

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ВОЈНО ДЕЛО

ОПШТЕВОЈНИ
НАУЧНО-ТЕОРИЈСКИ ЧАСОПИС

ЗИМА/2010 ГОДИНА LXII

УДК 355/359  YU ISSN 0042-8426 

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
МЕДИЈА ЦЕНТАР „ОДБРАНА“

ДИРЕКТОР

Славољуб М. Марковић, потпуковник

ОДСЕК ЗА ИЗДАВАЧКУ ДЕЛАТНОСТ

ГЛАВНА УРЕДНИЦА

Драгана Марковић

ОДГОВОРНИ УРЕДНИК ВОЈНОГ ДЕЛА

потпуковник

Милан Тепшић, дипл. инж.

milan.tepsic@mod.gov.rs

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

Проф. др *Митар* Ковач, генерал-мајор (председник); проф. др *Зоран* Килибарда (заменик председника); проф. др *Божидар* Форца, генерал-мајор; доц. др *Младен* Вуруна, бригадни генерал; проф. др *Јан* Марчек, пуковник; проф. др *Младен* Пантић, пуковник; проф. др *Јоже* Сивачек, пуковник у пензији; проф. др *Владимир* Грујић, пуковник у пензији; проф. др *Драган* Симеуновић; проф. др *Владан* Јончић; проф. др *Зоран* Драгишић; потпуковник *Милан* Тепшић, одговорни уредник (секретар).

Адреса: Часопис Војно дело, (БЕ) 11002 Београд, Браће Југовића 19 *
vojno.delo@mod.gov.rs * Одговорни уредник: 3349-497 * Претплата:
pretplata@odbrana.mod.gov.rs, тел./факс: 3241-009 * Текући-рачун РЦ МО
Републике Србије 840-312849-56 * Појединачна цена примерка 324,00 динара.

Рукописи се не враћају

Часопис излази тромесечно

Штампа: Војна штампарија – Београд, Ресавска 40б

МЕЂУНАРОДНО ОКРУЖЕЊЕ

<i>Радослав Гађиновић</i>	
Безбедност Европске уније	9–27
<i>Светлана Ђурђевић-Лукић</i>	
Десет година Европске политике безбедности и одбране и промене установљене Лисабонским споразумом	28–48
<i>Мирослав Глишић</i>	
Дипломатија свеобухватне безбедности и Организација за европску безбедност и сарадњу	49–81
<i>Тодор Мирковић</i>	
Војна стратегија Администрације председника Обаме	82–102
<i>Срђан Перишић</i>	
Национална безбедност као један од основних чинилаца геополитичког позиционирања Руске Федерације на почетку 21. века	103–118
<i>Младен Р. Тишма</i>	
Уставноправно регулисање система одбране у Савезној републици Немачкој	119–131
<i>Filion Morar</i>	
Мит о „замрзнутим конфликтима“ <i>превазилажење илузорних дилема</i>	132–145

ВОЈНОПОЛИТИЧКИ САВЕЗИ

<i>Зоран Јефтић</i>	
<i>Мирослав Младеновић</i>	
<i>Горан Мандић</i>	
Нови стратегијски концепт НАТО-а и руска иницијатива за промену архитектуре европске безбедности	146–164
<i>Далибор Кекић</i>	
<i>Дане Субашић</i>	
НАТО и Партнерство за мир	165–192

НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ

<i>Срђан Старчевић</i>	
Преторијански проблем у савременој политикологији	193–209
<i>Зоран С. Павловић</i>	
Од начела законитости до начела правности у кривичном праву	210–228

Дејан Вулетић

Безбедносне интеграције и опредељења Републике Србије 229–241

Зоран Вучинић

Одбрамбене мере у нашим и страним прописима о одбрани ... 242–256

СИСТЕМ ОДБРАНЕ

Милан М. Милуновић

Унапређење финансијског управљања и контроле
у систему одбране 257–274

Борислав Д. Гроздић

Професионални војни етос и војна професија 275–291

УПРАВЉАЊЕ КРИЗАМА И ОРГАНИЗАЦИЈАМА

Миланко Зорић

Међународне кризе 292–333

Зоран М. Крсмановић

Мирослав М. Талијан

Ненко С. Бркљач

Сазнања о Наполеоновом пројектном менаџменту
Џерија Манаса од значаја за безбедносни менаџмент 334–351

ТЕРОРИЗАМ

Ксенија Ђурић-Атанасиевски

Утицај медијског извештавања о тероризму на јавност
и доносиоце политичких одлука 352–377

Милован Суботић

Генеза исламистичког екстремизма 378–403

ИСКУСТВА И ПОУКЕ ИЗ ПРОШЛОСТИ

Ненад Беновић

Феномен штрајка глађу као аутодеструктивно протестно
понашање у политици 404–437

ПРЕДЛОГ ЗА ЧИТАЊЕ

Ивана Дамњановић

Књига Драгана Симеуновића „Нација и глобализација“ 438–443

INTERNATIONAL ENVIRONMENT

<i>Radoslav Gaćinović</i>	
Security of European Union	9–27
<i>Svetlana Đurđević-Lukić</i>	
Ten Years of European Security and Defense Policy and Changes Established by the Treaty of Lisbon	28–48
<i>Miroslav Glišić</i>	
Diplomacy of Comprehensive Security and Organization for Security and Co-operation in Europe	49–81
<i>Todor Mirković</i>	
Military Strategy of President Obama's Administration	82–102
<i>Srđan Perišić</i>	
National Security as One of Basic Factors in Geopolitica Positioning of the Russian Federation at the Beginning of the 21 st Century	103–118
<i>Mladen R. Tišma</i>	
Constitutional and Legal Regulation of Defense System in the Federal Republic of Germany	119–131
<i>Filon Morar</i>	
The Myth of 'Frozen Conflicts' – Transcending Illusive Dilemmas ...	132–145

MILITARY-POLITICAL ALLIANCES

<i>Zoran Jeftić</i>	
<i>Miroslav Mladenović</i>	
<i>Goran Mandić</i>	
New Strategic Concept of NATO and Russian Initiative for Change in European Security Architecture	146–164
<i>Dalibor Kekić</i>	
<i>Dane Subašić</i>	
NATO and Partnership for Peace	165–192

NATIONAL SECURITY

<i>Srđan Starčević</i>	
Praetorian Problem in Modern Politicology	193–209
<i>Zoran Pavlović</i>	
From the Principle of Legality to the Principle of Legalness in Criminal Law	210–228

<i>Dejan Vuletić</i>	
Security Integrations and Options of the Republic of Serbia	229–241
<i>Zoran Vučinić</i>	
Defense Measures in Our and Foreign Defense Regulations	242–256

DEFENSE SYSTEM

<i>Milan M. Milunović</i>	
Improvement of Financial Management and Control in Defense System	257–274
<i>Borislav D. Grozdić</i>	
Professional Military Ethos and Military Profession	275–291

MANAGEMENT OF CRISES AND ORGANIZATIONS

<i>Milanko Zorić</i>	
International Crises	292–333
<i>Zoran M. Krsmanović</i>	
<i>Miroslav M. Talijan</i>	
<i>Nenka S. Brkljač</i>	
Knowledge of Napoleon's Project Management by Jerry Manas of Relevance for Security Management	334–351

TERRORISM

<i>Ksenija Đurić-Atanasievski</i>	
Influence of Media Reporting on Terrorism on the Public and Political Decision Makers	352–377
<i>Milovan Subotić</i>	
Genesis of Islamist Extremism	378–403

EXPERIENCES AND LESSONS OF THE PAST

<i>Nenad Benović</i>	
Phenomenon of Hunger Strike as Self-Destructive Protest Behavior in Politics	404–437

INTERNATIONALES UMFELD

<i>Radoslav Gaćinović</i>	
Die Sicherheit der Europäischen Union.....	9–27
<i>Svetlana Đurđević-Lukić</i>	
Zehn Jahre der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die im Vertrag von Lissabon festgelegten Änderungen	28–48
<i>Miroslav Glišić</i>	
Die Diplomatie der allumfassenden Sicherheit und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	49–81
<i>Todor Mirković</i>	
Die militärische Strategie der Administration82 des Präsidenten Obama	82–102
<i>Srđan Perišić</i>	
Nationale Sicherheit als einer der wesentlichen Faktoren der geopolitischen Positionierung der Russischen Föderation am Anfang des 21. Jahrhunderts	103–118
<i>Mladen R. Tišma</i>	
Verfassungsrechtliche Regulierung des Verteidigungssystems in der Bundesrepublik Deutschland	119–131
<i>Filon Morar</i>	
Der Mythos über die “gefrorenen Konflikte” – die Überwindung der illusorischen Dilemmas	132–145

MILITÄRPOLITISCHE BÜNDNISSE

<i>Zoran Jeftić</i>	
<i>Miroslav Mladenović</i>	
<i>Goran Mandić</i>	
Das neue strategische Konzept der NATO und die russische Initiative für die Änderung der europäischen Sicherheitsarchitektur	146–164
<i>Dalibor Kekić</i>	
<i>Dane Subašić</i>	
Die NATO und die Partnerschaft für den Frieden	165–192

NATIONALE SICHERHEIT

<i>Srđan Starčević</i>	
Pretorianisches Problem in der modernen Politikologie	193–209
<i>Zoran Pavlović</i>	
Vom Grundsatz der Gesetzlichkeit bis zum Grundsatz der Rechlichkeit im Strafrecht	210–228

Dejan Vuletić

Sicherheitsintegration und die Einstellungen der Republik Serbien 229–241

Zoran Vučinić

Verteidigungsmassnahmen in unseren und ausländischen
Vorschriften über die Verteidigung 242–256

VERTEIDIGUNGSSYSTEM

Milan M. Milunović

Förderung der finanziellen Steuerung und Kontrolle im
Verteidigungssystem 257–274

Borislav D. Grozdić

Der Professionelle militärische Ethos und der militärische Beruf 275–291

KRISENBEWÄLTIGUNG UND UNTERNEHMENSFÜHRUNG

Milanko Zorić

Internationale Krisen 292–333

Zoran M. Krsmanović

Miroslav M. Talijan

Nenka S. Brkljač

Die Kenntnisse über Napoleons Projektmanagement von Jerry
Manas, die für den Sicherheitsmanagement von Bedeutung sind ... 334–351

TERRORISMUS

Ksenija Đurić-Atanasijevski

Der Einfluss des Medienberichts über den Terrorismus auf die
Öffentlichkeit und die politischen Entscheidungsträger 352–377

Milovan Subotić

Die Genese des islamistischen Extremismus 378–403

ERFAHRUNG UND LEHREN AUS DER VERGANGENHEIT

Nenad Benović

Phänomen des Hungerstreiks als autodestruktives
Protestverhalten in der Politik 404–437

БЕЗБЕДНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Радослав Гафиновић¹

Институт за политичке студије, Београд

Амбиције стварања заједничке политике безбедности и одбране трају већ неколико деценија, али без успешне реализације конкретних идеја (нпр. неуспео план из 1954. за стварање Европске одбрамбене заједнице). Правни оквир створен је Уговором из Мастрихта који уводи Заједничку спољну и безбедносну политику, те укључује одредбе о одговорности ЕУ за сва питања која се односе на њену безбедност, „укључујући евентуално формирање заједничке политике одбране, која с временом може водити заједничкој одбрани“ (чл. 1. 4). На састанку Европског већа у Хелсинкију, у децембру 1999, одлучено је да до 2003. државе чланице морају бити у могућности да обезбеде војне снаге од 50.000 до 60.000 људи у року од 60 дана, које би могле функционисати током годину дана („*Rapid Reaction Force*“), ради развоја војних капацитета за испуњавање пуног спектра „Петерсбуршких задатака“. Циљ познат је као „*Helsinki Headline Goal*“ није у потпуности испуњен до задатог рока, иако је ЕПБО проглашен функционалним у 2003. години. Стога је рок за његово пуно испуњење продужен до 2010, уз нови задатак, тј. стварање брзо-покретних борбених група („*EU Battle groups*“) до 2007. те квалитативна побољшања постојећих капацитета одбране. Војна и одбрамбена димензија ЕУ је лимитираног домета, те не укључује територијалну одбрану.

Вероватноћа оружаних конфликта у којима би учествовале све земље ЕУ (њих 27) минимална је, чак и немогућа. Јер, сигурно, не постоји неки циљ око којег би се све земље ЕУ сагласиле да ратују. Напротив, данас постоје и различити интереси појединих земаља ЕУ који нису у складу са осталим чланицама, заправо оружане снаге ЕУ не одговарају ни Америци, осим ако нису у саставу НАТО-а, па и због тога остаје само ЗЕУ коју подржава НАТО и која у будућности може да функционише, али само као ударна песница НАТО-а. Потписивањем уговора у Лисабону, 13. децембра 2007. године, ЕУ добија контуре своје политичке структуре. Лисабонским споразумом ЕУ не постаје супердржава већ остаје велика бирократија.

Кључне речи: *Европска унија, НАТО, безбедност, срадња, политика, уговори.*

¹ Проф. др Радослав Гафиновић је научни саветник у Институту за политичке студије – Београд.

Увод

Идеја о уједињеној Европи потиче из периода Римског царства. После његовог распада, било је више покушаја уједињења Европе на принципима националне државе. Међутим, сви ти покушаји су пропали, зато што су били засновани на принудном уједињењу држава, а не на њиховој међусобној сарадњи. Захваљујући Черчиловим активностима, у Хагу је 1948. одржана конференција на којој су присуствовали бројни политичари и представници влада, али и представници разних грађанских удружења. Циљ конференције било је оснивање Савета Европе, а током рада конференције донет је Статут Савета Европе. Статут је 5. маја 1949. у Лондону потписало 10 европских земаља – Белгија, Данска, Француска, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Шведска и Уједињено Краљевство. Потписивањем статута у Лондону основан је Савет Европе. Иако је у самом почетку Савет покушао да утиче на продубљивање политичке сарадње између земаља чланица, његова основна функција сводила се на јачање демократије и поштовања људских права у њима.

По завршетку Првог светског рата, решене да не дозволе да се ужаси рата икада понове, многе државе почињу да размишљају о политички уједињеној Европи. Аустријски гроф Рихард Коуденхове-Калегри (нем. *Richard Coudenhove-Kalergi*) 1923. основао је Паневропски покрет и 1926. је на првом Паневропском конгресу одржаном у Бечу окупио бројне личности из света политике.

Француски премијер Аристид Бријан (*Aristide Briand*) на седници Друштва народа 1929. предложио је формирање федерације европских држава ради економског напретка и политичко-социјалне сарадње. Бројни политичари и економисти су са пажњом прихватили Бријанов предлог, тако да му је Друштво народа дало задатак да напише меморандум са конкретним пројектом. Он је 1930. представио документ који је назвао „Меморандум о организацији система Европске федералне уније“, али је тада почетак Велике економске кризе гурнуо у страну идеју о уједињеној Европи. Бријанов сународник, политичар Едуар Ерио (*Edouard Herriot*), године 1931. објавио је књигу „Сједињене Европске Државе“, како би пажњу јавности поново усмерио ка идеји европског уједињења. Међутим, њен даљи развој потпуно је прекинут успоном нацизма у Немачкој који је довео до почетка Другог светског рата.

Од свог настанка, па до почетка 21. века, Европска унија је у економском смислу постајала све респектабилнија економска сила. Она је постала јединствена унија 27 земаља чланица у којима живи 494 милиона становника. У оквиру ЕУ омогућено је слободно кретање људи, роба, услуга и капитала. Већина њених грађана се служи заједничком валутом, а чланице остварују јако блиску сарадњу у правним, полицијским, одбрамбеним и спољнополитичким питањима. Европска унија има највиши бруто друштвени производ на свету.

Постхладноратовско окружење обележено је све већом отвореношћу граница у којем се нераскидиво повезују унутрашњи и спољни аспекти безбедности. Токови трговине и инвестиција, развој технологије и ширење демократије донели су слободу и напредак многим људима. Други су доживели глобализацију као узрок разочарења и неправде.²

Безбедност је предуслов развоја Европе. Сукоби не само да уништавају инфраструктуру, укључујући и друштвену инфраструктуру, већ и подстичу криминал, одбијају инвестиције и онемогућавају нормалну економску делатност.

Енергетска зависност посебна је брига за Европу. Европа је највећи светски увозник нафте и гаса. Данас се увозом обезбеђује око 50% потрошње енергије, док ће 2030. године достићи ниво од 70%. Највише енергената Европа увози из региона Персијског залива, Русије и Северне Африке.³

Иако је агресија великих размера против било које од држава чланица ЕУ мало вероватна у овом тренутку Европа се суочава са новим претњама које су разноврсне, мање уочљиве и мање предвидљиве. То је, пре свега, тероризам, јер доводи животе у опасност, намеће велике трошкове и тежи да поткопа отвореност и толеранцију европских друштава. Пролиферација оружја за масовно уништење (ОМУ) потенцијално је највећа претња безбедности Европе. Режији успостављени међународним уговорима и споразуми о контроли извоза успорили су ширење ОМУ и система за њихову употребу.

У ери глобализације удаљене претње могу бити подједнако забрињавајуће као и оне надокхват руке. Прва линија одбране често ће бити у иностранству, јер су нове претње динамичне и опасне, и никад није прерано да се почне са спречавањем сукоба и претњи. У европском је интересу да државе на европским границама буду добро уређене. Међународни поредак заснован на делотворном мултилатерализму – интегрална безбедност и напредак све више зависе од постојања једног делотворног мултилатералног система, који се може остварити поштовањем и развојем међународног права. Темељни оквир за међународне односе ЕУ је Повеља ОУН. Европска унија је начинила корак напред ка кохерентној спољној политици и делотворном управљању кризама. Међутим, њене процене нису увек биле праведне и истините, што је у више наврата изазвало сумњу код грађана у искреност, праведност и добре намере према неким регионима и грађани-

² Од 1990. године, скоро 4 милиона људи погинуло је у ратовима, а 90% жртава били су цивили. Као последица сукоба, преко 18 милиона људи широм света напустило је своје домове. У већем делу земаља у развоју сиромаштво и болест узрокују неописиву патњу и изазивају озбиљне безбедносне проблеме. Скоро 3 милијарде људи, пола светског становништва, живи од 2 евра дневно. Сваке године 45 милиона људи умире од глади и неухрањености. *AIDS* је данас једна од најразорнијих пандемија у људској историји, и фактор који доприноси престанку функционисања друштва („Безбедна Европа у бољем свету“ – документ који је предложио Хавијер Солана а усвојили шефови влада на Европском савету у Бриселу, 12. децембра, 2003. године, стр. 5).

³ Љубомир Стаић – Радослав Гађиновић, Увод у студије безбедности, Драслар, Београд, 2007, стр. 195.

ма у њима (КиМ). Европска унија је ради тога поставила нове задатке, и то: бити способнији; бити активнији у остваривању њених стратешких циљева; бити кохерентнији – смисао заједничке спољне и безбедносне политике, и европске политике безбедности и одбране, јесте да је Европа јача уколико сви делују заједно и сарађују са партнерима.

Организација Европске уније

Уговор о организацији и структури ЕУ ступио је на снагу 1993. године и његова реализација се одвија кроз тзв. „три стуба сарадње“. *Први* стуб обухвата три заједнице: Европску заједницу за угаљ и челик, Евроатом и Европску економску заједницу (ЕЕЗ). *Други* стуб ЕУ преставља заједничку спољну и безбедносну политику, а *трећи* стуб се односи на сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова.

Прва од три заједнице првог стуба ЕУ јесте Европска заједница за угаљ и челик, створена потписивањем Париског уговора 1951. Основни циљ постојања те заједнице био је: формирање заједничког тржишта, успостављање равномерног развоја трговине, осавремењавање производње, као и стандардизација и поспешивање услова запошљавања, рада и побољшање услова живота. Прави разлог је, заправо, настојање да се избегне рат између Немачке и Француске. Како би испунио вољу народа, француски министар спољних послова Роберт Шуман (*Robert Schuman*) на основу плана свог сународника, економисте Жана Монеа (*Jean Monnet*), предложио је уједињење француске и западнонемачке индустрије угља и челика, и позвао је и друге земље да се придруже. Шуманова декларација (такође називана и Шумановим планом) представљена је 9. маја 1950, и почели су преговори о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик (ЕЗУЧ), који су успешно завршени. На основу Шуманове декларације израђен је Париски уговор, тј. Уговор о Европској заједници за угаљ и челик, који је представљен је 18. априла 1951. године. Његовим ступањем на снагу, 24. јула следеће године, и то на период од 50 година, дошло је до уједињења индустрија угља и челика шест западноевропских земаља – Француске, Западне Немачке, Италије, Белгије, Холандије и Луксембурга. Све царине у трговини гвожђем, угљем и челиком су укинуте, уведена је заједничка тарифа према земљама ван ЕЗУЧ, а почела је да се спроводи и строжа контрола производње и продаје тих сировина.

Друга Европска заједница јесте Евроатом – Европска заједница за атомску енергију, основана Римским уговором 1957. године. Циљ оснивања те заједнице био је да се кроз моћну нуклеарну индустрију модернизују технички процеси и на тај начин допринесе општем развоју и унапређењу земаља чланица. Планирано је потпомагање истраживачких радова у обла-

сти нуклеарне енергије, установљаване заједничких стандарда за заштиту здравља, стварање јединственог тржишта за нуклеарне сировине, гориво и опрему. Њено оснивање је извршено на инсистирање Француске, која је желела да се ради стварања јаке нуклеарне индустрије изврши интеграција нуклеарних потенцијала земаља чланица ЕЕЗ. Француски инжењер Луј Арман (*Louis Armand*) изабран је за њеног првог председника.

Трећа европска заједница је, заправо, Европска економска заједница (ЕЕЗ), формирана исте године кад и Евроатом. Те три европске заједнице нису престале да постоје после потписивања Уговора о ЕЗ. Оне су задржале свој међународно-правни субјективитет, и у међународним односима могу деловати независно од ЕУ. Међутим, у пракси су се те заједнице „утопиле“ у ЕЗ.

Европска економска заједница⁴ била је организација 12 европских држава које су обухватале више од три стотине милиона становника и учествовале у светској размени добара и услуга са више од 30%. Европска економска заједница основана је Римским уговором од 25. фебруара 1957. године, који је ступио на снагу 1. јануара 1958. године, од 6 европских индустријски развијених земаља – Немачке, Француске, Италије, Холандије, Белгије и Луксенбурга, с циљем да се између тих земаља уклоне царинске границе и води заједнички усклађена привредна политика.

Европској економској заједници је 1973. године приступили Уједињено Краљевство, Данска, Ирска, а касније Грчка, Шпанија и Португалија. Придружени чланови су више земаља Африке, Кариба, Пацифика и земље АСЕАН-а: Филипини, Малезија, Индонезија, Сингапур и Тајланд. Са Југославијом је 1970. године потписан уговор о примени клаузуле највећег повлашћења, а 1980. године привремени споразум о трговинској размени и сарадњи.

Европска економска заједница је од 1992. године добила име Европска заједница (ЕЗ), коју и даље чинило 12 земаља и постала је политичка, монетарна и економска унија. Водећу улогу у ЕЗ има Немачка, односно германски блок.

Сврха ЕЗ као политичке уније јесте осигурање мира и спречавање сукоба (па и рата) између земаља чланица, повећање благостања и претварања у економску, а преко ЗЕУ и у светску војну силу. На том путу ЕЗ се суочава са неколико тешкоћа и опасности, од којих су са војног становишта битне две: да се изгради заједничка европска спољна, безбедносна и одбрамбена политика и створи европска војска изван структуре НАТО. Стварању европске војске противе се САД, јер би у будућности изгубиле позицију у Европи.

⁴ Од 1991. године ЕЕЗ постаје Европска заједница (ЕЗ), а од 1993. године ЕЕЗ и ЗЕУ добијају нови назив Европска унија (ЕУ).

Заједничка спољна и безбедносна политика

Други стуб ЕУ представља заједничка спољна и безбедносна политика. Циљеви те политике остварују се успостављањем сталне сарадње између држава чланица и постепене реализације заједничких акција у областима у којима државе чланице имају значајне интересе, а односе се на: заштиту заједничких вредности, основних интереса и независности ЕУ; јачање безбедности уније и њених држава чланица у свим облицима; одржавање мира и јачање међународне безбедности; унапређење међународне сарадње и развој и јачање демократије и правне државе, поштовање права човека и основних слобода.⁵ Након потврђивања од стране земаља чланица, Уговор из Амстердама је 1. маја 1999. године ступио на снагу. Основни циљ Уговора из Амстердама било је стварање јединства између земаља чланица у области заштите основних људских права, сваке врсте слободе и безбедности европских грађана. Шенгенски уговор, који је омогућавао слободно кретање људи и укидање граничних прелаза унутар земаља потписница, постао је саставни део закона Европске уније, која је добила надлежности у области имиграције, контроле спољних граница Шенгенске зоне и одобравања виза и азила грађанима других земаља. У оквиру заједничке социјалне политике донет је низ закона против дискриминације радника. Западноевропска унија је проглашена саставним делом другог стуба ЕУ – Заједничке спољне и безбедносне политике.

Европа је, традиционално, колевка свих тих концепата за очување безбедности државе. Међутим, никада у својој историји она није била уједињена и није представљала јединствени субјект. Поучена искуством из Другог светског рата, у којем је доживела огромна разарања и уништења људства, материјалних средстава и насеља, једна група европских држава по окончању рата формира војну унију држава. Реч је о формирању Западноевропске уније (ЗЕУ) 1948. године. Та европска безбедносна организација постојала је и у време хладног рата и била је задужена за питања европске безбедности.⁶ Мотив формирања те уније јесте колективна одбрана 5 земаља од евентуалног оживљавања немачких империјалистичких аспирација. Та се година сматра почетном у стварању Европског идентитета безбедности и одбране (ЕИБО). Међутим, већ следеће 1949. године ЕИБО се маргинализује на сцени светске безбедносне архитектуре: пријем свих 5 земаља чланица ЗЕУ у НАТО, ЕИБО се нашао у сенци тог моћног пакта. Наступа период хладног рата у којем долази до наглог развоја и модернизације обавештајно-безбедносних система супротстављених страна. Главне улоге на

⁵ Лопандић Д., Јањевић М.: Уговор о Европској унији, Међународна политика, Београд 1995, стр. 191.

⁶ Дејана Вукчевић, Безбедност и Европска унија, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 21.

светској сцени имају САД и СССР, а њихов утицај на војно-политичкој сцени Европе је велики. Европа је подељена и никако није могло доћи до стварања неког облика заједничког безбедносног идентитета.

Године 1986. Савет у Берлину је предложио формирање европских врховних одбрамбених снага, али до тога није дошло јер су земље Европе биле под сталним притиском и контролом два блока. Дотле је механизам Европске економске заједнице био развијен и одлично функционисао, али у економској сфери (осамдесетих је створена царинска унија, деведесетих монетарна унија и јединствено тржиште) не и у безбедносној.

„Реинкарнација“ ЕИБО десила се 1992. године. Тада је ЗЕУ донела програм о управљању кризама који би се спроводио у евентуалним кризним ситуацијама у земљама Европе, независно од НАТО-а и његовог програма управљања кризама.

У исто време формира се Европска унија (ЕУ) која представља економски јак субјект у свету. ЗЕУ се нашла између „две ватре“ – ЕУ је тражила да ЗЕУ постане њена званична војна организација, док је НАТО очекивао да ће ЗЕУ представљати „Европски стуб НАТО-а“. Коначно решење је било прихватљиво за обе стране: Споразумом о Европској унији се прецизира да ЗЕУ има интегралну улогу у развоју Европске уније и представља средство за јачање тз. европског стуба НАТО. ЗЕУ је задужена да доноси и примењује одлуке из домена одбране, уз могућност коришћења капацитета НАТО-а за сопствене ангажмане.

Исте године је у оквиру ЗЕУ донесена одлука о формирању Еврокорпуса. Он је стављен у оперативну употребу тек 1995. године, када је дошло до реорганизације ЕИБО. Наиме, тада су формиране снаге за брзо реаговање и то: Британско-холандске амфибијске снаге, Италијанско-шпанске амфибијске снаге и Немачко-холандски корпус. Остављена је могућност проширења снага пријемом нових чланица, а услов пријема оружаних снага европских земаља у Еврокорпус био је сличан као и за пријем у НАТО. Такође, постоји и институција „придруженог члана“ који није формално члан Еврокорпуса, и то на неограничени рок (1993. године придружено је 4, а 1994. године 9 чланица).

Француско-британска декларација из 1998. године потврђује сагласност Уједињеног Краљевства да своје оружане снаге стави на располагање за потребе Европе. Исте године у Амстердаму ЕУ доноси одлуку о свом деловању као једном јединственом политичком телу заснованом на концепту заједничке одбране, способног да заједнички делује (на пољу унутрашње безбедности) и да одговори на кризне ситуације независно од НАТО (деловање на спољном плану, ван подручја ЕУ).

Савет ЕУ је у Хелсинкију 1999. године усвојио одлуку о развијању аутономних капацитета и деловања у оквиру ЕУ и у свету независно од НАТО. Донесена је и одлука да земље чланице ЕУ морају бити у стању да до 2003.

године буду у могућности да у року од 60 дана мобилишу и одрже на рок од најмање једне године оружане снаге капацитета 50.000–60.000 људи, оспособљених и опремљених за извршавање сложених безбедносних задатака.⁷

Европски парламент је у Лисабону 2000. године потврдио сагласност чланица да се у тако дефинисаним оквирима европских снага предузму даље мере за изградњу капацитета ЕУ. Стратегијске функције европских оружаних снага су: *заштита земаља чланица ЕУ, одбрана Европе, вршење међународних мировних операција и реализација конкретних цивилно-безбедносних задатака*. Те функције остварују се одвраћањем, превенцијом, пројектовањем силе, заштитом (охрабривањем држава да се укључе у процес управљања кризама без страха од напада на њену територију и становништво). Тако су нове мисије попримиле следеће облике: *управљање кризом до стабилности, рано упозорење, раздвајање страна употребом силе, реконструкција стања након сукоба, наметање и одржавање закона и права*.

Стварању Западноевропске уније (ЗЕУ) претходило је формирање Западне уније тзв. Бриселским уговором од 17. марта 1948. године. Тај уговор су потписале Велика Британија, Француска и три земље Бенелукса. Њиме је створена организација војно-политичког карактера која је имала више циљева. Прву групу прокламованих циљева чинили су они који су се односили на либерални концепт друштва, борбу за људска права, односно одбрану грађанских слобода, уставних традиција, поштовање закона, односно свега што спада у „заједничко наслеђе“ земаља потписница. У другу групу циљева те организације спадају приврженост миру и међународној безбедности и настојање да се забрани рат као средство за решавање међународних спорова. Трећи веома значајан циљ, који је уједно био и веома значајан принцип, јесте колективно супротстављање агресији, при чему се приликом потписивања документа мислило, пре свега, на могућу опасност оживљавања немачког реваншизма. Четврти комплекс циљева Европске уније чинило је решавање актуелних економских питања.

Стварањем Атлантског савеза 1949. године војни аспект Западне уније практично је престао да постоји, јер га је преузео НАТО. Међутим, уговор о ЗУ остао је правно на снази све до 1954. године, када је ревидиран у уговор о стварању Западноевропске уније, чиме је сачуван правни континуитет. Тадашњи председник француске владе је 20. септембра 1954. године пред Европским парламентом изнео је предлог о могућем проширењу Западне уније, односно формирању ЗЕУ. Неколико дана после тога у Лондону се састала група од 9 високих функционера која је радила на нацрту новог уговора. Тада је израђено 11 споразума, укључујући и споразум којим се Италији и СР Немачкој дозвољава да приступе новоформираној ЗЕУ у својству пу-

⁷ Љубомир Стаић – Радослав Гађиновић, *Увод у студије безбедности*, Драслар, Београд, 2007, стр. 190.

ноправних чланова, уз ограничење СР Немачкој да производи одређену врсту оружја, као и обавезу да неће силом приступити уједињењу Немачке, нити ће мењати границе на тај начин. Ти уговори потписани су 24. октобра 1954. године у Паризу, под називом „Париски споразум“.

Значај „Париских споразума“ је, поред осталог, и у томе што су они омогућили успостављање суверенитета Немачке. Такође, применом тих уговора формирана је комисија за контролу наоружања, а била је проширена и компетенција Бриселског уговора.

Најзначајнија одредба је, међутим, промена циља Уније. Док је Бриселским уговором она истакла одлучност земаља потписница да „предузму потребне мере у случају обнављања агресивне политике Немачке“, у новим париским уговорима истиче се да су земље потписнице „убеђене да приступање СР Немачке и Италије Унији, представља нови и значајни допринос уједињењу и даљој интеграцији Европе“.

Главни орган ЗЕУ је њен Савет. Савет је орган међудржавног карактера, који доноси одлуке консензусом (у неким случајевима и 2/3 већином гласова). У ЗЕУ постоји и тзв. консулативна скупштина којој Савет ЗЕУ подноси годишње извештаје. Коначно, постоји и институција генералног секретара, који је на челу једног секретаријата.

Западноевропска унија између 1963. и 1987. године била је без значајнијих активности. На Министарском састанку ЗЕУ, који је заседао 26. и 27. октобра 1987. године у Хагу, ревитализује се улога ЗЕУ планираним активностима на подручју смањења наоружања у Европи, јачања безбедности и мира у Европи, међусобне сарадње земаља чланица ЗЕУ у сфери одбране западне Европе и ЕЕЗ и, на крају, јачањем сарадње у области привреде, технологије, науке и очувања човекове околине. Западноевропска унија, у новим условима, прерасла је у званичну војну организацију ЕЕЗ, са тенденцијом да постане званична војна организација Европе. Западноевропска унија поставила је себи следеће циљеве: да штити политичке и економске интересе земаља ЕЕЗ; да у случају потребе интервенише у појединим земљама ЕЕЗ (ако у њима дође до конфликта), односно да интервенише у случају конфликта између појединих земаља ЕЕЗ; да заштити интересе земаља ЕЕЗ уколико земља ЕЕЗ дође у конфликт са неком земљом ван те организације; да прошири организацију првенствено на земље централне, источне и јужне Европе, како би, у случају таквог развоја, могла својим трупама да штити виталне интересе Европе и изван европског континента.

Војне снаге ЗЕУ чине војне трупе земаља ЕЕЗ. Главнина тих снага су из Француске и Немачке. Основни састав војних снага ЗЕУ су снаге за брзе интервенције, које у случају напада на неку чланицу ЕЕЗ треба да прихвате први удар, а у случају да је реч о сукобу унутар неке земље ЕЕЗ или сукобу више земаља ЕЕЗ, да раздвоје сукобљене стране.

Након састанка лидера ЕЗ у Мاستрихту, децембра 1991. године, покренуте су значајне иницијативе и предузете мере с циљем да се изгради заједнички систем одбране западне Европе. До тада су донете следеће одлуке: да се приступи формирању заједничких оружаних снага ЗЕУ, са задатком учествовања у хуманитарним и мировним операцијама по захтеву ОУН или КЕБС-а; да се прошири новим члановима у ЗЕУ; да се успостави заједничка група за борбено планирање, која би имала форму заједничког генералштаба; да се појачају контакти војних чланова Уније и да се јача сарадња са НАТО.

Унутар Западноевропске уније оперативно побољшање обухвата: развијање процеса доношења војно-политичких одлука у оквиру Сталног савета уз помоћ Војно-политичке групе и групе војних представника; јачање Одељења за планирање Сталног савета; успостављање Ситуационог центра (SITCEN) који за свој рад одговара генералном секретару, преко директора Одељења за планирање и развој Сателитског центра (SATCEN) у Торехону у Шпанији.

Западноевропска унија је својевремено извела операције и на простору бивше СФРЈ (Операција забране пловидбе Дунавом у сарадњи са Бугарском, Мађарском и Румунијом; операција забране пловидбе Јадранским морем изведена заједно са НАТО и операција мостарске полиције као подршка комесару Европске уније). Да је заиста Европа традиционално колевка за очување безбедности потврђује и Конференција о европској безбедности и сарадњи, која је резултат низа дуготрајних и вишестраних преговора у којима су учествовале 33 земље Европе, Канада и САД ради решавања битних политичких, привредних, културних и друштвених питања из подручја узајамних односа, која су настала као одраз послератног развоја.

Конференција се одржала у фази повољног развоја међународних односа и одвијала се у три фазе: *прва фаза* – на нивоу министара иностраних послова – у Хелсинкију од 3. до 7. јула 1973; *друга фаза* – рад експерата, у Женеви од 18. септембра 1973. до 21. јула 1975; *трећа фаза* – на нивоу шефова држава, у Хелсинкију од 30. јула до 1. августа 1975. године. Све фазе Конференције су имале за основ разраду четири главна питања: питање европске безбедности; сарадњу на пољу привреде, науке, технике и човекове околине; сарадњу на хуманитарним и другим пољима и наставак Конференције.

По завршетку последње, треће фазе Конференције, потписан је завршни документ. Део који се односи на питање безбедности у Европи садржи Декларацију о начелима узајамних односа међу државама и Документ о мерама за јачање поверења о неким аспектима безбедности и разоружања. У политичком смислу посебно је значајна Декларација о начелима односа међу државама учесницама Конференције, која обрађује 10 начела, и то: суверена једнакост и поштовање права која проистичу из суверености; суздржавање од претње силом или употребе силе; неповредивост граница; територијални интегритет држава; мирно решавање спорова; немешање у уну-

трашња питања; поштовање права човека и основних слобода, укључујући слободу мисли, савести, религије или уверења, равноправност и право народа на самоопредељење; сарадња међу државама и савесно испуњавање обавеза међународног права. Та начелна чине темељ новог система односа у Европи на пољу безбедности и сарадње.

Ради континуитета процеса безбедности и сарадње одлучено је да у Београду 1977. године почне нова Конференција представника држава потписница на којој ће се разматрати реализација Завршног документа. Београдска конференција је трајала, са прекидима, од 15. јула 1977. до 9. марта 1978. године. Иако се београдски састанак КЕБС-а није одвијао у погодной политичкој ситуацији, створена је позитивна међународна клима за нове састанке (Бон, Монреал, Ла Валета, Мадрид и др.).

Од 1990. године КЕБС се појављује у новом светлу. Париска повеља за нову Европу из 1990. године тврди да је „ера конфронтације и поделе Европе завршена“ и да је „отворена нова ера демократије, мира и јединства у Европи“. Односи у КЕБС-у и преговарачки процес такође су се битно изменили. Главни преговори о битним питањима воде се, у ствари, у оквиру Запада, односно унутар Европске заједнице и НАТО, тј. између ЕЗ и САД.

Европска политика безбедности и одбрана – ЕПБО (*European Security and Defence Policy*) интегрални је део Заједничке спољне и безбедносне политике – ЗСБП (*Common Foreign and Security Policy*), са главним циљем оснаживања спољног деловања ЕУ путем стварања сопствених могућности за спољно деловање, кроз развој аутономних цивилних и војних капацитета за међународно спречавање сукоба (*conflict prevention*) и управљање кризним ситуацијама (*crisis management*).

Дакле, спољна политика и заједничка безбедност, Уговором из Лисабона, нису *комунитаризоване*, што значи да Суд правде у тој области и даље нема надлежности. Најважније новине предвиђене у области спољне политике и заједничке безбедности тичу се увођења клаузуле о солидарности. Унија и државе чланице свим расположивим средствима помажу државу која је жртва природне или људске катастрофе или терористичког акта. Када је у питању одбрана, Уговором је предвиђена Европска агенција за одбрану, као и могућност шире сарадње између држава које желе и способне су да ставе Унији на располагање јединице спремне за хитне интервенције. На институционалном плану, кључна новина је измена статуса Високог представника Уније на челу Европске службе за спољне активности. Иако је сагласност свих држава чланица и даље основни начин доношења одлука у другом стубу, захваљујући прелазној клаузули могуће је да број домена, у којима се одлуке доносе квалификованом већином, буде проширен.⁸

⁸ Јелена Ћеранић, *Уговор из Лисабона: ка ефикаснијој Европској унији*, Правни живот бр. 13/2008, стр. 809–810.

Улога правосуђа и полиције чланица Европске уније у изградњи безбедности

Трећи стуб односи се на сарадњу у областима правосуђа и унутрашњих послова. С тим у вези дошло је до утврђивања следећих области као питања од заједничког интереса: политика давања азила; прелажење и контрола прелажења државних граница; политика усељавања и политика према држављанима трећих земаља (улазак, кретање, боравак, супротстављање илегалним имигрантима); борба против наркоманије; борба против међународног кријумчарења; правосудна сарадња у кривичним стварима; правосудна сарадња у грађанским стварима; царинска сарадња; полицијска сарадња ради превенције и борбе против тероризма, недозвољене трговине дрогом и других тежих облика међународног криминалитета (оснивање ЕВРОПОЛ-а).⁹ Због свог значења у економској сфери и улоге у безбедносној структури Европе, оправдана је тежња већине европских држава за чланство у тој међународној организацији.

Унија и њене државе чланице утврђују и спроводе заједничку спољну и безбедносну политику, која обухвата све области спољне политике и безбедности. Дошло је до реструктурирања старих и формирања нових елемената војно-политичке структуре европских снага: Савета за опште послове, Политичко-безбедносног комитета, Војног комитета ЕУ, Европске врховне команде и Европског војног штаба. Формирано је и обавештајно одељење у оквиру Европског војног штаба чији је основни задатак обавештајно истраживање свих по ЕУ безбедносноинтересантних појава уз ослањање на националне обавештајне службе земаља чланица, обавештајни систем НАТО-а – *BICES*, и сателитски центар – *TORREJON*.

Као институционална економска, социјална интеграција, на почетку 21. века Европска унија већ има своју историју. Низ уговора чини правни основ конституисања и функционисања те интеграције која се својим обухватом приближава броју од пола милијарде људи. Хронолошки посматрано то су: Римски уговор (1958), Споразум из Мастрихта (1993), Споразум из Амстердама (1999), Споразум из Нице (2003), Предлог устава Европске уније (2004) и Лисабонски споразум (2007).

Према предлогу уговора о Уставу за Европску унију, Унија је заснована на вредности поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, правне државе, као и поштовања људских права, укључујући права лица која припадају мањинама. Те вредности су заједничке свим државама чланицама у друштву које карактерише плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца. Унија је отворена

⁹ Лопандић Д, Јањевић М.: *Уговор о Европској унији*, Међународна политика, Београд 1995, стр. 197.

за све државе Европе које поштују њене вредности и које се ангажују на њиховом унапређењу. Повеља о основним правима Европске уније (2000), која чини саставни део предлога европског Устава, групише предвиђена људска права на шест група: достојанство, слободе, једнакост, солидарност, право грађанства и правда. Повеља репродукује извесне одредбе из Универзалне декларације о правима човека (1948) и Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (1950) прилагођавајући их циљевима Уније.

Европску унију чине следеће институције: Европски парламент, Европски савет, Савет министара, Европска комисија и Суд правде Европске уније. Европски парламент врши заједно са Саветом функцију законодавног и буџетског органа. Европски парламент је састављен од представника грађана Уније. Чланови Европског парламента се бирају на период од пет година на општим директним изборима, слободним и тајним гласањем. Европски савет подстиче Унију за њен развој и утврђује њену општу политичку оријентацију и приоритет, с тим што он сам нема законодавну функцију. Савет министара заједно са Европским парламентом врши функцију законодавног органа и заједно са њим има овлашћења из буџетске области. Европска комисија ради на унапређењу општег интереса Уније и у ту сврху предузима иницијативе. Она надгледа примену права Уније под контролом Суда правде Европске уније, извршава буџет и управља програмима. Суд правде Европске уније обухвата Европски суд правде, Првостепени суд и специјализоване судове. Он гарантује поштовање права у тумачењу и примени права ЕУ. Европски суд правде састављен је од по једног судије из сваке државе чланице. Он одлучује о тужбама које подносе државе чланице, институције, правна или физичка лица. Поред наведених институција, Европска унија обухвата и друге институције и органе, као што су Европска централна банка, Рачунарски суд и консултативни органи Уније, као што су Комитет региона и Комитет за економско-социјална питања, који имају консултативне функције.

Вршење надлежности Уније огледа се, пре свега, у доношењу правних аката Уније: закон, оквирни закон, одлука, препоруке и мишљења. Европски закон је законски акт општег карактера. Он је обавезујући у свим својим елементима и директно се примењује у свакој држави чланици. Европски оквирни закон је законски акт који обавезује сваку државу чланицу на коју се односи у погледу резултата које је потребно остварити, при чему се надлежним националним органима препушта да изаберу форму и средства. Европска уредба је подзаконски акт општег карактера који служи за спровођење законских аката. Она може бити обавезна у свим својим елементима и непосредно примењива у свакој држави чланици или обавезна за државу чланицу којој је упућена у погледу циљева које треба постићи, остављајући надлежност националним органима да изаберу форму и средства. Европска одлука је подзаконски акт који је обавезујући у свим својим елементима, а када је упућена

одређеним државама чланицама обавезујућа је само за те државе. Препоруке и мишљења институција Уније наравно нису обавезујући.

Европска унија води заједничку спољну и безбедносну политику која се заснива на развијању узајамне политичке солидарности држава чланица, на идентификовању питања од општег интереса и остваривању све већег нивоа конвергенције активности држава чланица. Европски савет утврђује стратешки интерес Уније и одређује заједничке циљеве своје заједничке спољне и безбедносне политике. У случају да нека држава чланица буде предмет оружане агресије на њеној територији, остале државе чланице морају јој пружити сву расположиву помоћ и подршку свим средствима која су у њиховој могућности, у складу са одредбама члана 51 Повеље Уједињених нација. Ангажовање и сарадња у тој области у складу је са ангажовањем које је утврђено у оквиру НАТО-а који остаје за његове државе чланице основа њихове колективне одбране и инстанца за њено спровођење.¹⁰

Веома значајна безбедносна институција којој ЕУ даје политичку и финансијску подршку је Интерпол, чији су основни циљеви и задаци: да обезбеди и промовише најширу могућу узајамну помоћ између свих органа криминалистичке полиције у границама закона који важе у различитим земљама и у духу Универзалне декларације људских права; и да оснива и развија све оне институције које могу ефикасно да допринесу превенцији и сузбијању кривичних дела, док члан 3. Статута поставља границе надлежности Интерпола, наводећи следеће: „Стриктно је забрањено да Организација предузима било какву интервенцију или активности политичког, војног, религиозног или расног карактера“. Та поставка на један ефикасан начин забрањује Интерполу да се меша у кривична дела политичког криминалитета, а била је главни кривац пораза који је Интерпол претрпео седамдесетих година у контексту иницијатива за прогресивном полицијском сарадњом у Европи. Претња тероризма у тој деценији подразумевала је усвајање алтернативних структура попут ТРЕВИ група. Међутим, на несрећу по Интерпол, ТРЕВИ није зауставио тероризам већ је наставио да обухвата и друге аспекте транснационалног криминала, попут трговине дрогом и организованог криминала. Органи Интерпола су: Генерална скупштина, Извршни комитет, Генерални секретаријат, Контролна комисија и саветници.

Европол представља резултат напора ЕУ да се супротстави наглом повећању организованог криминала, међународног тероризма, незауостављеним миграционим кретањима неевропских народа, као и другим изводима и облицима опасности. Још средином седамдесетих година 20. века исказује потребу тешње сарадње на плану унутрашње безбедности. Мере које су до тада предузете у вези са новелирањем старих и склапањем нових међудржавних уговора, размена информација и података од значаја за безбедност земаља

¹⁰ Слободан Перовић, Природно право и мирољубиве интеграције, Правни живот, 1–2/2009, стр. 52–55.

потписница нису дали праве резултате. Ако се томе дода низ измењених међународних околности и потпуно другачија слика европске стварности настала стварањем Европске уније, уклањањем граничних контрола (1993), као и распадом СССР и СФРЈ и уједињења Немачке, јасно је да постојеће мере не могу дати адекватне резултате, те се та сарадња мора прилагодити европским полицијским потребама које су из дана у дан све сложеније.

Главни политички подстицај формирању Европола представљало је потписивање Споразума у Мастрихту о стварању ЕУ, 7. фебруара 1992. године у Холандији. Њиме је под један међувладин кишобран стављено више различитих области, попут имплементације заједничке спољне и безбедносне политике и правосудних и унутрашњих послова. Трећи стуб ЕУ био је под контролом Савета за правосудне и унутрашње послове који су чинили министри унутрашњих послова или правде петнаест држава чланица. Главне активности, међутим, обављао је комитет К4 који се састојао од високих званичника из министарства унутрашњих послова. Потчињене комитету К4 биле су три управне групе састављене од виших полицијских руководилаца, и то: за имиграционе послове и питања азила; за полицијску сарадњу и сарадњу са царином и за сарадњу судова. Такав Европол је представљао централизовану организацију за размену обавештајних података и није имао оперативне или извршне функције ни овлашћења.

Пут стварања Еуропола праћен је многобројним проблемима. Наиме, иако интеграција обухвата политичко, територијално, економско и безбедносно подручје настали су следећи проблеми: проблем унутрашње безбедности после укидања спољних граница националних држава чланица Уније; овлашћења нове савезне полиције на простору Европске уније која не би требало дубље да залази у суверена права држава чланица и усклађивање правних система.

У том смислу јављали су се проблеми у раду европских полиција без обзира на то што је циљ стварања Европола био – нова средства у рукама националних влада за решавање унутрашњих проблема безбедности и њихово уједначавање на нивоу Уније. Чак су и наговештавани одређени трансфери појединих полицијских овлашћења на европски ниво, што је изазвало страх код неких земаља да Еуропол не прерасте у нешто што нико не жели.

Без обзира на те проблеме поступно се стварају претпоставке за успешно деловање полиције на „ширем“ простору, односно на изградњи нове европске савезне полиције која би имала овлашћења на целом простору Европске уније.

Група ТРЕВИ представља центар полицијске и унутрашње безбедносне сарадње за борбу против међународног тероризма на европском простору. Основана је 1976. године на иницијативу Велике Британије. Министри унутрашњих послова, односно правосудја, на Конференцији о унутрашњој безбедности, априла 1976. године у Луксембургу, донели су одлуку о: размени информација о актима насиља; размени информација о терористичким плановима и активностима, те пружању помоћи у конкретним случајевима; размени технич-

ких искустава; размени полицијских службеника и усавршавању полицијског образовања; сарадњи у заштити цивилног ваздушног саобраћаја; заштити и безбедности становништва; заштити цивилних нуклеарних електрана и безбедности цивилног транспорта нуклеарног материјала који се превози у НАТО базе или из њих и сарадњи у сузбијању природних катастрофа или несрећа.

Унутрашњу организациону структуру ТРЕВИ-а чине два нивоа: први, политички ниво, чине министри унутрашњих послова или правосуђа, а други, стручни ниво, сачињавају руководиоци полицијских служби или генерални директори за унутрашњу безбедност.

Без обзира на међународну сарадњу овако високих државних службеника због саветодавне улоге групе ТРЕВИ-а она све предлоге доставља политичким властима земље (на коју се те одлуке односе) на усвајање. Тиме је задржан потребан ниво државног суверенитета земаља чланица Уније.

Све до 1985. године постојале су само две радне групе ТРЕВИ-а: ТРЕВИ-1, која се бави питањима тероризма и ТРЕВИ-2, која се бави проблемима школовања и полицијске технологије. Од 1985. године основане су групе ТРЕВИ-3, која се бави свим другим подручјима међународног злочина сем тероризма, и ТРЕВИ-4, која се бави мерама усклађивања безбедносне сарадње. Све те групе дужне су да своје извештаје и закључке подносу Комитету сениора који има овлашћења да тим групама издаје директиве.

На основу рада тих група између чланица Европске заједнице потписан је већи број билатералних и мултилатералних уговора, међу којима је најпознатији Шенгенски споразум. Наиме, 1985. године, пет европских земаља (СР Немачка, Француска, Холандија, Белгија, Луксембург) закључиле су споразум ради увођења компензационих мера због укидања свих граничних контрола између земаља потписница. На тај начин би се компензовао „губитак“ заштите на унутрашњем плану, због елиминације граничних контрола.

Услов за примену тог споразума био је да земље потписнице ускладе своје законе на којима се заснива гранична контрола. Мере компензације подразумевају: потписивање уговора који се односе на полицијску сарадњу у вези са спречавањем криминала и трагање за криминалцима; успостављање заједничког информационог система података за улажење у траг особама и стварима; убрзање и поједностављење међусобне помоћи у кривичним поступцима; побољшање сарадње и комуникације међу полицијом успостављањем радио-веза и допуштањем гоњења преко граничних прелаза и извођење операција у суседним земљама и усклађивање закона и прописа који се односе на дрогу, оружје и експлозиве, као и на регистрацију путника који одседају у хотелима и друго.

У току 1988. године, на основу Шенгенског споразума, постигнут је договор о јачању оперативне сарадње органа и служби безбедности унутар ЕЗ. Поред осталог, на конференцији министара закључено је да је неопходно увести мере усклађивања којима се мора спречити евентуално угрожавање безбедно-

сти, које настаје као последица отварања границе и европског унутрашњег тржишта. Предложено је да се мере усклађивања држава потписница тог споразума прошире и на: обавезу правовременог упозорења органа безбедности дотичних земаља када постоји сумња да је организовани криминал прекорачио државну границу; обавезу стварања општег система полицијских аташеа, у чијем би кругу задатака била размена информација стриктно полицијског карактера; могућност надзирања (опсервације) изван националних граница; одобравање контролисања пошиљки, било да долазе у земљу или да излазе из ње; олакшавање пружања правне помоћи и изручења у кривичним поступцима организованог криминала, као и фискалних кривичних дела и поједностављење прописа о интернационалној правној помоћи на европском подручју.

Министри унутрашњих послова, надлежни за питања безбедности, постигли су на ТРЕВИ конференцији, 1990. године, многе договоре о оперативној сарадњи органа и служби безбедности. Поред осталог, постигнут је договор о: коришћењу проверених инструмената у трагању, као што је јавна потерница и хитна потерница; хитној размени информација о терористичким активностима; заједничком коришћењу криминалистичко-терористичких уређаја; појачаној сарадњи у борби против опојних средстава; усаглашавању политике према азилантима и избеглицама; размени информација ради превентивног сузбијања криминала; стварању једног савета за трагање; идентичном правном уређивању поступака за опсервацију и хитност у вези са полицијским деловањем изван државних граница; забрани изласка из земље за поједина лица; поједностављивању пружања међународне правне помоћи по кривичним предметима, укључујући и изручење; усклађивању материјалног права, нарочито законских прописа који се односе на оружје и опојна средства; усклађивању прописа о визама; усклађивању права на азил и проблему заштите информација и података.

Дакле, када је реч о трећем стубу, на основу Уговора из Лисабона, у зони слободе, сигурности и правде, важе иста правила као и када су и питању друге комунитаризоване политике. Упркос брисању разлика између стубова, у овој области, предвиђени су одређени изузеци. Најпре, право иницијативе, којим је одувек искључиво располагала Комисија, сада има и једна четвртина држава чланица. Затим, у области судске сарадње у грађанским стварима, када је у питању породично право и полицијска сарадња, одлуке се и даље доносе једногласно. Али, када је реч о судској сарадњи у кривичним стварима, када држава чланица сматра да одређена мера представља претњу по основне принципе њеног кривичног система, она се може обратити Европском савету. Уговором из Лисабона клаузуле о изласку (*opting-out*), које имају поједине државе чланице, потврђене су, чак и проширене. Уједињено краљевство и Ирска уживају посебан режим (*opting-out*), у оквиру зоне слободе, сигурности и правде и имају могућност да се укључе (*opt-in*) у сарадњу, када се ради о мерама које им одговарају. Што се тиче Дан-

ске, актуелни режим (*opting-out*) проширен је на све мере које су усвојене у зони слободе, сигурности и правде и установљен је специфичан режим за мере које се тичу развоја тековина Шенгена. На крају, Уговором из Лисабона предвиђена је одговорност држава чланица за одржање јавног реда и националне безбедности.¹¹

Закључак

Европска унија Лисабонским споразумом не постаје супердржава већ велика бирократија. То је творевина која не одговара многим демократским стандардима на које смо навикли код националних држава. Лисабонским споразумом одређује се да ће у Европском парламенту бити 751 уместо досадашњих 736 посланика, при чему та институција добија право гласа у низу области, као што су правосудна и полицијска сарадња у борби против криминала, легална миграција, службе од општег економског интереса, структурални фондови, заштита приватних података или права интелектуалне својине. Осим тога, пристанак парламентарца биће неопходан и за усвајање дугорочног и средњерочног буџета Европске уније, имаће и извесна овлашћења у усвајању годишњег буџета. Једна од кључних одредби Лисабонског споразума предвиђа и укидање права вета држава чланица у низу важних области, попут безбедности, извора енергије, борбе против климатских промена и издвајања хитне помоћи, док је консензус и даље неопходан у одлучивању у спољној политици, одбрани, пореским стопама и социјалној заштити.

Након усвајања Лисабонског споразума Европска унија ће функционисати на основу три институције које немају потврду на изборима. То су: Европска комисија, Централна банка, која не прихвата ниједну одлуку демократски изабраних националних влада ни Савета ЕУ, и Суда правде састављеног од судија који си номиновани, а не изабрани. То је једно фантастично технократско устројство засновано на идеји да вољу народа треба скрајнути. Може се рећи да ће Лисабонски споразум у некој мери ојачати улогу Савета ЕУ и да уноси расподелу гласова на основу демографске снаге државе. Веће земље имаће више утицаја него мале, па ће нпр. Немачка имати 200 пута већи утицај од Малте.

У савременој европској цивилизацији поремећен је однос између материјалних и духовних вредности у корист материјалних. Филозофска Европа није заснована само на мотиву имати већ и на мотиву бити, што значи: традицији европске цивилизације није потребан човек без личних особина, као

¹¹ Јелена Ћеранић, *Уговор из Лисабона: ка ефикаснијој Европској унији*, Правни живот бр. 13/2008, стр. 809.

ни тоталитарни менталитет који људе претвара у „срећне робове“. У њеном филозофском утемељењу налази се човек као слободно биће природе.

Досадашња пракса у економском и правном управљању у оквиру Европске уније путем тзв. директива које долазе из Бриселске администрације, прете да се претворе у емисију чиновничког, научно непровереног, апарата који је својствен диригованим економијама, а не социјалној слободној тржишној привреди, економској и правној демократији. Разуме се да све до потпуне правне регулативе Европске уније, као што је, на пример, доношење грађанског кодекса и других кодификованих извора права, морају постојати извесне смернице како би се дошло до циља интеграције, али те смернице морају бити научно проверене.

Литература

1. Стаић Љ., Гађиновић Р.: *Увод у студије безбедности*, Драслар, Београд, 2007.
2. Лопандић Д., Јањевић М.: *Уговор о Европској унији, Међународна политика*, Београд, 1995.
3. Перовић С.: *Природно право и мирољубиве интеграције, Правни живот*, 1–2/2009.
4. Вукчевић Д.: *Безбедност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
5. Čuhelić L.: *Evropska odbrana*, Politička kultura, Zagreb, 2006.
6. Јањевић М.: *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
7. Лопандић Д.: *Уговор о Европској унији, Међународна политика и Службени лист СРЈ*, Београд, 1999.
8. Милошевић Б., Теокаревић Ј.: *Безбедност Европе и ширење НАТО-а*, Институт за европске студије, Београд, 1998.
9. Сиђански Д.: *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Енгора Press, Београд, 1996,
10. Вукадиновић Р.: *Право Европске уније*, Крагујевац, Центар за право Европске уније Правног факултета у Крагујевцу и канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској Унији, Крагујевац, 2006.
11. Стојановић С. Р.: *Финансирање Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2008.

ДЕСЕТ ГОДИНА ЕВРОПСКЕ ПОЛИТИКЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ОДБРАНЕ И ПРОМЕНЕ УСТАНОВЉЕНЕ ЛИСАБОНСКИМ СПОРАЗУМОМ

Светлана Ђурђевић-Лукић*

Институт за међународну политику и привреду, Београд

У раду се анализира развој Европске политике безбедности и одбране (ЕПБО) у првих десет година њеног постојања, као и главне промене уведене Уговором о Европској унији из Лисабона, а у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП). У формулисању заједничке спољне политике и појединачним мисијама и операцијама ЕПБО постигнут је неједнак успех. Са институционалним побољшањима које доноси Лисабонски уговор, ЕУ ће моћи да спроводи кохерентнију политику у тој области, мада су главне одлике међувладине процедуре одлучивања задржане. Ангажман земаља чланица ЕУ у ЗСБП и ЕПБО, као њеном важном делу, значајан је не само као допринос формирању „европске стратешке културе“, већ и због практичног учешћа и сагледавања функционисања ЕУ. Поддршка неутралних чланица ЕУ клаузулама о солидарности и узајамној одбрани додатни је разлог да Србија активније приступи разматрању те политике.

Кључне речи: *Европска политика безбедности и одбране, Заједничка спољна и безбедносна политика, Уговор из Лисабона, Петерсбершки задаци, Европска стратегија безбедности, чланице ЕУ у ЗСБП.*

Увод

Поводом десет година од успостављања Европске политике безбедности и одбране (јуна 1999. године) појавиле су се различите оцене њених досадашњих резултата. Истовремено, Уговором из Лисабона, који ће одређивати институционалну организацију Уније у догледној будућности, уведене

* Мр Светлана Ђурђевић-Лукић, истраживач сарадник, svetlana@diplomacy.bg.ac.rs. Рад је део пројекта који је финансирао Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

не су неке новине на плану Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП, енг. *Common Foreign and Security Policy, CFSP*), чији је саставни део ЕПБО. Међутим, давно постављено питање да ли је ЕУ ефикасан међународни актер – у погледу способности да донесе колективне одлуке и да утиче на догађаје, односно колико су стварни капацитети за заједничко деловање у складу са очекивањима од ЕУ у глобалној политици – и даље је актуелно.¹

У овом раду, након увода о развоју међународне улоге Европске економске заједнице / Европске уније, дат је преглед развоја Европске политике безбедности и одбране. Посебна пажња посвећена је оценама њених резултата и учешћу земаља чланица ЕУ. У другом делу су приказане главне промене које се тичу ЗСБП/ЕПБО, уведене Лисабонским споразумом. Тиме се даје допринос сагледавању тих политика у тренутку када аутор очекује да ће се, сходно стратегији придруживања Европској унији и Стратегији националне безбедности, у Србији још директније дискутовати и подржавати те политике, укључујући и учешће у мисијама које ЕУ спроводи у оквиру Европске спољне и одбрамбене политике.

Ка Заједничкој спољној и безбедносној политици

Једно од кључних питања развоја Европске уније јесте како ширење и продубљавање њених функција утиче на њено глобално спољнополитичко и безбедносно позиционирање и утицај? Прва фаза постојања Европске заједнице за угаљ и челик / Европске економске заједнице, до почетка седамдесетих, у том погледу се карактерише као *међународно присуство*, што је вид разноврсног спољњег утицаја који, иако прилично хаотичан и неартикулисан, бива препознат од других актера као значајан у психолошком и оперативном смислу.²

Други период отпочео је редовним састанцима министара спољних послова земаља чланица од 1970. године, након тзв. Давињоновог извештаја. Њиме су као циљеви постављени хармонизација позиција, консултације и, када је неопходно, заједничке акције, а као инструменти полугодишњи састанци министара спољних послова и састанци политичких директора тих министарстава четири пута годишње. Ти механизми појачавани су од 1973. године, наступом преко заједничких позиција (енг. *Common Positions*). Успоставља се мрежа споразума са појединачним земљама и групама држава,

¹ Christopher Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No.3, 1993, pp. 305–328.

² David Allen and Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", *Review of International Studies*, Vol. 16, No. 3, (1990), pp. 19–38; Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", op.cit.; Filip Ejodus, "Razvoj spoljnih odnosa EU od međunarodnog prisustva do zajedničke spoljne politike", *Međunarodna politika* br. 1132 (2008), str. 32–43.

инструменти за трансфер финансијске и техничке помоћи другим земљама, укључујући Европски развојни фонд, као и услови за физичко присуство представника ЕЗ ван територије држава чланица (*ad hoc* или трајнији посматрачи, делегати/делегације и др.).³ Улога ЕЕЗ у том периоду често се означава као *међународно деловање*. Таква карактеризација врши се на основу дефиниције да ентитет може бити сматран међународним актером ако га је могуће посматрати одвојено (енг. *delimited*) од других и од окружења, ако је аутономан, и ако поседује одређене структуралне предуслове за деловање на међународном нивоу.⁴ Постојећа пракса је кодификована и утврђена као Европска политичка сарадња (енг. *European Political Cooperation, EPC*). У *Single European Act* из 1986. наводи се обавеза земаља чланица да се консултују, да настоје заједнички да формулишу и примењују европску спољну политику и да се суздрже од националних одлука које ће утицати на ефективност заједничких позиција у међународним односима или са међународним организацијама.⁵

На то су се надовезивали заједнички циљеви.⁶ С обзиром на то да је европска политичка сарадња била, углавном, реактивна и без механизма за координирану акцију након договорених политичких изјава, у трећој фази, од Уговора у Мастрихту 1992. године, ЕУ почиње конкретније да артикулише своју спољну политику успостављањем Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП, енгл. *Common Foreign and Security Policy, CFSP*).⁷ Циљеви ЗСБП су да развије и консолидује демократију и владавину права, поштовање људских права и слобода, чување заједничких вредности, фундаменталних интереса и независности Уније, јачање безбедности ЕУ и њених чланица у свим аспектима, очување мира и јачање међународне безбедности у складу са Повељом УН, начелима Завршног акта из Хелсинкија и циљевима Париске повеље, и промовише међународну сарадњу.⁸ Након тога је наглашавана потреба постепеног и прагматичног развоја ЗСБП, а као најзначајнији су навођени развијање активне политике ради испуњења

³ Richard G. Whitman, "Developing capabilities reducing expectations: The rebirth of civilian power Europe?", paper presented at European Community Studies Association Sixth Biennial International Conference, Pittsburg, June 1999; доступно на: http://aei.pitt.edu/2422/01/002516_1.pdf

⁴ Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", op.cit, cf. Sjøstedt, Paul Taylor, "The European Communities as an Actor in International Society", *Journal of European Integration*, Vol. VI (1982), No. 1, pp. 7–41.

⁵ The Single European Act, Title III, Feb 1986. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2/86.

⁶ Детаљније у: Ejodus, "Razvoj spoljnih odnosa EU", op. cit.

⁷ Увођењем ЗСБП и сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова успостављена је таква стубовска структура, с тим што су та два стуба функционисала као међувладава сарадња, за разлику од области комуникације.

⁸ The Treaty on European Union, Title V, Article 11, *Official Journal* C 191 of 29 July 1992. Уговори су доступни на српском у: *Уговор о Европској унији: Рим–Мастрихт–Амстердам*, превео и приредио др Душко Лопандић, Београд, 1999.

интереса свих чланица ЕУ, јединственост и конзистентност у спољњем деловању, ефективност у процесу доношења одлука, њихов обавезујући карактер, јединственост презентације политике ЕУ спољашњем окружењу и њена видљивост као субјекта на међународној сцени.⁹

Уједињење Немачке довело је до притиска за јачом европском интеграцијом како би њоме Немачка још чвршће била увезана у европске структуре.¹⁰ Распадом Совјетског Савеза умањена је војна претња са истока, а тиме и велика зависност од САД у погледу безбедности. Међутим, отварала су се нова безбедносна питања. Распад Југославије и велики сукоби у непосредном суседству ЕУ, а касније и политика проширења на исток, чинили су промењени глобални и регионални контекст у којем се ЕУ нашла.¹¹ Са завршетком хладног рата, створен је простор за велику дебату о новим стратешким правцима, током које су разматране разноврсне опције.¹² Европљани унутар ЕУ постали су спремнији да снажније наступају на међународној сцени, као и да превазиђу одређени табу у вези са њиховим ангажовањем на плану одбране, односно добровољним одрицањем од преузимања војних надлежности.¹³ Чланом 17. Уговора о Европској унији из Мастрихта предвиђена је могућност постепеног формулисања заједничке политике одбране која може временом довести до заједничке одбране, односно изражена намера да се превазиђе статус искључиво цивилне силе.

Током деведесетих формулишу се заједничке стратегије према одређеним регионима, државама или питањима. Уговором из Амстердама предвиђено је унапређење Заједничке спољне и безбедносне политике, укључујући успостављање функције високог представника, са јединицом за планирање и рано упозоравање, а у надлежност ЕУ пребацују се тзв. Петерсбург-

⁹ Видети нпр. The European Council, Bruselss, 29 October 1993, I.4, *Bulletin of the European Communities* No. 10/1993.

¹⁰ Треба нагласити значај француско-немачке билатералне сарадње у претходном периоду која је водила стварању Француско-немачког одбрамбеног савета 1989. године, а затим и до формирања Француско-немачке бригаде. Она је оперативна од октобра 1991. и постала је основа Еврокорпуса створеног 1992. Детаљније у: Ivona Lađevac, Dejan Gajić, „Bezbednosne inicijative Evropske unije u regionu Zapadnog Balkana“ у: Dragan Đukanović (ur.), *Savremeni međunarodni izazovi: globalna i regionalna perspektiva*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 345–64.

¹¹ Andrew Cottey, *Security in the New Europe*, Palgrave Macmillan, 2007, p. 81.

¹² Jolyon Howorth, European Integration and Defence: The Ultimate Challenge? *Chaillot Paper* No. 43, European Union Institute for Security Studies, Paris, November 2000, p. 14.

¹³ Почетком педесетих година постигнута је својеврсна нагодба између западноевропских држава и САД о употреби војних средстава у спољној политици. НАТО, Западноевропска унија (*Western European Union*, WEU, која је имала сасвим периферну улогу) и националне државе треба да брину о европској безбедности и војним безбедносним димензијама, а Европска заједница да представља потпуно цивилну институцију. Anne Deighton, “The European Security and Defense Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4 (November 2002), pp. 719–41. Упоредо са Уговором о успостављању Европске заједнице за угаљ и челик постојао је и план о стварању *European Defence Community*, али га је одбила Народна скупштина Француске.

шки задаци. Као основни инструменти наводе се утврђивање начела и општих смерница за спровођење ЗСБП, одлучивање о заједничким стратегијама, усвајање заједничких акција и заједничких ставова, као и јачање систематске сарадње држава чланица у вођењу политике.¹⁴

Успостављање Европске политике безбедности и одбране

Уговором из Амстердама предвиђа се подршка заједничкој политици одбране, и наглашава да ће успостављање ЗПБО у оквиру ЕУ бити компатибилно са НАТО (проширени чл. 17). Постепено формулисање заједничке политике одбране почиње иницијативом две важне чланице. Француска и Британија, које су себе пројектовале као поседнике тврде силе, решиле су, великим делом услед „траума“ из Босне и горких поука извучених на Балкану, да потпишу Декларацију из Сент Малоа којом је донета одлука да оставе по страни своја неслагања и покрену европску одбрану.¹⁵ Заједничка декларација, усвојена у децембру 1998, наглашава да ЕУ мора имати „капацитет за аутономну акцију подржан кредибилном војном силом, средствима да се она употреби и спремношћу да то уради као одговор на међународне кризе“.¹⁶

Декларација се објашњава као тачка сусрета два правца развоја. С једне стране, француски став према НАТО је еволуирао након успостављања тесне сарадње са британским трупама у Босни,¹⁷ и улога НАТО сагледана као мање важна од оспособљавања Европе да делује аутономно у војној сфери.¹⁸ С друге стране, нова британска лабуристичка влада сматрала је да само преко ЕУ европска војна средства могу јачати и тако се спречити растућа неравнотежа између ЕУ и САД и очувати трансатлантски савез.¹⁹ Како је одлучено да Британија остане ван Европске монетарне уније, иницијатива на плану безбедности представљала је zgodnu прилику за демон-

¹⁴ Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, Official Journal C 340, 10 November 1997, Article 12.

¹⁵ Alvaro de Vasconcelos, "Introduction – 2020: Defence beyond the transatlantic paradigm", u: Alvaro de Vasconcelos (ed.) What ambitions for European defence in 2020, ISS, Paris, November 2009, pp. 15–26.

¹⁶ Joint Declaration Issued at the British-French Summit, St-Malo, France, 3–4 December 1998. Текст доступан у: Jolyon Howorth, European Integration and Defence: The Ultimate Challenge? op. cit. Даљи преглед се делом наслања на Svetlana Đurđević-Lukić, „ESDP at Ten, the Lisbon Treaty and Serbia's Security Policy“, Review of International Affairs, Vol. LX, No. 1136 (October-December 2009), pp. 46–61.

¹⁷ Robert P. Grant, "France's New Relationship with NATO", Survival, Vol. 38, No. 1, 1996, str. 58–80.

¹⁸ Anne Deighton, The European Security and Defence Policy, op. cit, str. 726.

¹⁹ Jean-Yves Haine, "An historical perspective" in: Nicole Gnesotto (ed.) EU Security and Defence Policy: The first five years (1999-2004), EU Institute for Security Studies, Paris, 2004, pp. 35–53.

стрирање лидерства Британије у Европи и на глобалној сцени, што је била намера премијера Тони Блера од доласка на власт.²⁰

Конфликт на Косову и Метохији допринео је брзој европеизацији Декларације из Сент Малоа. Немачка је, као председавајући ЕУ, радила на трансформацији те билатералне иницијативе у европску реалност и на промени европског *идентитета* одбране у европску *политику* безбедности и одбране.²¹ На састанку Европског савета, у јуну 1999. у Келну, ЕУ-15 је одлучила да успостави „Заједничку европску политику безбедности и одбране“. Државе чланице су изјавиле да ће: „... Европска унија у потпуности играти своју улогу на међународној сцени. У том циљу ми намеравамо да Европској унији препустимо неопходна средства и капацитете како би она преузела своје одговорности на плану заједничке европске политике у области безбедности и одбране... Унији мора бити омогућено да делује самостално, уз подршку кредитбилних војних снага, средства којима ће се доносити одлуке да се она употребе, и спремност да то учини како би се реаговало без штете по акције НАТО“.²²

Циљ је био да Унија буде спремна за „спречавање читавог дијапазона конфликта и извршавање задатака везаних за управљање кризама“, тако да је пажња прво била усмерена на средства која су неопходна за ефективно управљање кризама: могућност распоређивања трупа, одрживост, интероперабилност, флексибилност, мобилност, могућност опстанка, команда и контрола.²³

Комисија, коју су подржале неутралне земље, развила је пројекат из Сент Малоа, и он се даље пренео и на важне цивилне аспекте, као што је одржавање реда (енг. *policing*).²⁴ Европски савет је у Хелсинкију први пут поставио оперативне захтеве објављујући главни циљ (енг. *Headline Goal*). Изнета је решености ЕУ да подстиче развој војних снага које се брзо могу разместити (енг. *Rapid Reaction Forces*) кроз добровољне, али координисане доприносе чланица. Наложено је успостављање нових тела која ће омогућити одлучивање о операцијама, неопходну политичку контролу и стратешко управљање.²⁵ У јуну 2000. Европски савет је начинио листу четири при-

²⁰ Anne Deighton, "The European Security and Defence Policy", op. cit, str. 725, наводи и да „су постојали страхови у Британији ... да САД могу у будућности имати председника који ће бити више изолационистички оријентисан, као и да НАТО није успео да се на задовољавајући начин прилагоди и реагује на рат на Балкану у првој половини деценије“.

²¹ Jean-Yves Haine, "An historical perspective", op. cit, p. 43. Француско-немачки савет одбране је маја 1999. предложио да се Еврокорпус стави на располагање ЕУ за операције управљања кризама.

²² European Council, Cologne, 3–4 June 1999, Annex III – Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence; www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an3.

²³ Jean-Yves Haine, "An historical perspective", op. cit, str. 44–45.

²⁴ Anne Deighton, "The European Security and Defence Policy", op. cit, str. 726.

²⁵ *Presidency Conclusions, Helsinki European Council*, 10–11 December 1999, ANNEX IV. Presidency Reports to the Helsinki European Council on "Strengthening the Common European Policy on Security and Defence" and on "Non-military crisis management of the European Union", доступно на Интернету: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_en.htm

оритетне области развоја конкретних капацитета. То су: полиција, јачање владавине права, цивилна управа и цивилна заштита, и донео је кључне одлуке о цивилном управљању кризама.²⁶ На заседању Европског савета у Ници заокружено је стварање неопходних инструмената за самосталне акције, усвајањем детаља око састава, компетенција и начина деловања структуре за доношење одлука.²⁷ Утврђени су каталози који идентификују капацитете и обавезе које су државе чланице преузеле за извршавање задатака ЕУ.²⁸ Уговором из Нице разрађене су и одредбе о спољној и безбедносној политици, одлучено о преношењу оперативне улоге ЗЕУ на Европску унију и донета Декларација о ЕПБО.²⁹

Утицај „рата против тероризма“ на европску спољну и безбедносну политику такође је био значајан. Не само да је ЕПБО проширена тако да може да укључи борбу против тероризма, већ је након 11. септембра 2001. дошло до продубљавања и „секуритизације“ европске спољне и безбедносне политике.³⁰ Ширење се огледа у знатнијем ангажовању ЕУ у управљању кризама и послератној обнови на глобалном нивоу, које повремено има форму изградње држава (енг. *state-building*). Продубљивање је представљено кроз појаву групе земаља ЕУ, такозваних предводника, које имају водећу улогу у решавању дипломатских криза и више су посвећене управљању кризама и војним питањима ЕУ. Сматра се и да је 11. септембар довео до убрзавања трендова који воде ка стварању нових веза између домена који су до краја деведесетих година сматрани одвојеним – унутрашње и спољне безбедности, и безбедности и развоја.³¹ Терористички напади на циљеве у САД додатно су нагласили велику промену безбедносних претњи у односу на хладноратовски период и неопходност *трансформације* система одбране и безбедности, не само у посткомунистичком свету, већ и на Западу.

²⁶ Детаљније у: Ana Jović-Lazić, Lađevac Ivona, „Izgradnja bezbednosne strukture Evropske unije i NATO“ у: *Aktuelna pitanja iz međunarodnih odnosa*, dr Nevenka Jeftić (прir.), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, стр. 75–108.

²⁷ To cy Political and Security Committee, Military Committee и Military Staff. Presidency Conclusions, Council of the European Union, Nice, 7–9 December 2000. Annex VI: Presidency Report on the European Security and Defence Policy.

²⁸ *Helsinki Headline Catalogue and Helsinki Force Catalogue* for Nov 2000 Capability Commitments Conference. Cf. *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, Directorate-general for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, (DGExPo/B/PolDep/Note/2006_146) 12 September 2006.

²⁹ „Declaration on the European Security and Defence Policy“, *Official Journal of the European Communities*, Brussels, 2001.

³⁰ Giovanna Bono (ed.), *The Impact of 9/11 on European Foreign and Security Policy*, ASP-VUB, Brussels, 2006.

³¹ Ibidem, pp. 14–15.

На састанку на врху у децембру 2001. покренут је Европски акциони план за развој способности (енг. *European Capability Action Plan*, ЕСАП). Шефови држава и влада тада су изјавили да је ЕУ способна да води операције управљања кризама.³² Та оцена је проширена у мају 2003. године, када је Савет за опште послове и спољне односе саопштио да је „садашња војна оцена војних капацитета ЕУ таква да ЕУ поседује оперативну способност за пун обим Петерсбершких задатака, уз признавање лимитираности и ограничености мањкавостима које су утврђене“.³³

Спровођење ЕПБО

Прве мисије у оквиру ЕПБО отпочеле су 2003. године: полицијска мисија ЕУ у Босни и Херцеговини (енг. *European Union Police Mission*, EUPM), од око 200 међународних полицајаца, прва војна операција ЕУ у Македонији (Конкордија, преузета од НАТО), са око 300 војника и мандатом да штити посматраче ЕУ и ОЕБС; и прва војна операција ван Европе без опреме и капацитета НАТО у Демократској Републици Конго (Артемис).³⁴

Спровођењем ЕПБО, како је нагласила Алисон Бејлис, створена је могућност да се искористи европска компаративна предност у управљању кризама: да се истовремено употребљавају војни ресурси за решавање кризе са другим – дипломатским, хуманитарним и економским средствима – о чему би се одлуке доносиле у једном центру. Међутим, постојале су и одређене непогодности, почевши од чињенице да се ЕУ кретала у простору који је НАТО такође желео да заузме.³⁵ Друго, фокус на *ad hoc* интервенцијама у управљању кризама значио је да Европа развија капацитете пре него што је креирала политику о томе када и како да интервенише.³⁶

На то је делимично одговорено Европском стратегијом безбедности (енг. *European Security Strategy*, ESS) коју је предложио високи представник за ЗСБП Хавијер Солана 2003. године, а којом је створен стратешки оквир

³² *Presidency Conclusions, European Council, Meeting in Laeken, Brussels, 14 and 15 December 2001.*

³³ Nicoletta Pirozzi and Sammi Sandawi, *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?* Istituto Affari Internazionali, June 2009.

³⁴ Детаљније о ангажовању снага ЕУ на Западном Балкану у: Ivona Lađevac i Dejan Gajić, „Bezbednosne inicijative Evropske unije u regionu Zapadnog Balkana“ op.cit.

³⁵ Мада, у том смислу, постигнути су договори на министарском састанку НАТО у Берлину 1996. године, допуњени на Вашингтонском самиту НАТО, марта 1999, тзв. формулом Берлин Плус. Доступно на: <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p.96-0643.htm> и на: www.nato.int/docu/comm/1999/9904-wsh/9904-wsh.htm. Cf. Alyson J.K. Bailes, „The Institutional Reform of EDSP and Post-Prague NATO“ *International Spectator*, Vol. 38, No. 3 (July-September 2003), pp. 31–46. Овде се не улази у детаљну анализу односа ЕПБО–НАТО о чему је другде већ доста писано, укључујући: Драгана Дулић, „Интерес Србије у евроатлантским интеграцијама“, *Војно дело*, Год. LX (2008), бр. 4, стр. 33–49.

³⁶ Alyson J.K. Bailes, op. cit. p. 32–33.

спољне и безбедносне политике ЕУ, чије је ЕПБО саставни део.³⁷ У Стратегији је ЕУ први пут јасно утврдила спољашње претње и изазове: тероризам, ширење оружја за масовно уништење, регионалне сукобе, организовани криминал и пропале државе, што су сложене и међусобно повезане појаве, које замагљују линију између унутрашње и спољне безбедности. У Стратегији се наглашава напредак ЕУ ка кохерентној спољној политици и делотворном управљању кризама, али и потреба за још способнијом и активнијом ЕУ: развијање стратешке културе која подржава рану, брзу и, када је неопходно, снажну интервенцију; додавање посебне вредности развојем и војних и цивилних способности; превентивно деловање пре него што се ситуација у окружењу погорша; издвајање више средстава за одбрану и њихово делотворније коришћење; шири спектар мисија; потреба за већом кохерентношћу међу инструментима ЕУ и обједињавање спољне активности појединачних држава чланица.³⁸

У периоду од почетка примене ЕПБО до 2009. године ЕУ је ангажовала 23 мисије. У првим годинама оперативне фазе фокус је био првенствено на Балкану, који се, због своје географске близине и сталног латентно присутног потенцијала за кризу, и даље налази у центру европске пажње. Међутим, сматра се да је Европска унија доказала своју спремност да интервенише ван своје најдиректније географске и геополитичке сфере утицаја још од прве године од када је ЕПБО постала оперативна – у Демократској Републици Конго, након које су следиле мисије од Палестине до Ацеа, од Буркине Фасо до Грузије.³⁹ Наиме, за десет година ЕПБО, владе држава чланица ЕУ су у великој мери прошириле своју географску перспективу и различите опције деловања. Мисије су биле веома широког дијапазона, како у погледу циљева и задатака, тако и у погледу величине. Осим војних мисија, које заправо нису доминантне, спровођене су или се још спроводе мисије полицијске природе, пограничне, владавине права, мониторинга, као и мисије за реформу сектора безбедности, планирања и помоћи.⁴⁰ На пример,

³⁷ Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, "Introduction" u: Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)*, EU Institute for European Studies, Paris, 2009, pp. 13–16.

³⁸ European Council, *Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, 12 December 2003, Brussels. Доступан је српски превод *Безбедна Европа у бољем свету – Европска стратегија безбедности*, у издању ISAC Фонда, Београд, 2006.

³⁹ Nicoletta Pirozzi and Sammi Sandawi, *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?* Istituto Affari Internazionali, June 2009.

⁴⁰ Видети исцрпну анализу свих мисија у оквиру ЕПБО, односа са другим факторима, оперативне трендове унутар ЕПБО којима се наглашава и структурна снага, као и мањак европског ангажовања, у: Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999–2009)*, op. cit. Критичку оцену видети у: Muriel Asseburg and Ronja Kempin (eds), *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence – Critical assessment of ESDP Missions and Operations*, SWP, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, December 2009.

2008. највеће цивилне мисије ЕПБО су ангажоване на Косову и Метохији и Грузији и, први пут, поморска мисија чији је циљ био да се отерају пирати са обала Сомалије.⁴¹

Поред развоја војних капацитета и мисија, разне институције, механизми и тематске области успостављене су у оквиру ЕПБО: превенција конфликта; посредовање и дијалог; Европска одбрамбена агенција; Сателитски центар ЕУ; Институт ЕУ за студије безбедности; Колеџ за европску безбедност и одбрану; партнерство с НАТО и Уједињеним нацијама; заједничка стратегија ЕУ и Африке; медитерански партнери; систематско праћење људских права, родних проблема и деце погођених оружаним конфликтом; реформа сектора безбедности; борба против недозвољеног поседовања и промета малог оружја и лаког наоружања; размена информација мисија у оквиру ЕПБО и Европол, контакти са невладиним организацијама ...⁴² Узимајући у обзир искуство стечено у мисијама, неки концепти су и ревидирани, на пример, свеобухватни концепт ЕУ о мисијама за јачање полиције, а покренута су и важна питања, као што су сарадње актера који учествују у оквиру ЕПБО и правосудја и унутрашњих послова, синергије између развоја цивилних и војних капацитета ЕУ, именовање мултинационалних снага и штабова који ће потенцијално служити за операције под вођством ЕУ.⁴³

За време француског председавања ЕУ је поставила нове, амбициозне циљеве – државе чланице су се договориле да израде националне планове како би се за кратко време мобилисали цивилни експерти, као што су они из редова полиције или судије. У оквиру Секретаријата Савета нови интегрисани директорат за планирање укључује експертизу и о цивилним и о војним операцијама.⁴⁴

Ограничења и изазови

Поделе у погледу поимања Заједничке спољне и безбедносне политике присутне су и у оквиру ЕУ и у оквиру академске заједнице. Наиме, до сада су биле присутне две тенденције. Прва је да се говори о ЗСБП као другом

⁴¹ Има мишљења да је та мисија Аталанта Сомалија прва стварна стратешка мисија са јасно дефинисаним интересима ЕУ – заштите пловних путева. Видети: Borja, Lasheras, Christoph Pohlmann, Christos Katsioulis, Fabio Liberti, *European Union Security and Defence White Paper - A Proposal*, Fundacion Alternativas, Spanish Institute of Strategic Studies, Fridrih Ebert Stiftung, January 2010, p. 4.

⁴² Промене се добро могу пратити на: www.csdpm.eu

⁴³ Видети: Council of the European Union, *Council Conclusions on ESDP*, 2943rd External Relations Council Meeting, Brussels, 18 May 2009; Council of the European Union, *Council Conclusions on ESDP*, 2974th External Relations Council Meeting, Brussels, 17 November 2009.

⁴⁴ Helga-Maria Schmid, "Foreword", u Alvaro de Vasconcelos (ed.), *The European Security Strategy 2003-2008: Building on Common Interests*, EU Institute of International Security, Paris, February 2009, pp. 5–7; http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report_05.pdf.

