

ТЕОРИЈСКИ АСПЕКТИ ИСТРАЖИВАЊА КАПАЦИТЕТА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ – „НИКАД ВИШЕ“

Зоран Милосављевић
Институт за политичке студије, Београд
Јован Крстић
Републичко јавно тужилаштво Републике Србије, Београд

„Never Again“ је наслов књиге Џона Ашкрофта, бившег америчког државног тужиоца, која шаље важну поруку у којој је аутор центрисао сву своју мудрост и храброст на промену целокупног система безбедности, након 11. септембра (2001), што је од значаја за наше истраживање. Циљ овог рада јесте да се размотри национални оквир или перформансе система безбедности профилисаног националног оквира како би се утврдила довољност или недовољност жељеног профила по одговарајућим стандардима и, у том смислу, да размотри могућност повећања капацитета (студија ефикасности националног профила).

Кључне речи: *обавештајно-безбедносна заједница, изградња капацитета, реформа, симболички приступ*

Неки онтолошки и методолошки аспекти истраживања

Да ли новим изазовима безбедности одговара стари само институционални (бирокуратски) приступ променама? Чувени ФБИ доживео је понижење услед сопствене неделотворности у случају Хансен, када је после више деценија бирократског нагађања, његовој екипи ухапшени иронично саопштио: „Шта вас је толико задржало сво ово време, момци?“ Кома шаље поруку бивши државни тужилац САД Ашкрофт (*John Aschroft*) када поручује: „Никад више“? ¹ Па, никад више неделотворном и недовољно контролисаном националном систему безбедности. Савременој политици нису потребне окоштале структуре разних служби. Потребне су агенције које независно проучавају, регулишу и спроводе послове безбедности и законито преносе одговорност на носиоце политичких одлука. Наведена синтагма симболизује историјски напредак у цивилно-војним односима. Као што смо и раније наглашавали, за наше прилике то не важи само „од Крцуна на овамо“, већ од почетка стварања српске државе.

¹ John Aschroft, „Never Again: Securing America and Restoring Justice“, Center Street, New York, Boston, Nashville, 2006, str. 83.

Досадашње проучавање ове области дало је мало јавно доступног знања о формирању и управљању службама безбедности: највећи број студија признаје одговарајућа ограничења у приступу истраживања, која се тичу онтолошке и методолошке основе. Проблеми истраживања и сазнавања појава из наведене области потичу и развијали су се из исте премисе: епистемиолошког позитивизма рационалистичког начина мишљења који доводи до постављања основног питања услова за формирање различитих режима или система безбедности и њихове делотворности (и с тим у вези могућности њиховог унапређења, што је овде научно питање). Научни одговор на наведено основно питање даје се на основу два филозофска правца која у истраживању треба прво објаснити у контексту предмета истраживања: а) онтолошки рационализам и б) методолошки позитивизам.

А) Најчешће коришћен истраживачки приступ је онтолошки *рационализам* који подразумева да су државе самозаинтересоване или собом заокупљене, самосвојне или себи својствене, да теже неком циљу или су циљно вођени субјекти у анархичном међународном друштву². Ово гледиште подразумева да су државе рационални утилитарни механизатори. Рационалност или разборитост је главни ток теорија међународних односа од којих су две владајуће: неореалистичка и неолибералистичка. Балдвин је покушао да одреди шест фокусних тачака конфронтирања између ових теорија. То су: 1) природа и последице анархије, 2) међународна сарадња, 3) супротност релативних од апсолутних успеха, 4) приоритет државног интереса, 5) супротност између намера и могућности, 6) институције и политички режими³, с тим што се сви теоретичари слажу да је рационализам општи елемент светске политике. Опште је виђење да је најважнија разлика између наведених теоријских приступа који се уосталом мање разликују у томе што неореалистичке теорије више потенцирају релативне успехе као циљ међународне политике и истичу став о искључењу апсолутних добитака као политичког циља у међународној сарадњи. Дакле, то је битно, јер се по неореалистичкој теорији међународни систем безбедности може сматрати делотворним само када државе као рационални утилитарни максимизатори и механзматори могу постићи релативне, односно делимичне добитке или успехе, те да ће у том случају државе, по правилу вођене својим интересима, настојати да остваре сарадњу, користећи за то институције засноване на рационалној процени⁴.

Треба имати у виду једну константу, физички и искуствено потврђену, јасну као сам живот што неповратно пролази, а то је да се ради о прошлости система, као галаксија које на ноћном небу видимо у стадијуму у којем више нису, у односу на коју се *симболички* одређује капацитет – степен напретка у заштити пре свега сваког човека, па и читавог човчанства. Дакле, симболи ранијих система, као што су, у

² Olav Schram Stokke, „Understanding the Formation of International Environmental Regimes: The Discursive Challenge: “In The Politics of International Environmental Management”, Dordrecht: Kluwer Publishers 1998, str. 129-148.

³ David A. Baldwin, „The Neoliberalism, Neorealism, World Politics” In “Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate”, David Baldwin, Columbia University Press, New York, 1993, str. 3-25.

⁴ Robert O. Keohane, „The Analysis of International Regimes: towards a European-American Research Programme, In „Regime Treaty and International Relations”, Volker Rittberger, Clarendon Press, Oxford, 1983, str 141-142, „The Demand for International Regimes” In International Regimes, Stephen D. Krasner, Ithaca: Cornell University Press, 1983, „International Institutioo Approaches” International Studies Quarterly 32 (1988) str. 39-396.

