pomorskoj bezbednosti, predviđeno je da se u ovoj oblasti prošire postojeći taktički nivoi saradnje, uključivanjem zajedničke obuke i vežbe. U zajedničkoj izjavi izražena je i spremnost da se odnosi NATO-a i Rusije unaprede, kako bi se lakše rešavala pitanja o kojima postoje različita mišljenja. Dogovoreno je da se unaprede dijalog i praktična saradnja i ojača partnerstvo NATO–Rusija kojim bi se povećala bezbednost u evroatlantskom regionu, a i šire.²⁵

Međutim, iako se u poslednje dve decenije u zvaničnim izjavama i dokumentima NATO isticalo da je Rusija strateški partner sa kojim je neophodno sarađivati, danas je situacija temeljno drugačija zbog ukrajinske krize. U okviru NATO-a vodi se debata na temu u kojem opsegu Rusija predstavlja vojnu pretnju, dok se neke centralnoevropske i istočnoevropske članice zalažu za bolje planove odbrane i pripreme u slučaju opasnosti od Rusije.

Kao odgovor na ukrajinsku krizu, NATO je preduzeo niz vojnih mera kako bi učvrstio svoje pozicije. Da bi ojačao vojno vazduhoplovstvo u istočnoevropskim članicama, NATO je poslao dodatne avione misiji za nadziranje baltičkog vazdušnog prostora (*Baltic Air Policing Mission*) čiji je zadatak da obezbeđuje vazdušni prostor Letonije, Estonije i Litvanije i rasporedio izviđačke avione za

24 “NRC Joint Statement at the meeting of the NATO–Russia Council held In Lisbon on 20 November 2010”, Internet: http://www.nato-russia-council.info/Welcome_Detail.aspx?WelcomeID=1415.

25 Ibidem.

nadzor vazdušnog prostora nad Poljskom i Rumunijom. Pored toga, NATO je povećao pomorsko prisustvo i aktivnosti u vodama Crnog i Baltičkog mora i aktivno radi na premeštanju teške vojne opreme iz SAD u Evropu.²⁶ Sa svoje strane Rusija je preduzela niz vojnih mera u zaštiti odbrane i nacionalnih interesa.

U znak protesta zbog aneksije Krima, NATO je aprila 2014. obustavio svu praktičnu civilnu i vojnu saradnju sa Rusijom. Kada je reč o političkom dijalogu u Savetu NATO-Rusija, stav Alijanse je da se on može nastaviti na nivou ambasadora i, ako je potrebno, na višem nivou kako bi se omogućila da razmena mišljenja, pre svega o krizi u Ukrajini.²⁷

Na NATO konferenciji održanoj 10. juna 2014. u Briselu predstavljen je izveštaj političkih eksperata u kome se, između ostalog, navodi da Rusija vodi politiku prinudne izgradnje sfere ekskluzivnih interesa u post-sovjetskom prostoru što za transatlantsku zajednicu predstavlja rizik bez presedana. Jedan od zaključaka izveštaja je i da ne može biti povratka na „strateško partnerstvo” sve dok ruske akcije budu pretile evropskoj bezbednosti. Međutim, i pored značajno poremećenih međusobnih odnosa, NATO izjavljuje da želi konstruktivan dijalog sa Rusijom. Tako se u izveštaju još jednom ističe neophodnost da se nastavi rad Saveta NATO–Rusija, kako bi dve strane koordinisale odgovore na međunarodne krize i eventualno ponovo izgradile poverenje.²⁸ Ovi sastanci u imaju smisla jer omogućavaju neposredne kontakte i razmenu mišljenja i informacija, posebno o pitanjima o kojima postoje duboke konfrontacije.

Na samitu u NATO-a održanom septembra 2014. u Velsu analizirani su savremeni bezbednosni izazovi, pri čemu je posebna pažnja posvećena krizi u Ukrajini. Na samitu je iznet plan o formiranju novih snaga za brzo reagovanje za istoku Evrope. Prisustvo snaga NATO trebalo bi da bude na „rotacionoj osnovi” i da bude dovoljno fleksibilno kako bi se omogućio brz odgovor u slučaju da dođe do nepovoljnog razvoja bezbednosne situacije. Pored toga, na samitu u Velsu usvojena je i Zajednička izjava zemalja članica NATO-a i Ukrajine o krizi u toj zemlji u kojoj se optužuje Rusija za kršenje ukrajinskog suvereniteta, teritorijalnog integriteta i nezavisnosti.²⁹

26 “Overhauling transatlantic security thinking”, *Report of the Security & Defence Agenda’s annual conference*, Brussels, 2014, p. 25.

