



Нове димензије политике безбедности*

Јерк-Екарт Решке

Превод: Александар Сенић

Увод

Савезна академија за политику безбедности највиша је и главна образовна установа СР Немачке за питања политике безбедности, као и национални и међународни форум за расправу о тој проблематици. Њене активности усмерене су на људе на водећим функцијама у политици, власт, привреду, науку, медије и важне друштвене организације, као што су цркве и синдикати, а доприносе свеобухватном и вишедисциплинарном схватању безбедносполитичких интереса Немачке. Због међународног развоја неопходна је свестрана анализа политике безбедности, па су у њу, осим спољне политике и политике одбране, укључене и теме из области привреде, финансијске и унутрашње политике, националног и међународног права, политике развоја и социјалне политике као и екологије.

Разрадом „нових димензија политике безбедности“ треба да се објасни како се проширено схватање политике безбедности изводи из стратегијских промена и колики значај, при томе, имају одговарајуће области политике. При томе, области политике, међудејстава и међузависности могу да буду приказане само прегледно, а такав еклектичан поступак доказује потребу да се о политици безбедности размишља и да се она разрађује у новим димензијама, дакле – са знатно ширег полазишта.

Нови стратегијски оквир

Садашња укупна стратегија једне државе или једног савеза, тј. политика преточена у деловање у различитим областима, резултат је измењене процене и функције политике безбедности каква постоји од краја сукоба између Истока и Запада. Основни елементи класичне

* Превод чланка: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen Jörk – Eckart Reschke, Интернет www.baks.com/453_rosbp_3.html.

политике безбедности били су спољна политика и политика одбране, а војна равнотежа имала је изузетно велики значај. Светским политичким, привредним, еколошким, технолошким и војним променама створени су, ипак, нови оквири, који се могу свести на следеће:

– Некадашња велика и светска сила – Совјетски Савез, нестала је као стратегијски играч на светској шаховској табли, а преостала је само још једна права светска сила – Сједињене Америчке Државе.

– У Европи и на простору бившег Совјетског Савеза настале су нове самосталне државе.

– Моћни војни потенцијали на Истоку и на Западу смањени су за 30–50 одсто, што је повезано са приличним смањивањем буџета за одбрану. Тако је, на пример, буџет за одбрану СР Немачке смањен са 55 на 45 милијарди марака.

– За сада нема опасности од великог рата са стратегијским циљевима.

– Свесветско умрежавање привредних активности достигло је нови квалитет и усредсређује се на три главне области, односно на троугао: Европа – САД (средња Америка) – југоисточна Азија (Јапан). Међународно преплитање идеја, добара, капитала, технологије и услуга, развија се брзином од које застаје дах, а тај процес се означава појмом *глобализација*.

– Савремена информатичка технологија, која се муњевито развија, обухвата Земљину куглу и величином „реално време“ утиче 24 сата на политичко и привредно деловање.

Појмови *информатичко друштво* и *глобализација* постали су тако стратегијске величине у политици. Регионалним процесима интеграције, чији је упечатљив пример Европа, стварају се нове политичке структуре, у којима се утицај класичне националне државе смањује у корист вишенационалних организација.

Невладине организације (НВО) и моћни концерни, као и велике банке, намеравају да преузму структуре власти које су до сада припадале искључиво државној политици. Осим 185 држава чланица УН, у садашње време делује око 300 међународних организација, 10.000 невладиних организација и 40.000 значајних међународних приватних предузећа. О томе Џесика Метјуз, шеф утицајног америчког тима мислилаца „Карнегијеве фондације“, примећује: „У доба глобализације једна дивља гомила нових играча (*non state actors*) отима националној држави све више њених надлежности, не марећи при томе много за обичаје или, чак, правила којима је одређен међусобни живот држава“. У вези с тим, занимљиву примедбу дао је и Лотар Шпет, директор фирме „Јеноптик“: „Предузећа су се кроз глобализацију ослободила политике и развијају сопствена правила игре“. Ипак, национална држава задржава своју регулативну функцију и остаје изузетан заступник државних вредности и међународно обавезујућих и међународноправних споразума.