сфери политике: односи Исток–Запад, у сфери економије: разлике Север–Југ, у сфери политичког система: од демократије у транзицији до стабилне демократије, у обавештајној области: време индустријске шпијунаже у односу на време заштите права интелектуалне својине (*IPR*), у области менаџмента: време управљања кадровима до управљања знањем (*Knowledge Management*), у сфери дипломатије: од дипломатије силе до дипломатије знања (*Knowledge Diplomacy*), итд. То се најбоље уочава не на систему светске безбедности, већ на његовом *видљивом синониму*, а то је глобални режим очувања животне средине и, с тим у вези, појам људске безбедности. Када је Дарвин настојао да човечанству саопшти прошлост еколошког система, служио се видљивим синонимима за човека. Тада су то биле безазлене животињске врсте, а данас су, у овом истраживању то такође безазлене природне појаве као што је зелена трава, чист ваздух који удишемо, итд. У време када су људи сазнали од кога потичу, нису били спремни да то одмах прихвате. Међутим, у садашњој фази развоја људског рода, дошло је време да се човек суочи сам са собом као главним узрочником опасности за сав познати свет. Пред таквом опасношћу, као заједничким продуктом напретка, (само)освешћење је неопходно без обзира на то да ли је неко друштво мање или више спремно да прихвати научну истину. Службе безбедности би, управо због своје стручности, требало да буду прве да то сазнају као научне истине и саопште их доносиоцима политичких одлука.

У вези са овим општепознатим основним проблемом безбедности, државе воде политику по прорачуну релативне добити обрачунате на основу трошкова сопственог напретка, али и трошкова – штете услед загађења природе у поређењу са трошковима осталих држава. Ако стварање друштвеног доприноса сваке државе доводи до добитака за све, рационални прорачун сваке државе може да израчуна ко ће добити највише од међународне сарадње. Ако се тако рационално посматра (а нема разлога да другачије буде!) процена је увек да се тиме може остварити релативни успех – добитак, тако да се власт мора усмерити да ради у *режиму коегзистенције и отворености за сарадњу*, све у складу са теоријом хегемонистичке стабилности⁵. Ова логика заснована је на објашњењу које се заснива на сили са којом располаже како свака држава, тако и међународна заједница као колективитет.

В) Сарадњу је лакше схватити са тачке гледишта онтолошког *неореализма*. Државе стварају норме којима настоје да обезбеде сарадњу и задобију апсолутну добит која на њиховој територији може очувати животну средину и људске животе. По овом неореалистичком објашњењу државне политике, држава одмерава своје трошкове накнаде штете у односу на трошкове приступа светској заштити кроз међународну сарадњу и који би били надокнађени уподобљавањем сопственог поступања, па када трошкови накнаде штете превазилазе трошкове приступања, тада ће се држава одлучити да питање регулише са мање или више утицаја других држава.

У елаборацији ове теме свеједно је да ли смо на терену енвайронменталног права или безбедности, понашање држава је исто, оне калкулишу однос трошкова и бенефиција од међународне сарадње. Ипак, за разлику од опасности од глобалног загревања и укупног загађења, несигурност у науци је мања када се ради о питањима безбедности која потичу од ове глобалне опасности, али су са становишта нужности

⁵ Olav Scharam Stokke, исто.

и егзактности много јаснија. Јасно је да *реалистичке теорије* настоје да објасне да су државе монополистички унитарни актери и због тога настоје да игноришу конфликтну природу политичког окружења. Због тога је нађен алтернативни приступ којим се проучавање врши са становишта циљева доносиоца политичких одлука, под одређеним границама које поставља општа природна несигурност и такмичарски карактер домаће политичке сцене. У истраживању мора да се анализира да ли постојећи систем безбедности води довољно рачуна о: 1) природним границама несигурности које постављају закони природе (индетерминизам), али и закони међународне заједнице коју сачињавају све остале државе и њихове институције и 2) да ли заиста у политичком животу постоје различите политичке опције, са реалним конкурентним опцијама безбедности, с обзиром на искуства из наше ауторитарне прошлости када су и о једном и о другом важном чиниоцу безбедности – одлучивале саме службе безбедности без довољно демократске контроле!

Реалистичке теорије, као додатак користе *позитивистичку епистемиологију*. Она је позитивистичка, јер настоји да полази од стратегија методологије природних наука које праве јасну разлику између објекта и субјекта истраживања и настоје да се усредсреде на објективне силе. Проучавајући објективне силе које покрећу активности у међусобној интеракцији, већина аналитичара настоји да установи уобичајене везе између емпиријски посматраних фактора и формирања организације служби и њихове делотворности. Просто говорећи, настоје да утврде да ли је „случај А” проузроковао „случај Б”. Налазећи услове под којима је организована служба – режим и под којима су међународни системи делотворни, најчешће траже случајне везе и утврђују правилност и генералзују. Епистемиолошка тежња за објашњењем веза потиче од класичне теорије Макса Вебера који тражи објективан приступ, како у разматрању међународних односа, тако и у друштвеним наукама уопште. Водећи строго рачуна о Веберовом поимању друштвених наука, политикологија мора да пружи одговор на то због чега научници и аналитичари покушавају да поставе доказиву тезу о томе који фактори одређују и дефинишу међународну сарању на пољу безбедности, под којим условима и под којим околностима егзистирају системи безбедности. И, коначно, на чему истраживачи заснивају генерализовање закључака заснованих на основу ове хипотезе? Тако долазимо до разматрања *институционалног капацитета* система безбедности који није могућ без Веберове теорије о бирократији, као и каснијих необирократских приступа у које спада и данашњи агенцијски приступ и концепт државе регулатора.

Укратко описане теорије приступа проучавању режима или система безбедности, много је лакше преко комплементарних међународних фактора, на пример међународних политичких заједница, јер су под мањом пажњом него фактори домаћег система, а могу ићи у два правца повећања нашег сазнања. Први је да се остане у оквиру позитивистичке рационалне методе истраживања ради унапређења само оперативног концепта и промовисања једног систематичнијег истраживачког пројекта, што би захтевало много времена. Други је начин да напустимо позитивистичку методологију и да уместо проучавања унутрашњег система безбедности проучавамо и системе безбедности међународних заједница и појединих страних држава, са различитим онтолошким и епистемиолошким предзнацима. У тој области има већи број теоретичара који су критиковали позитивистички приступ

и анализу и предлагали *постпозитивистички приступ*. Тако су по, том концепту,⁶ међународни режими или системи несубјективне појаве, што одступа од главног тока епистемиолошког позитивизма. У ствари, то је алтернативни приступ свему што сматрамо да треба чинити у истраживању, али треба укратко поменути, као што ћемо поменути и један од алтернативних симболичких приступа повећању капацитета система безбедности.