27 “Statement by NATO Foreign Ministers”, April, 2014, Internet: <http://www.nato-russia-council.info/en/articles/20140327-announcement/>.

28 “Collective Defence and Common Security. Twin Pillars of the Atlantic Alliance Group of Policy Experts report to the NATO Secretary General”, Internet: <http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=1129>.

29 “NATO Summit in Wales”, *Special Edition Partnership Newsletter*, No. 08, NATO Contact Point Embassy, 2014.

Očigledno je da se tekući razvoj odnosa NATO i Rusije ne podudara sa istinskim interesima jačanja evropske bezbednosti na kolektivnoj osnovi. Naprotiv, on dovodi do veoma negativnih posledica – produbljivanja postojećih i stvaranja novih linija podele i sukoba. U svakom slučaju treba imati u vidu da prekidom saradnje NATO i Rusije slabe potencijali međunarodnih napora u borbi protiv terorizma, trgovine narkoticima, širenja oružja za masovno uništenje, piratstva, regionalne nestabilnost. Reč je, pre svega, o oblastima u kojima su NATO i Rusija godinama uspešno sarađivali.³⁰

3. RUSKI PREDLOG NOVOG SPORAZUMA O EVROPSKOJ BEZBEDNOSTI

Rusija smatra da je preispitivanje sistema bezbednosti na evropskom prostoru u celini ključni korak u prevazilaženju hladnoratovskog nasleđa. Pri tome Rusija nastoji da dobije značajniju ulogu koja bi trebalo da se zasniva na principima jednakosti i međusobnog uvažavanja. U tom kontekstu trebalo bi posmatrati i predlog o zaključenju novog sporazuma o bezbednosti u Evropi koji je juna 2008. u Berlinu izložio tadašnji predsednik Rusije D. Medvedev. Godinu dana kasnije objavljena je zvanična ruska verzija nacrtu sporazuma o bezbednosti u Evropi.

Predlogom novog Sporazuma o evropskoj bezbednosti Rusija je pokušala da izrazi nezadovoljstvo činjenicom da u evropskom sistemu bezbednosti i dalje ključnu ulogu ima NATO i da ponudi alternativu koja bi joj omogućila da dobije značajnije mesto prilikom rešavanja bezbednosnih problema na evropskom kontinentu.³¹

U uvodu ruskog nacrtu sporazuma o evropskoj bezbednosti kao smernice za regulisanje bezbednosnih odnosa u Evropi navode se Povelja UN, Helsinški završni akt 1975, Manili deklaracija o mirnom rešavanju međunarodnih sporova iz 1982, i Evropska bezbednosna povelja iz 1999. Predlaže se da se evropska bezbednosna saradnja redefiniše i da se uspostavi nova bezbednosna arhitektura koja bi trebalo da omogući jednaku i opštu bezbednost – što bi stvorilo uslove za rešavanje spornih pitanja koja prete da ugroze mir i stabilnost u Evropi. Sa ruske strane ukazuje se na činjenicu da u osnovi predloga leži nastojanje da se ustanovi jedinstveni prostor u evroatlantskom regionu, u kojem nijedna od država ili organizacija ne bi mogla da jača sopstvenu bezbednost na račun drugih.³²

30 George Bovt, "Russia–NATO: how to upgrade the relations?", Internet: <http://www.eurussiacentre.org/our-publications/column/russia-nato-upgrade-relations.html>.

31 Žarko Petrović, „Ruska vizija bezbednosti u Evropi i Srbija”, *Helsinška povelja*, br. 131–132, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2009, str. 10–14.

32 “Русија и НАТО: проблеми неразумевања”, *Глас Русије*, Internet izdanje: <http://serbian.ruvr.ru/2010/07/16/12577463.html>.

