



Димензије реформе сектора безбедности

УДК: 355.1.078.3 : 321.7

Проф. др *Мирослав Хаџић**

Пре неколико година у политици и науци почела се користити синтагма „реформа сектора безбедности“. Под утицајем англосаксонских писаца, она је, затим, постала засебан теоријски концепт. Из њега је, потом, под утицајем ЕУ и НАТО-а, изведена целовита политичка стратегија.

У тренутку настанка, тај концепт се односио на централна и источноевропска друштва у транзицији. Сматра се, уједно, да без његове примене није могућа политичка и безбедносна нормализација постконфликтних друштава Западног Балкана.

Чланак је заснован на тези да се под реформом сектора безбедности подразумева следеће: 1) промене у мишљењу и практиковању безбедности, 2) промене у конституционалним и институционалним аранжманима, 3) успостављање демократске цивилне контроле над оружаним снагама, 4) реформа оружаних снага, односно редеофинисање сврхе и задатака свих њихових компонената и, према томе, измена њихове структуре, обуке, опреме и бројности, и 5) разноврсни облици међународне безбедносне сарадње и интеграције.

Садржај димензија реформе начелно је разматран, а потом примењен на друштва Западног Балкана, нарочито на њене токове у државној заједници Србија и Црна Гора. При томе, аутор заступа становиште да је реформа тог сектора у интересу домицилног становништва, па тиме и припадника оружаних снага.

Кључне речи: *сектор безбедности, оружане снаге, реформа.*

Настанак и развој концепта реформе сектора безбедности

Од пре неколико година уведена је у политику и науку синтагма „реформа сектора безбедности“.¹ Затим је, под утицајем англосаксон-

* Аутор је професор Факултета политичких наука у Београду.

¹ Anthony Forster, „West Looking East: Civil-Military Relations Policy Transfer in Central and Eastern Europe“, in: *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, Hans Born, Marina Kaparini, Philipp Fluri (eds), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002, p. 27.

ских писаца, почела да прераста у засебан теоријски концепт. Из њега је, потом, под утицајем ЕУ и НАТО-а деривирана целовита политичка стратегија. Тај се појам, уједно, све више користи у анализи друштвених и безбедносних процеса у јединачној земљи или заједници више земаља. У том се контексту домети реформе сектора безбедности често користе и као важан показатељ смера, темпа и дохвата реформе целокупног друштва.

Мада не постоји општеприхваћена дефиниција, том се синтагмом, генерално, означава укупност промена у мишљењу и практиковању безбедности у оквирима јединачне државе. Реч је, дакле, о збирној синтагми која надилази, али и укључује више упоредних а релативно одвојених реформи сваког чиниоца безбедности одређене државе. Њом се, исто тако, промене у сектору безбедности везују посредно, а током разраде и непосредно, за реформу конкретног друштва. Тиме се додатно наглашава међузависност бројних промена унутар сектора безбедности, као и њихова одређеност садржајем, захватом и смером реформи у јединачном друштву.²

У тренутку настанка тај се концепт односио, пре свега, на централна и источноевропска друштва у транзицији. Сматрало се, уједно, да без његове примене није могућа трајна, политичка и безбедносна, нормализација постконфликтних друштава Западног Балкана. У земљама средње и источне Европе тај је концепт политичку снагу црпео из јавне спремности већине месних грађана и елита да након слома социјализма што пре усвоје вредности узор-друштава из Западне Европе. Зато је у њима реформа сектора безбедности углавном поимана као симултани процес привођења модерним узусима сопственог друштва, у оквиру којег се и наслеђене оружане снаге приводе потребама демократског поретка у настајању. Не чуди, стога, што је реформа тог сектора често разумевана као поступак простог преношења и примене евроатлантских решења у сфери безбедности. У том је правцу деловао и понуђени модел безбедносне интеграције за ту заједницу који се, између осталог, заснива на просторном ширењу НАТО-а, односно на њиховом припремном боравку у Програму „Партнерство за мир“. То тим пре што су за приступање или придруживање НАТО-у (били) дефинисани примарно политички услови. Одатле достизање војне операбилности са НАТО-ом у тим земљама фигурира само као један од секундарних услова и нуспродуката њихове текуће безбедносне интеграције у евроатлантску заједницу.

Концепт реформе сектора безбедности је убрзо, под утицајем западних умешача, нашао примену и у транзицијским и (пост)конфликтним друштвима Азије, Африке и Латинске Америке. Тим лакше што је реч о регијама у којима су оружане снаге често и веома ду-

² Dylan Hendrickson, *A Review of Security-Sector Reform*, Working Paper Number 1, Centre for Defence Studies, King's College, London, 1999.

го, у разним формама, држале под својом контролом родна друштва. То је подстицало њихову (зло)употребу у унутрашњим и међудржавним сукобима и ратовима. Одатле је у тим регијама, као и на Западном Балкану уосталом, за први корак реформе сектора безбедности била неопходна симултана пацификација и демилитаризација државе и друштва. То је, пак, налагало систематску и системску деполитизацију и дезидеологизацију војске, полиције и тајних служби. Упоредо је требало расформирати и разоружати различите паравојне формације. За тим је следила потрага за ефикасним, економски сношљивим и контролисаним системом месне безбедности као уводом у стицање одрживе јединачне и регионалне безбедности.

Убрзо су се у захвату појма реформа сектора безбедности нашла и друштва из евроатлантског круга. Но, у том контексту та се синтагма углавном користи као ознака за прилагођавање њихових – јединачних и/или заједничких – система безбедности и оружаних снага на новонастале, глобалне и регионалне, безбедносне околности. До тад су, иначе, у тим земљама доминирале унутрашње теме и дилеме око даље професионализације војске и њеног постмодерног изгледа.³ На дневном реду су, упоредо, били проблеми заштите људских права у војсци и њене реинтеграције у друштво, а све то ради остваривања делатне демократске цивилне контроле над војском и осталим компонентама оружаних снага. Сви су ти процеси, у основи, били условљени потребом евроатлантских држава да редефинишу своју безбедносну улогу у свету који се радикално мења. Одатле се последња деценија прошлог века може означити као период свестране потраге САД, Европске уније и НАТО-а за новим – јединачним и заједничким – безбедносним идентитетом. Тим пре јер је, због нестанка ривалског блока, њихова пажња с припрема за потенцијални светски рат преусмерена на привођење глобалне заједнице својим безбедносним, а то значи политичким и економским потребама.

Настанак и развој концепта реформе сектора безбедности, дакле, изворно су диктирани радикалним и далекосежним променама у локалном, регионалном и глобалном безбедносном окружењу. Укидањем биполарне структуре започета је измена безбедносне конфигурације светске заједнице. Мењају се, уједно, и безбедносни изазови, ризици и претње. Тежиште се са војних ризика и претњи постепено преноси на невојне ризике и претње. Следствено томе, настају промене у садржају и захвату појма безбедност, а потом и промене у структури и намени оружаних снага. То је, пак, условило и мењање њиховог уставног и системског статуса. Све то је, бар декларативно, било усмерено ка чвршћој демократској цивилној контроли и делатном

³ Charles C. Moskos, John Allen Williams, David R. Segal, *The Postmodern Military, Armed Forces after the Cold War*, Oxford University Press, 2000.

јавном надзору над сектором безбедности и припадним оружаним снагама. Наведене промене су, дакако, биле вишеструко посредоване, те тиме и одређене, конкретним историјским обележјима појединачних држава и региона. Одатле и реформа сектора безбедности у разнородним државама има различите садржаје, форме, сврхе и домете.⁴

Свеколика различитост нам стога налаже да у даљем тексту своју пажњу сузимо на транзицијска и постконфликтна друштва Западног Балкана. Наиме, сличност социоекономских и политичких услова, а тиме изазова и задатака пред којима се налазе та друштва омогућава нам да моделски скицирамо захват, садржаје и димензије – намераване и/или очекиване – реформе сектора безбедности. Имаћемо, при том, на уму да се иза видљивих сличности између држава западног Балкана крије мноштво базичних и ситуационих разлика које налажу да се моделска скица додатно разрађује спрам услова сваке јединичне државе.