Алтернативни постпозитивистички приступ проучавању система безбедности је најамбициознији. Своди се на поседовање знања и права интелектуалне својине, представља новину у политичком поимању безбедности и ревидирање концепта међународне безбедности и концентрисање на постпозитивистичко објашњавање како би се разумео однос између знања и вођења политике на глобалном и националном нивоу. То је својеврсно управљање знањем у безбедности (Intelligence Knowledge Management) и дипломатији безбедности (Intelligence Diplomacy). При томе се при изради аналитичког оквира узимају у обзир актери који своју моћ и утицај базирају на знању (на пример Академије наука, научни институти), како би се премостио јаз између нивоа знања којим располаже међународна политика и националне политике у области безбедности. Да би се нашао алтернативни пут проучавања ове области неопходно је променити дефиницију међународног система безбедности, као система правила, норми и процедура доношења одлука од којих зависи испуњење очекивања на плану међународне употребе.⁷ Отуда би се систем безбедности могао дефинисати и „као међусобно неподељено разумевање о прихватљивом и пожељном друштвеном понашању.”⁸ Дакле, ради се о интерпретативном приступу који проширује позитивистички став, као што то телескоп чини са увећањем слике. Познато је какве је трауме доживео главни јунак филма „Увећање” када је продубио своје сазнање о нечему што се стварно догодило (убиство), али се путеви научног истраживања не могу изменити због евентуално шокантног резултата истраживања. Што важи за глобално загревање као претњу, још више важи и за глобалну безбедност, као реакцију друштва на природне појаве. Ово питање је првенствено у сфери интересовања великих сила.

Основни појмови и категорије

Иако се политиколози слажу о важности теме проучавања *система безбедности*, има мало објављених материјала о томе како радити на повећању стварног и институционалног капацитета у тој области. У научној литератури је запажено да постоји противречност између чињенице да безбедносни систем окупља појединце који су један ретко самокритичан, аналитичан и захтеван скуп људи и чињенице да има мало образованијих људи од њих. Као струка, њихова

⁶ Friedrich Kratochwil i John G. Ruggie, „International Organization: A State of the Art and the Art of the State”, International Organization 40, no 4 (1986) str. /53-755.

⁷ Stephen D. Krasner, „The Accomplishments of International Political Economy”, International Theory: Positivism and Beyond, Stephen Smith, Ken Booth i Marysia Zalewski, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, ed. „International Regimes” Ithaca, Cornell University Press, 1983:2.

⁸ Stephen D Krasner, исто.

делатност је приближнија универзитетским професорима од било које друге струке или позива. Стога неки аутори констатују да је зачуђујуће да, док су безбедносни официри и организација у којима делују у *обавештајној или безбедносној заједници*⁹ (Intelligence Community/Security Community¹⁰) схваћеној као скуп свеколиких безбедносних агенација, врло методолошки ригорозни у обављању свога посла, очекивано обдарени објективношћу и знањем. Ако се пође од првобитне Дојчове дефиниције да безбедносну заједницу чини „група људи који се интегришу” тада се проучавање обавештајних структура и процеса врши споља и контактирају се пензионисани обавештајни стручњаци, а, по правилу, наилази се на мало спремности и готово никакве сагласности о томе како обавити истраживање и анализу обавештајно-безбедносне заједнице коју чини овај скуп стручњака (дакле, скуп веома образованих људи као припадника IC). Треба нагласити да су и Дојч и Адлер и Барнет, као доајени разматрања постојања и дефинисања безбедносних заједница, увек наглашавали да се наведена група људи (земаља) искључиво окупља ради мирољубивих промена. Дакле, безбедносном заједницом се не може сматрати побуњеничка или група која заговара насилне промене у друштву. Има мишљења да је до интеграције у европске и евроатланске заједнице на подручју западног Балкана дошло захваљујући притисцима споља,¹¹ Међутим, треба нагласити чињеницу да се процес мирољубиве транзиције друштава не може замислити без постојања безбедносних заједница.

Раскорак између неоспорне високе стручности и посвећености послу радника у службама безбедности и лаичке примене тактика, техника и метода служби у пракси од стране јавне политике и јавних служби одређује *субстанцијални капацитет* система безбедности (суштински или значајан у смислу доприноса безбедности од стране обавештајне заједнице). Овај капацитет мери се стварним доприносом остварењу друштвеног напретка кроз остваривање јавног интереса у области безбедности. За проучавање степена доприноса система безбедности процесу транзиције нашег друштва ка друштву стабилне демократије углавном се посматрају промене по симболима који одсликавају жељене промене (тзв. симболички приступ оцени степена напретка у обезбеђењу укупне људске безбедности). Тајно дело-

⁹ Pojmovnik bezbednosne kulture, CCVO Beograd, 2009, str. 15. „Безбедносна заједница је група држава које су толико интегрисале своје институције и праксе да су међусобно изградиле очекивање како ће проблеми и неспразуми између њих бити решени искључиво мирним путем. Због тога се безбедносне заједнице могу такође назвати и 'заједницама без рата'. Стварањем безбедносне заједнице државе међусобно превазилазе безбедносну дилему и страх да ће једна другу војно угрозити. Појам је сковао Карл Дојч 1957. године, анализирајући међународне односе у северноатлантском региону. Дојч је 'плуралистичке' безбедносне заједнице у којима државе, иако развијају осећај заједништва, ипак задржавају своју независност разликовао од 'амалгамираних' заједница у којима државе одлазе један корак даље и уједињују се у нови политички ентитет. Пример „плуралистичке” безбедносне заједнице представља НАТО савез, док ЕУ, због свог наднационалног карактера, представља зачетак 'амалгамиране' безбедносне заједнице. Термин безбедносна заједница понекад се односи и на групу појединаца који се баве истраживањем или доношењем одлука у области безбедности.”