Pored navoda da su osnovni principi bezbednosti nedeljivi i jednaki za sve zemlje, ruski nacrt ugovora predviđa takođe i da odluke usvojene od strane naroda u okviru saveza, koalicija ili organizacija, ne bi trebalo značajno da utiču na bezbednost ostalih potpisnika ugovora. Predviđeno je da bi oružani napad na pojedinu članicu sporazuma, ostale članice trebalo da smatraju napadom na same sebe, obezbeđujući neophodnu pomoć. Pored toga, nacija na udaru ima mogućnost da sazove vanrednu konferenciju strana potpisnica kako bi bila doneta odluka o mogućim kolektivnim merama. Navodi se takođe da će ugovor biti otvoren za potpisivanje, ne samo za sve države evroatlantskog i evroazijskog prostora (od Vankuvera do Vladivostoka), već i za EU, OEBS, NATO i ZND. Na taj se način priznaje značaj njihove uloge u savremenim međunarodnim odnosima koje karakteriše postepeno smanjenje težine suverenih nacionalnih država, kao pojedinačnih aktera na svetskoj sceni.³³

Realizacija ovog modela zahtevala bi jačanje OEBS-a kao okvira za debate i definisanje nove bezbednosne arhitekture i radikalno restrukturiranje NATO-a, koji se u Rusiji smatra najvećim ostatkom hladnog rata i blokovske politike.³⁴ Međutim, NATO i EU uzdržani su prema predlogu Rusije. Oni ne vide neophodnost formiranja nove bezbednosne arhitekture u Evropi, ali pokazuju zainteresovanost za unapređenje odnosa i saradnje sa Rusijom u ovoj oblasti. Stav EU i NATO-a je da je za bezbednost Evrope mnogo važnija praktična saradnja, od zaključivanja novog sporazuma.³⁵

Iako su zbog rusko-gruzijskog sukoba odnosi NATO-a i Rusije krajem 2008. i početkom 2009. uglavnom bili ograničeni na nivo tehničkih pitanja i diskusija, ubrzo nakon što je predsednik SAD-a B. Obama izjavio da bi SAD trebalo da „resetuje” odnose sa Rusijom, lideri NATO-a su se, uprkos razlikama u stavovima pojedinih saveznika, dogovorili da što je pre moguće ponovo pokrenu aktivnosti Saveta NATO–Rusija.³⁶ Od 2009. odnosi NATO–Rusija dobili su novi ton za koji je izražena politička volja obe strane da izgrade i, ako je moguće, prodube partnerstvo.³⁷ Savet NATO–Rusija nastavio je redovne sastanke na ambadorskom

33 Francisco José Ruiz González “European Union–Russia Relations, the ‘Eastern Partnership’, the Future of the OSCE, and their Consequences for the Common Security and Defence Policy (CSDP)”, *The European Security and defence policy (ESDP) after the Entry into Force of the Lisbon Treaty*, No 5/09, Madrid, 2010, p. 193.

34 Ibidem.

35 „Русија и НАТО: проблеми неразумевања”, op. cit.

36 Jim Nichol, *Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests*, op. cit, p. 1.

37 “Euroatlantic security and institutions”, *SIPRI Yearbook 2010, Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm, 2011, p. 158.

nivou krajem aprila 2009. Na sastanku održanom dva meseca kasnije u Ankari, bilo je reči o razvoju zajedničkih programa za obuku avganistanskog i centralnoazijskog osoblja u borbi protiv narkotika. Pozitivni signal predstavljala je spremnost Rusije da, kopnom i preko njenog vazdušnog prostora, dozvoli popunjavanje zaliha međunarodne misije u Avganistanu. Rusija je takođe pristala i da razmotri mogućnost učešća u obuci avganistanskih policijskih snaga i pruži finansijsku pomoć projektima rekonstrukcije u Avganistanu. Nakon stupanja na dužnost avgusta 2009. tadašnji generalni sekretar NATO-a A. F. Rasmussen je u govoru pod nazivom: „NATO i Rusija: novi početak” predstavio svoj koncept partnerstva sa Rusijom koji predviđa praktičnu saradnju, zajednički odgovor na bezbednosne izazove, kao i obnovu Saveta NATO–Rusija.³⁸

Međutim, na slabost partnerstva ukazali su još neki događaji tokom 2009, počev od proterivanja iz sedišta NATO-a ruskih diplomata optuženih za špijunažu nakon čega je usledilo proterivanje diplomata iz informacione kancelarije NATO-a u Moskvi, preko vojnih vežbi NATO-a u Gruziji koje je Rusija ocenila kao provokaciju – do belorusko-ruskih vojnih vežbi u Belorusiji za koje je poljski ministar odbrane rekao da predstavljaju demonstraciju sile.³⁹