Синтагма „реформа сектора безбедности“ настала је у последње време под дејством промена у модерним друштвима евроатлантске заједнице, али и у земљама транзиције. А све то, дакако, у оквиру радикалних измена у политичкој конфигурацији евроатлантског региона и глобалне заједнице којима су зачете промене садржаја и листе безбедносних изазова, ризика и претњи јединачним државама и/или њиховим асоцијацијама.⁵ Упрошћено речено, појам „реформа сектора безбедности“ посредно је изведен из антропоцентричке еволуције мишљења безбедности на основу које је у њен центар „стигао“ појединац (грађанин) да би, потом, бар номинално, постао сврха и еталон безбедности друштва и државе. У том је оквиру започета демилитаризација мишљења и практиковања безбедности, те се она – безбедност грађанина, друштва и државе – све више мисли као резултатни продукт удруженог деловања економских, социјалних, политичких, културних, демографских и еколошких силница унутар којих војно-полицијска компонента губи примат и монопол.⁶ Одатле су појмови „сектор безбедности“ и, из њега изведени, „систем безбедности“ по садржају и захвату шири од традиционалних појмова „сектор одбране“ и „систем одбране“. Сходно томе, појам „сектор безбедности“ захвата целину конкретног друштва и припадних му институција, те се под његовом реформом подразумева (и захтева) следеће: 1) промене у начину мишљења и практиковања безбедности; 2) промене у конституционалним и институционалним аранжманима; 3) успостава и развој демократске цивилне контроле над оружаним снагама; 4) реформа оружаних снага, односно редефинисање сврхе и задатака сваке њихове компоненте и, према томе, измена њихове структуре, обу-

⁴ Alan Bryden, Philipp Fluri (eds), *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003.

⁵ Heinz Gartner, Adrian Hyde-Price, Eric Reiter (eds), *Europe's New Security Challenges*, Lynne Rienner Publishers, London, 2001.

⁶ Barry Buzan, Ole Weaver, Jaap de Wilde, *Security, A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publisher, London, 1998.

ке, опреме и бројности, и 5) разноврсни облици међународне безбедносне кооперације и виши степен безбедносне интеграције.⁷ Отуда појам оружане снаге у садашње време, поред традиционалних конституенаса – војске и полиције, обухвата и све органе државе који су овлашћени да носе и употребљавају оружје, односно да примењују силу: граничне јединице, тајну службу, финансијску полицију, специјалне – антитерористичке – јединице, царину и судске и затворске страже. Свему томе треба додати и формације изникле из текуће приватизације делова сектора безбедности и оружаних снага.⁸ У случају централних држава Западног Балкана (Босна и Херцеговина, Хрватска, Србија и Црна Гора), тој листи треба додати и паравојне формације – партијске и приватне војске – настале током југословенских ратова. Исто важи и за Албанију, у којој, након пирамидалног урушавања државе, још увек вршљају разне паравојне формације. Тој групи држава припада и Македонија, у којој још нису укинуте сепаратистичке – паравојне и/или илегалне – оружане формације.⁹ Ни у једној од тих држава паравојне формације нису или не би требало да буду предмет речених реформи. Белодано је, међутим, да докле год оне не буду јавно разоружане и укинуте, а ратни удео њихових припадника не буде политички и судски санкционисан неће бити могућа безбедносна нормализација ниједне од тих држава, а тиме ни подрегиона Западног Балкана.

За разумевање концепта реформе сектора безбедности нужно је да се све време узимају у обзир разлози за његов настанак. А они су, кратко речено, изазвани радикалним изменама безбедносног амбијента. Реч је, дакле, о крајњем и вишеструко посредованом продукту разноврсних а повезаних промена унутар јединачних друштва, региона и светске заједнице. Своју ћемо пажњу, међутим, одмах усмерити на дискусију димензија реформе сектора безбедности. Садржаје сваке од њих ћемо прво начелно образложити, а потом апликовати на транзицијска и постконфликтна друштва Западног Балкана.¹⁰ У свакој ћемо згоди, при том, указивати на токове реформе сектора безбедности у државној заједници Србија и Црна Гора.

Реформски захвати

У централне земље западног Балкана концепт реформе сектора безбедности стигао је тек након, вољом спољних умешача, заустављених и забрањених југословенских ратова. Нове (старе) елите вла-

⁷ Jurgen Kuhlmann, Jean Callaghan (eds), *Military and Society in 21st Century Europe*, Gorge C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen, 2000.

⁸ Lilly Damian, Michael von Tangen Page (eds), *Security Sector Reform: The Challenges and Opportunities of the Privatisation of Security*, International, Alert, London, 2002.

⁹ Biljana Vankovska, Haakan Wiberg, *Between Past and Future, Civil-military Relations in the Post-Communist Balkans*, I. B. Tauris, London, 2003.

¹⁰ Упоредни поглед споља о токовима реформе у Хрватској и СЦГ видети у: Timothy Edmunds, *Defense Reform in Croatia and Serbia-Montenegro*, Adelphi Paper 360, IISS, London, 2003.

сти га све време, уз мања или већа одступања, третирају само као део пакета (не)вољно прихваћених захтева и стандарда евроатлантске заједнице. Одатле је он (концепт) припадао и још припада сету пропагандно-политичких обећања месних такмаца за власт, те је још увек предмет идеолошких и дневнополитичких (зло)употреба. Све то је, дакако, праћено обилатим вулгаризацијама целокупног концепта или његових појединих димензија. То посебно важи за демократску цивилну контролу над оружаним снагама. Тим поводом се, на пример у Србији и Црној Гори, не зна да ли је теже саставити листу јавно изречених ступидарија или направити регистар политичара и квазистручњака који свакодневно бомбардују јавност својим незнањем.

Није стога изненађење да се и концепт и реформски покушаји јавно углавном тумаче као (изнуђени) уступак Западу, односно као неизбежни део поступка за жељено, а хитро, прикључење ЕУ и Северноатлантском савезу. Тиме се, у ствари, желе прикрити бар две чињенице. Прво, да локалне политичке елите себи и својим гласачима стварају илузију да се мањак воље и знања за радикалну реформу друштва и сектора безбедности може прикрити и/или надокнадити реформском логорејом. И друго, да се, иначе стихијна, реорганизација сектора безбедности и затечених оружаних снага може својој и туђој јавности подметнути као реформа. Односно, да је могуће реформисати наслеђену војску, полицију и тајне службе а да се не дира у њихово ратно наслеђе, те да, самим тим, тај посао могу ваљано да обаве дојучерашњи партијски јуришници у униформи.¹¹ У Србији и Црној Гори, стога, сведоци смо одложене и/или фингиране реформе сектора безбедности. Због те чињенице не само да није смањена већ се и проширује листа унутрашњих безбедносних ризика за започету транзицију. Да буде горе, тиме се додатно троше необновљиви – временски, социјални, економски, политички и вољни – ресурси друштва. (Не)заслужену цену за то, дакако, плаћају у партијску центрифугу увучени грађани.

Много је важније то што су због таквог приступа и грађани и припадници оружаних снага ускраћени за сазнања о бројним користима које им може донети реформа сектора безбедности. Њоме би, уз све остало, грађани требало да буду трајно ослобођени страха од (поновне) унутрашње злоупотребе оружаних снага. Уједно би и припадници тих формација требало, уз остало, да бар номинално буду заштићени од текућих и будућих идеолошких и политичких злоупотреба. Отуда је реформа сектора безбедности у најбољем интересу домицилног становништва, па тиме и оних који службују у оружаним снагама. У основи тога је уверење које је, на жалост, потврђено постоктобарским искуством Србије, да се у постконфликтним друштвима демократском поретку не могу приготовити чак ни почетне претпоставке без планске и радикалне реформе сектора безбедности.

¹¹ Мирослав Хаџић, *(П)лутајућа војска*, „Република“, бр. 290–291, Београд, 2001, стр. 27–41.