¹⁰ Karl W. Deutch, , Sidney A. Burrell, and Robert A. Kann, Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the light of Historical Experience, Princeton: Princeton University Press, 1957. Adler, Emanuel and Barnet, Michael, eds. Security Communities, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

¹¹ Predrag Simić, Teorija „bezbednosne zajednice” i širenje EU i NATO na Zapadni Balkan, Izazovi evropskih integracija, Časopis za pravo i ekonomiju evropskih integracija, br. 15. JP „Službeni glasnik”, Beograd, 2011, str. 35-45.

вање служби као агенција Владе, а поготову безбедносне заједнице у форми будућих регулаторних агенција регулаторне државе (*Regulatory State*¹²) или пострегулаторне државе са децентричном регулацијом¹³ (о чему ће бити речи у даљем истраживању), одређује бирократски, односно *институционални капацитет* служби безбедности који се мери делотворношћу, али и степеном демократске контроле. Иначе, институционални капацитет не зависи од величине, бројности или опремљености, већ од тога да ли производи обавештајне производе делотворно или „меље на празно”. То зависи од жељених мирољубивих промена којима се тежи у друштву („црвени помак”¹⁴ друштвеног напретка мерен симболима). За проучавање степена делотворности и контролисаности система безбедности углавном се узима бирократски приступ. Мађутим, и поред ових расположивих научних приступа, у целокупној политичкој историји резултат је да постоји врло мало сакупљеног јавно доступног знања о раду у службама безбедности (изузети су, на пример, догађај од 11. септембра у САД и извештај Комисије за оружја за масовно уништење).

Једна друга заједница стручњака због тога заслужује озбиљну научну критику. И када су истраживачке студије и рад обавештајно-безбедносних служби објављени, део тих података до којих се дошло или анализа у некласификованој литератури могу бити нетачни, јер за разлику од *академске заједнице*, где нема јавне контроле и надметања међу истраживачима да исправе погрешке, системи безбедности настављају да функционишу непромењено прикривајући тачне податке и без довољно научне критике. То се сматра суштинском недовољношћу капацитета са становишта управљања знањем, јер ако је ишта сигурно у људском роду, то је да нико нема монопол на знање, па ни безбедносне агенције, али и обратно. Познато је како је Венеција почела да губи моћ када је као држава покушала да оствари монопол у науци и занатима свог времена. То исто се дешава у 21. веку са системима безбедности – информације не служе за чување, већ за размену. Они који нешто чувају, на пример тајне неког политичког режима, у историјском смислу брзо постају аутистични и безбедносно бескорисни или опасни за друге. Упркос огромног низа књига и чланака, ту је, заправо, врло мало доступних анализа, а још мање компаративне анализе о организацији обавештајних служби. Одмах се мора рећи да је за стање и ограничења у погледу капацитета служби безбедности, а посебно разних девијација у њиховом раду, поред осталих, академска заједница изузетно одговорна, због тога што је и сама део те заједнице служби безбедности или је из страха ћутала или им је повлађивала делећи олако академска звања и рангове њиховим припадницима. Као еклатантан пример таквог односа академске заједнице према проблему проширења капацитета служби безбедности у оквиру

¹² Giandomenico Majone, Renaud Dehousse, *The institutional dynamics of European integration*. 1994, str. 91 – 112, Colin Kirkpatrick and David Parker *Regulatory impact assessment: developing its potential for use in developing countries*, Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 24 february 2003, str. 6.

¹³ Julia Black, *Decentring regulation: understanding the role of regulation and self regulation in a "post-regulatory" world*. *Current legal problems*, (2002) str. 54 . 103-146. ISSN 0070-1998, <http://www.oup.co.uk/law/yearbooks/yearbook-legalp...>

¹⁴ *Астрономија*: назив за промене у спектру светлости услед ширења космоса.

реформе система безбедности, може се критички навести профилисање безбедносне заједнице ван извршне власти у статусу агенција за спровођење закона (*Law Enforcement Agencies*) и ако је природа њиховог рада (специјалне тајне операције и тактике, технике и методе, посебно тз. расколне операције и дезинформације, за које се предвиђа посебна контрола законодавне, извршне и судске власти) и начело тајности у раду неспојива са принципом јавности у раду агенција за спровођење закона (Полиција, Агенција за борбу против корупције, Управа за спречавања прања новца итд.).

Циљ истраживања

Циљ истраживања јесте да се размотри национални оквир система безбедности, односно успешност профилисања националног оквира у смислу утврђивања његове довољности или недовољности (инсуфицијенције капацитета) у односу на потребан профил по одговарајућим стандардима и, у вези с тим, размотрити могућности повећања капацитета (*National Profile Study*). На пример: да ли чињеница о, на пример, броју запослених у једној агенцији у односу на број становника говори о довољном или недовољном капацитету безбедности одређеног грађанског друштва и државе? При томе треба имати у виду да се систем безбедности може анализирати и на тај начин што ћемо извући закључке из одређеног броја студија случаја (*Case Study*) националних система које би чиниле део истраживања.

Проблем изграђивања капацитета обавештајне (безбедносне) заједнице за савлађивање своје мисије у друштву битан је у проучавању за академску заједницу, због тога што је основни услов за деловање система тајност, тако да проширење капацитета службе не треба тражити тамо где је тајност проблематична са становишта делотворности (дакле, по основу легитимности или законитости поступања или опасности по животну средину, од тероризма, трговине средствима за масовно уништење итд.). Пuteви реформи нису у правцу озаконења нечега што се не може озаконити *а приори*, а то је претежно тајни рад служби, већ се само може контролисати, а то је домену 1) *повећања капацитета демократских институција*, 2) *модернизације националног идентитета* и 3) *слеђења образаца политичке идентификације* Србије као државе са државама стабилне демократије. За академску заједницу проблем истраживања је у томе што особље безбедносних служби може бити успешно и делотворно само ако поступа у тајности, тако да се тајно прибављени докази тешко конвалидирају на суду или у науци. На пример, у борби против криминала довољан је степен легитимности кривичног прогона обезбеђен у обавештајно вођеној полицијској активности која је профилисана посебно, а у погледу струке тајност рада служби се тешко повређује на штету ефикасности у остваривању задатака на пољу безбедности (што сугерише да се проширење капацитета служби безбедности и путеви реформе траже у оквиру обавештајне заједнице, дакле искључиво на терену извршне власти, јер се пребацивање тежишта промена на друге две власти може сматрати мешањем извршне власти у правосуђе и законодавство). Институционално посматрано, боље је да особље буде премештено у друге институције, па и агенције за спровођење закона, док би

