

Проф. др *Предраг Симић*

Аутор указује на чињеницу да ново политичко и безбедносно окружење, након нестанка биполарне поделе света, намеће потребу за реформом безбедносног сектора земаља у транзицији и његово усклађивање са тим окружењем.

Искуства некадашњих социјалистичких земаља упућују на закључак да је реформа безбедносног сектора, заправо, претпоставка успешне транзиције.

Сходно разлозима за реформу безбедносног сектора СРЈ, које такође разматра, укључујући искуства других европских земаља, аутор анализира чиниоце који одређују политички оквир за утврђивање стратегије националне безбедности.

Национална безбедност у новом окружењу

Крај „хладног рата“ и промене у међународним односима током претходних тринаест година умногоме су измениле схватања безбедности и довеле до значајних промена у војним доктринама и организацији оружаних снага и служби безбедности у већини европских земаља. Ослобођене страха од сукоба између блокова и нуклеарног рата, западноевропске земље су реорганизовале своје армије и смањиле војне издатке оријентишући се, најчешће, на стварање мањих, професионалнијих и флексибилнијих оружаних снага, способних за савремене облике ратовања и интервенције на удаљеним кризним жариштима. Окончањем блоковског поретка, међутим, није потпуно отклоњена претња од нових ратова у Европи и на њеној периферији – супротно очекивањима, управо у том периоду је на простору СФРЈ, на Блиском и Средњем истоку и у централној Азији избио низ оружаних сукоба. Повод су углавном били стари и нови етнички и територијални спорови. Полазећи од начелног става да „демократије не ратују“ (или, барем, да не ратују међусобно), Савет Европе и Европска унија затражили су од кандидата за чланство да спроведу корените реформе у сектору националне одбране и безбедности и изграде институције демократске, односно, парламентарне контроле оружаних снага. У том погледу Северноатлантски пакт је отишао и корак даље: створио је, прво, Савет за северноатлантску сарадњу (НАСС) а нешто касније и Програм „Партнерство за мир“ ради подстицања не само реформе оружаних снага у земљама које учествују у том програму

него и ради обезбеђења њихове интероперабилности, тј. способности за заједничке војне операције.¹

У савременим околностима, земље с традиционалним концептом и доктрином одбране територијалног интегритета и суверенитета суочене су са новим претњама, на које ни најразвијеније земље још увек нису пронашле задовољавајуће одговоре. Због развоја савремене војне технологије и нових облика примене силе у међународним односима доведене су у посебно сложен положај мале и средње земље, чије могућности националне одбране постају крајње ограничене изван оквира система колективне безбедности (тзв. безбедносних заједница), што потврђује и случај Југославије између 1991. и 2001. године. Супротно неким оптимистичким предвиђањима, распадом Варшавског пакта, Совјетског Савеза и целокупног биполарног система међународних односа нису учвршћене ни Уједињене нације, ни систем универзалне колективне безбедности, ни класична начела међународног права. Наиме, глобализацијом је релативизован појам суверенитета држава у међународним односима: већина европских земаља је пренела или жели да пренесе многе његове важне атрибуте на европске и евроатлантске интеграције, док је, и без формалне промене Повеље УН, суверенитет држава ограничен када је у питању поштовање индивидуалних и колективних људских права.

Војне интервенције НАТО-а показале су да су начела 7. главе Повеље Уједињених нација (забрана претње силом, примене силе и аката агресије) у садашње време крајње релативизована и да Савет безбедности УН више нема монопол над одлучивањем о примени силе у међународним односима. Пролиферација оружја за масовно уништење и све боља организована различитих терористичких организација и паравојних формација довели су на међународну сцену нове парадржавне или недржавне актере оружаних сукоба и суочили планере националне одбране, чак и у водећим земљама света, с новим недоумицама, што су показали и терористички напади на циљеве у Сједињеним Државама 11. септембра 2001. године. То је утицало на промену традиционалних схватања безбедности и, тиме, функције оружаних снага и других снага безбедности од којих се очекује да понуде одговоре на мноштво војних и невојних претњи националној безбедности.