Под утицајем глобалних структурних промена у евроатлантском кругу се постепено напушта традиционални концепт према којем су јединачна држава и њена војска главни заштићени објекти, али и кључни субјекти очувања безбедности. Полако се укореењују ново мишљење и практиковање безбедности, што би требало да олакша успоставу сигурнијег, праведнијег и боље уређеног друштва, а потом и света. Из тих разлога мењају се захват и садржај појма безбедности.¹²

Безбедност се све више мисли и исказује као крајњи производ удруженог дејства економских, социјалних, демографских, политичких, културних, еколошких и војних обележја неке државе, региона или глобалне заједнице. Од садржаја и потенција тих обележја зависе и њихови безбедносни капацитети. Утолико за постизање јединачне, односно заједничке или колективне безбедности више није довољно само имати бројну и јаку војску. Искуства после престанка „хладног рата“ показују да једино стабилна и просперитетна друштва са демократским поретком могу, заједно са својим суседима и партнерима, да достигну и одрже довољну безбедност. Тиме се убрзано тање границе између унутрашње и спољашње безбедности друштва и државе. Наиме, унутрашње стање и укупне моћи дате државе одређују, у крајњем, степен њене спољашње безбедности. Као што, потом, спољашња безбедност повратно утиче на њену унутрашњу стабилност и безбедност.

Та узајамност има главне последице. Показује се, прво, да је безбедност јединачног грађанина сврха, залог и мера безбедности родног друштва и државе. То значи да друштво и држава у којима су угрожена људска права и сигурност грађанина нису безбедни, независно од јачине својих оружаных снага.¹³ Друго, исто је тако неспорно да у свету који се глобализује више није могуће изоловано постизати безбедност јединачног друштва и државе. Безбедност је сада садржински и географски све мање дељива, те је неопходно удружено отклањање безбедносних изазова, ризика и претњи. Одатле и текућа евроатлантска интеграција, упркос бројним несагласностима и тешкоћама, почиња на заједништву и подударности базичних – не само економско-политичких већ и безбедносних – интереса и циљева. То објашњава за

¹² О томе сведочи и његово разграновање, те се данас користе сложенице као што су „hard security“, „soft security“, „human security“, „societal security“, „common security“, „co-operative security“.

¹³ На то упозорава и текуће сужавање људских права у колевкама модерне демократије, које се проводи у име борбе против тероризма (*Patriotic Act* у САД и најављени закон о борби против тероризма у Великој Британији; према *Лондон поштрава антитерористички закон*, www.danas.co.yu, 3. фебруар 2004). На основу тога би се, чак, могло рећи да су терористи можда већ постигли неке од својих стратешких циљева: изазивање масовног страха и узвратне агресивности која, у крајњој инстанци и на дужи рок, прети да обезмоћи и/или поништи демократију.

што се на капији ЕУ налази НАТО, а бивше социјалистичке земље своју интеграцију започињу од безбедносне тачке.

Начин на који ће бити мишљена, а потом и практикована, безбедност у јединачном друштву зависи од садржаја и смера дејства интерактивне спреге бројних чинилаца и детерминаната – економске моћи, политичког поретка, социјалног бића, историјског (и цивилно-војног) наслеђа, геополитичке¹⁴ и геостратешке позиције, врсте безбедносних изазова, ризика и претњи којима је изложено, безбедносне смештености у (суб)регион итд. Одатле и усвајање савременог мишљења, а тиме и практиковања безбедности у државама западног Балкана, није и не може да буде само предмет просветитељског прегнућа и/или из комунистичког арсенала опстале илузије да је могуће једнократно и циљно мењати свест поданика (пред-грађана).

Ново се мишљење безбедности, наиме, може укоренивати тек у оквиру постепене измене наслеђене недемократске политичке културе. Први услов за то је да месне елите, сагласно времену (пост)модерне, претходно политички артикулишу целовиту и оптималну стратегију друштвеног (државног) развоја,¹⁵ којом ће утврдити и нову листу базичних, а заштићених вредности и интереса. То ће им омогућити да поузданије идентификују изворе и носиоце њиховог угрожавања, те да томе прилагоде арсенал снага и средстава за достизање жељене безбедности. После тога за материјализацију и заштиту наведених вредности и интереса треба да придобију велику већину својих суграђана. То од њих, уједно, захтева да у складу с променама у сопственом друштву, али и у окружењу, као и с новим изазовима, ризицима и претњама, дефинишу примерену стратегију националне (државне) безбедности.¹⁶ Све то је могуће једино под претпоставком да ће заче-

¹⁴ Имамо на уму савремено одређење геополитике, по којем је она у најширем смислу „студија географских димензија (физичких, културних, политичких и економских) светске политике. Динамички утицаји и честе компетитивне тензије између народа, идеја и њиховог богатства (резерви) би могле постати снажна сила у појединим регионима. Модерна геополитика би, зато, без веће грешке могла бити описана као укидање (превазилажење) физичких граница протоком технологије, „богатства и идеологија“ (Peter H. Liotta, *The Geopolitics of the Balkans: Outcomes and Possibilities, New Balkan Politics*, „Journal of politics“, vol. 8, 2003, Скопје, p. 107).

¹⁵ „Стратегија треба да каже шта ваља чинити и којим редоследом на плану изградње институција, дефинисања и спровођења економске политике и управљања јавним ресурсима да се (у садејству са растућим приватним сектором) у датом социјалном окружењу постигну жељени економски и социјални резултати. Но, да бисмо дефинисали такву стратегију морамо бар отприлике себи да представимо где то желимо да идемо (шта су за нас жељени економски и социјални резултати). Стратегија, дакле, одређује *деловање државе* (законодавне, извршне и судске власти) на утврђивању дугорочног правца или *визије развоја* и њеној реализацији“ (Душан Вујовић, *Стратегија реформе и развоја: изазови, искуства, решења*, „Призма“, фебруар 2004, ЦИДС, Београд, стр. 28).

¹⁶ Да то, из разних разлога, није једноставан и лак посао показује и чињеница да је Република Хрватска тек 2002. године усвојила Стратегију националне сигурности

та, продемократска, измена друштва грађанима у догледно време до-
нети, или бар навестити, видљиве и мерљиве – економске, социјал-
не и политичке – користи.

Ако се апстрахују конкретне разлике, лако се уочава да у држа-
вама западног Балкана још увек доминира мишљење у кључу безбед-
носне дилеме. Зато се још увек одржава уверење да је држава главни
заштићени објект а да су јака војска и полиција главни гаранци без-
бедности. Оно, пак, почива на примату колективних (државних, наци-
оналних, верских) над индивидуалним вредностима, интересима и ци-
љевима. Из тога се, онда, лако изводи суверено право државе, одно-
сно тренутних властодржаца, да у име стварног или лажног држав-
ног/националног разлога неспутано и неомеђено крши права својих
грађана, те да тиме угрожава њихову личну и породичну безбедност.

Није тешко докучити базичне изворе и збирне разлоге домина-
ције класичног мишљења безбедности. Она је, уз остало, крајњи про-
извод чињенице да народи и државе западног Балкана, још увек ре-
шавају почетне, из 19. века заостале проблеме свог националног и др-
жавног опстанка и/или самодовршења. Одатле су оне (п)остале трај-
ни безбедносни зависници од спољних умешача – раније великих си-
ла, а сада САД, ЕУ и НАТО-а.¹⁷ Све то је додатно изоштрено погуб-
ним последицама недовршених југословенских ратова. Надасве, по-
што није докинута и/или отклоњена ниједна од темељних извора и узро-
ка насилног разбијања друге Југославије, отворена је остала могућ-
ност даље декомпозиције насталих држава, па тиме и рекомпозиције
региона.¹⁸ То је утолико изгледније јер већина њих – Босна и Херце-
говина, Србија и Црна Гора и Македонија, а у крајњој инстанци и Ал-
банија – углавном опстаје захваљујући вољи и сили спољних умешача.
Као што, уосталом, захваљујући и мањку њихове воље, „косовски
чвор“ јесте и биће још дуго средишња критична безбедносна тачка
Западног Балкана.¹⁹ То тим лакше јер је реч о слабирим, недовршеним,
нежељеним и недемократским државним творевинама, које још увек
не могу да излуче (пронађу) аутономне и довољне – економске, поли-

(„Народне новине“, бр. 32, Загреб) а да Србија и Црна Гора (СРЈ) још немају такав документ.

¹⁷ Мирослав Хаџић, *Хронични мањак безбедности*, Институт друштвених наука Уни-
верзитета Београд, Центар за цивилно-војне односе, „Београд“, 2001.

¹⁸ На то упозорава и текуће етничко чишћење преосталих Срба са Косова којим ал-
банске елите желе убрзано да измене фактичко стање у тој покрајини и што пре из-
нуде државну независност.

