

Грађанско друштво и сектор безбедности

Мајкл Пју

Реформа сектора безбедности је сувише озбиљан посао да би био препуштен војницима (уз извињење Жоржу Клемансоу).

Увод

У једном идеализованом систему цивилно-војних односа раздвајање снага, политички плурализам и ангажовање грађанског друштва изгледа да су неопходни услови за неполитизовану војску и немилитаризовано друштво. Према ономе што заступају многи истраживачи, структуре, правила и политике обуке могу да промене операције оружаних снага, али један од најтежих изазова јесте промена менталитета војски, њихових политичких господара и друштва у потпуној слободи.¹ За то је потребна „трансформација“ цивилно-војних односа, а не само „реформа“ структура.

Реформа сектора безбедности у друштвима у транзицији усредсређена је на следећа подручја:

- реформу униформисаних грана безбедности и обуку парламентарца и цивилних чиновника;
- подршку успостављању структура одговарајуће цивилне контроле над војском;
- обуку припадника војске у области међународног хуманитарног права и људских права;
- јачање националног парламентарног надзора безбедносног апарата.

Међутим, та подручја не морају обавезно да се односе на проблем војно-социјалних ставова. Као и остале бивше социјалистичке државе, Југославија већ има велике могућности за реформу, па чак и за трансформацију.

Структурна и идеолошка наслеђа

Тачно је да право партије да обавља контролу није значило да су цивили одговорни за војску. Војска је уведена у партију. У главним политичким телима која доносе одлуке у вези са безбедношћу војска

¹ Wolfgang Manig, 'Problems of Transformation of the Defence Establishments in Central and Eastern Europe', in Wilfried von Bredow, Thomas Jäger and Gerhard Kümmel (eds), *European Security* (Basingstoke: Macmillan, 1997), p. 25. Овај рад се ослања на даља истраживања са Neilom Cooperom, 'Security-sector transformation in post-conflict societies', for the Centre for Defence Studies, London.

је контролисала саму себе јер је имала монопол стручности, а цивилна стручност је недостајала.² Ипак, у вези с реформом и трансформацијом, Југославија има извесне предности.

Војска се прилагодила принципима политичке контроле и клаузевицке политичке субординације. Примећује се чак да је и у деловима Европе где војска има прекомеран утицај на безбедносну политику или се користи за унутрашњу репресију мање примера њене владавине и преторијанства (интервенција у политици) него у некомунистичким или антикомунистичким државама (Бразил, Аргентина, Перу и Чиле у Латинској Америци на пример, у Турској и Пакистану, Индонезији, Тајланду и многим местима у Африци). Принцип контроле партије, мада одступа од цивилне контроле у свакодневној пракси, постао је део културе и идеологије цивилно-војних односа који се може одобрити у време криза (са изузетцима као што су Пољска и, можда – Румунија). Владавина војске свуда се сматра нелегитимном. Институционализована цивилна надмоћ заснована је на: сагласности о томе где је легитимни суверенитет; сагласности о процесима доношења политичких одлука, укључујући процедуре политичке сукцесије, и могућности цивилног сектора да одбрани своја права легалним средствима.³

Култура цивилне надмоћи, међутим, не мора обавезно да осигура успешну трансформацију ставова. Цивилна контрола може да се обавља ради уских личних или партијских интереса и сузбијања политичке опозиције. У Хрватској се, под председником Фрањом Туђманом, на пример, од војног особља и официрске класе очекивало да буду чланови његове Хрватске демократске заједнице, или да буду отпуштени.