Početkom februara 2010. Rusija je usvojila novu Vojnu doktrinu, u kojoj se kao osnovna spoljna opasnost navodi NATO. Pre svega se ukazuje na nastojanje NATO-a da preuzme ulogu globalnog policajca, širenje NATO-a i približavanje njegove vojne infrastrukture granicama Rusije. Pored toga, kao opasnost doktrina pominje i širenje vojnih kontingenata stranih država i grupe država na teritorije u neposrednoj blizini Rusije i teritorije njenih saveznika. Manje direktno, ali ipak u vezi sa NATO-om i SAD-om, pominju se pokušaji destabilizacije stanja u različitim državama i regionima i podrivanja strateške stabilnosti, između ostalog, i razmeštanjem elemenata sistema protivrakete odbrane u Evropi.⁴⁰

Izbijanjem krize u Ukrajini odnosi Rusije i NATO duboko su poremećeni. Paket mera usvojen na samitu NATO-a koji održan početkom septembra 2014. u Velsu imaće, po mišljenju ruskih zvaničnika, dugoročne političke posledice. Naime, iako se Osnivačkim aktom NATO-a i Rusije iz 1997. Alijansa obavezala da neće raspoređivati nove vojne snage na trajnoj osnovi, niti uspostavljati svoju

38 Jim Nichol, *Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests*, op. cit, pp. 43–46.

39 „Euroatlantic security and institutions”, *SIPRI Yearbook 2010, Armaments, Disarmament and International Security*, op. cit., p. 159.

40 Patrick Nopens, „A New Security Architecture for ? Russian Proposal and Western Reactions”, *Security Policy Brief*, No.3, The Royal Institute for International Relations, Brussels, 2009, pp. 4–5.

infrastrukturu u istočnoevropskim članicama, mere predstavljene na NATO samitu u Velsu upravo imaju za cilj da ojačaju borbenu gotovost snaga Alijanse i pomere njenu vojnu infrastrukturu ka ruskim granicama. Pomeranje NATO-a ka istoku u Rusiji se vidi kao put ka daljem rastu tenzija koje mogu negativno uticati na regionalnu i evropsku bezbednost u celini.⁴¹ Rusija je, između ostalog, odlučila da ojača svoju Crnomorsku flotu, poveća vojni budžet, kao i da Vojnu doktrinu iz 2010. prilagodi novim okolnostima međunarodnog bezbednosnog okruženja.

4. MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA BEZBEDNOSNE SARADNJE EU, RUSIJE I NATO

I pored brojnih pokušaja da se posle hladnog rata između NATO, EU i Rusije uspostave odnosi zasnovani na međusobnom poverenju i saradnji, oni su i dalje opterećeni različitim, a ponekad i suprotstavljenim stavovima o ključnim međunarodnim problemima. Aktuelna kriza u Ukrajini dodatno je pogoršala odnose, pre svega, odnose Zapada i Rusije dovodeći u pitanje dosadašnje mehanizme saradnje. Istovremeno, ona je na površinu izbacila i mnoge šire probleme koji su dokaz postojanja sve jasnijeg strateškog nesklada između EU, SAD i NATO s jedne i Rusije sa druge strane.

Problem predstavlja i činjenica da unutar NATO-a i dalje postoje različiti pogledi na to koji su najbolji načini za saradnju sa Rusijom. Tako države koje Rusiju smatraju potencijalnom opasnošću, često na zasedanjima Saveta Rusija–NATO otvoreno pokazuju svoj negativni stav nastojeći, pre svega, da spreče proširenje kruga pitanja u kojima bi mogla da se ostvari bezbednosna saradnja. Kao prepreka za bližu saradnju sa Rusijom navodi se da, iako je prošla kroz velike promene, u ovoj zemlji još nije izgrađen sistem zasnovan na liberalnim vrednostima koje dele članice NATO-a i Unije. Rusija se vidi kao potencijalni bezbednosni izazov, ne samo zbog „demokratskog deficita” već i činjenice da je pokazala spremnost da u rešavanju problema upotrebi vojnu silu i potkopa suverenitet suseda kako bi ponovo uspostavila svoju sferu uticaja.⁴²

Takođe, ruski zvaničnici i deo društva posmatraju NATO sa određenim sumnjama i dilemama. Veliki broj ruskih analitičara ukazuje da je od kraja hladnog rata NATO preuzeo centralnu ulogu u evropskoj bezbednosti, popunjavajući prazninu

41 „Россия примет все меры, чтобы обеспечить защиту от угроз”, *Коммерсантъ*, Internet izdanje: <http://www.kommersant.ru/doc/2603483>.