¹⁹ О томе сведоче и подаци према којима 41,4 одсто испитаника из Србије и 32,3 одсто
из Црне Горе мисли да су САД највећа претња безбедности СЦГ, док Албанији то
својство приписује 37,6 одсто испитаника из Србије и 31 одсто из Црне Горе (Ј. Гли-
шић, М. Хаџић, М. Тимотић, Ј. Матић, *Јавност Србије и Црне Горе о реформи Вој-
ске*, Резултати истраживања, I круг, исто, стр. 69). Таква се перцепција почетно мо-
же објаснити пресудном улогом САД у агресији НАТО-а на СРЈ, те регионалном
умреженошћу албанских политичких и (пара)војних елита.

тичке, социјалне, националне и безбедносне – разлоге за свој опстанак, а потом и просперитет. У таквим околностима се тешко и може очекивати настанак мишљења безбедности којим би се искорачило из државно-војних координата. Утолико, у раговима подстакнута и/или верификована тежња за насилним стицањем (довршењем) националних држава јесте главна препрека за укоревивање другачијег мишљења безбедности у земљама западног Балкана. Да буде теже, продужени државни провизоријум локалним елитама власти служи као главни аргумент за одлагање и/или фингирање реформе сектора безбедности. Са те се основе, онда, и у јавности лако одржава и обнавља мишљење у кључу безбедносне дилеме. Отуда је за укоревивање новог мишљења у њима неопходно да се на нов и другачији начин уставом и законом уреде сфера безбедности и статус оружаних снага у месном друштву. Зато је неопходно да изабрани представници грађана (легални носиоци власти) претходно у парламенту политички дефинишу државно (национално) виђење безбедности. Први је задатак у том поступку да се реално утврди стање националне безбедности. То налаже да се напишу спољашњи и унутрашњи изазови, ризици и претње, и да се, потом, измере безбедносни и одбрамбени капацитети сопственог друштва. Саставни део тога, дакако, треба да чини и процена борбене готовости расположивих оружаних снага, те њихових реформских и модернизацијских капацитета. Израдом таквог документа („бела књига одбране“)²⁰ стичу се довољни услови за израду стратегије националне безбедности и/или одбране. А то је еминентно политички документ којим парламент једне државе дефинише ко се и шта штити у датом друштву, потом од кога и, на крају, како, којим снагама и средствима. Тим документом држава, уједно, одређује своје место и безбедносну улогу у (задатом регионалном и глобалном контексту, и исказује свој став према безбедносној сарадњи и интеграцији. Тек се усвајањем стратегије безбедности и/или одбране стичу почетни предуслови за планску и рационалну реформу сектора безбедности, односно за постепено укоревивање новог и другачијег мишљења безбедности у јединачном друштву.

Измена конституционалних и институционалних аранжмана

Потребу за нормативним преуређењем сектора безбедности и оружаних снага у већини држава западног Балкана непосредно диктирају токови и резултати насилног разбијања друге Југославије. Главне силе деструкције биле су генерисане из апарата задужених за

²⁰ Опширније: Tomo Radičević, *Transparentnost odbrane: Bijela knjiga o odbrani*, DEFIMI, Zagreb, 2000.

њену безбедност и одбрану, а у опису њихових задатака, уз одбрану од спољних претњи, била је и заштита социјалистичког уставног поретка. За ту су сврху ти апарати били устројени као оружане испоставе комунистичке олигархије. Кад су се комунисти разделили и претметнули у борце за стварање (једно)националних држава, њима су се одмах пристројили родним пореклом и егзистенцијом увезани припадници старих оружаних снага. Не чуди, стога, што је ЈНА окончала као паравојска, док су њој противничке, изворно паравојне, формације постале легална оружана сила новонасталих држава.²¹

Ратом учвршћена интересна спрега (пара)војних и политичких елита у новим државама југословенског порекла окруњена је петрификацијом модела партијске државе и истих таквих оружаних снага. Томе је, дакако, претходило и пресудно кумовало клонирање ауторитарног поретка из друге Југославију у нове државе. При тим претпоставкама, војно-полицијске и тајно службујуће елите су нужно (п)остале централни стубови неограничене власти локалних аутарха и главна препрека продемократској реформи месних друштава.²² Каснија их је изборна промена господара, посебно у Србији и у Хрватској, натерала да своју нову лојалност легитимишу (квази)демократском реториком и орнаментиком. У тој се тачки њихова жеља да очувају своје корпоративне интересе поклопила са хтењем нових властодржаца да оружане снаге задрже у клијентском статусу. Отуда и кључне препреке реформи сектора безбедности у државама југословенског порекла изничу из њиховог ауторитарног и ратног порекла, односно наслеђа. Због тога се оне не могу упоређивати са осталим друштвима у транзицији, нити се на њих могу примењивати реформски рецепти из Средње и Источне Европе. Тим теже што се у њима, делом и због НАТО-а и ЕУ протектората, па тиме и немогућности извоза кризе, безбедносни ризици транзиције примарно генеришу изнутра. Утолико је и безбедност тих друштава, у затеченим околностима, пре свега угрожена изнутра. У њима се, због тога, предуслови за реформу сектора безбедности не могу створити простом уградњом евроатлантских уставних и законских решења.

Кључна транзициона апорија у заједници Србија и Црна Гора сажима се у дилему шта чему претходи, односно шта је чему предуслов. Она се може изразити помоћу два, на основу првог утиска, схоластичка питања о томе да ли прво следи уставна реконституција заједнице и/или држава чланица, па за њом реформа сфере безбедности и оружаних снага, или прво треба реформисати сектор безбедности и оружане снаге да би се стекли нужни услови за уставну

²¹ Мирослав Хацић, *(П)лутајућа војска*, исто.

²² Ozren Žunec, *Rat i društvo, Oglеди iz sociologije vojske i rata*, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1998.

и делатну инаугурацију демократског поретка. А све то при изостанку темељног раскида са ауторитарним режимом у Србији, односно уз продужено постојање његовог квазидемократског мутанта у Црној Гори. И уз њихов орочен а изнуђен суживот у привидној државној заједници.

Пошто није реч о симулационом моделу, оба се захвата морају изводити у затеченом амбијенту, под снажним притиском ратног наслеђа и све веће – економске, социјалне и политичке – цене декларисане реформе друштва. Утолико је главни изазов сажет у тешкоћи симултане а демократске (ре)конституције друштва и државе, уз истовремено реформисање оружаних снага и њихово стављање под демократску цивилну контролу.²³ За то је неопходно прво да државе чланице своје нове уставе стриктно саздају на начелима поделе власти и владавине права. Потом следи тежи део посла, за који је неопходно да владајуће елите парламенту врате политичку моћ која му припада и да судству обезбеде потпуну и стварну независност. Све то налаже да се извршној власти одузме приграбљени вишак моћи, те да се и она стави под парламентарну, судску и јавну контролу. Тек је под тим претпоставкама могуће створити почетне уставне и законске услове за успешну реформу сектора безбедности у Србији и Црној Гори.

Материја коју треба нормирати може, из методских разлога, да се раздвоји на два засебна подручја. У захвату првог наћи ће се односи између друштва и његових оружаних снага, а у захвату другог – устројство и односи унутар сваке компоненте оружаних снага. Ситуацију додатно усложњава чињеница да се део материје везан за војску и одбрану уређује у државној заједници, а статус и делокруг осталих оружаних формација у државама чланицама. Упркос томе, могуће је навести основне захтеве које треба да испуне уставни и законски акти, без обзира на то где су донети. Први је прецизно утврђивање безбедносних циљева и задатака сваке компоненте оружаних снага. Потом поступак и начин њихове (борбене) употребе.²⁴ У оквиру тога треба, уз остало, јасно утврдити цивилни ланац командовања, руково-

²³ Пресудна потврда за то садржана је у бројним празнинама и недореченостима дела Уставне повеље којим се уређују одбрана и војска (Miroslav Hadžić, „The conversions of Euro-Atlantic interventionism in the Balkans“, in: *International intervention in the Balkans since 1995*, Peter Siani-Davies (ed), Routledge, London, 2003, pp. 59-67). То потврђује и податак да Скупштина СРЈ, а потом и СЦГ, никад није проверила да ли се примењује нови закон о савезним службама безбедности (усвојен јула 2002).