Ни војни професионализам не гарантује трансформацију. Према Семјуелу Хантингтону, могуће је променити ставове позивањем на концепције „легитимитета“ и „професионализма“ како би се војска држала изван политике.⁴ Међутим, „професионализам“ се може тумачити као лојалност неком вишем ауторитету као што је „нација“, уместо политичкој контроли. У многим државама склоним државном удару национализам и потреба за јаким централном управом обезбедили су „позлаћене позивнице“ за интервенцију војске.⁵ Штавише, како је приметила Елис Хилз у вези с цивилном полицијом, стандарди професионализма зависе од културе и често су засновани на вештини и статусу, уместо да су повезани са моралним избором.⁶

² Manig, 'Problems of Transformation', pp. 26–27.

³ S. E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London: Pall Mall, 1962), p. 226.

⁴ Samuel P. Huntington, *The soldier and the State: the Theory and Practice of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957), p. 74.

⁵ Finer, *The Man on Horseback*, p. 210.

⁶ Alice Hills, 'Security Sector Reform and Some Comparative Issues in the Police-Military Interface', *Contemporary Security Policy*, vol. 21, no. 3, December 2000, p. 4.

За трансформацију цивилно-војног менталитета неопходно је више од структурне реформе – култура цивилне надмоћи и ослањање на професионализам. Такође, потребно је и стварање заједнице безбедносне политике која превазилази војску и политичаре.

За уоквиривање приступа трансформацији цивилно-војних односа, важно је да се запази разлика у нагласку између: цивилне контроле и управљања (утврђује се уставом кроз право и процес формалног доношења одлука) и цивилно-друштвеног ангажовања (углавном је део политичке и друштвене мобилизације).

То нису разлике, јер се мобилизацији цивилног друштва, такође, може дати облик реформе устава. На пример, пошто је Словенија постала независна, судови који слушају захтеве за статус ослобађања од војне обавезе имају уставну обавезу да укључе представника невладиних организација, као што су мировњаци, у свој списак поротника.⁷

Међутим, значај цивилног друштва је у његовој улози у стварању свести о питањима, расправама и опцијама безбедносне политике. Југославија је ангажована у том процесу преко Центра за цивилно-војне односе од 1995. године. Један од његових главних задатака је „да подстакне професионални и политички интерес грађана, њихових удружења, политичких партија, парламентарних и државних органа за савремено уређење цивилно-војних односа“.

Подршка грађанском друштву

Концепција грађанског друштва је непрецизна и тешка за схватање. Може се дефинисати као ослобађајућа политичка алтернатива ауторитаризму: „Тамо где могу да се повежу прогресивне вредности и политичка пракса могу се створити антихегемонистичке институције.“⁸

Наравно, нису сва невладина удружења „прогресивна“; нека могу да буду посвећена расизму или насиљу или, као мафија, могу да буду илегална, или да се тако изјашњавају. Није постојање грађанских удружења оно што ојачава грађанско друштво, већ њихова сврха и степен њихове слободе да раде.⁹ У оквиру реформе сектора безбедно-

⁷ *Расправе са Марјаном Малешићем*, Факултет друштвених наука, Универзитет у Љубљани, 7. октобар 1998.

⁸ J. Gersmah and W. Bello, наведено у Michael Edwards and David Hulme, *Non-Governmental Organisations – Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet* (London: Eartschan, 1995), p. 35. Видети и: Robert Cox, 'Civil Society and the Turn of the Millennium: Prospects for an Alternative World Order', *Review of International Studies*, vol. 25, no. 1, 1999, pp. 3–28.

⁹ Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda* (Hartford, CT: Kumarian Press, 1998), pp. 164–79.

сти, цивилне групе могу бити веома значајне за подршку уколико подстичу, одоздо нагоре, демократске процесе за изградњу поверења, сарадње, компромиса, укључивања и плурализма.

Ангажовање грађанског друштва може да подразумева финансирање обуке, радионица и саветовања, као и обезбеђење правне грађе. То може да подразумева и пружање помоћи за емисије или публикације, као што су специјални бројеви часописа који садрже и погледе неуниформисаних коментатора. То може да подразумева и помоћ локалним невладиним организацијама у излагању њихових ставова о питањима као што су ослобађање од војне обавезе и доношење закона о слободи информисања и добробити војске.