¹ За разлику од захтева који се постављају земљама кандидатима за улазак у ЕУ, „Партнерство за мир“ је много флексибилније постављено и омогућава различит (*a la carte*) обим учешћа појединих земаља. На пример, док се источноевропске земље кандидати за улазак у НАТО кроз тај програм припремају за обавезе које произилазе из чланства, неутралне земље, попут Швајцарске, Шведске или Финске, у „Партнерству за мир“ нашле су меру сарадње са НАТО-ом којом се не угрожава њихов статус неутралности. Почетком 2002. године биле су укључене све европске земље у „Партнерство за мир“ изузев Босне и Херцеговине и СР Југославије.

У савременој литератури о тој проблематици указано је на неколико кључних чинилаца значајних за националну безбедност држава у савременим условима. На првом месту је стабилност државних и друштвених институција одређене земље, њен економски развој, владавина права и други елементи на којима почивају њена друштвена кохезија и легитимитет, а тиме и спремност њених грађана да учествују у њеној одбрани. На другом месту је концепт *кооперативне безбедности*, заснован на претпоставци да се безбедност појединачних држава може заштитити само кроз сарадњу с другим државама, укључујући и улазак у „безбедносне заједнице“² и друге системе колективне безбедности, чиме се смањује потреба за традиционалним војним и невојним облицима одвраћања претњи националној безбедности. Трећи чинилац – *систем универзалне колективне безбедности*, на којем почива Повеља Уједињених нација којом се забрањује рат као средство међународних односа и допушта примена силе само у случајевима индивидуалне и колективне самоодбране и мера које доноси Савет безбедности УН на основу 7. главе Повеље (претња миру, повреда мира и акти агресије), у пракси је ревидиран током деведесетих година у смислу сужавања права примене оружане силе изван оквира организација колективне безбедности чак и када је реч о унутрашњим сукобима. *Ius ad bellum*, тј. право на рат, сада је све више резервисано за узак круг најмоћнијих држава, што је нарочито изражено током грађанског рата на простору СФРЈ, као и других оружаних сукоба вођених после „хладног рата“. Коначно, у садашње време преовлађује мишљење да је *безбедност недељива*, односно да је безбедност једне земље непосредно повезана с безбедношћу других и да сваки покушај јачања војних потенцијала једне земље на штету осталих земаља смањује њену безбедност јер изазива противмере (на пример, трку у наоружавању) и води ка њеној изолацији у међународној заједници.

Реформе у бившим социјалистичким земљама источне Европе показале су да је реформа оружаних снага, као и целокупног система безбедности, политички најосетљивији део транзиције. Истовремено, то је и највидљивији и најуверљивији знак раскида с прошлошћу, с далекосежним ефектима како на унутрашњем, тако и на спољнополитичком плану. Премда се постигнути резултати и искуства појединих земаља у тој области умногоме разликују, већина средњоевропских земаља је из основа ревидирала своје стратегије националне безбедности и војне доктрине, успоставила различите облике парламентар-

² Концепт безбедносне заједнице увео је Карл Дојч за врсту међународног удруживања у којем се земље чланице одричу примене силе у међусобним односима.

не контроле оружаних снага, реформисала војску и полицију, као и друге службе безбедности, обавештајне службе и систем заштите граница, и укључила се у Програм „Партнерство за мир“ и друге облике међународне сарадње у области безбедности. Поред Пољске, Чешке и Мађарске, које су примљене у Северноатлантски савез марта 1999, очекује се да 2002. године, на самиту у Прагу, та организација упути позив још неким земљама средње и источне Европе да постану чланови Савеза.³ Ако се узме у обзир да се и Руска Федерација релативно рано укључила у „Партнерство за мир“ и да је 27. маја 1997. у Паризу потписала „Оснивачки споразум НАТО – Русија“, може се закључити да су тим променама постављене нове основе стратегијске равнотеже у средњој Европи, а тиме и новог система међународних односа и међународне безбедности у Европи.