²⁴ О штетама које могу настати због непотпуних уставних и законских одредаба сведоче и политичке контроверзе настале због неовлашћене понуде бившег председника Владе Србије да јединице Војске СЦГ учествују у операцијама очувања мира у Авганистану, односно Ираку (опширније: Јованка Матић, „Медијско извештавање о одбрани и војсци, други круг“, у: Ј. Глишић, М. Хаџић, М. Тимотић, Ј. Матић, *Јавност Србије и Црне Горе о реформи Војске*, резултати истраживања, II круг, исто, стр. 134-145).

ђења и управљања, као и процедуре и инструменте за заштиту уставности и законitosti у оружаним снагама. За ту сврху парламент и суд треба опремити јасним и ефективним овлашћењима за практиковање својих – контролних и заштитних – надлежности у сектору безбедности. Није мање важно да нормативно буде загарантована јавна видљивост сектора безбедности и послова оружаних снага. Тај се, пак, захтев не може ваљано испунити без законског гарантовања слободног приступа грађана и јавности информацијама, а за то је потребно ново и другачије дефинисање смисла, садржаја и захвата државне и војне тајне. Уставом и законима, уједно, треба утврдити и осигурати политичку неутралност, дезидеологизованост и секуларност сваке компоненте оружаних снага. Надаस्ве, новим нормама треба осигурати делатну заштиту људских права припадника оружаних снага, али и грађана кад се нађу у њиховом захвату.

Тек по мери остваривања наведених захтева биће могуће да се законом преуреди устројство сваке компоненте оружаних снага. Законодавци, потом, треба прецизно да уреде правила њиховог унутрашњег функционисања. А у оквиру тога и да на нов начин уреде службене и интерперсоналне односе у свим формацијама оружаних снага. Да би то било могуће, требало би да највећи део материје, која је до сада била предмет подзаконских и/или нижих аката, врате у надлежност закона.²⁵ То ће од њих, уз све остало, захтевати да, где год је то могуће, сузе дискрециона права команданата, односно да спрече њихову самовољу. Истовремено, требало би сузити опсег материјалних и других незаконских привилегија припадника оружаних снага, посебно њихових командних елита.

Успостава демократске цивилне контроле над оружаним снагама

Нормативно преуређење сектора безбедности у државама западног Балкана требало би да буде поентирано стављањем оружаних снага под демократску цивилну контролу. Судаћи по јавно изреченој спремности носилаца власти, те челника оружаних снага, које су им подређене, рекло би се да је то сада само техничко питање.²⁶ Бројна упрошћавања и неразумевања модела демократске контроле налажу скицирање његових основних обележја, до којих се најлакше може

²⁵ Јован Љ. Бутуровић, „Механизми за заштиту уставности и законности у ЈНА и ВЈ“, у: *Демократска контрола војске и полиције*, Мирослав Хаџић (ур.), ЦЦВО, Београд, 2001, стр. 99–120.

²⁶ О томе сведочи и позив челника Генералштаба ВЈ највишим руководиоцима СРЈ да почну да практикују цивилну контролу над војском (упоредити: саопштења и дискусије са стручног скупа октобра 2001: Зборник *Цивилна контрола оружаних снага*, Институт ратне вештине, ВИЗ, Београд, 2001).

доћи поређењем тог модела с моделом цивилне контроле оружаних снага. Тим пре што се често губи из вида да су војска, полиција, тајне службе и параполицијске снаге у државама западног Балкана увек биле под цивилном, али не и под демократском контролом.

Пресудна разлика између та два модела потиче од другачије уређених надлежности за цивилно командовање оружаним снагама. Значи, у оба случаја се подразумева да су оне потчињене цивилним властима. Демократска контрола, међутим, подразумева само демократски изабране цивилне власти. То значи, и на изборима смењиве власти. Одатле је таква контрола једино могућа у отвореном, демократском, тржишном и плуралном друштву које почива на владавини права и правној држави.

Даље, према моделу цивилне контроле, врховну команду над оружаним снагама и/или војском у републиканском уређењу имају председник државе и/или председник владе. Отуда су оружане снаге, у крајној инстанци, њима подређене, те они доносе коначне одлуке о њиховој употреби. За разлику од тога, демократски модел подразумева сложен поступак за одлучивање о употреби државних апарата силе. То значи да (јединачни или колективни) суверен мора да прибави сагласност парламента и/или владе пре него што, на пример, нареди употребу војске. Уз све то, највиши суд земље има право да преиспитује уставност и законитост одлука цивилног команданта. Штавише, ако утврди да је неко у командном ланцу прекорачио своје надлежности или прекршио процедуру, суд налаже повраћај у претходно стање. То значи да суд може, кад се за то стекну уставни и законски услови, да поништи команду цивилног наредбодавца и да наложи обуставу употребе оружаних снага. Из тога је јасно да демократска контрола почива на начелу поделе власти. Одатле је, према том моделу, нужно да свака грана власти има прецизна овлашћења над оружаним снагама. Оне су, уједно, овлашћене и обавезане да једна другу контролишу и ограничавају према уставом и законом утврђеном поступку.

У власти је парламента, као највишег органа законодавне власти, да уставом и законом тачно одреди положај и улогу оружаних снага у друштву.²⁷ Односно, да им пропише циљеве, задатке и намену. Из тога следи да нико не сме да их користи за неке друге сврхе и да је једино парламент надлежан да проглашава ратно стање, односно да одлучује о ступању земље у рат. Уставом и законом се, уједно, прецизно утврђује ланац цивилног командовања оружаним снагама. Тим се актима, дакле, изричито прописују надлежности председника државе, председника владе, надлежних министара и њима подређених коман-

²⁷ Генерални попис права и обавеза парламента видети у: *Парламентарни надзор безбедносног сектора, Начела, механизми и пракса*, Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, Интерпарламентарна унија, извршни издавач Центар за цивилно-војне односе, Женева/Београд, 2003.

даната оружаних формација. Уз то се уређује и њихов међусобни однос да би се знало ко коме и за шта одговара. Односно, ко кога контролише, по којој процедури и у којем домену.

Парламент је, уједно, једини овлашћен да усваја националну стратегију безбедности, стратегију одбране и доктрину употребе оружаних снага. Он се у том послу, дакако, ослања на стручне предлоге надлежних министарстава. Супремација парламента је нужна јер демократски изабрани представници грађана, а не генерали, треба да утврђују националне интересе земље и њених житеља. Тим пре јер они тиме дефинишу које ће се заједничке вредности друштва, ако буде требало, бранити и силом. Исто тако, парламент, а не генерали, треба да процењује да ли неко, колико и како угрожава безбедност земље. На основу тога, парламент у стратегији начелно саопштава да ли ће, у којим случајевима, под којим условима и са ким земља ступати у одбрамбени савез и/или безбедносну сарадњу. И, на крају, стратегијом и доктрином парламент дефинише начела по којима ће се војска и остале оружане снаге употребљавати у рату. Свим тим актима парламент, у суштини, одређује какве су и колике оружане снаге потребне датом друштву.

За ту сврху парламент располаже још једним, и то кључним инструментом. Реч је, дабоме, о његовом изричитом праву да усваја буџет за војску и остале делове оружаних снага, те да контролише његово трошење. Парламент буџетом, наиме, казује колике ће и какве оружане снаге имати земља. Јер, од величине и структуре буџета зависе њихов састав, бројност и опремљеност. Тај посао у парламенту раде одбор за буџет и одбор за одбрану и безбедност. Буџет ступа на снагу тек кад га посланици усвоје потребном већином. Ту, међутим, не престају буџетске надлежности парламента и одбора. Они су, нада све, обавезни да стално контролишу како надлежна министарства и оружане снаге троше добијени новац. Уз то, они су овлашћени да обављају инспекцију оружаних снага и да контролишу да ли се у њима поштују устав и закон. Зато у демократским земљама припадници оружаних снага имају, на пример, право да од парламента или његових одбора директно траже заштиту ако им је угрожено или ускраћено неко право.