Нови светски поредак, с великим могућностима за благостање, мир, праведност и корисну међународну сарадњу, изгледа могућ. Ипак та слика вара. Јер, често описиваном „расподелом мира“ наметнути су нам нови, често међузависни ризици и изазови:

– Стварање нових држава изазвало је у неким областима етнолошке сукобе, па и грађанске ратове (пример, СФР Југославија).

– У областима са неразвијеном привредом владају друштвене напости, сиромаштво и глад (пример – Африка).

– Велики токови пресељавања у неким деловима света стварају друштвене и привредне проблеме (пример – Африка).

– Верски фанатизам – локални и онај који прелази границе више држава испољава се кроз мржњу, тероризам и стања која су слична грађанском рату.

– Отворене границе и недовољни државни регулативни механизми омогућавају развој светски организованог криминала, са чиме је тесно повезана свесветска трговина наркотицима, која је постала стратегијски проблем.

– Савремени пирати нападају међународне трговачке бродове на стратегијски повољним местима – у теснацима и пролазима (на пример случај на Малачком путу, између Индијског океана и Јужнокинеског мора).

– Нарушавање природе сечом тропских шума, непромишљено поступање са водним ресурсима и оптерећивање атмосфере огромним количинама угљен-диоксида, чија је последица промена климе у целом свету, само су неки примери еколошких опасности и изазова.

Ширењем наоружања за масовно уништавање – нуклеарног, хемијског и биолошког, и системима за лансирање дугог домета створено је поље високог ризика, што је нарочито изражено у случајевима када то наоружање доспе у руке неодговорних држава или појединаца, односно када га они поседују.

Развој догађаја у Русији остаје разлог за забринутост. То потврђују још увек несигурна државна структура, корупција и мафијашки начин понашања у привреди, војска у распаду која поседује још увек више од 12.000 нуклеарних пројектила, несавршен правни поредак и несигурни унутрашњополитички односи. Министар спољних послова СР Немачке Фишер је, у говору о Русији који је одржао 6. фебруара 1999. у Минхену, дао следећу процену: „Та земља је привредно, друштвено, политички и духовно у дубокој кризи и данас претња од Русије долази више због њеног даљег растакања него због њеног новог ширења“.

У таквом измењеном окружењу мора деловати нова политика безбедности. Она повезује не само класични облик спољашње безбедности с унутрашњом безбедношћу већ и различита поља политике која су значајна за безбедност. На почетку промишљања политике безбедности јесу национални интереси једне државе, за чије су остваривање потребни

и национална и међународна средства моћи, односно такви инструменти. Опис националних интереса обично је садржан у неком од вишедициплинарних докумената, као што је, на пример, *Стратегија националне безбедности Сједињених Држава*. Међутим, такав основни документ у Немачкој не постоји. Национални интереси се помињу само у *Одредницама политике одбране*, које је 1992. издала влада СР Немачке, и у *Белој књизи 1994*, а помиње их и министар одбране Рудолф Шарпинг у *Смерницама за будућност Бундесвера*. Поједностављено, могу се одредити четири национална интереса Немачке:

- спољни мир и очување државне целовитости;
- благостање и привредни напредак;
- стабилан друштвени поредак и унутрашња безбедност;
- даље развијање међународног, интегративног поретка, нарочито у Европи, јачање безбедности у европско-атлантском простору и везивање немачке политике за тај поредак.