Дугогодишња криза и грађански рат на простору СФРЈ учинили су да југоисточна Европа, током деведесетих година, остане у великој мери изван тог процеса. Тек 2000. године, после победе опозиције у Хрватској и Југославији, у свим земљама југоисточне Европе успостављени су демократски режими, чиме је, уз приближавање европских интеграција региону, први пут створена могућност да и те земље постану њихови чланови. Међутим, на путу демократских и тржишно усмерених реформи у тим земљама налазе се много веће препреке него у већини бивших источноевропских земаља: поред наслеђа старих, социјалистичких режима, развој тих земаља, нарочито на простору некадашње СФРЈ, оптерећује и наслеђе из недавне прошлости – дугогодишње кризе и оружани сукоби, које годинама неће бити превазиђено. Поред тога што постоји могућност за нове оружане сукобе, безбедност и реформе у тим земљама угрожавају и широко распрострањени организовани криминал и корупција, који се често скривају иза фасаде политичког екстремизма и тероризма. Због тога се, вероватно, сматра да су реформе војске и полиције, као и успостављање правне државе, један од главних предуслова успеха реформи у тим државима.

Реформе сектора безбедности у постауторитарним и посттоталитарним условима сматрају се суштински важним и из других разлога. *Прво*, чак и тамо где не постоји бојазан од политичких амбиција војске (што је случај у већини бивших европских социјалистичких земаља⁴), сматра се да је успостављање парламентарне контроле над ору-

³ Иако званично не постоји директна веза између чланства у „Партнерству за мир“ и НАТО-у и могућности земље да буде примљена у Европску унију, то је случај са свим кандидатима из средње и источне Европе који очекују да у њу буду примљени у следећем кругу проширења ЕУ, почев од 2004. године.

⁴ Историја комунистичких покрета и комунистичких земаља показује да су њихове оружане снаге биле организоване као војно крило комунистичких партија, чиме се може протумачити и чињеница да оне готово и не знају за војне ударе. Једини изузетак је војни удар генерала Војтека Јарузелског у Пољској, али околности у који-

жаним снагама начин да се спречи инструментализовање тог питања у политичким споровима између партија у раном периоду демократске транзиције. *Друго*, сматра се да су ране реформе тог сектора неопходне да би се друштво могло успешно борити са појавама криминала и корупције, који су чести у раним фазама транзиције и који често достижу такве размере да почињу угрожавати нормално функционисање правних и политичких институција. *Треће*, успостављање правне државе и ефикасно сузбијање криминала и корупције наслеђених из претходног раздобља сматрају се битним предусловом успеха привредних реформи и рационализације буџетских издатака за потребе одбране и безбедности. *Четврти разлог* је професионализација, тј. оспособљавање служби безбедности да успешно прате реформе и обављају своје задатке у измењеном друштвеном, економском и политичком окружењу. *Пети разлог* је улога тог сектора у спречавању оружаних сукоба у друштвима у транзицији (добар пример за то била је улога здружених снага Војске Југославије и српске полиције у кризи на југу Србије и приликом повратка у тзв. Кошнену зону безбедности). *Шести разлог* произилази из политичке воље већине бивших европских социјалистичких земаља да уђу у европске интеграције, што подразумева не само хармонизацију њиховог укупног политичког, правног и економског система него и система безбедности са стандардима Савета Европе и ЕУ, на пример са шенгенским стандардима у области контроле граница.

Разлози за реформу сектора безбедности СР Југославије

Када је реч о СР Југославији, за реформу сектора безбедности⁵ постоје, пре свега, следећа три разлога:

– *Прво*, криза и грађански рат на простору СФРЈ учинили су да земља изгуби најмање десет година у развоју и место које је имала у међународном поретку у Европи. Почетком осамдесетих година СФРЈ сматрана је најразвијенијом земљом овог дела Европе (национални доходак по становнику износио је 46 одсто тадашњег просека ЕЗ – био је већи него у многих земљама садашњим кандидатима за

ма је до њега дошло (претња интервенције Варшавског пакта) пре потврђују него што доводе у питање такав закључак. То, на изврстан начин, потврђује и случај бивше Југословенске народне армије, чији је политички врх, после распада Савеза комуниста Југославије 1990. године, неуспешно покушао да попуни политички вакуум новом партијом: Савезом комуниста – покретом за Југославију.