Примери се могу наћи и у страним развојним политикама. Развојна политика Велике Британије, на пример, обухвата идеју да: „Гласови сиромашних могу се ојачати пружањем подршке оним деловима грађанског друштва који помажу сиромашнима да се организују да утичу на оне који доносе одлуке. . . Унапређивање делотворних и укључених система управе, обухватајући одговорни сектор безбедности, представља основно улагање у превенцији насилног сукоба“.¹⁰

Специфичним програмима Велике Британије и другим програмима у Африци обухваћени су:

- иницијатива Холандија – Мали на основу које су ангазоване организације грађанског друштва у обликовању правила понашања у вези са улогом сектора безбедности у друштву;

- британско финансирање обезбеђења правне грађе и обуке за невладине и професионалне организације које треба да подупру реформу и шири приступ правног система у Руанди;

- помоћ Финске и Шведске пројектима невладиних организација у Африци за приступ образовању и доношењу политичких програма у области демократије и људских права;

- норвешко и британско финансирање семинара и обуке за истраживаче у вези с демократизацијом питања одбране у Јужној Африци и Зимбабвеу.¹¹

Југозападна Европа је уопштено много модернизованија од Африке, али ниво цивилне стручности или интереса за политику одбране и безбедности може да буде крајње низак.¹² Сходно томе, већа улагања могу бити усмерена ка процесима којима се смањује могућност милитаризације друштва и удаљавања војске од друштва. Наравно, Југославија има развијенију и јединственију политику безбедности

¹⁰ UK Department for International Development, *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*, White Paper on International Development, Cm 5006 (London: The Stationery Office, December 1999), pp.25, 27–28, paragraphs 58, 59, 71, 77.

¹¹ Malcolm Chalmers, *Security Sector Reform in Developing Countries: An EU Perspective*, Conflict Prevention Network for Seferworld, January 2000, pp. 11–12.

¹² Видети: Биљана Венковска-Цветковска ‘Between the Past and the Future: Civil-Military Relations in the Balkans, *Sudost-europa*, vol. 48, nos 1–2, 1999, p. 36.

него, на пример, Албанија. Ипак, улагања се у Југославији могу употребити за добијање најшире могуће подршке за дефинисање нових војних функција и доктрина безбедности.¹³

Улоге и извори грађанског друштва

Групе засноване на правима жена, стручњаци у медијима, истраживачи и професионалци, као што су здравствени радници, могу значајно да допринесу обликовању и спровођењу политике.¹⁴ Они могу да се ангажују у расправама које се тичу прописа о ослобађању од војне обавезе, политике мобилизације и права на добробит војног особља.

На пример, радници у јавним службама и организацијама Црвеног крста/полумесеца могли би да буду укључени у обликовање правила за управљање употребом војне и цивилне помоћи у случају елементарних непогода и опасности, као што су биле недавне поплаве у Југославији. И у војној помоћи цивилним властима у неполитичким цивилним опасностима има знатне могућности за трансформацију. Широко раширена критика понашања турске војске након земљотреса у августу 1999. показује да пропуштање ефикасног учествовања у помоћи у случају елементарне непогоде може да поквари репутацију и кредибилитет војних институција.

Могу се идентификовани три организационе категорије: организације ветерана, образовне групе и функционална удружења.

Организација ветерана. Од тих група се може очекивати да буду веома заинтересоване за војне послове, али се оне много разликују по својим циљевима и задацима. Код њих не постоји наслеђена предиспозиција да усвоје трансформацијске приступе. Заиста, организације ветерана не морају да буду заинтересоване за деполитизацију војске или за зауздавање било каквих преторијанских политичких аспирација које може да има њихова војска. Неке једноставно, представљају војне групе или паравојне јединице у резерви, док су се друге препустиле цивилном првенству, али су умногоме партизанске. Међутим, друге се више залажу за добробит и запошљавање бивших војника, и оне могу у великој мери да критикују тајност и бескомпромисност у војним институцијама, па треба истражити њихов потенцијал.