се обавештајно-безбедносне агенције посветиле својој струци. За научно истраживање посебно је штетно опредељење за одржавање тајности након изласка из заједнице чије правило је резултирало у минималном излагању и ширењу информација о обавештајним службама и њиховом пословању. Основни захтев за тајност утиче на све или велики број других аспеката струке и на организацију сваке обавештајно-безбедносне заједнице схваћене као скуп агенција.

Операционализација истраживања

Само вршење истраживања састоји се у анализи профилисања система (*Profiling*) са основама у методама о начину на који су научници анализирали цивилно-војне односе (*CMR*). Разматрању ових односа приступа се на више начина, а пре свега *симболички*, затим *институционално* и *компаративно*. Релативна одсутност анализе обавештајних заједница (*IC*) у литератури, како је наведено, не може бити озбиљан научни проблем иако се из других пројеката истраживања може закључити да су компаративно користили искуства у транзицији само једне или неколико релативно отворених држава, у којим случајевима се проучавање вршило са мање концептуалне јасноће. За прва два приступа најзначајније је искуство служби у Сједињеним Државама и Канади и Словачкој. Упоредна проучавања хитно су неопходна данас, јер у савременом свету глобалне терористичке претње обавештајна служба мора бити не само под демократском цивилном контролом, већ и делотворна.

Као додатак академски пожељној примени компаративне методе за постизање аналитичких резултата у случају друштава у транзицији битније је и потребније проучавање кроз упоређивање. Циљ је разумевање најбољих пракси у области организације система безбедности, чиме се побољшава и демократска цивилна контрола и ефикасност обавештајне заједнице – ОЗ. *Политичка пракса* и реторика која прати рад служби безбедности директно је условљена праксом служби, иако би требало да буде обратно. Политички актери надмећу се у сменама руководиоца у систему безбедности, без упуштања у проблематику делотворности капацитета безбедности не само за њих, већ за све грађане.

Иако су политиколози одавно савладали *компаративну анализу* институционалног приступа, полазимо од хипотезе која је владајућа у западној литератури да институције остају основни темељи власти у држави и тиме нам пружају добру основу за анализу. Ми додајемо одређене суштинске елементе карактеристичне за друштва у транзицији, а то је *симболика промена* и реформи у правцу антропоцентричног повећања капацитета система безбедности. Анализа се састоји у разумевању институција кроз које добијамо увид у стање организације (до сада постигнути резултати реформи у симболичком смислу) и на основу којих се могу дати петпоставке за утврђивање најделотворније структурне контроле (резултати реформи у институционалном смислу), све у смислу подршке легитимном и транспарентном владању.

Полази се од хипотезе да се систем безбедности може најбоље дефинисати као *подсистем цивилно-војних односа* у друштву (*Subsystem of CMR – Civil-Military Relations*). Постоји значајна и богата литература о *CMR*, који наглашава важност демократског, цивилног надзора и јасно препознатљиве улоге и мисије војске коју

она треба да изврши. На сличан начин, безбедносне службе имају специфичне улоге и мисије, а постоје и бројне студије које успостављају начин на који се анализира структура обавештајне заједнице и њене импликације на: 1) облике демократске цивилне контроле и 2) делотворност.

Емпиријско истраживање представља посебан проблем и изазов у истраживању, што показује случај поменуте 200 година „фрустриране реформе“ обавештајних служби у Аргентини, која се поклапа са „годишњицом“ искустава нашег друштва са односом војног и цивилног сектора, тако да поствке овог истраживања имају значај за наставак реформе система безбедности, без обзира на то о којој је земљи у транзицији реч, са озбиљним освртом на раније ауторитарне режиме. Изазов научног истраживања у овој области је у томе што је спровођење демократске консолидације и реформе обавештајних организација погоршано чињеницом да у већини земаља постоји мало свести о обавештајним функцијама и организацији.

Као што је истакнуто у аргентинском случају, обавештајне организације могу одолети политичким променама и законодавци знају врло мало о томе шта је све укључено у обавештајне службе. Тако је тај задатак пао на мали скуп академских саветника Конгреса за лобирање за промене система безбедности. Научно истраживање је у неким земљама отежано, јер постоји стварни страх да безбедносне агенције имају нагомиланих информација које се могу користити за уцену обичних грађана, цивилне елите и политичара. Због тога постоји недостатак информација о обавештајним службама, али то, у комбинацији са страхом, одржава недостатак информација. Из неких научних истраживања у неколико регија у свету, произилази да ни грађански политичари не знају ништа о систему безбедности и службама или, ако то имају у политичком програму, једноставно не желе да се носе с тим и било шта унапређују.

Део емпиријских сазнања ослања се на књиге и чланак, други на *World Wide Web*, а ипак остају и интервјуи и белешке на основу личних разговора са бившим руководиоцима и оперативцима безбедносних агенција који омогућују увид и разумевање и изван онога што се налази у литератури. То је случај и са безбедносним агенцијама, међународном обавештајном заједницом у САД у којој имају широко знање о обавештајним службама и њиховој улози у влади кроз стручно знање и CCMR семинарима посвећеним цивилно-војним односима и дугорочним образовним програмима.

Без тог заједничког концептуалног оквира неће бити могуће остварити ни резултате анализе ни дати корисне препоруке за даљу реформу ИЦ на националном и на глобалном нивоу. Циљеве и обим промена и на глобалном и на националном нивоу, а следећи изнето субстанцијално виђење капацитета служби безбедности одређује *политички прокламован јавни (општи) интерес* у области безбедности.