стубу ЕУ којим се врши координација спољне и безбедносне политике држава чланица. Други приступ је да се сматра да одлуке у тој области треба да представљају резултат координације ширег обима политика у разним областима на нивоу ЕУ, и које пресецају сва три стуба структуре ЕУ. То укључује улогу институција ЕУ у координацији са државама чланицама у креирању спољних активности као што су помоћ у развоју, економска политика према иностранству, проширење, стратегије демократизације, мере у вези са судством, итд., а такође и интеракцију са другим мултилатералним оквирима.⁴⁵ Односно, док једни ЗСБП сматрају политиком најмањег заједничког именитеља који се може наћи међу земљама чланицама, други очекују да представља стратешку конвергенцију с обзиром на заједничке безбедносне интересе и принципе, и суочавање са сличним ризицима.⁴⁶ У пракси присутна подела на евроскепнике и интеграционисте одражава се и на оцене о дometима ЗСБП/ЕПБО. Оне се тако крећу у распону од поздрављања „суперсиле у настајању“ до процена да се ради о „инхерентној узалудности напора ЕУ“.⁴⁷

Заједничка спољна и безбедносна политика и ЕПБО, као њен главни део, наилазе на значајне препреке због потешкоће да Унија дефинише кохерентну спољну политику и усмери све компоненте своје спољне акције ка решавању дате кризе. Критеријуми о томе када и како ЕУ да интервенише у оквиру ЕПБО нису сасвим јасни и прецизни. Размимоилажења земаља чланица у погледу спољно-политичког деловања повремено су драстична – од питања инвазије Ирака, преко статуса Косова, до односа према Русији и ракетном штиту у Европи.⁴⁸ Понављају се упозорења да успех мисија у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике и ЕПБО не зависи само од војне компоненте, већ да оне представљају део спољнополитичке иницијативе којом се могу решити политички проблеми због којих је мисија на првом месту и постала неопходна. Постоји потреба да се учврсте капацитети и структуре Европске политике безбедности и одбране, како би на одговарајући начин рефлектовали улогу коју ЕПБО има на плану међународне безбедности: више заједничког финансирања и удруживања, као и већа интегрисаност европске одбрамбене индустрије. Поред унутрашње повезаности између Савета и Комисије, потребно је да ЕУ ефективније сарађује са другим организацијама и земљама.⁴⁹

⁴⁵ Giovanna Bono (ed.), *The Impact of 9/11 on European Foreign and Security Policy*, op. cit., p. 13.

⁴⁶ Borja, Lasheras, at al. *European Union Security and Defence White Paper*, 2010, op. cit. p. 7.

⁴⁷ Asle Toje, "The Consensus-Expectations Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy", *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 1, 2008, pp. 121–141.

⁴⁸ Поводом Ирака видети нпр. Anand Menon, „From Crisis to Chatarsis: ESDP after Iraq“, *International Affairs*, Vol. 80, No. 4 (2004), pp. 631–48.

⁴⁹ Executive Summary, Alvaro de Vasconcelos (ed.), *The European Security Strategy 2003–2008: Building on Common Interests*, EU Institute of International Security, Paris, February 2009, pp. 8–13.

Утврђено је да је постојао недовољан надзор над ЕПБО од стране парламената, Европског и националних, као кључних представника демократског легитимитета, као и веома различите праксе у том погледу које су имале негативан ефекат.⁵⁰ Упркос бројим препорукама и закључцима, сарадња ЕУ и НАТО није довољно квалитетна, нарочито у погледу координације развоја способности (тј. на нивоу *EU-NATO Capability Group*).⁵¹

На захтев Европског савета Хавијер Солана је у децембру 2008. поднео извештај о спровођењу Европске стратегије безбедности под насловом „Остваривање безбедности у свету који се мења“. У њему је анализирана Заједничка спољна и безбедносна политика, укључујући ЕПБО, и промене глобалног контекста, односно претњи и изазова. Наводи да је ЕУ решавала кризе и конфликте у различитим деловима света, посебно спровођењем Европске политике безбедности и одбране, од пружања помоћи у изградњи мира након цунамија у Ацеху до заштите избеглица у Чаду, али да и даље постоји потреба да се ојача кохерентност и да способности и ефекти буду већи.⁵²

Међутим, гласнији критички гласови истичу да је и даље питање да ли је ЕУ „глобални фактор, спреман да подели одговорност у погледу глобалне безбедности“,⁵³ јер је ангажовање ЕУ у појединим случајевима представљало мало више од симболичног геста. Европска унија није интервенисала у одређеним кризама које су се чиниле идеалним за примену ЕПБО. Чак постоји бојазан да искључиво усмеравање пажње на ЕПБО може служити као алиби државама чланицама због тога што континуирано не испуњавају своје обавезе везане за међународну безбедност.⁵⁴ Процене су укључивале и тврдњу да ће ЕПБО у најбољем случају имати ограничени утицај на убрзавање текућег процеса реструктурисања војних снага за учешће у операцијама одржања мира и војним интервенцијама.⁵⁵ Неједнак учинак ЕПБО односи се и на цивилне и војне активности – стручњаци су утврдили да не постоји ни један одређен тип мисије у којој се ЕУ показала посебно успешном.⁵⁶ Наводе се штетне последице прекомерно сложеног институционалног апарата, усмеравање пажње на веома ситне детаље („микроменаџ-

⁵⁰ *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: the European and national levels*, by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Brussels: European Parliament, October 2007. Доступно на Интернету: <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?languageEN>

⁵¹ Paul Sturm, "NATO and the EU: Cooperation?", *European Security Review*, No. 48, February 2010.

⁵² Извештај у: Alvaro de Vasconcelos (ed.), *The European Security Strategy 2003–2008*, op. cit., pp. 62–74.

⁵³ Council of the European Union, *Headline Goal 2010*, approved by the General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004, endorsed by the Council of the European Union of 17–18 June 2004.

⁵⁴ Anand Menon, "Empowering Paradise? ESDP at Ten", *International Affairs*, Vol. 85, No. 2 (March 2009).

⁵⁵ Andrew Cottey, *Security in the New Europe*, op. cit., p. 146, cf. Anthony Forster, *Armed Forces and Society in Europe*, Basingstoke, Macmillan, 2006.

⁵⁶ У девет цивилних мисија било је мање од сто чланова ангажованог персонала; само у пет мисија било је ангажовано више од хиљаду службеника. Видети: Muriel Asseburg and Ronja Kempin (Eds), *The EU as a Strategic Actor in Real of Security and Defence?*, op. cit.

мент“) и догматског концептуалног раздвајања питања везаних за „безбедност“ у ужем смислу од оних везаних за „развој“.⁵⁷ Додатни проблеми представљају пролиферација разних представничких делегација/мисија на терену и недостатак сарадње са становништвом коме мисија треба да пружи помоћ, тј. занемаривање „локалног власништва“.⁵⁸

Учешће нечланица

Питање у којој мери Европска унија на том плану успева да постане више од простог збира држава чланица, ако у томе успева, још увек је отворено. Међутим, са становишта некадашњих, садашњих и будућих кандидата за чланство у ЕУ, Заједничка спољна и безбедносна политика, и ЕПБО као њен важан део, имају свакако велики значај. Оне су повезане са процесом интеграције, дајући допринос креирању заједничког европског идентитета, „европске стратешке културе“, као и практичном сагледавању функционисања ЕУ. Наиме, у тој области пружају се разноврсне могућности учешћа, од укључивања нечланица у оријентационе курсеве Европског колеџа за безбедност и одбрану, до учешћа у борбеним групама ЕУ земаља кандидата.⁵⁹

Од самих почетака успостављања Европске безбедносне и одбрамбене политике, Европски савет је инсистирао на изналажењу модалитета за консултације и/или учешће у тој политици не само европских чланица НАТО које нису у исто време и чланице ЕУ, већ и земаља које су кандидати за прикључење. На позив за њихово учешће брзо су стизали одговори: већ јуна 2000. године поздрављене су понуде за допринос унапређењу способности ЕУ од стране Турске, Норвешке, Пољске и Чешке.⁶⁰ У тим мисијама ЕУ током десет година учествовале су 24 земље нечланице са пет континената, закључно са поморском операцијом Атланта у којој постоји сарадња са државама као што су Кина, Русија и Египат.⁶¹

⁵⁷ Jean-Marie Guehenno, "Foreword" u: Daniel Korski, and Richard Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Affairs, London, October 2009; Marlies Glasius and Denisa Kostovicova, "The European Union as a state-builder: Policies towards Serbia and Sri-Lanka", *Suedost-europa*, Vol. 58, No.1, 2008, str. 84–11.

⁵⁸ Denisa Kostovicova, "EU and the Challenges of the Weak State in the Balkans", y: Denisa Kostovicova, Vesna Bojčić-Dželić (eds), *Austrian Presidency of the EU: Regional Approaches to the Balkans*, Vienna, 2006; David Chandler, *Empire in Denial: The Politics of State-building*, London, 2006.

⁵⁹ ESDP Newsletter No.2, June 2006, доступно на: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ESDP_Newsletter_ISSUE2.pdf

⁶⁰ *Presidency Conclusions*, Santa Maria da Feira European Council, 19-20 June 2000. Доступно на Интернету: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm

Током португалског председавања договорено је да се са овим нечланицама ЕУ тим поводом организује дијалог у виду најмање два састанка током једног председавања. Ibidem, Appendix 1, Article 9. Такође, у свим документима који се тичу ЕПБО наглашава се сарадња са Уједињеним нацијама, ОЕБС и другим партнерима, уз посебне делове у којима се разрађују односи са НАТО.

⁶¹ Grevi, Helly & Keohane, *European Security and Defence Policy—The First 10 Years (1999–2009)*, op. cit.

Од земаља кандидата се очекује да се сагласе са заједничким позицијама и удруженим акцијама ЕУ, да подржавају ставове ЕУ у међународним организацијама, примењују санкције и друге мере, као и да учествују у међународним мисијама. Тако је, на пример, Румунија, иако позната по свом снажном проамеричком ставу (због којег је дошло до размимоилажења са ЕУ поводом румунског споразума са САД у вези са Међународним кривичним судом), од 1997. године спроводила систематску сарадњу са ЕУ. Учествовала је у мултилатералном дијалогу ЕУ са придруженим земљама, на редовним састанцима политичких директора и радним групама ЗСБП. У годишњим извештајима Европске комисије наводило се да је позитивно одговарала на позиве ЕУ да подржи ЗСБП, тако што се придруживала заједничким позицијама и удруженим акцијама, и учествовала у њиховој примени када је било потребно. Од 1999. године активно је учествовала у мрежи придружених земаља за ЗСБП, и показала интерес за развој ЕПБО учешћем у „ЕУ плус 15“ састанцима, већ на првој *Capabilities Commitment Conference*. Године 2002. потврдила је спремност да учествује у *Rapid Intervention Force* као и у цивилним инструментима ЕУ за управљање кризама. Учествовала је у мисијама од БиХ до Авганистана. Румунија се редовно придруживала декларацијама, демаршима и санкцијама ЕУ и активно је учествовала у дебати око припреме Европске стратегије безбедности.

Министарство спољних послова је реорганизовано 2000. године, чиме су обезбеђени административни капацитети у области ЗСБП. Румунија је потписала Отавску конвенцију о забрани противпешадијских мина, придружила се акцији ЕУ око борбе против илегалног поседовања и трговине малог оружја и лаког наоружања, и од 2002. публиковала годишње извештаје о извозу конвенционалног наоружања. Годишњи извештај Европске комисије за 2004. тако је закључио да Румунија „наставља да игра важну улогу као регионални лидер у напорима да се ојача стабилност и безбедност у Југоисточној Европи“.⁶²

Новине у Лисабонском уговору

Постоје очекивања да ће Уговор из Лисабона, када све одредбе буду разјашњене и у потпуности примењене, омогућити постизање веће кохерентности унутар институција ЕУ. То би, заједно са већим степеном јединства међу државама чланицама, могло гарантовати кредибилитет ЕПБО.⁶³ Лисабонски уговор утиче на спољну и безбедносну политику ЕУ на два на-

⁶² Анализа случаја Румуније приказана је према: Yannis A. Stivachtis, "EU Accession Pressures and Foreign Policy Dilemmas: The Case of Romania – Implications for Prospective Balkan EU Candidate States", доступно на: <http://newbalkanpolitics.org.mk/editorials/yannis.html>

⁶³ Alvaro de Vasconcelos (ed.) *What ambitions for European defence in 2020?* European Union Institute for Security Studies, Paris, Second edition, November 2009.

чина. Прво, општа хармонизација свеукупног институционалног оквира треба да олакша односе између Савета и Комисије око питања везаних за управљање кризама. Друго, сврха неколико чланова је да се ојача улога Европе у свету директно унапређењем Заједничке спољне и безбедносне политике и ЕПБО као њеног подређеног дела.⁶⁴ Лисабонским уговором јача се улога Европског парламента, чиме треба да се појача демократски легитимитет. Унија стиче *правну личност* (члан 47), а област спољне и безбедносне политике је смештена под спољне активности Уније, уз заједничку трговинску политику и сарадњу са трећим земљама и хуманитарну помоћ, што треба да сигнализира кохерентнији приступ свим тим областима.

У тексту Уговора о европској политици безбедности и одбране говори се под називом *Заједничка политика безбедности и одбране* (ЗПБО, енг. *Common Security and Defence Policy*, CSDP, члан 42.3 Уговора о ЕУ) с намером да се истакне заједништво, односно веће амбиције у тој области. Њен циљ је дефинисан као обезбеђивање оперативне способности засноване на цивилним и војним средствима. Што се тиче оперативног простора ЗПБО, проширени обим Петерсбершких задатака је детаљно изложен: „заједничке операције разоружавања, хуманитарни и спасилачки задаци, пружање савета и помоћи око војних питања, превенција конфликта и задаци очувања мира, задаци борбених снага у управљању кризама, укључујући наметање мира и постконфликтну стабилизацију. Сви ти задаци могу допринети борби против тероризма, укључујући пружање подршке трећим земљама у борби против тероризма на њиховим територијама“ (члан 43). По први пут се наводи Европска одбрамбена агенција (*European Defence Agency*, EDA), о чијем успостављању је одлучено 2004. године ради олакшавања сарадње у погледу наоружања и других повезаних набавки. Уговором је прописано и да ће Агенција оцењивати војне способности држава чланица за извршавање прописаних обавеза, давати подршку, вршити координацију и планирање у истраживању у области одбране, доприносити идентификацији и спровођењу корисних мера за јачање индустријске и технолошке базе у сектору одбране и друго.

Уводи се функција новог високог представника који има важну улогу у обезбеђивању повезаности унутар институција ЕУ и између институција ЕУ и држава чланица.⁶⁵ Наиме, основна реформа предвиђена Уговором у сфери спољне и безбедносне политике ЕУ садржи двоструку функцију новог високог представника за спољне односе и политику безбедности, који ће обављати функцију досадашњег високог представника за ЗСБП и потпредседника Комисије задуженог за спољне односе (RELEX). То представља спајање две

⁶⁴ Christian Molling, "ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?", *CSS Analyses in Security Policy*, Vol. 3, No. 28, February 2008, str. 1–3.

⁶⁵ Gerrard Quille, *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*, Directorate General for External Policies of the Union, Policy Briefing 2009, 1 September 2009, DG EXPO/B/PolDep?Note?2009_169.

функције у једној личности („персонална унија“, особа са „два шешира“), с тим што ће те две области и даље радити у складу са различитим процедурама доношења одлука – принцип једногласности остаје камен темељац саградње на плану безбедности и одбране. Нови високи представник председаваће Саветом за спољне односе који разрађује спољну активност ЕУ на основу смерница Европског савета и имаће формално право иницијативе (подношење предлога) око питања везаних за ЗСБП, а тиме и ЕПБО. Прерогативи нове функције високог представника обухватају координацију активности у домену спољне политике ЕУ, представљање Уније према иностранству у вези са питањима у области ЗСБП, спровођење одлука донетих у оквиру ЗСБП, као и посебне одговорности на плану управљања кризама у оквиру ЕПБО.⁶⁶ Међутим, основни задатак високе представнице биће и даље да најпре изграђује консензус у Савету, од чега зависи могућност за даље обликовање ЗСБП, односно представљање ЕУ на глобалној сцени.⁶⁷

Комплементарна новина је стварање *Европске службе спољних послова* (енг. *European External Action Service, EEAS*) од које се очекује да помаже високом представнику и на одређени начин споји дипломатску и војну моћ које државе чланице координирају преко Савета ЕУ, са пружањем развојне помоћи, изградњом држава и давањем средстава за обнову из фонда Европске комисије. Формирање те службе требало би да представља значајно напуштање садашњих институционалних аранжмана, пошто ће та служба укључити званичнике из релевантних одељења Секретаријата Савета и Комисије, као и особље из националних дипломатских служби. То би требало да буде прилика да се рационализује европска машинерија, постигне консолидованије планирање и усмеравање. Процес усвајања одлуке о организацији и функционисању те службе показује да то поље остаје простор сучељавања различитих интереса држава чланица и институција ЕУ, као и настојања чланица да остваре што већу заступљеност у новој дипломатији ЕУ, а тиме и свој утицај.

Са становишта безбедности важно је увођење *клаузуле о солидарности и клаузуле о узајамној одбрани*. Клаузула о солидарности обавезује државе чланице да подрже једна другу у случају терористичког напада или катастрофе. Клаузула о узајамној одбрани обавезује их да понуде и пруже помоћ ако је нека од чланица жртва оружане агресије на својој територији. Међутим, та клаузула не утиче експлицитно на политику одбране држава чланица, њихову неутралност, или савезништва.⁶⁸ Клаузула о солидарности која се односи на помоћ у случају катастрофе сматра се начином да се пробију националне

⁶⁶ Giovanni Grevi, op.cit. p. 61.

⁶⁷ Детаљније у Donnelly, Brendan, "Europe and the World: All Change or No Change in Foreign Policy After Lisbon?", *The International Spectator*, Vol. 45, No. 2, June 2010, pp. 17–22.

⁶⁸ Christian Molling, "ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?", op. cit. str. 2.

барјере како би се успоставила безбедност људи, док одредбу о узајамној одбрани хвале неутралне земље као што је Финска, јер „ЕУ представља основни избор финске политике безбедности“.⁶⁹ Обема клаузулама обухваћен је читав спектар сценарија чиме се од држава чланица може захтевати пружање узајамне помоћи. Клаузуле пружају правну формулу за коришћење цивилних и војних средстава на територији ЕУ на захтев појединачне државе чланице и са одобрењем ЕУ, док је државама чланицама остављено да додону одлуку о врсти помоћи коју треба пружити.⁷⁰

Постављено правило и пракса да се одлука доносе једногласно када се ради о питањима одбране је потврђено, али је уведена стална структурисана сарадња (енг. *Permanent Structured Cooperation, PSCooper*) која се усваја квалификованом већином гласова. Тим концептом предвиђена је могућност тешње сарадње за оне државе чланице које су вољне и у могућности да уложе веће напоре на пољу војних капацитета. *PSCooper* ће функционисати на принципу прихватања и отворен је за оне државе чланице које су вољне, прво, „да наставе интензивније“ да развијају своје капацитете одбране кроз развој својих националних удела и учешћа у односим мултилатералним напорима и, друго, које су у могућности да обезбеђују капацитете било на националном нивоу или као део мултинационалних снага, структурисаних на тактичком нивоу као борбена група.⁷¹ О мисијама које би државе учеснице *PSCooper* покретале у оквиру ЗПБО ЕУ још увек мора да се одлучује једногласно у Савету. То, међутим, не спречава исте државе чланице које сарађују у оквиру *PSCooper* да воде *ad hoc* мисије ван оквира ЕУ, тј. да започињу операције без мандата/одлуке ЕУ.⁷²

Закључак

Заједничка спољна и безбедносна политика и безбедносна и одбрамбена политика, као њен кључни део, представљају комплексан систем односа који се стално развијају и јединствен производ специфичне природе ЕУ. Несумњиво, пређен је дуг пут од *међународног присуства* до *Заједничке политике безбедности и одбране*. Капацитети Европске уније у оквиру Европске политике безбедности и одбране су у знатној мери повећани у периоду 1999–2009, а географ-

⁶⁹ Krzysztof Bobinski, "Will the Lisbon treaty make a difference?", *European Security and Defence Policy 1999–2009, ESDP Newsletter*, Special Issue, October 2009, pp. 38-39; www.esdp10years.eu.

⁷⁰ Molling, "ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?", *op. cit.* p.2. Важно је напоменути да је у Немачкој од Уставног суда тражено тумачење Лисабонског уговора. Суд је нагласио да је уставна сувереност парламента Немачке да одлучује о ангажовању снага ван границе, као и да поменуте клаузуле у Лисабонском уговору представљају политичку, али не и правну обавезу. Видети: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html (од става 381).

⁷¹ Molling, "ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?", *op. cit.*, p. 2.

⁷² Quille, *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*, *op. cit.* str. 6.

ска перспектива проширена. Успостављене су бројне институције, механизми и тематске области у оквиру Е/ЗПБО. У појединачним мисијама и операцијама у оквиру ЕПБО постигнут је неједнак успех у погледу спровођења мандата и доприноса управљања конфликтом, односно постизања стабилизације прилика.

Уговор из Лисабона превазилази стубовску структуру отклањањем ранијих разлика у овлашћењима институција ЕУ у појединим областима деловања, али је то учињено половично, управо у областима које су предмет овог рада. Мада принцип једногласног доношења одлука остаје камен темељац сарадње на плану безбедности и одбране у ЕУ, Лисабонски уговор би требало да има позитивне ефекте на ЗПБО. Важне промене представљају одредбе о функцијама високог представника за спољне послове и политику безбедности, модификација Петерсбершких задатака, клаузуле о солидарности и узајамној одбрани, стална структурисана сарадња и јачање улоге Европске одбрамбене агенције.

Стратешки циљ европске политике безбедности и одбране јесте да дефинише властити безбедносни идентитет, и да развије цивилне и војне способности које ће јој омогућити да делује на спречавање међународних сукоба и управљање кризама. Очекује се да ће се сарадња у тим областима проширивати и продубљивати, али и даље постоје ограничења за спровођење амбициозно замишљене глобалне улоге ЕУ. Оне се тичу првенствено политичке воље земаља чланица и способности Уније, са својим бројним институцијама, да дефинише кохерентну спољну политику и ефективно пројектује и спроводи усаглашену политику на плану међународне безбедности, нарочито у условима текуће велике економске кризе.

За земље кандидате и потенцијалне кандидате подршка Заједничкој спољној и безбедносној политици и учешће у мисијама у оквиру ЗПБО имају велики практичан значај у процесу придруживања. Подршка неутралних чланица ЕУ клаузулама о солидарности и узајамној одбрани додатни је разлог да Србија активније приступи разматрању тих политика и свом снажнијем укључивању.⁷³

Литература

1. Allen, David and Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", *Review of International Studies*, Vol.16, No. 3, (1990), pp. 19–38.

2. Asseburg, Muriel and Ronja Kempin (Eds), *The EU as a Strategic Actor in Real of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*, SWP Research Paper, Berlin, December 2009.

⁷³ Аргументација у прилог таквом ставу детаљно је образложена у: Светлана Ђурђевић-Лукић, „Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ и потреба ангажовања Србије“, *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Србије ЕУ*, Катарина Штрбац (прир), Институт за стратегијска истраживања и Мисија ОЕБС у Србији, 2010, стр. 56–71.

3. Bailes, Alyson J. K., „The Institutional Reform of EDSP and Post-Prague NATO“ *International Spectator*, Vol. XXXVIII, No. 3 (July-September 2003), pp. 31–46.
4. Bobinski, Krzysztof, „Will the Lisbon treaty make a difference?“, *European Security and Defence Policy 1999–2009*, ESDP Newsletter, Special Issue, October 2009, pp. 38–39.
5. Bono, Giovanna (ed.), *The Impact of 9/11 on European Foreign and Security Policy*, ASP-VUB, Brussels, 2006.
6. Chandler, David, *Empire in Denial: The Politics of State-building*, London – Ann Arbor, 2006.
7. Cottey, Andrew, *Security in the New Europe*, Palgrave Macmillan, 2007.
8. Deighton, Anne, „The European Security and Defense Policy“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4 (November 2002), pp. 719–41.
9. de Vasconcelos, Alvaro (ed.), *What ambitions for European defence in 2020*, European Union Institute for Security Studies, Paris, Second edition, November 2009.
10. de Vasconcelos, Alvaro (ed.), *The European Security Strategy 2003–2008: Building on Common Interests*, EU Institute of International Security, Paris, February 2009.
11. Donnelly, Brendan, „Europe and the World: All Change or No Change in Foreign Policy After Lisbon?“, *The International Spectator*, Vol. 45, No. 2, June 2010, pp. 17–22.
12. Дулић, Драгана, „Интерес Србије у евроатлантским интеграцијама“, *Војно дело*, Год. LX (2008), бр. 4, стр. 33–49.
13. Светлана Ђурђевић-Лукић, „Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ и потреба ангажовања Србије“, Катарина Штрбац (прир), *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Србије ЕУ*, Институт за стратегијска истраживања и Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2010, стр. 56–71.
14. Ђурђевић-Лукић, Svetlana, „ESDP at Ten, the Lisbon Treaty and Serbia's Security Policy“, *Review of International Affairs*, Vol. LX, No. 1136 (Oct–Dec 2009), pp. 46–61.
15. Ejodus, Filip, „Razvoj spoljnih odnosa EU od međunarodnog prisustva do zajedničke spoljne politike“, *Međunarodna politika* br. 1132 (2008), str. 32–43.
16. Glasius, Marlies and Denisa Kostovicova, „The European Union as a state-builder: Policies towards Serbia and Sri-Lanka“, *Suedost-europa*, Vol. 58, No.1, 2008, pp. 84–11.
17. Gnesotto, Nicole (ed.) *EU Security and Defence Policy: The first five years (1999–2004)*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2004.
18. Grant, Robert P. „France's New Relationship with NATO“, *Survival*, Vol.38, No.1, Summer 1996, pp. 58–80.
19. Grevi, Giovanni, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999–2009)*, EU Institute for European Studies, Paris, 2009.

20. Hill, Christopher, „The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, 1993, pp. 305–328.

21. Howorth, Jolyon, *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?* Chaillot Paper No. 43, European Union Institute for Security Studies, Paris, November 2000.

22. Jović–Lazić, Ana i Lađevac Ivona, „Izgradnja bezbednosne strukture Evropske unije i NATO“ u: *Aktuelna pitanja iz međunarodnih odnosa*, dr Nevenka Jeftić (ur.), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 75–108.

23. Korski, Daniel and Richard Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Affairs, London, 2009.

24. Kostovicova, Denisa „EU and the Challenges of the Weak State in the Balkans“, in: Denisa Kostovicova and Vesna Bojčić-Dželić (Eds), *Austrian Presidency of the EU: Regional Approaches to the Balkans*, Vienna, 2006.

25. Lađevac, Ivona i Dejan Gajić, „Bezbednosne inicijative Evropske unije u regionu Zapadnog Balkana“, u: Dragan Đukanović (prir.), *Savremeni međunarodni izazovi: globalna i regionalna perspektiva*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 345–64.

26. Lasheras, Borja, Christoph Pohlmann, Christos Katsioulis, Fabio Liberti, *European Union Security and Defence White Paper - A Proposal*, Fundacion Alternativas, Spanish Institute of Strategic Studies, Fridrih Ebert Stiftung, January 2010.

27. Menon, Anand, „Empowering Paradise? ESDP at Ten“, *International Affairs*, Vol. 85, No. 2 (March 2009), pp. 227–46.

28. Menon, Anand, „From Crisis to Chatarsis: ESDP after Iraq“, *International Affairs*, Vol. 80, No. 4 (2004), pp. 631–48.

29. Molling, Christian, „ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?“, *CSS Analyses in Security Policy*, Vol. 3, No. 28, February 2008, pp. 1–3.

30. Pirozzi, Nicoletta, and Sammi Sandawi, *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?* Istituto Affari Internazionali, June 2009.

31. Quille, Gerrard, *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*, Directorate General for External Policies of the Union, Policy Briefing 2009, 1 September 2009.

32. Stivachtis, Yannis A., „EU Accession Pressures and Foreign Policy Dilemmas: The Case of Romania – Implications for Prospective Balkan EU Candidate States“, доступно на: <http://newbalkanpolitics.org.mk/editorials/yannis.html>

33. Sturm, Paul, „NATO and the EU: Cooperation?“, *European Security Review*, No. 48, February 2010.

34. Toje, Asle, „The Consensus-Expectations Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy“, *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 1, 2008, pp. 121–141.

35. Whitman, Richard G., „Developing capabilities reducing expectations: The rebirth of civilian power Europe?“, paper presented at European Community Studies Association Sixth Biennial International Conference, Pittsburg, June 1999.

Документи

1. Council of the European Union, Council Conclusions on ESDP, 2943rd External Relations Council Meeting, Brussels, 18 May 2009.
2. Council of the European Union, Council Conclusions on ESDP, 2974th External Relations Council Meeting, Brussels, 17 November 2009.
3. „Declaration on the European Security and Defence Policy“, *Official Journal of the European Communities*, Brussels, 2001.
4. European Council, Cologne, 3–4 June 1999, Annex III – Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence.
5. European Council, *Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.
6. Joint Declaration Issued at the British-French Summit, St-Malo, France, 3–4 December 1998.
7. *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: the European and national levels*, by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Brussels: European Parliament, October 2007.
8. Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken, Brussels, 14 and 15 December 2001.
9. Presidency Conclusions, Council of the European Union, Nice, 7–9 December 2000. Annex VI: Presidency Report on the European Security and Defence Policy.
10. Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira European Council, 19–20 June 2000.
11. Presidency Conclusions, Helsinki European Council, 10–11 December 1999, ANNEX IV.
12. Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World, Brussels, December 2008.
13. *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, Directorate-general for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, (DGExPo/B/PolDep/Note/2006_ 146) 12 September 2006.
14. The Single European Act, February 1986. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2/86.
15. The Treaty on European Union, Title V, *Official Journal* C 191 of 29 July 1992.

ДИПЛОМАТИЈА СВЕОБУХВАТНЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ЕВРОПСКУ БЕЗБЕДНОСТ И САРАДЊУ

Мирослав Глишић

Министарство одбране Републике Србије,
Управа за међународну војну сарадњу

У раду се разматра дипломатија свеобухватне безбедности под окриљем Конференције, односно Организације за европску безбедност и сарадњу. Најпре је садржајно и по својим специфичностима анализиран појам дипломатије свеобухватне безбедности, а затим су представљени и њени појавни облици у пракси међународних односа. Дипломатија свеобухватне безбедности у региону од Ванкувера до Владивостока проматрана је кроз читав развојни пут КЕБС-а, односно ОЕБС-а. Анализом усвојених докумената издвојени су главни садржаји, димензија свеобухватне безбедности и улога цивилног друштва у решавању појединих питања која се на те садржаје односе, имајући у виду да је основна карактеристика дипломатије свеобухватне безбедности њена социјетална природа. Међу многим познаваоцима међународних односа постоји сагласност да је управо друштвена природа дипломатије свеобухватне безбедности у процесу КЕБС-а била основни покретач мирних промена у региону од Ванкувера до Владивостока и да је као таква довела до окончања Хладног рата без сукоба глобалних размера.

Кључне речи: *дипломатија, безбедност, сарадња, цивилно друштво, КЕБС, ОЕБ.*

Увод

Дипломатија свеобухватне безбедности, развијана кроз Конференцију о европској безбедности и сарадњи (КЕБС), а од почетка 1995. године под окриљем Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), усмерена је на очување мира међу државама учесницама. Од самог настанка КЕБС-а, очување мира било је засновано на: пуном поштовању основних људских права и слобода, укључујући и права припадника националних мањина, за које је свака држава одговорна и свом друштву и другим државама

учесницама; доследном извршавању свих преузетих обавеза, утврђених преговорима и усвојених општом сагласношћу; економској и еколошкој солидарности; међусобној сарадњи; као и недељивој безбедности, која не допушта ниједној држави учесници да јача своју безбедност на штету других.

Посебност дипломатије свеобухватне безбедности у геополитичкој области КЕБС-а/ОЕБС-а од самог зачетка била је укљученост у дипломатски процес друштава држава учесница, попут разнородних невладиних организација, активистичких група и мрежа подржавалаца (*advocacy networks*), мрежа академских и истраживачких институција, масовних медија и појединаца, а не само влада. Циљ дипломатије свеобухватне безбедности био је, уз националну и заједничку безбедност свих држава учесница, и остварење индивидуалне безбедности, безбедности сваког појединца у геополитичкој области коју чине територије држава учесница дипломатског процеса КЕБС-а, данас ОЕБС-а.

Укљученост друштава држава учесница у дипломатски процес КЕБС-а, потом ОЕБС-а, померили су дипломатију свеобухватне безбедности од традиционалних пракси и схватања дипломатије као „дијалога међу државама“ ка праксама и новим замислима „социјеталне“ дипломатије. Њу граде праксе представљања, комуникације и учешћа у удруженом управљању међународним поретком и његовом мирном прилагођавању како укључених држава, тако и њихових друштава. Најкраће би се, у односу на праксе класично схваћене дипломатије, као „дијалога међу државама“, „социјетална“ дипломатија могла одредити као „дијалог међу државама; друштвима и државама; и друштвима и друштвима“.

Делотворност дипломатије свеобухватне безбедности показује се у две равни. Прво, дипломатија свеобухватне безбедности, у оквиру дипломатског процеса КЕБС-а, била је једно од најважнијих средстава мирне промене хладноратовског система и споразумног окончања проблема који су изазвали избијање Хладног рата у Европи. Друго, после окончања Хладног рата дипломатија свеобухватне безбедности била је усмерена на управљање променама и успостављање новог поретка у геополитичкој области КЕБС-а/ОЕБС-а, стварањем заједнице безбедности. Заједница безбедности је институционални облик искључивања замисливости, очекивања, припремања и предузимања организованог насиља као средства решавања напетости и спорова међу државама и друштвима која јој припадају.

Дипломатија свеобухватне безбедности

Појам „дипломатија“ налази се у употреби дуже време. Слање носилаца порука и преговарање јављају се још са првим контактима међу најпримитивнијим друштвеним заједницама. Настао је од грчке речи „*diploma*“, која означава акт суверена пресавијен надвоје. Током историје, преко подељене Грчке, централизованог Римског царства и трговачке Венеције, ства-

рали су се услови за настанак модерне дипломатије. Без обзира на дуг период егзистирања дипломатије у пракси међународних односа, приликом њеног дефинисања постоји више различитих приступа:¹ (1) изједначавање дипломатије са спољном политиком; (2) изједначавање дипломатије са техникама спољне политике; (3) поистовећивање дипломатије са међународним преговарањем; (4) посматрање дипломатије искључиво као делатности дипломата. У даљем тексту приказано је неколико од мноштва различитих начина поимања дипломатије која се могу наћи у расположивој литератури.

Угледни теоретичар међународних односа, реалиста Ханс Моргентау, под дипломатијом подразумева креирање и спровођење спољне политике.² У својој књизи *Дипломатија савремени систем*, Бранимир Јанковић дефинише дипломатију: „Дипломатија је, *grosso modo* узевши, вођење спољне политике једне или више држава“.³ *Политичка енциклопедија* одређује дипломатију као: „... средство општења између субјеката међународног права који одражавају између себе дипломатске односе“,⁴ док *Совјетски дипломатски речник* дефинише дипломатију као: „Технички инструмент спровођења спољне политике“.⁵ Борис Кривокапић у *Лексикону међународног права* истиче да је дипломатија: „(1) средство општења између субјеката међународног права, које подразумева употребу међународним правом допуштених дипломатских поступака и метода; (2) спољна политика одређене државе; (3) скуп лица која раде у дипломатској служби неке земље; (4) скуп лица која обављају дипломатске послове и задатке у дипломатским мисијама одређене земље у другим државама; (5) вештина заступања државе и вођења јавних и тајних преговора“.⁶ Случај да се дипломатија посматра као делатност дипломата може се наћи у *Oxford English Dictionary*, где стоји да је анализирали појам „посао или умеће дипломата“.⁷

Приметни су и различити приступи дефинисања дипломатије у смислу да ли она има обележја научне дисциплине, или је само вештина. Већина наведених дефиниција дипломатију доживљава као вештину. Међутим, неки аутори дефинишу дипломатију и као научну дисциплину. У књизи *Дипломација*, Павле Каровић наводи: „Дипломација је наука јер спада у међународно право, у коме представља једну од најважнијих грана. Дипломација је исто тако и вештина, јер представља способност уређивања, управљања

¹ Детаљније у: Radovan Vukadinović, *Politika i diplomacija*, Zagreb, Politička kultura, 2004, 81.

² Наведено према: *Ibid*.

³ Славољуб Ђера Петровић, *Дипломатски практикум*, Београд, D.T.A. TRADE, 2001, 15.

⁴ Ђорђе Мирковић, уред., *Политичка енциклопедија*, Београд, Савремена администрација, 1975, 161.

⁵ Наведено према: Radovan Vukadinović, *op.cit.*, 81.

⁶ Наведено према: Славољуб Ђера Петровић, *op. cit.*, 16.

⁷ Наведено према: Radovan Vukadinović, *op. cit.*, 81.

и праћења политичких послова у иностранству, на основу традиције, обичаја, формалности, навике и поглавито интереса“.⁸

На основу изнетих значења може се прелиминарно закључити да је реч „дипломатија“, од првобитног значења које је подразумевало слање носиоца порука и преговарање, еволуирала у систем знања, правила, принципа и закона којима се пројектују и достижу унапред дефинисани циљеви субјеката међународних односа у међународној политици.

За разлику од дипломатије, свеобухватна безбедност уведена је у праксу и теорију међународних односа много касније. Према Војину Димитријевићу, потреба за безбедности заснива се на тежњи ка предвидљивости, извесности у погледу судбине најважнијих добара и вредности којима личност и ужа или шира заједница располажу или стреме.⁹ Другим речима, појам *безбедност* потиче од префикса „без“ (непостојање, одсуство) и речи „беда“ (велико сиромаштво, положај који изазива презир, невоља, несрећа, зло) и представља стање оног који је заштићен од опасности, осигуран, сигуран и безопасан.¹⁰ На основу искуствених опажања може се рећи да она као таква и егзистира у пракси.

Међутим, у теорији међународних односа постоје различити приступи у дефинисању појма безбедности. Имајући у виду реалне показатеље крупних промена у обиму, садржају и методу сарадње и сукобљавања интереса и воља између држава и осталих субјеката међународних односа насталих након Хладног рата, може се аргументовано говорити о потреби редеофинисања појмовно-категоријалног апарата из домена теорије међународних односа. Изнети став односи се и на појам „безбедности“. Прецизно дефинисање појма безбедности захтева одговор на четири питања:¹¹ (1) Ко је или шта је објекат безбедности? (2) Каква је природа претње? (3) Ко је одговоран (ко се стара) за безбедност? (4) Којим се поступцима, средствима и начинима достиже, чува и унапређује безбедност? Одговори на наведена питања су различити у различитим теоријама међународних односа. Реализам се базира на претпоставци да је светска политика у суштини непомирљива борба међу државама, од којих свака гледа сопствени интерес за премоћ и положај у условима анархије, при чему свака од конкурентских држава тежи за остварењем сопствених националних интереса. Либерализам

⁸ Наведено према: Славолуб Ђера Петровић, *op. cit.*, 15.

⁹ Војин Димитријевић, *Појам безбедности у међународним односима*, Београд, Савез удружења правника Југославије, 1973, 7.

¹⁰ Светлана Станаревић и Филип Ејдус, ур. *Појмовник безбедносне културе*, Београд, Центар за цивилно-војне односе, 2009, 14.

¹¹ Terry Terriff, *Security Studies Today* (Cambridge: Polity, 1999), наведено према: Драган Симић, *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Београд, Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука, 2002, 22.

је теорија заснована на нади да примена разума и универзалног морала на међународне односе може довести до сређенијег, праведнијег и кооперативнијег света и да се међународна анархија и рат могу држати под контролом путем институционалних реформи које дају овлашћења међународним законима и организацијама. Социјални конструктивизам, као либерално-реална теорија, подразумева да су државе заинтересоване само за своје националне интересе главни актери светске политике. Међутим, њихови поступци нису одређени анархијом, већ дају простор за еволуцију праксе сарадње.

У односу на наведено, државе своју и међународну безбедност могу достићи на различите начине: (1) развијају индивидуалне капацитете да се одбране од евентуалне агресије – национална одбрана; (2) обезбеђују се једна од друге кроз успостављање поверења – колективна безбедност; (3) узајамно пружају помоћ ради обезбеђења од одређеног или неодређеног противника – колективна одбрана; (4) обезбеђују се једна од друге развијањем заједничког идентитета – заједничка безбедност и (5) сарадњом у области безбедности која се реализује изградњом појединачне безбедности, осигурањем колективне одбране и колективне безбедности, као и унапређењем и пројектовањем стабилности – кооперативна безбедност.

Свеобухватна безбедност подразумева да се национална одбрана, колективна безбедност, колективна одбрана, заједничка и кооперативна безбедност посматрају истовремено кроз више димензија (политичку, војну, људску, економску, социјалну, здравствену, еколошку, енергетску...). У расположивој литератури приказане димензије представљају се и као компоненте свеобухватне безбедности и означавају са политичка безбедност, војна безбедност, хумана безбедност (безбедност појединца), енергетска безбедност итд. Свеобухватна безбедност почиње интензивно да се развија након окончања Хладног рата у условима гранања безбедности, на већ описани начин, као и представљањем безбедности као поља интересовања многих научних института и факултета. У литератури о међународним односима бивши шведски премијер Улоф Палме представљен је као један од првих који је приметио значај свеобухватне безбедности. Наиме, Комисија о разоружању и питањима безбедности, која је формирана 1981. године и на чијем је челу био Улоф Палме, саставила је извештај у коме је дата идеја заједничке безбедности, која треба да буде достигнута кроз сарадњу у многим областима, а не победом у нуклеарном рату или ослањањем на нуклеарно одвраћање.¹²

Како запажа Џејмс Шијунг, свеобухватна безбедност није само модерна реч зујалица за академску јавност и стратегије из фотеље, већ она свесно

¹² Olaf Palme Commission, *Common Security: A Blue Print for Survival*, New York, Simon & Schuster, 1982, Report of the Commission Disarmament and Security Issues.

улази у процес планирања државне политике.¹³ Томе иде у прилог чињеница да је Пентагон 1998. године издао *Стратегију безбедности за Источну Азију – регион Пацифика*, где се, између осталог, појављује и поглавље под називом *У потрази за свеобухватном безбедношћу: транснационални безбедносни изазови за 21. век*. У том поглављу свеобухватна безбедност задржава пажњу на појавама као што су:¹⁴ (1) тероризам; (2) уништавање животне средине; (3) заразна обољења, (4) шверц дроге; (5) енергија; (6) хуманитарна питања.

Ради потпуног сагледавања дипломатије свеобухватне безбедности, корисно је концепт свеобухватне безбедности упоредити са традиционалним концептом националне безбедности који се односи само на државу. У даљем тексту следи кратки приказ огледа свеобухватне наспрам традиционалне националне безбедности, који је извео Џејмс Шијунг.¹⁵

До краја Хладног рата национална безбедност била је фокусирана на војну одбрану државе. За разлику од свеобухватне безбедности, традиционални концепт националне безбедности садржи две изричите карактеристике. Прво, безбедност је сразмерна са опстанком државе у систему светске политике коме је својствена анархија и држава је централна јединица анализе. Друго, разумевање размештаја војних снага и њихових способности кључно је начело традиционалног концепта безбедности. Суверене државе развијају такве доктрине где системи наоружања служе њиховој одбрани, али такође могу да интензивирају међудржавни конфликт и да подстакну безбедносну дилему. Укратко, традиционални концепт националне безбедности може се дефинисати као одсуство физичке претње на територију и интегритет државе.

С друге стране, концепт свеобухватне безбедности демонстрира две изричите промене које произилазе из традиционалистичког гледишта да је држава централна јединица анализе. Прва промена односи се на интересовање за читаву светску заједницу у целини, што је посебно видно у оним случајевима када држава сама не може да се одупре новим безбедносним претњама. Други тренд промене је унутрашњи, од државе према појединачним грађанима – људска безбедност (безбедност појединца).

У све бројнијој литератури присутан је стални пораст димензија кроз које се посматра свеобухватна безбедност, или њене компоненте. Концепт свеобухватне безбедности проширује се на економске, здравствене и еколошке

¹³ James C. Hsuing, *Comprehensive Security: Challenge For Pacific Asia*, New York, New York University, (2004), 2, http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/hsuing/comp_sec.pdf. Преузето 10. маја 2009. године.

¹⁴ The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region, Washington, DC: The Secretary of Defence, 1998, 52–58, <http://www.dod.mil/pubs/easr98/easr98.pdf>. Преузето 10. маја 2009. године.

¹⁵ Детаљније у: James C. Hsuing, *op. cit.*, 3–5.

проблеме, проблеме у снабдевању храном и чистом водом за пиће, као и на физичку безбедност појединца. Различите димензије (компоненте) свеобухватне безбедности међусобно су уско повезане, односно испреплетане. Глобално загревање може имати утицаја на економију широм света, епидемије могу угрозити физичку безбедност појединца, као и друштва у целини. У таквим околностима кретања међународне заједнице од локалних и регионалних токова ка глобалним, односно са друге стране кретања посматрања безбедности од државе ка појединцу су повезане, јер у крајњем случају појединац је крајњи уживалац и економске и еколошке безбедности. У оба случаја држава губи своју претходну истакнуту црту као централног објекта у међународној политици и јединице анализе у академским студијама међународних односа.

Димензије свеобухватне безбедности потребно је посматрати и у дијалектичком јединству са следећим трендовима глобализованог друштва:¹⁶ ерозија суверенитета државе – трансфер моћи од државних ка међудржавним мрежама; повећани захтеви за оружане снаге да дејствују у комплексним окружењима; појачани развој политичко-војних савезништва; повећање међусобног антагонизма између исламских и западних култура; нова окружења за конфликте: космос и сајбер простор; вероватноћа да одређене државе постану власници нуклеарног и оружја за масовно уништавање; појачани позиви за хуманитарним интервенцијама; ширење нових технологија; све веће појаве међудржавних миграција; све учесталији немири широм света; надметање у освајању недовољних природних ресурса; као и повећање ефективности и деструктивне снаге асиметричних претњи.

Узимајући у обзир већ дефинисани појам дипломатије у класичном смислу, као и димензије свеобухватне безбедности, дипломатија свеобухватне безбедности може се дефинисати као средство општења између држава, друштава и држава, и друштава и друштава, ради регулисања међусобних односа који се тичу политичко-војних односа, економске међузависности, људских права, заштите животне средине, као и других тема које могу унапредити мир и стабилност. Дипломатија свеобухватне безбедности има за циљ изградњу мира међу државама заснованом на обезбеђењу политичке, војне, економске, енергетске безбедности, као и безбедности животне средине и појединца.

Дипломатију свеобухватне безбедности, као новину у међународној политици, потребно је посматрати у контексту раздвојености „старог“ и „новог“ језгра предмета проучавања међународних односа као научне дисциплине.¹⁷ Некада су међународни односи били поимани као односи међу сувереним државама у систему који су оне створиле. Данас се међународни одно-

¹⁶ Детаљније у: *Strategic Trends*, Shrivenham: Joint Doctrine&Concepts Centres, Ministry of Defence, UK, 2003.

¹⁷ Детаљније о односу дипломатије и међународних односа у: Јелица Стефановић, *Дипломатија у међународним односима*, (Београд: Факултет политичких наука и Чигоја штампа, 2008.

си одређују као односи у којима поред суверених држава учествују и транснационалне или међународне фирме, невладине организације, међународне установе. Међународне односе више не занимају само политички односи међу државама, већ и економска међузависност, људска права, транснационалне корпорације, међународне организације, животна средина, родне неједнакости, тероризам итд.¹⁸

Наведене чињенице су основни замеци развоја дипломатије свеобухватне безбедности. „Социјетална“ димензија и свеобухватан приступ безбедности условили су ново виђење дипломатије, које захтева њено помно проучавање и праћење, а посебно под окриљем сложених међународних организација. Социјетализација дипломатије подразумева укљученост у дипломатске процесе цивилних друштава држава, односно разнородних невладиних организација, активистичких група и мрежа подржавалаца, мрежа академских и истраживачких институција, масовних медија и појединаца.

Потреба за социјетализацијом дипломатије постаје све више наглашена порастом броја и комплексности унутардржавних и међудржавних сукоба. Савремене дипломатске студије све се више користе појмовима попут дипломатија једног колосека, дипломатија два колосека, дипломатија једног и по колосека и дипломатија више колосека.¹⁹ Дипломатија једног колосека или званична дипломатија одвија се на формалном међудржавном нивоу, праћена свим протоколарним обавезама. За њу су одговорни дипломате, високи владини званичници, као и председник државе. На мултилатералном нивоу дипломатија једног колосека одвија се и под окриљем међународних организација, као што су Уједињене нације, Европска унија, Организација америчких држава, Лига арапских држава, Афричка унија и многе друге. Основне предности дипломатије једног колосека су:²⁰ (1) способност коришћења политичке и војне моћи и утицаја на усмеравање преговора и њихове резултате; (2) могућност приступа материјалним и финансијским ресурсима који дају висок подстицај и флексибилност преговорима; (3) поседовање капацитета различитих обавештајних извора и (4) компетентност преговарача да користе широка сазнања која проистичу из досадашње праксе, како спољне политике њихових држава, тако и спољне политике држава које су стране у сукобу. На другој страни, идентификоване су и следеће слабости:²¹ (1) приступ решавања конфликта „подмићен“ је силом –

¹⁸ *Ibid*, 18–24.

¹⁹ Кованице дипломатија једног колосека и дипломатија два колосека први је у теорију и праксу увео службеник Стејт департмента Џозеф Монвил (Joseph Montville) у делу под називом "Foreign Policy According to Fried", објављеном у часопису *Foreign Policy* (Montville&Davidson) 1981. године.

²⁰ Jeffrey Mapendere, "Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks", *Culture of Peace Online Journal* 2(1), 67, www.copoj.ca/pdfs/Jeffrey.pdf. Преузето 9. јуна 2009. године.

²¹ *Ibid*, 67–68.

обично се слабија страна пре присили на одређене уступке, него што се траже решења за одржив мировни уговор; (2) дипломатске мисије се обично затварају на врхунцу конфликта, прекидајући комуникацију када је најпотребнија; (3) званичници су у преговорима високо зависни од спољне политике њихових држава и (4) условљеност изборним циклусима.

Дипломатија два колосека подразумева незваничне, неформалне везе између чланова супарничких група или нација који имају за циљ да развију стратегије, утичу на јавно мњење и обезбеде хуманитарну подршку ради решавања конфликта. Дипломатија два колосека нема намеру да замени дипломатију једног колосека. Она је само допуњује. Битно је имати на уму да је дипломатија два колосека настала из намере да се обезбеди мост за званичне преговоре представника дипломатије једног колосека.²² Основне предности дипломатије два колосека су:²³ (1) представници дипломатије два колосека нису спутани политиком или конститутивном моћи, зато они могу да у потпуности истакну сопствене погледе на проблем и на директан начин да утичу на званичне представнике држава, односно међународних организација; (2) представници дипломатије два колосека немају страх од губљења конституционалности; (3) оспособљава социјално, економски и политички скрајнуте групе, дајући им платформу помоћу које могу стећи увид како да достигну мир у њиховој властитој заједници; (4) поседује високу ефикасност у свим фазама конфликта; (5) укључује и обичне грађане, као и органе власти на локалном нивоу, који су директно укључени у конфликт и (6) није условљена изборним циклусима. Упркос овим предностима, дипломатија два колосека има и одређених слабости:²⁴ (1) представници дипломатије два колосека имају ограничене могућности да утичу на спољну политику и политичке структуре услед недостатка политичке моћи; (2) интервенције дипломатије на два колосека трају сувише дуго до постизања одређених резултата; (3) ограничени капацитети да утиче на промене током оружаног сукоба; (4) представници дипломатије два колосека ретко када имају способности потребне за одржив утицај и подстрек преговорима, као и за обезбеђење имплементације споразума; (5) неефикасност у ауторитарним режимима власти; (6) представници дипломатије два колосека услед непоседовања политичке моћи, у већини случајева нису одговорни јавности за квалитет одлуке и (7) недостатак координације између различитих представника дипломатије два колосека.

²² У досадашњој пракси основан је и велики број организација које се баве дипломатијом два колосека: Потрага за заједничким тлом (Search for Common Ground), Западноафричка мрежа за изградњу мира (West African Network for Peacebuilding, WANEP), Европски центар за превенцију конфликта (European Center for Conflict Prevention, ECCP) и др.

²³ *Ibid*, 68.

²⁴ *Ibid*, 68–69.

Имајући у виду приказане предности и слабости како дипломатије једног колосека, тако и дипломатије два колосека, мноштво пензионисаних политичара и генерала, као и различитих организација, попут Картер центра (*Carter Center*), Групе за управљање конфликтом (*Conflict Management Group*), Норвешког савета за избеглице (*Norwegian Refugee Council*), Центра за хуманитарни дијалог (*Center for Humanitarian Dialogue*) и Иницијативе за управљање кризом (*Crisis Management Initiative*), развиле су концепт дипломатије једног и по колосека. У савременој литератури дипломатија једног и по колосека дефинише се као „незванични односи између званичних представника држава“, односно „дипломатске иницијативе под окриљем незваничних актера у које су директно укључени политички званичници из држава на које се конфликт односи“.²⁵ Из приказаних дефиниција може се закључити да дипломатија једног и по колосека развија бољу комплементарност дипломатије једног и дипломатије два колосека.

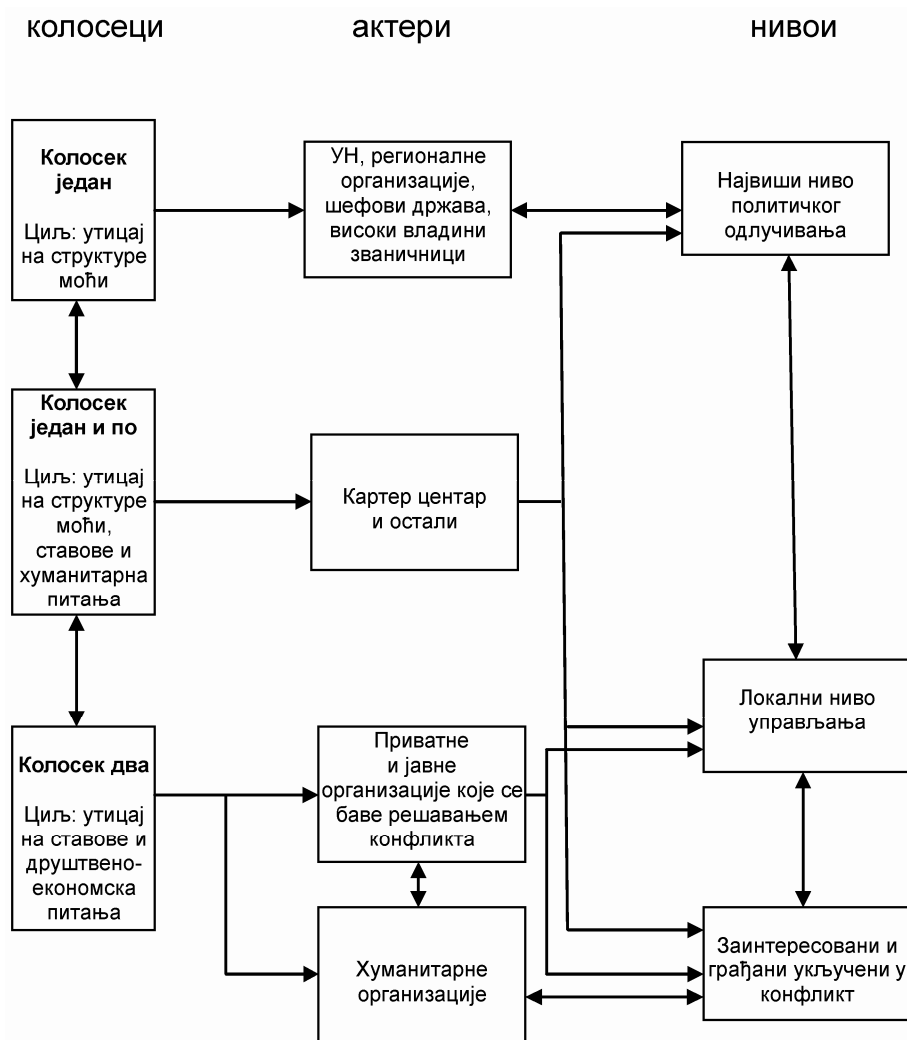
На слици 1. може се видети да ниво дипломатије једног колосека обухвата актере као што су Уједињене нације, регионалне организације, шегове држава и владине званичнике.²⁶ Њихов главни задатак је да омогуће преговоре на топ нивоу, ради утицаја на промене и решавања конфликта.

Основни разлог за рад на топ нивоу политичког одлучивања јесте што ти актери верују да проблеми произилазе из неодговорних политичких структура и да се они могу решити на адекватан начин само уколико се њихови званични представници нађу за преговарачким столом. Дакле, неопходно је да промене у одређеним политичким структурама изврше највиши политички представници, који имају довољно политичке моћи и ауторитета.

На нивоу дипломатије два колосека постоје две главне групе представника који су директно укључени у решавање конфликта и хуманитарних питања. Приватне и јавне организације које се баве решавањем конфликта су активни тамо где њихове могућности то дозвољавају. То је обично локални ниво управљања. Представници дипломатије два колосека укључени су и у решавање свакодневних друштвено-економских питања проистеклих као резултат конфликта. Организације које обезбеђују хуманитарну помоћ људима у конфликтним подручјима представљају другу групу дипломатије два колосека. Њихов основни циљ је спасити животе и одржати наду за опстанак кроз различите пројекте.

²⁵ Susan Allen Nan, *Track 1 Diplomacy*, 2003, www.beyondintractability.org/essay/track1_diplomacy, Преузето 9. јуна 2009. године.

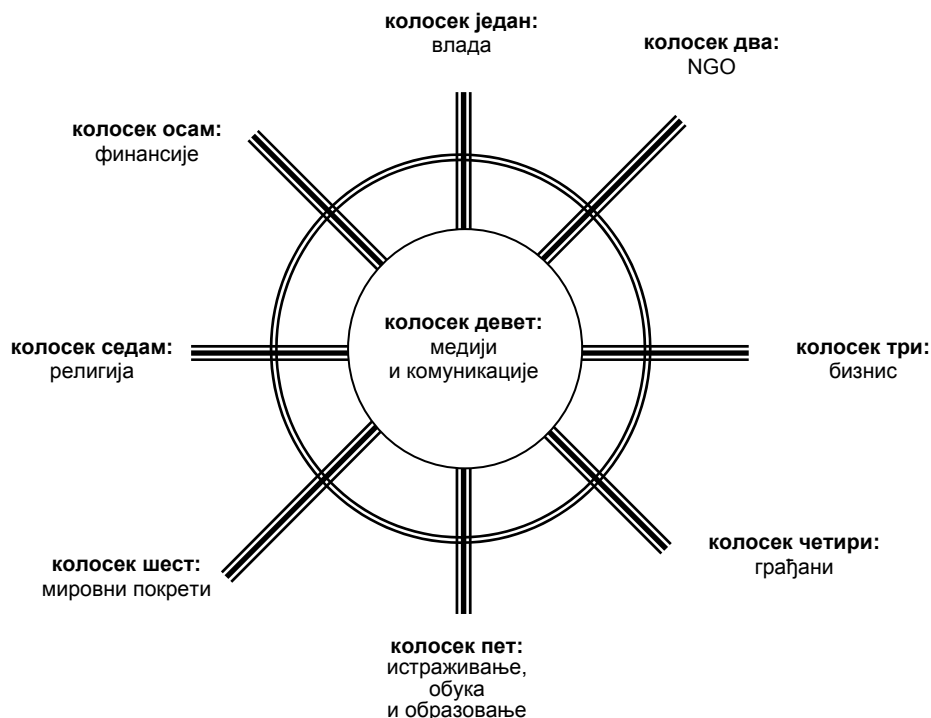
²⁶ Преузето из: Jaffrey Mapendere, *op. cit.*, 76.



Слика 1 – Комплементарност колосека дипломатије

На нивоу дипломатије једног и по колосека налазе се организације које се истовремено баве и топ нивоом политичког одлучивања и локалним нивоом, укључујући и обичне грађане који учествују у конфликтима. На тај начин дипломатија једног и по колосека успоставља комуникацију између топ нивоа политичког одлучивања и представника дипломатије два колосека. Уколико постоји добра координација, дипломатија једног и по колосека може имати брз и директан утицај на решавање конфликта.

Луис Дајмонд и Џон МекДоналд написали су 1991. године књигу под називом *Дипломатија више колосека (Multy-Track Diplomacy)*, у којој су описали систем међуповезаности колосека који обликују начин достизања мира у међународним односима.²⁷



Слика 2 – Дипломатија више колосека

Поред кованица Џозефа Монвила (дипломатија једног и дипломатија два колосека), Дајмонд и МекДоналд увели су у употребу и термин дипломатија више колосека ради решавања свих комплекснијих конфликта. Дипломатија два колосека проширена је на девет:²⁸ владе држава; невладине организације, бизнис; грађани; истраживање, обука и образовање; мировни покрети; религија; финансије и медији и комуникације.

²⁷ Наведени аутори су годину дана касније основали и Институт дипломатије више колосека.

²⁸ James Notter, Louise Diamond, *Building Peace and Transforming Conflict: Multi-Track Diplomacy in Practice*, Arlington: Institute for Multi-Track Diplomacy, 1996, 4–5.

На слици 2. може се уочити да у дипломатији више колосека у релативно малој мери учествују традиционални актери, а све више, и на све више различитих нивоа, други, нови актери, са сопственим, новим методологијама, интересима, приступима и идејама.²⁹

Дипломатија свеобухватне безбедности у региону Конференције за европску безбедност и сарадњу у периоду Хладног рата

Најважнији документи КЕБС-а, којима су дефинисане основне поставке концепта свеобухватне безбедности током Хладног рата у региону од Ванкувера до Владивостока, су *Завршни акт*, *Документ са Бонске конференције о економској сарадњи у Европи* и *Документ са другог састанка Конференције о људској димензији из Копенхагена*.³⁰

Завршни акт, као оснивачки документ КЕБС-а, поставио је свеобухватни приступ достизања безбедности кроз унапређење сарадње у односу на велики број актуелних питања, сврстаних у три комплементарне димензије (корпе): безбедност; привредна сарадња; циркулација људи и идеја. *Завршним актом* препознат је значај недељивости безбедности у Европи, чврсте везе између европске и светске безбедности, комплементарности и међузависности безбедности у политичко-војној димензији, људској димензији, као и економској димензији и димензији заштите животне средине. Наглашено је да је безбедносни интерес свих држава учесница заснован на сувереној једнакости, као и на важности развоја сарадње на свим пољима.

Од посебног значаја у *Завршном акту* је *Декларација о принципима којима се државе учеснице руководе међусобним односима*. У *Завршном акту* подједнако су обухваћена питања из све три корпе. Он предвиђа разгранат оквир сарадње, разматрајући питања која се тичу безбедности у Европи, сарадње у области привреде, науке и технике и човекове средине и сарадње у хуманитарним областима. Међутим, преговарачки процес КЕБС-а углавном се заснивао на балансирању испуњавања обавеза из питања која се тичу безбедности у Европи и сарадње у хуманитарним областима.

Документом са Бонске конференције о економској сарадњи у Европи успостављена је економска димензија и димензија заштите животне средине. Њиме се наглашава спремност држава учесница да поштују принципе

²⁹ Детаљније у Александар Фатић, *Дипломатија више колосека*, излагање на семинару Међународно преговарање, Бања Лука, Правни факултет, 2000.

³⁰ Детаљније о концепту свеобухватне и кооперативне безбедности у: *The OSCE Concept of Comprehensive and Cooperative Security – An Overview of Major Milestones*, Vienna, OSCE Secretariat, 2009.

тржишне економије и да унапређују економску сарадњу. *Бонски документ* истиче значај који демократске институције и економске слободе имају на економски и друштвени напредак. Такође, документ не садржи само одреднице које се односе на економију, већ и на заштиту животне средине у погледу одрживог економског раста.

Документ са другог састанка Конференције о људској димензији из Копенхагена дефинише заштиту и унапређење људских права и основних слобода као основни садржај владе сваке државе учеснице. У њему су се државе учеснице усагласиле да пуно поштовање људских права и основних слобода, као и развој друштава заснованих на плуралистичкој демократији и владавини закона, представља предуслов за изградњу трајног мира, безбедности, правде и сарадње. *Документом из Копенхагена* ствара се оквир за сарадњу у области људске димензије у региону од Ванкувера до Владивостока у вези са: унапређењем људских права и основних слобода, развојем демократских вредности и праксе и правима националних мањина.

У даљем раду приказана је заступљеност садржаја димензија свеобухватне безбедности које су развијене под окриљем КЕБС-а у периоду Хладног рата: (1) политичко-војна димензија; (2) људска димензија и (3) економска димензија и димензија заштите животне средине.

Садржаји политичко-војне димензије безбедности КЕБС-а развијани су током Хладног рата у односу на следеће претње и изазове: успостављање граница, терористичке активности и милитантни екстремизам, организовани криминал, недовољни капацитети контроле наоружања и пролиферације, спречавање сукоба и управљање кризама, очување суверенитета и територијалног интегритета државе и илегалне оружане групе. Најзаступљенији садржај анализираних димензија безбедности био је развој капацитета за контролу наоружања. Поред тога, битни садржаји политичко-војне димензије током Хладног рата били су и спречавање сукоба и управљање кризама, као и супротстављање терористичким активностима и милитантном екстремизму.

Заштита људских права и основних слобода и заштита права националних мањина били су најзаступљенији садржаји људске димензије КЕБС-а током Хладног рата. Поред њих, јавља се и равноправност полова, са којом се први пут у пракси КЕБС-а сусрећемо у *Закључном документу пратећег састанка у Бечу*. У оквиру заштите људских права и основних слобода посебно је значајно истаћи обезбеђење контаката међу људима и слободно ширење информација, што је представљало окосницу треће корпе преговарачког процеса КЕБС-а, па тако и развоја свеобухватног приступа безбедности.

Без обзира што су садржаји политичко-војне и људске димензије безбедности представљали окосницу преговарачког процеса КЕБС-а током Хладног рата, као и основне чиниоце развоја концепта свеобухватне безбедности, потребно је нагласити и економску димензију и димензију заштите жи-

вотне средине. Загађење ваздуха, кретање миграција ка економски развијеним државама, несташица енергије, нерационална потрошња ресурса и заштита морске средине била су најзаступљенија питања којима се бавила економска димензија и димензија заштите животне средине КЕБС-а током Хладног рата.

У односу на приказане димензије безбедности и њихове најчешће заступљене садржаје, може се изнаћи и улога цивилног друштва, која представља важну одредницу дипломатије свеобухватне безбедности. Конференција о безбедности и сарадњи још од свога оснивања придаје велики значај одржавању контаката са невладиним организацијама, покушавајући тако да искористи њихову експертизу. То је у почетку било највидљивије у области сарадње у култури, па потом и у целокупној људској димензији. Касније је значај невладиних организација проширен и на економску димензију и на димензију заштите животне средине. Значај доприноса невладиних организација током Хладног рата био је у следећем: (1) представљале су важног партнера за дијалог са владама држава учесница; (2) биле су важан извор информација у области људске димензије и показивале су могућности да се ангажују у надгледању имплементације обавеза преузетих од држава учесница на том пољу; (3) обезбеђивале су експертске и саветодавне услуге.

У *Завршном акту* улога невладиних организација по први пут је препозната у сарадњи и размени у области културе.³¹ Такође, на Главном састанку наставка у Бечу, државе учеснице усагласиле су се да ће подстицати невладине организације које су заинтересоване за културу да учествују, заједно са државним институцијама, у изради и реализацији билатералних и мултилатералних споразума из области културе, конкретних пројеката, као и у изради практичних мера за културну размену и сарадњу.³² На главном састанку наставка у Бечу, државе учеснице усагласиле су се да максимално користе могућности за неформалне сусрете на састанцима где су позвани и представници невладиних организација, чиме ће се створити услови за отворене и спонтане дискусије.³³

На експертском састанку у области људске димензије у Копенхагену донета је одука о учешћу невладиних организација на састанцима људске димензије.³⁴ Том одуком државе учеснице усагласиле су се да уважавају: (1) сло-

³¹ *Final act, CSCE, Helsinki, 1975, Co-operation in Humanitarian and Other Fields, 3. Cooperation and Exchanges in the Field of Culture, Extension of Relations.*

³² *Concluding Document, Follow-up Meeting 1986–1989, CSCE, Vienna, 1989, Co-operation in Humanitarian and Other Fields, Cooperation and Exchanges in the Field of Culture.*

³³ *Ibid, Follow-up of the Conference.*

³⁴ *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Second Conference on the Human Dimension of the OSCE, Copenhagen, 1990, Annex – Chairman's statement on the access of non-governmental organizations and the media to meetings of the Conference on the Human Dimension.*

бодно кретање чланова заинтересованих невладиних организација у просторијама Конференције, осим у зонама одређеним за државне делегације и Секретаријат; (2) несметане контакте између чланова заинтересованих невладиних организација и представника држава учесника; (3) слободан приступ званичним документима Конференције на свим радним језицима, као и свим документима који потичу од невладиних организација за које су заинтересовани представници држава чланица; (4) обезбеђење услова да чланови заинтересованих невладиних организација пренесу представницима држава учесника разне информације које се односе на људску димензију.

На састанку у Копенхагену државе учеснице одлучиле су да, ради обезбеђења већег увида у извршавање преузетих обавеза на основу *Закључног документа са главног састанка наставка одржаног у Бечу* у делу о људској димензији, прихвате као меру јачања поверења присуство посматрача држава учесника и представника невладиних организација.³⁵ Државе учеснице посебно су потврдиле улогу невладиних организација приликом решавања питања која се тичу укидања смртне казне, одбијања служења војног рока због приговора савести, културне разноликости и националних мањина.³⁶

Од осталих сегмената цивилног друштва током Хладног рата, КЕБС је разматрао и значај медија у обезбеђењу слободног протока информација.³⁷ Такође, на експертском састанку о људској димензији у Копенхагену донео је одлуку о учешћу представника медија на састанцима људске димензије.³⁸

Након Хладног рата у региону КЕБС-а настале су значајне промене које су битно утицале и на пораст значаја цивилног друштва. Концепт цивилног друштва оживљен је као алтернатива ауторитарном социјализму.

„Последња деценија двадесетог века протекла је у знаку наглог урушавања ауторитарног социјализма, противуречног бујања такозваних нових демократија и замора старих демократија, које као да губе оптимизам, углед и духовну снагу. Претходно скоро заборављен, термин цивилно друштво је ушао у интензивну употребу у периоду који је непосредно претходио овоме, дакле, у последње две деценије двадесетог века“.³⁹

Са друге стране, развој КЕБС-а након Хладног рата руководио се следећим одредницама:⁴⁰ (1) свеобухватним концептом безбедности који обухва-

³⁵ *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, op. cit., paragraph 12.

³⁶ *Ibid*, paragraphs 17.6, 18.3, 30.

³⁷ *Concluding Document, Follow-up Meeting, Madrid 1980-1983, CSCE, Madrid, 1983, Co-operation in Humanitarian and Other Fields, Information* и *Concluding Document, Follow-up Meeting 1986-1989*, op. cit., *Co-operation in Humanitarian and Other Fields, Information*.

³⁸ *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, op. cit., Annex – *Chairman's statement on the access of non-governmental organizations and the media to meetings of the Conference on the Human Dimension*.

³⁹ Вукашин Павловић, *Цивилно друштво и демократија*, Београд, ЈП Службени гласник, 2006, 9.

⁴⁰ *Summary of Conclusions*, Second Meeting of the Council, CSCE, Prague, 1992, Chapter III.

та људска права, као и политичке, војне, економске и еколошке елементе; (2) поспешеним економским развојем и потпуним интегрисањем држава учесница у систему заједничких вредности, принципа и норми КЕБС-а, као и његовом улогом у подстицању стабилног и безбедног окружења у Европи; (3) значајем свеобухватног прегледа примене мера, посебно у области људских права и основних слобода, који би водио рачуна о новој ситуацији у Европи и повећаном броју држава учесница КЕБС-а; (4) спреченим конфликтима и стабилним миром кроз искорењивање узрока затегнутости, посебно путем поштовања људских права, укључујући и права националних мањина, као и путем изградње демократских институција и подстицањем економског и друштвеног напретка; (5) изграђеним способностима за мирно решавање проблема националних мањина који би могли водити затегнутости и сукобима и (6) изграђеним способностима за спречавање сукоба, решавање криза и мирно решавање спорова.

Дакле, без обзира на промењену природу претњи, приступ КЕБС-а по питањима безбедности након завршетка Хладног рата остао је непромењен. Заправо, следећи свој континуитет, он је и даље развијао концепт заједничке и свеобухватне безбедности. На Другом састанку Савета КЕБС-а, одржаном у Прагу 30. и 31. јануара 1992. године, свеобухватни концепт о безбедности и стабилности који обухвата људска права, као и политичке, војне, економске и еколошке елементе, представљен је као једна од смерница ка даљем развоју процеса КЕБС-а.⁴¹ Такав став шефови држава и влада држава учесница потврдили су и на њиховом трећем састанку у Хелсинкију, 1992. године.

Поред истицања свеобухватног концепта безбедности, они су показали уверљивост да је безбедност заједничка (недељива) и да због тога ниједна држава учесница неће јачати своју безбедност на рачун безбедности других држава.⁴² На Трећем састанку Савета КЕБС-а, одржаном у Стокхолму 14. и 15. децембра 1992, министри спољних послова дефинисали су КЕБС као заједницу вредности и том приликом истакли да његов свеобухватни концепт безбедности директно повезује мир, безбедност и просперитет са поштовањем људских права и демократских слобода.⁴³ На Самиту у Будимпешти, 6. децембра 1994. године, донета је одлука о започињању дискусије о моделу заједничке и свеобухватне безбедности у XXI веку, имајући у виду да је од краја Хладног рата КЕБС – заснован на *Завршном акту*, *Париској повељи* и *Хелсиншком документу* – у великој мери допринео развоју кооперативне безбедности у његовом читавом региону.⁴⁴

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, paragraph 23.

⁴³ *The CSCE as a Community of Values*, Third Meeting of the Council, CSCE, Stockholm, paragraph 1.

⁴⁴ *Budapest Document 1994 – Towards a Genuine Partnership in a New Era*, CSCE Summit, Budapest, 1994, *Budapest Decisions, A Common and Comprehensive Security Model for Europe for the twenty-first century*.

Димензије свеобухватне безбедности у односу на период Хладног рата значајно су проширене новим садржајима. У политичко-војној димензији јављају се: етничке напетости, екстремни и насилни национализам; установавање граница; терористичке активности и милитантни екстремизам; организовани криминал; ометање глобалних и регионалних интеграционих процеса; недовољни капацитети контроле наоружања и пролиферације; спречавање сукоба и управљање кризама; очување суверенитета и територијалног интегритета; илегалне оружане групе и приближавање стратегија и доктрина.

У односу на период Хладног рата, видљиви су следећи нови садржаји: етничке напетости; екстремни и насилни национализам; ометање регионалних и глобалних интеграционих процеса и приближавање стратегија и доктрина. Етничке напетости и екстремни и насилни национализам окарактерисани су као заједничка претња држава учесница КЕБС-а. Са распадом бивше СФР Југославије и Совјетског Савеза јавили су се многи унутрашњи сукоби који су имали етничку и националну подлогу. Конференција о европској безбедности и сарадњи почела је, у таквим околностима, озбиљно да разматра питања екстремног и насилног национализма и на Четвртом састанку Савета у Риму, 1. децембра 1993, усвојена је *Декларација о агресивном национализму, расизму, шовинизму, ксенофобији и антисемитизму*, наглашавајући да такве појаве стварају етничке, политичке и социјалне напетости унутар држава и између њих, подривајући међународну стабилност и напоре широм света да се универзална људска права поставе на чврсте темеље.⁴⁵

Са крајем Хладног рата и распадом Варшавског уговора и Совјетског Савеза долази и до стварања већих могућности за интензивирање глобалних и регионалних интеграција. Већина држава Варшавског уговора и Совјетског Савеза изразила је жељу да приступи НАТО и Европској унији. Од тада почиње да се јавља и један нови садржај политичко-војне димензије – ометање регионалних и глобалних интеграционих процеса, које се пре свега огледа кроз недовољне интеграционе капацитете појединих држава аспираната.

Распадом Варшавског уговора, под окриљем КЕБС-а почиње да се предузима низ активности које су почеле да доприносе приближавању војних стратегија и доктрина. Једна од њих је и организовање семинара о војној доктрини.

Најзаступљенији садржај политичко-војне димензије је спречавање сукоба и управљање кризама. Конференција о европској безбедности и сарадњи је након Хладног рата била суочена са великим бројем криза и сукоба, од којих су најинтензивнији били сукоб на просторима бивше СФР Југославије и мноштво проблема у Грузији, Молдавији, Таџикистану, Азербејџану, Јерменији и Балтичким државама. Ангажујући се у њиховом решавању, КЕБС је изградио широку лепезу механизма и инструмената у области ра-

⁴⁵ *Declaration on aggressive nationalism, racism, chauvinism, xenophobia and anti-semitism*, Fourth Meeting of the Council, CSCE, Rome, 1993.

ног упозоравања, спречавања сукоба и решавања криза и мирног решавања спорова. Од осталих садржаја који су били присутни током Хладног рата значајно је поменути и очување суверенитета и територијалног интегритета. Наиме, током југословенске кризе дошло је до велике полемике, како у научним, тако и у политичким круговима, у вези примене одређених принципа из *Завршног акта*, као што су неповредивост граница; територијални интегритет и право народа на самоопредељење.⁴⁶ Приликом дешавања југословенске кризе наведени принципи тумачени су на различите начине услед њиховог застаревања у односу на актуелна збивања у међународној политици.

Поред заштите људских права и основних слобода, заштите права националних мањина и равноправности полова, након Хладног рата јављају се и садржаји у људској димензији КЕБС-а, попут: обезбеђења услова за егзистенцију и нормалан развој, обезбеђења простора за становање, демократија и владавина права, као и толеранција и недискриминација и трговина људима.

Обезбеђење услова за егзистенцију и нормалан развој и обезбеђење простора за становање постају актуелни појавом избеглица након избијања грађанских ратова на простору бивше Југославије и Совјетског Савеза, али и са све већом миграцијом радне снаге ка економски развијенијим државама. Падом „Гвоздене завесе“ и тоталитарних режима, демократија и владавина права, као и толеранција и недискриминација, постају битне одреднице ангажовања КЕБС-а.

Као и током Хладног рата, тако и после њега, заштита људских права и основних слобода и заштита права националних мањина остају главни садржаји људске димензије у свеобухватном приступу безбедности који је се развијао под окриљем КЕБС-а.

Економска димензија и димензија заштите животне средине у односу на период Хладног рата бива проширена и на следеће садржаје: пролфирацију војне технологије и софистициране опреме; стабилизацију и контролу основних макроекономских индикатора, високу незапосленост, трансформацију диригованих економија и значајне економске диспаритете међу државама. Након распада Варшавског уговора и Совјетског Савеза долази да наглог нелегалног ширења наоружања и војне опреме од лаког стрељачког наоружања до нуклеарних бојевих глава и система за њихово лансирање.

У таквим околностима КЕБС почиње све озбиљније да разматра начине како да спречи пролиферације војне технологије и софистициране опреме. Остали поменути садржаји економске димензије настали су услед транзиције

⁴⁶ Детаљније у: Љубивоје Аћимовић, „КЕБС и југословенска криза“, у: *Међународно право и југословенска криза*, ур. Милан Шаховић, Београд: Институт за међународну политику и привреду, 1996, 120–164.

командног и строго планског на слободно тржиште роба и услуга. У таквим околностима најзастуљенији садржај економске димензије, којим се иначе бавио Економски форум, јесте трансформација диригованих економија.

Развој свеобухватног приступа безбедности под окриљем КЕБС-а, поред званичних владиних представника и установа држава учесника, био је тесно повезан и са активностима цивилног друштва. У односу на период Хладног рата, цивилно друштво у активностима КЕБС-а добија још већи значај, што доводи до социјетализације дипломатије свеобухватне безбедности.

Анализом докумената која су донета након Хладног рата може се закључити да су од елемената цивилног друштва у активностима КЕБС-а били присутни: невладине организације, академска заједница, пословна заједница, медији и религијске заједнице.

На Самиту у Паризу наглашена је важна улога коју у остваривању циљева КЕБС-а имају невладине организације и изнето је опредељење да се и даље помажу њихове активности ради потпунијег извршавања обавеза КЕБС-а од стране држава учесника.⁴⁷ На експертском састанку КЕБС-а о националним мањинама, одржаном 1991. године у Женеви, одато је признање важности и виталности улоге које невладине организације имају у подстицању разумевања различитих култура и у побољшању односа на свим нивоима друштва, као и преко међународних граница.⁴⁸ На трећем састанку Конференције о људској димензији КЕБС-а, која је одржана 1991. године у Москви, невладине организације препознате су као могући извори информација за мисије стручњака, носиоци одређених активности у вези са питањем укидања смртне казне и институције за унапређење образовања у области људских права.⁴⁹

На симпозијуму КЕБС-а о културном наслеђу, одржаном у Кракову 1991. године, државе учеснице одале су признање невладиним организацијама у унапређењу сазнања о културном наслеђу и развоју потребе за његовим очувањем.⁵⁰ Поред тога, имајући у виду важност улоге регионалне и локалне културе у повезивању грађана различитих држава, државе учеснице изразиле су одлучност да подрже власти на локалном нивоу и невладине организације у процесу обезбеђења сарадње на пољу културе.⁵¹

⁴⁷ *Charter of Paris for a New Europe*, CSCE Summit, Paris, 1990, *Guidelines for the future, Non-governmental Organizations*.

⁴⁸ *Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities*, Geneva, 1991, Chapter V.

⁴⁹ *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Conference on the Human Dimension, CSCE, Moscow, 1991, paragraphs 6, 36, 42.

⁵⁰ *Document of the Cracow Symposium on the Cultural Heritage of the CSCE Participating States*, Cracow, 1991, Culture and Heritage, paragraph 17.

⁵¹ *Ibid*, *Principal Areas of Preservation and Co-operation*, paragraph 27.

Приликом разматрања начина унапређења изборног система у државама учесницама, на семинару експерата КЕБС-а о демократским институцијама у Ослу 1991. године невладине организације препознате су као актери са конструктивном улогом у подстицању активнијег доприноса бирача и утицајем на свест политичких партија о питањима која заокупљају бираче. Истом приликом Канцеларији за демократске институције и људска права пружена је могућност да успоставља контакте са невладиним организацијама које делују у области јачања демократских институција, како би се заинтересованим државама учесницама омогућило да користе њихову широку помоћ и експертизу. Такође, предложено је и укључивање невладиних организација у практичну сарадњу са телима КЕБС-а.

За време Другог састанка Савета КЕБС-а у Прагу 31. јануара 1992. године предложено је ојачање односа са невладиним организацијама, како би се повећала њихова улога у остваривању циљева и обавеза КЕБС-а.⁵² На Самиту у Хелсинкију, а на основу препорука са састанка Савета КЕБС-а у Прагу, питање сарадње КЕБС-а и невладиних организација разматрано је веома детаљно. Државе учеснице одлучиле су да обезбеде могућности за веће учешће невладиних организација у активностима КЕБС-а. У том погледу оне су се обавезале да се:⁵³ (1) на свим састанцима КЕБС-а примењују смернице које су раније утврђене за приступ невладиним организацијама; (2) за невладине организације отворе све пленарне седнице конференција прегледа, семинари Канцеларије за демократске институције и људска права, симпозијуме и састанке Економског форума, као и за све друге експертске састанке; (3) дају инструкције директорима институција КЕБС-а и извршним секретарима састанака да одреде лице међу својим особљем које ће одржавати везу са невладиним организацијама; (4) одреди једно лице у министарству спољних послова и по један члан из делегације државе учеснице на састанцима КЕБС-а, уколико за тим има потребе, који ће бити одговорни за везу са невладиним организацијама; (5) унапреде контакте и размену мишљења између невладиних организација и одговарајућих националних органа и владиних институција између састанака КЕБС-а; (6) олакшају током састанака КЕБС-а неформални дискусионни састанци између представника држава учесница и невладиних организација; (7) подстиче писмено подношење представки од стране невладиних организација институцијама и састанцима КЕБС-а, чији се наслови могу задржати и на захтев доставити државама учесницама; (8) подстичу невладине организације које организују семинаре о питањима везаним за КЕБС; (9) обавештавају невладине организације путем институција КЕБС-а о времену одржавања будућих састанака.

⁵² *Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures*, Second Meeting of the Council, CSCE, Prague, VIII Non-Governmental Organizations.

⁵³ *Helsinki Document – The Challenges of Change*, op. cit, *Helsinki Decisions, Relations with international organizations, relations with non-participating states, role of non-governmental organizations*, paragraphs 14–15.

На Трећем састанку Савета КЕБС-а у Стокхолму 1992. године, као значајан аспект стратегије КЕБС-а препознати су и појачани напори за искорењивањем сукоба применом свих аспеката људске димензије и директним укључивањем невладиних организација и грађана—појединаца у рад Конференције.⁵⁴ Током Четвртог састанка Савета КЕБС-а у Риму 1. децембра 1993. године, ради унапређења питања из људске димензије безбедности кроз ојачање инструмената за спречавање сукоба и раног упозоравања, државе учеснице истакле су потребу за проширењем сарадње и координације са релевантним међународним и невладиним организацијама. Том приликом невладине организације су позване да информишу Канцеларију за демократске институције и људска права о стручњацима у областима људске димензије. У вези са економском димензијом свеобухватног процеса КЕБС-а, државе учеснице на састанку Савета у Риму дале су предлог да се утврде практична средства за продубљивање дијалога и проширење пројеката сарадње са невладиним организацијама.

Када су разматрана питања људске димензије на Самиту у Будимпешти, државе учеснице закључиле су да су невладине организације предложиле мноштво нових идеја и питања значајних за даљи развој људских права и основних слобода, демократије и владавине права.⁵⁵ У вези са тим, одлучено је да државе учеснице и установе КЕБС-а обезбеде могућности за шире укључивање невладиних организација у активности КЕБС-а и да истраже начине на које могу најбоље да искористе рад и информације невладиних организација. Генералном секретару је стављено у задатак да сачини студију о томе како се учешће невладиних организација може даље појачати у пракси.⁵⁶ У оквиру економске димензије, на Самиту у Будимпешти, државе учеснице нагласиле су да рад Економског форума у многоме зависи од активног учешћа приватног сектора, пословних асоцијација, радничких синдиката, академских заједница и невладиних организација са одговарајућим искуством.⁵⁷

Наведене одлуке у вези ангажовања невладиних организација у активностима КЕБС-а, које су донете након Хладног рата, створиле су услове за социјетализацију дипломатије свеобухватне безбедности у региону од Ванкувера до Владивостока, а посебно по питањима људске димензије, а одређене институције КЕБС-а именоване су и за директну комуникацију са тим важним аспектом цивилног друштва. Канцеларија за демократске институције и људска права одређена је као: (1) канал комуникације са невладиним организацијама у људској димензији безбедности, (2) место пријема инфор-

⁵⁴ *Summary Conclusions*, Third Meeting of the Council, CSCE, Stocholm, 1992.

⁵⁵ *Budapest Document – Towards a Genuine Partnership in a New Era*, op. cit, *Budapest Decisions*, VIII *The Human Dimension*, paragraph 3.

⁵⁶ *Ibid*, *Role of NGOs*, paragraph 17.

⁵⁷ *Ibid*, IX *The Economic Dimension*, pararaph 20.

мација које потичу од невладиних организација са релевантним експертизама у области људске димензије; (3) место пријема писаних материјала од невладиних организација, када су оне позване да присуствују имплементационим састанцима у области људске димензије, конференцијама прегледа и семинарима и (4) место прикупљања података о експертима у области људске димензије које предлажу невладине организације.

Високи комесар за националне мањине такође обезбеђује непосредну везу са невладиним организацијама. Он је надлежан да прикупља информације од невладиних организација које се односе на националне мањине. Поред тога, невладине организације могу бити директно укључене у решавање проблема на терену, пре свега ради унапређења комуникације између представника националних мањина и Високог комесара за националне мањине. Секретаријат представља главну институцију КЕБС-а која невладине организације снабдева са материјалима и информацијама и охрабрује невладине организације да узму учешћа у економској димензији концепта свеобухватне безбедности.