Носиоци извршне власти, пак, једини су овлашћени да командују, руководе и управљају оружаним снагама. Али, само у складу са уставом, законом и стратешким документима. Они, дакле, не смеју самостално да мењају циљеве и намену оружаних снага. Исто тако, дужни су да одлуку о њиховој употреби доносе према уставној и законској процедури.

У цивилни ланац командовања, руковођења и управљања оружаним снагама обично су по хијерархијском реду укључени председник државе, председник владе, надлежни министри и команданти свих

оружаних формација. Цивилни наредбодавци су одговорни својим надређеним, али и парламенту, па тиме и бирачима. Председнику владе, који води спољну и одбрамбену политику земље, потчињени су надлежни министри. Они непосредно руководе и управљају деловима оружаних снага. Министрима су, дакле, потчињени челници војске, полиције, тајних служби и осталих параполицијских снага. Министри за свој рад одговарају влади и њеном председнику, али и парламенту. Ако није задовољан стањем у оружаним снагама, парламент може да смени целу владу или само надлежне министре.

Надлежни министри и министарства су кључни цивилни контролори делова оружаних снага. Они су, дакле, ти који треба да осигурају потчињеност оружаних снага легалним цивилним властима. Њихова је обавеза, такође, да осигурају и заштите професионалну аутономију потчињених делова оружаних снага. Министри, уз то, предлажу буџет и законе парламенту, а по усвајању буџета средства достављају крајњим корисницима и контролишу њихов утрошак. Уједно, министри су овлашћени да утврде организацију и формацију дела оружаних снага, који им је потчињен, те да одобравају годишње планове њихове обуке. Уз то, они доносе подзаконска акта и контролишу њихову примену. Министри најчешће унапређују, постављају, разрешавају и пензионишу припаднике оружаних снага.

Модел демократске контроле садржи и додатне инструменте којима се спречава да било ко у ланцу командовања, руковођења и управљања оружаним снагама стекне апсолутну моћ. Зато је сваком од њих уставом и законом додељен ограничен број овлашћења над формацијама оружаних снага. У случају војске, обично је врховни командант овлашћен да официре унапређује у чин генерала или адмирала. Међутим, у бројним земљама одређено је да он то може да чини само на предлог министра или председника владе.²⁸ Слично се дешава и при постављењу генерала на кључне дужности у војсци. Штавише, често је у тај поступак укључен и парламент. У том случају, да би врховни командант неког поставио, на пример, за начелника генералштаба, мора за то претходно да прибави мишљење, а често и сагласност, надлежног парламентарног одбора.

И, на крају, оперативна команда сваке компоненте оружаних снага стручни је орган министарстава. Њихов је задатак, у најкраћем, да своје формације оспособе да обављају задатке које им изда врховни командант. Зато су у њиховој надлежности обука, оперативно и тактичко командовање и руковођење јединицама и установама оружаних снага. Ту престаје надлежност осталих актера демократске цивилне контроле. Наиме, они су дужни да поштују професионалну

²⁸ Ханс Борн, „Вишеструка контрола оружаних снага у демократијама: случај Холандије“, у: *Демократска контрола војске и полиције*, Мирослав Хаџић (ур.), ЦЦВО, Београд, 2001, стр. 191–228.

аутономију припадника оружаних снага. То значи, да као што официри не смеју да се мешају у политичко одлучивање, тако ни политичари не смеју да се мешају у професионалне послове официра.²⁹

Разлагање и тумачење модела демократске контроле лакши је део посла. У стварности је практиковање демократске цивилне контроле над оружаним снагама много сложеније. Изазови прво стижу из природне тежње носилаца сваке власти да повећају своју моћ на рачун других не би ли стекли доминанту позицију. Исто тако, није лако придобити припаднике оружаних снага, посебно генералску елиту, да се држе само својих професионалних послова. Посебно је тешко од њих очекивати да без резерви прихвате додељен буџет, односно да се одрекну захтева и притисака за његово повећање. Отпори могу да настану и при сужавању дискреционих права и привилегија командних елита. Поврх свега, увек је могуће да делови политичких елита и врха оружаних снага ступе у међусобне – јавне или тајне – савезе ради постизања неких својих парцијалних циљева. Због тога је нужно да се уставом и законом гарантује право јавности – медијима, грађанима и осталим актерима цивилног друштва – да учествује у демократској цивилној контроли и надзору оружаних снага.

Неспорно је да се државе западног Балкана тек налазе пред додатком инсталирања и/или примене норми, процедура и инструмената за делатну демократску контролу својих оружаних снага.³⁰ Зато је неопходно, али не и довољно, да изнађу нова конституционална и институционална решења за сектор безбедности. Оне, наиме, морају упоредо да радикално и циљно реформишу затечене оружане снаге.

Реформа оружаних снага

Треба разграничити појмове реформа и реорганизација оружаних снага јер се често њихова реорганизација нуди и доказује као реформа.³¹ Кратко речено, реорганизација је срачуната на системску оптимализацију елемената оружаних снага ради достизања максимума борбене готовости. Њом се плански мењају бројност, структура, организација, формација, обука, опрема и оперативно-тактичка својства сваке (неке) компоненте оружаних снага. Утолико је реорганизација стални унутрашњи посао челника оружаних снага који могу да

²⁹ Samuel P. Huntington, *Reform of Civil-Military Relations*, „Journal of Democracy“, Volume 6, Number 4, 1995, pp. 9–18.

³⁰ Cottey, Andrew, Edmunds, Timothy, Forster, Anthony (eds.), *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe, Guarding the Guards*, Palgrave Publishers Ltd., 2002.

³¹ Тако је, на пример, г. Коштуница у време док је био председник СРЈ, тврдио да би: 1) смена Павковића угрозила стабилност сложеног и осетљивог војног система; 2) да је Павковић неопходан јер је творац, носилац и гарант текуће реформе Војске, те 3) да би смена Павковића лоше утицала на морал Војске (упоредити: Танјуг, 27. децембар 2001).

изводе према својим надлежностима и/или по налогу цивилних наредбодаваца. Међутим, реорганизација не обухвата нормативни и друштвени статус оружаних снага, њихов социјално-политички професионални профил, и стратегију и доктрину безбедности. Тек кад наступе те промене настаје потреба за реформом сваке компоненте оружаних снага. Отуда реформа почива на реорганизацији, али се њоме не исцрпљује. Односно, у том контексту реорганизација је један од (главних) метода за припремање нужних претпоставки за успешну реформу.

Свака реформа оружаних снага почетно је мотивисана мање или више радикалном изменом унутрашњег и/или спољашњег политичког и безбедносног амбијента. Односно, потребом да се дефинише нова и/или другачија стратегија безбедности према насталим променама, а у оквиру тога да се и оружаним снагама одреде нови циљеви и задаци, и да се измене начини њихове употребе и дејствовања. За те је сврхе онда нужна и њихова реорганизација. Реформа, међутим, задире у социјално-политичко и професионално ткиво оружаних снага, јер битно мења садржаје и значења односа у троуглу „друштво/грађани – држава/политичке елите – оружане снаге/њихови припадници“. Тиме се последично, а посредовано, мења и њихов однос према суседним – партнерским и/или ривалским – државама. Реформа, надамце, налаже промене у политичком и културном обрасцу друштва и оружаних снага, а усмерена је на вољно пристајање њихових припадника, уз професионалну етику засновану на новом и/или другачијем регистру базичних друштвених вредности и интереса.³²

Државама западног Балкана почетком 21. века стекла су се оба главна разлога за радикалну реформу оружаних снага. У већини тих држава у току је продемократска реконструкција политичког поретка, те се у њеном захвату нашао и сектор безбедности с припадним оружаним снагама. Истовремено, радикално је измењена, поготову после терористичких удара на САД (2001) и Шпанију (2004), ризико мапа евроатлантске и светске заједнице. Стога у државама западног Балкана упоредо делују општи и, посебно, појединачни разлози за реформу оружаних снага.

Општи разлози за реформу настали су под удруженим дејством: а) измењене безбедносне парадигме, те нове и проширене листе изазова, ризика и претњи; б) измене сврхе, задатака и начина употребе оружаних снага; ц) информатизације оружаних снага и развоја нових оружја и опреме; д) стандардизације, диверзификације и специјализације оружаних снага према новим задацима, технологијама и безбедносној интеграцији; е) преплитања националне (интерне) и регионал-

³² Видети у: Михајло Басара, *Морал војске у идеолошком плурализму – случај посткомунистичке Југославије*, приређено за штампање, стр. 230, 2003.