⁵ Током 2001. године Војска Југославије и Министарство одбране, као и друге владине и невладине организације, организовали су више стручних расправа о тој проблематици. На њима је преовладало мишљење да СРЈ мора приступити реформама читавог система националне одбране и безбедности. У иностранству, најопсежније истраживање те врсте до сада су спровели женевски центар за демократску контролу оружаних снага и Институт Исток – Запад из Њујорка (видети: *Security Sector Reform in Federal Republic of Yugoslavia*, DCAF & East West Institute, Geneva 2001).

чланство), с релативно развијеном привредом и стабилним међународним положајем. Током наредне две деценије земља је запала у дубоку кризу, која је коначно довела до њеног распада и вишегодишњег међунационалног и верског рата, што је СРЈ, као и већину бивших југословенских република, довело на зачеље у Европи. Грађански рат и две војне интервенције НАТО-а (1995. и 1999. године⁶) изазвали су велика разарања привреде и инфраструктуре, око 200.000 људи је изгубило живот, док су готово два милиона људи прогнана из својих домова. Истовремено, остатак континента прошао је кроз дубоке промене. Европским интеграцијама остварен је квалитативан напредак, док је процес транзиције у бившим социјалистичким земљама одмакао и већина тих земаља је на прагу уласка у Европску унију. Да би надокнадила пропуштену деценију СРЈ мора наредних година да спроведе посебно брзе реформе, што налаже и релативно брзе и корените промене у сектору безбедности.

– *Друго*, промене у међународном окружењу СР Југославије значајно утичу и на њену безбедност. Иако се у догледној будућности на Балкану не може потпуно искључити могућност класичних међудржавних сукоба, вероватноћа да до њих дође сада је умногоме мања него у претходним деценијама. Главну претњу безбедности СРЈ наредних година вероватно ће чинити постојећа кризна жаришта на њеној територији и у њеном окружењу (Косово и Метохија, југ Србије, северозападна Македонија), као и политички и криминално мотивисани екстремизам и тероризам, организовани криминал и корупција, којима ће погодовати социјални и економски проблеми ране транзиције како у СРЈ, тако и у већини суседних земаља. Нове претње безбедности условиће и потпуно нову организацију сектора безбедности, и то како војске, тако и полиције, као и свих других државних и друштвених институција у тој области. Међународна повезаност криминалних и екстремистичких организација налагаће и много већу међународну сарадњу СРЈ у области безбедности, контроле граница и правосуђа, као и примену решења која су, у међувремену, развијена у Европи (на пример, шенгенски режим контроле граница), а тиме и нову организацију снага безбедности и оружаних снага.

– *Треће*, током претходних десет година међународно окружење СР Југославије суштински је измењено. За разлику од СФРЈ, која се граничила са три земље чланице Варшавског уговора, две чланице НАТО-а, једном неутралном земљом и једном земљом у самоизолацији и уживала релативно повољан положај стратешке тампон-зоне између блокова и симбола разлика у комунистичком свету, садашње окружење чине две чланице НАТО-а, пет земаља чланица Програма

⁶ Бомбардовање Републике Српске у августу и септембру 1995. и СР Југославије између марта и јуна 1999. биле су званично прве (и, за сада, једине) ратне операције Северноатлантског пакта у његовој историји.