Ради што веће отворености КЕБС-а, невладиним организацијама омогућено је да учествују на конференцијама прегледа, семинарима, радионицама и састанцима које организује Канцеларија за демократске институције и људска права, Економском форуму, имплементационим састанцима у области људске димензије, као и осталим експертским састанцима.⁵⁸

Уважавајући потребе, као и досадашња искуства, држава учесница и КЕБС-а, са једне, и невладиних организација, са друге стране, генерални секретар је на основу налога са Самита у Будимпешти израдио *Study on Enhancement of NGO Participation*, у којој је изнео следеће препоруке за даље унапређење сарадње:⁵⁹ (1) државе ученице требало би да имплементирају њихове обавезе узимајући у обзир ангажовање невладиних организација у активностима КЕБС-а, укључујући и именовање особе за везу са невладиним организацијама; (2) председавајући Сталног савета ће, једном годишње, уз подршку осталих институција КЕБС-а, организовати састанке са представни-

⁵⁸ У складу са тим, невладине организације учествовале су у следећим семинарима и имплементационим састанцима који су организовани под окриљем КЕБС: (1) *Tolerance* (Warsaw, 16–20 November 1992) – 17 представника NGOs; (2) *Migration, including Refugees and Displaced Persons* (Warsaw, 20–23 April 1993) – 27 представника NGOs; (3) *Case Studies on National Minorities Issues: Positive Results* (Warsaw, 24–28 May 1993) – 40 представника NGOs; (4) *Free Media* (Warsaw, 2–5 November 1993) – 39 представника NGOs; (5) *Migrant Workers* (Warsaw, 21–25 March 1994) – 18 представника NGOs; (6) *Local Democracy* (Warsaw, 16–20 May 1994) – 25 представника NGOs; (7) *Roma in the CSCE Region* (Warsaw, 20–23 September 1994) – 71 представника NGOs; (8) *Building Blocks for Civic Society: Freedom of Association and NGOs* (Warsaw, 4–7 April 1995) – 123 представника NGOs; (9) *Human Dimension Issues in Central Asia* (Almaty, 20–22 April 1994) – 26 представника NGOs; (10) *Implementation Meeting on Human Dimension Issues* (Warsaw, 27 September – 15 October 1993) – 58 представника NGOs; (11) *CSCE Seminar on Early Warning and Preventive Diplomacy* (Warsaw, 19–21 January 1994) – 19 представника NGOs;

⁵⁹ *Study of on Enhancement of NGO Participation*, Vienna: OSCE Documentation Section, 1995, *Recommendations*.

цима невладиних организација ради размене информација; (3) увек на главним састанцима КЕБС-а треба обезбедити присуство невладиних организација, као и посебне састанке са њиховим представницима; (4) представници КЕБС-а за време својих службених путева и реализација мисија на терену, уколико им то дозвољава време и мандат, требало би да се састају са представницима локалних невладиних организација и да им преносе актуелне информације о активностима које се реализују под окриљем КЕБС-а; (6) председавајући Сталног савета требало би да позива представнике невладиних организација на *ad hoc* неформалне састанке под окриљем заседања Сталног савета, а на основу њихових писаних поднесака и изражених интересовања за одређене теме; (7) генерални секретар требало би да одреди особу за контакт између Секретаријата КЕБС-а и невладиних организација; (8) невладине организације требало би да канале њихових писаних поднесака, петиција и било какве друге комуникације са Канцеларијом за демократске институције и људска права прошире циркуларно и на листу држава учесница, задржавајући све особености кореспонденције какву су имали према КЕБС-у; (9) невладиним организацијама требало би пружити могућност дистрибуције њихових писаних поднесака ка свим мисијама држава учесница у Бечу; (10) невладине организације треба позивати и на семинаре које организују Форум за сарадњу у области безбедности и Центар за спречавање сукоба; (11) невладиним организацијама треба обезбедити да дају активан допринос на имплементационим састанцима у области људске димензије; (12) Центар за спречавање сукоба требало би да користи експертизу невладиних организација у обезбеђењу мисија на терену са одређеним студијама и актуелним информацијама, као и у процесу обуке особља ангажованих у тим мисијама; (13) генерални секретар требало би да, заједно са високим комесаром за националне мањине и Канцеларијом за демократске институције и људска права, организује редовне састанке са заинтересованим невладиним организацијама укљученим у спречавање конфликта на терену ради дискусије о могућностима даље сарадње; (14) мисије КЕБС-а на терену требало би да теже да успоставе и одржавају редовне контакте са релевантним невладиним организацијама ангажованим у решавању конфликта; (15) невладине организације које делују у региону где се одржава регионални семинар КЕБС-а, треба охрабрити да узму учешће.

Поред наведене студије, у Аустрији је током септембра 1994. године одржан семинар на тему Истраживање потенцијала за сарадњу КЕБС-а и невладиних организација у области превентивне дипломатије. Том приликом експерти из држава учесница су усвојили следеће препоруке:⁶⁰ (1) стварање мо-

⁶⁰ *Exploring the Potential for Collaboration by the CSCE and NGOs on Preventive Diplomacy*, StadSchlaing, 1994, *Summary Statement from a seminar convened by the Balkans Peace Project with the support of the Secretary General's office of the Conference on Security and Cooperation in Europe*.

гућности за бољу размену информација; (2) ангажовање невладиних организација у истраживању и обезбеђењу релевантних анализа потребних за рад на терену; (3) организовање редовних састанака; (4) интензивирање подршке невладиних организација у обуци особља мисије КЕБС-а.

Након Хладног рата, под окриљем КЕБС-а, представници пословне заједнице ангажовали су се пре свега на заседањима Економског форума. Интензивирањем проблема које је условила економска транзиција, пословна заједница постаје све више присутна у активностима КЕБС-а, а потреба за њеним ангажовањем изражена је посебно на Самиту у Будимпешти 1994. године.⁶¹

Дипломатија свеобухватне безбедности у региону Организације за европску безбедност и сарадњу

Прерастањем КЕБС-а из регионалне политичке установе са улогом „регионалног споразума“ у ОЕБС, регионалну међународну организацију у смислу Главе VIII Повеље Уједињених нација, у региону од Ванкувера до Владивостока започиње процес прилагођавања дипломатије свеобухватне безбедности новим захтевима ради успешног управљања променама и обликовања новог међународног поретка.

Државе учеснице започеле су дискусију о моделу заједничке и свеобухватне безбедности у XXI веку, базираном на принципима *Завршног акта* и постојећим документима КЕБС-а.⁶² Сходно томе, о заједничком и свеобухватном моделу безбедности расправљало се на Петом састанку Министарског савета у Будимпешти. Том приликом државе учеснице усвојиле су следеће смернице његовог развоја:⁶³ (1) обезбеђење строгог надгледања примене ОЕБС принципа и преузетих обавеза, које су од изузетног значаја за безбедност региона; (2) допринос даљем развоју ОЕБС-а, као и ефикаснија употреба и јачање његових оперативних капацитета; (3) очување сарадничког приступа приликом суочавања за безбедносним изазовима и ризицима, имајући у виду заједничку обавезу држава учесница да учествују у унапређењу безбедности, спречавању конфликта и решавању криза; (4) одржање свеобухватног концепта безбедности и њене недељивости ради

⁶¹ *Budapest Document – Towards a Genuine Partnership in a New Era*, op. cit., *Budapest Decisions*, IX *The Economic Dimension*.

⁶² *Budapest Document 1994 – Towards a Genuine Partnership in a New Era*, op. cit., *Budapest Decisions*, *A Common and Comprehensive Security Model for the twenty-first century*.

⁶³ *Decision on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century: A New Concept for a New Century*, Fifth Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Budapest, 1995, paragraph 3.

унапређења ефикасности у одговору на сложене безбедносне изазове у духу сарадње и солидарности у одбрани заједничких вредности ОЕБС-а; (5) даљи развој комплементарности и узајамно ојачавање међународних организација, укључујући и развој унапређеног дијалога; (6) унапређење односа између ОЕБС-а, као регионалног споразума у смислу Главе VIII Повеље УН, и Уједињених нација; (7) допринос транспарентом и демократском развоју регионалних и евроатлантских интеграција ради јачања поверења и унапређења безбедности у региону ОЕБС-а.

На Конференцији прегледа 1996, пред Самит у Лисабону, представљен је извештај председавајућег о моделу безбедности у коме су анализирани могући изазови и ризици са којима се могу суочити државе учеснице ОЕБС-а.⁶⁴ У извештају су наведени војни и политички ризици, ризици који се односе на развој демократије, улогу права, људска права и цивилно друштво, економски изазови и ризици у области очувања животне средине, као и ризици по друштва држава учесница. Унапређен је значај и проширен садржај дипломатије свеобухватне безбедности у оквиру ОЕБС-а. Садржаји свеобухватног приступа безбедности, који су идентификовани након Хладног рата под окриљем КЕБС-а, у области политичко-војне димензије проширени су пре свега са истицањем значаја цивилне и демократске контроле оружаних снага, као и транспарентности, узајамног поверења и сарадње у кризним ситуацијама. Људска димензија свеобухватног концепта безбедности ОЕБС-а почиње све интензивније да разматра и постојање ограничења деловања цивилног друштва. У области заштите животне средине почињу се разматрати проблеми који се односе на неадекватне безбедносне стандарде у области индустријске производње, посебно у нуклеарним електранама, као и на еколошке катастрофе проистекле из нуклеарних и хемијских акцидентата.

На основу препорука са Конференције прегледа 1996, усвојена је Лисабонска декларација о заједничком и свеобухватном моделу безбедности за Европу у двадесет првом веку на Петом састанку шефова држава или влада држава учесница ОЕБС-а, у Лисабону 2. и 3. децембра 1996. године.⁶⁵

Државе учеснице изразиле су спремност да се безбедносним изазовима суочавају заједничким напорима. Етничке напетости, агресивни национализам, непоштовање права националних мањина, као и озбиљне потешкоће са којима се сусрећу државе у економској транзицији, тероризам, организовани криминал, трговина наоружањем и дрогом, неконтролисане миграције и уништавање животне средине представљају безбедносне изазове са којима ће се у будућности суочавати државе учеснице ОЕБС-а.⁶⁶

⁶⁴ *The Security Model Discussion 1995-1996 (Report of the Chairman-In-Office to the Lisbon Summit)*, Review Meeting 1996, OSCE Lisbon, 1996, Annex 1 – *Risks and Challenges to Security in the OSCE Region*.

⁶⁵ *Lisbon Declaration*, Summit OSCE, Lisbon, 1996, *Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century*.

⁶⁶ *Ibid*, paragraph 2.

Наведеним безбедносним изазовима државе учеснице планирају да се супротставе заједничким напорима, али и у партнерству са осталим међународним организацијама, развијајући кооперативну безбедност засновану на демократији, поштовању људских права, основних слобода и улоге права, тржишне економије и социјалне правде.⁶⁷ При реализацији те идеје, шефови држава или влада нагласили су да ОЕБС има централну улогу јер његова фундаментална опредељења у смислу свеобухватности и недељивости безбедности, привржености заједничким вредностима, опредељењима и нормама понашања, инспиришу визију да се владама и појединцима омогући да граде бољу и много безбеднију будућност.⁶⁸ Уважавајући то, на Самиту у Лисабону донета је одлука да се развије *Повеља за европску безбедност* и у оквиру ње дефинише платформа за кооперативне безбедносне моделе између ОЕБС-а и других организација за безбедност.⁶⁹ Већ на Шестом састанку Министарског савета у Копенхагену, 18. и 19. децембра 1997. године, усвојена је *Одлука о смерницама за израду документа – Повеља за европску безбедност и Извештај председавајућег Сталног савета у вези разматрања модела безбедности*,⁷⁰ а нешто касније, на Самиту у Истанбулу 1999. усвојена је *Повеља за европску безбедност и Платформа за кооперативну безбедност*. Повеља изражава спремност за даље развијање међусобних односа у складу са концептом заједничке и свеобухватне безбедности, вођене равноправним партнерством, солидарношћу и транспарентношћу и имајући у виду да је безбедност сваке државе учеснице нераскидиво повезана са безбедношћу свих других, као и потребу да се према политичко-војној, људској, економској и безбедности животне средине односе као према јединственој и нераскидивој целини.⁷¹

Платформа за кооперативну безбедност израђена је на основу препорука Шестог састанка Министарског савета ОЕБС-а у Копенхагену.⁷² *Платформа* има за циљ да ојача узајамно оснажујућу природу односа између оних организација и институција које се баве унапређивањем свеобухватне безбедности у оквиру региона ОЕБС-а.⁷³ Водећи принципи на којима се за-

⁶⁷ *Ibid*, paragraph 3.

⁶⁸ *Ibid*, paragraph 4.

⁶⁹ *Ibid*, paragraph 11.

⁷⁰ *Decision on guidelines on an OSCE Document-Charter on European Security (MC(6).DEC/5)*, Sixth Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Copenhagen, 1997. и *Status report by the Chairman of the Permanent Council on the Security Model discussion in 1997*, Sixth Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Copenhagen, 1997.

⁷¹ *Charter for European Security*, Summit OSCE, Istanbul, 1999, *Our common foundations*, paragraph 9.

⁷² *Decision on guidelines on a OSCE Document-Charter on European Security*, op. cit, Anex: *Common Concept for the Development of Co-operation between Mutually-Reinforcing Institutions*.

⁷³ *Charter for European Security*, op.cit, *Operational Document – the Platform for Co-operative Security*, paragraph 1.

снива сарадња предвиђена *Платформом* су:⁷⁴ (1) придржавање начела *Повеље Уједињених нација* и ОЕБС начела и обавеза како су утврђени *Завршним актом из Хелсинкија*, *Париским повељом*, *Документом из Хелсинкија*, *Документом из Будимпеште*, *Правилима понашања у војно-политичким аспектима аспекта безбедности* и *Лисабонском декларацијом о моделу заједничке и свеобухватне безбедности за Европу у XXI веку*; (2) уважавање начела транспарентности и предвидивости у својим акцијама у духу *Документа о преговорима о мерама за изградњу поверења и безбедности*, усвојеним у Бечу 1999; (3) спровођење у целости обавезе везане за контролу наоружања, укључујући разоружање и мере за изградњу поверења и безбедности; (4) преузимање обавеза од стране држава учесника/чланица у вези поштовања транспарентности развоја организација и институција којима оне припадају; (5) обезбеђење да чланство у међународним организацијама буде засновано на слободној вољи; (6) активна подршка ОЕБС-овог концепта заједничке, свеобухватне и недељиве безбедности и заједничког простора безбедности који је слободан од линија подела; (7) подршка развоју узајамно оснажујућих институција које се баве безбедношћу у ОЕБС региону; (8) спремност држава да се ставе на располагање институционалне могућности међународних организација и институција чије су оне чланице, као и да се пружи подршка у раду ОЕБС-а.

Значај свеобухватног приступа безбедности, који је прожет идејом заједничке и кооперативне безбедности, продубљен је на Једанаестом састанку Министарског савета у Мастрихту 2003. године усвајањем *Стратегије ОЕБС-а за суочавање са претњама безбедности и стабилности у XXI веку*. Наведеним документом је, у односу на идентификоване претње по безбедност региона од Ванкувера до Владивостока, предвиђен могући одговор ОЕБС-а у случајевима међудржавних и унутардржавних конфликта; тероризма и осталих претњи које проистичу из криминалних активности, попут трговине људима, дрогом и наоружањем; дискриминације и нетолеранције; превазилажења економских изазова и уништавања животне средине, као и специфичних претњи политичко-војне природе. Поред тога, стратегија садржи смернице за развој даље сарадње са међународним организацијама, а пре свих са УН, ЕУ, НАТО и Саветом Европе.⁷⁵

Лисабонском декларацијом о заједничком и свеобухватном моделу безбедности за Европу, *Повељом за европску безбедност* и *Стратегијом за суочавање са претњама безбедности и стабилности у XXI веку* створена је основа за даљи развој свеобухватног концепта безбедности, са једне, а *Платформом за кооперативну безбедност за унапређење сарадничког и недељивог приступа безбедности*, са друге стране.

⁷⁴ Ibid, paragraph 2.

⁷⁵ OSCE Strategy to Address Threats to Security And Stability in the Twenty-First Century, Eleventh Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Maastricht, 2003.

Организација за европску безбедност и сарадњу је, у области политичко-војне димензије, посебну пажњу посветила борби против тероризма, спречавању гомилања и неконтролисаног ширења малог и лаког наоружања, супротстављању организованом криминалу и концепту безбедности граница и њиховим управљањем. У области људске димензије посебна пажња посвећена је слободи медија, равноправности полова и заштити жена, спречавању трговине људима, толеранцији и недискриминацији и миграцијама. Под окриљем економске димензије и димензије заштите животне средине, ОЕБС се почео посебно бавити проблемима који се односе на унапређење његовог деловања у области економије и заштите животне средине, као и борби против корупције. У погледу економске димензије и димензије заштите животне средине, важно је нагласити да ОЕБС током развоја није стекао капацитете потребне да институционализује предности међународне поделе рада и добити од трговине и тако је остао у „сенци“ у односу на остале међународне организације и институције које су своје активности усмериле на област економије. Разлог томе је то што је ОЕБС, у већини случајева, своје активности ограничавао само на област пружања помоћи оним државама учесницама које се налазе у процесу преласка на тржишну привреду.

Закључак

Конференција о европској безбедности и сарадњи је, од самог почетка развоја, заузела свеобухватан приступ безбедности који је садржао три комплементарне димензије, у почетку три корпе – безбедност, привредна сарадња и циркулација људи и идеја, од којих је свака била представљена са једнаком важношћу. Убрзо је свеобухватни приступ безбедности постао блиско повезан са кооперативним приступом, који почива на наглашеној претпоставци да је безбедност недељива. То подразумева да је сарадња корисна за све државе учеснице и да је свака држава учесница остварује заједно са другима, а не против њих. Недопустиво је да нека држава увећава своју безбедност на уштрб других држава. Поред тога, кооперативни приступ безбедности подразумева сарадњу са осталим међународним организацијама и државама ван његовог региона, уважавајући да су различити аспекти безбедности међусобно повезани и испреплетани.

ОЕБС је прва безбедносна организација која је осмислила и усвојила концепт свеобухватне и кооперативне безбедности, а кога су државе учеснице реafirмисале кроз неколико битних докумената и одлука усвојених након *Завршног акта* у Хелсинкију.

Јединствени приступ безбедности, развијен под окриљем КЕБС-а/ОЕБС-а, круцијални је део његових достигнућа. Он је омогућио КЕБС-у/ОЕБС-у да управља променама у Европи, како у прошлом, тако и у овом веку. Суштина

ОЕБС-овог јединственог приступа безбедности је обавезујућа идеја да се заштита људских права и основних слобода и управљање у области економије и заштите животне средине посматра са истом важношћу за одржавање мира и безбедности, као и политичко-војна сарадња. Упркос тензијама између два супротна блока, касних седамдесетих и раних осамдесетих година прошлог века, одредбе *Завршног акта* које се односе на изградњу мера поверења и разоружање даље су ојачаване кроз последње две деценије XX века.

Историјске промене почетком деведесетих година подстакле су промишљање и доношење политички обавезујућих одлука у свим разматраним димензијама безбедности. Конференција/Организација одговарала је хитро на све изазове условљене крајем Хладног рада, распадом Совјетског Савеза и СФР Југославије. Велики број нових независних држава, појачане тензије и оружане конфронтације унутар и између држава учесника представљали су катализаторе у погледу одлука које се тичу унапређења мера за изградњу поверења и безбедности, рано упозоравање и спречавање конфликта, управљање кризама и мирно решавање спорова, као и заштите људских права и права националних мањина. Напори усмерени на осигурање регионалне стабилности постају све важнији и ОЕБС у све више случајева постаје одговоран за помоћ у превенцији међународних криза и постконфликтни опоравак. Сарадња по питањима демократске владавине и економског развоја је у сталном порасту. Поред тога, изналазе се и принципи и модалитети унапређења сарадње са другим међународним организацијама које се баве питањима безбедности.

Дипломатију свеобухватне безбедности под окриљем ОЕБС-а карактерише социјетална димензија и истицање значаја свеобухватног промишљања појма безбедности. Социјетализација дипломатије, посматрана кроз парадигму више колосека, подразумева све мањи утицај традиционалних актера, а све већи цивилног друштва. Дакле, поред дипломата, високих владиних званичника и председника државе, у дипломатски процес укључени су и представници невладиних организација, универзитета, религијских заједница, као и остали елементи цивилног друштва.

Невладине организације, у погледу развоја дипломатије свеобухватне безбедности под окриљем КЕБС-а/ОЕБС-а, представљају најважнији сегмент цивилног друштва. Још од *Завршног акта* постоји тесна веза између КЕБС-а/ОЕБС-а и невладиних организација. За многе невладине организације циљеви и одредбе на којима се заснива ОЕБС одређивани су као основне референце у њиховим активностима ради промовисања људских права, демократије и улоге права. Многе невладине организације улажу велике напоре ради достизања ОЕБС вредности. Неке су учиниле пресудан допринос за достизање фундаменталних промена на просторима Централне и Јужне Европе, док су за њих обавезе КЕБС-а/ОЕБС-а обезбеђивале заштиту од дискриминације и прогона.

Традиционално, КЕБС/ОЕБС је одржавала контакт са невладиним организацијама, првенствено по питању активности које су се односиле на људску димензију. Са проширењем задатака ОЕБС-а на превенцију конфликта и управљање кризама, допринос невладиних организација у тим пољима постаје све значајнији.

Без обзира на различитости невладиних организација, ОЕБС никада не прави разлику између њих и увек заузима недискриминирајући приступ. Потенцијални допринос ОЕБС-у од стране невладиних организација, може бити описан на следећи начин: (1) невладине организације могу промовисати циљеве ОЕБС-а, развити поверење у ОЕБС и освојити јавну подршку за његове активности; (2) оне могу проширити ОЕБС идеје и подржати га у његовим нормативним активностима; (3) могу надгледати имплементацију ОЕБС обавеза, посебно оних које се односе на људску димензију; (4) оне могу преузети активности сарадње у људској димензији (надгледање избора, савети у области легислативе), као и на осталим пољима; (5) могу бити ангажоване у реализацији задатака који се односе на спречавање конфликта и управљање кризама, посебно кроз незванично посредовање и заједнички дијалог; (6) оне могу бити од помоћи у процесу обуке особља ОЕБС-а и у обезбеђењу информација, као и осталих пратећих материјала; (7) могу обезбедити научну експертизу у свим областима ОЕБС активности; (8) сарадња са невладиним организацијама може да допринесе додатним финансијским, организационим и људским капацитетима у процесу реализације задатака ОЕБС-а.

На крају, у погледу односа невладиних организација са ОЕБС-ом, потребно је нагласити једно ограничење. ОЕБС је међународна организација, а невладине организације су ван државне структуре, тако да процес доношења одлука није отворен за невладине организације.

Литература

1. Вукадиновић, Радован: *Политика и дипломација*, Загреб, Политичка култура, 2004.
2. Димитријевић, Војин: *Појам безбедности у међународним односима*, Београд, Савез удружења правника Југославије, 1973.
3. Mapendere, Jaffrey: „Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks“, *Culture of Peace Online Journal* 2 (1) www.copoj.ca/pdfs/Jeffrey.pdf.
4. Мирковић, Ђорђе: уред. *Политичка енциклопедија*, Београд, Савремена администрација, 1975.
5. Nan, Allen Susan, *Track I Diplomacy*, (2003) www.beyondintractability.org/essay/track1_diplomacy.

6. Notter, James and Diamond, Louise: *Building Peace and Transforming Conflict: Multi-Track Diplomacy in Practice*. Arlington: Institute for Multi-Track Diplomacy, 1996.
7. Павловић, Вукашин: *Цивилно друштво и демократија*, Београд, ЈП Службени гласник, 2006.
8. Петровић, Ђера Славољуб: *Дипломатски практикум*, Београд, D.T.A. TRADE, 2001.
9. Симић, Драган: *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Београд, Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука, 2002.
10. Стефановић, Јелица: *Дипломатија у међународним односима*, Београд, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, 2008.
11. Hsuing, C. James: *Comprehensive Security: Challenge For Pacific Asia*, New York: New York University, 2004. http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/hsiong/comp_sec.pdf.
12. Шаховић, Милан. ур.: *Међународно право и југословенска криза*, Београд, Институт за међународну политику и привреду, 1996.
13. *Final act*, CSCE, Helsinki, 1975.
14. Olaf Palme Commission: *Common Security: A Blue Print for Survival - Report of the Commission Disarmement and Security Issues*, New York, Simon & Schuster, 1982.
15. *Concluding Document*, Follow-up Meeting 1980–1983, CSCE, Madrid, 1983.
16. *Concluding Document*, Follow-up Meeting 1986–1989, CSCE, Vienna, 1989.
17. *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Second Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen, 1990.
18. *Charter of Paris for a New Europe*, CSCE Summit, Paris, 1990.
19. *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Conference on the Human Dimension, CSCE, Moscow, 1991.
20. *Summary of Conclusions*, Second Meeting of the Council, CSCE, Prague, 1992.
21. *Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures*, Second Meeting of the Council, CSCE, Prague, 1992.
22. *Helsinki Document 1992 – The Challenges of Change*, Summit, CSCE, Helsinki, 1992.
23. *Summary Conclusions*, Third Meeting of the Council, CSCE, Stockholm, 1992.
24. *The CSCE as a Community of Values*, Third Meeting of the Council, CSCE, Stockholm, 1992.
25. *Declaration on aggressive nationalism, racism, chauvinism, xenophobia and anti-semitism*, Fourth Meeting of the Council, CSCE, Rome, 1993.

26. *Exploring the Potential for Collaboration by the CSCE and NGOs on Preventive Diplomacy*, StadSchlaining, 1994.
27. *Budapest Document 1994 – Towards a Genuine Partnership in a New Era*, CSCE Summit, Budapest, 1994.
28. *Study of on Enhancement of NGO Participation*. Vienna: OSCE Documentation Section, September 1995). <http://www.gdrc.org/ngo/ngo-enhance.html>.
29. *Decision on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century: A New Concept for a New Century*, Fifth Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Budapest, 1995.
30. *The Security Model Discussion 1995-1996 (Report of the Chairman-In-Office to the Lisbon Summit)*, Review Meeting 1996, OSCE Lisbon, 1996.
31. *Lisbon Document 1996*, Summit, OSCE, Lisbon, 1996.
32. *Decision on guidelines on an OSCE Document-Charter on European Security (MC(6).DEC/5)*, Sixth Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Copenhagen, 1997.
33. *Status report by the Chairman of the Permanent Council on the Security Model discussion in 1997*, Sixth Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Copenhagen, 1997.
34. *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington DC: The Secretary of Defence, 1998. <http://www.dod.mil/pubs/easr98/easr98.pdf>.
35. *Strategic Trends*. Shrivenham: Joint Doctrine&Concepts Centres, Ministry of Defence, UK, 2003.
36. *OSCE Strategy Document for the Economic and Environmental Dimension*, Eleventh Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Maastricht, 2003.
37. *The OSCE Concept of Comprehensive and Cooperative Security – An Overview of Major Milestones*. Vienna: OSCE Secretariat, 2009.

ВОЈНА СТРАТЕГИЈА АДМИНИСТРАЦИЈЕ ПРЕДСЕДНИКА ОБАМЕ

Тодор Мирковић

Уједињене нације – Универзитет за мир
Европски центар за мир и развој

Војна стратегија администрације председника Барака Обаме по свом карактеру (глобализам), у суштини, не разликује се од војних стратегија претходних америчких администрација, пре свега оних из послехладноратовског периода, али у извесном смислу, у начину остваривања националних интереса и стратегијских циљева (мањи ослонац на војну силу), она произлази из националне политике и стратегије националне безбедности. Њен циљ и задатак је да снагама и средствима који јој се стављају на располагање подржи спољну политику САД и допринесе остваривању циљева стратегије националне безбедности.

Оружане снаге, као главни чинилац војне стратегије, у континуираном су процесу техничке модернизације и квалитативног јачања, што им, поред осталог, омогућава константно повећање војног буџета, као доминантног дела свеукупних војних издатака САД, који – према мишљењу аутора – снажно оптерећују америчку привреду и утичу на настављање финансијске и економске кризе.

У процесу реорганизације и даљег борбеног оспособљавања оружаних снага од посебног значаја је новоуспостављени систем оперативног командовања и руковођења, као и геостратегијски распоред оружаних снага САД. Начин њиховог ангажовања у рату умногоме зависи од технолошких иновација. Тако се у рат све више уводе нове информатичке и друге технологије, које мењају слику рата и у значајној мери замењују човека. Рат, како га предвиђа америчка војна стратегија, постаје све комплекснији, а у њему, сем војне силе, све више учествују и други невојни органи.

Кључне речи: *стратегија националне безбедности, национална војна стратегија, оружане снаге, војни буџет, војни издаци, рат, кибернетичко ратовање.*

Увод

У Сједињеним Америчким Државама (САД) готово је устаљена пракса да свака нова администрација доноси своју стратегију националне безбедности на основу које се дефинише и усваја нова војна стратегија САД¹. Стратегија националне безбедности доноси се и усваја у Савету за националну безбедност, највишем колективном телу америчке егzekutive. Војна стратегија се доноси и усваја у Министарству одбране са ослоном на стратегију националне безбедности и уз пуно ангажовање других државних органа, институција и појединаца.

Основне смернице стратегије националне безбедности и војне стратегије САД обично се формулишу и јавности саопштавају у току председничке кампање. Претенденти на место у Белој кући саопштавају јавности циљеве спољне и војне политике, средства и методе како те циљеве постићи. То је био случај и у председничкој кампањи уочи избора Барака Обаме, који је назначио намеру смањења војног ангажовања САД у Ираку и преношења тежишта на рат у Авганистану, као и на обазривији и на основу чврсто разложених чињеница евентуални улазак у нове ратове. Следећи корак у том правцу, који је учинио нови председник САД, био је подношење саопштења (поруче) нацији, у којој су изнете тврдње и дата обећања у председничкој кампањи потврђени, делом модификовани и/или проширени. У Економском извештају, који је председник Обама поднео Конгресу после своје инаугурације, изнети су задаци појединих ресора, укључујући и систем одбране, и средства која им се намењују за остваривање датих задатака. На основу тога, секретар за одбрану је, у име свог Министарства, поднео Конгресу предлог војног буџета за фискалну 2009. годину, која је почела да тече 31. октобра исте године. Исто је учињено и годину дана касније, тј. у периоду фебруар–март 2010. за фискалну 2011. годину.

У тим и другим документима изнети су основни подаци и ставови о стратегији националне безбедности и националној војној стратегији САД, као и о јачини и структури оружаних снага, њиховим текућим и будућим задацима. Међутим, званична стратегија националне безбедности администрације председника Обаме донета је тек маја 2010. године, а национална војна стратегија месец дана касније. У првој (националној) стратегији изнети су основни ставови о спољној и војној политици САД, а у другој (војној) циљеви и задаци оружаних снага, њихова јачина и структура са системом командовања и руковођења, стратегијска распоређеност и друго.

¹ У време другог мандата председника Буша, млађег, уведен је још један ниво америчке стратегије: између националне стратегије безбедности и војне стратегије уведен је ниво стратегија националне одбране, док је војној стратегији додат атрибут „Национална војна стратегија“.

Наведене стратегије администрације председника Обама суштински се разликују од америчких стратегија из доба хладног рата, мада не у тој мери и од стратегија које су доносиле администрације председника Клинтона и председника Буша млађег. Те разлике произашле су, пре свега, из промена насталих на међународној геополитичкој и геостратегијској сцени и процена утицаја који су оне учиниле на савремена кретања, место и улогу САД у свету. Тако се у стратегији националне безбедности администрације председника Обама, поред осталог, каже да су две деценије после хладног рата обележене како обећањима тако и ризицима. Круг демократских земаља је проширен, а опасност од великог нуклеарног рата отклоњена. Велике земље се развијају у миру, глобална привреда је узнапредовала, а међународна трговина је приближила земље... „Ипак, ова достигнућа су праћена бројним проблемима. Ратови између идеологија уступили су место ратовима религија, етничким и племенским сукобима. Нуклеарне опасности су се прошириле, а неједнакост и економска нестабилност су интензивирани [...] иста средства која су омогућила човеку да гради бољу будућност, омогућила су му и самоуништење“.

Карактеристике нове Војне стратегије САД

Битну карактеристику војне стратегије администрације Барака Обама, као и претходних администрација САД из послехладноратовског периода, представља њен *глобализам*, који произлази из карактера спољне политике и стратегије националне безбедности, материјалне основе способне да такву политику и стратегију подржи, а потврђује се јачином и, нарочито, стратегијским распоредом оружаних снага САД.

У време хладног рата Сједињене Државе су биле неприкосновени лидер тзв. слободног света, који су сачињавале развијене земље северне Америке, западне Европе, Аустралија и Нови Зеланд, Јапан, Јужна Кореја и Фор-моза – земље с којима су САД успоставиле савезничке односе и билатералне одбрамбене аранжмане. После хладног рата, из којег су заједно са својим главним савезником – Северноатлантским пактом, изашле као победник, САД су осетиле потребу и могућност да своје присуство и утицај шире изван простора који је био ограничен „гвозденом“, односно „бамбусовом“ завесом и у том циљу промовисале концепт изградње „новог светског поретка“.² Тај циљ озваничен је у стратегији националне безбедности адми-

² Намера САД да буде лидер у изградњи новог светског поретка није била нова. Познати амерички политичар и писац Пол Нице је управо у исходу хладног рата писао да је пуних четрдесет година америчка спољна и војна политика вођена ка једном јасно утврђеном циљу – „да САД преузму вођство у изградњи једног међународног светског поретка и да такав свет одбране од комунистичког напада“. (Paul Nitze, *America an Honest Broker*, „Foreign Affairs“, Fall 1990, pp. 1–15).

нистрације председника Клинтона, која је била означена као Стратегија националне безбедности ангажовања и ширења (*National Security Strategy of Engagement and Enlargement*), док је национална војна стратегија имала назив Национална војна стратегија еластичног и селективног ангажовања (*National Military Strategy of Flexible and Selective Engagement*). Из тих назива произлазио је њихов глобалистички карактер.

Стратегија националне безбедности председника Џ. Буша млађег, суштински није мењана, нарочито када је у питању лидерска улога САД у изградњи новог светског поретка, али значајне промене је претрпела његова војна стратегија. Највећи узрочник промене те стратегије представљао је терористички напад на важне привредне и војне објекте САД 11. септембра 2001. После тог догађаја промовисана је Антитерористичка стратегија националне безбедности, која није мењала свој глобалистички карактер, али је захтевала концентрисање главних политичких, економских и војних напора на разбијање терористичких упоришта у зони југозападне Азије и Средњег истока, тј. у Авганистану, Ираку и другим местима.

Стратегија националне безбедности администрације председника Обаме нема посебан назив; означена је само као „Стратегија националне безбедности“, са назнаком датума њеног доношења (мај 2010). Тој стратегији претходи Увод произашао из пера председника Обаме,³ где су изнете основе процена савремене ситуације у свету, видови претње Сједињеним Државама и њиховим националним интересима, мере које се предузимају да се те претње осујете, војна моћ САД и њена улога у подршци америчке спољне политике и друго, који су конкретније разрађени у тексту наведене стратегије.

Запажа се, међутим, да у наведеном уводу провејава одређена доза осећања опадања америчке моћи готово у свим доменима, изузев у војном, као и моћи утицаја САД у свету. Ипак, наглашава се оптимизам у могућност ревитализације те моћи и одржавања америчког лидерства у настављању градње новог светског поретка. У том погледу посебно је наглашено да „ми (Американци) морамо да градимо стратегију националне обнове и глобалног лидерства – стратегију која уздиже темеље америчке моћи и утицаја“, и додаје: „Ни једна земља не може да буде способнија од Америке да води свет у ери глобализације“.⁴ Запажа се, такође, да је у остваривању циљева те стратегије знатно мање наглашено (него у националним стратегијама претходних администрација) коришћење силе, а много више политика/ди-

³ „White House Paper“, May 2010.

⁴ У даљем образложењу тог појма у стратегији националне безбедности се каже: „Наша земља поседује атрибуте који су подржали наше лидерство деценијама – моћна савезништва, војску без премца и највећу светску економију; снажну и унапређујућу демократију и динамично становништво. С погледом унапред, САД ће да јачају глобалну безбедност путем својих обавеза према савезницима, партнерима и институцијама, пораза Ал Каиде у Авганистану, Пакистану и широм света и нашом одлучношћу да одвратимо агресију и спречимо пролиферацију најопаснијих оружја“.

пломатија, подршка и помоћ савезничких и партнерских земаља и, пре свега, промовисање властитих демократских и других вредности.

Битне карактеристике стратегије националне безбедности (глобалност, офанзивност) садржане су и у националној новој војној стратегији Сједињених Америчких Држава. Наиме, изузетно повољан геостратегијски положај САД, њихова величина и свеукупна национална моћ указују на то да непосредна опасност од угрожавања њихове територије, реално, не постоји. Због тога одржавање најмоћнијих оружаних снага у свету реално није неопходно, па је њихов главни задатак сведен на то да подрже глобалистичку спољну политику и стратегију САД и да у сарадњи са другим одбрамбеним и безбедносним чиниоцима учествују у заштити америчких националних интереса и у остваривању стратегијских циљева САД као најмоћније земље савременог света.

Чиниоци војне стратегије

Главни чинилац војне стратегије САД готово традиционално биле су њихове оружане снаге (током хладног рата и оружане снаге савезничких земаља). Међутим, изузетно крупне (може се рећи револуционарне) промене готово у свим доменима живота, па и у војној сфери, настале у последњој декади 20. и на почетку 21. века, утицале су не само на начин ратовања које САД, као економски и технолошки најмоћнија земља савременог света, воде или ће евентуално водити, него и на учеснике у вођењу рата. У вођење рата, наиме, поред оружаних снага све више се уводе и друге државне институције и квазидржавне („приватне“) организације.⁵

Тако сложена структура ратних чиниоца захтева јасно дефинисање *стратегијских циљева*, који се најчешће дефинишу као: безбедност и просперитет америчког народа у глобалним условима и лидерство САД у промовисању пожељног светског поретка и демократских вредности у свету.⁶

⁵ У недавно објављеним тајним документима Пентагона написано је, поред осталог, да је по прави пут јавно документован ратни хаос у Ираку, створен, пре свега, од посебно ангажованих „предузимача“, који су у многим случајевима заменили регуларну војску (према „Политици“, Београд, од 30. октобра, 2010).

⁶ Р. Н. Liotta је конкретније објаснио не само појам „национални интереси“, него и средства којима се национални интереси штите и промовишу, рекавши: „Традиционално, инструменти моћи која подржава националне интересе могу се описати као – војни, обезбедити територијални интегритет САД и подржати савезништва; политички, подржати и очувати америчке вредности које се односе на слободу, индивидуална права, владавину права и демократских институција; економски, обезбедити просперитет путем економских реформи, макро-економске сарадње и слободног тржишта“ (Р. Н. Liotta, TO DIE FOR. National Interests and the Nature of Strategy, у „The Strategy and Force Planning“, Naval War College, 2003, p 152). М. А. Templar је у томе био још конкретнији. Позивајући се на званична документа, он је националне интересе по важности градирао на: изузетно (*extremely*) важне, важне и мање важне, секундарне. Задаци оружаних снага и других релевантних чинилаца у одбрани и заштити екстремно важних националних интереса су:

У одбрани територијалног интегритета и у заштити америчких националних интереса у свету оружане снаге су, уз подршку осталих институција и појединаца, главни чинилац, док су главни чиниоци промовисања новог светског поретка и ширења демократских вредности главни чиниоци политика и економија уз подршку оружаних снага. У рату као оружаном борби, који САД воде или ће можда водити, све више се укључују спољна политика и дипломатија, обавештајне и друге службе специјалне намене, укључујући посебно припремљене и од државних структура подржане приватне организације, као и оружане снаге савезничких и партнерских земаља.

После повлачења главнине оружаних снага САД из Ирака америчко војно ангажовање у тој земљи биће сведено на стручну и техничку помоћ у изградњи ирачке армије и њено оспособљавање за одбрану од спољне агресије и унутрашњих претњи. Важну улогу у томе имаће и друге државне структуре (политика, обавештајне и безбедносне службе) високо професионалне и посебно обучене за одређене послове. У Авганистану је битно повећано војно присуство САД, савезничких и партнерских земаља, а војне акције, нарочито специјалне операције, интензивирани су. Међутим, САД намеравају да и у овој земљи временом замене војне операције активностима на плану оспособљавања авганистанских власти за успостављање и одржавање мира и стабилности у земљи.

Међуресурска сарадња у ангажовању САД у локалним и регионалним ратовима не представља посебну новост. То је чињено и раније – од рата у Вијетнаму до ратова у Ираку и Авганистану. Новина је у томе што се за евентуално ангажовање САД у унутрашњим сукобима и међудржавним споровима већи нагласак ставља на улогу цивилних органа и њихову благовремену припрему и оспособљавање за решавање искрсавајућих проблема, успостављање реда и промовисање демократских и других вредности. У решавању акутних проблема (хуманитарних, угрожавање људских права и сл.) оружане снаге се јављају у подршци напорима других ресора, а када и уколико проблем ескалира у оружани сукоб, цивилне службе се јављају у улози подршке ангажовању оружаних снага.

-
- спречити, одвратити и смањити претњу нападима нуклеарним, биолошким и хемијским оружјем на САД и њихове оружане снаге у свету;
 - обезбедити опстанак америчких савезника и њихову активну сарадњу са САД у обликовању таквог међународног система у којим можемо да напредујемо;
 - спречити настајање противничких сила или непоузданих држава на границама САД;
 - обезбедити поузданост и стабилност главних глобалних система (трговина, финансије, снабдевање енергијом, животна средина) и
 - успоставити продуктивне односе, у складу са америчким националним интересима, са земљама које могу постати стратегијски противници САД. UNITED STATES OF AMERICA. National Security Strategy and National Military Strategy, Narcus A. Templar, on line.

Оружане снаге – главни чинилац у имплементацији војне стратегије САД

Оружане снаге, као главни чинилац имплементације националне војне стратегије САД готово непрекидно су у процесу промена које се односе на њихову јачину (бројност), организацију, опремљеност, стратегијску распоређеност, оперативну употребу и друго. Промене настају под утицајем развоја и примене нових војних технологија, промена у међународним односима и америчким гледиштима на те промене, тј. на коришћење оружаних снага у одговору на претње по безбедност САД и угрожавање њихових националних интереса.

Јачина и структура оружаних снага

Оружане снаге САД су веома сложена организација. Сачињава их активна и резервна војска и цивили стално запослени у оружаним снагама. Укупна јачина тих снага крајем 2009. године била је близу три милиона људи. Од тога броја активну и резервну војску сачињава око 2.350.000, а цивила има 580.000. Активна војска је организована у видове оружаних снага: копнену војску (КоВ), ратно ваздухопловство (РВ), ратну морнарицу (РМ) са морнаричком пешадијом (МП) и обалску стражу, док резервну војску сачињавају национална гарда КоВ и РВ и резерва свих видова ОС

Преглед 1 – Бројно стање и структура активне војске (крајем 2009. године)

ВИД ОС	Бројно стање активне војске	Војници и подофицири	Официри и генерали	Припадници ОС женског пола	Цивили стално запослени у ОС
КоВ	548.000	556.651	88.093	74.411	243.172
РВ	323.000	261.193	64.370	64.137	154.032
РМ	332.000	276.276	51.093	51.029	182.845
МП	203.000	182.147	20.639	12.290	
Обалска стража	41.000	32.674	8.051	4.965	7.396
Свега	1.445.000	1.174.563	224.144	203.375	580.049

Извор: Robert Gates, Secretary of defense, *REPORT to the Congress on the Military Expenditures, Fiscal Year 2010*, GPO, March 2009.

Активна војска САД од 1.445.000 представља другу по величини (бројности) оружану силу на свету (на првом месту је Кина са око два милиона људи стално под оружјем – Национална народна армија Кине). Међутим, оружане снаге САД

се сматрају, а тако се наглашава и у америчкој штампи и изјавама званичних органа, најмоћнијим на свету, с тим што ту моћ не представља бројност војника него њихова техничка опремљеност и висока обученост – специјалност.

Из наведене табеле може се запазити, поред осталог, да од укупног бројног стања војске 84,5 одсто представљају војници и подофицири, а 15,5 одсто официри и генерали, тј. да на сваког официра/генерала долази просечно 5,5 војника/подофицира. Униформисаност жена заступљена је са просечно 7,25 одсто, а цивили стално на служби у оружаним снагама представљају 40 одсто у односу на број активних војних лица.

Резервна војска, нарочито национална гарда КоВ и РВ, представља значајну компоненту у оквиру целокупне војне силе САД. Њене јединице имају прилично висок степен борбене оспособљености и као допуна и ојачање активне војске готово редовно учествују у војним операцијама које оружане снаге САД изводе у страним земљама, укључујући операције у Ираку и Авганистану. Национална гарда је војни елемент гувернера појединих савезних држава и, уједно, условно речено, резерва првог позива активне војске. Њени припадници су, такође, плаћени добровољци, али под обавезом да учествују у редовној војној обуци и да се одазову на позив у активну службу када се за то укаже потреба. Њихово опремање, учешће у обавезној војној обуци и у војним операцијама, као и јединице резерве, плаћа се из редовног војног буџета.

Преглед 2 – Резервне компоненте ОС САД

Рез. компоненте	КоВ	РВ	РМ	МП	Об. стража	СВЕГА
Национална гарда	407.000	107.000				514.000
Резерва	205.000	67.000	67.000	40.000	11.000	390.000
С в е г а	612.000	174.000	67.000	40.000	11.000	904.000

Извор: Robert Gates, Secretary of defense, *REPORT to the Congress on the Military Expenditures, Fiscal Year 2010*, GPO, March 2009.

У оружаним снагама САД, готово традиционално, заступљеност цивила прилично је велика. Они обављају разноврсне послове, почевши од помоћних радника и службеника до инжењера и техничара за одржавање средстава наоружања и војне опреме, руководиоца у помоћним службама видава ОС, високих војних функционера у командама и службама, до министра одбране и његових земеника и помоћника. Као што се на бојиштима могу наћи припадници резервних снага тако се могу наћи и цивили ангажовани на одржавању техничких средстава, логистичким и другим пословима заједно са војницима и старешинама или уместо њих.

Стратегијски распоред оружаних снага

Глобални карактер војне стратегије САД огледа се и кроз стратегијски распоред и активност њихових оружаних снага. У америчкој штампи се, не без разлога, истиче да нема готово ни једног места на Земљиној кугли који није „покривен“ војним присуством и/или америчким војним активностима. На копну су њихове јединице, команде и установе, на мору борбени бродови, у ваздушном простору борбени и помоћни (транспортни, извиђачки) авиони и беспилотне летилице, а у свемиру – извиђачки и други сателити.

Целокупне оперативне снаге САД (активна војска) груписане су у десет обједињених (здружених) борбених команди – шест регионалних и четири функционалне. Регионалне команде су: Централна, Европска, Пацифичка, Северна, Јужна и Афричка, а функционалне: Стратегијска, Здружених снага, Команда снага за специјалне операције и Транспортна команда.



Зоне регионалних команди

Свака регионална команда има јасно одређену зону одговорности, тако да оне практично „покривају“ читаву Земљину куглу. Зона одговорности *Европске команде (USEUCOM)* са седиштем у Штутгарту, Немачка, донедавно је прелазила Медитеран и спуштала се до југа Африке. Међутим, после формирања

посебне Афричке команде (*AFRICOM*), које је означило повећан интерес САД за тај континент, Европска команда је „изгубила“ афрички простор, али се проширила према истоку увлачећи се у Кавказ и централну Азију, укључујући земље као што су: Јерменија, Киргизија, Таџикистан, Туркменистан и Узбекистан. Под својом „контролом“ на Блиском истоку задржала је само Израел.

У зону одговорности *Пацифичке команде (USPACOM)*, која је као и Европска, формирана у првим годинама после Другог светског рата, са седиштем на Хавајима, спада читаво подручје, од западне обале САД до југоисточне Азије, укључујући такве земље као што су Кина, Индија и друге. *Централна команда (CENTCOM)*, са седиштем у ваздухопловној бази Мек Дил (*AFB McDill*), савезна држава Флорида, у својој зони одговорности има подручја Блиског и Средњег истока и југозападне Азије, укључујући земље: Бахреин, Египат, Ирак, Јемен, Јордан, Кувајт, Саудијску Арабију, Сирију и Уједињене Арапске Емирате, као и Авганистан, Иран и Пакистан. *Северна Команда (NORTHCOM)* покрива Северну, а Јужна Централну и Јужну Америку.

Од свих регионалних команди само Европска и Пацифичка имају значајне војне контингенте Европској команди, на пример, припада, поред осталог, један корпус (пети), једна самостална ваздушнодесантна бригада (173.), једна ваздухопловна армија (16) и неколико других борбених и помоћних јединица укупне јачине око 70.000 људи). У надлежности Пацифичке команде су оружане снаге САД у Јапану, Јужној Кореји, на о. Окинава и на Хавајима, док Северна команда располаже углавном средствима ПВО/ПРО намењених за одбрану САД са Аљаском, Канаде, подручја Мексичког залива и Мексика, а Јужна има претежно улогу обуке припадника оружаних снага латиноамеричких и јужноамеричких држава.

Регионалне команде, међутим, својом делатношћу не баве се само војним пословима; оне имају значајну улогу и у подршци спољне политике САД. Њихов задатак је, како је веома сажето објашњено за Централну команду, а исто се може односити и на остале регионалне команде, да „са националним и интернационалним партнерима промовише сарадњу између народа, одговори на кризе, и одврати или порази државне и недржавне агресије, да подржи развој и, када је то неопходно, интервенише у циљу успостављања услова за регионалну безбедност, стабилност и просперитет“.⁷

Од функционалних команди најзначајнија је, без сумње, *Стратегијска команда (STRATCOM)* са седиштем у ваздухопловној бази Офут (*Offuth AFB*), у савезној држави Небраска. Она одржава стратегијске снаге за одвраћање (стратегијске ракетно-нуклеарне и ваздухопловне снаге) и координира употребу свемирских средстава (сателита). *Команда здружених снага (JFCOM)*, са седиштем у Норфолку, савезна држава Вирџинија, ранија Атлантска команда, преоријентисала је своју улогу од контроле снага атлантске флоте на припрему снага свих видова изван надлежности регионалних команди за ангажовање

⁷ CENTCOM Web site: <http://www.centcom>.

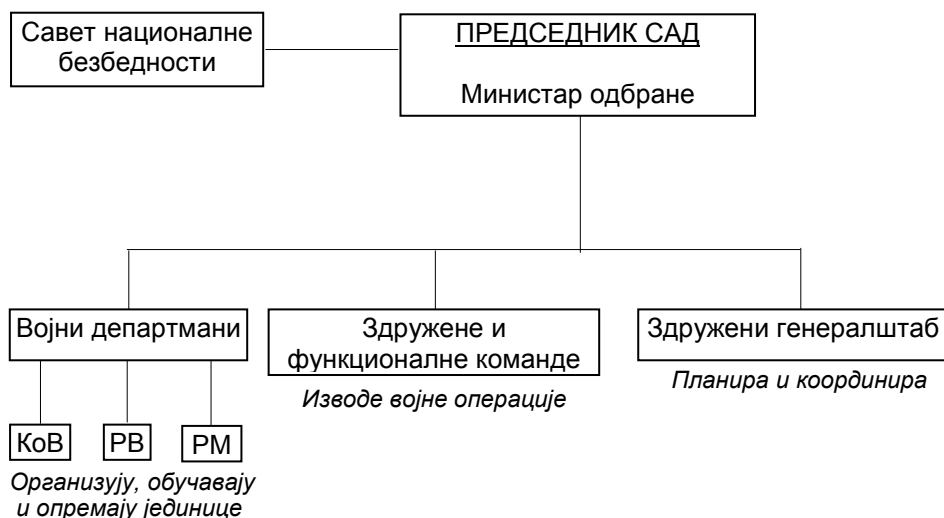
у било ком делу света, тј. за регионалне команде. Под надлежношћу команданта *JFCOM*-а је и Савезничка атлантска команда, једна од две главне команде НАТО. *Команда за специјалне операције (SOCOM)*, са седиштем у ВБ Мак Дил, Флорида, здружена је команда. Она припрема и ангажује јединице специјалне намене свих видова оружаних снага. У националној стратегији безбедности и у националној војној стратегији даљем јачању и борбеном оспособљавању тих снага даје се посебан значај. Команда за транспорт (*TRANSCOM*) са седиштем у ВБ Скот (*Scott AFB*), Илиноис, одговорна је за прекоморски/преокеански ваздухопловни и поморских транспорт трупa и материјала.

Оперативно руковођење и командовање оружаним снагама

У систему одбране САД, посматрано са становишта оперативног руковођења и командовања оружаним снагама, битни су следећи елементи: врховни командант оружаних снага (председник САД), министар одбране, начелник Здруженог генералштаба, шефови војних департмана (министарства/команде КоВ, РВ и РМ)⁸ и команданти здружених (борбених и функционалних) команди. Изван тог система, али непосредно повезан с њим, јесте Савет за националну безбедност чији је председник – председник САД, статутарни чланови – потпредседник САД, министри спољних послова, одбране и домовинске безбедности, а придружени директор обавештајне службе начелник Здруженог генералштаба и други. У том Савету се заузимају ставови на основу којих врховни командант оружаних снага, тј. председник САД, доноси одлуке и прослеђује их директно министру одбране, а овај командантима здружених команди.

У процесу скорије реорганизације одбрамбеног система учињена је крупна промена. Начелних Здруженог генералштаба не доноси одлуке и не издаје наређења командантима здружених регионалних и функционалних команди. То чини непосредно министар одбране, који своје право у том погледу може да пренесе на начелника Здруженог генералштаба. Задатак начелника Здруженог генералштаба и његовог штаба је да планира и координира акције и операције здружених команди, а шефова видовских департмана – да организују, обучавају и припремају људство и јединице за потребе здружених команди.

⁸ У америчкој терминологији, када су у питању органи извршне власти, реч *департман (department)* синоним је за реч *министарство*. Шефови департмана (спољних послова, одбране, финансија и др.) непосредно су потчињени председнику САД и представљају његов „кабинет“. Такав статус имали су шефови департмана КоВ и РМ, али Законом о националној безбедности од 1947. њима, као и шефу новоформираног департмана РВ, тај статус је одузет, па су шефови (министри) департмана видова САД потчињени директно министру одбране.



Успостављеним ланцем командовања: врховни командант – министар одбране – здружене команде, како се наглашава у америчкој војној штамп, значајно су повећани значај и одговорност здружених, нарочито регионалних команди, као и ефикасност функционисања тог система. Уз помоћ савремених средстава комуникација тиме се, на одређен начин, успоставља непосредна веза од врховног команданта до обичног војника на фронту.

Јачање оружаних снага путем повећања војних издатака

Војни издаци САД за одржавање и даље јачање оружаних снага и за њихово ангажовање на страним територијама донедавно су одобравани и реализовани кроз војни буџет. У новије време они су раздвојени: на буџет Министарства одбране (војни буџет у ужем смислу) и на фондове из којих се финансирају тзв. прекоморске/прекоокеанске операције. Из буџета Министарства одбране финансирају се лични расходи (плате) војних лица и цивила стално запослених у оружаним снагама, текући војни расходи, укључујући трошкове здравствене заштите војних и цивилних лица и њихових породица; трошкови истраживања, развоја и набавке нових средстава наоружања и војне опреме, изградња нових војних постројења (војна инфраструктура) и војна станоградња.

Током последњих десет година војни буџет САД повећан је за два и по пута – од 280 милијарди долара у 2000. на 685 милијарди у 2010. години, растом, просечно, од девет одсто годишње са тенденцијом даљег повећа-

вања. Износу војног буџета за фискалну 2010. годину, усвојеном у Конгресу 28. октобра, 2009. године и законом озваниченим,⁹ од 685 милијарде као војни издаци додају се трошкови вођења војних и других операција у Ираку и Авганистану од око 200 милијарди долара годишње, војне пензије од око 75 милијарди и војне инвалиднине од 63 милијарде, камате на кредите које држава узима од банака за покриће војних издатака од око 45 милијарди и друго, тако да укупни војни издаци САД премашују хиљаду милијарди долара годишње са тенденцијом даљег повећавања.

У структури војног буџета за фискалну 2010. годину највећи део односи се на финансирање текућих активности, укључујући одржавање наоружања и војне опреме (НВО) – 283,3 милијарди долара; личне расходе (154,2 милијарде); набавке нових средстава НВО (140,1 милијарди), истраживање, развој, опити и евалуација (79,1 милијарди); развој војне инфраструктуре (23,9 милијарди) и станоградња (3,1 милијарди долара). Запажају се високи издаци за истраживање, развој и набавке нових средстава НВО (укупно 220,2 милијарди долара), чиме треба да се обезбеди даља техничка модернизација и квалитативно јачање оружаных снага САД.¹¹

Војни издаци и глобална финансијска и економска криза

За излазак из економске кризе класици политичке економије обично су предлагали повећање војске и производње за војску. То је давало одређене ефекте, нарочито када је у питању смањење незапослености. Повећањем војске смањиван је ниво незапослености, а тако повећану војску требало је опремити средствима ратне технике, која је била гломазна и за њихову производњу захтевано ангажовање доста радне снаге. Приступ решавању финансијске и економске кризе који је давао одређене резултате у време индустријске револуције у савременим условима – у условима технолошке револуције, практично нема исте ефекте. Повећање војске захтева веће фи-

⁹ Према већ устаљеној пракси, војни буџет САД се планира и реализује за сваку буџетску/финансијску или фискалну годину, која почиње 31. октобра текуће и траје од 30. октобра идуће године. (У току је реализација војног буџета за фискалну 2010. годину, која је почела 31. октобра 2009. и трајаће до 30. октобра ове године). Предлог војног буџета се подноси Конгресу почетком текуће године, а дискусије о његовој висини и структури воде се до краја октобра када се, по правилу, усваја и претаче у закон. Разматрања се, међутим, тиме не завршавају; она се настављају са изградом предлога за војни буџет у следећој фискалној години.

¹⁰ За фискалну 2011. годину предвиђа се износ војног буџета од око 720 милијарди долара.

¹¹ У ову категорију војних послова – „квалитативно јачање ОС“, често се убраја и стицање искуства из ратова у Ираку и Авганистану, укључујући успешно овладавање средствима нових војних технологија.

нансијско оптерећење, а производња савремене ратне технике не захтева значајније повећање радне снаге.

Сједињене Америчке Државе су готово пре три године ушле у финансијску и економску кризу. У тражењу решења за излазак из кризе оне нису прибегле непланском повећавању војске и војне производње, али ни њиховом смањењу. Наставиле су да повећавају војне издатке у складу са планираном динамиком модернизацијом оружаних снага и захтевима извођења војних операција у Ираку и Авганистану. У америчкој штампи као и у текстовима поменутих стратегија утицај војних издатака на финансијску и економску кризу готово се и не помиње. У стратегији националне безбедности одаје се признање оружаним снагама за постигнуте успехе у Ираку и Авганистану и у заштити америчких националних интереса и најављују њихово даље јачање, што подразумева и веће издвајање из савезног буџета.

Извесно је, међутим, да војни издаци САД, непосредни и посредни, испољавају снажне ефекти на настанак и трајање кризе. Само буџет Министарства одбране (војни буџет у ужем смислу) учествује са близу пет одсто бруто друштвеног производа (БДП). Када се томе додају трошкови војног ангажовања у Ираку и Авганистану, издаци који настају по основу војне службе (војне пензије), ратне последице (инвалиднине и за ратне ветеране), отплата дугова и камата на те дугове који произлазе из задужења код приватних банака за војне потребе, војни издаци у глобалу достижу износе од преко једну хиљаду милијарди долара годишње или 7,25 одсто БДП. Тако велики издаци, неоспорно, снажно оптерећују привреду и успоравају њен излазак из кризе. Савремена војна технологија, наиме, омогућила је да се и са релативно малобројним оружаним снагама остварује војна моћ и борбена способност која је раније остваривана и са дупло или тродупло већим оружаним снагама. Сједињене Државе, које имају близу 300 милиона становника, данас имају регуларну (активну) војску мању од милион и по људи. Исти је случај и са војном производњом. Раније масовне армије захтевале су масовну производњу оклопно-механизованих средстава, артиљеријских и других оруђа. Савремена борбена средства оплемењена електроником и сензорском техником не захтевају масовну производњу и велику запосленост. Сједињене Државе настоје да ту околност на неки начин надоместе производњом за извоз (уговор са Саудијском Арабијом вредан око 60 милијарди долара), али то за огромну америчку војну индустрију не представља већи учинак на плану веће запослености и финансијских олакшица. Тако, веома велика и дуготрајна војна потрошња у значајној мери оптерећује америчку привреду и снажно утиче на готово хронични платни и буџетски дефицит САД.

Оружане снаге за две врсте рата

Према стратегији националне безбедности и националној војној стратегији администрације председника Обама оружане снаге САД се припремају и борбено оспособљавају за вођење две врсте рата: „мали“, асиметрични и велики, симетрични рат. Асиметрични рат је оружани сукоб у којем је противник са својом војном и другом моћи неадекватан, готово или апсолутно слабији од САД, а симетрични у којем је противник способан да води војне операције слично операцијама које воде (или могу водити) америчке оружане снаге.

Карактеристике асиметричног рата

Оружане снаге САД водиле су или учествовале у вођењу многих асиметричних ратова како током хладног рата, тако и у послехладноратовском периоду. Најновији асиметрични рат који су оружане снаге водиле је рат у Ираку који наставља да се води у Авганистану. Амерички војни и политички аналитичари процењују да ће такве или сличне ратове оружане снаге САД водити и следећем периоду, с обзиром на то да су идентификоване бројне претње које непосредно или потенцијално угрожавају мир и безбедност САД и њихове националне интересе. У вођењу асиметричног рата главну улогу имају копнене снаге. Ваздухопловне, поморске и свемирске снаге пружају ватрену, обавештајно-извиђачку и транспортну подршку копненим снагама непосредно ангажованим на бојишту.

Гледишта америчких војних и политичких аналитичара и планера на асиметрични рат као реалност – као процес који тече, одражена су у оформљеној структури оружаних снага (активне војске) САД. Наиме, копнена војска учествује са просечно 38 одсто целокупног бројног стања активне војске, а ако се томе додају снаге морнаричке пешадије (203.000 људи), које непосредно или после искрцавања са мора или из ваздуха борбена дејства развијају на копну, онда бројно стање копнених компоненти превазилази бројно стање остала два главна вида оружаних снага САД. Таква структура ће се, вероватно, задржати све док оружане снаге САД буду оријентисане првенствено на вођење асиметричних ратова.

У вођењу асиметричног рата оружане снаге САД користе претежно класична борбена средства – мото-механизована и артиљеријско-ракетна, па се тај рат може означити и као конвенционални. Међутим, та средства су „оплемењена“ или допуњена средствима најсавременијих војних технологија – електронским, опто-електронским и другим, и уз комуникацијску (интернетску) и извиђачко-осматрачку подршку из ваздушног простора и космоса делују на

тзв. дигитализованом бојишту. На таквом бојишту, поред обавештајне и политичко-пропагандне делатности, нарочито значајну улогу имају снаге специјалне намене које предузимају и изводе специјалне акције и операције.

Асиметрични рат се не води само ангажовањем копнених снага уз ватрену и другу подршку из ваздушног простора, са мора и из свемира; он се води и само ударима из ваздуха и са мора по одабраним објектима (циљевима) на противничкој територији. Такав рат су водиле снаге НАТО у операцији „Савезничке снаге“, која је, у суштини, планирана и изведена по упутствима америчких војних стручњака. Тенденција је да се и рат у Авганистану постепено своди на такав рат, тј. на ударе из ваздуха по терористичким базама у Авганистану, Пакистану и, евентуално, другим земљама на чијим се територијама такве базе налазе.

Увођење асиметричног рата, како је наглашено у стратегији националне безбедности САД, све се више уводе „снаге“ других (невојних) институција – департмана, агенција, па чак и приватних фирми које су за ту сврху нарочито организоване и оспособљене. Тако, док је раније стављан нагласак на вођење здружених (међувидовских) и комбинованих (коалиционих) операција, сада се у америчкој војној публицистици све више говори о мађуагенцијским акцијама и операцијама. У том смислу повећану улогу, како у превенцији (одвраћању), тако и у вођењу асиметричног рата повећану улогу имају политика, дипломатија, обавештајна делатност и друге специјалне службе.¹²

Симетрични рат и његове карактеристике

После хладног рата у „Документима Пентагона“, ¹³ као један од стратегијских циљева наведено је да САД не смеју дозволити да у свету настане нова светска сила или група земаља која може парирати Сједињеним Државама као што су то били Совјетски Савез и Варшавски уговор.¹⁴ Све донедавно изгледало је да је постизање тог циља било оствариво или скоро већ остварено, али у новије време ситуација се мења под утицајем настајања

¹² „Дипломатија је од виталног значаја за нашу националну безбедност. Дипломате су на првој линији ангажовања код савезника и у идентификовању потенцијалног противника, а безбедност и просперитет зависе и од ефикасног квалитетног обавештајног деловања, у смислу благовременог стицања увида у реалне и потенцијалне претње националној безбедности и интересима САД у свету“, каже се у Стратегији националне безбедности САД.

¹³ „Документа су 'тајно' пробијена“ и 1998. објављена у штампи (New York Times и други листови).

¹⁴ Амерички аналитичари Бари Р. Поскон и Ендрју Л. Рос о америчкој послехладноратовској стратегији написали су, поред осталог, да је та стратегија мотивисана како силом тако и миром. „Само надмоћна америчка моћ може да обезбеди мир. То значи да за САД није довољно да буду само преви међу једнаким (примус интер парес); оне једино морају бити прве (примус солес). Тако, светски поредак и национална безбедност захтевају да САД задрже примат с којим су изашле из хладног рата. Колапс биполарности не сме дозволити настајање мултиполарности; униполарност је најбоља“ (Barry R. Poscon & Andrew L. Ross, „Competing Visions for U.S. Grand Strategy“, у Strategy and Force Planning, U.S. Naval War College, Newport, RI.2004, pp. 153–185.

нових центара моћи. Наиме, релативна моћ Сједињених Држава у међународним размерама постепено се смањује. То се огледа у многим аспектима, укључујући економску моћ.¹⁵ Пред крај хладног рата бруто друштвени производ САД учествовао је са више од једне трећине светског БДП, док је сада пао на испод једне петине и наставља да се смањује. Центар економске моћи се полако, али сигурно преноси на Исток, а са економском моћи јача политичка моћ и моћ утицаја у свету. Креатори националне и војне стратегије САД пажљиво прате та кретања и припремају снаге и средства за одговоре на могуће будуће изазове. У нацрту Новог стратегијског концепта НАТО, који је рађен у основи, по америчким смерницама,¹⁶ каже се, поред осталог, „да је наша будућност, неспорно, испуњена опасностима, како познатим, тако и непознатим“.¹⁷

Према проценама америчких стручњака, које су унете и у званична документа Пентагона, ипак, не постоји вероватноћа да у постојећој међународној ситуацији дође до вођења рата између САД и неке друге велике силе (или сила) – рата у којем би била масовно коришћена нуклеарна борбена средства и најсавременије комуникацијске и друге технологије. Такав противник за сада реално и не постоји; САД задржавају (и вероватно ће задржати до пред крај првог квартала 21. века) неспорну преоћ у економској, политичкој и војној моћи. Међутим, савремени свет је у процесу изузетно крупних, често неочекиваних и непредвидљивих промена. На светску сцену излазе нови центри моћи и утицаја – Европска Унија са огромним људским и економским потенцијалом и Немачком, као моторном снагом економског развоја; ревитализована Русија са својим огромним нуклеарним и енергетским потенцијалом, Кина са огромним људским потенцијалом и галопирајућим економским растом,¹⁸ Индија са демографском експлозијом и технолошким умећем – само су неке динамичне промене у савременој констелацији снага у свету које утичу и све снажније ће утицати на америчку националну и војну стратегију.

¹⁵ „Од наше економске моћи зависи наше лидерство“ (у свету), каже се у Обаминој Стратегији националне безбедности, стр. 4.

¹⁶ На челу експертске групе која је радила тај документ била је бивша министарка спољних послова САД, госпођа Мадлен Олбрајт.

¹⁷ Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, Brunsell, May 17, 2010, p. 17. Овај нацрт је послужио као основа за формулисање и усвајање новог Стратегијског концепта НАТО на самиту Савеза у Лисабону 18-20. новембра 2010. на којем је, у суштини, превладао амерички концепт по питању распореда система ПРО у Европи, циља, начина и географског простора у ангажовања снага НАТО. На самиту је дошло до потпунијег разумевања између НАТО и Русије, Русије и САД и др., чиме је потврђено настављање снажног утицаја и водеће улоге САД у НАТО.

¹⁸ Претходно цитирани Barry Poscon и Andrew Ross наводе да је други кандидат (после СССР-а) за будућег (америчког) конкурента, па отуда и дугорочна претња – Кина. „Текући трендови у тој земљи сугеришу да она може постати озбиљан економски такмац у првом кварталу 21. века. Њена нова економска моћ лако може бити трансформисана не само у регионалну него можда и глобалну војну силу“, Исто, стр. 171.

Сједињене Државе настоје да одржавају хармоничне, по могућности и партнерске односе са новим центрима регионалне и/или светске моћи, али све не иде како би креатори америчке спољне политике и стратегије желели. У нацрту већ цитираног Новог стратегијског концепта НАТО каже се, на пример, да „искуства показују да руски и НАТО лидери исте чињенице на виде на исти начин“.¹⁹ Сумње и извесна подозрења између САД и Русије нису отклоњене. САД и НАТО су обазриви према руском нуклеарном наоружавању, док руски аналитичари сматрају да мере које се предузимају на плану јачања и ширења НАТО потенцијално угрожавају руску безбедност. Изузетно динамичан економски успон Кине, њено освајање светског тржишта и концентрисање капитала у њеним банкама непосредно отежава положај САД у свету и могу се сматрати главним узроком садашње глобалне економске и финансијске кризе. Финансијска криза јесте започета у САД, али њени корени, у суштини, леже у сфери понуде и тражње. Поплава роба са истока (Јапан, Јужна Кореја, Кина, Индија, у новије време Вијетнам) почела је да гуши производњу развијених западних земаља, пре свега САД, и да црпи њихове финансијске изворе. Тај тренд ће се, вероватно, наставити и међународне односе даље усложњавати. Таква опасност прожимала је управо завршена два велика међународна састанка – Самит лидера Г-20 у Сеулу, Јужна Кореја, где је дошло до оштрих сучељавања шефова САД и Кине, и други – о међународној безбедности у Халифаксу, Канада, где је познати британски публициста и аналитичар, Миша Глени, поред осталог, рекао: „Финансијско-економски потреси који, ако се не среде на одговарајући начин, могу да доведу до ратова међу државама“.²⁰

Војни аналитичари и планери Пентагона и Беле куће на такву могућност, као потенцијалну, рачунају и припремају се за евентуално вођење и „симетричног“ рата – рата са противником једнаких или приближно једнаких војних и других могућности. Такав рат био би вођен масовном употребом ракетно-нуклеарних оружја, дејствима из ваздушног простора, са мора и из свемира, а пре свега средствима и методама најсавременијих војних и других технологија, с тим што се у америчкој доктрини и стратегији са нуклеарним оружјем рачуна као са крајњим средством, а предност се даје новим технологијама и њиховој ратној примени.

Поглед на нову слику рата

Војна технолошка револуција тече и мења слику рата. Њену суштину чини све већа примена информатичких технологија на бојишту и изван њега. Беспилотне летилице у оперативној употреби, разне врсте других

¹⁹ New Strategic Concept for NATO, p. 25.

²⁰ Цитирао М. Пантелић, у „Политици“, Београд, 12. 11. 2010.

ваздухопловних, копнених и поморских платформи и средстава која се лансирају са њих, тенкови и друга оклопна возила без посада, свемир препун разних типова извиђачких, перспективно и лансирних, сателита који „виде“ и преносе стање на бојишту у командна места и контролне центре, одакле се упућују средства на одабране циљеве граде готово потпуно другачију, нову слику рата. Наиме, тако сложено, међусобно повезану и зависну комбинацију информатичких технологија и убојних средстава војни теоретичари су уобличили у концепт познат као „мрежноцентрично ратовање“ (*Network-Centric Warfare*) – модел у којем „технички осматрачи омогућавају да се непријатељ нападне умреженом ватром са или без човека“.²¹

Центрично усмерено ратовање САД су користиле у Ираку и сада га користе у Авганистану – у ратовима који су, посматрани са геостратегијског становишта, ипак, локални са елементима класичног ратовања уз масовну употребу ватре усмерене информатичким технологијама. У новије време, међутим, све се више говори, а у националној и војној стратегији САД посебно наглашава, могућност вођења тзв. кибернетског или сајбер ратовања (*Cyber warfare*). Такво ратовање битно се разликује од мрежноцентричног, с којим су САД ушле у ирачки, а пре тога у сукоб НАТО са СР Југославију. Наиме, смисао мрежноцентричног ратовања је у томе што се сензорима покрива и води бојиште, откривају циљеви, упућују и воде борбена средства на њихово уништење или разарање. Насупрот томе, кибернетско ратовање не користи средства оружане борбе, нема границе војишта или ратишта; оно се води невидљивим средствима, не убија противника, већ онеспособљава средства на којима се заснива функционисање привреде и друштва, командовање и руковођење оружаним снагама.

Посебну пажњу кибернетски рат изазвао је због чињенице да се његови одређени видови користе и у мирнодопском периоду. Они се обично квалификују као хакерски упади и криминални сајбер напади, иза којих не стоје неки државни органи. Међутим, у случају ванредног или ратног стања кибернетски напади могли би бити главно средство агресије. Полазећи од те претпоставке, војне и цивилне институције САД интензивно раде на одбрани/заштити својих интернет мрежа, као и на припремама за ефикасан напад на противникове интернет системе. Експерти Центра за истраживање тржишта у Вашингтону процењују да ће се у 2011. и даље повећавати тражња и производња средстава наведене намене, како у САД, тако и у другим земљама савременог света.²²

²¹ James A.G. Langley, "Network-Centric Warfare", у *Military Technology*, новембар-децембар, 2004.

²² Report on Cyberwarfare Market 2010–2020.

Закључак

Војна стратегија садашње америчке администрације има, у најмању руку декларативно, исти глобални карактер и исти циљ (подршка спољној политици САД у очувању мира кроз ширење демократије у свету) као и војна стратегија претходне (Бушове) администрације. Међутим, у стратегији националне безбедности председника Обаме, којом су дефинисани главни национални интереси и стратегијски циљеви и дате основне смернице спољне и војне политике и стратегије САД, запажа се већа флексибилност него што је то било у стратегији националне безбедности председника Буша, нарочито када је у питању остваривање лидерске улоге САД у грађењу новог светског поретка. Најјасније и са доста реалности то је потврдио и председник Обама на управо завршеном самиту двадесет најразвијенијих земаља света у Сеулу, Јужна Кореја, констатацијом: „Ми смо веома велика, веома богата, веома моћна земља. Ми смо имали превелики утицај на светске послове већ цео један век, али сада једној групи других земаља иде веома добро, па је природно да буду гласнији у заступању својих интереса и идеја. То је здрава ствар“, закључио је Обама.²³

Из наведене констатације и тренда кретања у савременом свету може се закључити да је 20. век био век Сједињених Држава. Двадесет први век вероватно ће бити век Далеког истока и источне Азије, где је веома успешно остварен спој човека (рада) и високих технологија. Огроман људски потенцијал тих подручја, спојен са најсавременијим туђим или властитим технологијама, уноси огромне промене не само у економији и међународној трговини, него и у односе међу државама и народима. За сада је тежња главних играча, укључујући и САД, на „великој шаховској табли“ (Бжежински) да одрже међусобне партнерске и међузависне односе, али започети тренд носи са собом многе неизвесности и ризике.

Мада демократска влада председника Обаме настоји да одржи и ојача постојећу оружану силу, она ипак настоји да се ређе и мање војно ангажује на тзв. прекоморским ратиштима. Повукла је главнину својих снага из Ирака, а до краја 2014. године намерава да то учини и у Авганистану. Међутим, смањењем борбених ефектива, САД настоје да компензују интензивним ангажовањем цивилних структура, односно усклађеним деловањем војних и цивилних органа на плану оспособљавања власти и њихових оружаних формација наведених, евентуално и других, „слабих“ (*weak*) земаља.

На развој војне стратегије САД и остваривање њених циљева снажан утицај испољавају нове војне технологије. Од готово класичног начина вођења рата, уз масовно ангажовања живе силе и борбене технике на бојишту, како је предвиђано у време биполарног светског поретка, САД су прешле на теорију и праксу вођења информатичног рата, у којем нове технологије (електроника и

²³ „Политика“, Београд, 13. 11. 2010.

сензорска техника) имају важну улогу и делом замењују човека на бојишту, одатле на „мрежноцентрично ратовање“ у којем се човек и масовна техника још више замењују новим технолошким иновацијама, да би се у новије време говорило и о тзв. кибернетичком или сајбер ратовању, у којем учествују и бројне невојне институције са или без употребе борбених средстава. Ово последње је, за сада, више теорија него пракса, али нове технологије, неоспорно, мењају карактер рата и слику бојишта. Рат, посматран са америчке тачке гледишта, постаје све сложенији и у њему, поред војске, учествују или ће учествовати многе друге невојне структуре вишеструке намене.

Војна стратегија у Сједињеним Државама данас је више него у било којој другој земљи у правом смислу инструмент политике. Мада се формулише и доноси у Министарству одбране, она, у суштини, произлази из политике и служи подршци и остваривању циљева стратегије националне безбедности. Подложна је променама, зависно од промена у међународним односима и развоја савремених технологија. После повлачења главнине војних снага из Ирака и Авганистана могле би настати значајније промене, како у структури оружаних снага САД, тако и у начину њихове употребе у рату.

Литература

1. Paul Nitze, „America an Honest Broker“, *Foreign Affairs*, Fall 1990, pp. 1–15.
2. „US National Security Strategy“, *White House Paper*, May 2010.
3. „US National Military Strategy“, GPO, Washington, DC, June 28, 2010.
4. Robert Gates, *ANNUAL REPORT to the Congress on the FY 2010 Budget*, GPO, March 2009.
5. P. H. Liotta, „TO DIE FOR. National Interests and the Nature of Strategy“, у *The Strategy and Force Planning*, Naval War College, 2003, p 152.
6. P. H. Liotta, „Chaos as Strategy“, *The Strategy and Force Planning*, Naval War College, 2003, pp 603–612.
7. M. A. Templar, *UNITED STATES OF AMERICA. National Security Strategy and National Military Strategy*, Marcus A. Templar on line.
8. Barry R. Poscon & Abdrew L. Ross, „Competing Visions for U.S. Grand Strategy“, *Strategy and Force Planning*, U.S. Naval War College, Newport, RI.2004, pp. 153–185.
9. G. John Kenbery, Why Export Democracy?, *Strategy and Force Planning*, U.S. Naval War College, Newport, RI.2004, pp. 79–87.
10. Report on Cyberwarfare Market 2010–2020.
11. James A. G. Langley, „Network-Centric Warafare“, *Military Technology*, Nov-Dec, 2004, pp. 25–38.
12. Overview of (US) National Security Structure, <http://www.iwar.org.uk/military/resources/national-security-structure.htm>, 05. 11. 2010.

НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ КАО ЈЕДАН ОД ОСНОВНИХ ЧИНИЛАЦА ГЕОПОЛИТИЧКОГ ПОЗИЦИОНИРАЊА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ НА ПОЧЕТКУ 21. ВЕКА

Срђан Перишић

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

У раду се анализира развој политике националне безбедности и политике одбране у Руској Федерацији од 1992. године до данас. Дефинисање тих питања у Русији је, у периоду од нестанка СССР-а, било условљено односом државне власти према сазнањима геополитичке стварности, тј. прихватањем или неприхватањем геополитичких анализа. Русија од 2000. године на садржајнији начин приступа проблемима националне безбедности управо због квалитетнијег односа према геополитичкој улози коју руска држава има или треба да оствари на евроазијском континенту. Развој и реализација политике националне безбедности, током прве деценије 21. века, условили су да Русија успе не само да заустави урушавање територијалне целовитости него и да на квалитетнији начин развија национални интерес у областима одбране, економије, међународних односа, интеграција на евроазијском простору, социјалних питања друштва, информационих и еколошких тенденција и духовних вредности. Развој руске геополитике увео је Русију, у току 2009. године, у нови период изградње националне безбедности и то кроз нови стратешки документ – Стратегију националне безбедности Русије до 2020. године. Нова стратегија проширује области националне безбедности, а посебно место даје политици одбране и изградњи Оружаних снага Руске Федерације.

Кључне речи: *Русија, национална безбедност, геополитика, одбрана, војна доктрина.*

Увод

Квалитетна анализа геополитичке позиције једне земље могућа је ако се сагледа из више углова. Иначе, савремени геополитиколози дефинишу геополитику као науку која синтетише дисциплине као што су: истори-

ја, географија, економија, демографија, политикологија, социологија, етнографија, одбрамбена стратегија. Као системска наука она треба да помогне држави да доноси одлуке у суштинским питањима као што су: спровођење политичко-економских реформи, престојавање друштва, вођење политике у међународним односима, склапање геополитичких савеза, започињање ратова, итд.¹ Област која је у посебном, каузалном односу са геополитиком јесте и национална безбедност. Тај узрочно-последични однос геополитике и националне безбедности огледа се у томе, како истиче професор Зоран Килибарда, што је „перцепција геополитичког поретка реалистичнија, то је вернија представа угрожавања националних интереса“, односно, „сазнања о геополитичкој стварности“ утичу на „пројектовање стратегије националне безбедности“.² С друге стране, дефинисан и изграђен систем националне безбедности у датој држави представља један од суштинских елемената геополитичког позиционирања те земље. Национална безбедност заједно са другим факторима, као што су географски положај, демографска структура, политички систем, савремена економија, култура, национални идентитет и доминантна идеолошка оријентација, геополитички карактеришу и позиционирају сваку државу у свету.

Дакле, немогуће је изградити адекватан одговор у заштити националних интереса, са становишта угрожавања националне безбедности, без геополитичке анализе. Истовремено, немогуће је посматрати геополитичку позицију једне земље ако се не анализирају и државни ставови о циљевима и стратегији земље у области јачања безбедности човека, друштва и државе. На такав начин може се анализирати и национална безбедност и политика одбране Руске Федерације у савременом добу, тј. приказати, на примеру те велике државе, каузални однос између националне безбедности и геополитике.

Када се посматра дефинисање националне безбедности у Руској Федерацији, може се уочити да је Русија, од нестанка Совјетског Савеза до данас, имала два суштински различита односа према политици националне безбедности и одбране и да је у току завршетак процеса новог дефинисања националне безбедности и изградње њеног система. То је последица чињенице да су руске власти на два међусобно искључива начина третирале геополитичка сазнања која су одлучујуће утицала на развој Русије пре и после 2000. године.

Тако се може говорити о неколико периода односа власти према националној безбедности и одбрани, а тиме и према геополитичкој стварности. То су:

– период непостојања јединствене анализе геополитичке позиције Русије и политике националне безбедности (1992–1997);

¹ Александар Дугин, *Основи геополитике*, Арктогея, Москва, 2000.

² Зоран Килибарда, „Геополитичка полазишта стратегије националне безбедности“, *Војно дело*, бр. 2, Београд, 2009, стр. 74.

- период изградње и реализације политике националне безбедности и одбране на основу уважавања геополитичких анализа (1998–2008);
- ново дефинисање Стратегије националне безбедности РФ, такође на основу сазнања о геополитичкој стварности (од 2009. године).

Период непостојања јединствене анализе геополитичке позиције и националне безбедности Русије

Руска Федерација није имала посебан документ који на квалитетан начин разрађује сва питања националне безбедности – све до 1997. године. До тада је постојала војна доктрина која је регулисала само један аспект националне безбедности – питање одбране. Ради се о документу **Основне поставке војне доктрине Руске Федерације** из 1993. године.³ Текст војне доктрине био је привременог карактера, за период успостављања руске државности, спровођења политичких и економских реформи, као и реструктурирања оружаних снага.

Наиме, после нестанка Совјетског Савеза Русија се нашла у огромним проблемима. Започет је домино ефекат дезинтеграције и урушавања државног и националног интегритета Руске Федерације. Рушење геополитичких структура СССР-а проузроковало је и рушење основа државног живота у самој Русији. Процес дезинтеграције се испољавао кроз више истовремених процеса: економски крах и дивља приватизација,⁴ територијална дезинтеграција и сепаратизам, терористичке акције усмерене против државе и друштва, организовани криминал и корупција, демографско опадање, неспособност органа извршне и регионалних власти и политичке елите, итд.

Питања одбране и безбедности Русије усложњавали су и међуетнички и грађански ратови у другим бившим републикама СССР-а, где су руски народ и друге мањине затражили помоћ и интервенцију: Грузија (Ј. Осетија, Абхазија), Молдавија (Придњестровље), Азербејџан (Нагорно-Карабах). У исто време, у сфери војне силе, требало је огромну совјетску армију свести на праву меру. То се усложњавало са све већим сепаратистичким тежњама на југу земље и отвореним оружаним побунама и тероризмом (Чеченија).

У таквим геополитичким условима на почетку 90-их година 20. века тадашња руска власт је дефинисала војну доктрину на многим погрешним пре-

³ Општа питања безбедности у Русији представљена су у *Закону о безбедности* из 1992. године. Текст Руске војне доктрине из 1993. године видети на сајту Савета безбедности РФ, <http://www.scrf.gov.ru/documents/45.0.html> (време приступа: септембар 2007), као и у књизи Милана Петковића, *Геополитичке паралеле на почетку 21. века*, Београд, 1997, стр. 97–106.

⁴ О „реформама“ у Русији, тзв. шок терапијама, видети у: Сава Живанов, *Русија за време Јељцина: друштвени процеси и политичко организовање 1990–1999*, ФПН, Београд, 2002.

мисама. Војна доктрина из 1993. године, без обзира на то што је била привременог карактера, није се заснивала на анализи геополитичке ситуације у којој се Русија налазила тих година. Доктрина је, пре свега, представљала тежњу Русије да изађе из периода конфронтације са Западом, тј. жељу да са водећим западним земљама, по сваку цену, развије партнерство и сарадњу. С тим у вези, у војној доктрини из 1993. године можемо, као погрешно дефинисане премисе, издвојити следеће:

- да се Русија налази у условима нестанка конфронтација проузрокованих идеолошким противречностима;

- да у међународним односима приоритетан значај, у спречавању ратова и оружаних конфликта, добијају политичко-дипломатска средства, тј. невојна средства;

- да је у току, са водећим западним државама, ширење односа партнерства и свестране сарадње;

- да у наредном периоду, са државама Запада, следи учвршћивање поверења у војној области и смањивање нуклеарног и конвекционалног наоружања, итд.⁵

Непостојање квалитетно разрађеног политичког документа који би одражавао свеукупност ставова руске државе о њеним циљевима и стратегији у области јачања безбедности друштва и државе, а који би се заснивао на анализи геополитичке ситуације суштински је допринео да поставке војне доктрине из 1993. године буду, практично, неупотребљиве. Неупотребљивости војне доктрине све више је доприносила и катастрофална економска „реформа“ која се у Русији спроводила доктрином „шок терапија“. Руске оружане снаге биле су, у таквим условима, далеко иза армија других светских сила, а посебно иза армије САД.

Свеопшта ситуација у Русији условила је да власт приступи, у периоду 1996–2000, квалитетнијем сагледавању питања и одбране и националне безбедности. Тако је, 1996. године, донесен нови закон о одбрани и приступило се реформи војног сектора.

Дефинисање политике националне безбедности и одбране

Као резултат разматрања питања националне безбедности и изградње њеног система, највиши државни органи Русије су, 1997. године, донели *Концепцију националне безбедности РФ*. То је био први политички документ у новијој историји Русије који је изражавао државне ставове о безбед-

⁵ Основне поставке војне доктрине РФ (из 1993), наведени сајт и књига М. Петковића.

ности руског друштва и државе, а који су дуго чекали и стручна јавност и сами грађани Русије. Оно што се одмах уочило јесте да се у документу сагледава место и улога Руске Федерације у систему међународних односа и први пут се истакла негативност у погледу ширења НАТО-а на исток Европе. Међутим, због агресије НАТО-а на СР Југославију 1999. године руководство Русије детаљно је преиспитало војну доктрину из 1993. године и поједине делове нове *Концепције националне безбедности*. Тако је, почетком 2000. године, са новим председником Русије Владимиром Путином, Концепција допуњена и коригована, а већ у априлу исте године је, указом председника, утврђена нова *Војна доктрина РФ*.⁶ Наиме, очигледно је да су руске власти агресију НАТО-а схватиле као претњу руским државним и геополитичким интересима, како у унутрашњој политици, тако и на постсовјетском простору. Та претња се састоји у томе да се агресијом и подршком сепаратистичком покрету на Космету охрабрују сепаратисти и у самој Русији. Дакле, на веома јасан начин САД и НАТО дефинишу модел решавања у сличним ситуацијама у другим земљама.