Реч је, дакле, о томе да се у националним оквирима, као и у савезима или вишенационалним организацијама, безбедност осигура кроз стабилност и да се спречи изазивање нестабилности. Највећи чинилац несигурности јесте „нестабилност“, како се већ неколико година може чути од позваних политичара. Критеријум „стабилност“ истовремено је везивни део између безбедносполитички значајних области политике. Стабилност се, међутим, схвата обухватније и вишеслојније, а војни чинилац само је један од многих чинилаца. Војни елемент остаје, ипак, изузетно значајан у оквиру одбране савезне државе и покрајина и у области предупређивања и превладавања криза. То дугорочно показује актуелно стање на Косову. Утолико класични инструменти спољне политике и политике одбране задржавају своје место у новој политици безбедности.

Проширени појам безбедности

Следећа четири основна исказа описују проширено схватање безбедности:

а) На првом састанку врха НАТО-а који је одржан после пада Берлинског зида шефови држава и влада, 7. новембра 1991, у Риму, утврдили су: „Сада се могу извући све поуке из чињенице да безбедност и стабилност укључују како политичке, привредне, социјалне и еколошке елементе, тако и неизбежну одбрамбену димензију“. У завршном саопштењу се каже: „Ради савладавања различитих изазова са којима се Савез суочава, потребна је шире постављена основа политике безбедности“. У *Новом стратегијском концепту*, који је НАТО усвојио у Вашингтону крајем априла 1999, налази се сличан опис шире основе политике безбедности.

б) У говору, који је 6. фебруара 1999. одржао на конференцији о политици безбедности у Минхену, савезни канцелар СР Немачке Шредер рекао је о проширеном схватању политике безбедности следеће:

„При томе се савремена политика безбедности данас може схватити само још шире. Политичка, привредна, социјална, еколошка и војна димензија морају се повезивати у размишљању, али и у стварности“.

с) Познати историчар Пол Кенеди у својој књизи *У припреми за 21. век*, безбедност описује на следећи начин: „Она треба да буде схваћена као одсуство опасности, односно одбрана од опасности које могу угрозити постојање и благостање једног народа, као и његову друштвену стабилност и његов политички мир“.

д) У једном документу немачке Евангелистичке цркве о теми „Евангелистичка етика мира“ може се прочитати: „Безбедност је упућена, пре свега, на праведну расподелу животних могућности између Севера и Југа, као и између Запада и Истока, на поштовање људских права, јачање правних и демократских структура и заштиту природних основа за живот“.

С обзиром на наведена четири основна исказа може се, ипак, утврдити да обухватно и обавезујуће одређење нове политике безбедности у проширеном схватању – не постоји. Оно се тешко може формулисати и увек ће бити непотпуно. На основу нашег покушаја, *нова политика безбедности јесте збир мера у различитим значајним областима политике за:*

а) *заштиту подручја савезне државе и покрајина, становништва, слободног демократског правног поретка и културних вредности;*

б) *очување стабилног и праведног друштвеног и социјалног уређења;*

с) *унапређивање и очување привредне стабилности и напретка;*

д) *очување стабилног еколошког окружења (светски и локално).*

Политику безбедности треба и у широј поставци посматрати као процес у којем наведене области, значајне за безбедност, имају само начелну збирну функцију. Када се односе на појединачан случај, оне, природно, имају различиту важност. Међутим, политику безбедности увек треба посматрати као целину и разјаснити међудисциплинарно полазиште. Из наведене основе требало би да се, на пример, издвоје неке области да би се то проширено схватање безбедности боље разумело.

Привредна и финансијска политика

Скоро да уопште није спорно да су сређени политички односи и привредни напредак значајни чиниоци како унутрашње, тако и спољашње стабилности. Они су, такође, претпоставке за одговарајућа непосредна улагања. Разумљиво, основни привредни стандарди важни су критеријуми за примање нових чланова у Европску унију. Привредну стабилност значајно одређују светски чиниоци – вишенационално у заједничкој игри јаких организација и међу државама. У вези с тим, Јирген Шремп, председник „Дајмлер-Крајслера“, у предавању, које је одржао 7. маја 1999, закључио је да предузетничко деловање и глобали-

зација имају значајан утицај на политичку стабилност у свету који се брзо мења.