но-глобалне (екстерне) функције оружаних снага, и ф) убрзане приватизације делова сектора безбедности и оружаних снага.

Главна, кумулативна промена исказује се светском тенденцијом убрзане професионализације оружаних снага, посебно војске. Све то је наложило реорганизацију свих компонената оружаних снага ради њиховог оспособљавања за обављање нових функција и задатака. Тиме су, уз остало, започете темељне измене у социо-професионалном бићу војске и осталих сегмената оружаних снага. У евроатлантским државама, насупротив очекиваној реинтеграцији војске у родно друштво, изгледа да је на делу њено поновно функционално издвајање и изоловање. Напуштањем регрутног модела мењају се изворишта популе војске, те је она све мање социјални репрезент матичног друштва. При тежишно спољној (интервенционистичкој) намени војске то се почетно може исказати као добитак, јер умањује потребу засебне мотивације плаћених бораца. Међутим, то не отклања недоумице и непознанице које могу да настану при евентуалној унутрашњој употреби тих оружаних снага. Има, наиме, довољно разлога да се начелно сумња у отпорност бораца плаћеника на унутрашње политичке и идеолошке манипулације, односно у спремност официрског кора да у кризној ситуацији безусловно поштује супремацију цивилних власти. Штавише, то додатно може да погодује интересном спрезању политичких, економских и војних елита, те њиховом удруженом дерогирању демократских темеља сопственог друштва.

Но, државе западног Балкана још увек решавају почетне задатке у реформи својих оружаних снага.³³ Оне су у том послу суочене са три групе обавеза: 1) да трајно потчине оружане снаге легалним цивилним властима; 2) да их приведу економским и социјалним могућностима, као и стварним безбедносним потребама свог друштва, и 3) да их оспособе за ефикасно отклањање нових безбедносних изазова, ризика и претњи. За ту сврху треба да их профилишу – устроје, опреме и обуче – према модерним стандардима, чијим би достизањем, уз остало, постале операбилне са Северноатлантским савезом.

Листа примарних задатака јасно упозорава на то да је реч о сложенем, дуготрајном и скупом подухвату. Исто тако, да његова успешност претпоставља и захтева дугорочну стратегију реформе, те њену планску и фазну реализацију. Реч је, надам се, о државном послу који не би смео да зависи од тренутне партијске и/или персоналне мапе. Другим речима, за започињање и успешно окончање, начелно недовршиве, реформе оружаних снага нужно је да се у држави око тога постигне друштвени и политички консензус. Потом, да се тај консензус у парламенту преточи у стратегију националне безбедности и државни план за реформу. Све то, пак, захтева да се упоредно

³³ Forster, Anthony, Edmunds, Timothy, Cottey, Andrew (eds), *The Challenge of Military Reform in Postcommunist Europe*, Building Professional Armed Forces, Palgrave Macmillan, 2002.

створе конституционалне и институционалне претпоставке за њено несметано одвијање. Но, ни то није довољно.

Прва и права искушења настају због тешкоћа везаних за реформу оружаних снага у економски и социјално исцрпљеним друштвима западног Балкана. Наиме, није лако утврдити колики су стварни реформски капацитети тих друштава. Тим теже јер преображај оружаних снага треба да тече упоредо с темељном реформом друштва, која затеченим грађанима већ испоставља високу економску и социјалну цену. То вишеструко отежава рационално управљање и реформску алокацију иначе ограничених ресурса. Зна ли се да свему томе треба да претходи неопозиво напуштање ауторитарног и (пост)ратног устројства државе и друштва, лако је докучити да се реформа оружаних снага неће спровести ни брзо, ни лако. Утолико се може утврдити да све државе западног Балкана имају хронични мањак претпоставки за успешну, а поготову брзу, реформу својих оружаних снага.

Сузи ли се на тренутак пажња на реформу војске лако ће се уочити да, на пример у Србији и Црној Гори, недостају довољни услови за успешно обављање тог посла. Кључне мањкавости се тренутно исказују у следећем:

– Државна заједница Србије и Црне Горе орочена је на три године, што је кратак рок за темељиту реформу Војске. Зато прва фаза реформе мора да тече упоредо према два плана – плану „А“, у случају да заједница опстане, и плану „Б“, у случају да се државе чланице осамостале.

– Власт Црне Горе нема економски мотив за реформу Војске. Према незваничним проценама, она у касу Заједнице годишње улаже око 50 милиона евра, док само издржавање Војске у Црној Гори кошта око 60 милиона евра.

– Власт Србије је већ дуго заокупљена очувањем своје државности, као и санацијом економско-социјалних последица досадашњих реформи ради њеног настављања. Предстоји јој, истовремено, реформа институција система, као и делова оружаних снага – полиције, тајне службе и париполицијских снага. Одатле реформа Војске није међу приоритетима месних елита и парламентарних странака.

– У Повељи, у делу о војсци и одбрани, има много уставних „рупа“ и непрецизности за које се не зна да ли могу да се отклоне законима. Штавише, правни поредак у заједници још није заокружен јер државе чланице тек треба да усвоје нове уставе, а потом и да, сходно уставу, донесу нове законе.

– Пошто скупштина заједнице углавном не заседа, Војска и даље делује без стратегије одбране и војне доктрине. Одатле посланици нису ни започели да раде нове законе о војсци и одбрани.

– Скупштини Србије и Црне Горе још није предочен, те она није могла ни да га одобри, државни план за реформу војске. Зато нико у

земљи не зна поуздано колико ће реформа да траје и колико ће да кошта. Још мање зна ко ће да контролише њено остваривање.

Не би било велико изненађење ако неке од тих мањака отклоне други. Пошто опстанак државне заједнице више зависи од потреба ЕУ и САД, сва је прилика да ће спољни умешачи, а не грађани и њихови владаоци, одлучивати о њеној судбини. Може се, исто тако, десити да реформа војске објективно пређе у надлежност НАТО-а чим Србија и Црна Гора уђу у „Партнерство за мир“. Тада ће се она кројити само по моделу НАТО-а и биће приведена његовим стратегијским потребама, а не стварним потребама и могућностима Србије и Црне Горе.

Постоји, дакако, и гори сценарио. Сасвим је могуће да властодршци Србије или Црне Горе пре истека рока самовољно растуре заједницу, па тиме своје грађане поново изопште из евроатлантске заједнице. У тој ће варијанти цела прича о реформи завршити у њиховој борби за успоставу личне и/или партијске контроле над подељеном војском, полицијом и тајним службама у сопственој држави.

Мање лош сценарио, који је чини се сада на делу, своди се на симулирање реформе. И то не само војске и одбране већ и српског и црногорског друштва. Није тешко открити циљеве и мотиве за тај наум. У тој варијанти промене ће следити само због спољашње или унутрашње нужде. Властодршци се из тога надају двострукој користи за себе: прво, да ће тако лакше потрошити време до стицања своје државе, и друго, да ће фингирањем промена сачувати своју власт и моћ. То их, као и до сада, уопште неће спречавати да галаме о свом европејству. Доказ за то је, уз остало, чињеница да Србија и Црна Гора не чине заједнички безбедносни простор. Оне, због тога, немају ни заједничку стратегију националне безбедности, нити су полиција и тајне службе чланица ичим обавезане да међусобно сарађују. Апсурд постаје видљив кад се зна да власти и Србије и Црне Горе тврде да хоће хитно у Европу. Оне или не знају или мисле да грађани не знају да Европска унија, уз све остало, има заједничку спољну и безбедносну политику. Остаје, стога, питање како то мисле да СЦГ укључе у ЕУ ако нису способне и вољне да воде заједничку спољну и безбедносну политику своје државне заједнице.

Безбедносна сарадња и интеграција

Иза текућег и неспорног захтева за глобалном и регионалном безбедносном сарадњом и интеграцијом крије се мноштво непознаница.³⁴ Због развоја догађаја након нестанка биполарне структуре sukcesивно је укидана једна по једна прилика за темељито преуређе-

³⁴ Хенри Кисинџер, *Да ли је Америци потребна спољна политика, У сусрету дипломатије 21. века*, БМГ, Београд, 2003.