Иначе, документ Концепције из 2000. године дефинише *политику националне безбедности РФ* као „систем погледа којим се у Русији осигурава безбедност личности, друштва и државе од спољних и унутрашњих угрожавања у свим сферама људске делатности“. Концепција је дефинисала „најважније правце државне политике Руске Федерације“.⁷

У првом делу документа – *Русија у светској заједници* наводи се да свет, на почетку 21. века, „карактеришу две међусобно искључиве тенденције“. Прва тенденција је да „све већу улогу имају економски, политички, научно-технички, еколошки и информациони фактори“ који свет чине многополарним. Друга тенденција представља покушај изградње међународних односа на принципу доминације развијених западних земаља предвођених САД, тако да та тенденција рачуна, пре свега, на једнострану примену војне силе. Такве карактеристике међународних односа, истиче се у Концепцији, приморавају многе државе да на светску политику утичу развојем оружја за масовно уништење. Исто тако, наводи се да Русија, без обзира на сложене међународне услове, „представља једну од великих земаља у свету са многовековном историјом и богатим културним традицијама“. Русија са својом „економијом, научно-техничким и војним потенцијалом и јединственим стратегијским положајем на простору Евроазије објективно игра важну улогу у светским процесима“.⁸

⁶ Концепција националне безбедности РФ (*Концепция национальной безопасности РФ*) донета је указом председника Јељцина 17.12.1997, а допуњена указом председника Путина 10.01.2000. године. Текст концепције на сајту Савета безбедности РФ, <http://www.scrf.gov.ru/documents/1.html>, (време приступа: април 2009). Текст Војне доктрине РФ (*Военная доктрина Российской Федерации*) из 2000. године видети на: <http://www.scrf.gov.ru/documents/33.html> (време приступа: април 2009).

⁷ Концепција националне безбедности РФ, исто.

⁸ Исто.

Већ у првом делу Концепције представљен је суштински заокрет Русије у сагледавању међународне сцене и улоге коју Русија треба да има. Ако је Русија у последњој деценији 20. века била у дефанзивној геополитичкој позицији, онда она, од 2000. године, почиње да гради националну политику безбедности на другачијим премисама. То је политика која се ослања на вишевековну традицију саме руске државности. Дакле, национална безбедност почиње да говори о геополитичкој улози Русије.

Иначе, Концепција разматра „широки спектар унутрашњих и спољашњих облика угрожавања националне безбедности“ Русије, као и оквирне мере на реализацији националне безбедности. Оно што је у овом делу документа посебно уочљиво јесте чињеница да је Русија први пут јасно истакла да, као евроазијска држава, има своје интересе у Европи, на Блиском истоку, у Закавказју, централној Азији и азијско-тихоокеанском региону. Угрожавање руских интереса у тим регионима сматра се угрожавањем њене националне безбедности. Поред тога, јасно је назначено да угрожавање националне безбедности Русије на међународном плану представља, поред осталог, и ширење НАТО-а на исток, односно „праксу јаким војним дејстава у зонама ван одговорности блока и без санкција Савета безбедности ОУН“.⁹

Истакнуто је и да слабење интеграционих процеса у Заједници независних држава представља облик угрожавања националне безбедности, чиме је, опет, наглашен трајни интерес Русије на простору некадашњег Совјетског Савеза. Да би Русија успешно заштитила националну безбедност посебну улогу имају Оружане снаге РФ и развој нуклеарних снага, који имају улогу заустављања (*сдерживания*) евентуалног агресора или коалиције држава агресора да угрозе безбедност руске државе, али без враћања трке у наоружавању.¹⁰

Тежиште *Војне доктрине РФ* из 2000. године је, за разлику од доктрине из 1993. године, на спољашњим претњама угрожавања територијалног интегритета земље. У том контексту, као могућа претња безбедности земље наводи се и ширење НАТО-а. Поред ширења војних блокова и савеза на рачун безбедности Русије, као основне дестабилизационе факторе и спољње претње по Русију, војна доктрина прецизира следеће:

- слабење и игнорисање механизма међународне безбедности УН и ОЕБС-а;
- ангажовање војних снага и средстава под окриљем „хуманитарних интервенција“, а без санкција Савета безбедности УН на штету општепризнатих принципа и норми међународног права;
- нарушавање међународних договора у ограничавању наоружања и разоружања;
- испољавање територијалних претензија и мешање у унутрашње ствари РФ;

⁹ Исто.

¹⁰ Исто.

– покушај игнорисања руских интереса при решавању проблема међународне безбедности, како би се онемогућило да Русија постане један од центара мултиполарног света;

– појачана концентracија страних војних снага близу границе Русије и њених савезника; формирање и обука паравојних група ради пребацивања на територију Русије и њених савезника;

– оружане провокације на руске војне објекте који се налазе на територији других држава;

– дискриминација, нарушавање права, слобода и интереса грађана Руске Федерације у другим државама;

– спољна подршка екстремистичким национално-етничким и религиозно екстремистичким покретима; међународни тероризам.¹¹

Дакле, војна доктрина из 2000. године суштински се разликује од раније доктрине из 1993. године. Она је и формално представила чињеницу да се Русија ослободила погрешних премиса које разматрају карактер међународних односа, а које су биле карактеристичне за период деведесетих година 20. века.

Да Русија озбиљно третира своју политику националне безбедности и политику одбране говори и отворено излагање Владимира Путина на Минхенској конференцији о безбедности 2007. године. Тежишни део излагања односио се на питање ширења НАТО ка истоку Европе. „Ја мислим да је очигледно да НАТО експанзија нема никакве везе са модернизацијом саме Алијансе или са обезбеђивањем сигурности у Европи. Напротив, она представља озбиљну провокацију, која смањује ниво међусобног поверења. И ми имамо право да питамо: према коме је та експанзија усмерена?“ – речи су Владимира Путина.¹²

Директна последица реализације Концепције националне безбедности и Војне доктрине РФ из 2000. године је и анализа свих споразума о смањењу и ограничавању стратешког и конвенционалног наоружања који су потписани са САД и другим земљама. Наиме, САД су прекршиле више таквих споразума. Тако је Русија, као реакцију на одустајање САД од *Споразума о антибаллистичким ракетама* из 1972. године и на америчко планирање увођења де-

¹¹ Наведени су основни дестабилизациони фактори и спољне претње по безбедност Русије. Више о томе видети у: *Војна доктрина РФ* (2000. година), на сајту Савета безбедности Руске Федерације: <http://www.scrf.gov.ru/documents/33.html> (време приступа април 2009.).

¹² У питању је 43. Минхенска конференција о безбедности јануара 2007. године. Путин је још додао: „И шта се десило са тим уверењима која су дата од наших западних партнера после распада Варшавског пакта? Где су те декларације данас? Нико их се чак ни не сећа. Али ја ћу да вас подсетим шта је било речено. Желео бих да наведем цитат генералног секретара НАТО господина Вернера у Бриселу 17. маја 1990. Он је тада рекао: „Сама чињеница да смо спремни да не распоређујемо војску НАТО-а ван немачке територије даје Совјетском Савезу чврсте гаранције безбедности“. Где су те гаранције?“ – Видети текст говора Путина (*Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности*) на официјелном сајту председника Русије: http://tours.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737_type63374type63376type63377type63381type82634_118097.shtml (време приступа: септембар 2007.).

лова програма противракетне одбране на територији Пољске и Чешке, увела у наоружање нове интерконтиненталне ракете „топол–М“ са вишеструко усмереним бојним главама и тиме је, практично, изгубио сваки смисао *Споразум о неширењу нуклеарног наоружања START 2* из 1993. године. Поред тога, 2007. године је стављен мораторијум на *Споразум о ограничавању конвенционалног наоружања у Европи (CFE)* из 1992. године, имајући у виду да га већина земаља НАТО-а није ратификовала, уз истовремено појачано наоружавање и отварање више америчких база у Румунији и Бугарској.¹³

Да би Русија могла да одговори свим захтевима политике националне безбедности и одбране, нужно је било приступити развоју савремених оружаних снага. Осавремењивање руске армије је неопходно како би држава могла реаговати на изазове у процесима глобализације, као што су међународни тероризам, ширење оружја за масовно уништење, етничке нестабилности, и сл., али, пре свега, како би Русија могла да штити своје националне интересе на постсојетском простору. Дакле, војни фактор као елеменат националне безбедности је *condition sine qua non* геополитичког позиционирања Русије.¹⁴ У складу с тим, Русија је од 2000. године приступила јачању војно-одбрамбеног фактора уз истовремено осавремењивање и смањење армије. Рој Медведев наводи податке да је војни буџет у 2000. години износио свега 209 милијарди рубаља, али већ 2004. године – 411 милијарди, 2005. године – 537 милијарди рубаља. Током прве деценије 21. века буџет за одбрану био је у границама од око 2,7% БНД.¹⁵

¹³ Русија са САД и другим земљама има више споразума о разоружању и ограничавању ширења наоружања:

– *Споразум о ограничавању система противракетне одбране* (ПРО) из 1972. подразумева да се не размештају такви системи ван матичних држава, тј. да постоји по један систем у СССР-у и САД. Међутим, САД су размештањем ПРО система у Норвешкој 2001. нарушиле договор, а 2002. су га и једнострано напустиле.

– *Споразум о ограничавању стратегијског офанзивног наоружања* (СНВ 1; енг. START 1) из 1991. са роком важења до краја 2009. подразумева ограничење нуклеарних бојних глава до 6.000 по свакој страни. Споразум је испоштован до 2001. године.

– *Споразум о смањењу стратегијског офанзивног наоружања* (СНВ 2; енг. START 2) из 1993. подразумева смањење нуклеарних бојних глава до 3.200 комада. Русија је, као одговор на излазак САД из Споразума ПРО из 1972, изашла из овог споразума.

– *Споразум о смањењу стратегијских офанзивних потенцијала* из 2002. подразумева ограничење нуклеарних бојних глава на дежурству на 1.700-2.200 комада по свакој страни. Рок важења је до краја 2012.

– *Споразум о конвенционалном наоружању у Европи* (енг. CFE) из 1990. који ограничава количину борбених средстава у КоВ и ваздухопловству. Русија је напустила споразум 2007. године као одговор на све веће наоружавање САД и ширење НАТО-а.

– *Споразум о ракетама средњег и малог домета* из 1987. подразумева да се не производе и не истражују балистичке и друге ракете домета од 500 до 5.500 km, као и да се таква постојећа средства униште. Русија је споразум потпуно испоштовала.

¹⁴ Историчар Рој Медведев истиче да је Владимир Путин више пута поновио: „Русија има само два верна савезника. То су њена војска и њена ратна морнарица.“ – Видети: Рој Медведев, *Путин: повратак Русије*, Београд, 2007, стр. 210.

¹⁵ Исто, стр. 210.

Исто говоре и подаци Центра за проблеме разоружања, енергетике и екологије при Институту за физику и технологију у Москви. Из табеле 1. се види да су војни издаци константно расли од минималних 3,4 милијарде USA долара у 1999. години до предвиђених у 2010. години у износу од близу 50 милијарди USA долара. За период 2010–2020. година Москва је планирала да средства за одбрану порасту на 3,4% БДП.

Табела 1 – *Војни расходи у буџету РФ (1999–2010)*
(износи су у мрд. USA долара)

Година	Војни расходи у буџету РФ
1999.	3,47
2000.	7,48
2001.	7,16
2002.	9,47
2003.	11,48
2004.	14,26
2005.	18,96
2006.	23,83
2007.	29,22
2008.	37,30
2009.	45,81
2010.	око 50 млрд. долара – 3,4% БДП

Извор: *Центр по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии при МФТИ, Москва, (Center for Arms Control, Energy and Environmental Studies at MIPT)*

Москва је дуго планирала да, поред осавремењивања, смањи оружане снаге. Смањење броја припадника армије представља део захтева из Концепције и Војне доктрине РФ који дуго нису били успешно решавани. Бројно стање ОС је, у односу на 1992. годину, увелико смањено, али прекомерна трошења буџетских средстава су и даље оптерећивала функционисање система одбране. Постојали су велики отпори бирократских структура којима није одговарало реструктурирање армије. Наравно, процес смањења војних снага не може се реализовати без одговарајућих финансијских средстава, тј. без адекватног збрињавања припадника који остану без посла.

Може се уочити да је проблем смањења руске армије био, све време од формирања ОС РФ у томе што држава није мењала структуру јединица, команди и војних школа, већ се смањење односило, углавном, на бројно стање. Тако је, после сваког смањења, руска армија и даље личила на совјетску армију спреману да води глобалне ратове, само у смањеном обиму. Такав начин смањења војних снага није одговарао захтевима војне доктрине и политике националне безбедности, где су перцепцирани савремени глобални проблеми и могуће претње угрожавања одбране Русије.

Међутим, краткотрајни ратни сукоб са Грузијом, августа 2008, веома је брзо, свима који су се колебали у војној реформи, показао суштину проблема на које се у реформи одбране треба сконцентрисати. Наиме, без обзира на то што је руска војска, у сукобу са Грузијом, показала веома ефикасан и брз одговор, показало се да у армији још има тромости и неусклађености у руковођењу и командовању војним формацијама када су у питању савремени конфликти. С тим у вези, руско руководство је донело одлуку да се реформа Оружаних снага РФ заврши четири године пре рока, тј. до 2012. године. Бројно стање армије мора се смањити на милион војника, а официра са 355 хиљада на 150 хиљада. На тај начин бројност командног састава износиће 15 посто укупног броја војника у армији и флоти.¹⁶ У наведеном периоду биће извршене и структуралне реформе војске. У првој етапи, до 1. децембра 2009. године, уместо дивизија и пукова биће уведене бригаде, као што је то у унутрашњој војсци Русије или у америчкој армији. Ланац који се састојао од четири карице: „војни округ–армија–дивизија–пук“, биће претворен у троделни: „војни округ–оперативна команда–бригада“.¹⁷

Примена Концепције националне безбедности, утемељене на геополитичким анализама, у великој мери је допринела да Русија, у наступу у међународним односима, у заштити националних интереса на постсовјетском простору Евроазије и у дефинисању енергетске политике, заузме јасну и предвидљиву политику, ослобођену неодређености и „слабог домета“. Управо, константна анализа геополитичке позиције Русије, од стране највише државне власти, утицала је да се политика националне безбедности стално преиспитује и допуњује. Настојање САД да се геополитички утврде у Украјини, Грузији и Узбекистану, краткотрајни рат са Грузијом, као и покушај изградње система ПРО у Европи и, с друге стране, ометања енергетске сарадње Русије и Европе изазивањем „гасних криза“ – Русији су наметнули задатак изградње новог документа који свеобухватније регулише питања политике националне безбедности, а тиме и политике одбране. На основу тога, у мају 2009. године, усвојена је *Стратегија националне безбедности РФ до 2020. године*.

¹⁶ Министар одбране Анатолиј Сердјуков наводи: „Наша армија подсећа на јаје надувано у средини. Пуковника и потпуковника има више него млађих официра. Кроз три године ћемо имати пирамиду. Официри морају да командују конкретним војницима, а не да руководе складиштима...Током предстојеће три године 100.000 сувишних официра ће бити запослено у грађанском сектору“. Видети: Љубинка Миличић, „Убрзане реформе руске армије“, Политика, 18. 10. 2008. на <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Ubrzane-reforme-ruske-armije.sr.html> (време приступа: април 2009).

¹⁷ Прва фаза трансформације оружаних снага – увођење бригадног система уз укидање армија и дивизија је истекла 1. децембра 2009. године. Тако је, на пример, у копненој војсци формирано више од 90 бригада са попуњеношћу 95–100%. – Видети интервју команданта КоВ руске армије генерала Владимира Болдирева, часопису *Красная звезда*, на http://www.redstar.ru/2009/10/01_10/1_05.html (приступ: XI 2009).

Стратегија националне безбедности Русије до 2020.

Суштински гледано, *Стратегија националне безбедности Руске Федерације до 2020. године*¹⁸ представља континуирани и логички наставак претходног стратешког документа – *Концепције националне безбедности Русије* из 2000. године. Међутим, нови документ опширније и детаљније говори о националним интересима, а тиме и о областима које покрива политика националне безбедности. Сам документ се састоји од шест целина.

Први део – *Опште поставке*, дефинише основне појмове из политике националне безбедности. Тако се *национална безбедност* одређује као „област заштите личности, друштва и државе од унутрашњег и спољашњег угрожавања, обезбеђењем заштите устава, слободе, квалитета живота грађана, суверенитета и територијалног интегритета, као и одрживом одбраном и безбедношћу државе и одрживим развојем Руске Федерације“. Поред тога, дефинишу се и појмови као што су: национални интереси, претња националној безбедности, стратегијски национални приоритети, снаге и средства којима се остварује национална безбедност, итд.¹⁹

Видимо да се идеја нове стратегије састоји у томе да се национална безбедност земље не осигурава само заштитом од спољашњих и унутрашњих претњи него, у првом реду, и „одрживим развојем“ земље, тј. развојем економије, социјалне сфере и културе. По мишљењу аутора Стратегије до данас су формиране претпоставке за динамичан развој и претварање Русије у једну од водећих држава по нивоу техничког прогреса, стандарда становништва и утицају на светске процесе.

Други део – *Савремени свет и Русија: стање и тенденције развоја*, говори о стању међународних односа и положају Русије на светској сцени. Полази се од тога да се савремени свет креће путем веома убрзане глобализације у свим сферама живота. Такав динамизам у глобализационим процесима многе државе и народи не могу да прате, те је неравномеран развој главни резултат глобализационих процеса. То је појачало противречности на међународној сцени. С друге стране, „као резултат јачања нових центара економске моћи и политичког утицаја, изграђује се квалитетно нова геополитичка ситуација“. Наиме, све се више „траже решења постојећих проблема и регулишу се кризне ситуације на регионалној основи без уче-

¹⁸ *Стратегија националне безбедности РФ до 2020. (Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года)*. Документ је утврђен указом председника Медведева, 12. маја 2009. године. Претходна Концепција је стављена ван снаге. Документ видети на официјелном сајту Савета безбедности РФ: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (време приступа: јуни 2009).

¹⁹ Исто, поглавље I (*Общие положения*), тачке 4–6.

шћа сила изван региона“. Аутори Стратегије истичу да глобализациони процеси показују „несавршенство глобалне и регионалне архитектуре која је ослоњена само на Организацију североатлантског савеза“, што се посебно уочава у евроатлантском региону.²⁰

Очигледно је да су писци нове стратегије настојали да истакну да постојећи међународни правни инструменти и механизми не предвиђају изградњу регионалне и глобалне безбедности само кроз Северноатлантски савез. Односно, покушај да се на такав начин гради глобална безбедност је, како се истиче у документу, претња међународној безбедности.²¹ Према Стратегији, опредељујући фактор Русије у односима са НАТО остаје неприхватање ширења војне инфраструктуре алијансе ка руским границама, што уз покушај додељивања глобалне функције НАТО-у представља кршење међународног права.²² Наглашава се да се изградња глобалне и регионалне стабилности суштински угрожава у случају размештања елемената глобалног система противракетне одбране САД у Европи.²³

Што се тиче јачања регионалне безбедности аутори Стратегије истичу да се то постиже интеграцијама на простору Заједнице Независних Држава, што је приоритетно тежиште спољње политике Русије. Дакле, интеграције на постсовјетском простору су не само фактор безбедности у том региону него су и кључ преко којег се руска геополитика враћа на светску сцену. С тим у вези, Стратегија апострофира две организације преко којих Русија треба да integriше подручје ЗНД. То су Организација договора о колективној безбедности (ОДКБ) и Евроазијска економска заједница.²⁴

Стратегија националне безбедности Русије наводи да ће посебна пажња међународне политике, у дугорочној перспективи, „бити сконцентрисана на овладавању изворима енергетских ресурса“, и то на Блиском истоку, у подручју Баренцовог мора и других региона Арктика, у базену Каспијског мора и централне Азије. Такво стање односа на међународној сцени и могуће тенденције даљег развоја постављају Русији задатак да и даље инсистира на изграђивању међународних односа на принципима међународног права и утврђивању трајне и једнаке безбедности за све државе.

²⁰ Исто, поглавље II (*Современный мир и Россия: состояние и тенденции развития*), тачка 8.

²¹ Исто.

²² Исто, тачка 17.

²³ Исто, тачка 12.

²⁴ ОДКБ је безбедносна и војна организација формирана 2002. године. Чине је Русија, Белорусија, Јерменија, Казахстан, Киргистан и Таџикистан, а од 2006. и Узбекистан. Организација има сопствени апарат управљања, са доминантом улогом Русије. Формиране су заједничке јединице, системи ПВО, веза и обавештајне структуре. Дефинисани су јединствени стандарди опреме и технике. У току је формирање Колективних снага оперативног реаговања (КСОР).

Евроазијска економска заједница основана је 2000. године. Чине је Русија, Белорусија, Казахстан, Киргизија и Таџикистан. Од 2006. године пуноправни члан је и Узбекистан, али је 2008. своје чланство замрзнуо. Као посматрачи приступили су Јерменија, Молдавија и Украјина.

Највећи део Стратегије националне безбедности Русије, на један темељан начин дефинише националне интересе, тј. области у којима се изграђује политика националне безбедности. Тако се наводи, по први пут, да „стање националне безбедности Руске Федерације“ директно зависи не само од „функционисања система осигурања националне безбедности“ него и од „економског потенцијала земље“.²⁵ С тим у вези Стратегија се ослања на Концепцију дугорочног социјално-економског развоја до 2020. године.²⁶ Као стратегијски циљ, у остваривању националне безбедности у економској области одређује се средњорочни задатак да Русија по обиму бруто унутрашњег производа постане једна од пет првих земаља у свету. Да би се то остварило неопходно је неутралисати основне претње националној безбедности у економској сфери. Као основна претња одређује се задржавање извозно-сировинског модела развоја руске економије и губитак контроле над националним ресурсима.²⁷ Исто тако, Стратегија конкретно говори о томе да је главна област реализације националне безбедности у економији – енергетска безбедност. Она се постиже одржавањем постојане понуде квалитетним енергентима на светском тржишту, повећањем конкурентне способности руских енергетских предузећа, изградњом стратегијских енергетских залиха, развојем система преноса, итд.²⁸

Изградња система националне безбедности Русије постиже се, осим развојем економије, и развојем националне одбране, осигурањем државне и опште безбедности, повећањем квалитета живота грађана Русије, развојем науке, технологије и образовања, здравственим системом, развојем и заштитом културе и еколошком политиком.

Стратегијске циљеве у националној одбрани представљају „спречавање глобалних и регионалних ратова и конфликта, као и стратегијско одвраћање (*стратегическое сдерживание*) у интересу војне безбедности земље“. Стратегијско одвраћање се, према ауторима Стратегије, постиже узајамним политичким, војним, економским и информационим мерама на спречавању или снижавању претњи које долазе од других држава. У том правцу посебну улогу има развој „система војно-патриотског васпитања грађана Руске Федерације“ и развој Оружаних снага у Русији и на нивоу савезне државе са Белорусијом.²⁹ Иначе, Оружане снаге РФ одређују се као основна снага у остваривању националне безбедности Русије, а као основне претње војној безбедности земље дефинишу се следеће:

– политика водећих држава у свету усмерена на преузимање првенства у војној сфери, пре свега, у стратегијским нуклеарним потенцијалима;

²⁵ Стратегија националне безбедности РФ до 2020, наведени сајт, поглавље IV (*Обеспечение национальной безопасности*), тачка 25.

²⁶ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. http://www.intelros.ru/subject/ross_rasput/2026-konceptija-dolgosrochnogo-socialno.html (приступ: XII 2009).

²⁷ Стратегија националне безбедности РФ до 2020, исто, тачке 53–55.

²⁸ Исто, тачка 60.

²⁹ Исто, тачке 26–29.

- једнострано формирање глобалног система противракетне добране;
- милитаризација космичког пространства;
- ширење технологије на производњи оружја за масовно уништавање (нуклеарне, хемијске, биолошке);
- одустајање од међународних уговора у областима разоружања и ограничавања ширења наоружања.³⁰

Као средњорочни задатак јачања националне одбране, према Стратегији, одређује се реформа Оружаних снага РФ у квалитетно новом облику уз очување потенцијала стратегијских нуклеарних снага. Прва фаза реформе је завршена.³¹ Имајући у виду дефинисање нове Стратегије, за 2010. је најављено доношење нове војне доктрине која ће бити у складу са постојећом политиком националне безбедности, са карактером реформе и са новим изгледом Оружаних снага РФ. Секретар Савета безбедности Русије Николај Петрушев наговестио је да ће нова војна доктрина одредити задатак да Русија очува статус нуклеарне силе уз, што је новост, предвиђену могућност превентивног нуклеарног удара према државама које намеравају да изврше агресију на Русију.³²

У складу са геополитиком и новом стратегијом безбедности, Русија је према западним земљама, а посебно према НАТО, покренула иницијативу о закључењу новог Договора о европској безбедности. Суштина тог предлога јесте да систем европске безбедности треба да буде једнак за све земље и да треба да уједини евроатлантски простор на основу једнаких правила за све.³³ Конкретан пројекат новог уговора о европској безбедности презентован је на министарској конференцији ОЕБС-а у Атини, крајем новембра 2009. године.³⁴ У пројекту се предлаже дефинисање безбедности на основу следећих правила:

- не обезбеђивати сопствену безбедност на рачун безбедности других;

³⁰ Исто, тачке 30–31.

³¹ Реформа ОС РФ је замишљена у пет фаза. Прва фаза реформе ОС завршена је 1. децембра 2009. године: 355 хиљада официрских дужности сведено је на 150 хиљада (смањен је број пуковника са 60 хиљада на 8 хиљада, а број генерала са 1.200 на 780. Уведен је бригадни систем јединица, при чему су формиране бригаде са потпуном борбеном готовошћу. Друга фаза обухвата опремање јединица најсавременијим наоружањем са роковима у више фаза. Трећа фаза представља реформу војног образовања уз формирање 10 војнонаучних центара. У четвртој и петој фази предвиђено је повећање стандарда припадника ОС повећањем плата и стамбеном збрињавањем (нпр. 2010. године 95 хиљада припадника ОС треба да усели у нове станове).

³² Интервју је објављен на сајту Савета безбедности РФ. Видети <http://www.scrf.gov.ru/news/491.html> (приступ: јануар 2010).

³³ Први пут ту идеју је поменуо председник Русије Дмитриј Медведев, у јуну 2008. Подршку је добио од италијанског и француског председника Ђ. Наполитана и Н. Саркозија. Конкретније принципе Медведев је изложио на конференцији у Евијану октобра 2008, као и током посете Србији у октобру 2009. године.

³⁴ Пројекат *Договора о европској безбедности* (*Проект Договора о европској безбедности*) има 14 тачака и послат је на адресе свих европских председника као и међународних организација. Пројекат предвиђа да споразум потпишу „све државе евроатлантског и евроазијског пространства од Ванкувера до Владивостока“, Европска унија, ОЕБС, ОДКБ, НАТО и ЗНД. Документ би ступио на снагу кад га потпише најмање 25 држава и организација. Текст Пројекта видети на официјелном сајту председника Русије: <http://www.kremlin.ru/news> (време приступа: децембар 2009).

- не допуштати акције у оквиру било којих војних савеза или коалиција које би слабиле општи безбедносни простор;
- не дозволити да развој било којих војних савеза угрози безбедност осталих учесника договора.

Пројекат прецизира да потписници споразума не могу да уступају своју територију или да користе територију других потписника за припрему оружаних напада на једну или више држава које су потписале споразум.³⁵ Уколико руководство неке државе сматра да нека од држава учесника споразума угрожава њену безбедност, то руководство има право да затражи информацију о чињеницама које изазивају сумње и да одговор проследи свим осталим чланицама.³⁶ За разматрање питања безбедности, неслагања и спорова, предвиђају се механизми консултација, сазивања редовних и ванредних конференција. Конференција се може организовати на предлог не мање од два учесника споразума, а на њој морају да учествују најмање две трећине земаља које су споразум потписале.³⁷

Какав одговор може добити Русија од западних земаља, а пре свега од САД, на конкретно предложени пројекат нове европске безбедности?

Русија је вероватно свесна да до формирања новог система односа у сфери безбедности, у блиском периоду, тешко може да дође. Главни противник су САД, које су се супроставиле и војно-безбедносном осамостаљивању Европске уније. Једино јачање светске економске кризе и евентуални пораз САД у Авганистану могу довести до пасивнијег положаја Америке.

Међутим, тај пројекат Русије може да створи корисни дискурс који би, опет, довео заинтересоване стране до неког облика консензуса о проблемима европске безбедности. Наиме, очигледно је да многи у Европи почињу да схватају о каквом се анахронизму актуелног система безбедности ради. То се, пре свега, види код старих чланица ЕУ. Италија и Француска су већ начелно прихватиле могућност дијалога на ту тему. Јасно им је да квалитетне безбедности у Европи нема ако је Русија искључена из тог питања. То је појачано чињеницом да су земље ЕУ све више економски повезане са Русијом. Питање безбедности тиме добија додатни импулс. Русији, али и многим другим земљама, у интересу је да се то питање постави на квалитетнији ниво, како би се неравномерности у глобализационим процесима колико-толико ублажиле и ослободиле додатних опасности. Исто тако, Русији је у интересу да са Западом, а пре свега са ЕУ, оствари ефикасну технолошку сарадњу, јер се суочава са неопходношћу сопствене модернизације. То је незамисливо без стабилних односа са ЕУ. Управо на овим базичним елементима могао би се постићи договор о новој безбедносној архитектури Европе.

³⁵ Пројекат Договора, члан 2, став 3. (наведена интернет страница)

³⁶ Исто, члан 5.

³⁷ Исто, члан 4.

Литература

1. Дугин, А.: *Основи геополитики*, Арктогея, Москва, 2000.
2. Живанов, С.: *Русија за време Јељцина: друштвени процеси и политичко организовање 1990–1999*, ФПН, Београд, 2002.
3. Килибарда, З.: „Геополитичка полазишта стратегије националне безбедности“, *Војно дело*, бр. 2, Београд, 2009.
4. Медведев, Р.: *Путин: повратак Русије*, Београд, 2007.
5. Миличић, Љ.: „Убрзане реформе руске армије“, *Политика*, 18. 10. 2008.
6. Петковић, М.: *Геополитичке паралеле на почетку 21. века*, Београд, 1997.

Документи

1. Основне поставке војне доктрине Руске Федерације из 1993. године.
2. Концепција националне безбедности РФ (*Концепция национальной безопасности*) из 2000. године, <http://www.scrf.gov.ru/documents/1.html>
3. Војна доктрина РФ (*Военная доктрина Российской Федерации*) из 2000. године, <http://www.scrf.gov.ru/documents/33.html>
4. Стратегија националне безбедности РФ до 2020. (*Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*) из 2009. године, <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>
5. Концепција социјално-економског развоја РФ до 2020. године, (*Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020.*) http://www.intelros.ru/subject/ross_rasput/2026-konceptsiya-dolgosrochnogo-socialno.html
6. Пројекат Договора о европској безбедности (*Проект Договора о европейской безопасности*), новембар 2009. године, <http://www.kremlin.ru/news>

Интервјуи, говори

1. Болдирев, Владимир, интервју у: *Красная звезда*, на http://www.redstar.ru/2009/10/01_10/1_05.html,
2. Петрушев, Николај, „Военная доктрина в третьем варианте“, интервјуу објављено у „*Российской Газете*“, <http://www.scrf.gov.ru/news/491.html>
3. Путин, Владимир, *Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности*, 2007, <http://tours.kremlin.ru/>

УСТАВНОПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ СИСТЕМА ОДБРАНЕ У САВЕЗНОЈ РЕПУБЛИЦИ НЕМАЧКОЈ

Младен Р. Тишма

Универзитет у Београду, Правни факултет

Након трагичних искустава у немоћи права да делотворно спречи рушење демократског уставноправног поретка, увођењем диктатуре и бујањем законског неправда које је кулминирало страхотама Другог светског рата и Холокауста, немачки уставотворац након тог рата, а нарочито након обнове (западно)немачке државности, средином шездесетих година прошлог века, одлучио се за детаљно и екстензивно уређивање система одбране. Одлучивши се за непосредно регулисање проблематике националне одбране, немачки уставотворац је детаљно уредио питања војне обавезе, командовања над савезним оружаним снагама, нормативну активност у време рата и рад других савезних органа у условима стања одбране, покушавши тако да пружи заштиту основним вредностима уставног поретка Савезне Републике Немачке. Посебну пажњу заслужује одлучност да се законодавна надлежност у време одбрамбеног стања задржи у рукама парламента, као и да обезбеди положај Савезног уставног суда као чувара Основног закона. Јасне и детаљне уставне одредбе представљају ефикасно ограничење и препреку злоупотреби ванредног стања, истовремено пружајући ваљан основ за ефикасан систем одбране Савезне Републике Немачке.

Кључне речи: *систем одбране, устав, цивилна и демократска контрола, Основни закон, Савезна Република Немачка.*

Увод

Иако је правно уређивање система одбране традиционално поље *materiae constitutionis*, након Другог светског рата, а нарочито последњих деценија уочава се тенденција мањег интересовања уставотворца да непосредно уреди питања од значаја за систем одбране препустивши их тако у домен законодавца. Као старији пример таквог приступа може се навести

Уставни закон Краљевине Данске од 5. јуна 1953. године, који у ставу (2) параграфа 19. утврђује надлежност оружаних снага, командовање над њима и предузете мере. Према тој одредби, „изузев за потребе одбране Краљевства или данских снага од оружане агресије, краљ није овлашћен да употреби оружане снаге против друге државе без пристанка Народне скупштине. Све мере које би краљ предузео у складу са том одредбом одмах се достављају Народној скупштини. Ако Народна скупштина није у заседању одмах ће се са-стати“. Од новијих устава може се поменути Устав Босне и Херцеговине од 25. децембра 1995. године који, такође, садржи свега једну, данас већим делом превазиђену одредбу (члан V тачка 5. подтачка а) Устава Босне и Херцеговине).¹ Од те, још увек непромењене одредбе, данас је у примени део који прописује да „сваки члан Председништва има, по положају, цивилну команду над оружаним снагама“. Управо због тога опредељење немачког уставотворца да непосредно и темељно уреди питања одбране изазива посебно занимање. Од новијих устава сличан приступ има и Устав Боливарске Републике Венецуеле од 1999. године, који детаљније уређује положај, надлежности и организацију оружаних снага и начела националне безбедности (посебно чл. 322–332. Устава Боливарске Републике Венецуеле).

Важећи немачки устав донет је у условима савезничке окупације и фактичке поделе земље на неколико окупационих зона, након изгубљеног рата који је свима, укључујући и Немце, донео велике људске и материјалне губитке и разарања. У првим годинама након рата, поред савезничке војне управе, обнављају се поједине немачке земље (*Länder*) и самостално доносе њихови уставни, често са нејасним односом према обнови савезне државе.² Први корак ка поновном уједињењу Немачке учињен је стварањем Јединственог привредног подручја, а затим и заједничке окупационе зоне Уједињеног Краљевства и Сједињених Држава (тзв. Би зона). У таквом амбијенту одлучено је да се почне са састављањем једног привременог уставног акта који би установио правни поредак док се не створе услови да се обнови државност и јединство Немачке. Због тога је и устав, донет 23. маја 1949. године добио назив Основни закон за Савезну Републику Немачку (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), а у самом тексту је на више места истакнут његов привремени карактер. Како у доношењу Основног закона нису учествовали представници источнонемачких земаља, уставотворац у члану 23. утврђује обавезу савезним органима да успоставе јединство Немачке, негирајући тиме легалност издвајања земаља под совјетском

¹ Види: Устав Босне и Херцеговине, „Службени лист Савезне Републике Југославије – Међународни уговори“, број 12/2002.

² Назив за федералне јединице у Савезној Републици Немачкој, које се код нас често (погрешно) називају покрајинама. У време Хитлеровог режима земље су *de facto* укинуте, а Немачки Рајх (службени назив Вајмарске републике) постао унитарна држава.

окупацијом. Убрзо након тога долази до проглашења Немачке Демократске Републике састављене од земаља Мекленбург – Западне Помераније, Бранденбурга, Берлина,³ Саксоније, Саксоније-Анхалт и Тирингије. У оквиру Варшавског пакта Источна Немачка образоваће сопствене оружане снаге – Националну народну армију (*National- Volksarmee* – *NVA*), чије трупе ће прве ући у Чехословачку током гушења „Прашког пролећа“.

Околности које су утицале на приступ уставотворца систему одбране

У условима непостојања основних елемената државности Савезне Републике Немачке Основни закон у време доношења није могао уредити питања везана за одбрану, будући да њен основни елемент – оружане снаге ни су постојале. Будући да је мировним уговорима закљученим након Другог светског рата Немачкој право вођења рата (*ius belli*) ограничено на самоодбрану, а полазећи од воље немачког народа да „служи миру у свету“ (преамбула, алинеја прва), чланом 26. став (1) Основног закона радње предузете у намери или су подобне да ремете мирољубиву коегзистенцију народа, а нарочито припремање агресивног рата проглашене су противуставним, уз обавезу законодавцу да их пропише као кривична дела [1]. Параграфом 80. Кривичног законика Савезне Републике Немачке прописана је казна доживотног затвора или затвора у трајању не краћем од десет година за сваког ко припрема агресивни рат у смислу поменуте уставне одредбе, са намером да Савезна Република Немачка у њему учествује или створи опасност од рата по Савезну Републику [2]. Кривични законик је у међувремену допуњен параграфом 80а. којим је инкриминисано подстрекавање на агресивни рат. За то кривично дело прописана је казна затвора од три месеца до пет година [2]. Тим кривичним делима, која се означавају као злочини против мира међу народима, започиње Посебни део Кривичног законика,⁴ што сведочи о значају мира као фундаменталне друштвене вредности којој се пружа кривичноправна заштита.

Како се хладни рат и конфронтација западних и источних земаља захуктавало, а у априлу 1949. године у Вашингтону потписан Североатлантски пакт, већ у првобитном тексту Основног закона место је нашла одредба члана 24. став (2), којим је, ради очувања мира, дозвољено да се Савезна Република Немачка укључи у систем колективне безбедности, пристајући

³ Те земље настале су на подручју Пруске која је, одлуком савезника, укинута пошто се сматрало да је пруски милитаризам главни кривац за оба светска рата.

⁴ У кривичном праву посебним делом се прописују битна обележја бића сваког појединачног кривичног дела.

на ограничења суверености неопходна за обезбеђење мирног и трајног реда у Европи и међу народима света [1]. Западна Немачка приступила је НАТО-у 6. маја 1955. године [3], што је изазвало негодовања у источном блоку и довело до прекида разговора о уједињењу Источне и Западне Немачке.

Након обнове државности и стицања пуне суверености, крајем шездесетих година прошлог века долази до опсежне ревизије Основног закона⁵ којим је уставни текст допуњен прописима о војној обавези, Заједничком одбору, ванредном и одбрамбеном стању.

Војна обавеза и приговор савести

Чланом 12а. Основног закона за мушкарце је од навршене осамнаесте године живота прописана војна обавеза у оружаним снагама, односно служба у Савезној граничној заштити (*Bundesgrenzschutz*) или у цивилној заштити. У случају одбрамбеног стања, војни обвезници који нису позвани на војну службу законом се могу обавезати на радни однос за потребе одбране и пружања цивилних услуга, као што су послови снабдевања оружаних снага, јавне управе, вршење полицијских послова, заштита цивилног становништва и, под одређеним условима, снабдевање цивила средствима нужним за живот. С тим у вези дозвољено је прописивање обавезног учешћа у стручној обуци. Ако то околности захтевају могуће је ограничити право грађана у вези са обављањем својих занимања и напуштања радних места.

Жене између осамнаесте и 55. године живота могу бити позване на пружање цивилних услуга санитарне и здравствене заштите, односно рад у војним болницама ако добровољаца нема довољно. Устав прописује да жене ни под којим условима не могу бити обавезне да користе оружје (члан 12а. став 4. Основног закона, измењен 2000. године).

Те мере, поред одбрамбеног стања, могу бити уведене у случају да Бундестаг утврди постојање опасности или двотрећинском већином да посебну сагласност. Поред тога, њих може, уз сагласност Савезне владе, увести и међународни орган који делује на основу савезничког уговора (нпр. НАТО), с тим да се оне укидају ако то затражи већина посланика Бундестага.

Основни закон признаје приговор савести и обавезује лица која због тога одбијају службу у оружаним снагама, односно Савезној граничној заштити, на супститутивну службу (*Ersatzdienst*), која не може трајати дуже од војног рока, нити сме бити у било којој вези са оружаним снагама, односно са Савезном граничном заштитом. Ближе уређивање приговора савести препуштено је закону.⁶

⁵ Siebzehntes Ergänzungsgesetz vom 24. Juni 1968, „Bundesgesetzblatt“, Teil I, Seit 709.

⁶ О законском уређењу цивилне службе у нашој земљи види: Бабић, Б.: Цивилна служба у Републици Србији, *Војно дело*, пролеће/2010, стр. 217–233.

С друге стране, устав допушта законодавцу да припадницима оружаних снага, лицима на одслужењу војног рока и лицима на одслужењу супститутивне службе може ограничити слобода мисли, слобода окупљања, право на подношење представки уколико им је омогућена заједничка жалба или молба, слобода кретања и неповредивост стана.

Оружане снаге и цивилна контрола

Одбрана, цивилна заштита и сарадња савезних и земаљских власти ради заштите од аспирација на територију Савезне Републике Немачке и других угрожавања њених спољних интереса спадају у искључиву законодавну надлежност савезних власти (члан 73. Основног закона), што значи да земље немају законодавна овлашћења у тим областима, изузев ако би у одређеној мери биле изричито овлашћене на то савезним законом (члан 71. Основног закона).

Иако је извршавање савезних закона начелно резидуална (изворна) надлежност земаља (члан 83. Основног закона), вршење војних послова, послова Савезне граничне заштите и заштите уставног поретка и територије обављају савезни органи (чл. 87. и 87б. став (1) Основног закона). Регрутација, цивилна заштита и други послови одбране могу савезним законом бити делимично или у потпуности препуштене управи земаља, с тим да савезни органи задржавају коначну реч (члан 87б. став (2) Основног закона), при чему им за доношење општих управних прописа није потребна сагласност Бундесрата,⁷ у смислу члана 85. Основног закона.

Као основни задатак оружаних снага устав прописује одбрану⁸ (члан 87а. став (1) Основног закона). С тим у вези оружане снаге могу бити употребљене у одбрамбеном стању и, ако то Основни закон изричито допушта, у другим случајевима. Тако, поред уобичајених послова, оружане снаге су у одбрамбеном стању и стању опасности овлашћене за заштиту цивилних објеката, регулисање саобраћаја и подршку полицијским мерама. Савезна влада може, у случају претеће опасности по опстанак Савезне Републике или за одбрану демократског уставног поретка Савезне Републике или неке од њених чланица, уколико се мере из члана 91. Основног закона, као што су употреба полицијских снага Савезне граничне заштите покажу као неделотворне, ангажовати оружане снаге у борби против организованог и ору-

⁷ *Bundesrat* (Савезно веће) – назив за горњи дом савезног парламента у коме су представљене земље-чланице.

⁸ Овако уопштenu надлежност оружаних снага имала је и Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора (члан 55. став 1.), док је позитивни Устав Републике Србије нешто одређенији, па говори о одбрани „од оружаног угрожавања споља“ (члан 139).

жаног устанка и заштити цивилних објеката. Један или оба дома савезног парламента могу прекинути употребу оружаних снага у том циљу. За тумачење те одредбе од изузетног значаја је члан 20. став (4) Основног закона, који прописује да „против свакога ко намерава да предузме рушење уставног поретка, сви Немци имају право на отпор када други начин одбране не постоји“ [1]. Иначе, поједине терористичке групе у прошлости су своје акте покушале правдати том уставном одредбом, чији *ratio legis* представља крајњи механизам у одбрани демократије, како се не би поновила судбина Вајмарске републике.

У погледу функције врховног команданта оружаних снага, устав познаје два решења, зависно од тога да ли је земља у миру или рату. Тако, према члану 65а. Основног закона, додатом 1956. године и измењеном 1968. године „савезни министар за одбрану има наредбодавну и командну власт над оружаним снагама“ [1]. Међутим, проглашењем одбрамбеног стања наредбодавна и командна овлашћења над оружаним снагама прелазе са савезног министра за одбрану на савезног канцелара (члан 115б. Основног закона, раније члан 68а. став (2) Основног закона). Иначе, оба решења су крајње неубичајена у упоредном праву, које положај врховног команданта повезује са шефом државе. Додуше, у Србији и Црној Гори је, према члану 41. став 1. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора,⁹ министар одбране руководио Војском Србије и Црне Горе, а у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске питања рата и мира спадају у надлежност круне, што у пракси значи да о њима одлучује премијер. Такво решење немачког устава вероватно је последица чињенице да савезни председник и нема нека ефективна овлашћења и да се његов положај своди на протоколарне дужности.¹⁰ Недостаци таквог приступа огледају се у томе што савезни министар одговара савезном канцелару у вези са поштовањем смерница политике коју је утврдио савезни канцелар у смислу члана 65. Основног закона. Још важније, поготово у случају рата, јесте проблем тзв. техничке владе и легитимности рада њених чланова у таквом стању, а да им је претходно Бундестаг ускратио поверење или им је мандат престао на други начин. Одредбом члана 115х. став (2) Основног закона тај проблем је донекле решен.

Иако не садржи било какве одредбе о организацији оружаних снага или попуни, попут шпанског који утврђује постојање копнене војке, ваздухопловства и морнарице или италијанског који прописује да се организација војске заснива на „демократском духу Републике“, немачки устав прописује да

⁹ Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, „Службени лист СЦГ“, број 1/2003 и 26/2005.

¹⁰ Такав положај шефа државе произилази из чињенице да га бира Савезна скупштина (*Bundesversammlung*, тај орган не треба мешати са савезним парламентом нити његовим домовима, Бундестагом и Бундесратом) из чега произилази његов слаб уставни легитимитет, као и из негативних искустава са председником Рајха у време Вајмарске републике, када је био примењен полупредседнички систем.

бројчана јачина и основи организације морају произилазити из савезног буџета. Такво решење потиче из Велике Британије, где се закон о војсци доноси сваке године јер је финансијском контролом Парламент у прошлости себе штитио од могућности да монарх употреби војску против Парламента.

Парламентарни надзор над оружаним снагама

Као што је речено, савезни парламент располаже веома ефикасним механизмом утицаја на оружане снаге у виду свог буџетског права. Такође, парламент може утицати и на непосредно командовање над савезним оружаним снагама, будући да је функција врховног команданта обједињена у савезном канцелару, односно савезном министру за одбрану, а они су, као чланови Савезне владе, политички одговорни Бундестагу који им може изгласати неповерење (члан 67. Основног закона), односно неизгласати поверење (члан 68. Основног закона) и тиме их смени са положаја савезног канцелара, односно савезног министра.

Како би ефикасно спровео свој надзор над оружаним снагама, Бундестаг образује посебан Одбор за одбрану (*Verteidigungsausschuss*), као своје стално радно тело. Традиционално, Одбор за одбрану је један од најбројнијих одбора Бундестага, па је тако у 16. немачком Бундестагу (легислатура 2005–2009) тај одбор имао тридесет чланова [4], а у седамнаестом (легислатура од 2009. године) 34 члана [5]. Како је питање парламентарних одбора и других радних тела најчешће пословничка материја, а не уставна, треба истаћи да Основни закон прописује обавезу Бундестага да има Одбор за одбрану (члан 45а. став (1) Основног закона). Како је ставом (2) истог члана прописано да то тело има и права анкетног одбора, Бундестаг не може образовати посебан анкетни одбор који би се бавио питањем из области одбране, док је одбор, према самом уставу, дужан да поведе истрагу о сваком питању за које то затражи најмање једна четвртина чланова Одбора за одбрану [1]. Због тога се у немачкој уставноправној литератури сматра да тај одбор, за разлику од осталих, и није превасходно везан за законодавство, као и да су његове седнице често затворене за јавност због заштите безбедности [4]. Што се истражне надлежности Одбора тиче, он је од свог образовања до данас спровео једанаест истрага, последњу 1989. године у вези са падом авиона током аероминг-а у ваздухопловној бази Рамштајн [4].

Уставном ревизијом из 1956. године уведен је повереник Бундестага за оружане снаге (*Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages*). Према члану 45б. Основног закона и § 1. став (1) Закона уз члан 45б. Основног закона (Закон о поверенику Бундестага за оружане снаге) [6] његова надлежност јесте заштита основних права и слобода припадника оружаних снага. Због тога се

тај орган у литератури, како домаћој (немачкој), тако и страној, означава као омбудсман [7]. Истим одредбама повереник је дефинисан као „помоћни орган Бундестага у вршењу парламентарне контроле“ [1]. Повереника бира, на период од пет година, Бундестаг већином гласова свих савезних посланика, тајним гласањем. Повереник делује по сопственој иницијативи или на захтев Бундестага, односно Одбора за одбрану и има право посете војним објектима и трупам у сваком тренутку, тражења информација од старешина и поверљивих разговора са припадницима оружаних снага. Поред Одбора за представке (жалбе) Бундестага, повереник је овлашћен за њихово примање и решавање у односу на припаднике оружаних снага. Дужан је да Бундестагу подноси годишњи извештај о свом раду, а, по потреби, и о појединачним питањима. Извештај разматрају Одбор за одбрану и Бундестаг у пленарној седници, а најмање 31 савезни посланик има право да затражи од њега да одговара на питања током расправе на седници. То је данас постала уобичајена пракса [4].

Законом о учешћу парламента (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*) уређена су питања слања борбених јединица оружаних снага (Закон користи термин: наоружане војне снаге) у мировне и друге мултинационалне операције у иностранству и учешће Бундестага у одлучивању о томе. Тај поступак ближе је уређен § 96а. Пословника Бундестага [8].

Последњом ревизијом устава 2009. године¹¹ додата је и одредба (члан 45д. Основног закона) којом се уводи Панел за парламентарну контролу савезних обавештајних служби и њихових активности, а законодавцу је препуштено да то питање ближе уреди савезним законом [9].

Одбрамбено стање

Прво што изазива пажњу јесте назив самог института. Устави различито класификују стања нужде или стања државног разлога, па тако говоре о ратном стању, ванредном стању, опсадном стању и сл. Немачки Основни закон за случај када се држава нађе у рату користи термин „одбрамбено стање“¹² (*Verteidigungsfall*). Разлог за то лежи у чињеници да је мировним споразумима који су закључени након Првог и Другог светског рата Немачкој значајно ограничено право рата (*ius belli*), а поседовање војске сведено на чисто одбрамбене потребе. Полазећи од тога, као и претходно поменуте одредбе члана 26. првобитног текста Основног закона, уставотворац се одлучио да употреби тај појам како би додатно нагласио карактер тог стања.

¹¹ Закон о изменама и допунама Основног закона од 29. јула 2009. године објављен је у „Савезном службеном листу“, део I, на страни 2248.

¹² Поједини аутори из БиХ и Хрватске (нпр. Шарчевић) тај појам превode као „случај о(д)бране“.

Одбрамбено стање наступа *ex constitutione* (по сили устава) у случају када оружане снаге нападну територију Савезне Републике, односно када такав напад непосредно предстоји (члан 115а. став (1) Основног закона). Наступање те чињенице утврђује, на предлог Савезне владе, доњи дом савезног парламента, уз сагласност горњег, при чему се захтева да за „утврђивање“ те чињенице гласа двотрећинска већина присутних посланика, а најмање већина од укупног броја чланова. Ако то није могуће, сматра се да је стање наступило тренутком напада, а савезни председник објављује када је тај моменат наступио, као да услови то допусте. Када наступи одбрамбено стање савезни председник, уз сагласност доњег дома, може издавати међународне изјаве о постојању одбрамбеног стања (члан 115а. став (5) Основног закона). Као што је претходно истакнуто, савезни канцелар преузима функцију врховног заповедника.

Иако је у упоредном праву уобичајено тзв. задирање егzekутиве у легислативу, односно преузимање законодавних функција од стране извршне власти, у Немачкој по Основном закону то није могуће. Устав полази од претпоставке да је благовремено сазивање Бундестага и Бундесрата могуће, да они заједно заседају и одлучују по хитном поступку, без одлагања, при чему устав још захтева и присутност најмање половине чланова Бундесрата. У одбрамбеном стању савезним законима могу се на принципу конкурентне надлежности уређивати и питања која су у надлежности земаља. Поред тога, савезни закони могу уредити и питање јавног обештећења у случају експропријације, лишавања слободе, организације управе и јавних финансија, одступајући од уставних прописа. Тако, на пример, *habeas corpus* из члана 104. ст. 2. и 3. Основног закона може се, према члану 115ц. став (1) тачка 2, продужити на четири дана, ако судија није у могућности да обавља свој посао у редовним роковима. Тако нормативна надлежност Савезне владе остаје у оквирима члана 80. Основног закона, којим је прописана могућност да се законом овлашћује Савезна или земаљска влада, односно савезни министар да доноси уредбе за његово извршавање. Дакле, у Немачкој владине уредбе имају карактер извршних, несамосталних прописа, којима се не могу оригинално уређивати правни односи. И у нашем праву уредбе имају такав карактер, мада је било случајева у којима је влада уредбом покушала изворно да регулише неко питање, али су те акте као неуставне и незаконите већином укинули уставни судови. У делу немачке уставноправне књижевности аутори попут Хесеа (*Hesse*) критикују такво решење, сматрајући да извршној власти, ради ефикасности одбране, треба да се омогуће извесна нормативна овлашћења. Савезна влада може, уколико то захтевају прилике, да ангажује Савезну граничну заштиту на целој територији, те да даје упутство савезним органима управе и земаљским владама (члан 115ф. Основног закона).

Уколико не постоје нужни услови за сазивање Бундестага, или он нема кворум, као и у случају да ситуација на терену тражи неодложно и хитно деловање, законодавну надлежност преузима Заједнички одбор (*Gemeinsamer Ausschuss*). Као основ за одређивање броја чланова Заједничког одбора узет је број земаља, којих након уједињења 1990. године има шеснаест. Тако, две трећине тог уставног органа чине посланици Бундестага (укупно 32), изабрани у складу са односом снага у њему, а преосталу трећину чланови Бундесрата који у одбору нису везани императивним мандатом, као што је то случај у горњем дому. Како се одлуке доносе апсолутном већином, посланици Бундестага увек могу да надгласају чланове Бундесрата, као представнике земаља. У миру тај орган најмање два пута годишње прима извештај од Савезне владе о политици и плановима одбране. Како нема никаквих овлашћења у миру, није изненађујуће што је практично непознат широј јавности [4]. У одбрамбеном стању, међутим, ствари стоје другачије. Уколико Заједнички одбор двотрећинском већином чланова који су гласали, при чему та већина мора бити најмање већина свих чланова, утврди постојање непремостивих препрека да се Бундестаг благовремено сазове и састане, или да у Бундестагу не постоји кворум за одлучивање, Заједнички одбор преузима надлежности Бундестага и Бундесрата вршећи их јединствено (члан 115е. став (1) Основног закона), постајући парламент из нужде (*ersetzendes Notparlament*) [4]. Међутим, према члану 115х. став (3) Основног закона, за време трајања одбрамбеног стања Бундестаг не може бити распуштен, па у сваком тренутку може аброгирати законе Заједничког одбора или укинути друге мере Одбора или Савезне владе, за шта му је потребна сагласност Бундесрата, који има право да захтева одлучивање о тим законима. Такође, Бундестаг може, било по сопственој иницијативи или по захтеву Бундесрата, укинути одбрамбено стање, а оно иначе престаје *ex constitutionem* престанком претпоставки које се траже за његово увођење, а о закључењу мира се одлучује у форми савезног закона. Устав, поред тог, непосредно још уређује питање мандата посланика и функционера на савезном и земаљском нивоу, избор и разрешење савезног канцелара у условима одбрамбеног стања (члан 115х. Основног закона), као и питање важења закона, уредаба и других прописа и општих аката донетих у одбрамбеном стању (члан 115к. Основног закона).

Како би спречио злоупотребу одбрамбеног стања, уставотворац се обринуо да обезбеди додатна јемства независности Савезног уставног суда (*Bundesverfassungsgericht*). Тако се ни у време одбрамбеног стања не може мењати уставноправни положај суда и његових судија, односно извршавање њихових уставних задатака, а Закон о Савезном уставном суду може бити измењен једино уколико сам Савезни уставни суд сматра да је то неопходно да би се обезбедило његово несметано функционисање, с тим да је до доношења таквог закона сам Суд овлашћен да доноси мере „неопходне за одржавање радне способности“ (члан 115г. Основног закона).

Остала питања везана за област одбране уређена савезним уставом

Чланом 26. став (2) Основног закона прописано је да се наоружање и војна опрема који су намењени вођењу рата у Немачкој могу развијати, производити и стављати у промет само уз сагласност Савезне владе, као и да се та питања уређују савезним законом.

Чланом 140. Основног закона потврђена је правна важност одредбе члана 141. Устава Немачког Рајха од 11. августа 1919. године („Вајмарски устав“). Том одредбом Вајмарског устава прописано је да ће се у оружаним снагама¹³ дозволити вршење верских обреда, уколико за тим постоји потреба. При вршењу тих обреда устав прописује обавезу онемогућавања сваког облика принуде.

Поред уобичајених ограничења, тј. забрана уставне промене из члана 79. став (3) Основног закона, устав прописује и једну која, по природи ствари, може постојати само у случају одбрамбеног стања. Тако, иако се Законодавни одбор појављује у улози законодавца, њему нису поверена ни уставотворна нити уставноревизиона овлашћења, јер, према члану 115е. став (2) Основног закона, ниједан закон Заједничког одбора не може мењати Основни закон ни у целини ни делимично, нити га може ставити ван снаге или ван примене. Међутим, како и Бундестаг и Бундесрат настављају постојање и у време одбрамбеног стања они, по нашем мишљењу, могу и тада доносити измене савезног устава према поступку из члана 79. Основног закона, будући да трајање одбрамбеног стања не представља сметњу за ревизију у смислу члана 79. став (3) Основног закона. Коначно, сам немачки народ властан је да било када „својом слободном вољом“ донесе и потпуно нов устав (члан 146. Основног закона).

Закључак

У овом раду покушали смо да, без дубљег залажења у неке чисто уставнотеоријске расправе, на један свеобухватан начин сагледамо уставне одредбе које се, како непосредно, тако и посредно, баве проблематиком правног нормирања основа система одбране у Немачкој. Задржавајући се при томе на примени класичног уставноправног метода, будући да нпр. одбрамбено стање до сада никада није постојало у пракси желели смо да читаоцу омогућимо развијање сопственог критичког става у погледу анализираних

¹³ Уставна одредба користи термин копнена војска (*Herr*), што се сада шире тумачи, тако да обухвата целокупне савезне оружане снаге (*Bundes-Streitkräfte*).

уставних прописа. Дакако, рад није лишен сопствених тумачења и сагледавања из којих су консеквентно изведени и закључци који следе.

У прилог хипотезе о мери екстензивности уставних норми посвећених одбрани, довољно говори и податак да је преко двадесет чланова устава у непосредној вези са том материјом, чему треба додати и оне одредбе које су са њима у блиској вези. Сагледавајући број и дужину тих прописа у светлу упоредних стандарда може се приметити да је у упоредном праву већина питања која су у Основном закону за Савезну Републику Немачку непосредно уређена представљају законску, а у неким случајевима и материју уредби. Иако се таквом приступу може замерити да није флексибилан, будући да свака промена у регулативи која се тиче система одбране нужно захтева и промену самог устава, ригидност тог устава није изражена, тако да је до сада било 55 ревизија које су обухватиле око 150 чланова (мењање, додавање, брисање).

У квалитативном погледу уставне одредбе постављају јасне границе законодавној власти, али и упућују на доношење бројних закона и уредаба којима се, примера ради, поред цитираних налазе и Закон о војницима (*Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten*), затим *Wehrpflichtgesetz*,¹⁴ *Soldatenbeteiligungsgesetz*, као и *Verordnung über die Regelung des militärischen Vorgesetztenverhältnisses*,¹⁵ итд. [3].

Такав приступ недвосмислено има за циљ да спречи било какве злоупотребе ванредних овлашћења којима органи располажу у стањима нужде, постављајући значајна ограничења у вршењу тих овлашћења и, што је још значајније, уводећи механизме путем којих се тим ограничењима даје практична делотворност. У том смислу посебно су значајне улоге Савезног уставног суда, као и савезног парламента и Заједничког одбора.

Сличне тенденције показују и устави неких других држава са фашистичком прошлошћу, какве су Италија, Шпанија и Мађарска.

Не треба изгубити из вида да немачки устав, такође, посвећује пажњу и животу цивилног становништва, прописујући мере за снабдевање и задовољавање основних животних потреба, лечење, али и обезбеђивање неометаног одвијања саобраћаја и привредних активности.

Узгред, за нас је занимљиво да, иако је Устав Савезне Републике Југославије од 27. априла 1992. године у великој мери био инспирисан решењима немачког устава из 1949.¹⁶ наш уставотворац се у питањима везаним за

¹⁴ Wehrpflichtgesetz vom 21. Juli 1956 (BGBl. I S. 651), in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1756), geändert durch Artikel 6 Abs. 7 des Gesetzes vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726).

¹⁵ Vorgesetztenverordnung vom 4. Juni 1956 (BGBl. I S. 459) zuletzt geändert am 7. Oktober 1981 (BGBl. I S. 1129).

¹⁶ Тако и: Кузмановић Р.: *Уставно право*, Правни факултет, Бањалука, 2000, 331.

одбрану ипак одлучио за класичан приступ, следећи већину осталих европских и светских устава.

Ипак, не треба сметнути с ума да и најбоље уставне или законске одредбе буду погажене, те би се стога права вредност немачког устава у том погледу могла видети тек у пракси. Уставотворац је учинио најбоље што је знао и могао, а на свима осталима је тежак задатак да у случају потребе те прописе уведу у живот.

Литература

1. Основни закон (Устав) Савезне Републике Немачке, Службени лист СРЈ, Београд, 2003.

2. Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (Bundesgesetzblatt – BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert laut Gesetz vom 29. Juni 2009 (BGBl. I S.1658).

3. Werte und Normen für Soldaten, Bundeswehr, недатирано.

4. Schreiner H. J., Linn S.: The German Bundestag: Functions and procedures (16th electoral term), NDV, Bad Honnef, 2006.

5. Linn S., Sobolewski F.: So arbeitet der Deutsche Bundestag (17. Wahlperiode) – Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes, NDV, Bad Honnef, 2010.

6. Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 1982 (BGBl. I S. 677), das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 68 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

7. Цветковић М.: „Омбудсман за одбрану“, Војно дело 3/2009, 177–195.

8. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237) zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 20. August 2008 (BGBl. I S. 1712).

9. Basic Law for the Federal Republic of Germany (as at April 2010), Deutscher Bundestag, Berlin, 2010.

МИТ О „ЗАМРЗНУТИМ КОНФЛИКТИМА“, ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ИЛУЗОРНИХ ДИЛЕМА*

Филион Морар**

Министарство спољних послова Румуније, Букурешт

Веома штетан карактер израза „замрзнути конфликти“ је очигледан. Ипак, иако је јасно да је неодговарајући, у великој мери се и даље користи. Прихватање израза замрзнути конфликти могло би да доведе до *лицемерног приступа*, који тврди да је ситуација замрзнута док су постконфликтне последице видљиве и развијају се, или *нојевског приступа*, по којем се претварамо да не видимо непосредну опасност, или *циничног приступа*, који претпоставља да уколико конфликт није непосредно пред поновном ерупцијом, онда је то проблем некога другог.

Овај текст је превод изворног текста који је публикован јуна 2010. у часопису *per Concordiam*, Volume 1, Issue 2, који публикује Европски центар за студије безбедности Џорџ К. Маршал.

Кључне речи: *замрзнути конфликти, криза, Грузија, Молд-авија, Русија, ЕУ.*

Увод

Израз „замрзнути конфликти“ заваљава; он погрешно сугерише да се сукоб може ставити на чекање, као да неко може да притисне тастер „пауза“ на даљинском управљачу. Ништа не остаје непромењено *ad infinitum* – ни у физичком, ни у политичком свету, ни у кућном фрижидеру, ни у области Црно море – јужни Кавказ. Само постојање било ког облика живота неизбежно укључује промене и јасно се ставља под знак промене. Територијални конфликти без трајних решења не би могли да избегну променљивост дуготрајне ситуације у којој скоро све стране, које далеко од тога да седе скрштених руку, покушавају да на различите начине утичу на *status quo*, који све ди-

* Текст је изворно објављен под насловом „The Myth of 'Frozen Conflicts', Transcending Illusive Dilemmas“, а са енглеског језика превела га је Душанка Пивљанин.

** Др Филион Морар обављао је дужност заменика шефа Оперативне зоне Тбилиси, Посматрачке мисије ЕУ у Грузији

ректно умешане стране једнако сматрају непривлачним и далеким у односу на њихове крајње циљеве. То дубоко незадовољство изгледа да нема природну тенденцију да делује као стимуланс за преговоре и компромис, јер неки играчи тако нејасну ситуацију сматрају добром за своје интересе.

Ентитети са недефинисаним правним, регионалним и међународним статусом радије описују продужени конфликт са великом вероватноћом да буде нагло „одмрзнут“ без делотворног превазилажења стања „сиве зоне“, као што је био случај са Јужном Осетијом 2008. године. У ствари, како све директно умешане стране осећају да их је *status quo* разочаравајуће послужио, такозвани замрзнути конфликти само су одложени конфликти. Постоји велика вероватноћа да ће се конфликт опет распламсати после година изгубљених у „развлачењу“.

Полазећи са тог становишта, циљ овог рада је да размотри четири питања:

1. Који су заједнички основни елементи продужених сукоба? По чему се битно међусобно разликују?
2. Које су имплицитне претпоставке илузорних дилема у вези са продуженим конфликтима?
3. Које су главне препреке и опструктивни фактори? Ко су спојлери?
4. Која би решења могла да се замисле?

Терминологија и одредбена својства

За описивање тог феномена предложен је алтернативни језик: нерешени, продужени, стагнирајући, дуготрајни, у застоју, или пролонгирани конфликти. Терминологија неће довести до решења помоћу семантике, јер нам сама таксономија неће много помоћи да напредујемо у тумачењу. Каква је онда корист од дебате о термину замрзнути конфликти? Корисност преиспитивања термина је у томе што израз замрзнути конфликти сумира саму суштину несрећног стереотипног приступа нерешеним конфликтима: конфликт остаје „на леду“ док се не појави решење. Два снажна међусобно повезана мита подржавају тај нереални приступ: (1) решења ће се појавити сама од себе, (2) непокретни актери чекају да се деси чудо. Оно што би стварно помогло јесте признање да замрзнути конфликти нису ублажени тиме што су наизглед поларно стационарни. Време не мора обавезно да има позитиван допринос решавању конфликта, а у продуженим конфликтима непрестано клијају нови исходи и реалности, што ствара нове прилике за незадовољство и сукоб.

Термин продужени конфликти често се користи да опише спорове у ширем црноморском подручју: Транснистрији (Придњестровљу), Јужној Осетији, Абхазији и Нагорно-Карабаху. Постоје и други територијални спорови који нису решени, као што је питање Западне Сахаре у контексту деколонизације, палестинско питање и Кипар. Ипак, ти случајеви имају своје сопствене историјске, географске, демографске и политичке различитости. Продужени

конфликт у области Црног мора – Јужног Кавказа, иако има својих особености, има и неколико заједничких именитеља. Најважнији је да су та четири ентитета прогласила независност након жестоких ратова на почетку пост-совјетског доба; сви имају совјетску прошлост; сви пролазе кроз садашњу реалност са доминантним регионалним утицајем Москве у отвореном или индиректном подржавању сецесиониста и сви се налазе на стецишту интереса разних регионалних и међународних актера. Конфликти који су настали у новопризнатим државама након распада Совјетског Савеза супротставили су неминовно крхке државе и сепаратистичке ентитете које подржава Русија (и Јерменија у случају Нагорно-Карабаха).¹ Мада би паралеле са неким другим случајевима могле да буду неподесне, то ипак није довољно да неке државе прогласе случај какав је Косово за *sui generis* када је било знакова да ће га други сматрати прилично релевантним преседаном.²

Дешифровање распрострањених митова о замрзнутим конфликтима

Постоје упечатљиве разлике када се пореде појединачни моменти конфликта и постконфликтна времена. Обично, спољни актери, државни и недржавни, међународне и регионалне организације журе да зауставе насиље или ограниче ескалацију конфликта у почетној фази (без обзира на Руанду и друге случајеве). Затим, постоји одређено самозадовољство које гуши даљи ентузијазам за одлучним акцијама ради добијања трајнијег решења. Решавање се одгађа за друго време које више обећава због притиска да се приведу крају непосредна политичка превирања и хуманитарна ургентност. Далеко од тога да је решен, конфликт се све више шири и постаје све подмуклији. Наставља се ван домета радара међународних медија и међународних односа и никада неће престати да генерише последице и нове реалности, чак и ако се класификује као замрзнути конфликт. Прва лажна дилема јесте како да се превазиђе постконфликтна парализа спољних актера када се суоче са странама које имају такве сукобљене циљеве и осећају снажну нетрпељивост. Како објаснити ту летаргију осим лаким оправдавањем међународног замора или недостатка ресурса, који се лако запажају у сличним случајевима у Африци и Азији?

¹ Nicu Popescu, "Outsourcing" *de facto* Statehood: Russia and the Secessionist Entities in Georgia and Moldova, CEPS Policy Brief (July 2006).

² Cezlav Ciobanu, *Political Economy of "Frozen Conflicts" in ex-Soviet States: Challenges and Prospects for U.S. and Russia*, (рад презентирани у Асоцијацији друштвених наука Вирџиније, 29. јуна 2007. године), 2, 14.

Прво, продужени конфликти су комплексни конфликти. То имплицира да их није лако решити и да је потребно време да се позабави свим замршеним детаљима случаја. Ту се поставља питање како да се превазиђе замрзнути оквир када сукобљене стране нису склоне томе да премосте своје разлике. Штавише, како да се постигне помирење и гради поверење када нема ни вере ни воље да се ангажује?

Друго, у свим тим продуженим конфликтима постоји неизбежан утицај државе протектора, која ужива огромну регионалну моћ и различит и историјски утицај на разне локалне актере. Последица те друге карактеристике, и подједнако традиционално објашњење, јесте да ниједно решење не би могло да заобиђе вољу и интерес заштитничке регионалне силе, односно Руске Федерације.

Први аргумент о комплексности је генерално оправдан. Међутим, има тенденцију да игнорише могућност да би време могло да делује у смислу повећавања комплексности, а не да ће је обавезно умањити на природан, квазимеханички начин. У одсуству адекватних акција, поверење и помирење се не појављују ако нису изазвани. Напротив, пропаганда са обе стране могла би да продуби неслагања. Спољни актери углавном имају тенденцију да ограничавају званичне контакте са ентитетима, док матичне државе обично спроводе изолациону политику према сепаратистима. Азербејџан, Грузија и Република Молдавија надају се да ће изолација довести до неуспеха сепаратистичких режима и убрзати колапс *de facto* држава. Баш на против, то је неминовно усмерило сепаратисте на илегалне начине прибављања ресурса, подривајући консолидацију матичне државе. Такође, то јача и аргумент о неопходности државе протектора и њене контроле над ситуацијом. Став међународне заједнице, испуњен очекивањем и резервисањем, у погледу званичних или незваничних контаката са сепаратистима још је појачао реалност дилемског ћорсокака. Дакле, бољи приступ за спољне актере и матичне државе у погледу сепаратиста био би проналажење начина да се ангажују становништво и политички актери у ентитетима и тако створи могућност утицаја и вишеструке међузависности, који ће вероватније водити ка посредовањем постигнутој, широко прихваћеној формули заједничког живота или компромису.

Други аргумент је завањавајући приступ лажној дилеми. Разумљиво, Русија се не може заобићи при проналажењу трајног, обострано прихватљивог решења за многе регионалне продужене конфликти. Ипак, она мора да буде подстакнута да учествује у проналажењу таквог решења. Било би самообмањујуће очекивати да држава протектор, која гарантује само постојање сепаратистичког ентитета, неће деловати на опрезан начин у смислу властитих интереса и интереса ентитета који штити. Држава покровитељ има, изгледа, јаке разлоге да се одржава *status quo*, јер сматра да тренутна ситуација максимално повећава њену способност да контролише развој фа-

була продужених конфликта и оно што доживљава као експанзионистичке тенденције других организација или држава у њеној „легитимној сфери утицаја“. Парадигма стратегијске политике Москве која се тиче продужених конфликта описује се као „контролисана нестабилност“.³

Сходно томе, остали актери, углавном ЕУ, УН, Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), Савет Европе и поједине државе, требало би да настоје да створе окружење погодно за стимулисање не само страна у сукобу, него и државе протектора, да генеришу мултиаспектна решења настала у неколико центара, а не само из једностраног става. Ради тога, регионални и међународни актери, стварно заинтересовани за решавање конфликта, требало би да повећају број контаката, услове економску помоћ, те изврше политички притисак уместо што се штите илузорним заштитничким расположењем и повлачењем, надајући се да ће сукобљене стране или држава протектор наћи решење.

У ствари, веома је мало вероватно да ће директно умешане стране доћи до решења, будући да имају супротне циљеве, често са непомирљивим перспективама. Овде тешкоћа потиче из чињенице да држава протектор тврди да није званично умешана на страни једног учесника у сукобу и претендује на неутралан статус. На пример, када су руске мировне снаге у Јужној Осетији и Абхазији после августа 2008. године поново означене као руске војне снаге и снаге граничне полиције, међународна заједница се суочила са новом парадигмом: држава протектор деловала је на захтев сепаратистичких режима, који су сада званично признати са њене стране. Држава протектор тврди да привремено помаже сепаратисте да се заштите. Чак и ако неко не може да истовремено буде и судија и страна у конфликту, Русија је једини прихваћени гарант безбедности у Јужној Осетији и Абхазији, јер та два сепаратистичка ентитета немају поверења у организације које интервенишу, као што су Посматрачка мисија Европске уније (*EUMM*) и Посматрачка мисија Уједињених нација у Грузији, па зато ограничавају њихове улоге. Мисија *EUMM*, једини међународни актер који је преостао у Грузији, не надгледа споразум о прекиду ватре ван административне линије раздвајања између две сепаратистичке провинције и има ограничену улогу кроз „Механизам превенције инцидената“, јер је ограничена само на територију коју контролише Грузија. Једноставно, *de facto* владе и Русија тумаче мандат *EUMM* тако да покрива само територију уже Грузије. Израз „у целој Грузији“ из споразума о прекиду ватре Русија и сепаратисти тумаче кроз призму Јужне Осетије и Абхазије као сада признатих држава са безбедносним гаранцијама које им обезбеђује Русија.

³ Vladimir Socor, *The Frozen Conflicts: A Challenge to Euro-Atlantic Interests*, Извештај припремио Маршал фонд Немачке за потребе НАТО Самита 2004. године, "A New Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region": 2, 14.

Фактори који одвраћају од решавања конфликта

1. Неостваривање престижа

Један од одвраћајућих аргумената за решавање продужених конфликта је неочекивање славе. За спољне актере, који би могли да играју улогу у добијању решења, компликовани продужени конфликти намећу изазов улагања времена и ресурса без велике вероватноће да ће се добити међународно признање које се може лако конвертовати у домаћи политички капитал. Лидери држава или организација могу да наиђу на уважавање ако окончају неки конфликт или успешно посредују у решавању кризе. Бављење продуженим конфликтима је мање славан пут, јер не гарантује непосредни успех. Штавише, потенцијални споразум би се вероватно десио даље од очију јавности, далеко од медија, а био би резултат деловања неколико актера током дужег периода. Како је спречавање да криза прерасте у насилни конфликт мање спектакуларно, окончање продуженог конфликта делује као мање херојски чин него окончавање неког активног конфликта које би бирачима у властитој земљи или државама чланицама могло да буде приказано као огромно достигнуће.

Ипак, очигледне дивиденде могу да приграбе бирократије држава актера, или међународне или регионалне организације које се, када се ради о пролазној добити, налазе на нижој позицији од политичара, а више брину о симболичком геополитичком приказу способности убеђивања и вршења притиска. Због тога што су те организације, такође, под неизбежним теретом процеса колективног доношења одлука, Европска унија, Уједињене нације, НАТО и ОЕБС могли би да преузму веће улоге. Истовремено, суседне државе се мање брину за бонусе које доноси престиж и првенствено су преокупирани безбедношћу у областима у њиховој непосредној близини, па су, према томе, директно и снажно привржене идеји решавања конфликта кроз дуготрајно обострано прихватљиво решење продужених конфликта.

2. Утицај државе протектора и односи са њом

Сепаратистички ентитети у области Црног мора и Кавказа имају водећу улогу у великом геополитичком пројекту после распада Совјетског Савеза. Некад неприкосновену хегемонију Москве у региону сада угрожавају међународни и регионални актери (Сједињене Државе, НАТО, ЕУ) и регионалне силе (Турска и Иран). Сукоб интереса и пројекција утицаја после 1989. године у источној Европи и бившем Совјетском Савезу из-

међу Русије и Запада манифестују се како у антагонистичким изјавама (Русија потврђује своје стратешке интересе за „ближе окружење“ и осуђује уплитање Запада), тако и у смислу заједничких интереса (сарадња у борби против тероризма и трговине људима). У ситуацији слабљења регионалне силе, на чије место претендује нека друга постојећа или новонастала сила, мање је вероватно да ће до мирног трансфера у међународним односима моћи доћи у „безбедносним заједницама“ (онима које имају различите политичке и друштвено-организационе парадигме), а вероватније у оквиру „клубова који имају сличне вредности и институције“ (и који подстичу колективни идентитет и поверење).⁴ Док Русија покушава да поново створи своју „безбедносну заједницу“ и сепаратистички ентитети се отцепљују од западно оријентисаних матичних држава, чини се да су сецесионистички спорови у жижи нове конкурентске геополитике у Евроазији.⁵ Ипак, нема разлога да се верује у неизбежан сукоб између Запада и Русије око сепаратистичких ентитета. С једне стране, идеолошка подела није драматична: далеко од тога да је Русија, упркос наводном недавном демократском регресирању, тоталитарна држава и њено поновно потврђивање гламура из прошлости представља начин да се превазиђу домаћи економски проблеми, као и питања сепаратиста у области северног Кавказа. С друге стране, Европска унија још увек није глобална ни регионална политичка и војна сила у складу са њеном економском снагом. Из те перспективе, даљи демократски развој унутар Русије и ангажована стратегија евроатлантске заједнице могли би довести до прихватања заједничког утицаја у тој области на основу заједничких интереса, као што се десило у азијско-пацифичком региону. То би могло створити боље изгледе за решавање продужених конфликта, али неће аутоматски донети и решење.

Сецесионистички режими, као и политички и економски сегменти матичних држава, одржавају комплексну мрежу веза са том бившом хегемонистичком државом. Може се приметити извесна двосмисленост и дволичност бивших комуниста и специјалних служби у Молдавији када се ради о управљању односима са Западом и Русијом, те са сепаратистичком Транснистријом. Изгледа да је неизбежно да неки лидери у матичним државама имају двоструку припадност означену тесним везама са наслеђеним совјетским апаратом и савременим пословним интересима. Међутим, после Ру-

⁴ За последњи случај, трансфер моћи са британског царства на Сједињене Државе крајем 19. и почетком 20. века сматра се парадигматичним. Charles A. Kupchan, Emanuel Adler, Jean-Marc Colcaud and Yuen Foong Khong, *Power in Transition: the Peaceful Change of International Order*, United Nations University Press, 2001, 138-158. Видети, такође: Emanuel Adler and Michael N. Barnett, *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

⁵ Видети, на пример: http://www.rferl.org/content/Moldova_Rebel_Region_Says_Belongs_With_Russia/1811866.html, о молдавској ситуацији са Транснистријом.

жичасте револуције 2003. године, грузијска влада усвојила је одређенији (а ипак мање ефикасан) став према Русији и сецесионистичким захтевима. Азербејџан се отворио према Западу, али је сачувао политичке и нафтне везе са Русијом, што може утицати на Јерменију у вези са питањем Нагорно-Карабаха.

Досадашња подршка Русије сепаратистичким режимима омогућава им да опстану, али не и да цветају.⁶ Клептократски режими, који профитирају захваљујући нејасном међународном статусу енклава којима понекад депотски управљају, не журе да нађу дефинитивно решење, јер сматрају да време ради у њихову корист.⁷ Опозиција у Транснистрији наводи да је непризнавање „златни рај“ за сепаратистичке лидере, који контролишу приход индустрије и поседују уносне бизнисе.⁸ После рата у Јужној Осетији било је оптужби да су њихов лидер, Едуард Кокоти, и његови сарадници преусперавали новац из Москве у приватне џепове, уместо да инвестирају у обнову. Иако је Русија отворила истраге, Москва је изгледа прихватила чињеницу да не постоји друга алтернатива лојалности бившег рвача који је постао председник.

Европска унија, такође, има неодређен став о продуженим конфликтима, док разне државе чланице усвајају различите ставове према држави протектору. Заједничка спољна политика, која је уследила након Лисабонског споразума, требало би да донесе стратегије о политици према источном окружењу, које су више оријентисане на акцију. Један важан корак који би лидери Европске уније Кетрин Ештон и Херман ван Ромпај требало да предузму јесте да прошире и појачају делегације ЕУ у земљама у региону. Пасивна Европска унија, која само признаје способност Русије да утиче на продужене конфликте, у ствари обмањује себе док чека решавање конфликта од постојећих преговарачких механизма којима доминира Русија, упркос чињеници да признаје да је држава протектор слабо заинтересована за проналажење решења.⁹

⁶ Русија је послала 2,5 милијарде рубаља, или око 80 милиона долара, као помоћ буџету Абхазије 2009. године. Ellen Barry, *Putin Promises Abkhazia Economic and Military Support*, The New York Times, 12. август 2009; <http://www.nytimes.com/2009/08/13/world/europe/13russia.html>. Видети, такође: Vladimir Socor, *Moscow, Tiraspol Sideline the West From Negotiations on Transnistria Conflict*, Eurasia Daily Monitor, Volume 6, Issue 61, March 2009.

⁷ International Crisis Group, *Moldova: Regional Tensions Over Transdniestria*, Извештај бр. 157, јуни 2004, наводи да комплексна мрежа бизнисмена из Транснистрије, Украјине, Русије и Молдавије „чине добро финансиран лоби који жели да одржи *status quo*“.

⁸ Gregory Feifer, *No End of Frozen Conflict in Moldova's Transdnier*, Radio Free Europe Radio Liberty (18. август 2009): http://www.rferl.org/content/No_End_Of_Frozen_Conflict_In_Moldovas_Transdnier_/1802579.html.

⁹ Socor, *The Frozen Conflicts*, 5.

3. Нове реалности, стари проблеми

Сличност сепаратистичких ентитета државама, са владама, уставима, изборима, војскама, итд., ствара нове реалности које су јака препрека за решавање конфликта. Таквим акцијама створена легитимност, коју собом доноси време, представља предвидљиву последицу.¹⁰

Петодневни рат у Јужној Осетији, после 2008, створио је нову реалност, али у суштини није дубље променио ситуацију: замрзнут рат је поново замрзнут после пет врућих ратних дана. У новој реалности Грузија контролише мању територију него раније; Русија је признала два сепаратистичка ентитета и отворено учествовала у подржавању њихових режима и наметању свог утицаја на њиховим територијама. То су само скорашње последице.

Јужна Осетија, Абхазија, Транснистрија и Нагорно-Карабах симулирају квази-независност и државност, стварајући нове реалности и извргавајући руглу лажни утисак који ствара термин замрзнуте конфликти. Транснистријска сепаратистичка влада нагомилала је 1,8 милијарди долара дуга Гаспрому,¹¹ што ће вероватно имати неког утицаја у случају поновног уједињавања са Молдавијом. Русија има више од 7.000 војника стационираних у Абхазији и Јужној Осетији, а 1.500 у Транснистрији. Москва ће изградити или проширити војне базе у Очамчиру и Гудаути у Абхазији и у Канчаветију у Јужној Осетији. Абхазија је уступила свој железнички систем Русији на десет година. Сепаратистичке *de facto* владе наводно су дозволиле да се имовина расељених пренесе на друге људе, чинећи повратак проблематичним, ако не и немогућим. Демографија у Јужној Осетији и Абхазији радикално се променила. Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице процењује да у Грузији тренутно има 230.000 расељених лица.¹² Више од 800.000 Азербејџанаца расељени су из Нагорно-Карабаха и осталих шест области које је Јерменија окупирала после рата; 230.000 Јермена који су живели у Азербејџану покушавају да изграде нови живот. Штавише, сваке године се пријаве стотине инцидената, као што су гранатирања, пуцњава, киднаповања, експлозије и мине постављене дуж административних линија раздвајања. Што се тиче Нагорно-Карабаха, само у марту 2009. године у прекограничним инцидентима 16 људи је изгубило живот.¹³ Према подацима *EUMM*, у децембру 2009. године, на административним линијама раздвајања између Грузи-

¹⁰ Reuters news service, *Moldova Rebel Region Says Belongs With Russia*, Radio Free Europe Radio Liberty (1. September 2009): http://www.rferl.org/content/Moldova_Rebel_Region_Says_Belongs_With_Russia/1811866.html.

¹¹ Socor, *Moscow, Tiraspol Sidelining the West*.

¹² Канцеларија високог комесара Уједињених нација у Грузији, извештај из октобра 2009: 1, 5.

¹³ Freedom House, *Freedom in the World 2009 – Nagorno-Karabakh*, July 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a645299c.html>.

је и осталих сепаратистичких региона било је 173 безбедносна инцидента. Поред тога, Русија је издала пасоше великом броју људи који живе на сепаратистичким територијама, те тако сама себи наметнула дужност да штити своје грађане.

Дакле, продужени сукоби производе различите ефекте. Политички ефекти се крећу од легитимизације *a contrario* сепаратистичког режима, који се супротставља матичној земљи и користи време у своју корист да консолидује *de facto* ауторитет. То омета матичну државу у спровођењу својих демократских одговорности и може довести до тога да влада попусти искушењу да употреби државне ресурсе како би ослабила отпор у име борбе против сепаратиста, спречавајући тиме остваривање свог плана политичке сарадње. Поред тога, економске последице продуженог конфликта укључују економско назадовање и преусмеравање ресурса одређених за безбедност.

4. Недоследност и оклевање

Оклевања спољних актера и матичних држава да се укључе у дужи дијалог са сепаратистима и државом протектором оправдава се резервама према *de facto* признавању. Суочени са дилемом да избалансирају укључивање и ангажовање сепаратиста са политичким разлозима легитимитета и *de facto* признањем сепаратиста, матичне државе и спољни актери су се, углавном, определили за стратегију изолације.

Сепаратистичке владе постоје већ скоро 20 година. Да би се превазишла та очигледна дилема, мора се признати да замрзнути конфликти не могу да се решавају кроз приступ заснован на веровању у погодно самоиспуњавајуће пророчанство. Према томе, било би продуктивно признати њихово постојање. Иако неће довести до признавања, изгледа да је прихватање њиховог постојања и повећање помоћи и контаката са грађанством и извесним политичким субјектима у сецесионистичким ентитетима најразумнији начин да се превазиђе тренутна пат-позиција.

Страховања и резервисаност матичних држава су оправдани. Ипак, оне морају признати да нити сила, нити политичка непопустљивост и изолација не могу довести до одрживог и трајног решења. То огорченост чини још већом и укорењује осећај да је раздвајање једино решење, дајући истовремено легитимитет утицају државе протектора. Изолација се показује и као контрапродуктивна, јер гура сепаратистичке ентитете још више у правцу државе протектора. Изолација јача *status quo*, јер се обе стране још више неизбежно уклапају у своје „утврђене“ борбене положаје. Улога међународних актера у том контексту такође је веома осетљива. Међународне стабилиза-

ционе мисије делују само на територији Грузије, пружајући тако *de facto* владама у Сукумију и Чкинвалију аргументе да су Европска унија и други западни субјекти пристрасни у корист Грузије.

Окончавање продужених конфликта

У поређењу са реформама и трансформацијама, које је Европска унија подстакла у Источној Европи и на Балкану са изгледима за интеграцију у ЕУ и НАТО, у свом новом источном окружењу она има ограниченију могућност маневрисања. Европска унија још има опцију да повећа своје напоре на плану политичке медијације и економске помоћи. Како се прво средство није показало делотворним, ЕУ би требало да размисли о томе да се фокусира на пружање подршке даљем економском развоју Молдавије, Украјине, Белорусије и Јужног Кавказа у замену за шире демократске реформе у тим земљама. За узврат, то би могло да постане привлачно сепаратистичким ентитетима и генерише бенигне modele за решавање продужених конфликта у источном окружењу Европске уније.

Поред политичке медијације, економске помоћи, људских права и хуманитарне помоћи, Европска унија би требало да и даље настоји да буде део мировних мисија или проширених цивилних посматрачких мисија. Требало би да тако поприми већу безбедносну улогу у оквиру стратегије за доследно решавање конфликта у свом источном окружењу. *EUMM* није најбољи пример који треба следити, јер нема приступ у Абхазију и Јужну Осетију. Политика добросуседства Европске уније (*EU Neighborhood Policy*) могла би да се посматра као механизам помоћу путем којег се ризици смањују промовисањем и подржавањем широких реформи, које би трансформисале земље из окружења у складу са нормативним оквиром ЕУ.¹⁴ Ради тога, додељена средства би требало да одговарају обећањима.