„Партнерство за мир“, које претендују на улазак у НАТО, и једна земаља у којој мир обезбеђују оружане снаге под командом Северноатлантског пакта. Томе ваља додати и чињеницу да на делу њене територије мир обезбеђују међународне снаге, такође под контролом НАТО-а, као и да се од прошле године криза на југу Србије контролише у непосредној сарадњи са Северноатлантским пактом. До сличних промена у окружењу дошло је и када је реч о ЕУ: осим једне суседне земље која има чланство у ЕУ, стратешки циљ свих осталих југословенских суседа јесте улазак у Европску унију. Од тих земаља бар једна ће остварити тај циљ у непосредној будућности, што ће, поред дугорочно несумњиво позитивних ефеката, краткорочно суочити СРЈ с могућношћу да од остатка Европе буде одвојена чврстом шенгенском границом, која се понекад назива и „златном завесом“. Оправдана је бојазан да та „завеса“ по много чему може да буде непрозирна као и некадашња „гвоздена завеса“. У таквом окружењу на безбедност земље пресудно ће утицати односи са наведеним организацијама. Независно од тога да ли ће се СРЈ определити за неку врсту политике неутралности или ће ући у Програм „Партнерство за мир“ и, у догледно време, постати придружени члан ЕУ, такав положај ће за дуже време остати константа, па су за њу изузетно значајна новија искуства европских неутралних земаља попут Швајцарске, Шведске, Финске, и других.

Реформски процеси у земљи, начелно опредељење за улазак у европске интеграције и наведене промене у непосредном и ширем међународном окружењу налажу и дугорочно сагледавање стратегије националне безбедности, као и суштинске реформе у тој области. Пошто је реч о дугорочном и политички веома осетљивом процесу (према досадашњим искуствима, реформе у сектору безбедности трају најмање од осам до десет година), којим се ни на који начин не сме угрозити одбрамбена способност земље, први кораци у том правцу морају да буду успостављање државних институција које ће планирати реформе сектора безбедности и бити надлежне за њихово спровођење. Иако су прве иницијативе у вези с тим потекле из Савезног министарства одбране, Војске Југославије и невладиног сектора, преовлађује мишљење да главну улогу у тим реформама морају да имају политички органи, односно највиши органи законодавне и извршне власти. Честа је пракса и у западним и у источноевропским земљама да се, у вези с тим, успостави нова институција – савет за националну безбедност, у чијој надлежности су реформе војске и полиције, али и изградња демократских цивилно-војних односа, првенствено парламентарна контрола над оружаним снагама, снагама безбедности и државним обавештајним службама. Главни задатак савета за националну безбедност јесте дефинисање нове стратегије националне безбедности, која се од старих доктрина националне одбране разликује по свеобухватности, јер садржи, поред војних аспеката безбедности (вој-

не доктрине), и све друге невојне (социјални, економски, културни, политички и спољнополитички) аспекте безбедности земље. Други основни задатак јесте успостављање контроле над оружаним снагама земље у процесу реформи, пре свега над политички осетљивим државним службама, као што су обавештајне службе и службе безбедности, али и изградња савремених облика цивилно-војних односа. На основу досадашњих искустава везаних за реформе сектора безбедности у Европи, најзначајније су следеће области:

- реформа правне регулативе сектора безбедности, укључујући хармонизацију закона којима се регулише положај војске и полиције са стандардима ОЕБС-а, Савета Европе и Европске уније;

- реформа система одбране која ће одржавати националне интересе и политичке циљеве земље, нарочито када је у питању декларисано политичко опредељење за улазак у европске интеграције;

- реформа система унутрашње безбедности која ће се заснивати на стандардима који важе у европским интеграционим групацијама и одговарати новим претњама безбедности (корупција, организовани криминал и тероризам);

- реформа система граничне контроле која ће почивати на стандардима успостављеним Шенгенским споразумом;

- успостављање парламентарне контроле над обавештајним службама и другим службама безбедности.