Образовне интелектуалне групе. У оквиру академског/образовног сектора, курсеви и истраживачки програми у вези са питањима која се крећу од војне историје до реаговања на елементарне непогоде значајан су извор расправе и оспоравајућих теорија. Институти ко-

¹³ UK Department for International Development, *Poverty and the Security Sector*, p. 4.

¹⁴ Kare Lode, 'The Peace Process in Mali: Oiling the Works', *Security Dialogue*, vol. 28, 4, 1997, pp. 409–24; Mari Solheim, *Microdisarmament in Mali: 'Single Success or Model for the Future?'* необјављена магистарска дисертација, University of Southampton, 1999.

ји проучавају војну политику, стратегију и одбрану препознатљива су карактеристика многих друштава. Они могу да буду блиски преовлађујућој војној култури, неодољиво реалистичких погледа, и да зависе од култивисаности владиних политичара. Али, често ће заузети и провокативну линију. Невладине организације које се баве борбом и/или саветовањем могу да буду јасна алтернатива постојећој војној политици. Према једном занимљивом и успешном експерименту у Јужној Африци, средином деведесетих година, невладине организације су биле ангажоване у прављењу *Беле књиге о мировним операцијама земље* (1999).¹⁵

Функционална удружења и добровољне групе. Групе које имају директну или индиректну улогу у формирању јавног мњења о војним питањима обухватају:

– синдикате и раднике које погађају промене у потрошњи за војску и индустријализацији;

– групе жена које погађа мобилизација и демобилизација војника;

– црква и добротворне групе које занимају хуманитарни, морални и филозофски аспекти безбедносне политике;

– групе еколога које се занимају за заштиту или управљање подручјима на које утичу војно загађивање или обука;

– медијске организације и новинари који имају обавезу истраживачког извештавања;

– групе засноване на правима, као што су огранци *Amnesty International*, форуми локалног становништва и локалне скупштине Хелсиншког одбора.

Закључак

Демократска удружења грађанског друштва могу да имају улогу у трансформацији да мењају постојеће менталитете. То не треба да се ограничи на надзор над буџетом и обављањем дужности, већ може да обухвати и развој структура и прописа. Улога група грађанског друштва била би у посредовању и превођењу питања безбедности између ширег друштва и институција одбране. Они могу друштву да приближе војна питања и обзнане занимање друштва за институције одбране. Такво знање се може преносити и другим средствима: званичним изјавама, извештајима у војној штампи и избором парламентарца који се занимају за питања безбедности. Међутим, званичне изјаве су само почетак дијалога, извештајима у штампи се лако може манипулисати, а парламентарци се бирају тек сваких неколико година и обично не посвећују много времена питањима одбране (осим, што је важно, кроз сталне комисије).

¹⁵ Rocky Williams, 'South African Policy and Practice in Peace Missions', *International Peacekeeping*, vol. 7, no. 3, Autumn 2000, p. 88.

Очигледно је да не може доћи до трансформације без чврсте уставне основе, система одговорности, неке концепције слободе информисања и степена сагласности о томе што треба да се чува у тајности из стратешких разлога, уместо задржавања војне привилегије и моћи. Али, постоје и потребе за нивоом разумевања питања безбедности у друштву и спремност у војсци да прихвати утицај социјалних промена и грађанског друштва. А то би требало да буде искрен дијалог, у којем се о питањима расправља на разуман начин, уз дозвољавање конструктивне критике. Тек тада ће моћи да се изгради политика безбедности коју ће сви поштовати која постаје део трансформације.¹⁶

¹⁶ James Gow and Carole Birch, *Security and Democracy: Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe*, London Defence Studies No. 40 (Centre for Defence Studies, King's College: London, 1997), p. 10.