42 Jakub M. Godzimirski, Nina Græger and Kristin M. Haugevik, “Towards a NATO à la Carte? Assessing the alliance’s adaptation to new tasks and changing relationships”, *NUPI Report*, Oslo, 2010, p. 15.

nastalu nestankom Varšavskog pakta. Iako je Rusija članica OEBS-a, Saveta Evrope i Saveta bezbednosti UN, ove organizacije i institucije izgubile su nekadašnji uticaj. I pored toga što su bile razvijene veze sa NATO-om kroz Savet NATO–Rusija, i sa Unijom kroz stalne samite i sporazume, to Rusiji nije omogućavalo pravo neke vrste veta na odluke NATO-a i EU i samo je pojačalo njen osećaj isključenosti i izolacije.⁴³ Sa druge strane, u Rusiji su česta mišljenja da je NATO sebe nadživio, da je izgubio razlog postojanja, da Alijansa nema novih ciljeva, da nije uspjela da postane čuvar mira i bezbednosti, a da su njeni jedini preostali problemi u Evropi nesređeni odnosi sa Rusijom. Kao odgovor na ove primedbe, NATO u strateškom konceptu iz 2010. eksplicitno navodi da ne predstavlja vojnu pretnju Rusiji, niti da Rusiju tretira kao neprijatelja, već da želi da sa njom razvije istinsko strateško partnerstvo. Sa druge strane Rusija čvrsto stoji na stanovištu da je približavanje NATO-a i vojne infrastrukture ruskim granicama za nju neprihvatljivo, jer je u direktnoj suprotnosti sa njenim nacionalnim interesima.⁴⁴

Unija već duže vreme nastoji da stvori i efikasne bezbednosno-odbrambene kapacitete, koji bi joj omogućili da uspešno deluje u slučajevima održavanja mira, posredovanja u krizama i pri njihovom rešavanju. Uprkos usvajanju čitavog niza deklaracija, zaključaka i sporazuma u okviru EU koji su postavili osnove razvoja evropskog odbrambenog identiteta, osnovno pitanje je kako će izgledati dalja praktična primena dogovorenog i da li će Unija moći da održi jedinstven nastup na međunarodnoj sceni.⁴⁵ Na osnovu toga može se očekivati da će pitanje eventualnog širenja vojnih kapaciteta Unije van uobičajenih operacija održanja mira i upravljanja krizama biti veoma kontroverzno.⁴⁶

EU je istovremeno i institucionalni partner i rival i akter u NATO-u. Čak 22 zemlje su članice i NATO-a i Unije. Postoji postepeno približavanje ovih organizacija, a traga se i za funkcionalnim mehanizmima saradnje u oblasti bezbednosti. U strateškom konceptu NATO iz 2010. ukazuje i na važnost snažnije i sposobnije evropske odbrane i pozdravlja stupanje na snagu Lisabonskog sporazuma koji predviđa jačanje kapaciteta EU za rešavanje bezbednosnih izazova

43 Oksana Antonenko, "Russia's Proposals for the European Security Treaty: The Way Ahead", *Partnership with Russia in Europe: A fresh look at EU–Russian-Relations*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2009, p. 19.

44 Tadeusz A. Olszanski, "Georgia: NATO secretary-general visits Tbilisi", *EAST WEEK*, Analytical Newsletter, Issue 33 (226), Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2010, p. 7.

45 Trevor Salmon, "The European Security and Defense Policy: Built on Rocks or Sand?", *European Foreign Affairs Review*, No. 10, Wolters Kluwer Law & Business, Montreal QC, 2005, pp. 359–379.