Политички оквир утврђивања стратегије националне безбедности

Када је реч о изради стратегије националне безбедности, осим сагледавања националног интереса у савременим околностима, неопходно је да се процене све војне и невојне претње на основу којих се одређују карактер, структура и обим оружаних снага и снага безбедности земље, као и улога осталих државних и друштвених институција у тој области. С обзиром на међународну компоненту одбране и безбедности у савременим условима, у оквиру сагледавања националног интереса мора се одговорити и на питање колико и у којим подручјима је земља способна да сама одговори на претње националној безбедности и колико се и у којим подручјима мора ослонити на системе колективне безбедности. Те дилеме су мање када су у питању велики системи универзалне (УН) или регионалне колективне безбедности (ОЕБС), али постају политички веома осетљиве када је реч о односу према војно-политичким савезима какав је НАТО и, у мањој мери, његов Програм „Партнерство за мир“. Нова, тзв. *out-of-area* улога НАТО-а која излази из оквира чл. 5. Северноатлантског пакта⁷

⁷ Оснивачки документ НАТО-а, познатији као Вашингтонски уговор, потписан је 4. априла 1949. у Вашингтону и почива на праву на индивидуалну и колективну само-

наилази на велики отпор међу малим и средњим западноевропским државама, које нису спремне да своје војнике упућују на удаљена кризна жаришта која не угрожавају непосредно њихову безбедност.⁸ Југославија у том погледу има контроверзно искуство. Наиме, раних педесетих година примала је велику војну помоћ од НАТО-а и, посредством Балканског савеза са Грчком и Турском, индиректно уживала његове безбедносне гаранције. Али, 1999. године Југославија је постала прва и до сада једина суверена држава против које је НАТО војно интервенисао, а у пролеће 2001, на основу непосредног споразума, југословенске оружане снаге су у сарадњи с НАТО-ом успоставиле мир на кризном подручју у јужној Србији и вратиле се у тзв. Копнену зону безбедности. Однос СРЈ према тој организацији, која је пронашла свој нови идентитет и која је сада доминантна управо на овом простору предмет је политичке одлуке од које ће у највећој могућој мери зависити не само перцепција претњи националној безбедности него и целокупна стратегија националне безбедности.

Од велике помоћи у утврђивању стратегије националне безбедности могу да буду искуства других европских земаља која би се могла сажети у следећих седам тачака:

– *Прво*, реформа сектора безбедности мора да се заснива на одговарајућем правном оквиру, што подразумева ефикасну и демократску политичку и цивилну контролу оружаних снага. Саставни део тих промена је концепт „грађанина у униформи“, односно људских права припадника оружаних снага, којим не сме да се угрожава њихово функционисање. Други важан део је законска регулатива функционисања оружаних снага у миру, мобилизације и употребе тих снага у рату.

– *Друго*, треба да се успостави модерна и флексибилна командна структура, која ће успешно да функционише како у миру, тако и у рату. На основу искуства, једно од значајних питања у тој области јесте успостављање хијерархије и подела надлежности између министарства одбране, као предоминантно цивилне, и команде оружаних снага,

одбрану предвиђеном Повељом Уједињених нација. Члан 5 гласи: „Стране-уговорнице се слажу да ће се оружани напад на једну или више њих у Европи или Северној Америци сматрати нападом на све њих и, сходно томе, да ће, уколико до таквог напада дође, свака од њих користећи право на индивидуалну или колективну самоодбрану на основу члана 51. Повеље Уједињених нација помоћи другој или другим странама-уговорницама које су нападнуте предузимајући помоћи другој или другим странама-уговорницама акције које сматра за потребне, укључујући примену оружане силе, како би се обновила и очувала безбедност у подручју северног Атлантика“.

⁸ Сличан је случај Мађарске, која је непосредно по пријему у НАТО била укључена у војну интервенцију против Југославије, земље с којом нема отворених безбедносних проблема. До пријема Мађарске, Чешке и Пољске у НАТО у марту, а не у априлу 1999, на јубиларном самиту те организације, заправо је и дошло због планиране војне интервенције у Југославији за коју су биле потребне ваздухопловне базе у Мађарској.

као преодминантно војне компоненте руковођења оружаним снагама. С обзиром на савремене околности, вероватно највећа новина у том погледу може да буде увођење компоненте међународне војне сарадње како у мирнодопским, тако и у ратним условима (на пример, учеће у међународним мировним мисијама).