Решење око којег се не постигне узајамна сагласност горе је него одлагање решавања, јер оно није одрживо, а, опет, због неодређеног одлагања учвршћује се неусаглашено решење. Обе опције су опасне и није вероватно да ће донети стабилност. Ризик конфронтајућег приступа према регионалној великој сили и држави протектору јесте да се, из инфериорне позиције, уђе у игру нулте суме (ситуација у којој једна страна може да освоји само оно што друга страна изгуби), немајући изгледа да се парира њеној могућности да повлачи опструкционе потезе. Због тога, ЕУ би требало да постепено јача своју способност утицаја, што захтева веће ангажовање, укључујући и сепаратистичке ентитете.

¹⁴ Thierry Balzacq, "La politique européenne de voisinage: un complexe de sécurité à géométrie variable," *Cultures and Conflicts*, no. 66 (2007): 31–59.

Изгледа мање вероватно да ће из принудног приступа произаћи одрживо и трајно решење, него да ће се појавити из две међусобно повезане агенде. Прво, матична држава би требало да буде способна да испољи неодољиву привлачност у погледу поштовања индивидуалних слобода, права и животног стандарда, који могу да смање сепаратистичке апетите.¹⁵ Матична држава мора да се усредсреди на привредни развој и јачање демократских институција и праксе како би маргинализовала пропаганду коју користе сепаратисти ради дискредитовања матичне државе. Грађани у сепаратистичком ентитету извршиће тада снажан притисак на сепаратистичке лидере за приближавање, које би на крају могло довести до трајног решења. Дилема која је у основи тога ефикасно се шири, маневришући између тога да се сецесионистички режим не подржава званично и тога да се *de facto* признаје, док се истовремено стварају прилике да се сепаратисти привуку допуштањем извесног нивоа узајамне трговине, путовања и имовинских права, који ће створити мрежу заједничких интереса. Алтернатива томе је да ће се сецесионисти све више ослањати на државу протектора и повећавати отуђивање у односу на матичну државу. Просперитетна и демократска матична држава умањила би бојазан људи у сепаратистичким ентитетима од такве алтернативе. Штавише, матичне државе морају се одупрети искушењу да реагују на недемократске *de facto* ентитетите тако што ће се трансформисати у такве режиме применом реторике „јединства против сепаратиста“ како би оправдале удаљавање од демократије.

Друго, подршка међународне заједнице не би требало да буде ограничена на одбијање да се признају сепаратисти, него треба и да пружи подршку демократизацији и развоју институција матичне државе са циљем да се створе полазне претпоставке за *регионализацију* у региону, те да буде привлачна за сепаратисте. У исто време, требало би, заједно са матичном државом, да покуша да подстакне демократију и истински плурализам у сепаратистичким ентитетима. Тај приступ освајања срца и умова бољи је од незваничне сарадње са сепаратистима без постизања икаквог политичког утицаја на демократском путу и подривања могућности да матична држава створи бенигну међусобну зависност са сепаратистима.¹⁶ Тада би за матичну државу предуслов био да усвоји конструктиван приступ, а не да настоји да изолије и пресече све контакте са народом на територији коју контролишу сепаратисти.

Сепаратистичке лидере не би требало сматрати ирационалним актерима склоним несусретљивом деловању. Они имају много тога у игри, погото-

¹⁵ Stuart J. Kaufman, "Spiraling to Ethnic War", (International Security, Vol. 21, 1996): 108, 130–31, цитирано у извештају: The Association of the Bar of City of New York City report, *Thawing a Frozen Conflict: Legal Aspects of the Separatist Crisis in Moldova*, 2005: 49.

¹⁶ Pridnestrovie.net, "Market-based Economy Grows 209.6% Over 5 Years", <http://pridnestrovie.net/marketconomy.html>.

во они који су дошли на власт у недавној прошлости. Можда сматрају да им није понуђено довољно подстрека за преговоре или да се још осећају угроженим у погледу њихових животних интереса на плану опстанка и привилегија. Већина становништва није имала користи од *de facto* квазисамосталности, а могла би се привући dobrим примерима из матичне државе. Међународна заједница би, такође, требало да доследно подржава матичну државу, маргинализујући интервенцију државе патрона у сепаратистичким ентитетима. Крајњи резултат требало би да буде формула заједничког учешћа у власти и укључености, који би смањили страховања од прогона и гарантовали сецесионистима учешће или велику аутономију, а не суверенитет.

Заједничка усаглашена стратегија

Јужна Осетија пружа илустративан и трагичан пример који је контрадикторан хипотези да би се решења за замрзнуте конфликте могла одлагати *sine dije*, делујући уз претпоставку да ће време, наравно, решити проблем.

Нерешени конфликти нису друштвено или политички неутрални. Они константно стварају нове ефекте, производећи нову ситуацију. Израз замрзнути конфликти је *per se* бесмислени оксиморон због споја који нуди између „конфликата“, који су по природи динамични и „замрзнути“, физичког стања које сугерише непокретност. Једна цела нова генерација гласача у отцепљеним регионима зна само за реалност отцепљења.

Криогеника се не може сматрати одрживим одговором на продужене конфликте, који вечно трају кроз заваривајућу ватру која тиња. Вулкански притисак продуженог конфликта могао би да избије сваког тренутка; успава ни вулкан не значи и да је угашен. За разлику од природних појава, друштвена и политичка сфера могле би да избегну неумитност. Неделовање ради налажења узајамно прихватљивог решења за пролонгиране конфликте доводи до неодговорног чекања да се догоди неизбежно. Није било ничег неизбежног у распламсавању сукоба у августу 2008. године у Грузији у којем су погинуле стотине, а расељено 160.000 људи.

Према томе, међународна заједница није стварно суочена са дилемом у погледу продужених конфликта. Мит о замрзнутим конфликтима, конфликтима који, у ствари, имају тенденцију да се одмрзавају и трају, јесте илузија. Помирење и узајамно прихватљива компромисна решења не појављују се сами од себе. У ствари, не настојати да се конфликт реши значи подржавати *status quo*. Ипак, заједничка усаглашена стратегија у којој се комбинују одржива регионална и међународна подршка за даљу стабилизацију и демократизацију матичних држава, притисак на државу протектора и ангажовање сепаратиста могла би да буде успешна.

Литература

1. Nicu Popescu: "Outsourcing" de facto Statehood: Russia and the Secessionist Entities in Georgia and Moldova, *CEPS Policy Brief* (july 2006).
2. Ceslav Ciobanu: *Political Economy of "Frozen Conflicts" in ex-Soviet States: Challenges and Prospects for U.S. and Russia*, (рад презентiran у Асоцијацији друштвених наука Вирџиније, 29. јуна 2007. године).
3. Vladimir Socor: "The Frozen Conflicts: A Challenge to Euro-Atlantic Interests", *A New Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region*, NATO Summit Report 2004.
4. Charles A. Kupchan, Emanuel Adler, Jean-Marc Colcaud and Yuen Foong Khong: *Power in Transition: the Peaceful Change of International Order*, United Nations University Press, 2001.
5. Emanuel Adler and Michael N. Barnett: *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
6. Ellen Barry: "Putin Promises Abkhazia Economic and Military Support", *The New York Times*, 12. August 2009.
7. Vladimir Socor: "Moscow, Tiraspol Sidelining the West From Negotiations on Transnistria Conflict", *Eurasia Daily Monitor*, Volume 6, Issue 61, March 2009.
8. International Crisis Group: *Moldova: Regional Tensions Over Transdnistria*, Report No. 157, June 2004.
9. Gregory Feifer: *No End of Frozen Conflict in Moldova's Transdnistrier*, Radio Free Europe Radio Liberty (18. August 2009): http://www.rferl.org/content/No_End_Of_Frozen_Conflict_In_Moldovas_Transdnistrier_/1802579.html.
10. Reuters news service: *Moldova Rebel Region Says Belongs With Russia*, Radio Free Europe Radio Liberty (1. September 2009): http://www.rferl.org/content/Moldova_Rebel_Region_Says_Belongs_With_Russia/1811866.html
11. Freedom House: *Freedom in the World 2009 – Nagorno-Karabakh*, July 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a645299c.html>.
12. Thierry Balzacq: "La politique européenne de voisinage: un complexe de sécurité à géométrie variable," *Cultures and Conflits*, No. 66, 2007, 31–59.
13. Stuart J. Kaufman: "Spiraling to Ethnic War", *International Security*, Vol. 21, 1996, 130–131.

НОВИ СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТ НАТО-а И РУСКА ИНИЦИЈАТИВА ЗА ПРОМЕНУ АРХИТЕКТУРЕ ЕВРОПСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Зоран Јефтић

Министарство одбране Републике Србије

Мирослав Младеновић и Горан Мандић

Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Нови стратегијски концепт НАТО-а усвојен је крајем 2010. године. Пре тога објављена је руска иницијатива за стварање нове архитектуре европске безбедности. Да ли су овим активностима ставови „Истока“ и „Запада“ о једном од најважнијих питања данашњице – личној и колективној безбедности – ближи него раније и да ли је свет после тих иницијатива безбеднији и уређенији, показаће време.

Овај рад нема амбицију да даје коначне одговоре на та и друга питања. То је само покушај да се уоче основни аспекти постојећих разлика између Русије и Запада у поимању проблема безбедности и да се, на том фону, читаоцима упути својеврсни интелектуални изазов и позив да кроз призму метаморфозе односа две традиционално супротстављене стране сами анализирају савременост у сфери безбедности.

Основна поставка анализе проблема заснована је на чињеници да су разлике између НАТО, САД и Европе, с једне стране и Русије, са друге, у приступу општим проблемима, а у сфери безбедности посебно, и даље веома значајне и да представљају велику, често непремостиву препреку за покретање правог дијалога. Ово тим више што последње иницијативе, садржане у новом стратегијском концепту НАТО-а и руском предлогу за редефинисање европске архитектуре безбедности, недвосмислено садрже иницијативу и жељу за дијалогом. Таква настојања, нажалост, у досадашњој пракси углавном нису давала очекиване резултате!

Руска идеја покренута је на основи нове Концепције руске спољне политике, а временски се подудара и са процесом редефинисања новог концепта НАТО, што још више указује на неопходност стварног преиспитивања постојећих решења и увођења суштинских новина у овој, веома значајној области.

Кључне речи: НАТО, Русија, безбедност, стратегијски концепт.

Увод

Стратегијски концепт НАТО-а, осим дефинисања основних праваца реформе Савеза и квалитативно новог приступа глобалном безбедносном амбијенту, израз је политичких и стратешких приоритета свих чланица.

Суочени са значајним изменама глобалног безбедносног окружења, као и начина испољавања нових безбедносних ризика и претњи, државе чланице НАТО-а у последњих неколико година разматрале су потребу формулисања новог стратегијског концепта.

Недовољан капацитет старог стратегијског концепта озваничен је 2006. године, када су као прелазно решење на самиту НАТО-а у Риги усвојене **Свеобухватне политичке смернице**, којима су уопштено дефинисани правци развоја војних капацитета и тежишног ангажовања Савеза. Следствено томе, потреба за развојем нових стратешких смерница коначно је потврђена **Декларацијом о безбедности Алијансе**, усвојеном на Самиту НАТО-а у Стразбург-Килу, у априлу 2009. године.

Иако је политичко руководство Савеза имало релативно јединствен став по питању потребе ревизије стратегијских смерница, одлуку о отпочињању тог процеса карактерисале су потешкоће у усаглашавању коначних гледишта држава чланица. Иницијално, нови стратегијски концепт НАТО-а требало је да буде презентован на прослави шездесетогодишњице те организације, на самиту у Стразбург-Килу у априлу 2009. године. Иако је то за НАТО био значајан датум, објективни разлози и потреба усаглашавања надвладала су симболичан значај годишњице НАТО савеза.

Кључни разлози који су подстакли процес дефинисања новог стратегијског концепта, осим промена у природи и начинима испољавања претњи безбедности, произлазили су из неопходности да се ускладе неслагања земаља чланица у погледу природе савеза, обима ангажовања у глобалним оквирима, те односа према регионалним силама и најбитнијим безбедносним партнерима. Неслагање „старог“ и „новог“ чланства Савеза било је изражено. Већина „стarih“ чланица склона је да НАТО види као организацију која обезбеђује глобални мир и безбедност. Такво схватање улоге НАТО-а донекле се коси са концепцијом већег броја „нових“ чланица, које у чланству виде и решење проблема обезбеђивања националне безбедности кроз систем колективне одбране. Стога се и уобличио неслагање које по том питању постоји међу савезницама у односу на одлуку о пројектовању и опремању снага за будуће ангажовање Савеза. Кључна недоумица свих чланица односи се на конкретизацију улоге НАТО-а у будућности.

Нови стратегијски концепт морао је да дефинише мисије и задатке Алијансе у новој безбедносној реалности, тако да свим земљама чланицама буде што јасније када, где и како се могу ангажовати војни ефекти НАТО-а. У складу са

тим, основни политички циљ израде новог стратегијског концепта јесте превазилажење актуелних унутрашњих несугласица, нејединства и недостатка политичке воље чланица. Са друге стране, најбитнији војни циљ усвајања стратегијског концепта јесте реално и прецизно дефинисање критеријума за одређивање и планирање снага НАТО-а за учешће у мултинационалним операцијама.

Нови стратегијски концепт рађен је у оквирима нове процедуре и представља новину у односу на досадашњу праксу доношења стратегијских докумената НАТО-а. Нова процедура предвиђала је да процес доношења предлога концепта буде у директној надлежности Генералног секретара НАТО, за разлику од дотадашње праксе да Северноатлантски савез, као највише политичко тело Алијансе, буде предлагач свих стратегијских докумената. Генерални секретар је, уз помоћ експертске комисије, предложио коначну верзију нацрта новог стратегијског концепта. Експертска комисија представља главно тело које је, поред дефинисања нацрта Стратегијског концепта, истовремено настојало да оствари што већи степен консензуса међу савезницама разматрањем мишљења и ставова свих земаља чланица. Широка дебата, уз учешће великог броја недржавних актера и заинтересованих страна, тумачи се као погодан начин за осигуравање легитимности коначног нацрта новог концепта. На тај начин би нови концепт био позициониран као аутентичан израз не само визија политичких руководства земаља чланица, већ и представника јавности у тим државама.

Развој новог стратегијског концепта није занемарио ни учешће војне компоненте НАТО-а, и то подједнако Војног комитета (МЦ), који конципира војну доктрину Савеза, и главних команди – за операције и трансформацију (Војни комитет, у координацији са начелницима ГШ земаља чланица, дао је своје експертске препоруке радној групи за израду новог стратегијског концепта). У процесу усаглашавања ставова појавила су се размимоилажења у односима политичких и војних структура у седишту НАТО-а, што је условило усклађивање расположивих капацитета НАТО-а са обимом и карактером задатака унетих у нови стратегијски концепт.

Динамика израде нацрта одвијала се у две основне фазе. Фаза консултације обухватала је посете чланова комисије представницима влада држава чланица НАТО-а ради усаглашавања ставова. Званични део рада у овој фази реализован је у оквиру четири стратешке радионице, на којима су обрађивана кључна питања будућег стратегијског концепта. Та етапа рада окончана је у априлу прошле године, када је експертска комисија доставила нацрт Стратегијског концепта генералном секретару Андерсу Фогу Расмусењу. Након тога отпочела је фаза израде нацрта и завршних преговора, у којој је генерални секретар доставио предлог Северноатлантском савету, војним структурама НАТО-а и свим чланицама. Предвиђена динамика рада подразумевала је израду коначне верзије нацрта Стратегијског концепта до краја августа 2010. године, када је отпочео процес формализације и одобравање за усвајање предлога на самиту у Лисабону, крајем 2010. године.

Основни елементи новог стратегијског концепта НАТО-а

Новим стратегијским концептом земље чланице постигле су консензус о неколико носећих елемената документа и будућности развоја Савеза.

Одбрамбена политика Савеза и управљање кризама

Иако члан 5 Повеље НАТО није довођен у питање и остао је суштина Савеза, одбрана грађана није више везана за одбрану територије. Ставови „атлантских“ чланица НАТО-а (САД, В. Британија и Канада) током процеса израде новог концепта били су усмерени ка томе да се промене улоге и задаци Савеза од одбране територије земаља чланица ка глобалном превентивном ангажовању. У члану 20 новог стратегијског концепта истиче се да „кризе и сукоби ван граница НАТО-а могу представљати директну претњу за безбедност територија и становништва Алијансе“, те да ће се због тога „НАТО ангажовати где је могуће и када је потребно“ да би се криза спречила, управљало њоме и извршила реконструкција, односно да би се предупредио њен негативан ефекат на чланове Алијансе.

Нови стратегијски концепт посебно дефинише кризни менаџмент у свим његовим облицима, од предвиђања кризе до интеграције цивилно-војног планирања кроз цео спектар кризе.

Партнерске политике и проширење чланства НАТО-а

Осим наставка сарадње у оквиру Евроатлантског партнерског већа (ЕАРС), нови концепт предвиђа и мере за унапређење савезничких односа и безбедносне сарадње са ЕУ. Нови концепт садржи смернице које омогућавају комплементарни развој Европске политике безбедности и одбране (ЕПБО), те сарадњу на плану логистичке подршке, планирања и развоја командних структура ЕУ. Како се експлицитно наводи у члану 32 стратегијског концепта НАТО, „ове две организације деле већину чланица, док све чланице обе организације деле заједничке вредности. НАТО препознаје важност снажније и способније европске одбране“. Поред тога, нови концепт настоји да усагласи питања сарадње и са осталим међународним организацијама приликом ангажовања у мултинационалним мисијама, нарочито са ОУН. Како се наводи у члану 31 новог стратегијског документа, „Алијанса има за циљ да продуби политички дијалог и практичну сарадњу са ОУН“, сходно одредбама Декларације УН – НАТО, потписаној 2008. године. У том контексту, „Мировна комисија“, као ново тело ОУН, може представљати оквир за јачање институционалне сарадње.

Посебна пажња у склопу разматрања партнерске политике била је посвећена Партнерству за мир. Кључно питање у овом сегменту односило се на предлоге да се земљама чланицама омогуће конкретније гаранције њихове суверености. Иако је таква иницијатива одбачена због бојазни да би се на тај начин умањио значај пуноправних чланстава и гаранција које предвиђа члан 5 Вашингтонског уговора, у Савезу постоји консензус о потреби развоја механизма уже сарадње и консултације са земљама ПЗМ у погледу битних регионалних безбедносних изазова. У том смислу, члан 30 Стратегијског концепта истиче да ће се убудуће побољшати партнерство „кроз флексибилне формате који приближавају и спајају НАТО са партнерима – широм и изван постојећих оквира...“

Током процеса уобличавања новог стратегијског концепта уочена су размимоилажења у погледу пријема нових чланица. Имајући у виду руски рат са Грузијом и снажне интересе те земље у Украјини, „старо“ чланство примарно се залагало за привремено заустављање процеса ширења на Исток. Са друге стране, могућност наставка ширења на простору западног Балкана значајније је охрблена у односу на ранију политику. Кључна новина у смислу ширења чланства јесте инсистирање већине чланица на испуњавању свих услова и строгом поштовању критеријума Савеза. Питање „отворених врата“ и даље је саставни део политике Алијансе и то је експлицитно наведено у члану 27 новог стратегијског документа, али се стиче утисак да је, ради могућег ширег тумачења значења ових одредаба, наглашено да се пријем односи на „све европске демократије“. У пракси, то ће вероватно подразумевати потребу да се сваки будући случај пријема нових чланица разматра првенствено кроз односе интереса и ризика који њихово чланство доноси Савезу. Последњим изборима у Украјини и отклоном новог руководства од политике НАТО интеграције, као и бројним проблемима везаним за статус Грузије (пре свега територијалним), овај проблем односа са Русијом делимично је ублажен и одложен на неодређено време.

Односи са Русијом

Нови стратегијски концепт посебну пажњу посвећује развијању односа са Русијом, иако постоје спорна питања која нису могла да буду игнорисана (одбијање признавања Абхазије и Осетије, проширивање НАТО, статус КиМ, противракетна одбрана итд.). У два члана Концепта (33 и 34) дате су основе те сарадње. „Без обзира на разлике о појединим питањима, задржавамо уверење да су безбедност НАТО-а и Русије испреплетени, те да снажно и конструктивно партнерство, засновано на узајамном поверењу, транспарентности и предвидивости може најбоље да послужи нашој безбедности“. То подразумева и спремност Русије да остварује сарадњу са НАТО због својих намера да се укључи у политичке и безбедносне процесе у оквиру институција ЕУ, иако је свесна да НАТО посредно и у великој мери утиче на креирање политичких одлука у оквиру Уније.

Значај нуклеарне политике

Питања политичких инструмената и аранжмана контроле и смањења нуклеарног оружја и места, улоге и принципа стратегије одвраћања посебно су разматрана у новом стратегијском концепту. На више места у документу истиче се значај ове компоненте за остваривање мисије Алијансе јер је реч о „врховном гаранту безбедности савезника“, не занемарујући и конвенционално наоружање. Осим тога, концепт обухвата и питање противракетне одбране, која је саставни део стратегије одвраћања нуклеарне претње. И у вези са тим концептом развоја оружане компоненте савеза истакнута је потреба сарадње са Русијом.

Мултинационалне операције

Рedefинисани појам мултинационалне операције требало би да задовољава критеријуме умерености у дефинисању циљева, реализма у динамици реализације и јасних мерила напретка у реализацији. Осим тога, нови стратегијски концепт обухвата проширени спектар активности у склопу операција које имају наглашену цивилну компоненту, намењену изградњи државних и друштвених институција и развоју економије. У документу се наглашава (члан 24) да „чак и када дође до окончања сукоба, међународна заједница често мора да настави са пружањем подршке и да створи услове за трајну стабилност“. У том смислу, неопходно је успостављање јасно дефинисаних мерила за допринос у људству и финансијским средствима. Иницијатива САД за формирање посебног поверилачког фонда за финансирање МНОП, у ком би та земља била и највећи донатор средства, саставни је део новог концепта реализације мултинационалних операција.

Несугласице савезника у процесу израде новог стратегијског концепта

Различити ставови савезника испољени су у току израде Концепта. Глобалну оријентацију Савеза заговарале су „атлантске земље“ – САД, В. Британија и Канада, које су инсистирале на развијеним експедиционим снагама за извођење операција без географских ограничења, способним да одговоре на неконвенционалне безбедносне претње. Старе чланице НАТО-а, предвођене Немачком и Француском, заговарале су првенствено одбрамбени карактер савеза и кооперативну безбедност кроз успостављање боље сарадње са ЕУ и Русијом, јачање европске политике безбедности и одбране, као и елиминисање тероризма у кризним подручјима. Коначно, нове чланице НАТО-а, пре-

тежно са подручја источне Европе и Прибалтика, заступале су становиште да суштински најбитнија улога Савеза треба да буде колективна одбрана (питање ракетног штита и питање проширења Савеза на Украјину и Грузију), у чему очекују подршку САД. На то се надовезује и питање нуклеарног разоружања. У том погледу „старе“ европске чланице инсистирале су на нуклеарном разоружању у Европи, док САД, В. Британија и „нове“ чланице сматрају да су нуклеарни капацитети Савеза и инсталирање система противракетне одбране од суштинског значаја за онемогућавање обнове руског утицаја у источној и централној Европи. Суштински, тако постављене несугласице могу се окарактерисати као проблем односа „европског језгра“ Савеза са „периферијом“.

Руски предлог реформе европске архитектуре безбедности

Јуна 2008. године, практично одмах након инаугурације, председник РФ Дмитриј Медведев покренуо је иницијативу усмерену на поправку европске архитектуре безбедности. Крајем новембра 2009. године објављен је пројекат Уговора о европској безбедности.

Јула 2008. године, за време одржавања Берлинске конференције, Медведев је покренуо иницијативу о разради Уговора о европској безбедности. Идеја је била означена као „Хелсинки-2“, с обзиром на то да подразумева рестаурацију архитектуре безбедности у Европи. Новина и главна поента иницијативе огледа се у тежњи за дубљом интеграцијом Русије у тај систем, у односу на досадашњу праксу. Специфичност је и у томе што је Русија по први пут, после дужег низа година, јавно изнела своју анализу догађаја на континенту и формулисала питања која треба решавати у дијалогу са Западом.

У моменту представљања руски предлог био је прихваћен прилично уздржано, без правих коментара, правдајући то одсуством конкретних поставки. Након драматичних догађаја везаних за ситуацију око Абхазије и Јужне Осетије, идеје руског председника изазвале су недоумицу и интересовање. Недоумица је била везана за чињеницу да је руски председник говорио о проблемима европске безбедности у знатно сложенијим спољнополитичким условима, понављајући идеје које је обелоданио неколико месеци раније, у потпуно другачијим околностима. Интересовање је било везано за питање шта то ново Русија може да понуди за реформу постојећег система, када је у пракси реаговала на овакав начин!

Октобра 2008. године идеја о Уговору о европској безбедности била је фиксирана у Концепцији спољне политике РФ и означена као „главни циљ“ руске спољне политике, који треба да се реализује кроз „истински отворен, демократски систем општерегионалне колективне безбедности и сарадње“, уз спречавање „нове фрагментације и ревитализације претходних блоковских приступа“.

Анализа самог текста предлога Уговора указује да је он формиран у оквиру неколико тема које улазе у појам „чврсте безбедности“, као што су: безбедност на континенту и недељивост безбедности; контрола наоружања; регулисање регионалних конфликта у евроатлантском региону и сл. Текст садржи 14 тачака, по којима би требало водити дијалог ради коначног формирања новог безбедносног система.

У оквиру безбедности и недељивости безбедности, истакнути су принципи забране употребе силе и претње силом, потврђена је приврженост базичним начелима безбедности и међународних односа у евроатлантском пространству, наглашена је подједнака безбедност за све (принцип три „НЕ“¹ и право на неутралност), декларисано је одсуство ексклузивних права држава и организација за одржавање мира и стабилности и указано на неопходност разраде јединствених правила, важних за све. Следећи део односи се на изградњу правог система контроле наоружања и учвршћивање поверења, уздржаности и разумне довољности у области развоја оружаних снага. Трећи део посвећен је принципима регулисања конфликта на евроатлантском простору, уз наглашавање потребе јединственог приступа у спречавању и мирном решавању конфликта, на основу преговора и безусловног уважавања механизма миротворства, на начин дефинисан у документима ОУН. Такође, подвлачи се потреба вишег нивоа сарадње у области тзв. меке безбедности.

У суштини, Уговор о европској безбедности представља својеврсну понуду тражења заједничких решења путем консултација, конференција и ванредних конференција, као и захтев за достављањем неопходне информације о свим спорним питањима која задиру у безбедност других.

У документу се предлаже да се усаглашавање питања може провести на специјалном сусрету – самиту, чији учесници треба да буду, како појединачне земље, тако и организације, попут Заједнице независних држава (ЗНД), Организације уговора о колективној безбедности (ОУКБ), ОЕБС, ЕУ, НАТО.

Важно је напоменути да је цео пројекат усредсређен на принципе који су делимично или потпуно већ конкретизовани у темељним документима ОЕБС. Стога се и поставља се питање – који је разлог руског настојања да се преиспитује оно о чему већ постоји договор!

У основи свега јесте руско незадовољство, пре свега ширењем НАТО-а на Исток, криза у процесу ратификације уговора о контроли конвенционалног наоружања, ситуација око КиМ и др., као и међусобно неприхватање теза које, у области безбедности, предузимају једна и друга страна, без међусобне консултације.

¹ Правило „три НЕ“, које је предложио Медведев, значи: НЕ обезбеђивати своју безбедност на рачун безбедности других, НЕ дозвољавати било каква дејства у оквиру војних блокова и коалиција која би слабила опште пространство безбедности и НЕ дозволити да се развој војних савеза остварује на рачун безбедности других учесника у Уговору.

Запад не признаје као легитимну мировну делатност Русије по мандату ЗНД у Таџикистану и Абхазији (до 2008), као и на основу билатералне сагласности са Молдавијом (Придњестровје) и Грузијом (Јужна Осетија до 2008). После догађаја из августа 2008. године, питање мировне мисије у Абхазији и Јужној Осетији, према западним схватањима, потпуно губи смисао. С друге стране, Русија не признаје као легитимна дејства Запада, посебно НАТО-а, према СРЈ, 1999. године, као и акције САД и савезника против Ирака.²

Ова питања, у ствари, само на драстичан начин показују општу проблематичност дијалога Русије и Европе и слабу интегрисаност РФ у постојећи међународни систем безбедности.

У суштини, из анализе главних порука руског пројекта Уговора посебно се намеће неколико вредносно различитих закључака: 1) сама чињеница да је покренута оваква иницијативе може се окарактерисати као позитиван чин, јер је реч о првом конкретном предлогу у којем су формулисана питања важна за Русију, а о којима се дуго није директно говорило. Доношење самог акта практично је плод и продужетак међународне политике коју је обелоданио Путин на конференцији у Минхену 2007. године. Њена суштина зацртана је у Концепцији спољне политике Русије из јула 2008. и потврђена у Стратегији националне безбедности из 2009. године. Без обзира на стварне потенцијале ове идеје, позитивно је то што ће се о питањима која су њој садржана разговарати између представника РФ и европских лидера у оквиру ОЕБС, Савета Русија – НАТО, као и у оквиру сарадње Русије и ЕУ. О озбиљности руског предлога говори и чињеница о настојању да се обавезе учесника уговора регулишу и правним механизмима.

Анализирајући спектар безбедносних проблема који обухвата предлог Уговора, уочава се да се, иако постоје предлози везани за „меку безбедност“, највећи број питања која је покренула Русија тичу „тврде безбедности“. Иако веома актуелна и значајна, скоро сасвим ван оквира остала су питања економске и енергетске безбедности.

Исто тако, Медведев је више пута у својим наступима истицао да нова руска иницијатива није усмерена на слабљење постојећих механизма у свету, већ напротив – Русија се залаже да се они „обогате и допуне“. Упоредо с тим, као једна од основних опасности по безбедност Русије истиче се ширење НАТО на Исток.³ Ова противречност изазива проблеме у позитивном прихватању руске иницијативе на Западу. То је проблем и за руску страну, јер се на тај начин усложњава превазилажење стереотипова сарадње са западним партнерима.⁴

² Видети опширније у: *Архитектура евроатлантической безопасности*, у редакцији И.Ю. Юргенса, А.А. Дынкина, В.Г. Барановского, Москва, Экон-Информ, 2009.

³ *Стратегия национальной безопасности России до 2020 г.*, 2009, 12 мая, № 537, <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.

⁴ Поред традиционално преовлађујућег негативног односа руског јавног мњења према НАТО, занимљиви су и подаци о односу руских грађана према сарадњи са Европом. Према резултатима истраживања јавног мњења, 40% Руса сматра да се Европа према Русији односи као према извору сировина; 25% мисли

Када посматрамо одјек руског предлога у свету, може се констатовати да је, колико год да се ради о дипломатском потезу, НАТО ипак учинио први корак у смислу прихватања руске иницијативе. По речима генералног секретара Алијансе: „...Идеје сведоче о забринутости Русије у вези са перспективом да остане по страни у пословима европске безбедности. Ја сам трам да дијалог између НАТО и Русије може донети реалну додатну корист. Сви ми треба да стремимо евроатлантској архитектури безбедности у којој и сама Русија и њени интереси треба да нађу своје место“.⁵

Ако би се тражиле реалне замерке руском предлогу, уочљиво је да је недовољно укључен фактор деловања САД по питањима војно-политичке сарадње у области безбедности у Европи. Сасвим је очигледно да се многа питања на континенту решавају уз централно учешће ове земље.

Да би се комплексније сагледала суштина, али и порекло руске идеје о новој безбедносној архитектури у Европи, треба се, бар укратко, осврнути на постојећу структуру и место РФ у њој.

Русија – ОЕБС

По руском схватању, централна институција за питања безбедности и сарадње у Европи требало би да буде ОЕБС. То је организација у којој су најпотпуније представљене европске земље и у којој се разматра широк спектар безбедносних проблема. Крајем 20. века то је било и једино место на коме је Русија равноправно могла да се укључи у разговор о тако важним питањима. Ова институција била је високо цењена у Русији јер се сматрало да се њеним јачањем може неутралисати све доминантнији утицај НАТО-а на континенту.

Међутим, сложен систем доношења одлука, велики број учесника који треба да се сагласе око неког решења, као и зависност одлука од политичких односа појединих држава, учинили су да ауторитет ове организације у руским круговима значајно опадне. Посебно незадовољство руских званичника изазвало је повећање утицаја НАТО-а на континенту, као и развој ситуације у области безбедности после косовске кризе. Међутим, након терористичких напада 11. септембра 2001. године, привремено су „заборављене“ несугласице јер се појавио заједнички циљ – борба против тероризма. То је значајно утицало на руско-европски дијалог. На фону заједничке антитерористичке борбе, дошло је до суштинског повећања сарадње Русије са структурама НАТО и ЕУ.

да Русија може само да даје радну снагу европским земљама, а 20% оцењује да је Запад извор инвестиција преко компанија које не интересују етичке норме! Видети опширније у: „Ордженикидзе М. Западные ценности в восприятии россиян“ // *Вестник общественного мнения*, 2007, №2.

⁵ *NATO and Russia: A New Beginning*, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Carnegie Endowment, Brussels, 2009, 18 September, http://www.nato.int/cps/en/SID-56F5C234-4A09A2C3/natolive/opinions_57640.htm.

Русија – НАТО

Односи Русија – НАТО регулисани су у оквиру базичног договора од 27. маја 1997. године. Потписивањем декларације „Односи Русија – НАТО: нови квалитет“, 28. маја 2002. године на самиту у Риму, односи између две стране подигнути су на знатно виши ниво.⁶

Анализа сарадње Русије и НАТО-а показује да се основна пажња посвећује механизмима доношења заједничких одлука, а не стварним квалитативним изменама међусобних односа. Без обзира на постојање општих циљева и задатака у области безбедности, постоје значајни проблеми у реализацији дијалога и прихватању основа безбедносне политике једне и друге стране. У Концепцији спољне политике Русије наглашава се „важност“ сарадње у оквиру Савета Русија – НАТО, уз истовремено негативан однос према политици ширења Алијансе.⁷ Слично је и у Стратегији националне безбедности.⁸

Чињеница је да се и земље чланице Алијансе различито односе према Русији. Тај проблем усложњава дијалог и негира сва настојања ка његовом побољшавању.⁹

Руско-грузијски конфликт јасно је показао колико Савет Русија – НАТО зависи од спољнополитичке конјунктуре. У одређеном периоду односи су били практично замрзнути. Реакција НАТО-а могла је да буде још и жешћа да не постоје општи циљеви и задаци који се морају заједнички решавати. То значи да се односи и даље развијају по синусоиди, али, с друге стране, постигнута зависност не дозвољава да се они снижавају испод одређене тачке.¹⁰

Идеја новог генералног секретара о „новом старту“ у односима, иако је у Русији оцењена као прилично сложена, није наишла на озбиљнија оспоравања.¹¹ Суштину те политике најбоље изражава став да „сарадња са Русијом – то није питање избора, већ питање крајње неопходности“.

⁶ „Односи Русија – НАТО: нови квалитет“, *Декларација глав држав и правителств Российской Федерации и государств – членов НАТО*, Рим, 2002, 28 мая, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b020528r.pdf>

⁷ Исто.

⁸ *Стратегија национальной безопасности России до 2020 г.*, 2009, 12 мая, № 537, <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>

⁹ Жуков Е.: „НАТО нуждается в новой стратегии“, *Deutsche Welle*, Европа, 2009, 7 июля, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4462280,00.html>

¹⁰ „Поликанов Д.В. Россия и НАТО: укрощение строптивых“, *Индекс Безопасности*, №2, Лето 2009, С. 115.

¹¹ Стенограм заједничке прес-конференције сталног представника РФ при НАТО-у Д. Рогозина и директора Федералне службе за војнотехничку сарадњу Русије М. Дмитријева, 2009, 30 септембра, Брисел, Прес-офис руске делегације при НАТО-у, <http://natomission.ru/cooperation/current/show/150/>

Русија – ЕУ

Дијалог између Русије и ЕУ проводи се на бази основног документа – „Сагласност о партнерству и сарадњи“ – потписаном још 1997. године. Поред овог акта, изабран је и модел „четири пространа“, у коме су означени циљеви и задаци сарадње, као и „путна карта“ којом су дефинисане етапе њихове реализације.

Питања политичке сарадње и безбедности укључена су у област пространа спољне безбедности и слободе, безбедности и правосуђа.¹²

У путној карти општег пространа безбедности означено је пет основних праваца заједничког деловања. Они су углавном формирани око питања војно-политичког карактера и делимично у области нових изазова и претњи. Нешто детаљније обрађени су проблеми „меке безбедности“, који су смештени у простор слободе, безбедности и правосуђа.

Лајтмотив сарадње у оба пространа јесте борба против тероризма, решавање криза у свету и сарадња у области ванредних ситуација. Остале области сарадње налазе се на стадијуму идеолошког осмишљавања.¹³

Без обзира на релативно широк избор проблема око којих постоји могућност сарадње, чини се да узајамни интереси нису превелики. Русија је скептична према пројектима ЕУ у области одбране и безбедности и могућности руског учешћа у њима. Такође, Русији није баш најјасније шта је то европска политика у области одбране и безбедности. Не тако давно постојало је мишљење да војно-политичка сарадња у ЕУ представља противтежу политици НАТО-а.¹⁴ Данас, међутим, Русија гледа на ЕУ првенствено као на политичку снагу која материјалну основу за своје деловање добија од НАТО-а (САД).¹⁵

Ипак, основна препрека за пуно прихватање ЕУ (њене нормативне силе) од стране Русије јесте универзализам ове силе и настојање да се он пласира и у односима са Руском Федерацијом.. Основна црта савремене спољнополитичке филозофије Русије управо је негирање универзализма и поимање света као мултиполарне заједнице, у којој су Русија, САД, Кина, ЕУ и многе друге државе и међународне организације равноправни учесници свих збивања.

¹² Заславская Н.: *Сотрудничество между Россией и Европейским союзом в сфере безопасности. Отношения России и Европейского союза*. Под. ред С. Беленя, К. Худолея, Варшава, 2009, С. 159.

¹³ *Архитектура евро-атлантической безопасности*, под ред. И.Ю. Юргенса, А.А. Дынкина, В.Г. Барановского, М., 2009, С. 49.

¹⁴ Bastian Giegerich, Darya Pushkina, Adam Mount: *The US and Russian Response to ESDP*, Security Dialogue vol. 37, no.3, September 2006, P. 395.

¹⁵ Погледати реферат: Smith, M.: *Normative Power Europe and the 'Case for Goliath': The EU, the US and the pursuit of the 'good world'*. Paper Presented at the International Studies Association 49th Annual Convention, San Francisco, CA, USA, 26th–29th March 2008.

Различита схватања проблема безбедности

Постоји низ проблема због којих је сарадња Русије са евроатлантским структурама успорена. Ипак, фундаментални проблем јесте различито схватање прилаза ка остварењу безбедности. Као и у многим другим приликама, изгледа да је и код новог Уговора о европској безбедности неопходно применити чувено Конфучијево правило о ректрификацији имена, како би се исте појаве назвале истим именом.

Из анализе нормативних докумената РФ, као што су Стратегија националне безбедности, Концепција спољне политике, као и стратегијских докумената НАТО и ЕУ (Стратегија безбедности ЕУ – „Безбедна Европа у бољем свету“),¹⁶ може се видети да се безбедност и њене опасности виде слично у Русији и на Западу. Посебно када је реч о питањима социјално-економске проблематике, корупције, постизања економског благостања, еколошких аспеката безбедности итд. Проблем је, међутим, што се у већини западних земаља Русија више види као извор тих проблема него као савезник у њиховом решавању.

У новој стратегији европске безбедности и новом стратегијском концепту НАТО, појам безбедности је вишеслојан. Он укључује како војно-политичку, тако и грађанску димензију и сваким даном се проширује и мења.

При томе приоритет ипак представља ликвидација нестабилности према Истоку и дуж границе са Средоземним морем. У Стратегији европске безбедности наглашава се да ће се, по мери решавања унутарполитичких проблема у овим земљама, економска и политичка сарадња ширити.¹⁷

Борба против тероризма, који је производ милитантног религиозног фундаментализма, такође ће се ширити, по мери превазилажења културних, социјалних и политичких криза и у складу са процесом модернизације земаља које окружују ЕУ.

Војну окосницу механизма за борбу са савременим изазовима и претњама чине, пре свега, „гипке“ и мобилне оружане снаге, чијим деловањем треба да се избегне дуплирање војних напора држава чланица и да се интелектуално унапреди сарадња у области безбедности. Истакнута је и неопходност допуне војних операција у кризним регионима путем грађанских облика учешћа у спречавању хаоса који настаје после провођења војних операција. Наглашава се да се остваривање свих ових циљева базира на тесној сарадњи с главним савезником Европе – САД.

¹⁶ A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003. URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

¹⁷ Исто.

Концепт безбедности у Русији дуго је био објашњаван чврстим геополитичким терминима, где није било места схватању да је истинска безбедност везана и са развојем политичких и грађанских вредности.¹⁸

Нова Стратегија националне безбедности показала је да у тој области несумњиво долази до извесне трансформације. Укључени су социјално-економски аспекти и постоји повезаност са спољнополитичким курсем земље. Чини се да су творци руских стратешких докумената добро проценили геополитичку реалност, а нарочито чињеницу да се преко директне сарадње са појединим земљама Запада (Немачком, пре свега), а не преко њихових савеза, може значајно допринети истовременом развоју два супротна процеса – јачању улоге Русије и слабљењу утицаја САД у Европи.

Национална безбедност разматра се са аспекта спољашњег и унутрашњег угрожавања. При томе, главни изазови и претње концентрисани су унутар унутрашње политике. Парола нове стратегије националне безбедности – „Безбедност кроз развој“ – носи спознају да је апсолутна безбедност могућа само приликом постизања њеног подједнаког стања унутар земље и изван ње.

Новина у стратешким документима јесте борба против финансијско-економске кризе и њених последица. Приоритет је побољшање квалитета живота грађана РФ. Ако се следи та логика, може се закључити да се поље могуће сарадње са Западом на овај начин проширило јер је богатији и речник безбедности, који даје више простора за сарадњу.

С друге стране, када је реч о спољашњим аспектима угрожавања безбедности, уочљива је НАТО-центричност стратешког документа. Експлицитно се даје до знања да су основни изазови и претње спољне безбедности Русије концентрисани на Западу, у рејону Евро-Атлантика. Утисак о угрожености са те стране појачава се чињеницом да се проблем евентуалне претње безбедности земље са Истока уопште не третира у Стратегији националне безбедности, без обзира што ту спадају и Курилска острва у Јапанском мору, ситуација око нуклеарног програма Северне Кореје, као и, не баш једноставно, суседство са НР Кином.

Анализирајући нова документа којима се регулишу проблеми безбедности РФ, може се закључити да се сама реторика значајно разликује у односу на одговарајућа акта совјетског периода. Иако је и даље тежиште на тзв. тврдој безбедности, ипак одсуствују појмови као што су: линије поделе, игра с нултом сумом, баланс снага и сл. Стиче се утисак да се представа о безбедности код новог руског руководства мења. Међутим, све то није довољно да би се закључило да је поље схватања безбедности, а самим тим и сарадње у тој области, између Русије и Запада постало јединственије и извесније.

¹⁸ Бобо Ло: „Интеграција с оговоркама? Россия, НАТО и Европейская безопасность“. *Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы*, №3, <http://www.inion.ru/product/eurosec/st3v3.htm>

Искуства у преговорима о питањима безбедности из праксе ЕУ и НАТО говоре да је процес доласка до консензуса, чак и код субјеката са сличним схватањем ове тематике, веома сложен. Шта се тек може очекивати од преговора и сарадње страна у ситуацији када једна другу сматрају главном претњом по сопствену безбедност?

Ипак, чини се да највећу препреку истинској сарадњи представља стављање тежишта на „тврду“ безбедност. Одсуство економске основе за сарадњу у свим областима поставља пројект безбедности у зависност од политичких односа са појединим европским земљама и САД. За разлику од тога, тамо где постоји економска увезаност интереса, и сарадња у свим другим областима лакша је и продуктивнија. Лансирајући идеју о новој архитектури европске безбедности, Русија би морала знатно више пажње да посвети разради пројекта који су интересантни са аспекта економске дипломатије у сфери безбедности.

Један од задатака који би требало да реши нова архитектура европске безбедности, по руском схватању, свакако би требало да буде смањење улоге НАТО-а у тој области. Лансирање пројекта новог Уговора о европској безбедности, сматрају руски експерти, могло би да раздели земље чланице НАТО-а у мишљењима о пројекту и да их веже обавезама које проистичу из прихваћеног уговора. На тај начин могло би се спречити ширење НАТО-а на Исток и учврстити позиција Русије у Европи.

Од самог лансирања поставке о новој архитектури европске безбедности, руски званичници рачунали су да тај (и било који други) предлог из Москве неће подржати Прибалтичке земље, Пољска¹⁹ и Велика Британија, али је нада била усмерена ка Француској, Немачкој, Италији и Шпанији. Ове земље су и иначе ослонац руске европске политике, јер је у односима са ЕУ Русија изабрала прагматичан метод да се не ослања на дијалог са институцијом, већ са њеним најзначајнијим члановима.

Један од важних мотива за покретање руске иницијативе била је (оправдана) бојазан да ће се, уколико се не учине значајнији напори, додатно смањивати улога Савета безбедности УН. Наравно, основни циљ јесте „везивање руку и ногу НАТО“. У том случају „хуманитарне интервенције“ за спречавање етничких чистки, попут оне проведене око Косова 1999. године, не би биле могуће.²⁰

Када је реч о реалним донетима руске идеје о новој безбедносној архитектури у Европи, експерти се слажу у једном: ако отпочне дебата на тему преиспитивања европског система безбедности, то ће већ бити успех за руску дипломатију, јер би то значило бар делимично признање основаности руских примедби. Такође, уколико се чак и не проведе конференција по пи-

¹⁹ Руски представник у НАТО-у Рогозин земље бившег Варшавског уговора, због своје ревности у испуњавању захтева који долазе из САД, иронично назива „Натовски комсомољци“.

²⁰ Исто.

тањима која је изложио Медведев, иницијатива је испунила једно од очекивања – а то је подела у оквиру савезничког блока. Најважнији и најреалнији циљ целог процеса јесте могућност да се Русији призна посебна улога у оквиру ЗНД, као и да се ојача позиција ОУКБ у евроатлантској архитектури безбедности. Због тога се у предлогу и подвлачи неопходност дијалога, уз учешће организација као што су НАТО, ЕУ, ЗНД, ОУКБ!

У оквиру руске иницијативе може се уочити још један важан циљ – а то је слабљење улоге ОЕБС-а, која је не тако давно спадала у дугорочне интересе Русије, у смислу стварања система европске безбедности у којем је централну улогу имала ова организација. Појачана улога ОЕБС-а на пост-совјетском простору утицала је да Русија промени став и да, фактички, изгради негативан однос према ОЕБС-у.²¹

Данас Москва назива ОЕБС застарелом институцијом и чини доста да се маргинализује његова улога у области европске безбедности.²²

Када је реч о могућим сценаријима развоја руског предлога о стварању нове архитектуре европске безбедности, руски аналитичар Ксения Смертина²³ износи три варијанте.

Сценарио 1: утопијски

По овој варијанти, у Москви се одржава самит земаља које прихватају уговор, укључујући и међународне организације: ЗНД, ОДКБ, НАТО, ОЕБС. Разрађују се нови принципи европске безбедности и утврђују правци даљег развоја Уговора. На делу је успех руске дипломатије; доноси се правно обавезујући документ и практично признају све примедбе које је Русија имала у односу на западне безбедносне структуре. **Сам назив овога предлога довољно назначавала реалност његове примене.**

Сценарио 2: песимистички

После упознавања Европе са пројектом Уговора о европској безбедности, долази до самита којем присуствују представници држава и међународних организација. Сусрет се завршава без донетих решења. Као алтернативу, западни савезници дају свој предлог сарадње са Русијом по кључ-

²¹ Wolfgang Zellner: „Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment“, *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, Number 3, October 2005, P. 390.

²² Marcel H. Van Herpen: *Medvedev's proposal for a Pan-European Security Act*, Paris/Maastricht, October, 2008, www.cicerofoundation.org.

²³ Ксения Смертина: *Реформирование европейской архитектуры безопасности: российское предложение и европейский контекст*, www.pircenter.org.

ним питањима безбедности, који ће само делимично уважавати интересе РФ. Тај предлог подразумева задржавање старог система односа у сфери безбедности, у коме ће Русија, као и раније, бити у сенци, сада још више потиснута услед последица економске и финансијске кризе.

Сценарио 3: реалистични

Уговор неће бити потписан, али ће се иницијативе и предлози садржани у њему разматрати у оквиру евроатлантских структура. У том случају Уговор не треба третирати као циљ, већ као средство, којим ће се обезбедити увлачење Русије у дијалог са постојећим европским и евроатлантским партнерима.

Закључак

Током дужег периода руска представа о европској политици и о евроатлантској архитектури безбедности била је оптерећена бројним предрасудама, страховима, илузијама и неповерењем.

У новом миленијуму укупна руска спољна политика доживела је значајне промене. Уместо ризика и конфронтације, актери те политике окрећу се дијалогу и настојањима да се кроз њега дође до заједничких решења у области безбедности.

Иницијатива Медведева,²⁴ самим чином лансирања у међународну јавност, представља позитиван корак у руској спољној политици. После дужег времена то је прва међународна иницијатива Русије која недвосмислено изражава спремност земље да сарађује и активно учествује у решавању питања која се непосредно тичу Русије и Запада. Такво гледање потврдио је и Јуриј Голач, заменик генералног директора у руском министарству спољних послова на међународној конференцији о безбедности „Нови стратешки концепт НАТО у сусрет 2020“, одржаној 3. и 4. децембра 2010. године у Анталији, у Турској, истакавши „умерени оптимизам“ у вези са могућношћу отварања новог поглавља односа НАТО и Русије.²⁵

Истовремено, руководство НАТО-а такође се нашло пред проблемом редефинисања улоге Алијансе у измењеним геополитичким околностима. Постхладноратовски безбедносни оквир у Европи више пута се показао као неадекватан за решавање нових изазова и претњи. Не сме се занемарити ни чињеница да на међународну сцену све одлучније ступају и нови геополитички играчи.

²⁴ Председник Медведев је у изјави датој пољском листу *Vprost* изнео став да би био грех не искористити прилику за боље односе Русије и НАТО. Дневни лист *Блиц*, 6. 12. 2010, стр. 7.

²⁵ *NATO News*, December 2010; http://www.mzv.cz/belgrade/sr/kontaktna_ambasada_nato/index.htm

литички „играчи“, чија улога мора да се узме у обзир приликом креирања будућег места Алијансе у међународној заједници. Коначно, и најважније, изазови и претње са којима се данас суочава НАТО знатно су другачији од периода када је Савез формиран, па и од времена 90-их година када је основни задатак био везан за „смиривање тла“ после потреса изазваног рушењем Варшавског уговора. НАТО је данас углавном суочен са претњама међународног тероризма, ширења оружја за масовно уништавање, сајбер криминала, климатских промена и сл. У Новом стратешком концепту то је децидно истакнуто, уз формулацију да је „војна агресија на Савез или његове чланове мало вероватна“, иако не сме да буде игнорисана.

Сагледавајући основна стратешка опредељења једне и друге стране, може се закључити да и НАТО и Русија јавно изражавају спремност за сарадњу у области безбедности, али да скоро сва до сада спорна питања и даље остају, укључујући и значајно неповерење и резерве у погледу могућег деловања једног или другог субјекта у међународним односима. Донета документа дају могућност да се у пракси њихова сарадња даље унапређује и развија у духу истинског партнерства, али и да се настави ривалство за постизање боље позиције у условима борбе за утицај на међународне односе, освајање нових зона утицаја и господарење неосвојеним економским и енергетским ресурсима.

Литература

1. *Архитектура евроатлантической безопасности*, у редакцији И.Ю. Юргенса, А. А. Дынкина, В.Г. Барановского, Экон-Информ, Москва, 2009.
2. *Стратегия национальной безопасности России до 2020 г.*, 2009, 12 мая, № 537, <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.
3. „Ордженикидзе М. Западные ценности в восприятии россиян“ // *Вестник общественного мнения*, 2007, №2.
4. *NATO and Russia: A New Beginning*, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Carnegie Endowment, Brussels, 2009, 18 September, http://www.nato.int/cps/en/SID-56F5C234-4A09A2C3/natolive/opinions_57640.htm.
5. „Односи Русија – НАТО: нови квалитет“, *Декларация глав государств и правительств Российской Федерации и государств – членов НАТО*, Рим, 2002, 28 мая, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b020528r.pdf>
6. Жуков Е.: „НАТО нуждается в новой стратегии“, *Deutsche Welle*, Европа, 2009, 7 июля, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4462280,00.html>
7. „Поликанов Д.В. Россия и НАТО: укрощение строптивых“, *Индекс Безопасности*, №2, Лето 2009, С. 115.
8. Прес-офис руске делегације при НАТО-у, <http://natomission.ru/cooperation/current/show/150/>

9. Заславская Н.: *Сотрудничество между Россией и Европейским союзом в сфере безопасности. Отношения России и Европейского союза*. Под. ред С. Беленя, К. Худолея, Варшава, 2009, С. 159.

10. Bastian Giegerich, Darya Pushkina, Adam Mount: *The US and Russian Response to ESDP*, Security Dialogue vol. 37, no.3, September 2006, P. 395.

11. Smith, M.: *Normative Power Europe and the 'Case for Goliath': The EU, the US and the pursuit of the 'good world'*. Paper Presented at the International Studies Association 49th Annual Convention, San Francisco, CA, USA, 26th–29th March 2008.

12. A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003. URL:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

13. Бобо Ло: „Интеграция с оговорками? Россия, НАТО и Европейская безопасность“. *Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы*, №3, <http://www.inion.ru/product/eurosec/st3v3.htm>

14. Wolfgang Zellner: „Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment“, *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, Number 3, October 2005, P. 390.

15. Marcel H. Van Herpen: *Medvedev's proposal for a Pan-European Security Act*, Paris/Maastricht, October, 2008, www.cicerofoundation.org.

16. Ксения Смертина: *Реформирование европейской архитектуры безопасности: российское предложение и европейский контекст*, www.pircen-ter.org.

17. www.NATO.handbook.com

18. Čehulić, L.: NATO i novi međunarodni odnosi

19. *Priručnik za NATO*, Forum za bezbednost i demokratiju

20. NATO Lisbon Summit Edition, [http://www.nato.int/docu/review/Lisabon Summit/New Nato/EN/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/Lisabon_Summit/New_Nato/EN/index.htm)

21. *NATO News*, December 2010; http://www.mzv.cz/belgrade/sr/kontaktna_ambasada_nato/index.htm

НАТО И ПАРТНЕРСТВО ЗА МИР*

Далибор Кекић и Дане Субошић
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

У раду се разматра стварање Северноатлантске уговорне организације, њеног политичко-одбрамбеног идентитета од настанка 1949. до данас, процес изградње њене унутрашње структуре, настајања процедура током суочавања са Совјетским Савезом и његовим, сателитима, као и данашњим изазовима политике и безбедности. Ради тога НАТО је креирао мноштво безбедносних аранжмана, а напослетку и „Партнерство за мир“, који су актуелни и данас.

Кључне речи: *НАТО, Партнерство за мир, Северноатлантски савет, Северноатлантски савет за сарадњу.*

Увод

Педесетих година прошлог столећа Карл Дројч најавио је да је „... интеграција важно ишчекивање мирне промене“.¹ Но пре него што је НАТО започео интеграцију доскорашњих комунистичких држава под своје окриље, требало је да државе, у својим међусобним односима, ако не превазиђу а оно макар што је могуће више умање последице мишљења и делања у обрасцу „безбедносне дилеме“² (где је стратешка калкулација само језгро мишљења о безбедности држава), што, мора се признати, није било нимало лако. Да би НАТО могао свој утицај да шири ка Истоку, његов главни такмац морао је поклекнути.

У периоду од краја Другог светског рата до 1949. године, суочене са неодољном потребом за економском реконструкцијом, западноевропске земље и њихови амерички савезници посматрали су са забринутости експанзионистичку политику и методе Совјетског Савеза. Извршавајући преузете

* Овај рад је резултат пројекта број 47017 под називом *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*. Пројекат финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић.

¹ Emanuel Adler, Michael Barnett: *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge/New York, 1998, p. 35.

² О појму безбедносне дилеме у: Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, 30, January, 1978, p. 78.

послератне обавезе на смањењу одбрамбених снага и демобилизацији трупа, у владама држава западне Европе расла је забринутост у погледу одлучности совјетског вођства да одржи властите војне снаге у пуном обиму. Декларисани идеолошки циљеви Совјетске комунистичке партије довели су до тога да апеловања европских влада за поштовање Повеље УН и међународних договора постигнутих на крају рата не јемчити национални суверенитет и независност демократских држава суочених са претњом агресије или унутрашњом субверзијом. Наметање недемократских форми владавине и репресија опозиције, умањивање основних људских и грађанских права и слобода у многим централним и источноевропским земљама, као и другим местима у свету, учиниле су ове страхове могућим. Ланац драматичних политичких догађаја између 1947. и 1949. године бацио је на ову проблематику додатно светло. Ту спадају непосредне претње суверенитету Норвешке, Грчке, Турске и других западноевропских земаља, државни удар у Чехословачкој јуна 1948. године, као и илегална блокада Берлина, која је започела у априлу исте године. Потписивање Бриселског споразума у марту 1948. године означило је одлучност пет западноевропских земаља да развију заједнички одбрамбени систем и ојачају заједничке везе на начин који би им омогућио да се супротставе идеолошким, политичким или војним претњама њиховој безбедности.

Пре него што су западноевропске државе потписале савезнички уговор са САД, створена је безбедносна организација Западноевропска унија,³ чије су првотне чланице биле Велика Британија, Француска, Холандија, Белгија и Луксембург. Све оне су се обавезале на међусобну сарадњу на плану економске, политичке и војне активности. Међутим, ниједна од тих земаља није могла да пружи темељне гаранције очувања територијалне целовитости и независности западноевропских држава, с обзиром на то да су биле исцрпљене претходним ратом. Знајући да им једино САД могу јемчити безбедност,⁴ западноевропске државе тих година водиле су преговоре са америчком администрацијом.

Идејни оснивачи НАТО-а биле су европске државе Велика Британија и Француска. По завршетку Другог светског рата, британска и француска дипломатија започеле су са интензивним, тајним преговорима у вези са укључењем САД у питања везана за одбрану Западне Европе од „социјалистичке опасности са Истока“. Један од најкомпетентнијих стручњака у послератном раздобљу, у западним круговима, за питања развоја социјалистичких држава Џорџ Кенан помало је панично упозоравао да капиталистичком све-

³ Оригиналан пун назив Западноевропске уније био је "The Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence".

⁴ САД су у то време представљале главну светску силу. Ова држава поседовала је 2/3 светских резерви злата и 50% светске индустријске производње.

ту прети опасност уколико се убрзо не заустави претња са Истока. Изворни узроци за настанак НАТО-а⁵ су: безбедносни (потреба ублажавања последица првог удара у случају оружаног напада социјалистичких снага, нерешено питање Немачке, жеља да се застраши супротни блок), економски (примена Маршаловог плана) и политички (одржање слободног, демократског, капиталистичког света, извршење Труманове доктрине).⁶

Генеза НАТО

Североатлантски уговор потписан је 4. априла 1949. године, а чланице НАТО-а су тада постале: Белгија, Данска, Француска, Ирска, Исланд, Луксембург, Холандија, Норвешка, Португалија, Велика Британија, Канада и Сједињене Америчке Државе. Када је Савез основан, карактерисала га је веома мала политичка структура и још мања војна формација. Прве организационе структуре биле су успостављене Вашингтонским споразумом. Чланом 9. основан је савет, који је постао познат као Северноатлантски савет (НАС), водећи политички орган који доноси одлуке унутар Савеза. Првобитно је био састављен од министара спољних послова земаља-чланица, са овлашћењима да „по потреби успоставља помоћна тела“. Организацијска структура Савеза била је веома лабилна. Органи који су се састајали на министарском нивоу били су обавезни да се састану само једном годишње, мада су се могли састајати и чешће. Током првих година, када се структура Савеза почела формирати, Савет се састао четири пута између септембра 1949. и маја 1950. године. У то време амбасадор САД у СССР-у видео је НАТО савез као „савез држава угрожених Совјетским Савезом; политика зауздавања (*containment*) била је јеванђеље тог савеза, док је НАТО био његова организацијска последица – црква“.⁷

Са војног аспекта Алијансе, Војни комитет суочавао се са сличном ситуацијом као и Савет. Постојао је на вишем нивоу и није се довољно често састајао. Савет је имао стално извршно тело, које је доносило одлуке, управљало војним планирањима и обезбеђивало помоћ у особљу. Ограниченост чланства сталне групе на Француску, Уједињено Краљевство и САД био је потенцијалан извор иритације за осталих девет чланица НАТО. На крају, притисак који су испољиле земље-нечланице за више утицаја током раздобља када војни комитет није заседао, довео је до формирања Представничког војног комитета, са националним официрима за везу као акредитованим

⁵ У тексту су за Североатлантски савез (пакт) коришћене скраћенице: НАТО, Савез и Алијанса.

⁶ Lidija Čehulić: *Euroatlantizam, Politička kultura*, Zagreb, 2003, str. 66–69.

⁷ Damir Grubiša: „Proširenje NATO-a i EU“, u: Čehulić Lidija (ur.), *NATO i novi međunarodni odnosi, Politička kultura*, Zagreb, 2004, str. 108.

војним представницима. Стална група са канцеларијом, операцијама и утицајем на креирање политике остала је доминантно тело које је давало смернице унутар војног комитета током педесетих година прошлог века. Оваква ситуација допринела је стварању Врховног савезничког команданта Европе (SACEUR), која је тада била примордијални извор војних савета генералном секретару и Савету.

Током Хладног рата, којег неки зову временом „равнотеже терора“,⁸ када су односи, али и проблеми између држава решавани у „пресеку претњи и способности“, у НАТО су се укључиле Турска и Грчка, које су одувек имале посебно значење у америчкој геостратегији. Иако ниједна од ове две државе није „трансатлантска“ у правом смислу речи, амерички стратегијски интереси су превагнули.¹⁰ Убрзо, 1955. године, НАТО-у је приступила Савезна Република Немачка, и то на инсистирање САД. Тадашњи амерички политички кор сматрао је да су примањем Савезне Републике Немачке у Алијансу европски савезници морали бити уверени у озбиљне намере САД да није питање када, већ како у Савез интегрисати ту државу.

Сврха оснивања НАТО-а била је да то буде организација колективне безбедности,¹¹ али и колективне одбране, чија се основа види у члану 5 Вашингтонске повеље, где се каже да ће „оружани напад на било коју чланицу бити сматран нападом на све чланице НАТО-а“.¹²

Педесетих година прошлог столећа НАТО израста у значајну војно-политичку организацију. Како би СССР одговорио на изазов Америке у Европи, 1955. године основан је Варшавски пакт, чиме је Европа дефинитивно била расподелена. Спремност СССР-а да искаже делатни потенцијал Варшавског пакта приказан је већ годину дана након оснивања, током политичке кризе у Мађарској.

Током седме деценије двадесетог века нагомилавају се проблеми у оквиру Алијансе. Улога Шарл де Гола у политици Запада доводи до многих супротности не само у оквиру Европске заједнице, већ и у оквиру НАТО-а.

⁸ Joseph S. Nye Jr: *Understanding International Conflicts*, (Foreward by Stanley Hoffmann), Fourth edition, Longman, New York, 2003, p. 138.

⁹ Daniel N. Nelson: "Great Powers and Global Insecurity", u: *Europe's New Security Challenges*, London, 2001, pp. 353–379.

¹⁰ Америчка администрација је због стратешких интереса у НАТО укључила и Португалију. Улазак Португалије правдан је тезом да режим у Лисабону „јесте ауторитаран, али није тоталитаран“.

¹¹ Под колективном безбедношћу се подразумева „заједничко обезбеђивање, без унапред одређеног противника, усмерено унутра и засновано на обавези притицања у помоћ оном субјекту који је жртва агресије без обзира на то који други припадник насрће на његову националну безбедност“. (Војин Димитријевић: Појам безбедности у међународним односима, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973, стр. 53).

¹² „Уговор организације североатлантског пакта“ у: Драган Р. Симић: *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 207–209.

Де Гол је систем међународних односа замислио првенствено као систем јаким националних држава, с тим да разлике у њиховим идеологијама нису толико важне.¹³ Тако је, по његовом мишљењу, комунистичка Русија била потенцијални партнер за успостављање нове равнотеже снага у међународним односима.¹⁴ Француска је отворено показала неразумеваше и незадовољство лидерском позицијом САД у оквиру „породице демократија“. Прецизније, није се слагала са политиком НАТО-а која се односила на нуклеарно наоружање и интегрисану командну структуру.¹⁵ Стога је Француска 1966. године напустила све командне структуре НАТО-а и затражила да се Главни штаб савезничких снага у Европи измести из околине Париза. Наредне, 1967. године, НАТО је преместио штаб из Француске у околину Монса у Белгији.¹⁶ Повод за нетрпељиво понашање Француске према својим савезницима Пол Кенеди је видео у *подељености* – трајној одлици у међусобним односима између европских држава.¹⁷

Реган и његова администрација потпуно су раскинули са политиком „укључи, одлажи и преговарај“ Џимија Картера и водили су знатно агресивнију спољну политику. На унутрашњем плану, Реган је усмеравао потенцијале своје државе на развој војне индустрије и одређење својих потенцијала на остваривање програма *SDI (Strategic Defence Initiative* – Иницијатива за стратешку одбрану, познатија под називом „Рат звезда“). Тим програмом постигнут је огроман успех у наоружању и развоју војне индустрије САД. Почетак Регановог мандата у Белој кући обележен је и додатним ширењем НАТО-а, који је тада обухватао и Шпанију (1982. године), једину државу која је по свом идеолошком опредељењу, све до средине седамдесетих година претходног века, била фашистичка.¹⁸

¹³ О разлици између поретка, система и друштва држава у: Драган Р. Симић: Поредак света, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 193–206.

¹⁴ О појму равнотеже снага опширније у: Hans J. Morgenthau: *Politics Among Nations (The Struggle for Power and Peace)*, Revised by Kenneth W. Thompson, Brief edition, McGraw Hill, New York, 1991, pp. 181–216.

¹⁵ О америчком разумевању односа у Алијанси Хенри Кисинџер тврди: „По америчком мишљењу, Алијанса је била нешто попут акционарског друштва; утицај у њој морао је да одражава пропорционални удео у власништву сваког деоничара и морао је да се срачунава у директној сразмери с материјалним доприносом заједничком подухвату“ (Хенри Кисинџер: *Дипломатија*, Verzal Press, Београд, 1999, стр. 538).

¹⁶ „Док су амерички лидери истицали партнерство, Де Гол је наглашавао одговорност држава за властиту безбедност. Док је Вашингтон желео да свакој чланици Алијансе додели део заједничког задатка, Де Гол је веровао да би при таквој подели рада његовој земљи припала подређена улога што би уништило француски осећај идентитета.“ (Ibid, стр. 539)

¹⁷ О европској подељености видети: Пол Кенеди: *Успон и пад великих сила, ЦИД–Службени лист СРЈ, Подгорица–Београд, 1999, стр. 23–46.*

¹⁸ За улазак Шпаније у НАТО гласало је 52% грађана изашлих на биралишта. Шпанија није била присутна у војним структурама НАТО све до 1997. године. Опширније видети: Дејан Гајић: *Приоритети Србије и Црне Горе у прилагођавању оружаних снага критеријумима НАТО*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2004, стр. 3.

Таквим развојем догађаја совјетски политичари стављени су на муке, тражећи најприкладнији начин за превазилажење постојећих проблема. Како је у то време совјетска индустрија била довољно исцрпљена, Михаил Горбачов је заједно са својим сарадницима разрађивао преговарачке тактике и осмишљавао нове концепте спољне и унутрашње политике, сагласно новом односу снага на светској позорници. Свој програм реформи засновао је на два елемента: *перестројки* – реструктурирању, како би досегао подршку нових технократа, и *гласности* – политичкој либерализацији, како би задобио поверење дуго прогањане интелигенције.

Основни безбедносни задаци Савеза

Основна и трајна сврха НАТО-а, утврђена Вашингтонским споразумом, је сте да политичким и војним средствима осигура слободу и безбедност свих својих чланица. Заснована на заједничким вредностима демократије, људских права и владавине закона, Алијанса је од свог оснивања тежила да осигура трајни мир и ред у Европи. Постизање овог циља може бити угрожено кризом или сукобом и ван евроатлантског подручја. Алијанса не обезбеђује само одбрану чланица, него и доприноси миру и стабилности изван географских простора дефинисаних као евроатлантско подручје кроз партнерство и операције управљања кризама. Водећи принцип Алијансе је заједничко пожртвовање и узајамна сарадња између суверених држава у подршци недељивости безбедности за све чланице. Солидарност и кохезија унутар Алијансе, кроз дневну сарадњу у политичкој и војној сфери, гарантује да чланица није принуђена да се ослони само на своје националне способности у решавању основних безбедносних изазова, ризика и претњи. Без одузимања права и обавеза земљама-чланицама, које произилазе из суверенитета на пољу одбране, Савез им омогућава да кроз колективно удруживање постигну суштствене циљеве на пољу националне безбедности. Основни безбедносни задаци предочени су у Стратешком концепту Алијансе. То је извештај циљева Алијансе који пружа највиши степен упутстава о политичким и војним средствима за постизање циљева. То је остала основа за спровођење целокупних смерница Алијансе. Промене извора претњи и њихове перцепције резултирале су континуираним процесом прилагођавања ових стратегија како би се осигурало да су политички оквир, војна структура и војна способност потребне у борби са савременим безбедносним проблемима адекватне.

Стратешки концепт објављен 1991. године одступао је од претходних докумената и по садржају и по форми. Одржавао је безбедност својих чланица као фундаменталну сврху НАТО-а, у комбинацији са посебним обавезама према побољшању и проширењу безбедности за Европу као целину, кроз партнерство и у сарадњи са донедавним супарницима. Такође, издат

је као јавни документ, отворен за дискусије и коментаре парламената, стручњака за безбедност, новинарског естаблишмента и шире јавности. Стратешки концепт ревидиран је 1999. године, обавезујући савезнике не само на заједничку одбрану, него и на мир и стабилност ширег евроатлантског подручја. Документ садржи следеће политичке објаве:

- широк приступ безбедности, обухватајући политичке, економске, социјалне и људске факторе, као и одбрамбену димензију Алијансе;
- јаку преданост трансатлантским релацијама;
- одржавање војних капацитета Алијансе како би се осигурала ефективност војних операција;
- развој европских способности у оквиру Алијансе;
- одржавање адекватне структуре и процедура за превенцију конфликта и управљање у кризним ситуацијама;
- ефективно партнерство са земљама нечланицама НАТО, базирано на сарадњи и дијалогу;
- проширење Алијансе и отварање врата према потенцијалним новим чланицама;
- континуирано залагање према контроли далекометног наоружања, разоружавања и споразум о непролиферацији.

Овако широка дефиниција безбедности разазнаје важност политичких, економских, социјалних, те фактора окружења уз димензију одбране. Партнерство и сарадња са осталим земљама, сарадња са осталим регионалним и међународним организацијама попут УН, као и стратешко партнерство које разраста између НАТО и Европске уније, доприноси успостављању обострано јачих и комплементарних односа, као и ефективнијој превенцији конфликта и кризног менаџмента. Специфични задаци Алијансе су, такође, описани у Стратешком концепту. Они су следећи:

- понудити неопходан основ за стабилно евроатлантско безбедносно окружење, засновано на развоју демократских институција и опредељењу мирног решавања спорова, у којем ниједна земља не би могла застрашити или присиљавати било коју другу претњом или употребом силе;
- служити, као што је наведено у члану 4. Вашингтонског споразума, као основни трансатлантски форум за саветовање савезника по било ком питању које погађа њихове виталне интересе, укључујући могуће ризике за безбедност чланица и за одговарајућу сарадњу на пољу заједничких интереса;
- спречити и одбрани се од претњи агресије против било које државе чланице НАТО, као што је наведено у члановима 5. и 6. Вашингтонског споразума.

У циљу побољшања безбедности и стабилности у евроатлантском подручју, задаци Алијансе су:

- да буде спремна, у складу са чланом 7. Вашингтонског споразума, да допринесе ефективнијој превенцији конфликта и да се активно ангажује у менаџменту кризних ситуација, обухватајући операције реаговања у кризама и

• да промовише широки спектар партнерства, сарадње и дијалога са осталим земљама на евроатлантском подручју, са циљем повећане транспарентности, узајамног поверења и могућношћу заједничке акције са Алијансом.¹⁹

Након 11. септембра првенство је стављено на бољу размену информација везаних за терористичке претње, јачање сарадње и партнерства са осталим земљама изван Савеза и са осталим организацијама по свим питањима. Ова сарадња усмерена је изнад свега на терористичке претње, учвршћујући улогу Центра за оружје за масовно уништење (*Weapons of Mass Destruction – WMD*) у доприносу војне приправности за одговор претње WMD и способности да делује у њиховом окружењу, прилагођавајући дејство структуре и побољшавајући војне способности у осталим релевантним подручјима.

Организација Северноатлантског пакта савез је 26 земаља из Северне Америке и Европе, опредељених да испуне циљеве Северноатлантског споразума потписаног у Вашингтону 4. априла 1949. године. У складу са Споразумом, фундаментална улога НАТО-а је заштита слободе и безбедности земаља чланица политичким и војним средствима. Савез чува заједничке вредности демократије, појединачне слободе, владавине закона и мирољубивог решавања спорова и промовише ове вредности на евроатлантском подручју. НАТО обезбеђује форум у којем се земље из Северне Америке и Европе могу заједнички консултовати по питању безбедности и предузети заједничку акцију на остварене безбедносне претње. Везе између североамеричких и европских чланица Савеза основ су НАТО-а. Ове земље деле истоврсне вредности и интересе, те су одане уважавању демократских принципа, чинећи недељивом безбедност Европе и Северне Америке.

Алијанса је посвећена одбрани држава-чланица од агресије или претње агресијом, те би се напад на једну чланицу или на више њих сматрао нападом на све. НАТО остаје међудржавна организација, у којој свака земља чланица задржава свој суверенитет. Све одлуке у склопу НАТО-а чланице доносе заједнички консензусом. Најзначајнији орган НАТО-а за доношење одлука је Северноатлантски савет, који окупља представнике свих савезника на нивоу амбасадора, министара, премијера или председника држава. Свака држава-чланица у потпуности суделује у доношењу одлука на бази једнакости, независно од величине политичке, војне или економске снаге. Савезници тако задржавају опсег за независну акцију, са уважавањем заједничких одлука и заједничких акција. Одлуке савезника, једном донете, омогућавају уједињену и усклађену акцију појачану политичком солидарношћу. Ово је, рецимо, потврђено одлукама донетим да се пружи помоћ Сједињеним Државама након напада 11. септембра 2001. године. Први пут у својој историји НАТО је активирао члан 5. Вашингтонског споразума, који наглашава да се оружани напад против једне или више чланица Алијансе

¹⁹ NATO Handbook, Public Diplomacy Division NATO, Brussels, 2006, pp. 18–20.

сматра оружаним нападом против свих. Све чланице Алијансе одмах су осудиле нападе и пружиле подршку САД.

НАТО нема властите оперативне снаге, осим оних издвојених од држава-чланица или од земаља-партнера у сврху извођења специфичних мисија. НАТО има на располагању за ову сврху бројне механизме – планирање одбране и процесе планирања извора који изграђују основу за сарадњу у оквиру Алијансе, спровођење политичких обавеза за унапређење способности и војну структуру која комбинује функције планирања организације мултинационалних снага са широким системом команде и контроле распоређених војних снага Савеза. Под командом команданата за стратегије, Савез омогућава заједничко планирање, вежбе и оперативни размештај снага које су дале земље-чланице у складу са заједнички усаглашеним процесима планирања снага. Стога важан део улоге Алијансе је да делује као филтер за стварање снага према потребама и да омогући земљама чланицама учешће у операцијама управљања кризама које оне не би могле појединачно предузети.

Дијалог и сарадња са земљама-нечланицама помогли су да се превазиђу хладноратовске поделе и да се безбедност и стабилност прошире изван граница НАТО-а. Алијанса продубљује и проширује сарадњу са Русијом и Украјином и са осталим земљама Партнерства, од којих су неке у међувремену постале чланице, као и са земљама у Медитеранском дијалогу и ширем Блиском истоку (Истанбулска иницијатива).²⁰

Алијанса након Хладног рата

Совјетски лидери јасно су увидели којим путем је кренула њихова држава, те су, да би тренутну ситуацију колико-толико побољшали, кренули ка пружању руке америчкој администрацији. Схватили су да је потреба СССР-а за глобалном премоћи нереална у том тренутку, а захтев за равнотежом снага – тешко остварива жеља. Распад биполарног система држава јасно је најављен 1990. године, када су се, у октобру, ујединиле Демократска Република Немачка и Савезна Република Немачка. Један од главних услова које су САД поставиле уједињеној Немачкој био је да нова држава буде члан НАТО-а.

Оно што је означавало крај девете и почетак последње деценије двадесетог века, али и сада карактерише међународни систем, јесте појава истовремене фрагментације и интеграције у међународној политици тзв. *фрагментације (fragmegration)*,²¹ или како дату појаву назива немачки теоретичар Хери-

²⁰ Бисера Турковић: НАТО – од сигурносног савеза до савремених изазова, Центар за сигурносне студије, Сарајево, 2006, стр. 10–14.

²¹ James Rosenau, *The Dynamism of a Turbulent World*, pp. 18–35 u: Michael T. Klare, Yogesh Chandrani (eds.): *World Security – Challenges for New Century*, Third edition, St. Martin's Press, New York, 1998, str. 18.

берт Дитер *глолокализације* (*glolokalization*).²² Државе на Западу почеле су све више да сарађују, да се повезују и интегришу, укрупњавају, а упркос томе државе Истока су се делиле и структурално распадале.²³ Западне државе су безбедност разумеваале као систем „спојених судова“, тј. безбедност као недељиву категорију и да се сви неспоразуми морају решавати кроз *сарадњу и пријатељство*.²⁴ Насупрот њима, бивше комунистичке државе желе повраћај слободе истицања националне самобитности, а неке од њих то решавају оружаним сукобима и грађанским ратом (ратови у бившој СФРЈ).

Једна за другом комунистичке партије препуштају власт новим политичким снагама у Румунији, Бугарској, Пољској, Чехословачкој ... Рапушта се Варшавски пакт и СЕВ и те државе почињу самостално да бирају пут ка капиталистичком систему и тржишној економији. Најбитнији догађај било је „самораспуштање“ Совјетског Савеза, који је препустио апсолутну лидерску позицију у светским односима САД. Како би потврдиле своју позицију у међународним односима, САД су заузеле веома агресиван став у вођењу спољне политике, а НАТО постаје „ударна песница“ западне политике. Након промена, у бившим комунистичким државама расте потреба за приближавањем тековинама западних демократија. Државе које су се ослободиле тоталитаризма јасно су изразиле жељу да се укључе у процесе европских интеграција.

После рушења зида у Берлину и појаве преобраћења појединих комунистичких држава у капиталистичке, Европа је обухватала три политичке, безбедносне и идеолошке средине:

- Западна Европа (Европска унија), уз директно присуство САД у служби војно-безбедносне стабилности;
- војно, безбедносно, политички, идеолошки и економски неиспуњен простор („вакуум моћи“) бивше комунистичке државе;
- СССР пред распадом, од којег је нешто доцније остала само Руска Федерација.²⁵

Поједини аутори, попут Кенета Волца и Миршајмера, сматрали су како НАТО-у „нису одбројани дани, али године јесу“.²⁶ Хенри Кисинџер је тврдио

²² Heribert Dieter: *World Economy – Structures and Trends*, u: Paul Kennedy, Dirk Messner and Franz Nuscheler (eds.): *Global Trends and Global Governance*, Pluto Press and Development and Peace Foundation, London, 2002, p. 91.

²³ Синтагма, која би могла бити употребљена за ове државе у то време, јесте социјетална нестабилност, а односи се на појаву унутар једног друштва или државе, урушавање свих институција, економске и правне несигурности појединаца и других облика угрожавања безбедности.

²⁴ Barry Buzan: *People, States and Fear*, Second edition, Lynne Reinner Publishers, Boulder, Colorado, 1991, p. 79.

²⁵ Душан Николиш: САД (сад) или никад, ауторско издање, Београд, 1998, стр. 23.

²⁶ Видети: Kenneth N. Waltz: *The Emerging Structure of International Politics*, *International Security* 18, no. 2 (Fall), 1990, pp. 75–76; такође: John J. Mearsheimer: *Back To the Future*, *International Security*, no. 1 (Summer), p. 52.

да „...НАТО више није довољан за атлантску безбедност“. ²⁷ Опет, Френсис Фукујама је месијански тврдио да је то „крај историје“. ²⁸ За њега је завршетак Хладног рата означавао коначну победу либерално-западног погледа на свет, демократије и модела капиталистичке тржишне привреде над комунистичким светом. Резултат таквог тријумфа је изненадно и нагло „рачвање глобалне структуре“ ²⁹ чиме се отвара пут развоју савремених просперитетних и слободних режима у новом светском поретку, али и пружа могућност успостављања вишег степена хармоничности у међусобним односима држава на глобалном плану, тако да НАТО као институција или не треба да постоји или треба да промени сврху.

Нестанком Варшавског пакта, распадом СССР-а и других комунистичких држава на истоку Европе изненада је настао „безбедносни вакуум“. НАТО је изгубио главног противника и самим тим разлог постојања. Челни људи НАТО-а и лидери држава-чланица нашли су се пред дилемом на који начин да „продуже живот“ Савезу, тј. да пронађу сврху даљег опстанка, не марећи за уврежено мишљење међу многим научницима да „ниједан савез није задуго надживео свог супарника“. ³⁰ Прикључење НАТО-у као војно-политичкој организацији Запада, за државе централног и источног дела Европе било је приоритетније и остваривије него улазак у Европску унију (у то време Европску економску заједницу), који је подразумевао дуготрајан процес прилагођавања. Све те земље желеле су да се на војно-политичком плану обезбеде од евентуалног поновног укључења у нешто што би могло имати и најмање назнаке руског утицаја, а војни савез је у том смислу био најпогоднији. Некадашње чланице Варшавског уговора сматрале су да прикључење западној војној структури пружа неопходне гаранције за остварење својих тежњи о што делотворнијем дистанцирању од прошлости. Иако су годинама учествовале у ОЕБС-у, ова организација им није била поуздан јемац безбедности услед активности Русије у њој.

Све више изражена „сложена међузависност“ између држава, која се одликује мањом улогом војне силе, одсуством хијерархије између актера и умножавањем канала контаката између чланова различитих друштава, ³¹

²⁷ Хенри Кисинџер: Да ли је Америци потребна спољна политика? (У сусрет дипломатији 21. века), БМГ, Београд, 2003, стр. 72.

²⁸ Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*, Harmondsworth, New York, 1992, pp. 34–77.

²⁹ James N. Rosenau: *Turbulence in World Politics (A Theory of Change and Continuity)*, Princeton University Press, New Jersey, 1990, p. 17.

³⁰ Heinz Gartner, London: Adrian Hyde-Price and Erich Reiter: *Europe's New Security Challenges*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2001, p. 126.

³¹ Robert O. Keohane, Joseph S. Nye: *Power and Interdependence*, Third edition, Longman, New York–Boston–Monteral, 2001, p. 216.

нагнала је руководство да изнађе простор за употребу НАТО-а. Један од излаза из такве ситуације био је у *изазивању и управљању кризама*, посебно на простору бивше Југославије, што је био резултат вишегодишње примене доктрине „сукоба ниског интензитета“ (*Low Intensity Conflict – LIC*).³² Идејни творац ове доктрине била је америчка администрација, која ју је дуго година опитовала на теренима држава Латинске Америке. САД су успеле да уврсте појам *управљање кризом* у Нови стратешки концепт НАТО, у Риму 1991. године, дефинитивно омогућавајући Алијанси да се одрекне оквира постављених сопственим статутом, превазилазећи Лугарову упитницу „*out of area or out of business*“.

Други проблем који је Савез морао да амортизује јесу све чешће постављани захтеви бивших чланица Варшавског пакта за што скоријим уласком у НАТО савез. Прво што су државе Алијансе учиниле је Декларација са самита у Лондону (маја 1990), у којој је владама држава Совјетског Савеза и доскорашњим чланицама Варшавског пакта понуђена сарадња са НАТО-ом, што је први значајан постхладноратовски документ НАТО-а. Том приликом чланице НАТО-а предложиле су бившим чланицама Варшавског уговора потписивање Заједничке декларације, чиме би било потврђено да се више не сматрају супарницима.

Треће, поставља се питање да ли је НАТО доиста могао да реши нагомилане проблеме настале на тлу Европе. С тим у вези постављало се питање да ли НАТО може да се отисне у, у то време, донекле неизван процес – проширење.

Наводимо неке од идеја око којих су вођене горљиве расправе, а које осликавају тадашње неодлучно понашање НАТО-а на путу проширења:³³

- НАТО (не) може да се шири на Исток због својевремених обећања Запада;

- НАТО (не) попуњава „безбедносни вакуум“;
- НАТО (не) угрожава националне интересе Русије и
- НАТО (ни)је коришћење тренутне надмоћи САД.

Следеће године, на самиту у Риму, усвојен је нови *Стратешки концепт Савеза*, на којем је сачињена замисао превентивног деловања у кризним ситуацијама и отворена су нова обзорја у јачању војне и политичке улоге НАТО-а. Донета је одлука о стварању *Северноатлантског савета за сарадњу*, као политичког тела за комуникацију са бившим супарницима. Стварање форума за дијалог и сарадњу између Северноатлантског савеза и земаља Централне и Источне Европе, као и независних држава насталих на

³² Опширније у: Бошко Тодоровић, Душан Вилић: КРИЗЕ – изазивање и управљање кризама, ГрафоМарк, Београд, 1997.

³³ Бранислав Милинковић и Јован Теокаревић, Безбедност Европе и ширење НАТО-а, Институт за европске студије, Фондација Friedrich Ebert, Београд, 1998, стр. 90–100.

простору бившег СССР-а, представља главни предуслов у стварању програма „Партнерство за мир“. Предлог за покретање програма дале су САД у октобру 1993. године. У центру разматрања НАТО вођа били су „...уздизање демократије, изградња стабилности и убрзавање ширења тржишне економије ... три суштаствене врлине, које замењују борбу против комунистичке експанзије у хладном рату, и предочавају основу политичке стратегије ради предности створене од стране НАТО“.³⁴

Програм „Партнерство за мир“ НАТО је инаугурисао у јануару 1994. године, на бриселском самиту Северноатлантског савета. Лидери НАТО-а тада су саопштили да покрећу непосредан и делатан програм који ће преобратити однос између земаља које у њему учествују и НАТО-а, али и да „нови програм иде даље од дијалога и сарадње, у правцу истинског партнерства – Партнерства за мир“. Чланице Савета за северноатлантску сарадњу и Конференције за европску безбедност и сарадњу позване су да се придруже програму. Програм претпоставља полуинституционализовани оквир за усклађивање оружаних снага и војних доктрина чланица „Партнерства за мир“ са мерилима НАТО-а, као и припреме за постепено укључивање у Савез, или као једну од етапа у развојном процесу ширења НАТО-а на Исток („савремени *Drang Nach Osten*“).³⁵ „Партнерство за мир“ засновано је на двоструком односу³⁶ – између НАТО-а и сваке државе чланице програма и између самих чланица. Већина држава чланица Партнерства за мир су бивше комунистичке земље са подручја Источне Европе и бившег Совјетског Савеза, али у њему суделују и неутралне земље – Аустрија, Финска, Швајцарска и Шведска.