Утврђивање јавног интереса

Напетост и страх у животном окружењу грађанског друштва изазивају догађаји чији интензитет и последице не можемо предвидети нити контролисати уколико немамо знање о појму безбедности. Безбедност се лаички везује за институције, а

не за људе. Сведоци смо промена у грађанском политичком животу Србије и у осталим земљама југоисточне Европе. Јавност се буди након откривања многих случајева пљачке националног богатства, слабљења привредних ресурса због продаје стратешки важних компанија које поседују енергетске изворе нафте и гаса. Све више је доказа да су многи високи државни службеници и политичари доносили одлуке штетне по националну безбедност. Србија је у власништву грађана, а не такозваних „тајкуна“ који су своје послове водили по пословици *In the name of people for themselves*. За описивање постојећег стања мање су примењиве латинске пословице, јер се људска цивилизација померила ка новим центрима знања, а знање одмакло од доба индустријске шпијунаже ка добу заштите права интелектуалне својине, у доба у којем је управљање знањем прерасло од алата за владање у дипломатију знања, а која је, пак, алат глобалног владања, али и одмеравања глобалне одговорности. Да парафразирамо Ј. Ф. Кендија:¹⁵ ми не треба да питамо шта свет може учинити за нашу безбедност, већ колико ми допринесимо светском систему безбедности! *Да, али при томе прво треба сами себи да притекнемо у помоћ!*¹⁶ Системи безбедности засновани на принципу деривације су историјска прошлост („тотална шпијунажа“¹⁷), али су и резултати напора да се на тај начин допринесе светском миру и безбедности вредновани по основу историјске одговорности јавне политике.¹⁸ За разлику од историјских система, данашњи системи безбедности заснивају се на принципу контрибуције (доприноса).

Довољност или недовољност капацитета националног система безбедности више се мери доприносом него давањем (октроисањем или деривирањем или даривањем). Допринос се вреднује као *субстанцијално (значајно) повећање капацитета*, а одмагање појединих држава глобалном систему безбедности као суштинско смањење (инсуфицијенција) капацитета система безбедности, и то: смањења националног система, у мери у којој се пропушта имплементација вредности које подржава међународна обавештајна заједница и тиме смањења капацитета глобалног система, у мери у којој пропуштање имплементације стандарда у националном систему безбедности нарушава светску безбедност. Наиме, признајући да је група НАТО земаља интервенисала на Косову без одобрења Савета безбедности, дакле, да су октроисали безбедност на једном подручју, Кофи Анан се заузео за прилагођавање међународног система безбедности према свету са новим чиниоцима, одговорностима и могућностима. Он је

¹⁵ John Kenedy, Inaugural Address on 20 January 1961: „And so, my fellow Americans, ask not what your country can do for you; ask what you can do for your country.”

¹⁶ Зоран Ђинђић је, парафразирајући једну Кенедијеву изреку, једном приликом рекао : „Не питај шта твоја земља може да уради за тебе, питај шта ти сам можеш да урадиш за себе, а твоја земља ће ти помоћи, али најпре ти сам себи помози.” <http://forum.kraljevo.com/viewtopic.php?t=256>

¹⁷ Kurt Reiss, Тотална шпијунажа, 1941, Prevod sa engleskog na ruski G. Vladimirski, Beograd, New York, 1948, Predgovor D. Zaslavskog, 225 strana: „Moguće je da su mnoge od ovih pripovesti zasnovane na stvarnim činjenicama, ali samo ove činjenice pripadaju prošlosti, romantičnoj istoriji špijunaže” (из предговора аутора).

¹⁸ Tim Weiner, Legacy of Ashes – The History of CIA, Doubleday, New York, 207,701 strana, General William J. Donovan: “In the global and totalitarian war, intelligence must be global and totalitarian” (из писма упућеног Председнику SAD Ruzveltu, 18. новембра 1944. године).

изнео да постоје најмање два појма суверености: индивидуални и државни.¹⁹ Сувереност државе почива на поштовању интегритета граница. Међутим, суштински, свака држава има специфичан однос према онима којима управља. Према томе, индивидуална сувереност изискује одговорност за заштиту појединаца путем спровођења људске безбедности, пре него заштиту оних који је злоупотребљавају под изговором суверености државе. Анан је оправдао употребу оружане силе у таквим интервенцијама као врсту операције за подршку „општег интереса”.²⁰

Најозбиљнији методолошки проблем увек је решавање наизглед најједноставнијег питања, а то је *референтна тачка и оса стабилности истраживања*: одређивање јавног (општег) интереса у области националне безбедности. Управо она иста питања која је поставио Кофи Анан у вези глобалне безбедности постављају се и на националном плану, али са потпитањима која су на светском плану била излишна, али су битна за национални профил: Шта је наш јавни интерес, са потпитањем: у којој мери се поклапа са светским? Ко дефинише наш јавни интерес, са потпитањем: у којој мери је тај субјекат легитиман са становишта националног законодавног оквира, али и светског конвенционалног оквира и политике везане за питање демократске контроле? Ко интервенише у систему безбедности, са потпитањем: по чијем налогу? На терет којих средстава, са потпитањем: како се та средства прибављају? Оно што је битно за правилне одговоре на ова питања јесте да се сагледавање сопствене безбедности не своди на националну државу, јер то „више не пружа задовољавајуће одговоре.”²¹

Питање истраживања могућности проширења капацитета система безбедности зависи од доброг *профилисања теорије и праксе* националног модела под снажним утицајем и по узору на страна решења. Светска безбедносна заједница (обавештајна заједница – Intelligence Community – IC), ма шта под тим подразумевали, утиче на профилисање свих националних модела. Габарити националног профила требало би да одговарају правцу у којем се крећу држава и њени грађани.²²

¹⁹ За pregled kako su ove teme obrađene u obraćanju Kofija Anana 10. decembra 2001. povodom prijema Nobelove nagrade vidi: <http://www.nobel.se/peace/laureatcs/2001/presentanon-speech.html/>

²⁰ Коментар аутора: По општем мишљењу, Анан није ишао детаљније у дефиницији „општег интереса” осим навођења једног услова: да се инсистира да оружана интервенција мора бити заснована на „универзалној легитимности” као што је легитиман и мандат Савета безбедности UN. Он је током свог обраћања UN поставио реторичка питања: „Шта је општи интерес? Ко мора да га дефинише? По чијем налогу? И којим средствима интервенције?”