— *Треће*, треба развити ефикасан систем планирања националне одбране у којем ће се велики део надлежности пренети са војних на цивилне органе, тј. на министарство одбране. У југословенском случају, као и у случају других земаља у транзицији, проблем ће вероватно бити оскудица буџетских средстава коју ће условљавати економски развој земље, али и други проблеми, попут очувања релативно развијене војне индустрије, као технолошки најразвијенијег дела националне привреде, коју треба, много више него раније, усмерити на задовољавање цивилних потреба (конверзија војне индустрије).

— *Четврто*, потребно је изградити нови систем управљања људским ресурсима. У условима транзиције и релативне оскудице буџетских средстава, војна каријера или каријера у полицији може за младе људе да буде мање атрактивна од каријере у другим областима, што може да утиче не само на темпо реформи у тој области него и на укупну ефикасност оружаных снага.

— *Пето*, буџет је суштински значајан за реформе оружаных снага и снага безбедности јер су без одговарајућих средстава реформе сектора безбедности осуђене на неуспех. Други аспект је транспарентност буџета у тој области пошто је одлучивање о средствима намењеним за одбрану и безбедност најважније средство цивилне контроле над војском и полицијом.

— *Шесто*, техничка модернизација оружаных снага је важна компонента реформи, али не и њихова суштина. Она је непосредно условљена не само перцепцијама претњи националној безбедности и расположивим буџетским средствима него и степеном укупне модернизације оружаных снага и расположивим кадром, и мора да буде резултат изведених промена.

— *Седмо*, демократизација друштва, перцепција смањених претњи националној безбедности, скраћење војног рока и могућност цивилног служења војног рока у Југославији, као, уосталом, и у другим друштвима у транзицији, усмеравају јавно мњење ка потпуно професионалним оружаным снагама. С друге стране, објективне материјалне могућности друштва налагаће да се оружане снаге и снаге безбедности и даље ослањају на регрутни састав.

Успостављање цивилне, пре свега парламентарне контроле оружаных снага и снага безбедности други је приоритет у наведеном процесу. Почетна искуства Југославије у вези с тим, као и искуства других бивших социјалистичких земаља, упозоравају да је успостављање парламентарне контроле оружаных снага релативно сложено због веома ограничених овлашћења парламената у тој области у ранијем ре-

жиму, када су оружане снаге и снаге безбедности биле монопол владајуће партије, док се улога парламента, у најбољем случају, сводила на усвајање војних и полицијских буџета без улажења у детаље. У Југославији оружане снаге имају дугу традицију и велики престиж, што је за значајан део друштва разлог за подозрење и према самој идеји реформе оружаних снага. Отуда је изградња националног консенсуса о циљевима и правцу тог процеса неопходан предуслов за његов успех. Чак и у западним земљама постоји различита пракса када је реч о парламентарној контроли оружаних снага. На пример, док у Сједињеним Државама Конгрес има велика овлашћења у тој области, у Великој Британији парламентарна контрола оружаних снага много је мањег обима. У развијеним парламентарним системима питања националне безбедности и националне одбране предмет су међупартијског консенсуса и најчешће не подлежу уобичајеним односима власти и опозиције, што често није случај у раним фазама транзиције у бившим социјалистичким земљама, у којима су парламентарне странке често подложне искушењу да своје политичке разлике пренесу и у ту област. Успостављањем међупартијског савета за националну безбедност, у којем би били заступљени представници оружаних снага и снага безбедности, као и представници стручних и невладиних организација, и усвајањем стратегије националне безбедности на основу парламентарног и друштвеног консенсуса умногоме би се олакшала реформа сектора безбедности. Стратегија националне одбране је саставни део стратегије националне безбедности а њен основни циљ је да одговори на питања везана за то који ће се интереси земље бранити оружаном силом, каква је врста оружане силе потребна да би се то постигло и у којим условима и на који начин ће се употребљавати оружана сила.