НАТО је 1995. године одлучио да спроведе „интензивирани дијалог“ са сваком земљом која је обзнанила свој интерес за прикључивање Алијанси. Разговори су прво покренути са Чешком, Мађарском и Пољском 1997, у сусрет првој постхладноратовској рунди проширења у 1999. години. Већ у јулу 1997. савезнички представници држава и влада могли су да позову ове три земље на почетак разговора о приступању. Протоколи о приступању потписани су у децембру 1997. и свих 16 НАТО земаља их је ратификовало. Три земље приступиле су Савезу и тако постале његове чланице у марту 1999. године. На самиту у Прагу, у новембру 2002. године, државни и владини представници у Савезу позвали су Бугарску, Естонију, Летонију, Литванију, Румунију, Словачку и Словенију да започну разговоре о приступу. Свих седам земаља раније су учествовале у Акционом плану чланства (*Membership*

³⁴ Bill McSweeney: Security, Identity and Interests, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 188.

³⁵ О овом виђењу Партнерства: Bob Djordjević: "Partnership for Peace" – Modern-day Version of "Drang Nach Osten" Strategy, Taming the "Russian Bear", 23/05/08, <http://www.truthinmedia.org/truthinmedia/Columns/Drang.html>.

³⁶ У НАТО-у ускостручан назив за такав однос је бијенални.

Action Plan). Процедуре које су пратиле и постојеће чланице НАТО-а и позване земље, у наредних дванаест месеци, приказале су процес прикључивања који ће се примењивати на будуће земље-чланице.

Протоколе о приступу потписали су министри спољних послова позваних земаља, у Главном штабу 26. марта 2003. године. До краја априла 2004. све земље чланице Алијансе обавестиле су владу САД о прихватању Протокола у складу са Северноатлантским споразумом, а 2. марта 2004. генерални секретар НАТО-а *de facto* је позвао 7 земаља да постану чланице. На церемонији у Вашингтону 29. марта 2004. године свака земља уложила је своје формалне инструменте приступа, као што је Споразумом прописано, тиме легално и формално постајући земља-чланица НАТО.

Савремени НАТО

Најбитнији политички орган Алијансе је Савет НАТО-а, који се окупља једном недељно, а чине га акредитовани амбасадори држава-савезника. Два пута годишње састаје се на нивоу министара иностраних послова. Савет доноси оперативне одлуке и усклађује ставове савезника о питањима Савеза и питањима о колективној безбедности и колективној одбрани, а њиме председава генерални секретар НАТО-а. Састанке Савета припремају Високи политички комитет (помоћници амбасадора) и Политички комитет (саветници за безбедност и политичка питања). Главне политичке и стратешке одлуке Савет доноси на самитима премијера и председника држава. Самити се, по правилу, одржавају сваке друге године.

Алијанса се састоји од преко 400 различитих комитета, комисија, органа политичке и војне садржине, како би остварила постављене задатке Савета, попут одбијања и реаговања на различите облике агресије, организацију помоћи могућој држави-жртви било какве агресије, као и сталној припреми за такве акције. Из тог разлога Савет под командом има 39 различитих комитета, од којих је најважнији Комитет за одбрамбено планирање (стални представници или министри одбране) и Група за нуклеарно планирање.³⁷

У оквиру војних питања најважнији орган је Војни комитет Савеза (начелници генералштабова држава-чланица и њихови представници), а под његовом командом су Војни штаб НАТО и стратешки команданти — главни савезнички команданти за Европу (*Supreme Allied Commander Europe — SACEUR*) и главни савезнички командант за трансформацију (*Supreme Allied Commander Transformation — SACT*). Мањи део националних снага налази се под непосредном заједничком командом, док је већи део под командом сопствене

³⁷ Небојша Вучинић: „Настанак и проширење НАТО-пакта“, у: Група аутора: Разумјети НАТО, Нансен дијалог центар, Подгорица, 2007, стр. 18–29.

државе. Целокупне војне снаге држава-чланица интегрисане су у три комплекса: Снаге за брзо реаговање, Главне одбрамбене снаге и Додатне снаге.

Сарадња чланица Алијансе је комплексна и свеобухватна и односи се на политичке, војне и привредно-економске аспекте. Најшира је војна сарадња, где је постигнут велики успех на плану интероперабилности и увођења заједничких стандарда у разноликим делокрузима војне проблематике. Израђен је и систем увезаности савезника у процесу планирања и координације војних снага, школовања и обуке кадрова, војно-привредног производног комплекса, стандардизације оружја и опреме, изградње заједничких објеката (лука, аеродрома, нафтовода и сл.).

Стварање Северноатлантског савета за сарадњу као предуслова за настанак партнерства

Североатлантски савет за сарадњу (*North Atlantic Cooperation Council – NACC*) установљен је, на предлог америчког државног секретара Џемса Бејкера и немачког министра спољних послова Геншера, на самиту у Риму 8. новембра 1991. године.³⁸ Пре него што буде објашњен NACC, мора се укратко објаснити Нови стратешки концепт и Римска декларација.

Новина коју је унео Стратешки концепт јесте дефинисање изазова безбедности с којима се НАТО сучељава у новој Европи.³⁹ Нови изазови, ризици и претње дијаметрално се разликују од хладноратовских, они су распршенији у односу на своје исходиште, бројнији и сложенији и веома их је тешко правовремено предвидети, а тиме и прикладно и делотворно се одбранити од њих.⁴⁰ Претње више не погађају директно територије држава чланица НАТО, већ извиру из политичких, економских, социјалних, етничких, верских, културних, еколошких и многих других нестабилности и неуједначености, као и нерешених проблема с којима се суочавају источноевропске и централноевропске земље. Напомиње се како НАТО мора обратити пажњу на глобалне изазове безбедности, као што су пролиферација нуклеарног наоружања, тероризам, субверзивне активности.

³⁸ Videti: Rome Declaration on Peace and Cooperation, November 1991, NATO Office of Information Press, p. 4.

³⁹ The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Rim, 8. novembar 1991, NATO Handbook, Documentation, NATO Office of Information and Press, 1999, str 281–299.

⁴⁰ По мишљењу једног од највећих познавалаца међународне безбедности Барија Бјузана, постоје: војне, економске, еколошке, политичке и социјеталне претње безбедности, при чему под социјеталним претњама сматрамо сплет националних, верских, социјалних и др. врста претњи које највише погађају појединца. Опширније у: Barry Buzan; *People, States and Fear*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991, pp. 98–118.

Од бивших комунистичких држава тражи се сарадња у заштити мира, надвладавању криза и спречавању сукоба, уз пуну ангажованост Европске заједнице, Западноевропске уније, КЕБС-а, али с тим да НАТО остаје главни инструмент за осигурање стабилности у Европи. Централни задатак НАТО-а и даље је очување мира и безбедности. Концептом се уводи замисао колективне одбране, при чему су интегрисане оружане структуре, обухватајући вишенационалне снаге, водеће. Мултинационалне снаге, поред привржености потврде кредибилитета у достизању колективне одбране, оваплоћују јединство савеза, интензивирају трансатлантизам у целини, а такође и европски темељ одбране унутар Савеза, постављајући основу за јачање Европског одбрамбеног идентитета у оквирима Алијансе.

NASS је био замишљен као институционално тело за консултације и сарадњу у политичким и безбедносним питањима. То тело је отворено за све бивше чланице Варшавског пакта. Формално успостављање NASS одређено је на заседању Североатлантског савета, нивоу министара иностраних послова чланица Савеза заједно са шефовима дипломатија држава некадашњих учесника Варшавског уговора, у Бриселу 21. децембра 1991. године.

Оснивачком заседању NASS, уз представнике чланица Савеза, присуствовали су и заступници девет доскорашњих учесника расформираног Варшавског пакта: Бугарске, Чехословачке, Естоније, Мађарске, Литваније, Летоније, Пољске, Румуније и СССР.⁴¹ NASS се састајао на нивоу шефова дипломатије држава учесника и то најмање једном годишње, у оквиру представника у седишту НАТО-а у Бриселу, а у оквиру стручних радионица и окупљања, који су саставни део NASS, у суштини је био у непрекидном раду.

Активности које су се одвијале у оквиру NASS биле су бројне.⁴² Оне имају кључно значење у смислу успостављања новог европског безбедносног система, који би превасходно требало да се ослања на дијалог и свеколику сарадњу, а средишњи облици сарадње били су:⁴³ политичко саветовање, које се изводило редовним саветовањима о политичким и безбедносним питањима, у оквиру NASS, на нивоу амбасадора држава савезника и других припадника NASS или на нивоу министара ино-послова. Саветовања су одржавана и у склопу других институција и органа савезништва (различити одбори и

⁴¹ У току свог постојања NASS су приступиле: Јерменија, Азербејџан, Белорусија, Грузија, Казахстан, Киргистан, Молдавија, Руска Федерација, Таџикистан, Туркменистан, Украјина и Узбекистан, не наводећи „балтичку тројку“, која је већ била уврштена у тексту Римске декларације. Након мирног раздруживања Чешке и Словачке, обе државе су приступиле NASS 1993, затим Албанија и Словенија 1996. Као посматрачи у NASS су биле Аустрија, Финска, Македонија, Малта и Шведска.

⁴² Државе-чланице кооперирају на подручју утемељења односа између цивилних и органа оружаних снага у оквиру усклађивања ваздушног саобраћаја међу партиципацијентима, на пољу трансформације војне индустрије у цивилну, надзора наоружавања, пролиферације оружја, противваздушне одбране, цивилне заштите, заштите животне средине, успостављања уједначених информационих система у државама партнерима итд.

⁴³ Anton Grizold: Međunarodna sigurnost (Teorijsko-institucionalni okvir), op. cit, str. 137–138.

друга тела); економска сарадња – сарадња држава у оквиру израде прорачуна трошковника за одбрану, у складу са општим стањем економије појединих чланица *НАСС*; безбедносни аспекти макроекономске политике државе-чланице. Такве делатности *НАСС* припремао је и водио Одбор за економију Североатлантског већа (*NAC*), сваке године организујући семинар о економским околностима у државама припадницама *НАСС*. Размена обавештења и знања је вид кооперације који је припремао и координисао Одбор за информације и културне везе *NAC* и Одбор за изазове модерних друштава *NAC*, а активности су укључивале семинаре, конференције и објављивање публикација о тој димензији сарадње међу чланицама Атлантског савезништва и партнера из Средње Европе и држава некадашњег СССР-а.

Без обзира на чињеницу да су невојни изазови, ризици и претње безбедности доминирали почетком протекле деценије европским континентом,⁴⁴ постсоцијалистичке земље су посветиле нарочиту пажњу класичном, војном облику безбедности. Управо је НАТО захтевао да се кроз *НАСС* крене с постепеном демократизацијом националних оружаних снага бивших социјалистичких држава, са јачом сарадњом њихове војне и цивилне индустрије, јавношћу војног буџета, те успостављањем бољих цивилно-војних односа. Чланице *НАСС* предлагале су да се једном годишње одржава састанак министара одбрана припадница *НАСС* и држава чланица Североатлантског већа, али се Француска, чије војне снаге нису учествовале у структури НАТО-а, одлучно супротставила том предлогу.

Са ове временске дистанце може се устврдити да је формирање Североатлантског савета за сарадњу у првом реду била стратегијска одлука. У промењеној геостратегијској слици Европе и новонасталим невојним изазовима, ризицима и претњама безбедности, НАТО је морао да сачини модел ширења свог утицаја на бивши комунистички блок, без обавеза давања безбедносних јемстава или директног примања новостворених држава у чланство. Чак су и западноевропски савезници тих година били у незгодном положају, јер нису знали како да се носе са тадашњом ситуацијом у Европи. Све могуће неспоразуме или латентне и нарастајуће нестабилности могле су бити држане под изравним надзором и није постојала могућност за њихово ширење са Истока према Западу.

Иако је сарадња била добро замишљена, а успеси су у почетку били очигити у подручју размене информација и боље сарадње између НАТО-а и некадашњих комунистичких земаља, *НАСС* није испунио захтеве и жеље средњеевропских држава. Постало је јасно да *НАСС* не пружа прикладно задовољење потреба земаља младих демократија, али ни њихове безбедносне интересе. Ни поједине заједничке делатности са атлантским савезницима нису

⁴⁴ О изазовима, ризицима и претњама видети: Дејан Орлић: „Појмовно одређивање изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања система и замисли међународне безбедности“, Војно дело, 6/2004, Београд, 2004.

представљале гаранције брзом прикључењу НАТО-у.⁴⁵ Наду да би могли убрзо ући у Савез побудио је тадашњи државни секретар САД Лоренс Иглбергер, оценом да, иако нема консензуса међу савезницима, САД ипак сматрају да је у будућности могуће и реално очекивати проширење Алијансе.⁴⁶

Упркос свему, остаје признање да су заслуге НАСС у сачињавању нове европске безбедносне структуре неспорне. Сарадња је допринела превазилажењу укореењених предрасуда између бивших хладноратовских ривала и тиме је прокрчен пут према бољим и вишим облицима сарадње.⁴⁷

Партнерство за мир

„Партнерство за мир“ (*Partnership for Peace – PfP*) утемељено је на практичној сарадњи и преданости демократским принципима који подржавају Алијансу. Основано је да промовише реформе, повећа стабилност, умањи претње миру и изгради ојачане безбедносне односе између појединачних земаља-партнера и НАТО и између самих земаља-партнера. Суштина Партнерства је партнерство формирано појединачно између сваке земље-партнера и НАТО, устројено према појединачним потребама и заједнички спроведено на нивоу сваке владе учеснице. Од стварања Партнерства развијен је свеобухватан пакет практичних механизма, да подржи спровођење циљева ПЗМ и да омогући пренос замисли у акције. Ови инструменти пружају рам за билатералне и мултилатералне активности, проширујући околности земаља-партнера за учествовање у делотворним програмима који одражавају суштаствену природу њиховог ангажмана са Алијансом.

Програм „Партнерство за мир“ није подразумевао да ће његови чланови обавезно бити примљени у Алијансу, али посткомунистичке владе ипак су биле мотивисане да још више захтевају пуноправно чланство. „За то је постојао још један јак разлог: у међувремену је постало јасно да ће придруживање ових држава Европској заједници/унији (због реорганизације саме Уније после усвајања Уговора у Маастрихту и нагомиланих проблема унутар ње) бити много теже и да ће трајати много дуже.“⁴⁸ Појавом „... Партнерства за мир и Северноатлантског савета за сарадњу конституисана је институција транснационализације у војној сфери“.⁴⁹

⁴⁵ О признању америчког амбасадора при НАТО Вилијама Тафта из 1992. године да чланство у НАСС не значи сигуран корак ка НАТО-у видети: Lidija Čehulić: Euroatlantizam, оп. Цит., стр. 174.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Anton Grizold: Međunarodna sigurnost (Teorijsko-institucionalni okvir), Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998, str. 138.

⁴⁸ Бранислав Милинковић и Јован Теокаревић: Безбедност Европе и ширење НАТО-а, оп. цит, стр. 81.

⁴⁹ Mary Kaldor: New and Old Wars, Polity Press, Cambridge-Oxford, 2001, p. 139.

Настанак и развој „Партнерства за мир“ у стратегијском смислу израз су намера НАТО-а за проширењем политичког, војног, економског и сваког другог утицаја на оне земље Европе које током Хладног рата нису биле под његовим окриљем. Проширење НАТО-а подразумевало је повећан утрошак свих ресурса и велике трошкове чланица Северноатлантског савеза, па је у питање доведено организацијско повезивање са заинтересованим партнерима које би било прихватљиво за Савез. Решење је постигнуто у међусобном одређивању активности које ће партнер квалитетно остваривати на основу сопствених улагања, умањујући трошкове НАТО, као и делатности које ће се боље испуњавати и унапређивати удруженим снагама, повећавајући сарадњу у реализацији процеса за које је заинтересован Северноатлантски савез. НАТО при томе задржава општу контролу над активностима чланица Партнерства, а део заједничких активности задржава се као елемент даљег утицаја на партнера. Процес обостраног уговарања активности прожет је проналажењем компромиса и усаглашавањем мотива и могућности земаља које желе да приступе Партнерству.

Постављањем програма „Партнерство за мир“ за прелазно решење бившим комунистичким државама, НАТО је на неки начин отворио „Пандорину кутију“, јер оваквим начином сарадње нису биле задовољне чланице НАТО-а, али ни државе претенденти за улазак у Алијансу. Мора се признати да је том понудом НАТО само приморао државе источне и централне Европе да уложе додатне напоре, пре свега новац, у достизање чланства.

Очевидно је да је из савезничког угла гледања на тадашње стање односа Алијансе и екс-комунистичких земаља прорачунато да је ово најјефтинији начин достизања геополитичких циљева чланица, пре свих САД. Такође, међу савезничким државама постојала је бојазан како ће реаговати Русија, која је у то време на потенцијално ширење НАТО на Исток гледала ако не са укусом горчине и одвратности, а онда са осећајем анимозитета како према моћном противнику, тако и према сопственој немоћи да свом такмацу одговори на начин достојан једне тако велике државе.

Формална основа Партнерства је Оквирни документ који је Савез обзнао 1994. године на самиту у Бриселу, позивајући заинтересоване земље да учествују у програму. Оквирни документ садржи обавезу земаља-чланица да се консултују са било којом земљом-партнером која може приметити директну претњу свом територијалном интегритету, политичкој независности или безбедности. Свака земља-партнер поставља специфичне обавезе и политичко опредељење за подржавање демократског друштва, одржавање принципа међународног права, испуњавање обавеза регулисаних Повељом УН, Универзалном декларацијом о људским правима, Хелсиншким финалним актом и међународним споразумима о разоружању и контроли

оружја. Земље-партнери уздржавају се од претњи или употребе силе против других држава, поштују постојеће границе и спорове решавају мирним путем. Одређене су и неке специфичности које се тичу промоције јавности у планирању националне одбране и израде буџета, успостављања демократске контроле над оружаним снагама и развоја капацитета за заједничке акције са Савезом у мировним и хуманитарним операцијама.

Одабир појединачних активности у оквиру Партнерства заснован је на амбицијама и капацитетима сваке земље-партнера. Одређена питања стављена су пред Алијансу у Презентационом документу, који је темељ за појединачне партнерске програме који су заједнички развијени и договорени између НАТО и сваке земље-партнера. Ови двогодишњи програми изводе се из широког спектра активности које рефлектују циљеве и приоритете земаља-партнера. Сарадња је усредсређена на војну интероперабилност и реформу одбране, као и управљање последицама ове реформе, а осим тога практично се односи на све делокруге активности НАТО-а, заједно са одбрамбеном политиком и планирањем, на цивилно-војне односе, образовање и обуку, протвваздушну одбрану, комуникационе и информационе системе, питања одбрамбене трансформације, кризни менаџмент и планирање деловања у елементарним непогодама и катастрофама, информацијске и комуникацијске програме и научну сарадњу.

Билатерални програми и војне вежбе помогле су земљама-партнерима да развију снаге спремне да суделују у мировним активностима заједно са НАТО снагама, у складу са кључним циљем Партнерства. Партнери већином адаптирају своје војне снаге према оперативним мерилима Алијансе, како би обезбедиле делотворност и усвајање процедура и система, компатибилних са стандардима Савеза. Канцеларија за координацију успостављена је 1994. године при Врховном штабу савезничких снага у Европи (*SHAPE*), ради стратешких команди НАТО-а, како би допринела овом процесу и помогла РЗМ у координацији обуке и вежби.

Значајне иницијативе покренуте су на Вашингтонском самиту у априлу 1999. године, с циљем повећања оперативног фокуса Партнерства за мир и укључености земаља-партнера у процесу одлучивања и планирања ПЗМ. Оне су садржале увођење концепта оперативних способности, усмереног ка развоју ближе и више фокусиране војне сарадње и побољшања војне ефективности мултинационалних снага. Политичко-војни оквир развијен је да би ојачао консултације током нарастајућих криза, које би могле изискивати распоређивање мировних трупа и раније укључивање земаља партнера у расправе оперативног планирања и питања генерисања снага. Програм за унапређење обуке и едукације направљен је да би помогао унапређењу интероперабилности и уздизању сарадње и дијалога између одбрамбених и безбедносних заједница у НАТО и земљама-партнерима. Ту је и не-

колико центара за обуку,⁵⁰ који доприносе развоју прилика за обуку за партнерске државе. Да би се земље-партнери што боље интегрисале у свакодневне делатности Партнерства, успостављене су јединице особља при осам НАТО војних штабова који упошљавају официре из земаља-партнера.

Усмеравање на интероперабилност или потребне капацитете осигурано је под Процесом планирања и ревизије, осмишљеним да осигура бољу способност снага партнера да делују са снагама земаља-чланица НАТО у заједничким мировним операцијама. Овај процес значајно је допринео делотворности учешћа земаља-партнера у мировним операцијама подршке под вођством НАТО на Балкану и у Авганистану. Коришћени механизам моделован је на систему планирања снага НАТО, а на располагању је партнерима које га желе употребити. Планирани циљеви, познати као партнерски циљеви, одређују се са сваком земљом засебно, пружајући стандардни критеријум за мерење напретка у процесу екстензивне ревизије. Захтеви постају комплекснији и везани су за побољшање могућности које су чланице НАТО себи поставиле. Процес планирања и прегледа користе и партнери како би развили ефективне и доступне оружане снаге, те како би промовисали покушаје реформе одбране.

Управљање информацијама и систем размене (PRIME), основан у Швајцарској 2001. године, омогућавају партнерима и земљама чланицама НАТО да размењују информације и да захтевају или нуде учешће у оквиру НАТО програма. Даљи кораци у продубљивању сарадње у оквиру „Партнерства за мир“ предузети су на самиту у Прагу, новембра 2002. године. Свеобухватан преглед оба програма, и ЕАПС и „Партнерства за мир“, води ка јачању сарадње у одбрамбеним реформама, јачању политичког дијалога са државама-партнерима и даљем повећању њиховог учешћа у планирању, извођењу и надзору активности у којима суделују. Акциони план партнерства за борбу против тероризма (*Partnership Action Plan Against Terrorism – PAP-T*)⁵¹ направљен је да пружи оквир за повећану мултилатералну сарадњу у борби против тероризма.⁵²

⁵⁰ Концепт центара за обуку Партнерства (Concept for PfP Training Centres). Концептом су предвиђени разноврсни облици учешћа НАТО у тим центрима, укључујући пружање стручних савета и помоћи. Према условима наведеним у Концепту, постоји неколико центара за обуку „Партнерства за мир“: Центар за обуку „Партнерство за мир“ у Анкари; Полигон за обуку Јаворов у Украјини; ЖенеВСки центар за безбедносну политику у Швајцарској, где је окупљено 16 држава, у оквиру кога се налази и DCAF (Центар за демократску контролу оружаних снага); Центар за учење страних језика у Словенији, који делује у оквиру Школе за стране језике Војног центра НАТО за образовање; Центар за обуку „Партнерство за мир“ у Букурешту; Центар за обуку „Партнерство за мир“ у Алмансу у Шведској; Центар за обуку „Партнерство за мир“ у Аустрији; Центар за обуку „Партнерство за мир“ у Грчкој; ПЗМ центар за обуку Финској.

⁵¹ "Partnership Action Plan Against Terrorism", The Prague Summit and NATO's Transformation, NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2003, pp. 87–93.

⁵² Опширније о овом плану: Далибор Кекић: „Партнерство за мир – аранжман НАТО у борби против тероризма“, НБП, 1/06.

Да би се одредиле потребне реформе земаља-партнера, нови билатерални механизам уведен је на самиту у Прагу у форми индивидуалних партнерских планова акције (*IPAP*). Они су допуштали Алијанси да скроји свој савет и помоћ земљама партнерима које желе и могу да спроводе свеобухватне реформске планове, посебно по питањима везаним за одбрану и реформу више политике и институција. Развијени на двогодишњој основи, овакви планови направљени су да окупе различите механизме сарадње кроз које земља партнер интерактивно ради са Алијансом, изоштравајући фокус активности с циљем делотворније подршке домаћим реформским напорима. Интензивирани политички дијалог о релевантним питањима, интегрални је део *IPAP* процеса. *IPAP*, осим тога, тражи начине да олакша координацију билатералне помоћи које су осигурале појединачне земље чланице партнера НАТО-а, као и координацију напора са осталим релевантним међународним институцијама. У новембру 2004. године Грузија је постала прва земља која је развила индивидуални партнерски план акције са НАТО-ом и такви планови развијају се са одређеним бројем земаља партнера.

Израђени на постигнутом прогресу у Прагу, даљи кораци ка јачању партнерства предузети су на Истанбулском самиту у јуну 2004. године, ка његовом моделовању према специфичним и кључним питањима и према директнијем одређивању потреба и могућности појединачних земаља партнера. Реформа одбране препозната је као приоритет евроатлантског партнерства и партнерски план акције на изградњи одбрамбених институција направљен је како би охрабрио и подржао земље partnere у изградњи делотворних и демократски одговорних одбрамбених институција. У уводним излагањима челници НАТО-а исказали су задовољство што су присутни и председници СЦГ и БиХ, који су по први пут позвани да учествују на самиту у улози посматрача, што је изузетак у дотадашњој пракси Алијансе. Поздрављени су напори савезника и партнера у борби против пролиферације оружја за масовно уништење и борби против тероризма.⁵³

Усвојен је Акциони план Партнерства о изградњи институција за делатности одбране (*PAP-DIB – Partnership Action Plan for Defence Institution Building*), којим се помаже партнерима, претежно из кавкаског и подручја централне Азије, у изградњи делотворних и постојаних институција одбране, под непосредном цивилном и демократском контролом, чиме је подстакнута основа за међународну сарадњу у безбедности.⁵⁴

⁵³ The Istanbul Declaration – Our security in new era, Issued by Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Istanbul on 28 June 2004, Internet, 02/03/05, <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-097e.htm>.

⁵⁴ Heads of State and Governments Strengthen NATO's Anti-terrorism efforts, Internet, 14/06/05, <http://www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0629e.htm>.

На састанку представника Медитеранског дијалога и савезника покренута је Истанбулска иницијатива за сарадњу (*Istanbul Cooperation Initiative*). На темелјима већ постојеће сарадње држава Медитерана, од партиципирајућих држава (Марока, Египта, Алжира, Мауританије, Израела, Јордана и Туниса) тражи се да учествују у ширењу вредности евроатлантизма и да приволе државе у окружењу да сарађују са Савезом. Ова сарадња имаће за циљ унапређење практичне билатералне кооперације за заинтересоване државе, почевши од чланица Савета за сарадњу у Заливу (*Gulf Cooperation Council*).⁵⁵

Програм Наука за мир и безбедност (*Science for Peace and Security – SPS*) један је од најперспективнијих НАТО програма. Наиме, кључни приоритети развоја овог програма су у области борбе против тероризма (брзо детектовање хемијских, биолошких и радиолошких агенаса и брзо детектовање њиховог утицаја на људе, нови и брзи методи детекције, деконтаминација, физичка заштита од агенаса, медицинске мере, обезбеђење хране и др.), супротстављање другим претњама по безбедност (питање животне средине, смањење војних активности на животну средину, управљање изворима питке воде, информациона безбедност, предвиђање несрећа и њихова превенција и др.) и приоритети произашли из партнерства НАТО и Русије (детекција експлозива, предвиђање и превенција катастрофа, сајбер-безбедност, безбедност транспорта и граница итд.). Уз благослов Североатлантског савета, Комитет Програма формулише, потврђује и надзире политику Програма Наука за мир и безбедност, управља новцем намењеним за развој науке у склопу НАТО, обавља ревизију и контролу активности унутар програма, обезбеђује ефективну комуникацију са националним агенцијама и администрацијом итд.⁵⁶ Овај програм могао би да буде од велике користи за научну јавност у Србији, а због својих ресурса у области науке Србија би могла да има важну улогу у оквиру Партнерства за мир, а самим тим и Алијансе.

Прилике за партнере да побољшају своје доприносе операцијама под вођством НАТО биле су увећане ранијим укључењем земаља чије су трупе у процесу одлучивања, пружајући тако више могућности за политичко консултовање. Концепт оперативних способности унапређен је мерама које промовишу већу војну интероперативност, као и трансформацију структуре одбране у складу са еволуирајућим оперативним улогама и способностима НАТО. На Истанбулском самиту донета је одлука да се НАТО треба посебно усмерити на ангажовање са земљама партнерима у два стратешки важна региона, а то су Кавказ (Јерменија, Азербејџан и Грузија) и централна Азија (Казахстан, Таџикистан, Туркменистан и Узбекистан). Одређен је специјални представник за

⁵⁵ NATO elevates Mediterranean Dialogue to a genuine partnership, launches Istanbul Cooperation Initiative, Internet, 14/06/08, <http://www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0629d.htm>.

⁵⁶ SPS Key Priorities, Internet, 06/11/10, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_58253.htm?selectedLocale=en.

ова два региона, који би деловао у име генералног секретара НАТО, као и два официра за везе. Ове позиције треба да ојачају способност Савеза за пружање помоћи и савета на спровођењу релевантних аспеката индивидуалних партнерских планова земљама које су те планове развиле. Оне су осмишљене да унапреде сарадњу из партнерског плана акције на изградњи институција одбране и против тероризма, као и кроз Процес планирања и ревизије, који је од посебне важности у контексту питања реформе одбране.

Чланице „Партнерства за мир“ истовремено су и чланице Савета евроатлантског партнерства (*Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC*), који је заменио Северноатлантски савет за сарадњу (*NACC*) у улози институционалног оквира за дијалог, сарадњу и консултације између НАТО-а и партнера. Њиме су преузета позитивна искуства из рада ПЗМ и служи као „политички кров“ Партнерства, али и за свеобухватну сарадњу у раду ПЗМ. Такође, број земаља-приступница ПЗМ не мора увек да буде истоветан са бројем чланица ЕАПС, јер је својевремено Таџикистан, неколико година пре него што је приступио ПЗМ, био члан ЕАПС. Иако је настало у његовом контексту, Партнерство за мир и ЕАПС се не могу поистоветити. Партнерство је окренуто војној сарадњи НАТО-а и појединачних држава-партнера, док је Савет евроатлантског партнерства мултилатерални форум за расправљање политичких и безбедносних питања и размену сазнања о проблемима економије и животне средине, сагледаних са безбедносног аспекта.

За кратко време постојања, број чланица „Партнерства за мир“ се мењао. До самита у Истанбулу број партнера увек је био већи од броја савезника, али након тог самита број савезника се повећао. Тренутно је у склопу НАТО присутно 28 чланица и 21 земља-партнера.⁵⁷ На самиту у Букурешту позване су Албанија и Хрватска позване су да постану пуноправне чланице НАТО-а, док је Македонији остало да прво реши питање спора око сопственог имена са Грчком, те ће и она бити позвана у Алијансу. На наредном самиту, који се симултано одржао у Стразбуру и Келну априла 2009. године, Албанија и Хрватска постале су чланице Алијансе.

На овом самиту, који је одржан на шездесетогодишњицу постојања Савеза, Француска се након вишедеценијске уздржаности у потпуности вратила у Алијансу. Представници држава-чланица изразили су задовољство што све већи број држава жели да учествује и постану чланице НАТО-а. Поздрављено је учешће Црне Горе у оквиру Индивидуалног акционог плана партнерства (*Individual Partnership Action Plan – IPAP*) и подржано што скорије учешће у Акционом плану чланства (*Membership Action Plan – MAP*), који представља предворје за улазак у Савез. Исто тако, Босну и Херцеговину

⁵⁷ Малта је деведесетих година прошлог века приступила ПЗМ, али је из Партнерства изашла. Ипак, Малта је поново приступила ПЗМ на последњем самиту у Букурешту, априла 2008. године. Тиме је само приказано да је Партнерство засновано на добровољној основи.

у Декларацији самита подржан је евроатлантски пут Босне и Херцеговине и што хитрија примена Акционог плана чланства. Србија је по први пут пријавила учешће у Индивидуалном акционом плану партнерства.

Посебно је значајно да су се на самиту у Келну и Стразбуру појавили обриси новог Стратешког концепта НАТО, прозваног Декларација о безбедности НАТО. Овим прогласом Алијансе поздравља се њено ширење и очекује се да се оно настави ка Истоку. Такође, као главне претње безбедности евроатлантске зоне наведени су тероризам, пролиферација оружја за масовно уништење, сајбер-тероризам, енергетска безбедност, климатске промене, као и нестабилне и недемократске државе. У том смислу Алијанса мора да реагује у свом даљем и ближе окружењу, дакле ван граница своје територије. Веома је важно да се развија европски одбрамбени простор, као и сарадња са многим међународним организацијама.⁵⁸

Статус Србије у склопу „Партнерства за мир“ последњих година почео је да се креће узлазном линијом. Наиме, док није приступила ПЗМ,⁵⁹ Србија је имала бреме сарадње са Хашким трибуналом, иако је у то време имала бољу сарадњу са Савезом него многе земље-приступнице ПЗМ. Сада кад је држава-партнер, због недефинисане спољне политике, за шта су углавном криве политичке странке, остаје непознаница да ли Србија хита чланству у НАТО или ка некој врсти несврстаног положаја. Стога је Србија, иако у исто време приступила ПЗМ, у поприличном заостатку у односу на Босну и Херцеговину, а посебно у односу на Црну Гору, иако у односу на ове две државе има најбоље развијену инфраструктуру, војну индустрију, школство, материјална добра, као и људски потенцијал.

Ширење европских обзорја

Како би показао своју опредељеност ка развоју јединственог европског одбрамбеног простора, НАТО је суделовао у подизању степена европске самосталности по питању безбедности и одбране. Европска агенција за одбрану (*European Defense Agency – EDA*) основана је на састанку Савета министара ЕУ 12. јула 2004. године, како би „подржали државе-чланице ЕУ и Савет у својим напорима да уздигну европске одбрамбене способности на пољу управљања кризама и подржале европску безбедносну и одбрамбену политику у тренутном стању и њен развој у будућности“. Основне функције Европске агенције за одбрану су: развој одбрамбених способности, унапређење истраживања и технологије у области одбране, унапређење сарадње у наоружању и стварање конкурентског европског тржишта опреме и наоружања и стварање европске одбрамбене, технолошке и индустријске базе.

⁵⁸ Declaration on Alliance Security, Интернет, 02/11/10, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm.

⁵⁹ Оквирни документ у име Србије потписао је председник Борис Тадић, децембра 2006. године.

EDA је агенција ЕУ. Високи представник ЕУ за спољну и безбедносну политику шеф је Агенције и председавајући Надзорног комитета, који се састоји од министара одбране 26 држава (осим Данске) и чланова Европске комисије. Комитет се иначе састаје на нивоу помоћника министара, државних секретара и сл.⁶⁰

Рад Агенције заснива се на испуњењу годишњих радних програма које доноси Надзорни комитет. Први радни програм односи се на стратегију Агенције, други део на пројекте који треба да се спроведу и последњи део на политике и друге иницијативе.⁶¹ Рад Агенције у потпуности подржава НАТО, који највећи део подршке овој агенцији пружа кроз логистику и обучено људство, али и кроз искуство у операцијама широм света.

Закључак

Програм „Партнерство за мир“ је западна творевина, коју је Алијанса употребила у сврху сопственог ширења на исток. Притом, постојале су различите визије начина и процеса ширења НАТО, али је Партнерство, у тренутку настанка, представљало прикладан начин прилагођавања бивших комунистичких држава стандардима савремених оружаних снага и безбедносне заједнице коју оличава Алијанса.

Пре стварања „Партнерства за мир“, западне државе су у области безбедности сарађивале са државама некадашњег комунистичког лагера преко Североатлантског савета за сарадњу – политичког форума за консултације. Међутим, представници држава захтевали су ближу и свеобухватнију сарадњу са Савезом. Стога се Алијанса определила за програм који би сарадњу исказао „на терену“.

Као главно средство за властито ширење, НАТО је употребљавао концепт управљања кризама, што је вешто примењивао и у југословенској кризи. По мишљењу многих стручњака за безбедност и спољну политику, „Партнерство за мир“ Алијанси је само служило као додатно јемство за успешност у остварењу тог концепта. Међу научницима из држава-чланица НАТО водила се полемика о сврховитости Програма. Мишљења су била подељена, од потпуног одобравања постојања Партнерства, до незадовољства, па чак извргавања поругама.

Званичници држава-претендента за улазак у НАТО различито су прихватили стварање Партнерства. Неки од њих сматрали су да је то непотребан корак на путу уласка у НАТО, те да би Алијанса требало одмах да у своје чланство прихвати одређену групу држава, као што су централноевропске земље. Други су, пак, овакву иницијативу НАТО-а примили са одушевљењем, сматрајући да њихова држава тиме задобија неопходне безбедносне гаранције, које је изгубила распадом СССР-а. Остаје питање шта ће Србија учинити на свом путу приближавања евроатлантским интеграцијама.

⁶⁰ Интернет, 02/11/10, <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Background&id=122>.

⁶¹ EDA WORK PROGRAMME 2010, Approved by the EDA Steering Board, 17 November 2009.

Као последњи у низу поступака и уступака које је НАТО учинио је и стварање Европске агенције за одбрану. Њеним стварањем покушао се сачинити јединствени европски одбрамбени и безбедносни простор, али и допринети бољој и безбеднијој будућности Европе.

Литература

1. Adler E., Barnet M.: *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge/New York, 1998.
2. Buzan B.: *People, States and Fear*, Second edition, Lynne Reinner Publishers, Boulder, Colorado, 1991.
3. Гајић Д.: Приоритети Србије и Црне Горе у прилагођавању оружаних снага критеријумима НАТО, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2004.
4. Grizold Anton: *Međunarodna sigurnost (Teorijsko-institucionalni okvir)*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998.
5. Grubiša D.: „Proširenje NATO-a i EU“, u: Čehulić L. (ur.), *NATO i novi međunarodni odnosi*, Politička kultura, Zagreb, 2004.
6. Димитријевић В.: *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973.
7. Djordjević B.: "Partnership for Peace" – Modern-day Version of "Drang Nach Osten" Strategy, Taming the "Russian Bear", 23/05/08, <http://www.truthinmedia.org/truthinmedia/Columns/Drang.html>.
8. Jervis R.: "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, 30, January, 1978.
9. Kaldor M.: *New and Old Wars*, Polity Press, Cambridge-Oxford, 2001.
10. Кекић Д.: „Партнерство за мир – аранжман НАТО у борби против тероризма“, *НБП*, 1/06.
11. Кенеди П.: *Успон и пад великих сила*, ЦИД–Службени лист СРЈ, Подгорица–Београд, 1999.
12. Kennedy P., Messner D. and Nuscheler F. (eds.): *Global Trends and Global Governance*, Pluto Press and Development and Peace Foundation, London, 2002.
13. Keohane O. R., Nye S. J.: *Power and Interdependence*, Third edition, Longman, New York–Boston–Monteral, 2001.
14. Кисинџер Х.: *Дипломатија*, Verzal Press, Београд, 1999.
15. Кисинџер Х.: *Да ли је Америци потребна спољна политика? (У сусрет дипломатији 21. века)*, БМГ, Београд, 2003.
16. Klare T. M., Chandrani Y. (eds.): *World Security – Challenges for New Century*, Third edition, St. Martin's Press, New York, 1998.

17. Милинковић Б. и Теокаревић Ј.: *Безбедност Европе и ширење НАТО-а*, Институт за европске студије, Фондација Friedrich Ebert, Београд, 1998.
18. McSweeney B.: *Security, Identity and Interests*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
19. *NATO elevates Mediterranean Dialogue to a genuine partnership, launches Istanbul Cooperation Initiative*, Internet, 14/06/08, <http://www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0629d.htm>.
20. *NATO Handbook*, Public Diplomacy Division NATO, Brussels, 2006.
21. Nelson N. D.: "Great Powers and Global Insecurity", у: *Europe's New Security Challenges*, London, 2001.
22. Николиш Д.: *САД (сад) или никад*, ауторско издање, Београд, 1998.
23. Nye J. S. Jr: *Understanding International Conflicts*, (Foreward by Stanley Hoffmann), Fourth edition, Longman, New York, 2003.
24. "Partnership Action Plan Against Terrorism", *The Prague Summit and NATO's Transformation*, NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2003.
24. *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, November 1991, NATO Office of Information Press.
25. Симић Р. Д.: *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999.
26. Симић Р. Д.: *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002.
27. Тодоровић Б., Вилић Д.: *КРИЗЕ – изазивање и управљање кризама*, ГрафоМарк, Београд, 1997.
28. Турковић Б.: *НАТО – од сигурносног савеза до савремених изазова*, Центар за сигурносне студије, Сарајево, 2006.
29. *The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, Rim, 8. novembar 1991, NATO Handbook, Documentation, NATO Office of Information and Press, 1999, 281–299.
30. *The Istanbul Declaration – Our security in new era*, Issued by Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Istanbul on 28 June 2004, Internet, 02/03/05, <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-097e.htm>.
31. *Heads of State and Governments Strengthen NATO's Anti-terrorism efforts*, Internet, 14/06/05, <http://www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0629e.htm>.
32. Fukuyama F.: *The End of History and the Last Man*, Harmondsworth, New York, 1992.
33. Čehulić L.: *Euroatlantizam*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
34. Waltz N. K.: *The Emerging Structure of International Politics*, International Security 18, no. 2 (Fall), 1990.

ПРЕТОРИЈАНСКИ ПРОБЛЕМ У САВРЕМЕНОЈ ПОЛИТИКОЛОГИЈИ

Срђан Старчевић

Генералштаб Војске Србије – Кабинет начелника ГШ

Способност војске да се друштвено осамостали и буде значајан, па и пресудан актер у политичким догађајима, добро је позната. По преторијанској гарди, проблем друштвеног осамостаљивања и побуне војске назива се и преторијанским проблемом, мада је он био познат и пре Рима. Узроци настанка војних режима су различити, а најзначајнији су: привредна заосталост земље, губитак легитимитета цивилне власти, сукоб војске и владе и повољна међународна ситуација. Може се рећи да војни режими бивају успостављени у државама захваћеним кризом, када друге политичке снаге не могу (довољно ефикасно) да реше настале проблеме. Тада војне владе своје постојање правдају потребама друштвеног прогреса или безбедности земље.

Преторијански проблем не може се решити укидањем или смањивањем војске до нивоа на којем она више није способна да врши своју основну друштвену улогу. Да би се спречила или, макар, умањила могућност злоупотребе војске у политичке сврхе, нужно је успостављање и стално усавршавање механизма демократске цивилне контроле оружаних снага, што је, уједно, нераскидиво повезано са демократским поретком.

Осамостаљење или одметање војске, као и злоупотреба војне силе, доводи до политичких немира, насилних смењивања влада и владавине и насиљем. У модерним демократским државама недопустиво је користити војску као средство за стицање власти и остваривање политичког утицаја.

Кључне речи: друштвено осамостаљење војске, војни режим, демократија, полиархија, политички ресурси, легитимитет, контрола оружаних снага.

Увод

Осамдесетих година двадесетог века западне „државе благостања“ налазиле су се у кризи. Опадање стопе привредног раста ставило их је пред избор: да ли жртвовати профит или социјална права, која штите

радну снагу, али је чине скупљом и самим тим мање конкурентном. Тада је решена судбина два крила глобалне елите моћи. Творци Новог светског економског поретка – заговорници америчког „new dill“, јапанског „заштитничког“ и западноевропског „социјалног“ капитализма – повлаче се пред неолибералним пројектом турбоглобализације.¹

После рушења Берлинског зида, нестанка Варшавског уговора са светске политичке сцене и распада Совјетског Савеза, чинило се да је тријумф либералне демократије несумњив. Ишчезавање комунизма, који је сматран једином модерном алтернативом демократији, подстакло је окончавајуће поимање света и политичких процеса у њему.

Ова два процеса, нестајање „комунистичког баука“ и „кејнзијанске државе“, означила су почетак поретка у коме једна формула либералне демократије гаси све остале политичке опције, тријумфално пролазећи кроз славолук „краја историје“. По мишљењу Френсиса Фукојаме, у либералном моделу друштва нестаје супротност између слуге и господара; они постају равноправни, чиме је превазиђена њихова међусобна борба. Либерално уређење означава крај историје, јер се више ништа битно ново не може догодити у историјском процесу.

Али, крај историје није наступио, што најјасније потврђује светска економска криза, која изнова поставља питање улоге државе у економској сфери, односа друштва и државе и одговорности државе у домену социјалне политике.

Велике економске кризе увек су доводиле у питање политичку стабилност земаља које су захватале. Довољно је поменути велику кризу у трећем веку, која је од 235. до 284. године потресала Римско царство и у току које се на престолу сменило тридесет царева и безброј узурпатора.² Други пример је финансијска криза, у којој се нашла Француска пред Велику буржоаску револуцију 1789. године. Трећи пример, можда и најупечатљивији, јесте Светска економска криза 1929–1933. године, која је утицала на успон нацизма и претходила Другом светском рату.

Политички најопаснији ефекат кризе јесте изазивање несигурности и страха међу грађанима. Када људска егзистенцијална ситуација постане неизвесна, нејасна, неодређена и сумњива, нагони за одржањем избијају на површину, а умови се отварају према поједностављеним виђењима стварности. Постепено, повећава се ниво конформистичког понашања чланова друштва, што доводи до униформног реаговања на спољну ситуацију – грађани се стапају у масу, а масом се лако манипулише.

У условима кризе, лична одговорност се тешко подноси. Тада се тражи вођа, који преузима на себе одговорност, али укида слободе; на политичку сцену ступа спаситељ чији су аргументи, визије и поруке више емоционалне него ра-

¹ Опширније у: Мирослав Печујлић, *Глобализација – два лика света*, Гутенбергова галаксија, Београд, 2005, стр. 91–103.

² Радивој Радић, *Византија – пурпур и пергамент*, Еволута, Београд, 2008, стр. 199–200.

ционалне садржине. Потреба за ауторитетом спаја се са привлачношћу ирационалног ауторитета, те се отвара могућност успостављања ауторитарног режима. „Постоје јасни докази да ће људи веома спремно прихватити *ауторитарни тип вођства* чим се нађу у увјетима колективне несигурности и угрожености. (...) они радије иду за туђим речима него за својим мислима“.³

У недемократске, ауторитарне режиме убрајају се и они у којима је власт у рукама војске.

Још док су прве речи исписиване на глиненим таблицама и папирусу, постало је јасно да онај који располаже оружаном силом може да посегне за влашћу, моћи и богатством и да промени политичке односе у своју корист. У историји није била ретка појава да прослављени војсковођа, када се врати са победоносног похода, покори и своју отаџбину. Такође, способност војске да се друштвено осамостали, постане „држава у држави“ (*status in statu*) и буде значајан, па и пресудан актер у политичким догађајима, добро је позната. По преторијанској гарди, чија су копља често одлучивала о судбини римских императора, проблем друштвеног осамостаљивања и побуне војске назива се и *преторијанским проблемом*, мада је он био познат и пре Рима, а није нестао ни данас.

За војне режиме је карактеристично ограничавање личних и политичких слобода уз систематску примену репресије; они опстају захваљујући (зло)употреби војне организације и силе.

Узроци настанка војних режима су различити, а најзначајнији су: привредна заосталост земље, губитак легитимитета цивилне власти, сукоб војске и владе и повољна међународна ситуација.⁴ Може се рећи да војни режими бивају успостављени у државама захваћеним кризом, када друге политичке снаге не могу (довољно ефикасно) да реше настале проблеме. Тада војне владе своје постојање правдају потребама друштвеног прогреса или безбедности земље. Што се прогреса тиче, донети друштвених и економских реформи које униформа спроводи су различити у сваком конкретном режиму. Те реформе често имају позитивне краткорочне ефекте, али на дуге стазе војни режими су назадни.⁵

Преторијански проблем се не може решити укидањем или смањивањем војске до нивоа на којем она више није способна да врши своју основну друштвену улогу. Чињеница је да је савременим државама оружана сила неопходна и да ће им, по свој прилици, бити потребна све док постоје различити степени „конфликтних и уопште рушилачких односа, трајно и неопозиво присутних у структури света таквог какав он јесте“.⁶ Не постоји влада која свој владајући положај одржава само захваљујући политичком легитимитету и административној делотворности – потребна су и средства физич-

³ Ђуро Шушњић, *Рибари људских душа*, Чигоја штампа, Београд, 2004, стр. 86 и 88.

⁴ Ендрју Хејвуд, *Политика*, Слио, Београд, 2004, стр. 713.

⁵ Жежи Вјатр, *Социологија војске*, ВИНЦ, Београд, 1987, стр. 280–284 и 298–309

⁶ Никола Милошевић, *Најлепши есеји Николе Милошевића*, Просвета, Београд, 2004, стр. 136.

ке принуде, оружана сила способна да брани поредак од угрожавања споља или оружаних побуна. Да би се спречила или макар умањила могућност злоупотребе војске у политичке сврхе, нужно је успостављање и стално усавршавање механизма демократске цивилне контроле оружаних снага, што је уједно нераскидиво повезано са демократским поретком.

Теоријским разматрањем преторијанског проблема бавили су се многи филозофи, социолози и политиколози. Платонову визију идеалне државе, којом би требало да управљају најмудрији а најхрабрији да је чувају, Аристотел је уздрмао питањем: „Ко ће чувати чуваре?“ Ово најстарије питање које се односи на контролу војске, Хејвуд сматра и најстаријим демократским питањем, јер је у њему исказана жеља да се индивидуа сачува од свемоћне власти.⁷

Најзначајнији нововековни политички мислилац, Николо Макијавели, говорио је да су главни темељи свих владавина добра војска и добри закони. Он је уочио способност војске да утиче на стварање или дезинтеграцију политичке моћи, учвршћивање или губљење власти. Приметио је, такође, да потчињавање војске, као најмоћније (ако не и једине) оружане силе у држави, није физичке, него социолошке, културолошке и психолошке природе. У духу Цицеронове мисли, према којој право ћути међу наоружанима (*silent enim leges inter arma*), Макијавели тврди да је „између наоружаног и ненаоружаног немогућно ... правити упоређења, а ван памети је да се онај ко је наоружан покурава ономе ко је ненаоружан и да ненаоружан живи безбрижно међу својим потчињенима који су под оружјем“.⁸ Зато он саветује владару да се сам посвети ратној вештини и увек буде на челу своје војске. Овакав начин контроле војске може се назвати субјективном контролом са максимализацијом моћи владара, који обједињава највишу цивилну и војну власт.

Начин контроле војске који је предлагао Макијавели превазиђен је у савременој политичкој теорији и пракси. У савременим демократијама тежи се успостављању институционалних механизма вертикалне контроле оружаних снага и хоризонталном надзору над њима. Такође, истиче се значај унутрашње контроле или самоконтроле, која зависи од степена прихватања владајућих друштвених и политичких вредности међу припадницима оружаних снага. Настојање да демократска цивилна контрола оружаних снага постане што објективнија показало се као плодносно.

Међутим, немају све државе демократско уређење, нити све демократије имају једнако добро развијене механизме демократске цивилне контроле оружаних снага. Упркос чињеници да је шеснаест војних режима нестало у процесу демократизације од 1974. до 1990. године (табела 1), преторијански проблем није превазиђен. У прилог његовој актуелности упечатљиво говоре повратак на војну диктатуру две земље у којима су почели процеси де-

⁷ Хејвуд Ендру, *наведено дело*, стр. 144.

⁸ Николо Макијавели, *Владацац*, Дерета, Београд, 2005, стр. 63.

мократизације (Нигерија, под генералом Абачом 1993–1998 и Судан, под генералом Омаром ал Баширом, који је дошао на власт војним пучем 1989. године, а за председника је изабран једанаест година касније) и недавна дешавања на Фиџију, у Мауританији, Гвинеји и на Мадагаскару.⁹ У неким државама војни режими се смењују са цивилним, док у појединима опстају веома дуго (нпр. у Мјанмару је војни режим заведен 1962. и још је владајући). Може се рећи да се они данас углавном појављују на афричком и азијском континенту, али не треба заборавити да су и неке европске земље у новијој историји имале искуства са војним режимима и побунама.¹⁰

Значај политиколошког проучавања преторијанског проблема је више-струк. На теоријском нивоу, доприноси дубљем разумевању друштвених услова који погодују настанку ове појаве, политичких механизма помоћу којих се остварује или спречава и домета последица које из ње проистичу. У пракси нам омогућава да превентивно делујемо имплементацијом механизма за његово спречавање у постојећим политичким систем, да предвидимо могућност ескалације проблема, укажемо на вероватне последице и понудимо најбезболније решење за његово превладавање. Велику корист од проучавања преторијанског проблема представља и унапређивање демократске цивилне контроле оружаних снага.

Неки од најзначајнијих савремених политиколога бавили су се преторијанским проблемом, проучавајући процесе демократизације, тешкоће транзиције и, у неким случајевима, повратке у ауторитаризам, те одгонетајући перспективе младих демократија и могућности успостављања војних режима. Место преторијанског проблема у савременој политикологији може се сагледати проучавањем дела Роберта Дала, Семјуела Хантингтона, Ђованија Сарторија и Ендруа Хејвуда. Имајући у виду да је реч о политиколозима који су своје интелектуално ангажовање посветили теоријском обликовању и промовисању демократије и који су понудили рефлексije о демократији у целини, као и у њеним најзначајнијим сегментима, њихово расуђивање о преторијанском проблему је уткано у суптилне интерпретације политичких процеса и демократских вредности у савременом свету.

⁹ У децембру 2006. године, комодор Баинимарама извршио је пуч и развластио је председника Фиџија, Карасеа. У августу 2008. године војска је у Мауританији извела државни удар; председника Абдалахија заробили су официри председничке гарде, незадовољни сменом четворице генерала. У децембру 2008. године, после смрти председника Контеа, војска Гвинеје извршила је државни удар; у саопштењу је речено да је намера војне владе да се избори са сиромаштвом и корупцијом, те да ће избори бити расписани за две године. У марту 2009. године, копнена војска се умешала у политичке сукобе на Мадагаскару, извршивши државни удар у корист лидера опозиције Раџоелине.

¹⁰ Реч је о Грчкој (војна диктатура је окончана 1974), Португалији (режим Марсела Каетана је оборила војска 1974, а демократски избори одржани су годину дана касније), Шпанији (Франциско Франко је умро 1975, а први демократски избори одиграли су се 1979) и Пољској (Јарузелски је спроводио војну диктатуру од 1981. до 1983, а Солидарност га је развластала тек 1990). После успостављања демократских режима у Грчкој је било седам завера и покушаја државног удара, а у Шпанији три. Шире у: Семјуел Хантингтон, наведено дело, стр. 225.

Роберт Дал: препрека на путу ка полиархији

Роберт Дал је, 1953. године, употребио термин *полиархија* као алтернативу речи *демократија*, да би исказао разлику која постоји између демократије, као идеалног система, и стварних институционалних аранжмана, као несавршених приближавања идеалу.¹¹ Значење врсте режима полиархија добија 1971. године, у Даловој књизи *Полиархија: партиципација и опозиција*. Полиархија дословно значи владавину многих, што у контексту хоризонтализације и умрежавања друштва¹² треба разумети као владавину различитих друштвених актера неједнаког утицаја и компетентности, те често са различитим, па и супротстављеним интересима, коју карактерише компромис, толеранција и поштовање „правила игре“ (правних, обичајних и моралних норми).

Основне одлике полиархије су: политички плурализам, политичко представљање, слободни избори, широка партиципација, поштовање људских и грађанских права и слобода, одређен степен независности група и удружења грађана од власти.

Захваљујући процесима демократизације, све већи број режима у свету може се назвати полиархијама. Дал издваја две теоријске димензије демократизације: *либерализацију* (политичко такмичење) и *инклузивност* (партиципацију, тј. право на учешће у изборима и на заузимање положаја).¹³ У односу на положај режима у ове две димензије, Дал разликује четири типа режима: затворену хегемонију (низак ниво либерализације и недовољна инклузивност), инклузивну хегемонију (низак ниво либерализације са већом инклузивношћу), такмичарску олигархију (висок ниво либерализације, али недовољна инклузивност) и полиархију (висок ниво либерализације и изразита инклузивност).

Затворене хегемоније могу да се трансформишу у полиархије на различите начине, али у Даловом моделу, сачињеном и поједностављеном ради употребљивости теорије, разматрају се три историјска следа:

1. либерализација претходи инклузивности (затворена хегемонија повећава могућности за политичко такмичење, те постаје такмичарска олигархија; такмичарска олигархија повећава инклузивност и постаје полиархија);

2. инклузивност претходи либерализацији (затворена хегемонија постаје инклузивна, а затим повећава могућности за политичко такмичење чиме постаје полиархија) и

3. пречица (затворена хегемонија се нагло трансформише у полиархију, увођењем општег права гласа и политичког такмичења).

¹¹ Роберт Дал, *Полиархија: партиципација и опозиција*, Филип Вишњић, Београд, 1997, стр. 19.

¹² У савременим демократским друштвима не постоји само једна политичка институција која полаже право на апсолутну моћ, него је моћ расута на већи број институција друштва. Политичке институције државе су све више схваћене као једна врста у мноштву актера, који својим деловањем утичу на друштвене процесе. Зато се оправдано говори о хоризонтализацији друштва или о умреженом друштву.

¹³ Роберт Дал, *наведено дело*, стр. 16.

Значај успостављања полиархичних режима огледа се у примењивању класичних либералних слобода, унапређивању политичког представљања, промени у организацији политичких партија, повећању броја и различитости преференција и интереса заступљених приликом доношења политичких одлука, смањивању вероватноће да ће влада употребити екстремне мере принуде и развијању демократске политичке културе.¹⁴

За опстанак сваког поретка, поред постојања одређених ресурса, веома је важно питање њихове дистрибуције. Неки ресурси омогућавају актеру који њима располаже да утиче на понашање других актера, те се називају политичким ресурсима. У кључне политичке ресурсе Дал убраја приход, богатство, статус, знање и војничку храброст.¹⁵

У полиархији не постоји политички актер који има монопол на политичке ресурсе и способност да их употреби за успостављање апсолутне политичке доминације. Кључни ресурси којима влада може да сузбије опозицију (насилна и ненасилна средства присиле, убеђивања и подстицања) или више нису доступни или су дистрибуирани тако да, из перспективе владе, очекивани трошкови сузбијања опозиције расту, а трошкови толеранције опадају.

Дал као пример недоступности силе наводи да војне снаге неке земље могу да буду толико мале или тако деполитизоване да их није могуће употребити за унутрашње политичке сврхе. С друге стране, војни ресурси могу да буду широко расути, па ниједна група, укључујући владу, нема над њима монопол.¹⁶

Међутим, велики проблем за опстанак полиархије представља управо преторијански проблем. О томе довољно говори Далово становиште да у државама у којима је војска релативно велика, централизована и хијерархијски уређена, полиархија не може да постоји, „осим ако војска није довољно деполитизована да дозволи грађанску власт“.¹⁷ Пошто је у већини савремених држава војска управо таква, Дал помера тежиште демократске цивилне контроле над њом са институционалних механизма вертикалне контроле, коју врше државни органи, на поље самоконтроле, то јест прихватања демократских вредности међу припадницима војске. Он доказује да је полиархија немогућа док је војска склона веровању да њени команданти

¹⁴ Наведено дело, стр. 27–42

¹⁵ Наведено дело, стр. 94.

¹⁶ „Тако, на пример, у Британији, у осамнаестом столећу, 'професионалне' војне и полицијске снаге, за разлику од морнарице, нису биле само раштркане широм грофовија, где су биле подвргнуте контроли локалних земљопоседника, него у ствари готово и нису постојале. Највећи британски инструмент организоване силе била је морнарица, над којом је влада имала монополску контролу, али она није била делатан инструмент за домаћу присилу. Сједињене Државе су се развиле у полиархију без стајаће армије или националних полицијских снага, а са врло распрострањеним држањем ватреног оружја међу грађанима. ... У Швајцарској, пошто је одбрани земље намењена општа војна обавеза, постоји микроскопска професионална стајаћа војска.“ Роберт Дал, *наведено дело*, стр. 60.

¹⁷ Исто.

имају право да пониште изборе, ако исход, по њиховом мишљењу, није добар за будућност земље. Дал тврди да „шансе за полиархију данас директно зависе од снаге извесних уверења, не само међу цивилима него и унутар целокупне војне хијерархије ... Тамо где су војне снаге склоне да се уплићу у политику због одбране неких посебних интереса, или одбране њихове властите концепције интереса земље, свака влада која спроводи политику која војску не задовољава највероватније ће бити кратког века“.¹⁸

Семјуел Хантингтон: преторијанци на таласима демократизације

Тешко је замислити политиколошку анализу улоге војске у демократском друштву која се, бар једним делом, не заснива на проучавању мисли и дела Семјуела Хантингтона. Његова студија *Војник и држава*, из 1957. године, сматра се полазном тачком у савременим теоријама цивилно-војних односа. Глобална политичка дешавања на крају двадесетог века инспирисала су овог политиколога да напише и 1991. године објави *Трећи талас*, књигу о транзицији тридесетак земаља из недемократских у демократске политичке системе.

Хантингтон сматра да се процес демократизације одвијао у три таласа. Први или дугачки талас демократизације трајао је од 1828. до 1926. године и одсликава деветнаестовековни феномен – настанак националних демократских институција. Други или кратки талас демократизације је временски омеђен периодом од 1943. до 1962. године, а просторно је обухватио европске земље после слома фашизма, нове државе у Азији и Африци након добијања независности од колонијалних сила и неке земље Латинске Америке у којима су се војни лидери повукли са власти. Трећи талас је почео 1974. године у Португалији, где је свргнут Марсело Каetano, наследник Антонија Салазара, а обухватио је земље јужне, средње и источне Европе, Латинску Америку, делове Африке и Азије. Судећи по времену потребном за консолидацију демократије, трећи талас још увек траје.¹⁹

Међутим, Хантингтон примећује да су после прва два таласа демократизације следила два повратна таласа. Први повратни талас почео је Мусолинијевим маршем на Рим 1922. године и завршио 1942. године, обухвативши

¹⁸ Наведено дело, стр. 61–62.

¹⁹ У неким земљама период транзиције још траје. Такође, последњих година дошло је до либерализације у појединим земљама. На пример, у Туркменистану је процес демократизације почео тек доношењем новог устава, 2008. године, којим је омогућен плурализам. Услови за либерализацију стекли су се тек након смрти доживотног председника Нијазова, у децембру 2006. године. На Куби је до либерализације дошло након што је Раул Кастро преузео управљање државом од Фидела Кастро, 2006. године.

велики део Европе и Латинску Америку. Други је почео 1958. године, када је војска преузела власт у Пакистану и трајао до 1975. године, ојачавши ауторитарне тенденције широм Азије, Африке и Латинске Америке. Куриозитет је да је у овом повратном таласу чак 38 влада настало војним ударима.

Пошто је већи број земаља бивао захваћен таласима демократизације него повратним таласима, Хантингтон закључује да је процес демократизације текао по формули „два корака напред, један назад“. Но, није искључена могућност да, у једном периоду, настане и трећи повратни талас, те да се неке земље које су прихватиле демократски политички систем врате у ауторитаризам.²⁰ Имајући у виду улогу коју су војске широм света имале у првом и другом повратном таласу, Хантингтон посебну пажњу посвећује питању превазилажења преторијанског проблема.

Да ли ће се и у ком облику појавити преторијански проблем зависи од многих чинилаца, од којих су најзначајнији и за политиколошку анализу најзанимљивији врста претходног ауторитарног режима и тип процеса демократизације.

Хантингтон наводи да су у трећем таласу на пут демократизације ступили једнопартијски системи, војни режими и личне диктатуре. Од 35 ауторитарних режима које анализира Хантингтон, једнопартијским системима припадало је 11, личним диктатурама 7, постојала је 1 расна олигархија (Јужна Африка), а војних режима је било 16 (табела 1). Треба додати и да су постојала 2 случаја личних диктатура које су почеле као војни режими (Пиноче у Чилеу и Франко у Шпанији) и један једнопартијски систем који је у завршној фази добио многе особине војног режима (Јарузелски у Пољској).

За трећи талас су била карактеристична три типа демократизације: трансформација, замењивање и измештање. У трансформацији владајуће елите предводе демократизацију. При замењивању демократизацију предводи опозиција, а ауторитарни режим се урушава или бива збачен. Када је демократизација резултат преговора и заједничког деловања владе и опозиције говоримо о измештању.

Сви војни режими који су били захваћени трећим таласом демократизовали су се трансформацијом или измештањем, уз три изузетка (војни режими Грчке, Аргентине и Панамене претрпели су војне поразе, чија је последица било њихово урушавање праћено замењивањем, односно војном интервенцијом у случају Панамене). Хантингтон из тога закључује да су војни лидери у одређеном тренутку одлучивали да је дошао тренутак да се војска врати својој трајној институционалној улози, те да политику и владање треба препустити цивилима. Војни лидери су за повлачење војске у касарне тражили „излазне гаранције“, и то: да неће бити судских процеса или некакве друге одмазде за оно што су починили у току владавине и, друго, да ће се инсти-

²⁰ Семјуел Хантингтон, *Трећи талас*, Стубови културе, Београд, 2004, стр. 20–32.

туционална улога војске и њена аутономност поштовати, да ће војни лидери задржати водећу улогу у министарствима надлежним за безбедност, а често и у индустрији наоружања.

Табела 1 – Ауторитарни режими и процеси демократизације 1974–1990.²¹

Процеси	Режими			
	Једнопартијски	Лични	Војни	Расна олигархија
Трансформација	Тајван Мађарска Мексико СССР Бугарска	Шпанија* Чиле* Индија	Турска Бразил Перу Еквадор Гватемала Нигерија** Пакистан Судан**	–
Измештање	Пољска* Чехословачка Никарагва Монголија	Непал	Уругвај Боливија Хондурас Ел Салвадор Кореја	Јужна Африка
Замењивање	Источна Немачка	Португалија Филипини Румунија	Грчка Аргентина	–
Интервенција	Гренада	–	Панама	–
Укупно	11	7	16	1

„Способност одлазећег војног режима да постигне договор са цивилним политичким лидерима зависила је од његове релативне снаге“.²² У случајевима трансформације, услови војске су беспоговорно прихватани, јер су војни лидери предводили овај процес и располагали неумањеном количном моћи. Ако су политичке снаге војних и цивилних лидера биле уједначене (случај измештања), долазило је до мењања „излазних гаранција“ у току преговора. Тамо где се војни режим урушио и био збачен, никакви услови војних лидера нису прихватани, те су они били принуђени да безусловно напусте власт.

²¹ Подаци у табели преузети су из: Семјуел Хантингтон, *наведено дело*, стр. 114; са * означени су режими које Хантингтон није сврстао у војне, али су имали неке карактеристике војних режима; са ** су означене земље које су се до 1990. године вратиле у ауторитаризам.

²² *Наведено дело*, стр. 117.

Разлози због којих су војни лидери прихватили процесе демократизације су различити. Хантингтон истиче да је политизација војске погубна за њену ефикасност, те да војни лидери наклоњени професионализму често желе да окончају режим. Међутим, не треба заборавити ни промену светске политичке сцене која више не погодује војним режимима и „егзотичним лидерима“, културни и економски развој, губитак легитимитета, неспремност средње класе да прихвати војни режим и губитак подршке (или утицаја) „традиционалних савезника“ војних лидера, пре свега крупних земљопоседника и цркве.²³ Занимљиво је да је интензитет насиља у овим променама био релативно низак, у поређењу са претходна два таласа демократизације. Испоставило се да војске „не воле да испробавају оружје на грађанима које имају дужност да бране“.²⁴ Хантингтон примећује да вероватноћа да ће војска применити силу против окупљених демонстраната опада са повећањем степена идентификације припадника војске са људима у које им је наређено да пуцају. Дакле, што су демонстрације масовније и репрезентативније по свом саставу, то је војска била мање спремна да интервенише против њих.

После успостављања демократског система, нове владе су осетиле потребу успостављања механизма демократске цивилне контроле војске.

Демократски системи који су наследили једнопартијске нису имали проблема са војним побунама и војним ударима. Разлоге треба тражити у чињеници да су војске једнопартијских система већ биле под прилично чврстом цивилном (мада не демократском) контролом. Проблем са којим су се ови демократизатори суочили односи се на „департизацију“ војске. Подређеност војске једној партији требало је заменити подређеношћу демократском вишепартијском систему.

Озбиљнији проблем су имали демократски системи који су заменили или збацили војне режиме. Основу проблема чинио је политизовани официрски кор, који се, незадовољан због губитка статуса и моћи, упуштао у различите политичке активности ради обарања демократског система. Неуспеси демократских лидера у појединим земљама ишли су им на руку, али извршиоци државних удара углавном нису успевали да задобију подршку грађана нити утицајних иностраних влада.

Опасност за демократске режиме након процеса трансформације нису представљали официри незадовољни тренутним статусом, него неумањена моћ и велики утицај војних лидера који су омогућили демократизацију. У неким државама војни естаблишменти су задржали велику моћ, неуобичајену за демократски систем. Пре него што су се одрекли вршења власти, издејствовали су да у уставе буду унете одредбе на основу којих војска има право и обавезу да интервенише у унутрашњој политици и „гарантује за институционални поредак републике“ (Чиле) или „чува достигнућа револуције“ (Порту-

²³ Наведено дело, стр. 61, 63–102.

²⁴ Наведено дело, стр. 193.

галија). Нека политичка решења проглашавана су неповратним и недодирљивим. На пример, у Турској је војска декретом одредила да 631 закон који је донела од 1980. до 1983. године не може ни да се критикује нити да се мења. Затим, официри су често заузимали истакнута места у новим владама; у Бразилу су шест од двадесет два министарска места заузимали официри. Посебно није дозвољен било какав утицај цивилне владе на оружане снаге. Тако је у Чилеу, после успостављања демократске владе, Пиноче остао врховни заповедник војске, а декретом је прописано да се највиши војни заповедници не могу сменили наредних седам година, да оружане снаге саме одређују свој буџет и да нова влада не сме да смањује број војника. У Гватемали је формирана цивилна влада под снажним утицајем и контролом војске, а војни удари су извршени у две земље (табела 1) и то су, уједно, једини случајеви повратка у ауторитаризам забележени у трећем таласу.²⁵

Чињеница је да су се оружане снаге које су имале искуство управљања државом тешко одлучивале да своје владајуће позиције препусте цивилима. За потпуну демократизацију потребно је да се промене два нивоа цивилно-војних односа. На нивоу моћи важно је да се моћ официрског кора у односу на цивилне групе у друштву сведе на разумну меру, уобичајену у демократским системима. На идеолошком нивоу, кључно је да професионална војна етика буде компатибилна са демократским вредностима.²⁶ Хантингтон сугерише демократизаторима да професионализују војску, да је усмере на извршавање чисто војних мисија, да смени и пензионису старе врховне команданте и све потенцијално нелојалне официре, оштро кажњавају сваки покушај побуне или државног удара, јасно дефинишу и учврсте ланац командовања на чијем је врху демократски изабрани цивил који се идентификује са оружаним снагама, смање број војника, посвете више пажње опремању и модернизацији војске и да се брину о материјалном статусу и друштвеном угледу војника.²⁷

Ђовани Сартори: принцип легитимности и режими мача

Ђовани Сартори, један од најзначајнијих политиколога данашњице и утемељивач савремене италијанске политикологије, ситуира своју теорију демократије у средњи ниво апстракције, између „стратосфере дозвољене филозофу и тла емпиризма“.²⁸ У његовом делу сусрећу се теорија и пракса, при че-

²⁵ Наведено дело, стр. 224–233

²⁶ Шире у: Семјуел Хантингтон, *Војник и држава*, Центар за студије југоисточне Европе, Факултет политичких наука, Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 94–106.

²⁷ Семјуел Хантингтон, *Трећи талас*, стр. 234–242.

²⁸ Ђовани Сартори, *Демократије – шта је то?*, ЦИД, Подгорица, 2001, стр. 83.

му је теорија изнад чињеница, утолико што треба да их надвиси и вреднује, али је у истој мери уважено повратно деловање искуства на теорију.

Победу демократије крајем двадесетог века Сартори сматра победом принципа легитимности. Демократија нипошто није постала универзални поредак који захвата свеколику планету. Демократски свет просторно обухвата модернизовани свет. Сартори не мисли да је модерност сама по себи неки земаљски рај који Запад мора по сваку цену да предложи и наметне остатку света. Али, он модернизацију схвата као незаустављив процес; то је „судбина скоро неизбежна“.²⁹ Технолошка компонента модерности ће, пре или касније, свуда стићи. Зато географско подударање са модернизацијом, по Сарторијевом мишљењу, иде на руку демократији.

Важније од просторног ширења демократије је снажење уверења да је једина легитимна власт – власт народа. Само се власти која је изабрана одоздо, на демократским изборима, дугује слободна послушност. Захваљујући овом уверењу, власт која нема демократску легитимизацију сматра се привременом; чак и када силом утврди владавину, она је осуђена да непрекидно троши своје ресурсе на одржавање владајућег положаја, при чему никад не може да рачуна на добровољни пристанак грађана.

Сартори наводи да је демократија у прошлости имала три непријатеља: *есхатолошког непријатеља* (комунизам, као царство циљева), *божанско или наследно право и просту силу или regime macha*. Он истиче да је само комунизам био модеран, јер је „прескакао садашњост и приказивао се као вечна будућност“, али више не представља алтернативу демократији. Наследна и традицијом легитимисана власт постоји и опстаје, али без снаге да се шири *extra moenia* (лат. ван зидина града); њен најопаснији противник је модернизација, те је власт овог типа озбиљно уздрмана у „модерношћу начетом свету“.³⁰

Режими мача показују нешто већу способност преживљавања. Сартори је уверен да је њихова сила сада огољена, она више нема „мисију“ која би јој омогућила да се пројектује у бескрај и претендује на трајну владавину. Међутим, различити облици ових режима налазе и налазиће оправдање за привремено успостављање. Понегде ће војна диктатура успети да се прикаже као потребна и једина способна за убрзану модернизацију земље, искорењивање корупције и решавање проблема угрожене безбедности. Али, без обзира на успех у решавању нагомиланих проблема, њена легитимност ће се брзо исцрпети. Ако претрпи неуспех биће збачена, а сваки успех ће бити схваћен као фаза трајнијег процеса успостављања демократског поретка. Режими мача, дакле, постоје и постојаће, али само привремено, као лек и потребно зло.

Нестанак непријатеља отвара низ нерешених унутрашњих проблема демократије. Све већи број држава прихвата демократско уређење, али исто-

²⁹ Наведено дело, стр. 272.

³⁰ Наведено дело, стр. 272. и 273.

времено постаје све теже спроводити демократију. Због одређених неуспеха демократије, у појединим државама могу ојачати ауторитарне тенденције. Но њихов легитимитет је, у ствари, негативни легитимитет. Сартори признаје да ће режими мача понегде чак и заменити демократију, али наглашава и привремени карактер те замене.

У прилог Сарторијевој тези о привремености опстанка режима мача у савременом свету говори чињеница да војне хунте, после преузимање власти, у прогласима и изјавама за јавност наглашавају свој привремени карактер и ограничавају трајање своје владавине.

Ендру Хејвуд: алтернатива цивилној владавини

На трагу мисли Мао Цедунга да политичка моћ произлази из пушчане цеви, Ендру Хејвуд наводи да се у основи свих система владавине налази „примена моћи принуде преко установа војске и полиције“.³¹ Разматрајући посебност војске као политичке институције, амерички политиколог истиче четири чиниоца који јој, понекад, дају изразиту предност у односу на цивилне организације. Прво, војска је средство за вођење рата, те има монопол на поседовање оружја и изразиту моћ принуде. Друго, њена обележја, попут дисциплине, субординације и строге хијерархије, чине војску неубичајено организованом и делотворном институцијом; она је екстремни пример бирократије, у веберовском смислу. Треће, војску краси посебна култура и скуп вредности који припрема њене припаднике да се боре, али утиче и на њихову друштвену затвореност. Четврто, као чувар националне безбедности, војска се често сматра институцијом која је „изнад“ политике; ово уверење даје војсци посебан статус и углед у друштву, али може и да подстакне њене припаднике да се укључе у политику, нарочито када постоји перцепција да су угрожени витални национални интереси.³²

Хејвуд разматра и улогу војске у политичком животу. Војска се, по његовом мишљењу, појављује у четири улоге, као:

1. средство за вођење рата;
2. гарант политичког поретка и стабилности;
3. интересна група и
4. алтернатива цивилној владавини.

Основна улога војске је да служи као средство за вођење рата. То је главни разлог због којег војска мора да буде димензионирана и опремљена тако да одговори стратешким потребама, без обзира на чињеницу да се мања војска лакше контролише.

³¹ Ендру Хејвуд, *Политика*, Сlio, Београд, 2004, стр. 694.

³² *Наведено дело*, стр. 695–696.

Као гарант унутрашњег поретка, војска се појављује у три случаја. Прво, када пружа помоћ цивилним властима у ванредним приликама, попут природних и других несрећа. То је најмање споран случај учествовања војске у унутрашњим пословима и, углавном, нема политички значај. Други случај јесте употреба војске за завођење реда приликом грађанских немира или сукоба. Ова појава није карактеристична само за земље „трећег света“. Оружане снаге САД употребљене су за спровођење федералних уредби о укидању расне сегрегације у време борбе за грађанска права педесетих и шездесетих година двадесетог века. Понекад полиција не може да контролише сукобе, као што је био случај у Британији 1969. године, када су војне јединице упућене у Северну Ирску да заштите католичку мањинску заједницу и спрече терористичко деловање Ирске републиканске армије и група „појалиста“ (нпр. Одбрамбена асоцијација Алстера и Одбрамбена снага Алстера). Трећи случај је заштита режима од народног устанка или револуције. Тада се напушта сваки привид конституционализма и прелази на диктатуру.

Хејвуд сматра да војска није неутрално тело незаинтересовано за политику чији би одговарајући сегмент требало да спроводи. Зато она, слично бирократији, може да делује као интересна група и утиче на садржај саме политике.³³

Но, понекад се војска не задовољава улогом интересне групе. „Контрола над наоружањем и моћ принуде дају јој могућност да се директно укључи у политички живот, што у крајњем случају води успостављању војне владавине“.³⁴

Војне владавине Хејвуд дели на војне хунте, као облике колективне владавине неке врсте војног савета (шп. *junta* – савет, одбор) и војне диктатуре у којима једна личност стиче доминацију. Углавном се на челу војних влада налазе официри високих чинова, али има и изузетака. Тако је, на пример, поручник Џери Ролингс преузео власт у Гани 1979. године, а наредник Семјуел Доу у Либерiji 1980. године.

Хејвуд уочава да војни лидери наводе озбиљне поделе друштва, укорењену корупцију и друге хроничне слабости претходног режима као разлоге за успостављање војне владавине. Међутим, то није довољно за прихватање ове владавине као легитимне, осим у релативно краткотрајним периодима великих криза. Поред тога, тешко је очекивати да ће оне успети да реше нагомилане проблеме, што им додатно поткопава стабилност. Зато војне владе посежу за мерама репресије и пропадају када се те мере више не могу ефикасно применити.

Осим привремености, Хејвуд запажа тенденцију војних режима да се поново успостављају у државама које имају „традицију“ војних удара. Јер, „уколико војска стекне искуство непосредног учествовања у политици, често се невољно за стално враћа у касарне“.³⁵

³³ Наведено дело, стр. 698–705.

³⁴ Наведено дело, стр. 705.

³⁵ Наведено дело, стр. 708.

Закључак

За спречавање политичке злоупотребе војске кључно је питање дистрибуције војне моћи. Из претходног текста сасвим је разумљиво да војске већине савремених држава не могу да буду толико мале да би биле безначајан политички ресурс. Такође, искључена је могућност да овај ресурс буде широко дистрибуиран, као у време постојања милиција средњовековних градова или приликом стварања Сједињених Америчких Држава, па да ниједна група, укључујући и владу, нема над њим монопол. Дакле, деполитизација војске је једини начин за спречавање њене употребе у унутрашње политичке сврхе.

Но, отклањање опасности од злоупотреба војске, коју би потенцијално могли да изврше политички лидери, не значи да је умањена могућност уплитања војске у политику. Проблем побуњене и друштвено осамостаљене војске није изгубио на актуелности од времена Платона до данас. Савремени политиколози признају му исти значај као и њихови претходници, тим пре што су војни режими успели да пронађу *modus vivendi* (лат. начин опстанка) у модерном свету.

Војни режими више не могу да претендују на пуну легитимност. Они се могу успоставити као вид „нужног зла“ ради модернизације земље или решавања других проблема. Њихова легитимност је заснована на неуспеху претходног режима. Оваква негативна легитимност брзо се троши. Војска ће или решити проблеме или не, али у оба случаја неће бити у стању да трајно врши власт. У случају неуспеха војни режим ће бити збачен, јер ће неуспех докрајчити његову стабилност. Мач неуспеха увек виси над режимима мача. У случају успеха, појачаће се захтеви за либерализацијом, јер се успех сматра пролазном фазом ка успостављању демократске владавине.

Да ли ће доћи до друштвеног осамостаљивања војске зависи од многих чинилаца, попут политичке нестабилности, привредне заосталости, повољне међународне ситуације, угрожавања безбедности земље, нивоа ауторитарности политичке културе и слично. Тамо где постоји парцијални интерес војске на коју друге политичке институције немају утицај, постоји опасност од политичког деловања војске због несклада њеног парцијалног интереса са општим интересом друштва или интересом политичке елите или, макар, због различите перцепције друштвене и политичке стварности. Традиција уплитања војске у политику, такође, повећава могућност да војска поново покуша да преузме власт. Њен успех у овом науму зависи од тога да ли ће пронаћи савезнике међу друштвеним групама и, изнад свега, да ли ће у неопходност своје владавине успети да убеди средњу класу.

У државама у којима су успостављени ефикасни механизми демократске цивилне контроле војске смањује се вероватноћа да ће ова карактеристика доћи до изражаја. Међутим, вертикална компонента демократске цивилне контроле војске најчешће није довољна. Огромна моћ принуде којом војска распо-

лаже даје јој могућност да се укључи у политички живот и успостави војни режим, ако се за то стекну други повољни услови, без обзира на законске и институционалне ограде.³⁶ Зато је изузетно важно да се, поред успостављања вертикалне компоненте демократске цивилне контроле војске, развија и њена хоризонтална компонента. Посебан значај има унутрашња или самоконтрола заснована на снази и прихватању демократских вредности, јер је приврженост војске демократском систему пре свега социолошке и културолошке природе.

Осамостаљење или одметање војске, као и злоупотреба војне силе, доводи до политичких немира, насилних смењивања влада и владавине и насиљем. У модерним демократским државама недопустиво је користити војску као средство за стицање власти и остваривање политичког утицаја. Режим који то чине почивају на репресијама и насиљу, које је „непријатељ слободе“, а „без слободе нема демократије“.³⁷

Литература

1. Вјатр Јежи, *Социологија војске*, ВИНЦ, Београд, 1987.
2. Дал Роберт, *Полиархија: партиципација и опозиција*, Филип Вишњић, Београд, 1997.
3. Макијавели Николо, *Владалац*, Дерета, Београд, 2005.
4. Милошевић Никола, *Најлепши есеји Николе Милошевића*, Просвета, Београд, 2004.
5. Мићуновић Драгољуб, *Филозофија минима*, Филип Вишњић, Београд, 2001.
6. Печујлић Мирослав, *Глобализација – два лика света*, Гутембергова галаксија, Београд, 2005.
7. Плутарх, *Атински државници*, Просвета, Београд, 1950.
8. Радић Радивој, *Византија – пурпур и пергамент*, Еволута, Београд, 2008.
9. Сартори Ђовани, *Демократије – шта је то?*, ЦИД, Подгорица, 2001.
10. Хантингтон Семјуел, *Војник и држава*, Центар за студије југоисточне Европе, Факултет политичких наука, Дипломатска академија, Београд, 2004.
11. Хантингтон Семјуел, *Трећи талас*, Стубови културе, Београд, 2004.
12. Хејвуд Ендру, *Политика*, Сlio, Београд, 2004.
13. Шушњић Ђуро, *Рибари људских душа*, Чигоја штампа, Београд, 2004.

³⁶ Познато је Плутархово казивање о Анархасиду, који је, чудећи се Солоновом веровању у снагу закона, запазио да се слова закона „ни у чему не разликују од паукове мреже; она ће, истина, као мрежа, задржати само слабе и мале који се ухвате, али моћни и богати раздереће је“. Плутарх, *Атински државници*, Просвета, Београд, 1950, стр. 5.

³⁷ Драгољуб Мићуновић, *Филозофија минима*, Филип Вишњић, Београд, 2001, стр. 353.

ОД НАЧЕЛА ЗАКОНИТОСТИ ДО НАЧЕЛА ПРАВНОСТИ У КРИВИЧНОМ ПРАВУ

Зоран С. Павловић*

Правни факултет за привреду и правосуђе – Катедра за кривично право, Универзитет привредна академија у Новом Саду

Начело законитости једна је од тема којој се у кривичном праву увек посвећивала пажња. То је последица схватања о обавези државе да обезбеди законску заштиту основних слобода и права окриљених, али и жртава, које су то постале због извршених злочина против човечности и међународног права. Поставља се питање адекватности и начина реализовања заштите у нашем кривичном праву. Треба ли из уставног оквира то пребацити у кривични законик. Или смо задовољни актуелним решењем. Захтеви међународне заједнице иду ка томе да се, изузев у случају надлежности Међународног кривичног суда, за ова кривична дела суди пред националним судом. Модификује ли се тако традиционално начело *нема дела ни казне без законитости* у правило *нема дела ни казне без правности*. То су *lex, ius* и *iure*.

Кључне речи: *легалитет, легитимитет, правност/правичност, општа правна начела призната од цивилизованих народа, јавни поредак, злочини против човечности, људска права.*

Законом се смеју уводити само казне строго и очигледно нужне и нико не може да буде кажњен сем на основу закона који је донет и проглашен пре учињеног дела и који је законито примењен.

Декларације права човека и грађанина из 1789., Члан 8.

Увод

Рад Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију (ICTY), поступци који се воде пред њим, као и активности везане за почетак рада Сталног међународног кривичног суда у Хагу (Римски статут), говоре о

* др Зоран С. Павловић члан је Хашке академије за међународно право и доцент на Катедри за кривично право Правног факултета за привреду и правосуђе, Универзитета привредна академија у Новом Саду.

све већем броју кривичних дела којима се признаје *ius cogens* статус, па и о *адаптацији* начела законитости у начело правности у кривичном праву. Са радом та два суда ипак нису покривени сви догађаји из 20. века који захтевају вођење кривичних поступака, не само пред међународним, већ и пред националним судовима. После суђења по окончању Другог светског рата или политичких поступака без суда и суђења, преко кривичних поступака нпр. Артуковићу или Шакићу, са актуелним поступцима (нпр. Кепиро, Егнер) дошли смо, чини се, до краја једног периода. Зато насловљену тему и започињемо управо са овим примерима.

а) Један судски поступак и неколико питања

Истражни судија Већа за ратне злочине Окружног (сада Вишег) суда у Београду донео је, септембра 2008. године, Решење о спровођењу истраге Ки.В.број 8/2008 против П.Е.,¹ због основане сумње да је извршио кривично дело организовање и подстицање на извршење геноцида и ратних злочина из члана 145. став 2, у вези става 1. Кривичног закона Југославије (КЗЈ), у вези кривичног дела ратни злочин против цивилног становништва из члана 142. КЗЈ и кривично дело геноцида из члана 141. КЗЈ.

Окривљеном фолксдојчеру из околине Куле, сада држављанину САД, стављено је на терет, по Захтеву за спровођење истраге Тужилаштва за ратне злочине Републике Србије, да је током 1941. и 1942. године у Београду, као СС подофицир-водник – припадник Гестапоа, а с намером потпуног уништавања целокупне националне групе Јевреја у Србији, учествовао у сакупљању свих мушкараца Јевреја са територије Србије у логор код Аутокоманде и испод Авале, спроводио њихово стрељање као талаца за одмазду, организовао логор у Земуну на Старом сајмишту, у коме су прикупљени сви преостали Јевреји, који су након тога угушени у гасном камиону у периоду од почетка априла до 10. маја 1942, што је све резултирало смрћу 150.000 мушкараца, жена и деце јеврејске националности. У поступку одузимања држављанства пред судом у Сијетлу, Министарство правде САД наводи да се Егнер сумњичи да је учествовао у убиству више од 17.000 цивила за време Другог светског рата у Србији.²

Против цитираног Решења истражног судије, а на основу члана 243. став 5. Законика о кривичном поступку (ЗКП), бранилац окривљеног изјавио је жалбу. У својој жалби, не доводећи у сумњу правилност поступања истражног судије, навео је да је донетим Решењем повређено начело легалитета и одредба члана 1. Кривичног законика (КЗ), да *нема кривичног дела*

¹ Видети у *Билтену* 79 Окружног суда у Београду, 2009. године, Дискусија др Миодраг Мајић: „Непосредна примена међународног кривичног права пред домаћим судом – случај *Егнер*“, стр. 7–21 и у дневном листу *Политика* од 1. априла 2010, стр. 9, *Србија ће тражити изручење Егнера из САД*.

² Дневни лист *Политика*, ибид.