²¹ Andreja Savić, „Globalna bezbednost i terorizam”, Srpska politička misao, god. XII, vol. 15. бр. 3-4, Beograd, 2005, стр. 57, „С обзиром на претњу глобалног тероризма вероватно је транснационална сарадња прави пут ка националној безбедности: државе из националних интереса морају да се денационализују и трансационализују, дакле морају да жртвују део националног суверенитета, како би своје националне проблеме решавали у глобализованом свету”.

²² Petar Zeman, The Transformation of the Intelligence Services, „Примарни задатак за власти у слободним друштвима у настајању је да се одмах након што су поразили и изазвали колапс ауторитарних или тоталитарних режима, уништи постојеће тајна полицијска служба. Испуњење овог задатка игра важну улогу при оцени успеха трансформације. Постоје најмање два разлога за то. Отапањем моћи тајне полиције, отворено друштво осигурава да се ситуација не обрне и и друштво изврши повратак на стари поредак, а други разлог је потврда, на врло симболичан и видљив начин, њиховог развода са њом најпре за своју јавности и свијет у целини. Међутим, у отвореном друштву број пријетњи расте које су до тада биле скривене испод тепиха тлачења појављују се са инфлаторним тенденцијама тенденцијама, од ко-

Закључак

Комплекснија истраживања су неопходна како би дали одговор на питање: *да ли је досадашњи профајлинг у овој области био одговарајући и делотворан?* Ипак, одговор на ово питање субстанцијалне довољности и делотворности система безбедности наслућује се када анализирамо резултате истраживања о перцепцији безбедности, односно перцепцији националне безбедности од стране грађана. Перцепција безбедности утврђује се исто као и када се ради о корупцији, за коју сви осећамо да је огромна, али знамо само поједине случајеве. Перцепција јавности своди се на „плодове“ корупције, док се „дрво“ са којих ти плодови падају, из разних разлога, не може сагледати. Стање безбедности се од стране лаичке јавности и у медијима често утврђује, а сагледава површно. Међутим, и по сенци коју ствара може се проценити да ли дрво својом величином пружа довољну и делотворну заштиту од сунчевих зрака. Социолошко истраживање ставова грађана се, нажалост, односи на ставове који су умногоме под утицајем медија на које у свим системима утицај имају и службе безбедности. Међутим, *vox populi*, упркос томе, непогрешиво указује на тврдоглаве и непроменљиве чињенице од значаја за вредновање било ког система.

Показује се да нисмо на правом путу да дамо правилне одговоре и то на основу само једног површног истраживања, јер се уочава несклад и нелогичност у изнетим ставовима грађана између, са једне стране, субјективног осећања „велике личне сигурности“ и са друге стране, перцепције тих истих грађана о степену сопствене угрожености, прво, у поређењу са ранијим периодима (у време социјализма) и, друго, у поређењу са вредностима за које грађани перцепцијом могу установити да су под заштитом и међународних институција, посебно институција ЕУ и НАТО.²³ Процент поверења у ове конкурентне системе безбедности обрнуто је сразмеран степену подршке коју им дају грађани на штету овог другог, а што је нелогично, јер треба превазићи ауторитарни систем владавине и грађанима делотворно показати преимућства савремено организованог система безбедности ослоњеног на моћне системе којима располажу суседи, регион југоисточне Европе, ЕУ и свеколика међународна заједница. То говори да се „плодови“ несигурности и напетости од стране грађана приписују да потичу са „дрвећа“ које „узгаја“ међународна заједница. Погрешно или тачно?

За наслућивање одговора довољна је и проста оцена да *за грађане безбедност не симболизује проблеми државе*, већ она првенствено симболизује заштиту од

јих је највидљивија појава нових облика тешких кривичних дјела. Нови политичка елита је суочена са задатком или изградње нове обавештајне службе и службе безбедности (за поједностављење ћу користити одавде израз 'тајне полиције') или трансформације остатака старих и то готово одмах након пада тоталитарног режима."

²³ Maja, Bjeloš, „Šta građanke Srbije misle o svojoj i o bezbednosti Srbije?“ Projekat VCBP (Beogradski centar za bezbednosnu politiku) u saradnji sa CESID-om, Beograd, april–maj 2010, „Na pitanje o ličnoj bezbednosti približno tri četvrtine građana je odgovorilo da se oseća potpuno ili uglavnom bezbedno... Na pitanje u kom periodu su se osećali najbezbednije – pre 1990, tokom devedesetih ili nakon 2000. godine, približno 60% građana je tvrdilo da je to bilo u doba socijalizma... dok je u zemljama članicama samo 16% ispitanika."