Нарочито важна стабилизујућа функција моћи ће у будућности, осим општем стању у свету, да се припише и „прекоатлантској привредној сарадњи“ између САД и Европске уније. Већ сада међусобна размена добара и услуга има вредност од 400 милијарди долара годишње. Збир трговине и улагања између САД и 15 држава ЕУ прелази вредност од билион долара годишње. Европска унија је за САД у области добара и услуга највеће тржиште, што важи и обратно.

Наспрам позитивних развоја у светској трговини стоје, наравно, и нестабилности и несигурности. У вези с тим требало би да се размишља о међународној монетарној димензији. Услед глобализовања финансијских тржишта које стално напредује и све већег обима трансакција све је јаснија заједничка судбина свих држава. Сада, на пример, у једном дану око Земљине кугле кружи више девиза него што сва светска трговина оствари за два месеца. Заједничка судбина нарочито је јасна на основу светски значајних нестабилности на финансијским тржиштима. Актуелни пример из 1998–99. године за такво деловање јесте монетарно дестабилизовање, по моделу домина које се руше, у државама југоисточне Азије. Оно је имало последице не само по Русију, већ се тежња ка дестабилизовању појавила и у државама попут Бразила.

Да би се економски ризици и економске нестабилности што више смањили неопходна је међународна сарадња у међународним организацијама као што су Светска трговинска организација (СТО), Светска банка, Међународни монетарни фонд (ММФ), Организација за европску безбедност (ОЕБС) и Европска унија. Дакле, треба искористити велике могућности економске стабилности и захтевати да се не занемарује поље нестабилности и ризика.

Унутрашња безбедност

Под „унутрашњом безбедношћу“, прилично једнодимензионално, схвата се стање што мање угрожености државе протидржавним делатностима и грађана делима која нарушавају њихов лични интегритет. За сваку владу унутрашња безбедност једна је од главних области политике. Међутим, она се више не може посматрати једнодимензионално. Штавише, веома брзо постаје јасна повезаност и међузависност са привредном, финансијском и социјалном безбедношћу.

Унутрашња безбедност у садашње време има и све већу међународну димензију. Могло би се, чак, тврдити да унутрашњу безбедност значајно одређује та међународна димензија. Главне одреднице за то су увоз криминала или међународне трговине наркотицима из области организованог криминала (ОК) и међународни тероризам. Према изјавама покрајинских шефова полиције, организовани криминал је главни изазов унутрашњој безбедности. Глобализација и информатичко доба створили су такорећи „светско тржиште криминала“. Сваки други

случај организованог криминала односи се на међународну трговину наркотицима. Следеће одреднице за област ОК јесу трговина људима, проституција, незаконита трговина наоружањем и крађа и кријумчарење скупих возила. Јасно је да је за борбу против ОК потребна делотворна међународна сарадња. У вези са тим, може се утврдити и да постоји потреба за више деловања.

Политика безбедности и технологија

Повезивање, на пример, комуникацијске и информатичке технологије са другим технологијама имаће револуционарне последице због ефекта синергије, а информација ће у будућности имати стратегијски значај. Појам *информационо ратовање* није само поставка, већ ће постати значајан део војног планирања, спречавања сукоба и могућег сукобљавања, али може постати и инструмент моћи недржавних организација или, чак, појединаца. Велике друштвене промене, које би требало да се очекују у информационом добу, умногоме су технолошки одређене. Дугорочно, изгледа да ће само САД успети да високом технологијом осигурају стратегијску надмоћ.

Сукоб на Косову показао је Европљанима надмоћност коју САД имају у технологији наоружања. У будућности би америчкој надмоћности могла да се супротстави само европска сарадња у развоју и примени технологије. Прекоатлантска сарадња на основи равноправности била би веома пожељна, али ће још дуго остати само сан. Политика безбедности у будућности мора, дакле, у својој сваобухватности, узети у обзир као засебан чинилац технологију и њене последице.