нити казне без закона. Образлажући свој став тврдио је да кривична дела која се окривљеном стављају на терет у време извршења кривичних дела нису била кривична дела, односно да та дела нису била као таква предвиђена тадашњим прописима, већ да су те радње као незаконите означене након извршења кривичних дела која се стављају на терет осумњиченом.

Ванрасправно веће из члана 24. став 6. ЗКП-а је, одлучујући по жалби браниоца, који је истицао повреду начела законитости, одбило жалбу као неосновану. У својој одлуци Кв.В 23/2009 из марта 2009. године Веће закључује да *без обзира што се окривљеном стављају на терет кривична дела која у време извршења нису била предвиђена законом, она се могу процесуирати, с обзиром да се ради о кривичним делима геноцида и ратног злочина, која представљају кривично дело према општим правним начелима која признају цивилизовани народи.*³

Своју одлуку суд је, с обзиром на то да се кривична дела која се стављају окривљеном на терет сматрају кривичним делима према општим правним начелима која признају цивилизовани народи, у духу члана 38. Статута Међународног суда правде (МСП), образложио позивом на Конвенцију о спречавању и кажњавању злочина геноцида, члан 15. став 2. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (МПГП) и члан 7. став 2. Конвенције Савета Европе о заштити људских права и основних слобода (ЕКЉП). Ови изузеци из члана 15. ст. 2. МПГП и члана 7. ст. 2. ЕКЉП чине сигурност *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* релативном, а не апсолутном категоријом.

Отварају ли се тако врата пред непознатим и стварају услови да наши судови и други државни органи (полиција, службе безбедности) примењују и такве норме које су супротне једном од основних начела на којима се заснива кривично право. Проблем је постављен: до које границе може да се иде у прихватању међународних стандарда који нису као такви изречно наведени и у кривичном законодавству. Може ли позивање на начело законитости да екскулпира од кажњавања за радње незаконите по међународном праву, без обзира што оне нису биле предвиђене као кривична дела према унутрашњем праву у време извршења!

б) Животни догађај чији је судски епилог још увек неизвестан

У првој половини маја 2010. године државном тужилаштву поднета је кривична пријава против Ј. К., сада из Београда, од *Удружења Голи оток за Србију*, због сумње да је у временском периоду од 1948/1949. до 1956. године у бившој Југославији извршио више кривичних дела из Главе 34. Кривичног законика против човечности и других добара заштићених међународним правом, тако што је *учествовао у стварању логора за политичке затворенике у ех ФНРЈ, па и Голог отока и његовог самоуправног преваспита-*

³ Видети *Билтен* 79 Окружног суда у Београд, оп. цит., стр. 95.

вања. Ово преваспитавање се састојало од батинања, понижавања, мучења глађу и жеђу и бесмисленим радом... а био је иницијатор и ритуалних убистава.⁴ О томе је до јавног тужиоца *допро глас* (члан 235. став 2. Законика о кривичном поступку) и кроз писања у дневној и недељној штампи и ТВ емисијама, али и на основу неколико *Записа из мртвог дома*.⁵

Из наведеног произилазе основи сумње да су на Голом отоку и местима везаним за и око Голог отока у назначеном времену према групи осуђених или неосуђених више хиљада политичких неистомишљеника,⁶ који су тамо принудно боравили због разлика у погледу политичког или другог убеђења, извршена кривична дела против човечности, уз тешке повреде међународног права, с намером да се та група људи стави у такве животне услове који нарушавају физичко или душевно здравље, уз кршење основних људских права и слобода зајамчених општеприхваћеним правилима међународног права и међународним уговорима које је ратификовала Србија, кроз избегавање норми кривичног материјалног и процесног права, уз учешће Ј. К. у оснивању Голог отока, организовању и спровођењу репресије која се остваривала и после 1956. године, уз административне мере преваспитања и дугогодишњи полицијски надзор.

Према Универзалној (Општој) декларацији о правима човека из 1948. године, прекршено је и повређено више људских права лица која су се налазила на Голом отоку са карактеристиком ИБ – информбировац. Поменимо да су се они тамо налазили по претпоставци виности, без утврђивања кривице и правичног суђења, уз повреду права на слободу и живот, кршење забране мучења, свирепог, нечовечног или понижавајућег поступка или кажњавања, права на једнакост пред законом, слободу мисли и изражавања мишљења, права на стандард који гарантује здравље, благостање и друго.

Кривична дела организовање и подстицање на извршење геноцида и ратних злочина из члана 375. став 7, у вези кривичног дела геноцид из члана 370. Кривичног законика, злочин против човечности из члана 371. КЗ, неспречавање вршења кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом из члана 384. КЗ, у вези кривичног дела повреда равноправности из члана 128. КЗ, која се стављају пријављеном на

⁴ У београдском дневном листу *Данас* од 19. маја 2010. године наводи се да је Удружење друге недеље маја поднело кривичну пријаву против генерала ЈА Јова Капичића.

⁵ Дневни лист *Политика*, Београд, 27. март 2010, стр. 13: *На потезу је јавни тужилац*; 7. априла 2010, стр. 24: *Држава не сме или неће против (голооточког) бога*; 9. априла 2010, стр. 15: *Морају да се чују и жртве....* et. al. Под *Записима из мртвог дома* мислимо на књиге као што је *Пакао Голог отока* Стојадина Мрђе, објављене 2005. године.

⁶ У листу *Данас*, оп. cit., наводи се да Удружење Голи оток за Србију нема коначан списак свих *голооточана*, да је по Закону о рехабилитацији до сада рехабилитовано око 700, а да одлуку суда чека још око 2.000 њих. Даље се наводи да је у логору било осуђених или чак и неосуђених укупно од око најмање 17.000 до више од 50.000 особа, од чега је убијено или умрло њих око 500.

терет, сматрају се кривичним делима према општим правним начелима која признају цивилизовани народи, у духу члана 38. Статута Међународног суда правде,⁷ уз позивање на Универзалну декларацију о правима човека, Конвенцију о спречавању и кажњавању злочина геноцида, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Конвенцију Савета Европе о заштити људских права и основних слобода и низ других међународних докумената који обавезују на пружање кривичноправне заштите најважнијим људским правима од најтежих облика напада на њих. Према Уставу Србије, члан 34. став 6, кривично гоњење и извршење казне за ова кривична дела не застарева. Оваква одредба у потпуности је у сагласности и са Конвенцијом Уједињених нација о незастаревању ратних злочина и злочина против човечности (1969).

Очигледно непримењивање или злоупотребавање права (тзв. селективног системског неправда) у односу на политичке противнике, односно политичка мотивација кривичног гоњења тамо где је ње било, доводи до подорења у односу на не-постојање правилне примене кривичног права у инкриминисаном периоду и примену начела законитости и легитимности. Право државе да врши сопствену кривичноправну заштиту као циљ *пер се* није довођен у питање, без обзира на време у којем се та заштита врши. Реч је о томе да без обзира да ли је време извршења послератно, револуционарно или постреволуционарно, да се чињењем или нечињењем не могу угрожавати основна људска права, уз уважавање начела законитости, али и изузетака из члана 15 став 2. МПГП и члана 7. став 2. ЕКЛП.

Да ли ће понашања из времена од 1948. године па наовамо, везана за ИБ и Голи оток, након извршених прикупљања потребних обавештења од стране тужилаштва, имати и свој судски епилог, видећемо ускоро, надамо се, поштујући начело ефикасности, кроз одлуку тужилаштва по поднетој кривичној пријави. Први корак везан за време од почетка светског рата па наовамо сама држава је већ начинила доношењем Закона о рехабилитацији. Сада су на потезу *самостални и независни* државни органи,⁸ који имају функцију заштите основних људских права *униженњие и оскорбленњие*, јер ови злочини не застаревају. Прво питање је како квалификовати радње извршења кривичних дела и како направити праву равнотежу на релацији законитост–правност (правичност).

Одговоре тек треба да дају не само доктрина кривичног материјалног и кривичног процесног права, већ и јудикатура и сам законодавац, уз уважавање уставноправне, криминалнополитичке, јавноправне па и етичке димензије ових питања. У конкретним случајевима који у потпуности припада-

⁷ Подсетимо се да је тај статут потписан и од представника тадашње Југославије.

⁸ мр Зоран С. Павловић: „Разматрања о самосталном и независном правосуђу“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, II, 2001.

ју домаћој јурисдикцији решење неће бити бекство у међународно кривично правосуђе. Данас начело легалитета захтева и додатна, критичка вредновања. Правна еволуција утиче и на принцип законитости, захтевајући увођење изузетака, без упадања у замку(!) природног права. Реч је о основним, индивидуалним људским правима, која се морају заштитити, без обзира на све опасности које прете кривичном праву и његовим основним начелима, као што су начело легалитета, забрана ретроактивног дејства кривичног закона (осим код примене блажег закона *lex mitior*) – временско важење Кривичног законика и др. Тако се обезбеђује постојање владавине права, законитости, слободе и правде.

Начело законитости у кривичном праву Србије

Једно од најпросвећенијих тековина модерног кривичног права, начело законитости или легалитета⁹ злочина и казне, своју афирмацију и откровење у континенталном праву доживело је у јеку првих индустријских револуција. У кривичном законодавству први пут је примењено у француском кривичном закону из 1791. године. Данас је оно промовисано у једно од основних уставних принципа, међународних докумената и људских права, руководећих принципа кривичног законодавства сваке земље, као двојство легалитета кривичног дела и казне. Кроз гарантивну функцију кривичног права уопште, начело законитости обухвата, дакле, забрану кажњавања за дело које пре него што је учињено није било предвиђено законом као кривично дело¹⁰ и забрану изрицања казне која за то кривично дело није била унапред предвиђена.¹¹ Ово начело испреплетено је у кривичном праву са две саставнице: кроз обезбеђивање правне сигурности субјекту права и кроз давање ефикасне и извесне заштите социјалних вредности друштву и појединцу.¹²

⁹ Начело, максима, принцип, постулат законитости представља упутство, правило за рад ради остварења жељеног циља у пружању правне заштите. Као једно од основних кривичноправних начела уопште, принцип легалитета представља смерницу у тумачењу правних правила, посебно када ни граматичким, логичким или телеолошким тумачењем не можемо да дамо одговор на проблем који решавамо. Ово начело меродавно је и за утврђивање физиономије највећег дела института кривичног процесног права.

¹⁰ Тома Живановић: „Основни проблеми Кривичног права“, *Увод у науку кривичног права*, Београд, 1930, стр. 80. Просто проглашавање дела за кривично дело или за дело за које има да се казни, није довољно. Легалитет је као велики политички принцип, логички гледано, чак самосталан (*élément légal*) услов за постојање кривичног дела.

¹¹ Видети опширније код Срзентић, Стајић, Лазаревић: *Кривично право – општи део*, Београд, 1978, стр. 155. Слично и Stanko Frank: *Značenje načela legaliteta u krivičnom zakonu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1948, стр. 233–245.

¹² Станко Пихлер: *Нека питања у вези са начелом легалитета у кривичном праву*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1989, 1–3, стр. 234.

Правило да *нема кривичног дела нити казне без закона*, као такво, наведено је и у члану 1. Кривичног законика.¹³

Принцип легалитета најчешће се изражава синтагмом Анселма Фојербаха *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Данас се у овај постулат у теорији често уводи и учинилац кривичног дела *nullum crimen, nulla poena, nullum delinquens, sine lege*. Овакво проширење наглашава да појам кривичног дела обухвата и учиниоца кривичног дела.

Основни елементи начела законитости у кривичном материјалном праву – *lex scripta, lex praevia, lex certa u lex stricta*¹⁴ заједно чине императивни образац који је више од два века у највећем био довољан да заштити појединца од самовоље властодршца за кажњавањем.

Први елеменат, *nulla poena sine lege scripta*, анулира примену неписаног права. Само писаним законима могу се прописивати и кривична дела и кривичне санкције, а овде би могли навести и ставове судске праксе, као оправдану нужност. Прави домет правила *lex scripta* данас се цени кроз одредбе кривичног законодавства о правној заблуди. Од правила да непознавање права шкоди, услед чега се *lex scripta* чини тако привлачним, дошли смо до тога да постојање правних галиматијаса збуњује и добро обучене правнике, а не само грађанина лаика. Апсурдно је очекивати да грађанин зна не само максимуму *ignorantia iuris nocet*, већ и читав низ замршених и сложених кривичних правила. Отклоњива непознавања прописа су забрањена!¹⁵

Други елеменат начела законитости, *nulla poena sine lege praevia*, представља забрану ретроактивне примене кривичног закона. Правила кривичног права важе све док не буду измењена или стављена ван снаге, доносе се пре извршења кривичних дела и односе се на будућност. Кажњавање због кршења правила правног поретка ограничено је забраном ретроактивности примене кривичног закона. Проблем могу да представљају одредбе каучук норми јавног поретка, тог живог правног организма који се стално мења, изграђује и усавршава, у вези са правним вредностима које ни на који начин не би смеле бити доведене у питање, њихова заштита и поштовање, што релативизује ову карактеристику начела законитости.¹⁶

¹³ Кривични законик објављен у *Службеном гласнику РС* број 85/05, 88/05 (испр.), 107/05 (испр.) и др. од дана ступања на снагу 1. јануара 2006. године до данас имао је већ неколико измена и допуна. Последња измена била је у децембру 2009. године, *Службени гласник*, број 111/09. Ни у једној од ових измена и допуна није се мењао овај члан.

¹⁴ Лат. *scriptum* – написано, писмена наредба, *praevius* – претходан, *certus* – одређен и *strictus* – тачно одређен, изричан.

¹⁵ Зоран Стојановић: *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2006, стр. 128. Супротно, или прецизније, консеквентније видети М. Мајић: *Начело легалитета – нормативна и културна еволуција*, *Анали Правног факултета у Београду*, година LVII, 1/2009, стр. 41 и даље.

¹⁶ М. Мајић, *ibid*, стр. 45.

Nulla poena sine lege certa, као трећи елеменат начела законитости, захтева да кривичноправне норме буду што више одређене. И управо ту и је сте проблем што смо присиљени да употребљавамо правне стандарде у кривичном законодавству. Неки међу њима своје објашњење имају у општем делу кривичног права кроз значење израза и термина. Грубо занемаривање дужности, штета великих размера, недозвољене полне радње, очигледно дрзак начин и сл., само су неки од тих стандарда. Одређивање ових стандарда врши судска пракса, а не законодавац. Да ли је прст средство подобно да тело тешко повреди је реторичко. Замислимо управо како нам тај прст улази у око! Обичном грађанину је тешко да поред овакве релативно одређене норме своје понашање прилагоди *одређености* кривичног закона. Са небројеним животним ситуацијама свуда око нас. Упознавање са бланкетним нормама (као што би била *правила међународног права*) комплексан је задатак постављен и пред јудикатуру и доктрину кривичног права, а не само пред грађанина-лаика.

Четврти део начела законитости, *nulla poena sine lege stricta*, обухвата забрану примене аналогije, односно стварања нових кривичних дела и санкција на основу сличности. Све до инкриминације насиља у породици као кривичног дела, оваква забрањена понашања су обухватана кривичним делом угрожавања сигурности, делима против живота и тела и друго. Значи, тражили смо, кроз рад полиције, тужилаштва и суда, сличност која постоји. Но то није смисао *lex stricta*. Реформом кривичног законодавства у законске текстове се уносе ставови судске праксе, а требало би да буде обрнуто, са хијерархијом извора права која се код нас поштује.

Другачија валоризација начела законитости у односу на постојеће стање требало би да иде управо у складу са уставним начелом правне сигурности у казненом праву (члан 34. Устава Србије), кроз увођење додатних механизма који ће обухватати и животне ситуације које због неприлагођених правила (као што је нпр. забрана ретроактивности)¹⁷ до сада нису имале кривичноправне епизоде. Тако у кривичном процесном праву начело опортунитета, засновано на јавном интересу, не негира већ претпоставља легалност, а услов легалности је правно важење.¹⁸

Кривичне законе и начело законитости треба прилагођавати потребама времена, што значи прихватати да треба ускладити кривичноправне норме, друштвену стварност и што је више могуће правну сигурност. Оваква промена захтевала би промене од устава, теорије права, извора права, па све до кривичног материјалног и процесног права. Док се таквом подухвату не при-

¹⁷ Једини изузетак од општег правила забране ретроактивности Стојановић види код примене закона који је блажи за учиниоца. Коментар Кривичног законика, оп.цит., стр. 36.

¹⁸ Станко Пихлер, ибидем, стр. 237. В. и Снежана Циглер, Начело легалитета и опортунитета кривичног гоњења, Нови Сад, 1995., стр. 63 и даље.

ступи, питање је како превазићи нормативно-теоријско-практичне проблеме у вези актуелних одступања од начела легалитета које намеће сам Закон, Устав и могуће повреде и угрожавања права других. Претпоставимо само да је неки од припадника мировних снага извршио дело које је у време кад је извршено сматрано кривичним делом према општим правним начелима признатим међународним правом, али које се не налази као такво у домаћем кривичном законодавству. Хоће ли се том појединцу обавезно судити пред међународним кривичним судом, или ће то бити препуштено домаћем правосудју! Постојеће законско решење везано за посебне услове за кривично гоњење за кривично дело учињено у иностранству (члан 10. став 3. у вези члана 9. став 2. КЗ) до сада није примењивано у пракси наших судова.

Суђење овим извршиоцима кривичних дела било би легитимно, оправдано и нужно. Но да ли би то суђење и примена кривичноправне репресије били у складу са начелом законитости кривичног права! Услован сукоб начела легитимности и легалитета довео би у том случају до дилеме којем од њих дати предност. Суштаствена вредност законитости јесте базирање на формалним критеријумима, док је легитимност претпостављена на материјалним, ванправним мерилима и одређеним системом вредности. Начело легитимности свој примарни значај треба да има у стварању норми кривичног права, да би се кроз начело легалитета управо реализовало, као правило, и као изузеци.

Теоријска поставка начела законитости

Поједини аутори излажу да би било крајње легитимно, у складу са одредбама *ius cogens*, држати да геноцид постоји и онда када се врши не само према некој националној, етничкој, расној, верској, већ и према некој политичкој групи. Но како то није предвиђено у Конвенцији о спречавању и кажњавању геноцида, основ за то би у складу са начелом законитости и његовим изузецима био у Универзалној (Општој) декларацији о правима човека из 1948. године, али и увођењем овог облика геноцида у кривични законик.¹⁹ Основ за овакво размишљање налази се и у стварно међународном или транснационалном јавном поретку Србије.

Начело законитости утемељено је или на начелу материјалне правде или на начелу *stricto iure* законитости. Према првом критеријуму, правни систем мора ради заштите највиших вредности – стварно међународног јавног поретка, да казни друштвено неприхватљива понашања, без обзира да ли су она као таква инкриминисана законом или не, односно поставља хипотезу да су колективни, групни интереси изнад интереса појединца и њего-

¹⁹ B. H. Vest: *Humanitätsverbrechen – Herausforderung für das Individualstrafrechts*, ZStW 3/2001, стр. 477–480, код нас слично, З. Стојановић: *Међународно кривично право*, Београд, 2009, стр. 24.

вих права човека. Ако се занемаре екстреми у примени овог правила у фашистичким и другим тоталитарним системима, оно се данас измењено примењује и у свим правним системима тзв. демократске провенијенције.

Материјална правда заснована на *Радбруховој концепцији права*²⁰ инсистира на начелу правне сигурности, које је од такве важности да се треба придржавати прописа, макар и претходног режима, изузев ако су ти прописи злочиначког карактера. Опште правило римског и пандектног права *dura lex, sed lex* (суров закон, али закон) значи да се закони морају примењивати, чак и када су одредбе неког закона сувише строге. Према Радбруху, националсоцијализам је своје следбенике правнике обавезао синтагмом *закон је закон*, а војнике начелом *наређење је наређење*. Но ово начело никада није важило неограничено. Наиме, обавеза на послушност престаје кад заповедникове наредбе имају злочиначке сврхе. Судови који су судили ратним злочинцима после Другог светског рата могли су се у вези тога позивати и на изјаву самог Гебелса (Goebbels): *Не постоји међународно ратно право које одређује да војник који је починио обични злочин може измаћи казни бранећи се да је извршавао заповести својих претпостављених. Посебно то вреди ако су те команде супротне свакој људској етици и међународном обичају ратовања*.²¹

Концепт материјалне правде и њеног изузетка нашао је своју практичну примену у већ чувеној пресуди Савезног уставног суда СР Немачке од 24. 10. 1996. године. Предмет се односио на двојицу некадашњих државних чиновника бивше Источне Немачке, којима се стављало на терет подстрекавање пограничних стражара да пуцају на лица која су покушавала да илегално пређу преко Берлинског зида из ДДР-а у СР Немачку. Браниоци су навели да такво понашање њихових браћеника није било санкционисано кривичним закоником у време извршења почињеног подстрекавања на убиства и да би зато кривични прогон *Streletz* и *Kessler* био супротан начелу законитости. Доносећи своју одлуку, суд се позвао на веру у законе који штите права човека и грађанина. *Та вера нестаје онда, када нека друга држава одређује законима неке радње као тешка кривична дела док у исто време, искључује могућност кажњавања, тако што за нека дела предвиђа искључење противправности*,²² на који начин се тешко крше људска права у складу са општим правним начелима која признају цивилизовани

²⁰ Gustav Radbruch: *Филозофија права*, Нолит, Београд, 1980 – део „Пет минута филозофије права“, стр. 265 и даље. Посебно видети *Предговор* проф. др С. Врачар овом издању.

²¹ Видети *American Journal of International Law*, 1948, стр. 309, пресуда британског војног суда у *Almelou* у Холандији против *Sandrocka* и др. В. Ј. Andrassy: *Међународно право*, Школска књига, Загреб, 1976, §37. Казнена одговорност појединца.

²² Антонио Касезе: *Међународно кривично право*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 160. и даље, Видети и В. Поповић: „Препорука у вези са чланом 4а Кривичног закона БиХ“, *Правни живот*, 3–4/07, Београд, стр. 22 и 23.

народи. Тако су тим државама дали право да установе систем *contra legem*, који ипак не може опстати на дуге стазе.

Начело стриктне законитости заснива се на правилу да се неко може сматрати кривично одговорним само ако је у времену када је извршено дело актуелни правни систем то дело, ту радњу, прогласио за кривично дело. Према томе, начело строге законитости, као владајуће правило у земљама европско-континенталног правног круга, императивно одређује да се кривично дело и санкција могу применити само ако су као такви били предвиђени кривичним законодавством. Само изузетно дозвољена је и оправдана примена, по Радбруховој формули, законитости по принципу материјалне правде.²³ Правило *закон је закон*, које је вековима владало начином размишљања немачких правника, не може да се примени ако је у противречности са природним правом и као такво је ништаво већ тренутком доношења. Према Радбруху није правда ни право кад се глорификује убијање политичких противника, наређује убијање људи неке друге расе итд., а то исто дело, кад је обрнуто, кажњава драконски, са понижавајућим казнама. Неограњиченост правила *закон је закон* доводи, дакле, до апсурда. Но нико се не може позивати ни на судску праксу, ни на закон, ако су не само неправедни, већ и злочиначки. Отуда и одлука суда у Визбадену, по којој су закони који су проглашавали да својина Јевреја припада држави у противречности са природним правом, па су још у време њиховог доношења били ништави.²⁴

На основу оваквог размишљања у Нирнбершком, Токијском и неким другим поступцима после Другог светског рата судије нису прихватале одбрану оптужених нациста да је суђење према њима супротно начелу законитости и да је реч о инкриминацији *ex post facto*. Правно резонување суда базирало се на легалитету по принципу материјалне правде, начелу легитимитета и позивању на забране кршења хуманитарног права, предвиђене у међународним уговорима и обичајима, пре свих у Хашким конвенцијама, као и на начелу правде, које не дозвољава да тако тешки злочини остану некажњени.²⁵ Већ је за Целзуса (Celsus) правда била *основ права*, па отуда и препорука из Јустинијанове кодификације *Placuit in omnibus rebus praecipiam esse iustitiae aequitatisque, quam stricti iuris rationem* (У свим стварима боље је водити рачуна о правди и правичности, него о строгом правном принципу).²⁶

²³ Касезе, Поповић, *ibid*.

²⁴ Слободан Перовић: „Временске димензије позитивног и природног права“, *Правни живот*, број 9, том I, Београд, 2009, стр. 401; Radbruch: *Филозофија права*, *ibid*. Наведено према Radbruchu, из листа *Süddeutsche Juristen – Zeitung*. Видети и Александар Молнар: „Радбрухова формула у Dreier-овој интерпретацији“, *Правни живот*, број 12, Београд, 1996.

²⁵ В. www.un.org/law/ilc/texts/nurnberg

²⁶ *Codex Justinianus* (3, 1, 8) цит. према Д. Стојчевић – А. Ромац: *Dicta et regulae iuris*, Београд, 1984, стр. 384 –P175.

Међународно право, Устав, кривично право и начело законитости

а) Међународно право и начело законитости

Појединим премисама у претходном делу излагања довели смо под знак питања да традиционално схватање начела законитости може и даље, овакво како је сада и непромењено, да егзистира. Данас је тешко доћи до легалитета и приближити га легитимитету, а без природног права, почевши од старог века па све до писаног права Уједињених нација. Позитивно право, право које се примењује, дакле важеће право, разуђено је на најмање два извора, и то у националном законодавству и у међународним конвенцијама које се имплементирају непосредно у домаће право или остају као право прихваћених конвенција. Међутим, постоје и правне установе које су својствене за оба ова извора, инспирисане начелом правности, засноване на идеји правде и филозофијом природног права.

О начелу законитости у међународном праву говорићемо кроз призму помало и контроверзног појма геноцида (и других кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом). Геноцид се према Резолуцији Генералне скупштине УН 96/46 третира као негирање права на егзистенцију читавим људским групама, као што је убиство негација права на живот појединца. Према консензусу који су 1946. године изнеле државе кроз изгласавање ове Резолуције, геноцид је као кривично дело постојао и пре усвајања саме Конвенције (према Моупиери још према Женевским конвенцијама из 1864. године). Тако ово кривично дело према неспорно усаглашеном међународном *opinio iuris* даје самом геноциду карактер императивног, мандаторног *ius cogens*. Као право непосредне или неопходне примене.

Руководећи се оваквим правним ставом, доношене су одлуке не само међународних, већ и националних судова. Једна од најчувенијих је сигурно одлука суда у Јерусалиму 1961. године у случају *Адолфа Ајхмана* (Adolf Eichmann), којег су агенти тајне службе Израела отели на територији Аргентине, ради извођења пред суд, као главног организатора геноцида над Јеврејима у нацистичкој Немачкој. До ове отмице дошло је и због наука Израела у предмету цара Вилхема II (Wilhelma II), којег после Првог светског рата Холандија није екстрадирала са образложењем да он не може кривично да одговара за *врхунску повреду међународног морала и неповредивости уговора*, позивајући се на правило *nullum crimen sine lege*.

Оптужени Ајхман позивао се у својој одбрани на правило забране ретроактивности. Сви судови који су били укључени у ово суђење били су јединствени у ставу да накнадна формална инкриминација геноцида у законо-

давство Израела није противна са начелом *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, већ је реч о документу који је дао пун смисао правилима међународног права и његовим циљевима.²⁷

Војна комисија САД на суђењу L. Eisentrageru²⁸ 1947. у Шангају говори о злочину који је супротан *ius gentium*. Универзална примена овог правила не зависи од националних права и граница.

Са сличним ставом срећемо се и у одлукама Међународних судова, нпр. за бившу Југославију (Трибунал ICTY), у предмету генерала Крстића, где се Конвенција о геноциду тумачи као међународни инструмент којим је само дошло до кодификације принципа међународног права који су већ дуго били признати.²⁹ Реч је о општим начелима права и међународним обичајима који су знатно претходили односним делима.

У пресуди Трибунала (ICTY) Делалићу et al., судије се изјашњавају о овом питању и истичу како би се значење принципа законитости ставило ван сваке сумње, треба прихватити два важна королара. Први је да се казни закони морају строго тумачити, а други је став да не смеју имати ретроактивно значење. При суђењу прибегава се примени разних извора који су наведени у члану 38. Статута МСП, односно у обичајном праву, међународним конвенцијама и општим принципима права. Ту су и други секундарни извори, као што су судске одлуке и доктринарни ставови.³⁰

Забрана ретроактивности примене кривичног закона и начело законитости су златни постулати кривичне легислативе са аспекта заштите људских права и основних слобода, почевши од Декларације права човека и грађанина из 1789. године³¹ па редом. Чланом 11. став 2. Универзалне декларације о људским правима предвиђа се да *нико не сме осудити за дела или пропусти који нису представљали кривично дело по унутрашњем или међународном праву у време када су извршена. Не сме се изрицати тежа казна од оне која се могла применити у време када је кривично дело извршено.*

²⁷ W.A.Schabas: *Genocide in International Law*, Cambridge, 2000, 387, AG Israel v. Eichmann, note 111, paragr.11. Видети и В. Димитријевић и др.: *Основи међународног права*, Бг центар за људска права, Београд, 2005, стр. 223 и 277.

²⁸ Видети код W.N.Ferdinadusse, 51, 51, fn.310., Trial of Lothar Eisentrager, 14. L.Rep. Trials of War Crimes 8, 15 (USA Mil.Comm'n, Shangai 1947).

²⁹ Prosecutor c. Krstić, Case IT 98 33 T, Judgment, 2 Aug.2001, para.541.

³⁰ Видети опширније у *Међународна кривична пракса*, Џон Р .В. Д. Џоунс и Стивен Паулс, Београд, 2003, ФХП, стр. 406, као и код Susan Lamb: *Nullum crimen, nulla poena sine lege* у *International Criminal Law*, у Cassese, Gaeta, J.(eds), The Rome Statute of the International Criminal Court, A Commentary (OUP, 2002).

³¹ Декларација права човека и грађанина – Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, од 26. августа 1789. Члан 8. честа је инспирација за важеће формулације начела законитости у низу устава (е. г. члан 34. Устава Републике Србије) и кривичних законика (е. г. члан 1. КЗ-а). В. Миодраг Јовичић: *Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право*, Београд, 1984, стр. 131, 491. и 492.

Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата (1949) у свом члану 67. томе додаје и *начело сразмерности казне*. Ту је и гаранција из члана 75. став 4. тачка ц) Допунског протокола уз ове конвенције о заштити жртава међународних оружаних сукоба (Протокол I, 1977) који предвиђа благодет ретроактивности *lex mitior*. И Римски статут Међународног кривичног суда у члану 24. изричито укључује забрану ретроактивности *ratione personae* и неповратно дејство *in mitius* (односно примене права са повратним дејством када то иде у корист оптуженог).

Иста правна схватања срећемо и у члану 7. став 1. Конвенције Савета Европе о заштити људских права и основних слобода (1950), члану 15. став 1. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (1966) и члану 49. Повеље о основним правима у Европској унији (ПОПЕУ, 2000). Али, ова три међународна документа имају и 2. став, који садрже изузетке, за које смо већ рекли да начело законитости чине релативним. *Овај члан неће искључити суђења и казну за свако лице због чињења или нечињења које је, у време када је учињено, представљало кривично дело по општим принципима које признаје заједница народа* (члан 49. став 2. ПОПЕУ).

Наведени изузетак из Конвенције Савета Европе о заштити људских права и основних слобода и МПГП дозвољава суђење и кажњавање, било ког лица, за кривично дело или пропуст који су у време када су чињени или пропуштени да се учине представљали кривично дело према општим начелима признатим од цивилизованих народа. Првобитни разлог овог изузетка имао је посебан циљ – да омогући примену законодавства које је ступило на снагу за време и након Светског рата у погледу ратних злочина.

Но већ у члану 49. став 2. Повеље о основним правима у Европској унији ово почиње да се јавља и као правило којим се потврђује да од правила постоје изузеци.

И пракса Европског суда за људска права прихвата изузетак из става 2. члана 7. ЕКЉП,³² односно да се применом овог изузетка не крше људска права окривљених. Тако је одлуком суда у предмету М. Налетилић против Хрватске, No.00051891/1999, дана 4. маја 2000, оправдана примена овог изузетка, којим је искључено правило обавезне примене блажег закона, у оптужењу (пресуђењу) оних кривичних дела за која је било потпуно предвидиво и општепознато да се њима крше међународно заштићене вредности које имају тешке последице.

Посебан проблем који се појављује у оваквим ситуацијама јесте и истицање повреде принципа *nulla poena sine lege*. Чак и ако би узели да постоји кривично дело, појавио би се приговор да за свако дело мора да постоји не само дело, већ и одређена, од раније прописана санкција. У предмету *Rauter*, где је је Посебан жалбени суд Холандије 12. 1. 1949. одлучивао управо

³² Кратак водич кроз Европску конвенцију о људским правима, приредила Dona Gomien, Београд, 1996.

по оваквом приговору, закључено је да интереси правде не дозвољавају да изузетно озбиљна кршења општеприхваћених начела међународног права остану некажњена само зато што казна није за та дела била предвиђена раније.³³ И у одлукама Трибунала (ICTY) налазимо да дела која су Делалићу и другима стављана на терет била кривична, сходно општим начелима права која признаје заједница нација, па су тако већ била криминализована и у бившој СФРЈ. Стога према члану 15. став 2. МПГП оптужени и могу да буду изведени пред суд и **кажњени** без нарушавања принципа *nulla poena sine lege*.³⁴ Став већа Трибунала (ICTY) у случају Челебићи био је такав да се одбије аргументација проф. С. Basounia у вези са забраном ретроактивности и повреде *nulla poena sine lege* због изрицања казне доживотног затвора, када она није предвиђена правом СФРЈ, јер би такав правни став представљао сувишно ограничавање сагледавања начела легалитета.

б) Однос међународног права, устава и начела законитости у кривичном праву

У ситуацијама када национално кривично законодавство не обухвата и не инкриминише у целости све облике извршених дела геноцида и других кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, оправдано је непосредно применити право у складу са чланом 38. Статута МСП. Тако у Мађарској, иако Женевске конвенције нису обављене у Службеном гласилу Мађарске, према одлуци Уставног суда исте могу бити примењене јер се односе на међународно обичајно право.

У бившем ДДР Врховни суд више пута је доносио одлуку да се Нирнбершки статут може непосредно применити, на основу општеобавезујуће уставне норме. Актом са снагом Уставног закона, Повељом о правима и слободама из 1982, у Канади се дозвољава непосредна примена међународног обичајног кривичног права, у недостатку домаће норме. Очигледно је да се у овим и већини других земаља таквим повредама даје статус *ius cogens* норми.

Ни у Републици Србији није другачије, уз све номотехничке недостатке у стилизацији уставних норми. Тако се у Уставу Србије полази од већ класичног концепта начела законитости у члану 34. кроз одредбу *Правна сигурност у казненом праву*. Овако одређена максима *nullum crimen, nulla poena sine lege* налази се и у Кривичном законiku, где се и члан 1. баш тако насловљава, да *Нема кривичног дела нити казне без закона*. Другим речима, вођење кривичних поступака за извршење кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом могуће је искључиво на основу Закона.

³³ Видети International Law Review, 1949, стр. 542, 543, Одлука Посебног жалбеног суда Краљевине Холандије.

³⁴ Видети Међународна кривична пракса, ибид, стр. 259. и даље.

По хијерархији правних аката, на врху пирамиде извора права налази се устав, па закони, подзаконски акти и даље. Ако изостане кажњивост за ова кривична дела или за нека од њих по правилима националног законодавства, питање је како решити проблем. Постојеће уставне одредбе и анализа друштвених околности које данас постоје указују да су створене могућности да се предузима гоњење и оваквих извршилаца кривичних дела. У уставним начелима, члан 16. *Међународни односи* одређује се да су *општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка и да се непосредно примењују, док потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом*. То значи да постоји извор права који је изнад и пре Устава Србије, а то су општеприхваћена правила међународног права, која дозвољавају кажњивост за ратне злочине и злочине против човечности, без обзира да ли су сви делови ових инкриминација укључени у кривично законодавство Србије или не. Циљним тумачењем оваквог уставног решења даје се подршка не само вођењу судског поступка у случају Егнер, већ и знак да постоји правни основ државном тужиоцу за проверу навода кривичне пријаве против Ј. К.

Чак и овако (помало незграпно)³⁵ одређен изузетак од правила *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* омогућава да најтежи облици најтежих кривичних дела против хуманитарног права не прођу некажњено, а *ius cogens* норме у том случају, као норме непосредне примене засноване на наднационалном јавном поретку, могу да имају и ретроактивно дејство (нпр. чл. 7. ст. 2. Конвенције Савета Европе о заштити људских права и основних слобода), јер се путем њих регулишу питања од општег интереса. Тако би се и затворила квадратура круга у којем се налази законитост, легитимност, а обоје у складу са начелом *правности*.

Закључак

Кривично право Србије суочено је са многим тешкоћама различитог порекла, па и са доктринарним и практичним аспектима везаним за појаву најтежих облика кривичних дела против човечности и међународног права. Начело законитости среће се тако са другачијим премисама него код других кривичних дела. Посебно што и жртве имају природно и законско право да захтевају заштиту и правду.

Сви су пред законом једнаки и имају право без икакве разлике на подједнаку заштиту закона. Начело законитости има обавезу да свима пружи

³⁵ Но колико ће судство и тужилаштво бити самостални и независни у свом раду! Имамо ли гаранцију да постоји једнакост грађана пред законом, правичност поступања у кривичном поступку, али и владавина права.

могућност да остваре то право на једнакост и заштиту, а у складу са наведеним чланом 7. Универзалне декларације о људским правима (1948). Зато бисмо се могли усудити да кажемо *nullum crimen sine iure, nulla poena sine iure*. Нема ни кривичног дела нити казне без правности. Већ *Сенека* наглашава да има случајева које из разлога правичности треба сматрати правом иако нису заштићени тужбом, а из идеје о природном праву јавља се право које постоји ван правног система одређених држава, које постоји у природи, па је заједничко свим људима (*quod vero naturalis ratio inter omnes homines constituit id apud omnes populos peraeque custodiatur*, Gaius).

Оправданост свог егзистирања правност као део *ius cogensa* заснива на општим принципима права признатим од цивилизованих народа, ради обезбеђења највишег нивоа поштовања људских права. Оправдано је запитати се може ли и у будућности начело законитости остати неизмењено, или би се изузетак предвиђен међународним правом могао увести као такав и у кривично (материјално) право. Кривични закон бивше СФРЈ није имао или бар није имао довољно разрађену систематику код кривичних дела против човечности.

Ако прихватимо да правност има своје оправдање у начелу законитости, онда смо само на један корак од остваривања измена у кривичном праву, тако што ће у самом кривичном закону постојати оваква могућност, као изузетак од конвенционалног решења и начела легалитета, ради смањивања могућности непосредне примене међународног права непосредно од националног суда, већ кроз кривични закон. Изузетак од начела законитости тако би се унео у сам кривични закон и начело правности би и само постало законско начело, проистекло из самог закона. Овакво побољшање Уставног решења кроз увођење нпр. члана 1.а у Кривичном закону – изузеци од начела законитости – било би кратког даха, до следећих измена, допуна или промена закона. Зато би се пун ефекат постигао тек пуним променама, паралелно и у Уставу и у Закону.

Док год раде посебна већа надлежног суда за ратне злочине, функционише хашки Трибунал, спрема се за своје прве предмете Међународни кривични суд, државни тужилац прима кривичне пријаве где се помиње чак и део новог облика геноцида – политички геноцид, а припадници наше војске и полиције крећу у мисије по иностранству, упитно је формулисати изузетак од начела законитости и исти *позаконити*. Мишљења смо да би то имало и свој доктринарни и законодавни и практични значај.

Литература

1. Тома Живановић: „Основни проблеми Кривичног права“, Увод у науку кривичног права, Београд, 1930.
2. Срзентић, Стајић, Лазаревић: *Кривично право – општи део*, Београд, 1978.
3. Зоран Стојановић: *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2006.

4. Зоран Стојановић: *Међународно кривично право*, Београд, 2009.
5. Juraj Andrassy: *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1976.
6. Антонио Касезе: *Међународно кривично право*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
7. Снежана Циглер: *Начело легалитета и опортунитета кривичног гоњења*, Нови Сад, 1995.
8. Cassese, Antonio; Jones, John: *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3 vols., Oxford University Press, 2002).
9. Д. Стојчевић; А. Ромац: *Dicta et regulae iuris*, Београд, 1984.
10. В. Димитријевић и др.: *Основи међународног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
11. *Међународна кривична пракса*, Џон Р.В.Д.Џоунс и Стивен Паулс: *Међународна кривична пракса*, Београд, 2003.
12. Susan Lamb: *Nullum crimen, nulla poena sine lege* у: *International Criminal Law*.
13. Миодраг Јовичић: *Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право*, Београд, 1984.
14. Gustav Radbruch: *Филозофија права*, Нолит, Београд, 1980.
15. Миодраг Мајић: Непосредна примена међународног кривичног права пред домаћим судом – случај *Егнер*, стр. 7–20. *Билтен* 79 Окружног суда у Београду, 2009, стр. 7–20.
16. Миодраг Мајић: *Начело легалитета – нормативна и културна еволуција*, Анали Правног факултета у Београду, година LVII, 1/2009.
17. Stanko Frank: *Značenje načela legaliteta u krivičnom zakonu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1948.
18. Станко Пихлер: *Нека питања у вези са начелом легалитета у кривичном праву*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1989.
19. Н. Vest: *Humanitätsverbrechen – Herausforderung für das Individualstrafrechts*, ZStW 3/2001.
20. *American Journal of International Law*, 1948, пресуда британског војног суда у *Almelou* у Холандији против *Sandrocka* и др.
21. Витомир Поповић: „Препорука у вези са чланом 4а Кривичног закона БиХ“, *Правни живот*, 3–4, Београд, 2007.
22. Слободан Перовић: „Временске димензије позитивног и природног права“, *Правни живот*, 9, том I, Београд, 2009.
23. Александар Молнар: „Радбрухова формула у *Dreirovoj* интерпретацији“, *Правни живот*, 12, Београд, 1996.
24. W.A.Schabas: *Genocide in International Law*, Cambridge, 2000, 387.

25. мр Зоран С. Павловић: „Разматрања о самосталном и независном правосуђу“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, II, 2001.

26. *Кратак водич кроз Европску конвенцију о људским правима*, приредила Dona Gomien, Београд, 1996.

27. *International Law Review*, 1949, Одлука Посебног жалбеног суда Краљевине Холандије.

28. Кривични законик *Службени гласник РС*, 85/05, 88/05 (испр.), 107/05 (испр.) и др. Последња измена била је у децембру 2009. године, *Службени гласник*, број 111/09.

29. *Устав Републике Србије*, Уставни закон за спровођење Устава РС, *Сл. гл.* 10/2006.

30. Дневни лист *Политика*, Београд, 1. април 2010, стр. 9, „Србија ће тражити изручење Егнера из САД“, *Политика*, 27. март 2010, стр. 13, „На потезу је јавни тужилац“, *Политика*, 7. април 2010, стр. 24, „Држава не сме или неће против (голооточког) бога“, *Политика*, 9. април 2010, стр. 15, „Морају да се чују и жртве“... et. al..

31. Дневни лист *Данас*, Београд, 19. мај 2010.

32. Стојадин Мрђа: *Пакао Голог отока*, Београд, 2005.

www.un.org/law/ilc/texts/nurnberg

www.yale.edu/lawweb/avalon/imt/imt.htm@key

<http://www.un.org/law/icc/>

<http://www.igc.org/icc/>

БЕЗБЕДНОСНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И ОПРЕДЕЉЕЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Дејан Вулетић

Министарство одбране Републике Србије, Сектор за
политику одбране – Институт за стратегијска истраживања

У раду је разматрано значење појмова безбедност и интеграција да би се дошло до одређења, у литератури недовољно обрађеног, израза безбедносна интеграција. Указано је и како чланство у евроатлантским безбедносним интеграцијама утиче на односе и стабилност у региону. Поред тога разматрани су одређени аспекти могућих безбедносних одређења Републике Србије.

Кључне речи: *безбедност, безбедносне интеграције, безбедносно одређење, Република Србија.*

Увод

У савременим међународним односима антагонизми трају са различитим интензитетом у појединим периодима, попримајући често и најдрастичнији облик – оружани сукоб. Међународна безбедност на крају 20. и почетку 21. века претрпела је значајне промене у правцу јачања сарадње у безбедности, а такав приступ нуди веће шансе за мир у будућности. Место, улогу и безбедносно одређење Републике Србије у том процесу одредиће бројни чиниоци, а коначну одлуку о чланству у постојећим војним савезима НАТО-а донеће Народна скупштина или грађани на референдуму.

Безбедносне интеграције

Израз „безбедносне интеграције“ чине две речи са различитим значењем. Ради одређења тог израза неопходно је одредити значење речи „безбедност“ и „интеграција“.

Реч безбедност спада у групу апстрактних, вишезначних речи, чија су основна значења бројни аутори покушали да прецизирају и јасно одреде.

Према *Војној енциклопедији* безбедност се дефинише: а) Као стање које представља заштићеност неког добра, вредности, тековине друштва. У по-

литичко-безбедносном смислу обухвата целокупну заштићеност државе од свих видова спољних и унутрашњих претњи и других штетних делатности и утицаја; б) Као механизам заштите, безбедност има различите облике организационих форми, заснованих и регулисаних уставним и другим законским актима или одлукама политичких власти; в) Као функција, безбедност је нераздвојиви атрибут државе, без обзира на карактер уређења, политички систем и облик власти.¹

Велики *Оксфордски речник* енглеског језика нуди 12 тумачења значења речи безбедност, од којих су четири релевантна за све студије безбедности: а) услови у којима неко, нешто бива заштићено или неизложено опасности, безбедно; б) слобода од сумње; поуздање; осигурање; извесност; сигурност; добро заснована поузданост; в) чврст квалитет сигурности или оданости, стабилност, сталност; г) нешто што обезбеђује или чини безбедним, заштита, чување, одбрана.²

Професор Војин Димитријевић сматра да је безбедност „објективно стање, субјективно осећање или уверење“.³

Према Арнолду Волферсу (*Arnold Wolfers*), безбедност је у објективном погледу одсуство претњи усвојеним вредностима, а у субјективном погледу одсуство страха да ће те вредности бити нападнуте.⁴

Најмање противуречно објашњење безбедности нуди Бери Базан (*Barry Buzan*): „Суштина безбедности је у тежњи ка слободи без претњи. У случају када се безбедност тиче међународног система, у новим околностима, међународна безбедност претходи, представља предуслов за достизање, очување и унапређење националне безбедности. Безбедност је као и мир, делује на принципу спојених судова са окружењем, односно, у међузависности националне безбедности“.⁵

Интеграција (лат. *integratio*) представља процес обједињавања или стање обједињености; *фил.* прелазак из једног растројеног и расутог стања у усредсређено стање.⁶

Према Мекмилановом речнику енглеског језика, интеграција представља процес потпуног укључивања у одређену групу или друштво.⁷

¹ Војна енциклопедија, Војноиздавачки завод, Београд, 1970, стр. 597.

² Оксфордски речник енглеског језика, том IX, Кларендон штампа, Оксфорд, 1933, стр. 370.

³ Димитријевић, В.: *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973, стр. 31.

⁴ Wolfers, A.: „National Security as an Ambiguous Symbol“, *International Politics*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1972; Драган Симић: „Наука о безбедности – савремени приступи безбедности“, *Службени лист СРЈ*, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 29.

⁵ Buzan, B.: *People, States and Fear*, London, 2001, стр. 208.

⁶ Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1996, стр. 343.

⁷ *Macmillan English Dictionary*, Oxford, London, 2007, стр. 786.

На основу изнетих чињеница, **израз безбедносне интеграције** може се одредити као савезништво и повезивање између одређених држава у међународној заједници (билатерално, мултилатерално) ради заштите од заједничког спољног непријатеља, као и ради елиминисања страха од међусобног војног угрожавања, које за резултат имају заједничке институције (ауторитет) у тој области.

Облици безбедносних интеграција су: алијанса (савез), безбедносни режим и заједница безбедности (безбедносна заједница).

Карл Дојч, а нешто касније и Џејмс Розенау, утемељили су, у основи, замишљао „безбедносне заједнице“ у идеји и пракси међународне сарадње, која у одређеним, повољним околностима прераста у међународно удруживање. Главни циљ удруживања народа и држава у безбедносне заједнице је, по Дојчу, превазилажење безбедносних дилема и страха да ће једна другу напасти.⁸

Појам евроатлантских интеграција односи се, пре свега, на савезништво северноамеричких и европских држава у оквиру НАТО-а. Евроатлантске интеграције треба разликовати од НАТО програма „Партнерство за мир“ и евроатлантског партнерства које подразумева сарадњу у области безбедности и одбране између НАТО-а и осталих европских држава које нису чланице тог савеза.⁹

Исходиштем евроатлантских безбедносних интеграција може се сматрати Атлантска повеља, којом су председник Сједињених Америчких Држава Френклин Рузвелт и председник владе Уједињеног Краљевства Винстон Черчил, 14. августа 1941. године, објавили заједничка начела државне политике двеју држава ради наде за бољу будућност света.¹⁰

Повељом Уједињених нација, усвојеном 26. јуна 1945, признаје се урођено право на индивидуалну или колективну самоодбрану у случају оружаног напада.¹¹ Имајући у виду да одржање мира, правде, као и обезбеђење заштите људских права и основних слобода, захтева међународну сарадњу кроз ефективније коришћење Уједињених нација, Сенат Сједињених Америчких Држава усвојио је 11. јуна 1948. Резолуцију број 239, познатију као Ванденбергова резолуција. Она је потврдила политику пружања подршке Сједињених Америчких Држава Уједињеним нацијама ради остварења међународног мира и безбедности и одредила циљеве које треба достићи под окриљем Повеље Уједињених нација. Један од циљева је и развој регионалних и осталих колективних аранжмана за индивидуалну и колективну са-

⁸ Наведено према: Симић, Д.: „Наука о безбедности – савремени приступи безбедности“, *Службени лист СРЈ*, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 45.

⁹ *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 37.

¹⁰ „Declaration of Principles issued by the President of the United States and the Prime Minister of the United Kingdom“ (*The Atlantic Charter*), 1941.

¹¹ Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. New York, Department of Public Information, United Nations, NY 10017, Charter of the United Nations, Chapter VII – Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches and Peace, and Acts of Aggression, Article 51.

моодбрану, у сагласности са Повељом Уједињених нација и ангажовање Сједињених Америчких Држава.¹² Нешто раније, са друге стране Атлантика, 17. марта 1948. године, Француска, Велика Британија, Белгија, Холандија и Луксембург склопиле су Бриселски споразум, који је у периоду од 50 година требало да осигура колективну одбрану држава чланица и да поспеши њихову економску, социјалну и културну сарадњу.¹³ У околностима наглашене потребе за реализацијом Маршаловог плана, економске обнове и страха од експанзионистичке политике Совјетског Савеза, западноевропске државе и њихови северноамерички савезници операционализовали су идеје Ванденбергове резолуције и „прошириле“ Бриселски споразум тако што су, 4. априла 1949, Вашингтонским споразумом основале Северноатлантску уговорну организацију.¹⁴ Поменути споразум изричито потврђује право на индивидуалну или колективну самоодбрану на основу члана 51. Повеље Уједињених нација.

Дакле, једина евроатлантска безбедносна интеграција настала је Вашингтонским споразумом, под називом Северноатлантска уговорна организација (*North Atlantic Treaty Organization – NATO*). Првом формом европске безбедносне интеграције може се сматрати Споразум о економској, друштвеној и културној сарадњи и колективној самоодбрани (Бриселски споразум).

Одлука о отварању Програма „Партнерство за мир“, усвојена на Самиту НАТО-а у Бриселу 10–11. јануара 1994, као и о проширењу НАТО-а некадашњим „противницима“ из Источне Европе, представља праву прекретницу у политици његовог проширења. Програм „Партнерство за мир“ представља основни оквир проширења и ојачања политичке и војне сарадње широм Европе, увећања стабилности, умањења претњи миру и изградње појачаних односа кроз промовисање духа практичне сарадње и опредељења за демократска начела која су темељ НАТО-а.¹⁵

Уколико државе партнери покажу интересовање да постану државе чланице, Програм „Партнерство за мир“ доприноси изградњи њихових способности које су потребне за обезбеђење доприноса колективној одбрани и новим мисијама НАТО.

НАТО се непрекидно трансформише и прилагођава новонасталим околностима. Евидентан доказ за то је и његов излазак изван евроатлантске зоне безбедносне одговорности. Војна интервенција НАТО-а у СРЈ представља значајну етапу у промени његовог наступа.

¹² U.S. Senate Resolution 239 (The Vandenberg Resolution), 80th Congress, 2nd Session, 11 June 1948.

¹³ Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence (The Brussels Treaty), Brussels, 17 March 1948.

¹⁴ The North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 April 1949.

¹⁵ Partnership for Peace: Invitation Document. Brussels, 10 January 1994.

Основна, пре свега економска интеграција у Европи је Европска унија. Корени данашње Европске уније датирају од половине прошлог века. Француска, Велика Британија, Италија и државе Бенелукса потписале су, на иницијативу француског министра спољних послова Роберта Шумана, 18. 04. 1951. године, Уговор о Европској заједници за угаљ и челик (ЕЗУЧ). Основни мотиви на којима је потекла ова идеја јесу зближавање западноевропских земаља и сарадња у областима од заједничког интереса ради јачања економије, превазилажења међусобног неповерења и анимозитета, као и јачања способности за заједничку одбрану. Након успостављања ЕЗУЧ уследио је општи тренд западноевропског интеграционог ентузијазма. Дошло је до модификације Бриселског споразума и успостављања Западноевропске уније, 23. 10. 1954. године. Затим је, 1957. године, уследило формирање Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију.

Савет министара ЗЕУ усвојио је 19. 6. 1992. године тзв. Петерсбершке задатке (*Petersberg tasks*), који укључују хуманитарне и спасилачке мисије, операције одржавања мира и сл.¹⁶ Одбрана територије остала је првенствено у надлежности НАТО-а. Уградњом Петерсбершких задатака у Споразум из Амстердама (*Amsterdam Treaty*),¹⁷ 1997. године, учињен је покушај, пре свега од Немачке и Француске, да ЕУ има већу улогу у питањима европске безбедности, укључујући и питања одбране, што је наишло на отпор неколико држава, пре свих Велике Британије и Данске.

Сент-Мало споразум (*St Malo agreement*), потписан 1998. године између Француске и Велике Британије, означио је нову фазу ЕУ у политици европске безбедности настојањем да изгради капацитете за самосталнију улогу по питању европске безбедности и већи утицај на мир и безбедност у свету. После неуспеха у успостављању европског идентитета одбране, водеће чланице ЕУ (Француска, Немачка) определиле су се за успостављање европске безбедносне и одбрамбене политике (*European Security and Defence Policy – ESDP*). Закључено је да Европа мора имати на располагању капацитете да може да преузме већу одговорност по питањима безбедности. Институционализација ESDP започела је у јуну 1999. године, избором Хавијера Солане за високог представника ЕУ за Заједничку спољну и безбедносну политику (*Common Foreign Security Policy – CFSP*). Формиран је Политичко-безбедносни комитет (*Political and Security Committee – PSC*), као и Европски војни комитет (*European Military Committee – EMC*), који је

¹⁶ Земље чланице WEU сложиле су се, у хотелу Petersberg близу Бона у Немачкој, да ангажују своје трупе и ресурсе за спектар војних активности под руководством WEU. Petersberg declaration, <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>

¹⁷ Представља допуну Споразума о Европској унији (Treaty on European Union). Ступио је на снагу средином 1999. године, а између осталог регулише: Title V, Article J.1/1 Повећати безбедност ЕУ у свим подручјима; Article J.2 Унија треба да донесе одлуку о општим стратегијама, заједничким акцијама, међусобној сарадњи. The treaty of Amsterdam, <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

одговоран за давање препорука и савета PSC-и. Формиран и Европски војни штаб (*European Military Staff*), који даје стручне савете по питању европске безбедности и одбрамбене политике, нарочито у извођењу војних операција управљања кризама. Споразумом је указано да је неопходно изградити капацитете за анализу ситуације, обавештајне изворе и стратегијско планирање. Захтевају се способне снаге за брзо реаговање, а као неопходна подршка конкурентна одбрамбена индустрија и технологија.¹⁸

У децембру 1999. године, на Самиту у Хелсинкију, донета је одлука да се формирају Европске снаге за брзо реаговање (*European Rapid Response Force*), састављене од националних контингената, које ће бројити између 50.000 и 60.000 војника, које морају бити способне да се разместе у року од 60 дана и да буду ангажоване најмање годину дана, као и потпуно способне да испуне Петерсбершке задатке.¹⁹

Између две западне интеграције (НАТО, ЕУ) развијају се односи блиске сарадње и поверења, који су понекад оптерећени преклапањем области утицаја. Због тога је између њих успостављен врло прецизан споразум о сарадњи по питањима безбедности и одбране. Основу њиховог односа регулише Берлин плус споразум (*Berlin Plus Agreement*), који је базиран на закључцима Самита НАТО у Вашингтону, 1999. године. Сет споразума између НАТО и ЕУ потписан је 16. 12. 2002. године, као што је размена поверљивих информација, коришћење НАТО ресурса за операције ЕУ и др. Константовано је да ће НАТО и ЕУ заједнички радити на превенцији и решавању криза и оружаних конфликта у Европи и шире.²⁰

Самит у Ници (*Nice Summit*),²¹ 26. 02. 2001. године, тј. Споразум о ЕУ усвојен на том самиту, потврдио је успостављање Европске безбедносне и одбрамбене политике. Настављене су консултације између ЕУ и НАТО, а посебно са Турском која је чланица НАТО, али не и ЕУ. У децембру 2002. године усвојен је нови оквир сарадње ЕУ–НАТО у управљању кризама. Споразумом је потврђена нова улога ЕУ по питању безбедности, тј. регулисано је, између осталог, да ЕУ не дуплира капацитете НАТО-а, већ да буде комплементарна. Британија, Француска и Немачка сложиле су се, у септембру 2003. године, да ЕУ мора имати на располагању систем оперативног планирања употребе снага и исте године прогласила је пуну оперативну способност (*full operation capability*).

У децембру 2003. године лидери ЕУ усвојили су прву Европску стратегију безбедности (*European Security Strategy – ESS*), дефинишући ЕУ као глобалног актера спремног да дели одговорност за глобалну безбедност, тежећи

¹⁸ Saint-Malo Declaration, www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html

¹⁹ Millennium Declaration, http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm

²⁰ Berlin Plus Agreement, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlin-plus/_berlinplus_en.pdf

²¹ Treaty of Nice, http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm

безбедној Европи. Европском стратегијом безбедности проширена је зона безбедносног интересовања ЕУ и укључен не само Балкан, већ и Медитеран, Украјина и Молдавија. Закључено је да је глобализација претње направила комплекснијим и опаснијим. Констатовано је да су витални системи друштва, као што су информациони системи и извори енергије, постали рањивији, те да морају бити способнији, јединственији и активнији у њиховој заштити. Као главни изазови и кључне претње наведени су: а) ширење оружја за масовно уништавање; б) тероризам и организовани криминал; в) безбедност cyber простора; г) енергетска безбедност и д) климатске промене. Европска стратегија безбедности наглашава и одговор на претње од тероризма и ширење оружја за масовно уништавање различитим средствима која не искључују употребу војне силе. У том документу описују се претње ЕУ, дефинишу стратегијски циљеви, процењују политичке импликације тих циљева за Европу.²²

Дугогодишња сарадња у ЕУ смањује историјске страхове између појединих држава, а чланице заједнице посматрају чланство као неопходан услов за постизање економских и политичких циљева. Све источноевропске земље безрезервно настоје да имају блискије економске везе са ЕУ.²³

Постоје и критичари концепта јединствене Европе и ширења ЕУ, тврдећи да она институционализује „мултидимензионалну асиметрију“ између моћних земаља чланица и нових чланица интеграције.²⁴

Неки научници (Ulrike Guérot, Christina Tuschhoff) сматрају да ближа политичка интеграција неће још дуго бити могућа или ће се у будућности чак показати да се садашњи ниво интегрисаности неће моћи одржати.²⁵

Неспособност ЕУ да самостално управља кризама на Балкану и чињеница да су оружани сукоби на Балкану прекинути интервенцијом НАТО-а 1999. године, показали су да ЕУ треба да изграђује јединствен и знатно снажнији систем безбедности и одбране. И поред такве потребе, очигледно је да сарадња ЕУ и НАТО нема алтернативу и да ће европска безбедност и даље зависити од укључености САД.

Унија све више узима учешће у мировним операцијама у Европи и Африци. Успешно је реализовала неколико мировних операција, у Европи (Балкан) и у Африци (Демократска Република Конго).²⁶ Прва војна операција ЕУ била је мисија Конкордија (*Concordia*) у Македонији, која је отпочела 31. марта

²² European security strategy, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_en.htm

²³ Са изузетком Румуније и Бугарске, у свим осталим земљама годишња стопа раста је у интервалу 2–5%. Fort, B., Webber, D.: *Regional integration in East Asia and Europe – Convergence or Divergence*, Routledge, London, 2006, стр. 177–178.

²⁴ Fort, B., Webber, D.: *ucmo*, стр. 8.

²⁵ Наведено према: Fort, B., Webber, D.: *ucmo*, стр. 11.

²⁶ Fort, B., Webber, D.: *ucmo*, стр. 239.

2003. године заменивши НАТО мисију *Operation Allied Harmony*. Затим је уследила *EUFOR Althea* у БиХ, па *EULEX* на Косову и Метохији, која је покренута као цивилна мисија у оквиру Европске спољне и безбедносне политике.

ЕУ настоји да даље развија институционални оквир за Заједничку спољну и безбедносну политику, што је евидентно кроз документа као што је предлог Устава ЕУ. Може се закључити да основу европске безбедносне архитектуре чини НАТО. Међутим, неспорно је да ЕУ кроз ESDP изграђује безбедносне способности које је већ сада сврставају, уз НАТО, у незаобилазан субјект европске безбедности.

Утицај чланства у евроатлантским безбедносним интеграцијама на односе и стабилност у региону

На простору југоисточне Европе протеклих година покренуто је више регионалних политичких, војнобезбедносних и економских иницијатива. Нарочито после 1999. године настале су иницијативе које се заснивају на дугорочном приступу и намери свеобухватне (економске, политичке и безбедносне) реконструкције региона. Начелни циљ свих регионалних иницијатива и програма (SEEC²⁷, SPSEE²⁸, SEEI²⁹, SEDM³⁰, SAP³¹) у региону јесте развој мултилатералне сарадње, као основе за економски прогрес, политичку и економску стабилизацију и продубљивање добросуседских односа.³²

²⁷ Процес сарадње у Југоисточној Европи (South-East European Cooperation Process – SEEC) јесте регионална иницијатива земаља југоисточне Европе, формирана 1996. године на иницијативу Бугарске (чланице: Бугарска, Албанија, БиХ, Грчка, Македонија, Румунија, Србија, Турска, Хрватска, Молдавија), са циљем унапређења стабилности у области безбедности, економије, борбе против тероризма и организованог криминала и других за регион важних питања.

²⁸ Пакт за стабилност југоисточне Европе (Stability Pact for Southeastern Europe – SPSEE) настао је одлуком ЕУ и Групе 8, у Келну 1999. године, ради смиривања ситуације у региону, изградње демократије и покретања бројних реформи. У оквиру SPSEE отворена су два регионална центра: Центар за контролу малог и лаког наоружања (South Eastern Europe Small Arms Control – SEESAC) у Београду и Регионални центар за помоћ у контроли наоружања (Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance Center – RACVIAC) у Загребу.

²⁹ На самиту НАТО-а у Вашингтону, 1999. године, покренут је низ регионалних програма, иницијатива и пројеката (NATOs South East Europe Initiative – SEEI) који доприносе реформи сектора безбедности. SEEI представља наставак сарадње НАТО са земљама региона, који ова организација развија кроз Програм „Партнерство за мир“.

³⁰ Сарадња на нивоу министара одбране ЈИЕ (Southeastern Europe Defence Ministerial – SEDM) покренута је на састанку министара одбране у Тирани, марта 1996. године, са циљем да се учврсти сарадња земаља југоисточне Европе, Италије и САД на плану одбране.

³¹ Процес стабилизације и придруживања (Stabilization and Association Process – SAP) јесте програм ЕУ, започет у мају 1999. године, ради интеграције земаља југоисточне Европе у своје чланство, испуњавањем одређених услова.

³² Лунић, Н.: „Република Србија и регионалне безбедносне интеграције“, *Војно дело*, 4/2007, Војноиздавачки завод, Београд, 2007, стр. 40–41.

Регионална интеграција је предуслов евроатлантских интеграција. Регионалне иницијативе нису алтернатива уласку земаља региона у НАТО и ЕУ, већ комплементаран процес. Све иницијативе и програми усмерени су ка миру, стабилности, безбедности и економском развоју региона. Међутим, стабилизацијом региона, одређене регионалне организације губе на значају, услед чега долази до смањења интересовања донатора, као и самих држава региона.

Геополитичка карта Европе драстично је промењена уласком држава средње, источне и југоисточне Европе у НАТО, чиме је остварена потпуна или делимична доминација НАТО-а на скоро свим кључним геостратегијским правцима на евроатлантском простору. Примањем нових чланица (Литванија, Летонија, Естонија, Словачка, Румунија, Бугарска, Словенија, Хрватска, Албанија), НАТО је скоро потпуно овладао стратегијски веома важним европским простором.³³

Уласком у НАТО, ПЗМ или ЕУ земље региона показују своје опредељење и спремност да буду део заједнице. Процес успоравају многа нерешена питања. Уласком свих земаља у НАТО, односно ЕУ, додатно би се побољшала стабилност региона.

Чланство или неутралност у евроатлантским интеграцијама као безбедносна опредељења Републике Србије

Безбедносно опредељење Републике Србије јесте питање које захтева озбиљно, мултидисциплинарно проучавање и сагледавање позитивних и негативних аспеката тог процеса. Стога ће у даљем тексту бити разматрани само одређени погледи аутора по питању неутралности, односно чланства у НАТО, који не прејудуцирају коначно опредељење.

Неутралност

Народна скупштина Републике Србије донела је Резолуцију о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка, где се у тачки 6. прецизира да „Народна скупштина Републике Србије доноси одлуку о проглашавању војне неутралности Републике Србије у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука о том питању“.³⁴

³³ Јанковић, Д.: „Евроатлантске интеграције као могуће безбедносно опредељење Републике Србије“, *Војно дело*, 4/2007, Војноиздавачки завод, Београд, 2007, стр. 26–27.

³⁴ Резолуција Народне скупштине Републике Србије о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 125/2007 од 26. 12. 2007.

Поред Србије, седам земаља европског континента прогласило је војну неутралност: Аустрија, Шведска, Швајцарска, Ирска, Финска, Лихтенштајн, Молдавија, као и три неевропске земље: Костарика, Камбоџа и Туркменистан.

Геостратегијски положај мале земље један је од кључних фактора њеног безбедносног опредељења. Питање је да ли се земља може определити за неутралност уколико суседи имају аспирације ка њеној територији или уколико се у њој укрштају или сукобљавају интереси центара моћи. Уколико се држава налази у нестабилном региону, са сложеним историјским наслеђем, нарочито у области друштвено-политичких питања, тешко је определити се за потпуну безбедносну неутралност јер би то од земаља у окружењу могло бити протумачено као знак слабости.³⁵

Опредељење за неутралност подразумева стабилну унутрашњу безбедносну ситуацију, а тиме је и гарант за успешно супротстављање претњама.

Неутралност захтева значајна финансијска средства и већа издвајања за одбрану, што је ипак нереално имајући у виду економску ситуацију у Републици Србији, као и утицај светске финансијске кризе.

Геостратегијско окружење Србије је значајно промењено, а на основу исказаних опредељења може се очекивати да у ближој будућности будемо потпуно окружени земљама чланицама НАТО-а. Свакако не треба занемарити ни чињеницу да је НАТО већ непосредно присутан на територији Косова и Метохије.

Чланство

За овакву опцију углавном се опредељују мале земље, чија је способност да се успешно бране властитим снагама веома мала. Иницијатор може да буде било која страна, при чему је евидентно да мала земља нема потпуно исту улогу као водеће земље безбедносне интеграције. Иако је свесна да губи део суверенитета, земља се опредељује за ту опцију ради очувања националних вредности.

Само активним учешћем може се успешно изборити са безбедносним изазовима, ризицима и претњама, који се непрестано трансформишу, тј. све више постају унутрашњи (криминал, трговина дрогом, тероризам...). У економском смислу то је на почетку скуп, али у дужем периоду вишеструко исплативо. Као најцелисходније решење намеће се приступање колективним системима безбедности.³⁶

Чланством у НАТО Србија би преузела нове обавезе, морала би да уложи значајна средства у реформе и прилагоди систем националне безбедности, што све не представља трошкове већ инвестиције у стабилан систем безбедности.

³⁵ Јанковић, Д.: *исто*, стр. 16–17.

³⁶ *Исто*, стр. 24.

У случају конфликта, простор Србије имао би различиту улогу, у зависности од природе конфликта.

Потписивањем Оквирног документа, 14. 12. 2006. године у Бриселу, Србија је званично постала чланица програма ПзМ. Да ли ће Србија постати чланица НАТО-а зависи од воље грађана или њихових овлашћених представника, али и од позива Северноатлантског савеза. Иако се званично износи став појединих званичника да улазак Србије у ЕУ није условљен чланством у НАТО, сагледавајући искуства земаља бившег Варшавског пакта или СФРЈ тешко је у то поверовати. Чланство Републике Србије у НАТО неизвесно је јер до сада по том питању није постигнут консензус политичких субјеката и не постоји подршка јавног мњења. Поред тога, ни у самом НАТО-у нису у потпуности дефинисани правци његовог даљег проширења.

Чланством би се постигла боља међународна сарадња и координација у одговору на безбедносне претње. Створили би се бољи политички услови за привлачење страних инвестиција, што би допринело бржем економском расту. Дугорочно гледано, смањила би се средства за одбрану, а повећао степен безбедности земље.

Србија је и пре уласка у ПзМ имала сарадњу са Алијансом. Чланство у НАТО није услов за чланство у ЕУ, већ је нужно да се испуне услови, тј. критеријуми из Копенхагена, али и још неки други услови, као што је сарадња са Хашким трибуналом. Чланство у НАТО може помоћи и убрзати улазак у ЕУ (велики број чланица ЕУ би већ пре тога одлучио да постанемо чланица НАТО-а), чиме би се постигла боља интеграција у евроатлантску заједницу. Као активан партнер имала би могућност одлучивања о битним питањима, а постигао би се и већи степен гаранција безбедности, које би пружио НАТО. Развијање билатералних и мултилатералних односа са земљама чланицама НАТО и ЕУ такође је веома значајно.

Закључак

Безбедност у 21. веку треба промишљати на другачији начин. Уместо државе, појединац је централна јединица анализе, тј. све више треба посматрати појединачну и глобалну безбедност, а не државну. Безбедност постаје мултидимензионална (војна, економска, енергетска, сајбер, еколошка итд.), заједничка (нико не сме да гради безбедност на штету других) и кооперативна (нпр. сарадња НАТО – ЕУ).

Тренутна сарадња Републике Србије и НАТО усмерена је на Програм „Партнерство за мир“, а ангажовање може бити усмерено на проширење и ојачање политичке и војне сарадње са државама партнерима и чланицама.

Поред чланства и ангажовања у Програму „Партнерство за мир“, главни спољнополитички циљ Републике Србије јесте закључење Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом. Узимајући у обзир

правце развоја партнерства између НАТО и Европске уније, може се рећи да се изградњом политичких и војних способности Републике Србије за пружање доприноса колективној одбрани и новим мисијама НАТО стварају и повољни услови за њено чланство и у Европској унији.

Литература

1. Buzan, B.: *People, States and Fear*, London, 2001.
2. Berlin Plus Agreement,
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlinplus/_berlinplus_en.pdf
3. Fort, B., Webber, D.: *Regional integration in East Asia and Europe – Convergence or Divergence*, Routledge, London, 2006.
4. Димитријевић, В.: *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973.
5. *Војна енциклопедија*, Војноиздавачки завод, Београд, 1970.
6. Јанковић, Д.: „Евроатлантске интеграције као могуће безбедносно опредељење Републике Србије“, *Војно дело*, 4/2007, Војноиздавачки завод, Београд, 2007.
7. „Declaration of Principles issued by the President of the United States and the Prime Minister of the United Kingdom“ (*The Atlantic Charter*), 1941.
8. Симић, Драган.: „Наука о безбедности – савремени приступи безбедности“, *Службени лист СРЈ*, Факултет политичких наука, Београд, 2002.
9. *European security strategy*,
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_en.htm
10. *Macmillan English Dictionary*, Oxford, London, 2007.
11. Вујаклија, Милан.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1996.
12. *Millennium Declaration*,
http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm
13. Лунић, Н.: „Република Србија и регионалне безбедносне интеграције“, *Војно дело*, 4/2007, Војноиздавачки завод, Београд, 2007.
14. *Partnership for Peace: Invitation Document*. Brussels, 10 January 1994.
15. *Petersberg declaration*, <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>
16. *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009.
17. „Резолуција Народне скупштине Републике Србије о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 125/2007, од 26. 12. 2007.

18. *Saint-Malo Declaration*, www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html
19. *Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence* (The Brussels Treaty), Brussels, 17 March 1948.
20. *Treaty of Nice*, http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm
21. *The North Atlantic Treaty*, Washington D.C., 4 April 1949.
22. *The treaty of Amsterdam*, <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>
23. *U.S. Senate Resolution 239* (The Vandenberg Resolution), 80th Congress, 2nd Session, 11 June 1948.
24. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. New York, Department of Public Information, United Nations, NY 10017, Charter of the United Nations, Chapter VII – Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches and Peace, and Acts of Agression.

ОДБРАМБЕНЕ МЕРЕ У НАШИМ И СТРАНИМ ПРОПИСИМА О ОДБРАНИ

Зоран Вучинић¹

Универзитет у Београду – Факултет безбедности

Одбрамбене мере представљају функционални елеменат система одбране, а испољавају се у одређеним поступцима надлежних органа чији је циљ да се снаге одбране доведу у стање готовости ради остваривања одбрамбених задатака. С обзиром на стратешки значај, оне се прописују уставом и разрађују законом. Постоји више оваквих мера које се проглашавају или наређују, у зависности од извора и врсте опасности по безбедност земље. У уставним решењима доминантна је надлежност законодавног органа у овој материји, али разлике постоје у регулисању субсидијерне надлежности.

Кључне речи: *ратно и ванредно стање, ванредна ситуација, мобилизација, приправност, надлежност.*

Увод

Одбрамбене мере могу се дефинисати као одређени поступци надлежних државних органа, које они, сагласно уставу и закону, предузимају са циљем да се укупне снаге одбране или њихов део доведу у стање готовости ради остваривања одбрамбених задатака (активности). По својој суштини оне представљају облике реаговања надлежних институција система одбране на одређене опасности по одбрану и безбедност земље, које одбрамбене снаге из мирнодопског стања треба да доведу у стање готовости и оперативне употребе. Довођење ових снага у такво стање битан је услов извршења њихове основне одбрамбене функције, због чега одбрамбене мере имају стратегијски значај.

Међу најважније одбрамбене мере спадају: *проглашавање ратног стања, ванредног стања и ванредне ситуације*, односно *наређивање извршења мобилизације и предузимања мера приправности*. Управо због њиховог стратегијског значаја за одбрану земље, природе, садржаја и начина спровођења, као и последица које настају њиховим предузимањем, ове одбрамбене мере су посебно правно уређене, кроз прописивање услова који их детерминишу и надлежности проглашавања и наређивања.

¹ Др Зоран Вучинић је ванредни професор Универзитета у Београду.

Проглашење ратног стања

Ратно стање се проглашава у случају оружаног напада на земљу или када такав напад очигледно предстоји, односно када постоји озбиљна претња да ће до њега доћи. Поред ових, у прописима неких земаља као разлог се наводи и обавеза испуњавања међународних уговора, у ком погледу је карактеристичан Закон о одбрани Руске Федерације (чл. 18) и Устав Пољске (чл. 116).

У упоредном законодавству у употреби је и појам *одбрамбено стање*, што је случај са Основним законом Немачке (чл. 115а), као и појам *стање националне кризе*, што је случај са Уставом Мађарске (чл. 19). Њима слично је *опсадно стање* које познаје Устав Шпаније (чл. 116), Устав Француске (чл. 36) и Устав Турске (чл. 122), с том разликом што се оно проглашава не само у случају рата, већ и у случају распрострањених аката насиља који имају за циљ рушење унутрашњег поретка и основних права и слобода грађана. Закон о одбрани Хрватске познаје и *стање непосредне угрожености*, које се проглашава када постоје очигледни показатељи директних оперативних припрема оружаних снага друге државе за предузимање поступака и активности усмерених на повреду суверенитета и независности, али и у случају оружаног терористичког и другог насилног деловања којим се доводи у питање независност и територијална целовитост државе (чл. 6). Такво стање је познато и под називом непосредна ратна опасност, које је било предвиђено прописима о одбрани бивше СРЈ и СФРЈ.

Законом о одбрани Србије ратно стање је дефинисано као стање опасности у којем је оружаном деловањем споља угрожена сувереност, независност и територијална целовитост земље, односно мир у региону, које захтева мобилизацију снага и средстава за одбрану (чл. 4. тач. 7).

Актом проглашења ратног стања констатује се да се земља налази у стању непријатељства са једном или више држава, тј. да је наступила управо она ситуација са којом се рачунало и због које се приступило успостављању система одбране и одбрамбеним припремама друштва. Зато је акт о проглашењу оваквог стања формални извор обавезе за све субјекте овог система. По правилу, надлежност за проглашење ове мере утврђује се највишим правним актом – уставом.

У неким земљама она је додељена шефу државе, што је, на пример, случај са Уставом Украјине (чл. 106), Уставом Белгије (чл. 167. ст. 1т) и Уставом Луксенбурга (чл. 37). Међутим, у најширој уставној пракси таква надлежност, као основна, додељује се законодавном органу власти (скупштина, парламент). Како је ово колективни орган и како се рачуна са тим да он због таквог својства може бити онемогућен да заседа у околностима које захтевају проглашење ове мере, овлашћење у овом смислу додељује се неком од извршних органа власти, обично шефу државе (субсидијерна надлежност).

Овакав приступ карактеристичан је, на пример, за Устав Словеније (чл. 92), Устав Пољске (чл. 116), Устав Бугарске (чл. 100), Устав Мађарске (чл. 19Ц), Устав Македоније (чл. 125), Устав Литваније (чл. 84) и Устав Естоније (чл. 128). Међутим, према Основном закону Немачке, овај други орган није извршног карактера, већ парламентарно дело које се зове Заједнички одбор (чл. 115а) и који је састављен од две трећине посланика Бундестага и једне трећине чланова Бундесрата (чл. 53а).

Оваква решења настала су из потребе да се обезбеди функционисање система одбране, односно да се избегне могућност његовог паралисања у случајевима када је проглашење ратног стања нужно. Јер, као што смо истакли, ова мера има стратегијски значај пошто се њеним проглашењем одбрамбене снаге доводе у стање готовости за извршавање одбрамбених активности.

По Уставу Србије, надлежност за проглашење ратног стања припада Народној скупштини (чл. 99. тач. 5. и чл. 201), али ако она није у могућности да заседа, одлуку о проглашењу ове мере доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе (чл. 201. ст. 2).

Наведена уставна формулација је нејасна по питању начина усвајања ове одлуке, односно није јасно да ли се она доноси једногласно или већином гласова. Ако се доноси консензусом, онда постоји могућност вета, што није функционално решење јер даје могућност паралисања одбрамбеног система. Интересантно је да је и Уставна повеља државне заједнице СЦГ имала идентичан приступ у дефинисању надлежности Врховног савета одбране, али је он био последица констелације односа између чланица те заједнице.

Нешто слично предвиђа и Устав Мађарске у ситуацији када председник Републике треба да прогласи ову меру. Тада је неопходно да се претходно утврди да ли је Парламент заиста онемогућен да врши ову надлежност и да ли је проглашење ратног стања (као и ванредног стања и стања националне кризе) оправдано. Надлежност у овом погледу је заједничка и врше је председник Парламента, председник Уставног суда и председник Владе (чл. 19А ст. 2).

Међутим, постоје и одступања од овакве праксе. Тако, на пример, устави Холандије (чл. 103. тач. 1), Словачке (102), Италије (чл. 78. и 87. ст. 9), Естоније (чл. 65) и Аустрије (чл. 40) утврђују надлежност само законодавног органа власти у овој материји.

Неки уставни условљавају проглашење ратног стања претходним обавезним предлогом или одобрењем другог државног органа. Тако према Уставу Украјине, Скупштина предлаже овакву меру председнику Републике (чл. 106), а према Уставу Естоније надлежност предлагања припада председнику Републике (чл. 65), с тим што он може самостално да прогласи ову меру једино у случају агресије на Естонију (чл. 128). У неким случајевима надлежност предлагања додељује се влади, по чему је карактеристичан Устав Словеније (чл. 92. ст. 1) као и Основни закон Немачке (чл. 115а). Међутим,

Устав Луксенбурга прописује да велики војвода може прогласити ратно стање тек на основу одобрења Парламента (чл. 37).

Код нас је овакав услов прописан Законом о одбрани, по коме председник Републике и председник Владе заједно подносе Народној скупштини предлог за проглашење ратног (и ванредног) стања (чл. 11. ст. 2. тач. 1. и чл. 12. ст. 2. тач. 1). Они су такође надлежни да учине и предлог укидања ових стања када процене да су престали услови због којих су проглашена (чл. 93. ст. 1).

Специфичности у овом погледу садржи и Устав Хрватске, који се директно не изјашњава о питању надлежности проглашења ратног стања, већ само о надлежности одлучивања о рату и миру. Она је поверена Заступничком дому Сабора (чл. 80), при чему председник Републике, на темељу његове одлуке, објављује рат и закључује мир (чл. 100. ст. 3). Међутим, Законом о одбрани ова материја је прецизније регулисана тако што је прописано да Сабор утврђује ратно стање, при чему предлог може поднети и председник Републике уз супотпис председника Владе (чл. 6). Оно што се може запазити јесте да прописи о одбрани ове државе не предвиђају субвенцијерну надлежност за случај да законодавни орган не може да заседа. Према Уставу, у време трајања ратног стања председник Републике је овлашћен да доноси уредбе са законском снагом, које је дужан да поднесе Сабору (Заступничком дому) на потврду чим он буде у могућности да заседа (чл. 101).

Неки уставни текстови праве разлику између надлежности одлучивања и надлежности проглашавања ове мере. Тако, по Уставу Словачке, Народна скупштина одлучује о проглашењу ратног стања, а председник Републике га на основу те одлуке само проглашава (чл. 102). Идентичне одредбе садржи и Устав Италије (чл. 78. и 87. ст. 9), док по Уставу Аустрије одлуку Савезне скупштине о проглашењу ратног стања мора да објави канцелар (чл. 40). По Основном закону Немачке, такво овлашћење припада савезном председнику (чл. 115а тач. 3).

Дакле, оно што је заједничко у наведеној уставној пракси јесте доминантна улога законодавног органа у одлучивању у овој области. Разлике, међутим, постоје када је реч о учешћу других државних органа у том поступку, односно шефа државе и владе. Један број устава њима не даје било какву надлежност, други им прописују надлежност предлагања ове мере, а трећи надлежност одлучивања само у случају када законодавни орган није у могућности да то учини. Према неким уставима, они имају надлежност једино да прогласе ову меру, након што ју је претходно одобрио законодавни орган.

На унутрашњем плану проглашење ратног стања условљава ступање у дејство низа законских прописа који се, иначе, не примењују у мирнодопским условима. По основу тих прописа низ функција цивилне власти прелази на војне органе, док административна права војних власти добијају знатно проширење, као и надлежност војних судова (тамо где постоје). И остали елементи мирнодопског живота (привреда, школство, комуналне делатно-

сти и др.) прилагођавају се ратној ситуацији. У области правног система суспендује се уобичајена законска процедура, а уводе тзв. ратни прописи, односно уредбе са законском снагом. Тим прописима могуће је ограничити и одређена људска права и слободе, као што су слобода кретања, путовања, информисања и др. Грађани који нису мобилисани обично су обухваћени режимом радне обавезе. Сви ти прописи, дакле, имају циљ да обезбеде ефикасност правног поретка у условима ратног стања.

Према Уставу Србије, Народна скупштина у условима ратног стања може да пропише мере којима се одступа од Уставом зајамчених људских и мањинских права, а када она не може да заседа, заједничку надлежност у овом смислу имају председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе (чл. 201). Одступања су дозвољена само у обиму у којем је то неопходно и без дискриминације на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла (чл. 202. ст. 1 и 2).

Међутим, мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу оних уставних одредаба којима се зајамчује право на људско достојанство, право на физички и психички интегритет, право на правично суђење, право на правну сигурност у казненом праву, право на правну личност, право на држављанство, право на слободу мисли, савести и вероисповести, право на приговор савести, право на слободу изражавања националне припадности, право на закључење брака, право на слободно одлучивање о рађању, односно којима се забрањује ропство, насиље над лицем лишеном слободе, изазивање расне, националне и верске мржње и насилна асимилација припадника националних мањина (чл. 202. ст. 4).²

У погледу просторног важења одлуке о проглашењу оваквог стања, по правилу, њено дејство простире се на целокупној територији државе, а то је случај и када је реч о федералним државама. То је и разумљиво будући да је рат стање односа које се негативно одражава на земљу у целини, односно на све њене субјективне и материјалне потенцијале, без обзира да ли је целокупна територија војишна просторија или није.

Проглашење ванредног стања

Ванредно стање се такође проглашава (заводи), а то се чини када унутар државе наступе одређене околности (догађаји) које угрожавају њену безбедност или безбедност њених грађана. Може да обухвати део или целу државну територију и временски је ограничено. Околности због којих се успоставља могу да буду детерминисане друштвеним или природно-технолошким разлозима. У

² Видети чл. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64. и 78. Устава Републике Србије.

првом случају најчешће се ради о друштвеним појавама као што су нереди, штрајкови, оружане побуне и тероризам већих размера, а у другом о природним и техничко-технолошким катастрофама, епидемијама заразних болести и др.

Законом о одбрани Србије ванредно стање је дефинисано као стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или невојних изазова, ризика и претњи безбедности (чл. 4. тач. 6).

С обзиром на то да и увођење ванредног стања условљава предузимање одређених одбрамбених активности (нпр. војне и цивилне одбране) и да је такво стање од посебног одбрамбено-безбедносног значаја, оно се такође правно уређује. Тако је питање надлежности проглашења ове одбрамбене мере обично део уставне материје, док се законом прецизније утврђују околности поводом којих се овакво стање уводи, као и права, обавезе и одговорност надлежних друштвених субјеката за време њиховог трајања.

Савремена уставна пракса такође није јединствена у овој материји. Један број устава надлежност проглашавања ванредног стања додељује законодавном органу, а шефу државе само ако законодавни орган то није у могућности да учини. Таква решења, примера ради, садржи Устав Мађарске (чл. 19Ц), Устав Литваније (чл. 144), Устав Словеније (чл. 92) и Устав Бугарске (чл. 100). Међутим, по Уставу Холандије одлуку о проглашењу ванредног стања доноси једино Парламент (чл. 103. тач. 1). Установљена је и надлежност предлагања ове мере, која, на пример, по Уставу Словеније припада Влади (чл. 92), док по Уставу Македоније припада председнику Републике, Владе или најмање 30 посланика Собрања (чл. 125).

Док је у наведеним уставима доминантна надлежност законодавног органа, дотле је у другим таква надлежност додељена шефу државе и он је врши самостално, односно у име или по одобрењу законодавног органа. Тако по Уставу Словачке председник Републике проглашава ванредно стање (чл. 102), док по Уставу Турске председник Републике врши овакву надлежност у име Велике националне скупштине (чл. 104). Међутим, Устав Украјине (чл. 106) и Устав Руске Федерације (чл. 88) надлежност шефа државе условљавају претходним одобрењем законодавног органа. С друге стране, Устав Пољске обавезује председника Републике да своју одлуку достави на одобрење Парламенту у року од 48 сати (чл. 231).

У неким уставима надлежност у овој материји припада влади. У том погледу карактеристичан је Устав Летоније (Глава 4. пар. 62) и Устав Шпаније, с тим што овај последњи захтева претходну сагласност Представничког дома Парламента (чл. 116). По Уставу Француске надлежност припада Министарском већу, с тим што само Парламент може одобрити продужење оваквог стања дуже од 12 дана (чл. 36).

Специфичности у вези са проглашењем ове мере садржи и Устав Естоније, јер надлежност у овој материји разграничава између Парламента и Владе, у зависности од карактера опасности по безбедност земље. Тако је

Парламент надлежан да прогласи ванредно стање у случају постојања претњи уставном поретку (чл. 129), док је Влада надлежна да то учини у случају природних масовних несрећа и катастрофа, или како би се спречило ширење инфективних болести (чл. 78).