ње међународне заједнице. Пре свега, нестанак Варшавског пакта није изазвао укидање Северноатлантског пакта. Штавише, током деведесетих година 20. века НАТО, под вођством САД, наметнуо се за главног гаранта и/или изнуђивача глобалне безбедности. Припао му је задатак да стратешки околиш евроатлантске заједнице прилагоди и приведе потребама једине светске суперсиле. Убрзо се показало да је тиме утиран пут за моноцентричну профилацију глобалне заједнице по мери потреба и интереса Сједињених Држава.³⁵ Њихово је збиљско самоунапређење у јединог утеривача светског мира подстакнуто терористичким ударом на Њујорк и Вашингтон, а почело се материјализовати антитерористичким ратом у Авганистану, а нетом и превентивним ратом против Ирака. Утолико се привремени салдо текућих – политичких и безбедносних турбуленција у савременом свету сажео у две кључне тачке. Прво, унилатерални интервенционизам је, у крајњој инстанци, не само умањио безбедност глобалне заједнице већ је повратно угрозио и безбедност Сједињених Држава. Друго, на делу је свеопшта – јединачна, заједничка и колективна – потрага за новим и другачијим безбедносним идентитетом зарад постизања одрживе безбедности. У прилог томе сведочи неуспех ракетно-бомбардерске борбе против тероризма. Штавише, у захвату тероризма нашли су се и коалициони партнери Сједињених Америчких Држава. Све је то оживело кључне опреке унутар евроатлантске заједнице околне безбедносне стратегије и устројства. Прва је линија подела између САД и ЕУ настала још у тренутку кад су чланице ЕУ озваничиле своју заједничку спољну и безбедносну политику. У том је контексту обновљена и још неразрешена дилема око даље судбине Северноатлантског савеза. Неизвесност је повећана одлуком ЕУ да створи сопствене оружане – мултилатералне и интервентне – снаге. Мада ће се оне изгледа још дуго ослањати на НАТО (САД), не треба искључити могућност да оне на средњи рок буду довршене и самосталне.

Током антитерористичког и превентивног рата под вођством САД све су те дилеме изведене до крајњих консеквенци. Прва је њихова жртва након одавно скрајнутих Уједињених нација, био НАТО, који сада, зарад свог опстанка, покушава бар да се укључи у санацију поразних победа Сједињених Држава. Из истих разлога угрожено је и безбедносно заједништво Европске уније. Настала је прво подела између њених старих чланица (Велика Британија, Шпанија, Италија, vs Француска, Немачка, Белгија), а убрзо потом и процеп између „старе“ и „нове“ Европе. Након свега, круг дилема затворен је парадоксом: САД поново су се нашле пред налогом да редефинишу сопствену безбедносну позицију и улогу. То им налаже да преиспитају и важећи

³⁵ S. Josph Jr Nye, *The Paradox of American Power, Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford University Press, 2002.

концепт – глобалне и/или евроатлантске – безбедносне сарадње и интеграције.

Чини се да би од те тачке требало да крену и/или наставе своје безбедносно обликовање и државе западног Балкана. У прилог томе је неколико збирних разлога. Премештањем стратешког тежишта САД, ЕУ и НАТО-а у евроазијски центар опао је њихов интерес за Западни Балкан. Стога је поново одложена и његова безбедносна интеграција. Следствено томе, на неодређено време одгођено је и прикључивање тих држава Европској унији. Упитном је, уједно, постала увереност тих држава да улазак у НАТО неизоставно води у Европску унију. Тим пре што нико поуздано не може да предвиди даљу судбину Северноатлантског савеза. Нема, исто тако, доказа да је директно везивање за САД појединим државама западног Балкана донело веће безбедносне користи нити им је увећало могућности за интеграцију у евроатлантску заједницу. Намеће се, штавише, утисак да је неспутана жеља за интеграцијом спутала, али и расула, моћи држава западног Балкана за безбедносну нормализацију сопственог региона.

Апоријска кристализација токова моноцентричног истискивања безбедности глобалне заједнице налаже државама западног Балкана да при обликовању свог безбедносног идентитета воде рачуна о неколико неизбежних чињеница. Оне, прво, не могу да зауставе или да избегну глобализацију и њој својствену тотализацију безбедносних изазова, ризика и претњи. То им, генерално, налаже да учествују у безбедносној сарадњи и интеграцији. Међутим, све ће те државе, бити, свака за себе и све заједно, а скоро је сигурно и остати, ипак само објекти глобализације. Другим речима, њих ће, независно од њихове воље, директно сустизати негативне, а много мање позитивне последице глобализације. Одатле оне имају задатак да себи смање штете, односно да прибаве евентуалне користи од глобализације. Те државе, чак, не могу озбиљно да утичу на темпо и опсег своје (безбедносне) интеграције у евроатлантску заједницу. Без обзира на то колико се труде да испуне све захтеве, одлуку о томе да ли ће, када, како и која од њих бити интегрисана увек ће доносити Брисел, по мери интереса САД, ЕУ и НАТО-а, а по растегљивим и произвољним критеријумима. Дакако, као алтернатива се не нуди самоизолација или одустајање од хтења да се приступи евроатлантској заједници. Међутим, има разлога за ревизију листе приоритета, која је састављена под пресудним утицајем исте те заједнице у коју желе да уђу. Упитни су, стога, већ кључни мотиви месних држава и њихових елита за хитар улазак у НАТО. Стиче се, наиме, утисак да је неспремност месних држава да заједно отклоне претње својој безбедности обрнуто сразмерна јавној вољи њихових елита да што пре уђу у Северноатлантски савез. Међутим, безбедносна сарадња и интеграција нису саме себи сврха. Неспорно је да ће стизањем у НАТО, преко Програма „Партнерство за

мир“, државе западног Балкана увећати своје безбедносне капацитете. Али, нема доказа да ће им то чланство, само по себи или аутоматски, отклонити иједну унутрашњу или спољашњу претњу сопственој безбедности.

Ако се условно чак и прихвати да се темељи будуће безбедности света сада постављају у Авганистану и Ираку, јасно је да државе и грађани западног Балкана од тога неће ускоро стећи знатне безбедносне користи. Они ће и даље бити изложени несмањеном дејству месних изазова, ризика и претњи. Њихова је безбедност, дакле, превасходно и директно угрожена у локалу. Одатле је и њихов први задатак да осмисле и започну међусобно безбедносну сарадњу и интеграцију. Тим пре јер је реч о безбедносно запуштеном региону, који никад није успео да створи аутономне механизме, процедуре и инструменте за достизање одрживе безбедности.

Литература:

1. John Baylis, *International and Global Security*, in *The Globalization of World Politics, second edition*, John Baylis & Steve Smith (eds.), Oxford University Press, 2001.
2. Предраг Бјелић, *Утицај технологије и војноиндустријског комплекса Сједињених Америчких Држава после 1990. године*, „Војно дело“, бр. 2, ВИЗ, Београд, 2003.
3. Жан Бодријар, „Глобализација још није победила“, у *Свет после 11. септембра*, Нова српска политичка мисао, посебно издање 4, Београд, 2002.
4. *Европа или Америка? О будућности Запада* (зборник текстова, избор и превод Алекса Буха), Службени лист СЦГ, Београд, 2003.
5. Miroslav Hadžić, *The Yugoslav People's Agony, Ther role of the Yugoslav People's Army*, Ashgate, England, 2002.
6. Мирослав Хаџић, *Судбина партијске војске*, Самиздат, ФРЕЕ Б92, Београд, 2001.
7. Пол Кенеди, *Успон и пад великих сила*, ЦИД, Подгорица, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 1999.
8. Michael Mandelbaum (2001) „Diplomacy in Wartime, New Priorities and Alignments“, in: *How Did This Happen? Terrorism and the New War*, James F. Hoge, JR., and Gideon Rose (eds), Public Affairs New York, 2001.
9. Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, Stephen J. Cimbala, *U. S. National Security, third editon*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 2002.
10. Џосеф Е. Стиглиц, *Противречности глобализације*, СВМ-х Београд, 2003.
11. Imanuel Volerstin, *Година 2003. је година Буша*, Коментар бр. 128, „Република“, бр. 324–325, Београд, 2004.