46 Steven Everts and Daniel Keohane, "The European Convention and EU Foreign Policy: learning from failure", *Social Science Journal*, 2003, p. 107.

sa kojima se suočavaju obe organizacije. Dve organizacije do sada su imale teškoća da na efikasan način oblikuju saradnju. Postoje razlike u stavovima zemalja članica EU o bezbednosnoj ulozi koju bi Unija trebalo da igra u odnosu na NATO.⁴⁷

U slučaju velikih problema, jake veze između EU i NATO-a i dalje će služiti zapadnim bezbednosnim interesima. Jasno je da Unija još nije u mogućnosti da samostalno, bez podrške NATO-a i SAD-a, rešava svoje bezbednosne izazove. S obzirom da je planiranje odbrane u okviru EU tesno povezano sa NATO-om, može se očekivati da će dalji razvoj zajedničke bezbednosne i odbrambene politike omogućiti Uniji da, ukoliko to smatra potrebnim, rasporedi snage NATO-a na teritoriji svojih država članica. Pri tom se predviđa da bi takva saradnja trebalo da uzme u obzir postojeće sporazume o kontroli naoružanja, kao i bezbednosne mere i mere za izgradnju poverenja. Za razliku od eventualnih vojnih operacija, policijske intervencije – kao sastavni deo civilnih kapaciteta za upravljanje krizama – postale su važan aspekt aktivnosti EU.⁴⁸

S obzirom da je Rusija značajna evroazijska sila sa globalnim interesima i ambicijama, Evropska unija je posmatra kao nezaobilaznog partnera u očuvanju evropske bezbednosti i stabilnosti. Iako je svesna da neke od odluka koje su donete u oblasti bezbednosti i odbrane mogu izazvati negativne reakcije Rusije, Unija ostaje pri stavu da se bezbednost u Evropi i svetu ne može postići bez učešća Rusije, kao značajnog partnera i aktera u međunarodnim odnosima.⁴⁹ Pojedini ruski analitičari navode da je cilj NATO-a i Evropske bezbednosne i odbrambene politike, pre svega, da ujedine države članice i povećaju njihove individualne kapacitete, a ne da ojačaju međunarodnu bezbednost u celini. Pri tom se ukazuje na postojanje institucionalnih ograničenja za ravnopravno učešće Rusije u aktivnostima koje NATO i EU preduzimaju radi suprotstavljanja novim bezbednosnim pretnjama. Ovo je razlog što je saradnja EU, Rusije i NATO-a bila neefikasna i neproaktivna i što je Rusija, pre svega, zainteresovana za bilateralnu saradnju sa SAD-om i pojedinim zemljama članicama EU. Stav Rusije je da će puna bezbednosna saradnja sa Unijom i NATO-om biti moguća tek onda kada bude stvoren mehanizam koji garantuje ravnopravnu poziciju i ulogu Rusije.⁵⁰

47 Jakub M. Godzimirski, Nina Græger and Kristin M. Haugevik, “Towards a NATO à ? Assessing the alliance’s adaptation to new tasks and changing relationships”, op. cit., p. 13.

48 Patrick Nopens, “A New Security Architecture for Europe? Russian Proposal and Western Reactions”, op. cit., p. 5.

49 Manuel de la Cámara, “European Security and EU–Russian Relations”, op. cit, pp. 1–7.

50 Sergey Karaganov and Timofey Bordatchev, “Towards a new Euro-Atlantic Security Architecture”, 2010, Internet: http://www.globalaffairs.ru/docs/Karaganov_eng.pdf.

Dijalog EU i NATO-a sa Rusijom mogao bi da doprinese prevazilaženju ozbiljnih bezbednosnih problema i kriza u odnosima, nagomilanih negativnih iskustava, uzajamnog nepoverenja i konfrontacija. To bi trebalo da obuhvati i energetska bezbednost, nove tehnologije, investicije u rusku infrastrukturu i unapređenje trgovine, kao i da ubedi Rusiju da joj saradnja sa Zapadom može pomoći da lakše realizuje svoje bezbednosne i druge interese.⁵¹