Еколошка безбедност

Светски еколошки проблеми се вишестрано погоршавају због утицаја привредних одлука, демографског раста, често повезаног са све већим сиромаштвом, задужености, недостатка енергија и недовољне политичке бриге, односно политичких одлука које су непосредно штетне по околину.

Стратегијски, будући еколошки ризици могу да се ограниче на следећа сценарија: смањивање количине расположивих сировина, пијаће воде и обрадивог земљишта, као и промена климе због ефекта стаклене баште. У марту 1998, амерички професор Роџер Пејн, у оквиру семинара о еколошким ризицима и њиховим безбедносполитичким последицама, који је уприличила Савезна академија за политику безбедности, представио је анализу климатских промена о којој би заиста требало да се размишља и чији закључци, укратко, гласе: ако садашња производња гасова који изазивају ефекат стаклене баште не би у свесветским размерама била драстично ограничена, постоји опасност да се умногоме промени распоред области богатих падавинама. То би могло да услови потпуно нову расподелу производње хране у свету. Осим тога, дели-

мично отапање поларног леда може да изазове повећање нивоа мора, а последица тога било би плављење приобалних подручја и читавих приобалних држава попут Бангладеша.

Због оба правца развоја догађаја не би могли да се избегну огромни покрети становништва и одговарајући дестабилизујући исходи. О великом стратегијском значају еколошких питања може да се закључи и на основу тога што је *Стратегија националне безбедности САД*, у издању из октобра 1998, посвећена тој теми. Тамо се може прочитати: „Погоршање еколошких проблема не угрожава само опште благостање већ и отежава економски раст, и може створити напетости које угрожавају међународну стабилност“.

Европски поредак безбедности

Тежиште немачке политике безбедности окренуто је ка обликовању новог европског поретка безбедности, који чини сложено ткање вишенационалних организација. То су ОУН, ММФ и СТО као свесветски инструменти, НАТО и ОЕБС, као регионалне величине, и ЕУ и Западноевропска унија (ЗЕУ), као чисто европске организације. Та широка мрежа творевина, које се међусобно преклапају и чије су чланице различите државе, ствара стабилност нарочите врсте која се може извести из збира надлежности, зависности и обавеза. То је, такође, нова димензија која се може приписати политици безбедности. У вези с тим, министар Фишер је рекао: „Безбедност у Европи данас јесте безбедност у сарадњи и кроз спречавање, безбедност са партнерима и савезницима, безбедност кроз предупредујуће повезивање у густо изаткану мрежу сарадњи, савеза и вишестраних уговора, структура и установа“ (Минхен, 6. фебруар 1999).

Прворазредни интерес ЕУ јесте стварање делотворне европске монетарне уније, учвршћивање на политичком нивоу, „Заједничке спољне и безбедносне политике“ (ЗСБП) и даља конкретна израда тзв. *Европске политике безбедности и одбране*. У својој приступној изјави, 10. новембра 1998, савезни канцелар СР Немачке Шредер изјавио је о ЗСБП: „Желимо да изграђујемо и употребљавамо инструменте заједничке европске спољне и безбедносне политике да бисмо Европу коначно учинили способном да делује у међународној политици. То нестрпљиво очекују и наши пријатељи у Сједињеним Државама“.

Закључцима са састанка на врху ЕУ, одржаног у јуну 1999. у Келну, обезбеђен је даљи напредак. Што се тиче „Европске политике безбедности и одбране“, ЕУ треба да се учини способном да војно делује у спречавању и превладавању криза, што до сада није био случај. Северноатлантски пакт је својим закључцима из Берлина, у јуну 1996, и из Вашингтона, у априлу 1999, дао за то начелно зелено светло. То се сада мора остварити, тј. морају се отворити путеве одлучивања који ЕУ омогућавају да, уз политичку одговорност Европе, преко ЗЕУ, користи инструмент НАТО-а за кризне операције.