претњи болести, глади, незапослености, криминала, друштвених сукоба, политичке репресије и хазарда од хаварија у животној средини, али и да је „безбедност њихове нације важнија и од личне и безбедности државе.“²⁴ И даље постоји *проблем профилисања државе као правне и демократске*, као и проблем профилисања често употребљаваног појма „новог светског поретка“ у смислу извора угрожавања националне безбедности. Овај појам појавио се управо у време стварања нових националних држава на Балкану, за које и даље важи оцена да су им „насилност и сакралност важне особине“ са агресивном националистичком идеологијом и за које се обистинило предвиђање да је ова идеологија само у почетку користила „новом светском поретку“ за разбијање ауторитарних поредака, а данас таква националистичка схватања „измичу контроли међународних субјеката.“²⁵

Истраживања у правцу профилисања националног система безбедности тек треба да покажу да ли су и у којој мери запостављени *легитимни интереси грађана* који траже безбедност свог свакодневног живота, услед тога што се преко медија и кампања подизања јавне свести не указује на значај ослањања и на институције безбедности ван државе Србије, јер те институције управо стављају интерес грађана, па и сваке нације којој припадају, испред интереса било које државе, а поготову политичког режима у некој држави. Према неким оценама, постојање екстремних десничарских организација „Номоканон“, „Национални строј“, скривање Младића и других оптужених, криминалитет мржње и говор мржње, појаве расизма и ксенофобије, организовани криминал стари (пре политичких промена у Србији) и нови (после политичких промена), спорост у процесу диференцијације читавог друштва од злочинаца и злочина, „су неки од индикатора да је безбедност друштва још увек ровита и да је цивилно друштво нетолерантно и милитантно.“²⁶

Где да тражимо аргументацију за наставак радикалне реформе у циљу проширења капацитета служби безбедности? Шта је синоним за значајније проширење могућности служби безбедности? Треба поћи од ноторне чињенице да плодови припадају ономе ко је и узгајао дрво. Мало је вероватно да несигурност и напетост у нечијем дворишту настаје услед тога што је „хладовина“ коју пружа дрвеће из других дворишта – премала. Пре ће бити да је обрнуто и да неки наши пријатељи уживају у „дебелој хладовини“ у сенци сопствених стабала, док је наше двориште слабије пошумљено. Очигледно је да је *симболички приступ реформи националног система безбедности значајнији од институционалног!*

²⁴ Maja, Bjeloš, Isto: „Percepcija važnosti nacionalne bezbednosti nije značajno drugačija kod ispitanika različitih starosti, obrazovanja, niti visine primanja, ali se pokazalo da postoje razlike između polova. Dok je svakom četvrtom muškarcu bezbednost njihove nacije važnija i od lične i bezbednosti države (25,3%), tek svaka šesta žena deli to stanovište (16,1%)... Ukupna podrška građana Srbije članstvu u EU je u opadanju. Ipak, muškarci su za nijansu više entuzijastični (60%) nego žene (58,4%) za članstvo u EU... Kada je članstvo Srbije u NATO u pitanju, dve trećine građana se tome protivi (66%), približno jedna petina je neodlučna (18%).“

²⁵ Dragan, M. Simeunović, „Nastanak i profilisanje nacionalnih država kao posledica novog svetskog poretka“, Vojno delo 1993, vol. 45, br. 1-2, str. 103-132.

²⁶ Mihajlo Basara, Demokratske vrednosti društvu, vojne vrednosti vojsci: to vreme još nije došlo, Reforma sektora bezbednosti u Srbiji – dostignuća i perspektive, Zbornik radova, Goragraf, Beograd, decembar 2007, str. 41.

Литература

1. John Aschroft, „Never Again: Securing America and Restoring Justice“, Center Street, New York, Boston, Nashville, 2006, str. 83.
2. Olav Schram Stokke, „Understanding the Formation of International Environmental Regimes: The Discursive Challenge: “In The Politics of International Environmental Management”, Dordrecht: Kluwer Publishers 1998, str. 129-148.
3. David A. Baldwin, “The Neoliberalism, Neorealism, World Politics” In “Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate”, David Baldwin, Columbia University Press, New York, 1993, str. 3-25.
4. Robert O. Keohane, “The Analysis of International Regimes: towards a European-American Research Programme, In “Regime Treaty and International Relations”, Volker Rittberger, Clarendon Press, Oxford, 1983, str 141-142, “The Demand for International Regimes” In International Regimes, Stephen D. Krasner, Ithaca: Cornell University Press, 1983, “International Institutioo Approaches” International Studies Quarterly 32 (1988) str. 39-396.
5. Friedrich Kratochwil i John G. Ruggie, “International Organization: A State of the Art and the Art of the State”, International Organization 40, no 4 (1986) str. /53-755.
6. Pojmovnik bezbednosne kulture, CCVO Beograd, 2009.
7. Karl W. Deutch, , Sidney A. Burrell, and Robert A. Kann, Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the light of Historical Experience, Princeton: Princeton University Press, 1957. Adler, Emanuel and Barnet, Michael, eds. Security Communities, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
8. Giandomenico Majone, Renaud Dehousse, The institutional dynamics of European integration. 1994, str. 91 – 112, Colin Kirkpatrick and David Parker Regulatory impact assessment: developing its potential for use in developing countries, Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 24 february 2003, str. 6.
9. Julia Black, *Decentring regulation: understanding the role of regulation and self regulation in a “post-regulatory” world. Current legal problems*, (2002) str. 54 . 103-146. ISSN 0070-1998, <http://www.oup.co.uk/law/yearbooks/yearbook-legalp...>
10. Kurt Reiss, Тотална шпијунажа, 1941, Prevod sa engleskog na ruski G. Vladimirovski, Beograd, New York, 1948.
11. Tim Weiner, Legacy of Ashes – The History of CIA, Doubleday, New York, 2007, 701 strana <http://www.nobel.se/peace/laureatcs/2001/presentanon-speech.html/>
12. Andreja Savić, „Globalna bezbednost i terorizam“, Srpska politička misao, god. XII, vol. 15. Br. 3-4, Beograd, 2005, str. 57.
13. Maja, Bjeloš, “Šta građanke Srbije misle o svojoj i o bezbednosti Srbije?” Projekat BCBP (Beogradski centar za bezbednosnu politiku) u saradnji sa CESID-om, Beograd, aprilu-maju 2010.
14. Dragan, M. Simeunović, ” Nastanak i profilisanje nacionalnih država kao posledica “novog svetskog poretka”, Vojno delo 1993, vol. 45, br. 1-2, str. 103-132.
15. Mihajlo Basara, Demokratske vrednosti društvu, vojne vrednosti vojsci: to vreme još nije došlo, Reforma sektora bezbednosti u Srbiji - dostignuća i perspective, Zbornik radova, Goragraf, Beograd, decembar 2007, str 41.