Главна препрека у том процесу у СР Југославији била је неизвесност у погледу будућности југословенске федерације. То није била само објективна политичка препрека за постизање политичког консенсуса о правцу и циљевима реформи оружаних снага и успостављању уставно-правних оквира који су за њу потребни него и за процену претњи безбедности на које би она морала да одговори и политичких одлука које би требало донети у вези с тим. Истовремено, међузависност реформи у цивилном сектору и сектору безбедности није дозвољавала њихово одлагање, којим би се угрозиле не само политичке, социјалне и економске реформе него и могућност земље да се укључи у европске интеграционе процесе, који ће битно утицати на њену безбедност. Уласком у Савет Европе, потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању Европској унији и уласком у европске аранжмане у области безбедности СР Југославија ће значајно унапредити односе са „старим“ и „новим“ суседима а тиме и свој међународни положај и властиту безбедност, али и безбедност у читавом свом окружењу. Дефинисање, чак и најава нове стратегије националне безбед-

ности СРЈ може да буде велики подстицај у том правцу и да олакша решавање наслеђених проблема. Пре свега, може да омогући помирење са бившим југословенским републикама и постављање транспарентних циљева на којима могу да се изграде нови односи са суседима који имају сличне националне циљеве. Борба против организованог криминала и тероризма, ефикасна контрола граница и сузбијање илегалног промета оружја, наркотика и других хазардних супстанци или илегалних миграната могу успешно да се воде само у тесној сарадњи са суседним земљама и на принципима који су већ на снази у европским интеграцијама, исто као и мере за контролу наоружања, изградњу поверења, и слично. Штавише, основна начела на којима ће се заснивати нова стратегија националне безбедности могу умногоме да утичу на редеофинисање односа између Србије и Црне Горе и спречавање импровизација које ће налагати брзина тих промена. Специфичан проблем је одсуство традиције парламентарне контроле оружаних снага у Југославији и још увек ограничен интерес политичких странака за ту проблематику, због чега се може претпоставити да ће реконструкција цивилно-војних односа у земљи изискивати временски период од најмање неколико изборних циклуса и конзистентан напор на изградњи нове политичке културе, институција и праксе у тој области.

*
* * *

Иако су нове демократске власти у СР Југославији од претходног режима наследиле велике проблеме у области безбедности, почетни резултати су ипак охрабрујући. Криза на југу Србије која је током пролећа 2001. претила да прерасте у оружани сукоб широких размера заустављена је успешном комбинацијом полицијских, војних и политичких мера и у потпуној сарадњи с међународном заједницом. Захваљујући томе враћен је државни суверенитет у тзв. Копненој зони безбедности, успостављеној јуна 1999. Војнотехничким споразумом из Куманова дуж административних граница са Косовом и Метохијом. Када су, током лета и јесени 2001, северозападни делови Републике Македоније захваћени оружаним сукобима између албанских терориста и македонских снага безбедности Југославија је очувала мир на својим јужним границама и спречила да се криза прошири на њену територију. Упркос томе, Косово и Метохија остају латентно кризно жариште и извор претњи безбедности земље које ће морати да се контролишу комбинацијом војних, полицијских, политичких и дипломатских средстава. Током 2001. године постигнути су и одређени резултати у борби против других претњи безбедности, пре свега против организованог криминала, недозвољене трговине оружјем, наркотицима и другим хазардним супстанцама, корупције и других облика

криминала, али у тој области треба још много да се учини да би се превазишло наслеђе прошлости и у региону успоставили стандарди који важе на већем делу континента. Постигнути резултати показали су да југословенске оружане снаге и политика нових власти могу имати значајну улогу у стабилизацији региона југоисточне Европе, али и да је таква улога могућа само на основама потпуно нове стратегије националне безбедности која ће бити чврсто интегрисана у регионалне и европске системе безбедности. Декларисана политичка воља да се у тај процес уђе биће недвосмислен сигнал да је Југославија учинила један од најважнијих корака у правцу раскида с наслеђем из ближе и даље прошлости и отклониће неке, још увек присутне, дилеме у међународној заједници о карактеру и дубини демократских промена до којих је дошло после 5. октобра 2000. године.