„Нови НАТО“ се од нестанка сукоба између Истока и Запада и споља и изнутра прилагодио новим стратегијским условима, и то је обзнањено када је о прослави педесете годишњице, априла 1999, усвојен *Нови стратегијски концепт*. Савез јесте и остаје важан ослонац политичке и војне безбедности и стабилности у европско-атлантском простору. Он је поуздани јемац за прекоатлантско повезивање Сједињених Држава. На непромењеној основи колективне одбране спречавање и превладавање криза постало је прворазредни задатак. Механизам блиске сарадње са државама које нису чланице Савеза омогућава повезивање на задацима у новој области (одреднице су „Партнерство за мир“ и акти о сарадњи НАТО-а и Русије). Склоп стабилности и заједничке вредности у Европи појачани су проширењем НАТО-а за три нове чланице (Пољска, Мађарска и Чешка Република). Савез ставља своја средства на располагање за могуће самосталне операције које би Европљани изводили ако САД не би желеле, или не би могле да учествују.

Унутрашња структура Савеза обликована је рационалније и флексибилније. Тако је број команди смањен са 65 на 20 команди. После увођења концепта *Комбиновање здружених наменских снага* КЗНС (Combined Task Force – CJTF), укупно су смањене оружане снаге држава чланица, али и држава које нису чланице, и моћи ће делотворније да се користе за заједничке операције, нарочито у оквиру нових задатака. Концепт КЗНС већ се потврдио у војним операцијама у Босни и на Косову. За „Европски поредак безбедности“ повезивање Русије као чиниоца тог поретка има стратегијски значај. Међутим, то може бити делотворно само када Русија реши своје унутрашње проблеме и тако постане поуздан партнер.

Закључак

Нова политика безбедности је постала сложенија због нових светских и регионалних услова. Она је, у крајњем, функција у многим значајним областима државне политике. Вишедисциплинарно полазиште и међународно повезивање њена су најважнија обележја. Али, та функција нове политике безбедности не сме да се прецењује и наводи као скоро једини предуслов. Увек се може говорити само о томе да се, зависно од ситуације, повезују и усклађују поља политике која имају стратегијску важност.

Улога Немачке у „европском поретку безбедности“ мора, наравно, да добије примерен значај што и очекујемо. Исто важи и за наше свесветско залагање и напоре за стабилност. За то су потребни стални напори и доказивања на делу у различитим областима политике. Политичке иницијативе и напори владе СР Немачке у сукобу на Косову, одговорно председавање Саветом ЕУ и у оквиру Г-8, али и недвосмислена сагласност странака у Бундестагу наишли су на велике међуна-

родне похвале и признања. То показује да Немачка исправно схвата своју улогу и да је дорасла својој одговорности.

Процес „Пакта за стабилност у југоисточној Европи“, који је влада СР Немачке умногоме покренула и који сада подржава, јасно одражава проширено схватање политике безбедности. Стабилност треба да се оствари демократизацијом, подстицањем привредног напретка, стварањем сређених и делотворних унутардржавних структура, јаком сарадњом између самих држава и заједно са великим свесветским и европским организацијама. Још увек преовладава војна сила у добро схваћеном смислу, али сада са циљем да помогне да дођу до изражаја други елементи.

На крају, још неколико кратких опаски о Савезном савету за безбедност. Реч је о органу који је изузетно прикладан за расправу о вишедисциплинарним питањима политике безбедности у проширеном значењу. Савезни савет за безбедност био је протеклих година више у сенци и бавио се скоро искључиво питањима изазова наоружања, што треба да се промени. Основу за то даје одговарајуће поглавље у коалиционом споразуму нове владе, од 20. октобра 1998. године. Влада СР Немачке већ је проширила Савезни савет за безбедност за још један ресор – Министарство за привредну сарадњу и развој.