Iako saradnja NATO-a, EU i Rusije u traženju odgovora na savremene bezbednosne pretnje nije stvar izbora, već nužnosti, razlike u stavovima i interesima su, međutim, i dalje velike. Zapad, smatra da se Rusija i dalje drži svojih imperijalnih ciljeva, pre svega, u „bliskom inostranstvu” i da pokušava da povрати uticaj na širem međunarodnom planu. Rusija, pak, ne može da prihvati nastojanja Zapada da ostvari dominantan uticaj na „postsovjetskom prostoru”. Pri tome bi trebalo imati u vidu da je ukrajinska kriza postala ozbiljna prekretnica u odnosima NATO, EU i Rusije. Čak i ako se ona u doglednoj budućnosti reši, neće biti lako prevazići negativne posledice u odnosima Zapada i Rusije. Bilo kakav stvarni napredak u saradnji u oblasti bezbednosti i odbrane zahteva stvaranje klime uzajamnog poverenja i prevazilaženje hladnoratovskih podela i stereotipa. Područje bezbednosti jedno je od oblasti u kojima je to zbog osetljivosti, složenosti i značaja problematike, kao i negativnih nasleđa iz prošlosti – svakako najteže postići.

LITERATURA

- Adam Daniel Rotfeld, “Transforming Foreign and Security Policies”, *American Foreign Policy Interests*, Vol. 29, Issue 1, Routledge, New York, 2007.
- Andrew Monaghan, “The Ukraine crisis and NATO-Russia relations”, *NATO Review*, Internet: [http://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Ukraine-crisis-NA TO-Russia-relations/EN/ index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Ukraine-crisis-NA%20TO-Russia-relations/EN/index.htm).
- Craig Nation, “NATO’s Relations with Russia and Ukraine”, 2000, Internet: <http://www.nato.int/acad/fellow/98-00/nation.pdf>.
- Dmitri Trenin, “Russia–NATO relations: Time to pick up the pieces”, *NATO Review*, Vol. 48, No. 1, 2000.
- Francisco José Ruiz González “European Union–Russia Relations, the ‘Eastern Partnership’, the Future of the OSCE, and their Consequences for the Common Security and Defence Policy (CSDP)”, *The European Security and defence policy (ESDP) after the Entry into Force of the Lisbon Treaty*, No 5/09, Madrid, 2010.

51 William Drozdiak, “The Brussels Wall”, *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3, Council on Foreign Relations, New York, 2010, p. 9.

- Fyodor Lukyanov, Putin's Russia: "The Quest for a New Place", *Social research*, Vol. 76, No. 1, Western Social Science Association, New York, 2009.
- George Bovt, "Russia–NATO: how to upgrade the relations?", Internet: <http://www.eurussiacentre.org/our-publications/column/russia-nato-upgrade-relations.html>.
- Jakub M. Godzimirski, Nina Græger and Kristin M. Haugevik, "Towards a NATO à la Carte? Assessing the alliance's adaptation to new tasks and changing relationships", *NUPI Report*, Oslo, 2010.
- Jim Nichol, Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests, *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, Washington D.C, 2011.
- Larsen, H.B.L., 'Great Power Politics and the Ukrainian Crisis: NATO, EU and Russia after 2014', Report, No.18, 2014, Copenhagen: DIIS, Danish Institute for International Studies.
- Manuel de la Cámara, "European Security and EU–Russian Relations", *Revista ARI*, No.76, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.
- Maurizio Massari, "Russia and Europe After the Cold War: The Unfinished Agenda", *Working Paper Series*, 98/16, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, Massachusetts, 1998.
- Oksana Antonenko, "Russia's Proposals for the European Security Treaty: The Way Ahead", *Partnership with Russia in Europe: A fresh look at EU–Russian-Relations*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2009.
- Pál Dunay and Graeme P. Herd, "Redesigning Europe? The Pitfalls and the Promises of the European Security Treaty Initiative", *OSCE Yearbook 2009*, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, Vol. 15, Baden-Baden, 2010.
- Patrick Nopens, "A New Security Architecture for Europe? Russian Proposal and Western Reactions", *Security Policy Brief*, No. 3, The Royal Institute for International Relations, Brussels, 2009.
- Robert H. Donaldson, Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems Enduring Interests*, Sharpe, Armonk, New York, 1998.
- Roger E. Kanet, "Russia and Europe: An Imbalanced Relationship", in: *US–EU–Russia: New Strategic Dynamics after Bush*, *ACDIS Occasional Paper*, Vol. XVII, No. 1, University of Illinois, Illinois, 2008/9,
- Roy Allison, Margot Light and Stephen White, *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, The Royal Institute of International Affairs, Blackwell Publishing, London, 2008.
- Sergey Karaganov and Timofey Bordatchev, "Towards a new Euro-Atlantic Security Architecture", 2010, Internet: http://www.globalaffairs.ru/docs/Karaganov_eng.pdf.
- Steven Everts and Daniel Keohane, "The European Convention and EU Foreign Policy: learning from failure", *Social Science Journal*, 2003.

- Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff and Mark Webber, “NATO’s triple challenge”, *International Affairs*, Volume 76, Issue 3, Royal Institute of International Affairs, London, 2000.
- Tadeusz A. Olszanski, “Georgia: NATO secretary-general visits Tbilisi”, *EAST WEEK*, Analytical Newsletter, Issue 33 (226), Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2010.
- Trevor Salmon, “The European Security and Defense Policy: Built on Rocks or Sand?”, *European Foreign Affairs Review*, No. 10, Wolters Kluwer Law & Business, Montreal QC, 2005.
- William Drozdiak, “The Brussels Wall”, *Foreign Affairs*, Vol. 89, No.3, Council on Foreign Relations, New York, 2010.
- Žarko Petrović, „Ruska vizija bezbednosti u Evropi i Srbija”, *Helsinška povelja*, br. 131–132, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2009.
- Денис Мельянцеv, Отношения Европейского Союза и НАТО в 1990—2000-е гг, *Журнал международного права и международных отношений*, № 3, Минск, 2007, Internet: http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1218&Itemid=188.
- Олександра Шаповалова, “Відносини між Росією та Європейським Союзом: нормативні розбіжності чи політичні протиріччя”, *Україна дипломатична*, Випуск XI, Київ, 2010.
- “Collective Defence and Common Security. Twin Pillars of the Atlantic Alliance Group of Policy Experts report to the NATO Secretary General”, Internet: <http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=1129>.
- “Stoltenberg: Bulking Up NATO Forces in Europe Doesn’t Breach Russia Treaty”, Internet: <http://www.themoscowtimes.com/article/stoltenberg-bulking-up-nato-forces-in-europe-doesnt-breach-russia-treaty/508528.html>.
- “Overhauling transatlantic security thinking”, *Report of the Security & Defence Agenda’s annual conference*, Brussels, 2014.
- “NATO Summit in Wales”, *Special Edition Partnership Newsletter*, No. 08, NATO Contact Point Embassy, 2014.
- “NRC Joint Statement at the meeting of the NATO–Russia Council held In Lisbon on 20 November 2010”, Internet: http://www.nato-russia-council.info/welcome_etail.spx?ElcomeD=1415.
- “Русија и НАТО: проблеми неразумевања”, *Глас Русије*, Internet izdanje: <http://serbian.ruvr.ru/010/7/12577463.html>.
- “Euroatlantic security and institutions”, *SIPRI Yearbook 2010*, Armaments, Disarmament and International Security, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm, 2011.
- „Россия примет все меры, чтобы обеспечить защиту от угроз”, *Коммерсантъ*, Internet izdanje: <http://www.kommersant.ru/doc/2603483>.

“Statement by NATO Foreign Ministers”, April 2014, Internet: <http://www.nato-russia-council.info/en/articles/20140327-announcement/>.

Ana JOVIĆ-LAZIĆ, Ph.D.

COOPERATION BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION AND NATO IN THE FIELD OF EUROPEAN SECURITY

ABSTRACT

Preserving stability in the wider region of Europe cannot be achieved without the cooperation of the European Union, the Russian Federation and NATO. Dialogue Union with Russia in the field of security is marked by the fact that the EU wants to build its own security and defence system, with a tendency to mainly rely on NATO operations during the planning and military development. Also, the EU is ready to propose a Russia to get involved in that system, to a certain extent. The goal of NATO is to maintain a key role in ensuring stability and security in Europe and the world. At the same time NATO shows a willingness to cooperate closely with the EU and to periodically consult with Russia through certain organs of NATO. Russia, however, insists that the European security should be provided through of its equal cooperation with NATO and the EU. The current Ukrainian crisis showed as a major challenge for European security since the end of the Cold War. It made clear that relations between Russia, the EU and NATO are increasingly characterized by misunderstanding, mistrust and confrontation, which can have very negative consequences for the preservation of peace and security in Europe.

Key words: the European Union, the Russian Federation, NATO, European security, contemporary international challenges.