У вези с надлежношћу проглашења ове мере, Устав Србије садржи идентична решења са онима која се односе на проглашење ратног стања. На основу Закона о одбрани, Народна скупштина проглашава ову меру на основу претходног предлога председника Републике и председника Владе (чл. 11. ст. 2. тач. 1. и чл. 12. ст. 2. тач. 1).

Одлука о увођењу ванредног стања може да важи најдуже 90 дана, али по истеку тог рока овакво стање се може продужити за исти период. У том периоду Народна скупштина се састаје без посебног позива и не може бити распуштена. Ако она није донела одлуку, потврдиће је у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане. Ако је не потврди, одлука престаје да важи са завршетком прве седнице овог органа одржане по проглашењу ванредног стања (чл. 200).

Пракса је различита и по питању разлога за увођење ванредног стања. По Уставу Србије, оно се проглашава када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана (чл. 200. ст. 1). Закон о одбрани уноси више јасноће у ову материју јер наводи узроке угрожавања опстанка државе или грађана, а то су војни и невојни изазови, ризици и претње њиховој безбедности. Војни се испољавају у облику агресије, оружане побуне и кроз друге облике употребе оружане силе, а невојни у облику тероризма, организованог криминала, корупције, елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа и опасности (чл. 4. тач. 10 и 11).

Слична решења садржи и Устав Мађарске, по коме се ванредно стање проглашава у случају оружане акције уперене против уставног уређења или стицања или преузимања власти, те у случају аката насиља извршених оружјем од стране наоружаних група, који доводе у озбиљну опасност животе и имовину грађана, као и у случају природних и индустријских катастрофа (чл. 19и). У ову категорију може се сврстати и Устав Словеније, који разлоге за проглашење ванредног стања види у случајевима који представљају велику и општу опасност и који као такви угрожавају опстанак државе (чл. 92. ст. 1), као и Устав Естоније, који проглашење оваквог стања дозвољава у случајевима претње уставном поретку и случајевима природних масовних несрећа и катастрофа, односно потребе спречавања ширења инфективних болести (чл. 78. и 129). Међутим, по Уставу Македоније само велике природне непогоде и епидемије представљају разлоге који оправдавају проглашење ванредног стања (чл. 125. ст. 1).

Неке друге земље разлоге проглашења ванредног стања редукују на наступање одређених друштвених околности које представљају јавну опасност. Тако, на пример, Устав Летоније прописује да се ванредно стање

проглашава уколико је држава угрожена од спољњег непријатеља или у случају унутрашње побуне која доводи у опасност функционисање политичког система или угрожава целину државе или једног њеног дела (Глава 4. пар. 62), док Устав Турске разлоге види у озбиљним економским кризама, али и распрострањеним актима насиља против уставног поретка и основних слобода и права грађана. У случају да ти акти поприме велике размере, може да се заведе и опсадно стање (чл. 120). Такво стање, као што је раније наведено, познаје и Устав Француске (чл. 36) и Устав Шпаније (чл. 116), а проглашава се у случају распрострањених аката насиља који имају за циљ рушење унутрашњег поретка и основних права и слобода грађана. Закон о одбрани Хрватске овакво стање назива стањем непосредне угрожености, које се проглашава када дође до оружаног, терористичког или другог насилног деловања које доводи у питање независност или територијалну целовитост државе (чл. 3. тач. 6).

Може се приметити да је угрожавање уставног поретка насилним путем један од разлога за увођење ванредног стања у неким земљама. Негде се он назива уставном демократијом, демократским поретком, правним поретком, демократским слободама грађана, али је у питању иста вредносна категорија.³

Заштита уставног поретка била је једна од функција система одбране коју су прописивали и некадашњи југословенски уставни. Међутим, у садашњем Уставу Републике Србије ова вредносна категорија је изостала, а не помиње се ни у законским прописима којима се овај систем уређује. С друге стране, Кривични законик Републике Србије у члану 311 санкционише кривично дело оружане побуне управљене на угрожавање уставног уређења, безбедности или територијалне целине земље, а то је управо она ситуација која налаже проглашење ванредног стања у земљи, односно која подразумева реаговање система одбране, а могуће и Војске, као његовог институционалног елемента. Оружана побуна је апострофирана и Законом о одбрани као један од безбедносних ризика који детерминише војну одбрану и у ванредном стању (чл. 4 тач. 3 и 10). Она у пракси може бити мотивисана и рушењем уставног поретка, са чиме смо у недавној прошлости имали лоша искуства.

За време трајања ванредног стања могућа је и употреба војске. Тако се, на пример, она може употребити ради сузбијања оружаних аката насиља као подршка полицијским снагама или као подршка јединицама цивилне заштите у поступку санирања последица природних и техничко-технолошких несрећа и катастрофа. То је њена споредна функција, јер се остварује само када други надлежни државни органи нису у могућности да се самостално супротставе таквим појавама. Ту функцију војске прописује Устав Мађарске (чл. 40 Б), Основни закон

³ Тако уставни поредак изричито помиње Устав Португалије (чл. 273) и Устав Шпаније (чл. 8), уставну демократију Устав Румуније (чл. 117), демократски поредак Основни закон Немачке (чл. 87а), демократске слободе грађана Устав Мађарске (чл. 5), Устав Аустрије (чл. 9а).

Немачке (чл. 87а), Закон о одбрани Хрватске (чл. 111), Закон о организацији система националне одбране и војне службе Литваније (чл. 18), Закон о снагама одбране Финске (Део 2), Закон о општој организацији одбране Француске бр. 59-147 из 1959. године (чл. 17), Закон о одбрани Пољске (чл. 3-1а) и др.

И Закон о одбрани дозвољава могућност употребе Војске Србије тако што прописује да она обједињава све учеснике у оружаним операцијама и командује свим снагама које изводе борбена дејства не само у ратном, него и у ванредном стању (чл. 31. ст. 2). Све њене команде, јединице и установе дужне су да се организују и припремају за извршење задатака и у условима ванредног стања (чл. 37). У случају природних и других несрећа већих размера, у којима су на одређеној територији угрожени животи и здравље људи и животиња и материјална добра, Војска Србије може бити ангажована на пружању помоћи становништву (чл. 41). Начелник Генералштаба, односно старешина надлежне команде, у циљу заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма и других већих несрећа, може наредити мере спровођења приправности и употребу делова Војске ради отклањања штетних последица које могу настати невојним претњама безбедности (чл. 43). Предвиђена је и војно-полицијска сарадња у случајевима када су угрожени гранични појас, граница и животи људи и материјална добра на том подручју (чл. 39).

Закон о Војсци Србије прописује да председник Републике, или по његовом овлашћењу министар одбране, може одлучити да Војска надлежном државном органу, односно организацији, органу аутономних покрајина и органу јединица локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или из других разлога утврђених законом (чл. 2. ст. 2).

За време трајања ванредног стања такође се могу ограничити нека основна права грађана (нпр. на кретање и јавно окупљање), могу им се увести одређене обавезе (нпр. радна и материјална и обавеза учешћа у јединицама цивилне заштите) и др.

Устав Србије прописује да Народна скупштина проглашењем ванредног стања може прописати мере којима се одступа од Уставом зајамчених људских и мањинских права, а ако није у могућности да се састане, такве мере може прописати Влада посебном уредбом, уз супотпис председника Републике. Влада је дужна да овај акт поднесе Народној скупштини на потврду у року од 48 сати од њеног доношења. У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања. Њихово трајање не може бити дуже од 90 дана, а по истеку тог рока могу се обновити под истим условима (чл. 200. ст. 4, 7, 8. и 9). Оне не смеју да праве дискриминацију по основу ра-

се, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног покрета и престају да важе престанком ванредног стања (чл. 202. ст. 2. и 3).

Међутим, мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу оних уставних одредаба којима се зајамчује право на људско достојанство, право на физички и психички интегритет, право на правично суђење, право на правну сигурност у казненом праву, право на правну личност, право на држављанство, право на слободу мисли, савести и вероисповести, право на приговор савести, право на слободу изражавања националне припадности, право на закључење брака, право на слободно одлучивање о рађању, односно којима се забрањује ропство, насиље над лицем лишеним слободе, изазивање расне, националне и верске мржње и насилна асимилација припадника националних мањина (чл. 202. ст. 4).⁴

Проглашење ванредне ситуације

Ванредна ситуација је стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада. Могућност њеног настанка детерминисала је потребу конституисања и функционисања система заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине у ситуацијама када су ове виталне друштвене вредности угрожене одређеним догађајима, као што су елементарне непогоде, техничко-технолошке несреће, удеси и катастрофе, терористички акти и ратне околности.

Ванредну ситуацију треба разликовати од ванредног стања, које је дефинисано као стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или невојних изазова, ризика и претњи безбедности. Другим речима, за проглашење ванредног стања потребно је да дође до угрожавања опстанка државе и грађана, што код ванредне ситуације није случај, без обзира на сличност, па и идентичност разлога због којих се проглашава. То значи да разлози за проглашење ванредне ситуације могу да постану и разлози за проглашење ванредног стања, али само ако својим обимом и интензитетом угрозе опстанак државе и грађана. Зато је и логично што је такво стање уставна категорија и што га проглашава Народна скупштина, односно што производи посебне правне последице за време трајања. С друге стране, ванредна ситуација је законска категорија чији је режим проглашења другачије уређен.

⁴ Видети чл. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64. и 78. Устава Републике Србије.

Према Закону о ванредним ситуацијама, ванредна ситуација се проглашава одмах по сазнању да непосредна опасност може да наступи, односно када је већ наступила а није се могла предвидети или ако због других околности није могла бити проглашена одмах после сазнања о опасности од њеног наступања (чл. 30).

Проглашава се за општину, град или град Београд, за део или целу територију Републике Србије. За општину, град или град Београд проглашава се ако постоји непосредна опасност да ће захватити или ако је већ захватила део или целу територију општине, града или града Београда, док за Републику Србију, односно њен део, проглашава се ако постоји непосредна опасност да ће захватити или ако је већ захватила најмање две општине или ако не постоје довољне могућности општине за одговор на појаву непосредне опасности (чл. 31).

Одлуку о проглашењу ове мере, на предлог надлежног штаба за ванредне ситуације, доноси за територију општине – председник општине, односно за територију града и града Београда – градоначелник. За територију аутономне покрајине одлуку доноси њен извршни орган власти, а на предлог Покрајинског штаба за ванредне ситуације, док одлуку за територију Републике Србије или њен део доноси Влада, на предлог републичког штаба за ванредне ситуације (чл. 32).

Као што видимо, наведени закон извршио је поделу надлежности у вези са питањем проглашења ванредне ситуације, узимајући за критеријум територијалну распрострањеност опасности због којих се ова мера проглашава. И у томе се види разлика између овог стања и ванредног стања чије је проглашење потпуно централизовано.

Извршење мобилизације

Мобилизација је мера чијим се предузимањем обезбеђује попуна људством и материјалним потребама оружаних снага и других снага одбране, које из мирнодопске организације и стања прелазе на ратну организацију. Тај прелазак је нужан како би се обезбедило да сви ови субјекти одбране буду у пуној приправности за извршење својих задатака у наведеним стањима угрожености одбране земље и њене безбедности. Она се извршава према плановима мобилизацијског развоја оружаних снага, односно према мобилизацијским плановима као деловима планова за одбрану других снага одбране као субјеката система одбране (нпр. локалне самоуправе, министарстава, одређених привредних друштава, јединица цивилне заштите и др.).

Мобилизација по обиму може да буде – општа и делимична, а по начину извршавања – јавна и тајна. Општа обухвата све субјекте система одбране и материјална средства потребна за одбрану земље, а делимична само оне субјек-

те и материјална средства одређене актом о њеном наређивању. Јавна је она која се јавно наређује и извршава, а у супротном је реч о тајној мобилизацији.

Као стратегијски важну меру, мобилизацију наређује надлежни државни орган који се у упоредном праву одређује или уставом или законом о одбрани. Пракса није уједначена с обзиром на то да је у неким случајевима тај орган шеф државе, у неким парламент, при чему се потенцира надлежност шефа државе у случајевима када је држава изложена агресији, што је функционално решење јер обезбеђује ефикасност система одбране. Такође се уочава пракса разграничења надлежности између ова два органа када је реч о наређивању опште мобилизације (надлежност парламента) и наређивању мобилизације оружаних снага (надлежност шефа државе). Карактеристично је и прописивање надлежности предлагања овакве мере која се додељује влади, шефу државе или парламенту, што значи да се она не може наредити уколико претходно није предложена од ових органа.

Тако, на пример, према Уставу Пољске, у случају директне спољне претње, председник Републике, на предлог Владе, наређује општу или делимичну мобилизацију и ангажовање оружаних снага у одбрани земље (чл. 136). Према Уставу Естоније, парламент наређује мобилизацију на предлог председника Републике, а у случају оружане агресије надлежност припада председнику (чл. 65. и 78). Према Закону о одбрани ове земље, пошто мобилизација буде проглашена, Влада одлучује о њеном обиму, а за време ратног стања надлежност у том погледу припада главнокомандујућем Снага одбране (пар. 20). Према Уставу Финске, председник Републике одлучује о мобилизацији, али на предлог Владе (чл. 129), а такво решење садржи и Устав Словачке (чл. 102. тач. м). Према Уставу Украјине, председник Републике на предлог Скупштине доноси одлуке о мобилизацији (чл. 106). Према Уставу Румуније, Доњи дом и Сенат на заједничкој седници проглашавају општу или делимичну мобилизацију (чл. 62), а уз одобрење Парламента председник Републике проглашава делимичну или општу мобилизацију оружаних снага (чл. 92). Према Уставу Бугарске, председник Републике, на предлог Савета министара, проглашава општу или делимичну мобилизацију (чл. 100), док према Уставу Литваније, Сејм објављује мобилизацију и демобилизацију (чл. 142).

Законом о одбрани Руске Федерације прописано је да њен председник објављује општу или делимичну мобилизацију у случају агресије или претње агресијом, као и појаве оружаних конфликта усмерених против РФ (чл. 4). Према Закону о одбрани Словеније, општу мобилизацију проглашава Државни збор на предлог Владе, о мобилизацији Војске одлучује председник Републике на предлог Владе, а о мобилизацији државних органа и других организација цивилне одбране и заштите одлучује Влада (чл. 25). Према Закону о одбрани Хрватске, председник Републике одлучује о општој мобилизацији на предлог Владе (чл. 7).

Закон о одбрани Србије прописује да мобилизацију наређује председник Републике (чл. 94. ст. 1), а да се она спроводи сагласно Плану одбране Републике Србије (чл. 99. ст. 2) и уређује посебним прописом који доноси Вла-

да (чл. 101). Међутим, одступање постоји када је реч о делимичној мобилизацији, која се наређује ради провере спремности за извршење мобилизације, у оквиру планираних вежби и контроле организовања припрема за одбрану. Мобилизацију грађана, државних органа, привредних друштава, других правних лица, предузетника и материјалних средстава наређује председник Владе, док мобилизацију команди, јединица и установа Војске Србије и војних обвезника распоређених у њој наређују старешине на командним дужностима које овласти председник Републике (чл. 100).

Док овај закон регулише мобилизацију у условима ратног и ванредног стања, Закон о ванредним ситуацијама регулише питање мобилизације цивилне заштите у ванредним ситуацијама, када се оне прогласе (чл. 124–127). Према његовим одредбама, мобилизацијом цивилне заштите из редовне организације и стања прелази се на организацију и стање оперативне готовости за извршење задатака заштите и спасавања, сагласно мобилизацијском плану. Може да буде општа и делимична, а проглашава се јавним саопштењем или појединачним позивом. Општа обухвата све, а делимична потребан део штабова и јединица, као и материјалних средстава.

Делимична мобилизација може се наредити и ради провере спремности за извршење мобилизације, извођења планираних вежби, контроле и употребе јединица за наменске задатке заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и ванредним догађајима. Овакву мобилизацију наређује руководилац надлежне службе, по овлашћењу министра унутрашњих послова.

Ову меру дужна су да спроводе овлашћена и оспособљена правна лица, путем активирања које обухвата поступке, задатке и активности којима се њихови редовни капацитети из редовне организације и стања превode на организацију и стање спремности за извршење задатака заштите и спасавања. За израду плана активирања одговорни су руководиоци ових правних лица.

Активирање оспособљених правних лица од значаја за аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе налаже извршни орган аутономне покрајине, односно председник општине или градоначелник, на предлог надлежног штаба за ванредне ситуације.

О активирању овлашћених и оспособљених правних лица од значаја за Републику Србију одлучује Влада, на предлог Републичког штаба за ванредне ситуације или надлежне службе.

Предузимање мера приправности

Мере приправности предузимају се ради спречавања и отклањања опасности које угрожавају одбрану и безбедност земље, а којима се повећава спремност и готовост снага одбране за извршавање борбених и других задатака. Услови за наређивање мера приправности стичу се када наступи неко од наведених стања угрожености одбране земље и њене безбедности. Другим речима, оне се предузимају да би се спречила, односно отклонила опасност од из-

ненадног напада на земљу, као и у случају постојања других опасности по њен суверенитет, независност и територијалну целовитост. Оне такође могу да се предузму и у случају када је угрожен мир у свету, у смислу обавеза које произилазе из Повеље УН или других међународних уговора закључених у складу са њом. Састоје се из одређених политичких, мобилизацијских, безбедносних, организационих и других активности, радњи и поступака.

Ни у овом случају не постоји јединствена пракса у погледу надлежности наређивања оваквих мера. Тако, на пример, према Закону о одбрани Хрватске увођење мера приправности наређује председник Републике на предлог Владе (чл. 8), док према Закону о одбрани Естоније овакве мере наређује Влада, на предлог министра одбране (пар. 21). Према Закону о одбрани Србије, ову меру наређује председник Републике (чл. 94. ст. 1). Као што видимо, његова надлежност у овом погледу је искључива.

Закључак

Одбрамбене мере представљају облике реаговања надлежних институција система одбране, односно државних органа, на одређене опасности по одбрану и безбедност земље, са циљем да се одбрамбене снаге у целини или делимично из мирнодопског стања доведу у стање готовости и оперативне употребе за извршење одбрамбених задатака. Зато оне имају стратешки значај у систему одбране и представљају његов важан функционални елеменат. Међу најважније одбрамбене мере спадају: проглашавање ратног стања, ванредног стања и ванредне ситуације, односно наређивање извршења мобилизације и предузимања мера приправности.

С обзиром на стратешки значај, односно на чињеницу да се њима обезбеђује функционисање одбрамбеног система, поједине одбрамбене мере део су уставне регулативе којом се регулише надлежност њиховог проглашавања и наређивања и прописују околности у којима се оне могу спроводити. Надлежност у овом погледу је примарна и субсидијерна, чиме се искључује могућност паралисања система одбране у ситуацијама када он треба да испуни своју функцију. У највећем броју случајева примарну надлежност има законодавни орган власти, док се питање субсидијерне надлежности различито регулише јер се додељује или шефу државе или влади.

И у нашој уставној пракси примарну надлежност код проглашења ратног и ванредног стања има законодавни орган власти, односно Народна скупштина Републике Србије, док је на специфичан начин уређена субсидијерна надлежност, што отвара извесне дилеме у погледу начина и могућности њеног вршења.

Може се закључити да не постоји јединствени образац у овој материји, нарочито када је реч о проглашењу ратног и ванредног стања. Државе, сагласно сопственој процени, уређују питање надлежности и околности у којима се та надлежност врши.

Литература

А) Прописи Републике Србије

Устав Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 83/06 и 98/06)

Закон о одбрани (*Службени гласник РС*, бр. 116/07 и 88/09)

Закон о Војсци Србије (*Службени гласник РС*, бр. 116/07 и 104/09)

Закон о ванредним ситуацијама (*Службени гласник РС*, бр. 111/09)

Кривични законик (*Службени гласник РС*, бр. 85/05)

Б) Прописи страних земаља

Устави:

Португалије (http://www.servat.unibe.ch/icl/po00000_.html)

Шпаније (http://www.senado.es/constitu_i/index.html)

Румуније (<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>)

Основни закон Немачке (<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm>)

Мађарске (<http://www.lectlaw.com/files/int05.htm>)

Аустрије (http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html)

Белгије (http://www.fed-parl.be/constitution_uk.html)

Луксенбурга (http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.servat.unibe.ch/law/icl/lu00000_.html)

Словачке (http://www.servat.unibe.ch/icl/lo00000_.html)

Пољске (http://www.servat.unibe.po/icl/pl00000_.html)

Бугарске (<http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en>)

Македоније (http://www.mlrc.org.mk/ZAKONI/Ustav_na_RM.htm)

Литваније (<http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>)

Естоније (<http://www.president.ee/en/estonia/constitution.php>)

Летоније (<http://www.humanrights.lv/doc/latlik/satver~1.htm>)

Италије (http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html)

Холандије (http://www.servat.unibe.ch/icl/nl00000_.html)

Француске (<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>)

Турске (http://www.servat.unibe.ch/icl/tu00000_.html)

Словеније (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409>)

Хрватске (<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/232289.html>)

Украјине (<http://www.rada.gov.ua/const/conengl.htm>)

Финске (<http://www.om.fi/21910.htm>)

Закони:

(http://www.projects.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_96527.html)

Закон о одбрани Хрватске

(http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/zakon%20o%20obrani%20nn33-02.pdf)

Закон о одбрани Пољске (Према: *European Military Law Systems*, edited by Georg Nolte, De Gruyter Recht, Berlin, 2003)

УНАПРЕЂЕЊЕ ФИНАНСИЈСКОГ
УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ
У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ

Милан М. Милуновић

Генералштаб Војске Србије – Команда копнене војске ВС

Контрола трошења јавних расхода врши се успостављањем система финансијског управљања и контроле, кроз прилагођавање регулативе наше земље регулативи развијених земаља, посебно ради испуњења услова за улазак у Европску унију. Сходно томе, процес континуираног прилагођавања и примене законске регулативе одвија се у пракси у свим јавним институцијама, те и у систему одбране. Систем финансијског управљања и контроле у јавном сектору и у систему одбране потребно је потпуно успоставити и усмерити тако да тежиште вршења контрола не буде на законитости и правилности, већ на економичности, ефикасности и ефективности трошења јавних расхода. На тај начин смањиће се ризици у пословању и помоћи руководству у квалитетнијем доношењу одлука.

Кључне речи: *финансијско управљање, контрола, инспекција, ревизија, унапређење.*

Увод

Надзор над трошењем јавних расхода представља активност усмерену на смањење трошкова функционисања органа државе и њених ентитета, а врши се кроз контролу, инспекцију и државну ревизију. Контроле су свакодневни континуирани надзор у оквиру државне управе и имају најчешће интерни карактер. Инспекције су накнадне екстерне контроле државних органа. Државна ревизија има функцију испитивања јавних расхода и оцењује економичност, ефикасност и ефективност државних институција.

У овом чланку обрађен је систем финансијског управљања и контроле, који у суштини представља савремено схватање и примену интерних контрола, уз праћење и подршку од интерне ревизије.

Систем финансијског управљања и контроле

Пре него што дефинишемо систем финансијског управљања и контроле, треба истаћи да је улога интерне ревизије да покрива процесе управљања ризиком и процесе контроле и управљања. То је активност независног, објективног уверавања, са циљем унапређивања материјалног и финансијског пословања. Суштина рада интерне ревизије је пружање савета руководству о томе да ли у материјалном и финансијском пословању постоје поуздани системи управљања ризиком и интерне контроле. Циљ рада интерне ревизије је управљање ризицима и контролом.

Финансијско управљање и контрола представља свеобухватан систем интерних контрола, који се спроводи политикама, процедурама и активностима које наредбом успоставља наредбодавац корисника средстава.

Систем финансијског управљања и контроле дефинише се кроз следеће детерминанте:

1. визија;
2. мисија;
3. кључни пословни циљеви;

4. листа пословних процеса, потпроцеса и активности пословног процеса са детаљним описом.

Визија система финансијског управљања и контроле је унапређен систем материјалног и финансијског пословања, који послује на принципима ефикасности, ефективности и економичности додељених финансијских средстава, који ће омогућити довољан степен уверавања да је успостављен поуздан систем управљања ризиком и интерне контроле.

Мисија система финансијског управљања и контроле представља систематске активности усмерене ка успостављању интегрисаног процеса управљања ризиком и обезбеђивања адекватног система контроле материјалног и финансијског пословања.

Кључни пословни циљеви финансијског управљања и контроле обухватају системе интерних контрола, који се спровode политикама, процедурама и активностима, а које наредбом успоставља наредбодавац корисника средстава. Главни пословни циљеви су:

- 1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- 2) реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
- 3) добро финансијско управљање (ефикасност, ефективност и економичност пословања);
- 4) заштита средстава и података (информација).

Листа пословних процеса обухвата:

- 1) контролно окружење;
- 2) управљање ризиком;
- 3) интерну контролу и праћење и процену система.

Контролно окружење

Контролно окружење одређује атмосферу у колективу, утичући на запослене и њихов став о контроли. Оно представља основу за све остале компоненте интерне контроле, дисциплину и структуру. Фактори контролног окружења су интегритет, етичке вредности и стручност запослених, став руководства и стил командовања, начин додељивања овлашћења и одговорности, организација и усавршавање запослених.

Управљање ризиком

Ризици су изазови које треба савладати тако да се постигне одговарајући циљ. Управљање ризиком врши се применом унапређивања контрола тамо где су оне неопходне и умањењем претераних контрола тамо где су сувишне. Контроле увек морају да буду добро фокусиране, квалитетне и при томе треба да имају смисао. Због тога управљање ризиком представља динамичан процес предузимања оправданих корака ради откривања и борбе против ризика, који утичу на остваривање циљева сваке организације. Управљање ризиком зависи од утврђивања носиоца ризика или лица које је најодговорније за предузимање мера, као одговор на постојећи дефинисани ризик. Постоји неколико етапа управљања ризиком:

- утврђивање ризика је потреба да се ризик евидентира и идентификује;
- процена ризика своди се на процену значаја идентификованог ризика;
- управљање ризиком представља развој стратегије за управљање ризиком и
- преглед представља ажурирање стратегије управљања ризиком који се примењује.

Ризик пословања ублажава се путем континуираних контрола. Ризици често могу угрозити систем материјалног и финансијског пословања, па се интерне контроле користе за превазилажење ризика. Стандарди за оцењивање стања материјалног и финансијског пословања су:

- процена ризика (идентификовање, мерење и рангирање);
- анализа ризика и утицај на пословне процесе (анализа ризика врши се једном годишње);
- препоруке за накнадне активности и праћење ризика и
- формирање регистра ризика са попуњеним обрасцима за сваки евидентирани ризик.

Интерна контрола

Интерна контрола помаже остваривању ефективности, ефикасности и економичности пословања, обезбеђује поузданост интерног и екстерног извештавања и помаже примени закона и прописа. Систем интерне контроле

обухвата политике, процесе и задатке, чиме се обезбеђује квалитетније пословање, екстерно извештавање, доприноси усклађености са законима и прописима и интерним политикама предузећа. Контрола је увек усмерена ка постизању циљева, она мора да буде економична и да обезбеди више користи од трошкова за њено извршење. Контрола не сме да буде прекомерна јер тада има супротан ефекат, као и слаба контрола.

Према Смерницама ревизије Међународне федерације рачуновођа, систем интерне контроле обухвата контролно окружење и контролне поступке, план и организацију, као и све методе и поступке које је донело руководство правног субјекта ради помоћи да се остваре управљачки циљеви и да се у највећој могућој мери обезбеди исправно и ефикасно вођење пословања. То укључује примену пословне политике руководства, очување интегритета средстава, спречавање и откривање злоупотреба и грешака, тачност и потпуност рачуноводствене евиденције и благовремену припрему поузданих финансијских информација.

По дефиницији, систем интерних контрола обухвата све делове пословног система и покрива све пословне трансакције како би се остварили постављени циљеви. Такође, интерна контрола је веома значајна за ефикасно управљање и функционисање субјекта у тржишном систему.

Непобитна је чињеница да интерне контроле представљају најмасовнији облик интерног надзора пословног система. Оне су веома значајне и не може их заменити никакав накнадни облик надзора. Била би чиста илузија кад би се пословни систем у свом раду ослонио искључиво на неке плаћене облике контрола, а занемарио улогу свих запослених у спровођењу текуће интерне контроле. То никако не значи да плаћени облици надзора, који делују професионално, након завршетка текућег процеса рада нису потребни. Напротив, они треба да утврде како су функционисале текуће интерне контроле.

Уколико су интерне контроле неефикасне или ако не постоје у свим сегментима пословања, нема вероватноће да ће то компензирати неке друге накнадне контроле.

Интерне контроле су неодвојиве од текућег процеса рада и саставни су део радне обавезе сваког запосленог, који истовремено ради и спроводи контролу.

Интерне контроле треба да буду укључене у све радне процесе, тако да нема процеса рада без контроле.

Интерна контрола може се дефинисати на различите начине. Она у најужем смислу представља стручни и систематски надзор у току процеса рада, који се базира на испитивању, упоређивању и просуђивању пословних токова и операција у циљу спречавања појаве негативних одступања између утврђених мерила и норми стварног понашања. Под интерним контролама, које делују за време одвијања текућег процеса рада, а које обављају сви за-

послени као саставни део својих редовних радних обавеза, подразумевају се све организационе и друге мере и контролни поступци који су уведени од надлежних органа пословног система да би се обезбедило пословање на начин како је предвиђено и како би се повећала ефикасност пословања.

Циљеви интерних контрола треба да омогуће одвијање пословних активности у складу са пословном политиком и стратегијом предузећа. На тај начин смањиће се ризик од настанка штете и сачуваће се имовина предузећа. Интерна контрола треба да омогући уредност, ажурност и поузданост рачуноводствене евиденције, као и благовремено састављање књиговодствених докумената у тренутку настанака сваке пословне промене. То ће омогућити благовремено састављање рачуноводствених информација и извештаја за пословно одлучивање, чиме ће се повећати ефикасност пословања.

Интерна и екстерна ревизија у великој мери ослањају се на уведене интерне контроле и њихову ефикасност у практичном деловању. Чињеница је да од квалитета интерне контроле зависи обим испитивања интерне и екстерне ревизије. Закон који регулише трошење јавних средстава сваке земље треба да предвиди и да обавезе све буџетске кориснике да успоставе систем интерне контроле. У том смислу, министар финансија прописује смернице интерне контроле код буџетских корисника.

Интерна контрола буџетских корисника подразумева организацију, политику и процедуре које се користе да би се осигурало извршавање послова који су дати у надлежност буџетским корисницима. Она проверава да ли су ресурси при извршењу послова из надлежности буџетског корисника коришћени у складу са постављеним циљевима.

Интерна ревизија проверава да ли су програми и планови за извршавање послова из надлежности буџетских корисника заштићени од губитака, преваре или лошег управљања. Она брине и о томе да управи увек буду на располагању поуздане и благовремене информације, које се користе при извештавању, подршци и доношењу одлука. Интерна контрола омогућава откривање грешке или преваре на нивоу буџетског корисника. Систем интерне контроле буџетског корисника обухвата контроле у рачуноводству, набавци и финансијском извештавању. Значај система интерне контроле буџетског корисника је у томе што се одвија истовремено с текућим процесом рада, који је уграђен у тај процес и чини његов саставни део.

Интерна контрола може бити организована као посебна организациона јединица или уграђена у организацију, о чему одлучује руководилац буџетског корисника. Акт о унутрашњој организацији дефинисаће ову проблематику, у зависности од величине буџетског корисника, његове унутрашње организације, сврсисходности и оправданости трошкова.

Систем интерних контрола, према подручју рада на које се односи, дели се на три основне контроле: управљачке, административне и рачуноводствене.

Успостављање система интерне контроле

При успостављању интерне контроле неопходно је идентификовати, проценити и контролисати финансијске ризике. Руководилац буџетског корисника дужан је да донесе Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. Тим правилником мора се осигурати унутрашња организација, која ће удовољити захтевима и циљевима који произилазе из делатности сваког буџетског корисника. У оквиру унутрашње организације мора се извршити систематизација радних места, која захтева одговарајућу квалификациону структуру, одговарајући број година радног искуства, одговорност по хијерархији управљања, међусобне односе унутар организационе јединице, како би се ускладила са задацима и циљевима који произилазе из делатности буџетског корисника.

Због тога је Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места основни и најважнији писани акт, који као писана процедура чини темељ и саставни део система интерних контрола. При доношењу Правилника обавезно се мора водити рачуна и у највећој мери уградити степен ризика за сваки посао, па чак и радно место, те утврдити одговарајући ниво одговорности, чиме ће се спречити могуће појаве грешака, неправилности, неовлашћене употребе или неодговарајућих резултата програма, евентуалних злоупотреба или лошег управљања.

Руководилац буџетског корисника дужан је да предузме све мере за доношење прописаних процедура. Он ће на основу обавеза и задатака дефинисаних по радним местима из Правилника одредити лица (или по потреби радну групу) која ће урадити нацрт појединачних процедура и доставити их руководећим службеницима на анализу и верификацију.

Након извршене верификације, тј. доношења тих процедура, треба формирати комисију састављену од најстручнијих радника из разних подручја делатности корисника, са задатком да на основу урађених и оверених писаних процедура и поступака израде Правилник о интерним контролама – интерним контролним поступцима, који обавезно мора да садржи:

- управљачке контролне поступке;
- административне контролне поступке;
- рачуноводствене интерне контролне поступке;
- поступке процене ризика;
- поступке информисања;
- поступке комуникације и
- поступке надгледања.

Управљачки контролни поступци

Писане процедуре везане за управљање, односно управљачке контролне поступке, доносе се по правилу за дужи временски период, с тим што их је потребно повремено анализирати и вршити усклађивање са постављеним

циљевима. Њима се прописују: правила и методе за доношење одлука везаних за финансијску и оперативну политику; начин сазивања, организовања и вођења састанака; успостављање комуникацијског канала, који треба да осигура да сви запослени дају свој допринос у пословним политикама и процедурама; распоред задатака и овлашћења појединаца; метод идентификације ризика и управљања; методологију за оцењивање успешности у остваривању задатака, како од организационих делова, тако и од појединаца.

Административни-интерни контролни поступци

Административно-интерни контролни поступци представљају процедуре којима се дефинише процес доношења одлука. На простору енглеског језичког подручја заступа се становиште да се управљачки контролни поступци често сматрају административним контролним поступцима.

Рачуноводствени интерни поступци

Рачуноводствени интерни поступци укључују: процедуре давања овлашћења и одобрења за финансијске трансакције, употребу прописаних и општеприхваћених политика и процедура за рачуноводство (међународне рачуноводствене стандарде), раздвајање задатака везаних за вођење евиденције тако да једна особа нема контролу над целом трансакцијом (послове пријема, контроле, обраде, ликвидирања, књижења и уноса у пословне књиге књиговодствених докумената), израду одговарајућих рачуноводствених извештаја за кориснике тих извештаја и физичку контролу над приступом имовини. Писане процедуре за рачуноводствене интерне поступке морају бити израђене тако да се обезбеди сигурност у обављању рачуноводствених трансакција, у складу са законима и другим прописима, да се трансакције књиже искључиво на основу веродостојне документације у помоћним књигама и Главној књизи трезора и да извештаји о извршењу буџета садрже потпуне, поуздане, ажурне и прецизне информације о исходима финансијских операција и финансијској ситуацији.

Систем интерних контрола захтева постојање поузданог информационог система који обухвата целокупно пословање (ИТ систем), укључујући процедуре и правила коришћења, чувања и заштите података, који морају бити сигурни, надзирани и заштићени (физичка контрола, контрола приступа података, контрола улаза, комуникацијска контрола, контрола обраде и контрола апликација).

Процена ризика

Ризици у пословању сваког буџетског корисника деле се на три нивоа: високи, средњи и нижи.

Процена ризика је општи преглед подложности одређене функције или активности на грешке, неправилности, неовлашћену употребу или неодго-

варајуће резултате програма. Оцена ризика користи се како би се утврдило колико је вероватно да ће доћи до нежељених дешавања и колико су озбиљне последице таквих дешавања. Руководилац или комисија коју одреди руководилац за израду Правилника о интерним контролама – интерним контролним поступцима утврдиће степен ризика по активностима и предложити евентуалне мере за спречавање нежељених дешавања.

Поступци информисања

Информисање у процесу рада буџетских корисника је скуп поступака и процедура који подразумевају обавештавање (усмено и писмено), давање података, инструкција и информација, са циљем постизања максималне ефикасности, ажурности и законитости у раду сваког запосленог, као и доношења одговарајућих одлука и предузимања одређених мера од надлежних институција.

Поступци комуникација

Поступци комуникација, пре свега, треба да буду уређени Правилником о унутрашњој организацији и ситематизацији радних места. Ти поступци, кроз Правилник и друге писане процедуре, морају да осигурају најкраћи и најефикаснији начин међусобног комуницирања унутар предузећа, у циљу што бржег и ефикаснијег извршења задатака.

Регулатива финансијског управљања и контроле у јавном сектору РС

Правни основ за уређење интерне контроле јавног сектора чине законска и професионална регулатива и добра пракса развијених земаља.

Законску регулативу интерне контроле јавног сектора чине закони и подзаконска акта:

- Закон о буџетском систему;¹
- Уредба о буџетском рачуноводству;²
- Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције;³

¹ Закон о буџетском систему, *Сл. гл. РС*, бр. 54/09, стр. 51–54, чл. 80–83.

² Уредбу о буџетском рачуноводству, *Сл. гл. РС*, бр. 125/2003, 12/2006. стр. 1–11.

³ Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, *Сл. гл. РС*, бр. 10/2004, 04/2007, 84/2007. стр. 1–4.

- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успоста-вљање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору;⁴

- Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији;⁵

- Правилник о финансијском пословању и финансијској служби Министарства одбране и Војске Србије.⁶

Професионалну регулативу чине:

- међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор.⁷

Министарство одбране, као један од субјеката јавног сектора, осим што је обавезно да примењује наведене регулативе, отишло је корак даље и конкретније доношењем прописа, тј. Правилника о финансијском пословању и финансијској служби Министарства одбране и Војске Србије, који између осталог регулише систем финансијског управљања и контроле.

Закон о буџетском систему⁸ донет је на седници десетог ванредног заседања, 16. јула 2009. године, а примењује се од 25. јула 2009. године.

У поглављу VI овог закона (чл. 80–83) уређена је интерна финансијска контрола у јавном сектору, која обухвата финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава, интерну ревизију и хармонизацију коју обавља Министарство финансија преко Централне јединице за хармонизацију. Поређењем одредби новог и претходног поменутог закона уочава се да је интерна контрола сада проширена и има шире значење јер обухвата финансијско управљање и контролу.

У чл. 83. знатно су прецизније дефинисани делокруг и надлежности Централне јединице за хармонизацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, у поређењу са чл. 67. претходног закона.⁹ Наиме, сада је прецизније дефинисан опсег хармонизације, у смислу да се хармонизују финансијско управљање и контрола и интерна ревизија. То подразумева да хармонизација финансијске контроле не постоји као нешто издвојено, већ да се та хармонизација односи на финансијско управљање и контролу, као један сегмент и интерну ревизију, као други сегмент.

⁴ Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору, *Сл. гл. РС*, бр. 82/2007. стр. 1–6.

⁵ Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, *Сл. гл. РС*, бр. 61/09 од 04. 08. 2009, стр. 1–33.

⁶ Правилник о финансијском пословању и финансијској служби Министарства одбране и Војске Србије, *Сл. ВЛ*, бр. 33/2008, стр. 407–409.

⁷ Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор, СРРС, Београд, 2005.

⁸ Закон о буџетском систему, *Сл. гл. РС*, бр. 54/09, стр. 51–54, чл. 80–83.

⁹ Мр Јован Чанак (уредник): *Буџетско рачуноводство у функцији реформе државне управе и хармонизација прописа*, VII саветовање професионалних рачуновођа буџетског рачуноводства, СРРС, Београд, 2009, стр. 78.

У циљу хармонизације и интеграције, Влада Републике Србије донела је Стратегију развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији,¹⁰ на основу члана 45. Закона о Влади, *Сл. гл. РС*, бр. 55/05, 71/05 – исправка 101/07 и 65/08. Основ за доношење Стратегије је Национални програм за интеграцију у ЕУ¹¹ из 2008. године. Овај документ представља план за успостављање и развој свеобухватног и ефикасног система интерне финансијске контроле у јавном сектору, са циљем доброг управљања и заштите јавних средстава без обзира на њихов извор, а ради усаглашавања са захтевима из поглавља 32 – Финансијска контрола, за вођење преговора о придруживању ЕУ. Овај систем биће подложен сталним променама и развоју, што Централна јединица за хармонизацију треба да узме у обзир и да преко Министарства финансија предлаже Влади ажурирање ове стратегије и Акционог плана за њено спровођење. Акциони план иначе обухвата: заједничке активности, активности везане за интерну ревизију и активности везане за спровођење финансијског управљања и контроле у јавном сектору, које су планиране да се спроведу од октобра 2009. до краја 2014. године.

Како би утврдила да ли Србија испуњава услове усаглашености са правним тековинама ЕУ (*Acquis Communautaire*) из поглавља 32, Европска комисија ће извршити процену целокупног система Интерне финансијске контроле у јавном сектору (PIFC– Public Internal Financial Control). Усвајањем Стратегије, Влада ће примењивати принципе интерне контроле и интерне ревизије, како на јавна средства под контролом Владе, тако и на фондове ЕУ, на основу међународно прихваћених стандарда интерне контроле за јавни сектор и интерне ревизије, те најбоље праксе ЕУ.

Проблеми

Први ревизорски извештај Државне ревизорске институције наводи и непостојање интерне ревизије и интерне контроле у већини министарстава, а управо државна ревизија треба тесно да сарађује са овим органима приликом вршења ревизије. Интерна ревизија вршена је само у једном министарству, а интерна финансијска контрола тек у пет. Такође, недоследна примена Закона о јавним набавкама и неконтролисано трошење јавних расхода имали су за последицу повећање степена корупције кроз бројне афере.

Када говоримо о проблемима или ограничавајућим факторима у нашим околностима и реалном времену у спровођењу интерне ревизије, неизоставно морамо рећи да они имају везе са проблемима у интерној контроли.

¹⁰ Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, *Сл. гл. РС*, бр. 61/09, од 04. 08. 2009, стр. 1–33.

¹¹ Национални програм за интеграцију у ЕУ, донет закључком Владе 05 број 011-8132/2007-11 од 9. октобра 2008.

Оно што је карактеристично и проблематично за интерну контролу јавног сектора јесте, да иако постоји регулатива и усмерења како је треба вршити у пракси, то није довољно да би она стварно, потпуно и квалитетно функционисала. То практично значи да је потребно обавезати субјекте који су обавезни да успоставе интерну контролу у јавном сектору да ставе у потпуну функцију организационе целине које су одређене, да врше интерне контроле.

„Поједини аутори предлажу да је неопходно схватити како се контроле уклапају у једначину управљања ризиком. Пошто се схвати значај улоге ревизије (управљање, управљање ризиком и контрола), могуће је фокусирати се на улогу у пракси“.¹²

Интерна ревизија треба да стекне увид у ком степену је руководство утврдило поуздане системе интерне контроле, тако да се циљеви постављају и да се ресурси за остварење тих циљева користе ефикасно.

Чињеница је, дакле, да непотпуно функционисање интерне контроле производи потребу за њеним пуним успостављањем у свим субјектима јавног сектора. Наиме, као прво, руководилац субјекта је одговоран за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле.

Корисници јавних средстава у својим интерним актима о функционисању не прописују потпуно и довољно детаљно све пословне процесе и активности, начин њиховог обављања, па и конкретне дужности лица која обављају те активности са роковима њиховог извршења. Тако интерна акта о унутрашњој организацији и раду, наредбе, правилници, упутства и друго, треба да буду у писаној и званичној форми, што ће интерној ревизији олакшати њихово сагледавање и на основу њих сагледавање квалитета интерних контрола, пословних процеса и активности.

У извршавању пословних процеса потребно је у писаном и практичном облику успоставити систем управљања ризицима који обухвата процену, идентификовање и контролу потенцијалних догађаја и ситуација у пословном процесу, који могу имати супротан ефекат на остваривање циљева субјекта.

Мањкавост постојећих контрола је та што су углавном усмерене на остваривање законитости и правилности, а не на економичност, ефикасност и ефективност.

Стварни проблеми, који додатно отежавају квалитетно вршење контрола у нашим условима, произлазе из недовољног броја лица у финансијској служби и недовољне обучености тих лица и руководећег кадра. Такво стање намеће потребу за обуком запослених код корисника јавних средстава у области финансијског управљања и контроле. У том смислу посматрано, обука би се извела у две фазе. У првој фази би руководиоци корисника јавних средстава били упознати са системом интерне финансијске контроле у јавном сектору, како са структуром и значајем система финансијског управљања и контроле, тако и са

¹² К.Н. Spencer Picket: *Приручник за интерну ревизију*, Савез РР Србије, Београд, 2007. стр. 44.

значајем који има интерна ревизија, која помажући организацији сагледавањем контрола и ризика, доприноси комплетном побољшању пословања и управљању организацијом. У другој фази извела би се обука за руководиоце надлежне за финансијско управљање и контролу и ниже руководиоце и запослене, са циљем да се једноставно цела организација уведе у нови систем успостављања интерне контроле и интерне ревизије и да се схвате предности које ће такав систем донети организацији. Овај процес јесте делом завршен, али се намеће потреба да се обука врши континуирано.

Увођење и унапређење унутрашњих финансијских контрола и интерне ревизије јавног сектора захтева и Европска унија, у склопу испуњења услова за интеграције Србије у Европску унију, која је најавила да ће контролисати њихово увођење и функционисање.

Одељење за интерну ревизију Сектора за буџетску инспекцију и ревизију Министарства финансија учествовало је у изради нацрта Закона о буџетском систему, Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору. Усаглашен је и Приручник за интерну ревизију са консултантима са пројекта „Интерна финансијска контрола и интерна ревизија – фаза 2“, који је у пракси тестирало Одељење за интерну ревизију Министарства финансија и коришћен је за обуку.

Приоритет за Републику Србију јесте успостављање Централне јединице за хармонизацију (CHU – Central Harmonisation Unit), ради јединственог приступа финансијском управљању и контроли и интерној ревизији у целокупном јавном сектору.

Функционисање финансијског управљања и контроле у Министарству одбране и Војсци Србије

Министарство одбране, као један од субјеката јавног сектора, поред тога што примењује регулативе за јавни сектор, примењује и Правилник о финансијском пословању и финансијској служби Министарства одбране и Војске Србије.¹³ Овим правилником уређују се финансијско пословање, послови и задаци организационих јединица финансијске службе Министарства одбране и Војске Србије.

Конкретна регулатива система финансијског управљања и контроле и конкретних облика контрола у правилнику обухвата:

- систем финансијског управљања и контроле, члановима 78–86;
- контрола рачуноводствених исправа чланом 124;

¹³ Правилник о финансијском пословању и финансијској служби Министарства Одбране и Војске Србије, *Сл ВЛ*, бр. 33/2008, стр. 407–409.

– контрола рачуноводствених исправа о стању и променама на стварима чланом 125;

– контрола финансијских рачуноводствених исправа чланом 126 и

– упозорење на неисправност рачуноводствених исправа чланом 127.

Финансијско управљање и контрола је свеобухватан систем интерних контрола, који се спроводи политикама, процедурама и активностима које наредбом успоставља наредбодавац корисника средстава, са задатком да се циљеви остваре кроз:

1) пословање у складу с прописима, унутрашњим актима и уговорима;

2) реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;

3) добро финансијско управљање (ефикасност, ефективност и економичност пословања);

4) заштиту средстава и података (информација).

Систем финансијског управљања и контроле обухвата следеће елементе:

1) контролно окружење;

2) управљање ризицима;

3) контролу;

4) информисање и комуникације;

5) праћење и процену система.

За успостављање система финансијског управљања и контроле одговоран је наредбодавац корисника средстава, коме су регулисане и друге дужности у циљу што бољег функционисања система финансијског управљања и контроле.

Финансијска служба обавља претходну контролу (законску исправност, комплетност, рачунску тачност и др.) финансијских рачуноводствених исправа по којима се врше исплате и контролу рачуноводствених исправа о стању и променама на стварима у материјалним пословним књигама и евиденцијама покретних ствари корисника средстава.

Финансијска служба извршену контролу потврђује на самој рачуноводственој исправи стављањем клаузуле: „Контролисао“, потписа, односно парафа лица које је исправу контролисало и датума извршене контроле.

Уколико финансијска служба приликом контроле утврди да исплатна документација није заснована на закону и прописима, налог не доставља на исплату док се утврђене неисправности не отклоне, односно ако се неисправност не реши за два дана писмено ће упозорити наредбодавца. У упозорењу је обавезна да тачно назначи због чега налог за исплату није заснован на закону и даје предлог како да се уочене неправилности отклоне.

Уколико наредбодавац понови налог за исплату, уз обавезно писмено образложење, финансијска служба ће извршити налог. Међутим, такав налог се сматра спорним и поступа се као са спорном исплатом на начин прописан Правилником.

Систем интерних контрола у материјалном и финансијском пословању у Министарству одбране и Војсци Србије регулисан је и спроводи се у пракси, у оквиру контроле усаглашености са законима, правилима и прописима. Ову контролу, поред финансијске службе, врше и све друге стручне службе: техничка, интендантска, грађевинска, саобраћајна, здравствена, ветеринарска и др. У ту сврху израђени су контролни листови са питањима за контролу, која се вреднују у зависности од нађеног стања приликом контроле.

Иначе, у систему одбране, Инспекторат одбране Министарства одбране врши инспекције у материјалном и финансијском пословању, а сви нижи нивои у Министарству одбране и Војсци Србије врше интерне контроле у оквиру контроле усаглашености са законима, правилима и прописима, према потчињеним командама, јединицама и установама.

Време за вршење контроле у Војсци Србије је недовољно, јер су досадашње контроле у пракси углавном једнодневне, што није добро, за разлику од инспекција Инспектората одбране, које су вишедневне.

Пракса вршења контроле материјалног и финансијског пословања у Војсци Србије свакако помаже изналажењу најбољег модела по коме би се вршила контрола. Кључне целине материјалног и финансијског пословања које се контролишу нису спорне, а конкретна питања у оквиру њих проистичу и бивају дефинисана у зависности од:

- структуре команди, јединица и установа;
- квалитета организације комплетног живота и рада тих јединица;
- организације и функционисања шеме логистичке и финансијске подршке;
- нивоа попуњености јединица комплетним кадром и кадром који обавља послове материјалног и финансијског пословања;
- квалитета, тј. обучености и искуства кадра за обављање својих дужности, а посебно кадра који врши контроле итд.

Постојећа регулатива дефинише да се након извршене контроле утврђени пропусти претварају у наређење, којим се прецизно дефинишу задаци за отклањање пропуста, са роковима према контролисаној јединици – установи. Контролисана јединица – установа, по издатом наређењу, има обавезу да достави писани извештај претпостављеној команди или Инспекторату одбране који су вршили контролу – инспекцију и да извести о отклањању пропуста. У првој следећој контроли, без обзира са ког вишег нивоа она била, прво питање које се проверава јесте отклањање пропуста са претходне контроле и тиме се процес контроле доводи до краја. О вршењу контрола формира се елаборат, који је такође предмет контрола.

Модел упутства или подсетника за вршење контроле материјалног и финансијског пословања у Војсци Србије представља резултат примене постојећих прописа, наредбодавних регулатива и праксе, па је потребно стално га дограђивати и унапређивати у циљу превенције настанка пропуста и ели-

минисања ризика у пословању и у вршењу контрола. Такође, потребно је дограђивати и прилагођавати прописе, наредбодавну регулативу, комплетну организацију рада, а посебно регулативе у материјалном и финансијском пословању. На тај начин гради се један високо организован и квалитетан систем, који треба да функционише ефикасно и са што мање проблема и пропуста у материјалном и финансијском пословању.

Сходно томе, и систем финансијског управљања и контроле биће унапређен и лакше ће функционисати, односно мање ће се бавити неправилностима у пословању, а више ће моћи да делује превентивно и саветодавно да помаже руководству у одлучивању.

Унапређење финансијског управљања и контроле у јавном сектору РС са тежиштем у Министарству одбране

За побољшање функционисања интерне контроле у јавном сектору РС потребно је, између осталог:¹⁴

- успоставити Централну јединицу за хармонизацију у Министарству финансија;
- припремити, усагласити и усвојити прописе и процедуре везане за финансијско управљање и контроле у министарствима и организацијама јавног сектора;
- развити стратегију обуке лица задужених за финансијско управљање и контролу у организацијама јавног сектора;
- успоставити механизме сарадње и праћења развоја система финансијског управљања и контроле;
- доследно примењивати Закон о јавним набавкама и контролисано трошење јавних расхода, са циљем смањења степена корупције.

Поред наведеног, потребно је:

- успоставити сарадњу између Државне ревизорске институције и система финансијског управљања и контроле преко Централне јединице за хармонизацију, у циљу остваривања свеобухватног и ефективног система управљања јавним финансијама;
- изградити интерна акта о унутрашњој организацији и раду, наредбе, правилнике, упутства и друго, у писаној и званичној форми, што ће интерној ревизији олакшати њихово сагледавање и на основу њих сагледавање квалитета интерних контрола, пословних процеса и активности;

¹⁴ Мр Јован Чанак (уредник), *Буџетско рачуноводство у функцији реформе државне управе и хармонизација прописа*, стр. 213, VII саветовање професионалних рачуновођа буџетског рачуноводства, СРРС, Београд, 2009, стр. 213.

- успоставити систем управљања ризицима, у писаном и практичном облику, који обухвата процену, идентификовање и контролу потенцијалних догађаја и ситуација у пословном процесу, који могу имати супротан ефекат на остваривање циљева субјекта;

- вршити континуирано обуку у оквиру стратегије обуке лица задужених за финансијско управљање и контролу у јавном сектору;

- предузимати радње против неправилности и превара;

- преусмерити тежиште вршења контрола са контрола законитости и правилности на контролу економичности, ефикасности и ефективности.

За побољшање функционисања интерне контроле у Систему одбране потребно је:

- дограђивати и унапређивати постојећу регулативу, праксу и организацију рада, у циљу ефикаснијег материјалног и финансијског пословања и вршења контрола;

- посебно дограђивати и унапређивати модел упутства – потсетника за вршење контрола материјалног и финансијског пословања у Војсци Србије, у циљу превенције настанка пропуста и елиминисања ризика у пословању и у вршењу контрола;

- вршити посебно контролу материјалног и финансијског пословања, а не у оквиру контроле усаглашености са законима, правилима и прописима, или

- уколико се контрола материјалног и финансијског пословања врши у оквиру контроле усаглашености са законима, правилима и прописима, продужити време за вршење контроле;

- ускладити постојеће нормативе за вршење контрола, у правцу смањења броја контрола свих врста и са свих нивоа, а створити услове за продужење времена за вршење контрола;

- градити високу организацију рада у Систему одбране и ВС, који треба да функционишу ефикасно и са што мање проблема и пропуста у материјалном и финансијском пословању и у вршењу контрола.

Закључак

У суштини, регулатива система финансијског управљања и контроле треба да буде таква да је обавезујућа за примену и да се њеном применом обезбеди функционисање интерне контроле, односно у коначном њено потпуно стављање у функцију. У сваком случају, потпуно успостављање функција интерне контроле у свим јавним и другим институцијама у Србији, поред регулативе, утиче и на испуњење следећих претпоставки:

1. стављање у потпуну функцију Државне ревизорске институције, која ће вршењем своје делатности индиректно утицати на све институције које су обавезне да успоставе интерне ревизије и потпуне интерне контроле;

2. стављање у потпуну функцију Централне јединице за хармонизацију, пре свега у циљу успостављања везе између Државне ревизорске институције и система финансијског управљања и контроле;

3. озбиљност и одговорност јавних и других институција и њихових руководилаца, који треба да схвате да је потпуно успостављање функција интерне контроле неминовност и да је дефакто и успоставе;

4. преусмерити тежиште вршења контрола трошења јавних расхода са законитости и правилности на контролу економичности, ефикасности и ефективности;

5. дограђивати и унапређивати постојећу регулативу, праксу и организацију рада, у циљу ефикаснијег функционисања и са што мање пропуста у пословању и у вршењу контрола;

6. интерна контрола мора се наслањати на законодавство развијених земаља, посебно у смислу испуњења услова за улазак у Европску унију, те да се сходно томе одвија процес континуираног прилагођавања и примене те законске регулативе у пракси у свим јавним институцијама, те и у систему одбране.

Сходно томе, систем финансијског управљања и контроле функционисаће лакше и мање ће се бавити неправилностима у пословању, а више ће моћи да делује превентивно и саветодавно према руководству.

Литература

1. др Александар Миљковић: *Финансијска контрола и ревизија*, Привредна академија, Нови Сад, 2006.

2. др Богољуб Виторовић, др Мирко Андрић: *Основи ревизије*, СРРС, Београд, 1995.

3. др Богољуб Виторовић: *Основи ревизије*, СРРС, Београд, 1996. године.

4. Закон о буџетском систему, *Сл. гл. РС*, бр. 54/09.

5. K.H. Spencer Picket: *Приручник за интерну ревизију*, СРРС, Београд 2007.

6. мр Јован Чанак (уредник): *Буџетско рачуноводство у функцији реформе државне управе и хармонизација прописа*, VII саветовање професионалних рачуновођа буџетског рачуноводства, СРРС, Београд, 2009.

7. мр Милан Милуновић, *Регулатива интерне и екстерне ревизије у јавном сектору Србије*, СРРС у часопису рачуноводство, број 7–8, стр. 14, Београд, август 2010.

8. *Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор*, СРРС, Београд, 2005.

9. *Национални програм за интеграцију у ЕУ*, донет закључком Владе 05 број 011-8132/2007-11, 9. октобар 2008.

10. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успоста-вљање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору, *Сл. гл. РС*, бр. 82/2007.

11. Правилник о финансијском пословању и финансијској служби Мини-старства одбране и Војске Србије, *Сл. ВЛ*, бр. 33/2008.

12. Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, *Сл. гл. РС*, бр. 61/09 од 04. 08. 2009.

13. Уредба о буџетском рачуноводству, *Сл. гл. РС*, бр. 125/2003, 12/2006.

14. Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, *Сл. гл. РС*, бр. 10/2004, 04/2007, 84/2007.

ПРОФЕСИОНАЛНИ ВОЈНИ ЕТОС И ВОЈНА ПРОФЕСИЈА

Борислав Д. Гроздић¹

Министарство одбране Републике Србије, Војна академија

У овом чланку нуди се одговор на питање зашто је морал (етос) од суштинског значаја за сваку професију, а за војну професију посебно. Указује се на чињеницу да се професија суштински разликује од заната, занимања, посла и других делатности и да професионална војна лица представљају професионалну групацију која је у већој мери одвојена од осталог дела друштва него друге професије. Намера нам је да истакнемо да високи стандарди професионализма од војне професије не захтевају само изузетну стручност, већ ништа мање, односно најмање подједнако и моралност.

Кључне речи: *професија, војна професија, професионална етика, професионална војна етика, морал (етос), војни морал (војни етос).*

*„За неморално понашање се често каже
да је непрофесионално понашање.“*

Вандервир Кустис

*„Ако желите да будете богаташ и ако мислите да можете то да будете, не
треба да ступате ни у једну професију. Ни у једној од њих не постоји поштен
начин да се обогатите. Постоје законски начини,
али ниједан начин који бисмо ви и ја назвали поштеним.“*

Маркиз Г. Итон

*„Војнике учаше (Свети Сава) да избегавају насиље и неправедно
грабљење, и њих саветоваше да буду задовољни платом својом,
супругама и царским давањем.“*

Теодосије

¹ Пуковник доц. др Борислав Д. Гроздић предаје Војну етику.

Увод

Значај морала за војску је давна и општепозната чињеница, али постоји реална потреба да се, у вези с актуелном професионализацијом Војске Србије, у којој ће професионална војна лица представљати њену основу, темељ, изнова укаже на суштински значај професионалног војног етоса (војног морала) за војну професију. У овом раду аргументује се теза да је етос (морал) *conditio sine qua non*,² како професије и професионализма уопште, тако и војне професије. Без морала нема професије ни професионалца,³ јер само стручност није довољан услов за професионалност.

Недавним усвајањем Кодекса части припадника Војске Србије, по први пут експлицитно, изнова су постављени темељи за изградњу војног етоса. Предстоји главни и далеко тежи део посла, а то је процес интериоризације (поунутрења) тих вредности од припадника Војске, односно сложен процес моралног образовања и васпитања у складу са новопрокламованим вредностима. За то је потребно у Војсци изграђивати читав нови систем, између осталог добро осмишљен едукативни програм из етике, јер је претходни или порушен или неодговарајући. То не значи да би требало, као много пута до сада и у многим областима, почињати као да то по први пут радимо и да у свему други треба да нас уче.

Шире гледано, моралне обавезе припадника војне професије проистичу из улоге коју војна професија има у друштву, а у условима неспорне друштвене аномије унапређење професионалног војног морала има и шири друштвени значај. На испиту из Војне етике, пред аутором овог текста кадет Војне академије је пре две године изјавио: „Морална и духовна обнова нашег народа почеће из војске“. На сва потпитања како, одакле му то, који су аргументи, кадет није одговарао. Јесте чудно, али зашто би било немогуће?

Професионални војни етос

Пре него што наведемо аргументе зашто војна професија као таква има у суштини етички карактер, у најкраћем ћемо ближе одредити појмове *војни етос* и *професија*, односно *војна професија*. Међутим, због честог мешања појмова *етика*, *морал* и *етос* потребно је најпре, такође у најкраћем, нагласити разграничење између њих. У српском језику (и не само у српском) изрази *ети-*

² Услов без кога се не може (лат.)

³ „И ако би злом духу једанпут пошло за руком да ноћу у души заспалих људи погаси све зраке савести, макар и за релативно кратко време, на земљи би завладао такав пакао о коме нам ни најружнији снови не би могли дати верну представу.“ И. Иљин: *Пут духовне обнове*, Логос – Ант, Београд, 1998, 64.

ка и морал се веома често употребљавају као синоними, па се реч морални замењује речју етички и обрнуто. Не прави се разлика између појмова етика и морал, а требало би је правити. Реч етос у српском језику је понајмање у употреби, али се често не прави разлика ни између појмова етос и етика.

Употребљавање израза морал и етика као синонима није без основе. Ако погледамо корен речи етика, који се налази у грчкој речи *ethos*, онда видимо да она значи: боравиште, завичај, обичај, ћуд, понашање, владање. Етика је постала интернационална реч и појам, али у међународном моралном жаргону само понашање се назива етос, а наука о понашању етика. Реч морал је у међународној употреби, као и етика, а њено извориште је у латинском језику, потиче од именице „mos“ (ген. *moris*), која има потпуно исто значење као и хеленска реч етос – обичај, понашање, владање. Према томе, етика и морал етимолошки и семантички значе исто, па се зато често употребљавају као синоними.

Међутим, будући да су оба термина широко ушла у интернационалну употребу, синоними су временом постали конкуренти, ривали. Придавана су им различита значења, која су сада постала широко прихваћена. Етика се схвата као филозофска дисциплина која за свој предмет има морал, која представља теорију, филозофију морала. За етику се користи и одређење наука о моралу, међутим, у овом контексту то наука се подразумева у најширем теоријском смислу, а не у смислу модерне емпиријске науке.

Јован Бабић сматра да је морал двозначан термин, који са једне стране означава један особени критеријум који се примењује на људске поступке и праксе, али исто тако он је једна друштвена појава, која у овом или оном облику постоји у сваком друштву.⁴ Моралом се означавају поступци и делатности, правила која владају тим делатностима и вредности које те делатности и поступци усађују, негују и примењују. Морал обухвата и морална веровања, моралне судове, морална осећања, морални језик којим изражавамо претходно. Према томе, ако морал представља скуп правила која управљају, владају моралним поступањем, етика је научни и филозофски третман моралности.

Морал и етос најчешће се употребљавају као синоними. Познати грчки теолог који се бави етичким питањима с хришћанског аспекта, Х. Јанарис, изједначава појмове морал (моралност) и етос: „Моралност или етос сваког човека јесте његово објективно вредновање, засновано на скали вредности прихваћеној од друштва као целине“.

Војни етос и морал војске користимо као синониме, а без намере (уосталом и могућности) да намећемо, сматрамо да је израз војни етос за наше услове примеренији. За то постоји више разлога. Замена досадашњих израза морал војске, борбени морал и других синтагмом војни етос, јесте

⁴ J. Babić: *Moral i naše vreme*, Službeni glasnik, Beograd, 2005, 37.

само формална промена имена, али представља и отклон од идеолошког разумевања тих израза. Сама реч *морал* у нашим условима се схвата и доживљава са претпоставком одређене идеолошке матрице, односно везује се за период ЈНА, а посебно, након распада ЈНА и СФРЈ, за репове комунистичке идеологије у Војсци Југославије и Војсци Србије и Црне Горе.

Под *професионалном етосом* или *професионалним моралом* подразумева се систем моралних обавеза који се односе на одређене друштвене или професионалне групе. Тај систем моралних обавеза најчешће срећемо у облику неписаног, али може бити и писаног кодекса моралног поступања. Кодексом се прописује одређени облик понашања људи у оквиру обављања професионалних дужности, како у одређеној професији, тако и у односу те професије према другим професијама, другим друштвеним групама и друштву у целини. Тако се регулише поље моралних делатних односа, који настају у специфичној професионалној делатности. Опште моралне вредности и норме спецификују се у одређеним професионалним делатностима на начин специфичних моралних норми понашања и специфичних етичких кодекса који би важили у таквим професијама.

Поставља се питање откуда то настајање, постављање и развијање етичких кодекса у многим савременим професијама и друштвеним групама, па тако и у војној професији? То се објашњава чињеницом да расте свест о вредности људске личности, свест о значају заштите слободе, части и достојанства људске личности. Из тога проистиче и стална потреба за пооштравањем хуманистичких критеријума за обављање неке делатности у складу с идејом о вредности људске личности.

Будући да су припадници професије пре свега људи, а тек онда припадници професије, нема посебног морала који дозвољава припадницима неке професије да као професионалци раде нешто што је неморално да раде други људи.⁵ На пример, адвокати да лажу и обмањују како би помогли клијенту, лекари да лажу пацијенте или експериментишу са њима без њихове сагласности итд. Професионални етос је својеврсни израз општег у посебном. Диркем у књизи *Професионална етика и грађански морал* тврди да професионални морал не замењује опште моралне норме и правила као што су отацествољубље, морална одговорност, част, достојанство и други морални принципи и особине човека у одређеној професији.

Постоје многи етички системи, кодекси разних касти, професија. Један од најстаријих примера професионалног етичког кодекса је Хипократов кодекс лекара (460–377 г. пре Христа). Подела рада условљава настајање многих етичких кодекса, што посебно долази до изражаја у доба феудализма, када настају многи професионални етички кодекси: судија, витеза, монаха. Могло би се рећи да свака класа и чак свака професија има сопствени

⁵ R.T. De Džordž: *Poslovna etika*, „Filip Višnjić“, Beograd 2003, 499.

морал. Морал одређене професије има своје одлике, које обележавају ту професију, на пример „педагошки такт“, „непоткупљивост правника“, „одговорност научника“, „предузимљивост и прецизност војника“.

Често се појам *професионална етика* своди на морални кодекс одређених професија, као скупове правила које професије проглашавају за правилник пожељног или допуштеног понашања у оном делу праксе који је одређен неком професијом. „Професионална етика представља или има претензију да буде само професионални морал (мада и то остаје на нивоу претензије, јер се ради заправо о важећој али уз то, још и кодификованој обичајности у пракси неке професије, што свакако олакшава посао, али је при том сасвим неизвесно да ли осигурава или чак само помаже у осигуравању моралне исправности уобичајених и стандардних поступака)“, ⁶ сматра Ј. Бабић.

Под *професионалним војним етосом* подразумева се систем моралних обавеза, целовит систем моралних погледа који се односе на војну професију. Он има своје специфичности у односу на опште етичке принципе, који важе за сваку одговорну особу. Професионални војници суочавају се са многим моралним дилемама које су јединствене за њихову професију. Могло би се рећи да је професионални војни етос у основи временски и просторно неодређен утолико колико све професионалне војске имају нешто заједничко, као што и војске свих времена имају нешто заједничко. У контексту таквог војног етоса створен је низ моралних норми и вредности, које су током историје добиле статус општељудских вредности. Вредности војничког сталежа добиле су широко друштвено признање, показавши се не само вредностима те друштвене групе, већ су постале темељ морала у свим традиционалним друштвима.

Професија и војна професија

Чињеницу да војна професија постоји, као творевина 19. века, сада више нико не доводи у питање. О томе, чини се, постоји консензус и унутар и изван војске. Разлика између професионалних војних лица и ранијих типова војних старешина који су командовали у армијама и флотама и пре 1800. године, која се сматра размеђем, како примећује С. Хангтингтон, јесте у томе што официри раније нису били професионалци, већ или најамници или аристократе, а официрску службу нису третирали као професију. Официрима најамницима војна служба била је посао који су обављали с циљем остварења добити, док је аристократама-аматерима то био хоби, а циљ су им били част и авантура. Професионална војна лица од деветнаестог века теже да стручно обављају свој посао и имају професионални циљ – служе

⁶ Ј. Бабић: *Морал и наше време*, 320.

вишем циљу: „професионални официр је прожет идеалом служења држави. У ствари, он мора да буде лојалан једној институцији која је опште прихваћена као оличење ауторитета државе“, ⁷ сматра Хангтингтон.

Да бисмо јасно одредили шта подразумевамо под тим да су официри професионална група, професија, а официр професионалац, најпре ћемо указати на разлику између *професије* (*професионалца*) и *посла, позива, заната, занимања*, јер се ови изрази често користе као синоними и не разликују довољно јасно.

Најпре, у чему је разлика између *аматера* и *професионалца*. Аматер (фр. *amateur*, лат. *amator* – који воли) је онај који се из љубави бави неким послом (науком, уметношћу, спортом), а не професионално, тако се за њега се још каже љубитељ, дилетант. За разлику од аматера, *професионалац* (лат. *professio*) је човек који неки посао обавља стручно, као своје стално, основно занимање, за новац (од тога живи), са високим образовањем (завршен факултет).

Под појмом *посао* (*job*) разумемо несталну делатност којом се неко примарно бави ради зараде, односно ради стицања профита. Под *позивом* се подразумева комплекс специфичних делатности, које се углавном обављају до краја радног века и за које је потребно специфично образовање и предзнање. *Занат* је врста делатности која се бави производњом, поправком или одржавањем нечега, подразумева овладавање одређеном техником и представља обичну вештину која постоји само у садашњости и за разлику од професије не пита се за своју прошлост. *Занимањем* се сматра посао који појединац обавља и од кога живи, иза кога стоји стручно образовање.

У чему је суштинска разлика између професија (лекар, судија, професор, новинар, официр) и заната (столар, водоинсталатер, обућар и др.)? Да би неко занимање постало професија, потребно је да има: развијену основу теорије и технике, које чине систематски заокружену целину и основу за професионално деловање, монопол на стручну експертизу, препознатљивост од стране јавности, професионалну организованост, развијену професионалну етику, професионални жаргон. На основу наведених пет чинилаца може се оцењивати степен изграђености неке професије.

Са развојем друштвене поделе рада долази до специјализације знања, те тако настаје нови елемент друштвене структуре, професија (Емил Диркем). Велике и најстарије цивилне професије као што су свештеничка, лекарска, правничка, јавиле су се у касном средњем веку, а у високо развијеној форми постоје од почетка осамнаестог века. Професија официра као таква, као што је већ речено, настаје у деветнаестом веку.⁸

⁷ Semjuel R. Hantington: *Vojnik i država, teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, Centar za studije Jugoistočne Evrope – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2004, 39.

⁸ Још 1974. године Jane Clapp је у *Professionalism Ethich and Insignia* (Metuchem, NJ: Scarecrow Press 1974) сабрала преко 100 кодекса група које су се представљале као професије.

За дефинисање појма професије послужићемо се одређењима неколико савремених теоретичара професије. У новијим дефиницијама професије по правилу се потенцирају дуготрајно и универзитетско образовање, аутономност и високи друштвени углед. Тако Е. Гринвуд истиче следеће особине професије: *професионално знање*, које се базира на одговарајућем научно-теоријском знању; поседовање стручног и експертског ауторитета; *професионална активност* која је заштићена одређеним друштвеним правилима, јер дају институционални оквир за обављање дате делатности; професионално деловање је регулисано етичким кодексом, припадници професије формирају своју професионалну субкултуру.⁹ За Вотсона професија је занимање које успева да стекне висок положај и аутономију у друштву на основу своје стручности и монопола у датој области.

Оно што сваку професију одваја од непрофесија, односно шта је суштински одликује су: *стручност*, јер је професионалац експерт са специјализованим знањем и вештином у значајној области људског живота; *одговорност*, јер професионалац пружа услуге када друштво то од њега захтева и *припадништво групи*, која је издвојена од лаика.¹⁰ Карактеристично за професију је што захтева високо образовање (титулу), заснива се на наукама и теоријском знању, има монопол на одређену делатност, има свој језик (жаргон), има своје удружење, има својеврсну професионалну етику.

Професија се не може свести само или првенствено на техничку стручност и вештину, зато што представља нешто више, она тежи остваривању „виших циљева“ у служби друштву. Карактер услуге и монопол над сопственом вештином намеће професионалцу одговорност да пружи врхунску услугу онда када и на који начин друштво то од њега захтева. На пример, за лекара, хирурга који је у познатој „Жутој кући“ на северу Албаније отетим Србима са Косова и Метохије вадио органе, који су касније продавани, пре би се могло рећи да је зликовац, злочинац, криминалац, него професионалац лекар. Он таквим поступањем сам себе суштински искључује и искорењује из лекарске професије. Такав је случај и са корумпираним професорима, судијама, свештеницима, новинарима, цариницима и др.

Занимљиво, М. Шеферес и М. Пакалук за професију тврде да она на систематичан и организован начин, свакодневном делатношћу доноси *важно, неупоредиво добро друштву*.¹¹ Поменути аутори суштинску разлику између професије и обављања неког посла виде у томе што професија обезбеђује „племенито“ или „часно добро“ (*bonum honestum*), неупоредиво добро, а посао обезбеђује упоредиво добро.

⁹ Наведено према: С. Болчић: *Свет рада у трансформацији*, Плато, Београд, 2003.

¹⁰ S.R. Hantington: *Vojnik i država, teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, 10–13.

¹¹ М. Šeferes i М. Pakaluk: *Razumevanje računovodstvene etike*, Službeni glasnik, Beograd 2009, 45.

И наведени аутори истичу да одређене професије пружају услуге којима се остварују вредности неопходне за функционисање и опстанак друштва, као што су унапређење: здравља, правде, образовања, поверења, духовности, безбедности и друго. Професије јесу значајне и посебне управо остваривањем важног, неупредивог добра у друштву. У чему је разлика између упоредивог и неупоредивог добра? У томе што је *упоредиво добро* – добро које се може схватити као садржалац вредности другог добра, а *неупоредиво добро* – добро које се не може упоредити са другим добром у погледу њихове релативне вредности. На пример, грубо речено, сто који прави столар може се упоредити са пет пари ципела које производи обућар и она се могу разменити. Те две врсте добара (сто и пар ципела) су упоредиве.¹² Новац на тржишту представља опште упоредиво добро.

Неупоредиво *племенито (или часно) добро* је добро коме се тежи због њега самог, а не ради остваривања неког другог, вишег добра.¹³ Ево неколико часних добара које остварују одређене професије: спасење – црква (свештенство), здравље – медицина, правда – правосудје, знање – просвета, поверење – рачуноводство, истина – новинари итд. Из претходног следи да је официрски кор професија јер обезбеђује часно, неупоредиво добро друштву, а то је војна безбедност.

С. Хантингтон у познатом делу *Војник и држава* као једну од основних и најзначајнијих тврдњи истиче да је савремени официрски кор професионална групација, а савремени војни официр професионалац и да управо професионализам раздваја војног официра данашњице од ратника из претходних периода.¹⁴ Према томе, војну професију, као и сваку другу, одликује *стручност, одговорност и корпоративни дух*.

У вези са првом одликом сваке професије, *стручношћу*, поставља се питање која је централна вештина која разликује официра од других професија и занимања, односно шта је специјализована стручност војног официра, шта је то заједничко официрима копнене војске, ваздухопловства и морнарице? С. Хантингтон тврди да је то *управљање насиљем* (фраза Харолда Ласвела, прим Б. Г.), да је функција војне силе успешна оружана борба, да је дужност официра: а) организовање, опремање и обучавање војне силе, б) планирање њених операција и в) усмеравање њених операција у и ван борбе.¹⁵

Израз *управљање насиљем* неизоставно захтева шире појашњење јер је више него честа појава да се не разграничава значење термина *насиља* и *силе*, у њиховој колоквијалној, али и теоријској употреби. У многим језицима

¹² Две врсте добара су упоредиве ако се њихова релативна вредност може изразити преко пропорција или разломком N/Y .

¹³ Исто, 45–48.

¹⁴ S.R. Huntington: *Vojnik i država, teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, 9.

¹⁵ Исто, 14.

између тих термина се не прави јасна разлика.¹⁶ И Х. Аренд признаје да се реч *сила* у свакодневном говору често користи као синоним за *насилје*, готову ако насилје служи као средство принуде.¹⁷

У српском језику реч „насилје“ по себи носи негативни предзнак, а не неутралан. У самој речи „насилје“ већ се крије негативна оцена: „насилје“ је делатност произвољно, неосновано, одвратно, „насилник“ је човек који прелази границе дозвољеног, напада и тлачи – угњетавач и злотвор. Против „насилја“ треба протестовати, с њим се треба борити; у сваком случају, човек подвргнут насилју је понижен, угњетен, заслужује сажаљење и помоћ. Доказивати „допуштеност“ или „законитост“ насилја значи доказивати „допуштеност недопустивог“ или „законитост незаконитог“,¹⁸ исправно примећује руски религијски филозоф И. Иљин. Зато је неопходно правити разлику између *насилја* и *присилјавања*. Израз *присилјавање* може се употребљавати у позитивном смислу, морално допустивом, *употреба силе* и *примена силе* у вредносно неутралном, док термин *насилје* означава примену силе коју би требало морално осудити, која потиче из (злог мотива) зле душе, зле побуде или подстиче на зло.

Уколико се не прави разлика између насилја и присилјавања, замагљује се проблем и долази у позицију да се најпре насилје истргне од моралне и вредносне оцено, а затим да се истим именом назове злочинац и херој, злочин и подвиг. Тиме бисмо под исто подвели и оног који примењује силу из мржње, страсти, интереса, са оним ко то чини из узвишених моралних побуда, преступника и праведника, насилника и жртву. Свака употреба силе није по себи ни добро ни зло, али, насилје је увек зло.¹⁹ „Присилјавањем“ називамо примену силе, која је законита, правна, морална, духовна, смислена, одмерена, оправдана и којим се приморава на чињење или спречава нечија делатност. Под појмом „насилје“ подразумевамо противзакониту (противправну), противморалну, противдуховну, прекомерну, нелегитимну, неоправдану употребу силе којом се присилјава на чињење или спречава нечија делатност.²⁰ Према томе, специјализовану стручност војног официра треба назвати оправдано *управљање војном силом*, а не *управљање насилјем*.

¹⁶ У немачком језику термин *Gewalt* служи за означавање и силе и насилја итд. D. Simeunović: *Političko nasilje*, Радничка штампа, Београд 1989, 7.

¹⁷ H. Arendt: *O nasilju*, Aleksandria Pres, Beograd, 2002, 57.

¹⁸ И. Иљин: *О супротстављању злу силом*, НИЦ Војска, Берлин, 1925, 24.

¹⁹ Истинита је тврдња православног руског филозофа И. Иљина: „Савремени људи изгубили су живо осећање добра и зла; они изопаченост прихватају као достигнуће, ниску интригу као манифестацију умности, свирепост као херојску вољу, противприродну утопију као велики светски 'програм'. Наши савременици заборавили су драгоцене аксиоме политике, права, власти и државе. Они су 'укинули' ђавола, да би му се препустили и поклонили“. И. Иљин: *Пут ка очигледности*, БРИМО, Београд 2001, 106.

²⁰ Истичући разлику између *присилјавања* и *насилја*, И. Иљин сматра: „Присилјавањем треба назвати наметање воље на унутрашњи или спољашњи склоп човека, које није непосредно усмерено на духовно прозрење присилјаване душе нити на њено прихватање у љубави, већ покушава да је натера да нешто учини или, пак, да спречи њену делатност“. И. Иљин: *О супротстављању злу силом*, 20.

Војна професија има посебан друштвени значај. Вештина управљања војном силом је специјализована, заједничка стручност официра, која их одваја од свих других професија и цивилних група. Та стручност официре обавезује на посебну друштвену одговорност, на њено морално коришћење у повећању (оперативних способности за одбрану) војне безбедности друштва, до степена занемаривања свих других циљева. Уосталом, зар и сама професионална стручност официра није морално питање?

Етнос и војна професија

Војна професија по себи има у суштини етички карактер, с обзиром на узвишене идеале којима је посвећена. Само са моралном компонентом војна професија представља то што јесте, у супротном се извргава у своју супротност, криминалну банду, злочиначку организацију и слично. Етос војној професији пружа одговарајуће решење у многим околностима, а навешћемо само неке: а) када правила и прописи нису довољни да регулишу обављање војне делатности, б) када и како ће професионална војна лица, у деликатним и нормативно нерегулисаним ситуацијама, употребити војну силу, в) како ће се професионална војна лица односити према друштвено-историјској чињеници располагања својим и туђим животима, г) како ће се професионална војна лица односити према држави (и другим друштвеним институцијама изван војске), како према својим потчињенима, д) како ће професионална војна лица остварити лидерску улогу у својим јединицама и штабовима, е) за професионалну мотивацију професионалних војних лица, јер им материјални интерес није примаран нити довољан итд.

а) Правила и прописи и војни етос

Може ли се функционисање и поступање професионалних војних лица, у миру и у рату, регулисати на одговарајући начин само правним нормама? Да ли је постојање и познавање међународног хуманитарног права и локалног права довољна гаранција и за морално поступање официра и подофицира у свим мисијама, операцијама и задацима? Постоји велики раскорак између узвишених идеала чијем остваривању је посвећена војна професија и стварних прилика које данас владају у свету. Сведоци смо да се, упркос постојању позитивних закона, ваљаних конвенција и вредних прописа у мултинационалним операцијама, дешавају стравични злочини, који саблажњавају светско јавно мњење. Према томе, пошто се само законима, прописима и правилима не може у потпуности регулисати војна делатност, намеће се захтев етици, и то посебно војној етици, да пружи одговарајућа решења.

Професионални војник, професионална војска, тежи остваривању *виших циљева* у служби друштву.²¹ Поставља се питање који су то *виши циљеви* или *часно добро* које остварује војна професија? То је одвраћање и одбрана земље од оружаног угрожавања споља и извршавање других мисија и задатака у складу са Уставом, законима и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Очигледно је неопходан склад, равнотежа између остваривања часних добара у друштву, јер је неупутно увећавање једног на рачун осталих. Тако, на пример, ни војну безбедност не би требало увећавати на рачун других друштвених вредности, односно часних добара, као што су знања, правде, здравља и друга.

У демократским државама официри су одговорни пред државом да њихова вештина може да буде искоришћена само за сврхе које је одобрило друштво, преко својих политичких заступника. Превасходна мотивација официра је приврженост и љубав према отаџбини и свом позиву и осећај друштвене обавезе да користи тај позив за добробит друштва. Иако је понашање унутар војске регулисано бројним правилима, обичајима и традицијом, официрима су потребна знања која детаљно објашњавају њихову моралну одговорност према старијим официрима, подређенима, надређенима, цивилима, држави којој служи итд.

Управо та чињеница вишеструко повећава значај моралне компоненте за војну професију, јер обухвата многа, па и најтежа етичка питања, животне проблеме и личне дилеме. Знање о етици и моралном понашању значајно је за будуће официре, као и за професије попут лекарске или судске, али могло би се рећи и много више.

Правила и прописи су недовољни, јер једноставно не могу да обухвате богатство самог живота, они су императивни јер су наметнути споља, а када се повећавају по обиму и ефекту они су самопоражавајући и контрапродуктивни. Није довољно само једноставно поштовање правила, јер правила и прописи одређују минимум прихватљивог понашања. На пример, прописана брзина у кривини у условима клизавог пута понекад је превелика.

Војна професија због своје важности и посебности подразумева да се официр увек даје и служи заједници много више него што то од њега било који пропис или норма захтевају. Официр који служи само по ономе што је нормама или писаним прописима захтевано, просечан је и недовољно поуздан припадник оружаних снага за узвишену делатност која се од припадника сваке војске, у тако пресудним тренуцима, са правом очекује од стране заједнице.

б) Официрски кор и употреба силе

Официр је стручњак за одговорно управљање друштвеном силом. Таква стручност намеће и посебну друштвену одговорност. Уколико би официри неморално користили своју стручност, у сопствену корист или корист само

²¹ S.R. Huntington: *Vojnik i država, teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, 9.

официрског кора, то би непосредно слабило основе друштва. Због тога се у демократским друштвима инсистира да управљање силом има користи само за друштвено одобрене сврхе. Ко год прихвата принципе неопходности оружаних снага, такође прихвата и принципе легитимне употребе војне силе од стране државе.

Опште место је да употреба војне силе у рату или било којој другој мисији и задатку мора бити подређена политичким циљевима. Према томе, о употреби војне силе коначну реч не дају војници, већ политичари. У сваком случају, остаје велики и значајан простор који је у надлежности војника, а то је само вођење рата, оружаних сукоба или других мисија и задатака. Одговорност војника ограничена је њиховим активностима и овлашћењима. М. Волзер с правом истиче: „општа политика неке војске, изражена кроз њене официре, климу коју они стварају својим свакодневним поступцима, има далеко више везе с учесталошћу 'вишка' убијања него интензитет стварних борби“.²² Са реализацијом асиметрије ратовања, која сада преовладава модерним бојиштима, морална клима за употребу војне силе се мења.

У суштини сврха војног етоса, односно морала војске, јесте да одржи ефикасност војске. Без морала ниједна војска на свету не може да буде ефикасна у извршавању својих задатака, мисија и постављених циљева. Према томе, професионални војни етос обезбеђује начине за друштвено усмеравање и контролу припадника војске док обављају своју стручну дужност, у свим условима.

в) Однос официрског кора према животу

Војна професија се, у суштини, бави питањима живота и смрти појединца, а у неким историјским случајевима и животом и смрћу читавих народа. Свакако главна и најтежа морална противуречност са којом се официри и остали припадници војске суочавају је: у којим условима човек има морално право и чак моралну обавезу да убије другог човека, односно да нареди убијање?

Тешко је доказати да није било другог излаза осим убиства, да би се смирила узнемирена душа и ућутала изазвана савест. Увек ће остати оправдано питање: да ли је све учињено да убиство не буде јединствено и неизбежно средство. Чин убиства је потпуна и безусловна непоправљивост. Убиство носи карактер неповратности.²³ Може ли и како новац, слава, унапређење у чину, друштвено признање или било која друга надокнада да по-

²² М. Volzer: *Pravedni i nepravedni ratovi*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, 376.

²³ И Иљин: Основное нравственное противоречие војнз, *Христовое воинство, Православна традиција Руско Армии*, Военни университет, Москва 1997.

могне професионалцу војнику у овим питањима? Или само и пре свега морал и вера. Зато се основано сматра да је морал војске супериорнији од морала у другим професијама, као што су бизнис, право, или медији.

а) Однос професионалних војних лица према држави

Инсистирање на лојалности војника, односно послушности, као врховној вредности на којој се темељи етос војске и најважнијој војничкој врлини, можемо пратити још од Платона,²⁴ па до данас. Пошто војна професија постоји да би служила држави, сваки ниво у оквиру војске мора да буде у стању да обезбеди моменталну и лојалну послушност потчињених нивоа. У савременим демократским режимима однос између државника и официра се по правилу детаљано нормативно регулише, али се никада не могу прецизно дефинисати и предвидети све ситуације у том односу. Управо војна етика истражује принципе ових односа, а моралност испуњава правно нерегулисан простор и подржава онај који је јасно законом регулисан.

Верност и послушност, као највише војничке врлине, услов су да припадници војске буду лојални држави, нацији, својој војсци, командама и јединицама, претпостављеним и да могу успешно извршавати своје професионалне обавезе. Шта представљају професионална војна лица која су нелојална политичкој власти? Друштвену и државну опасност, клуб завереника, које плаћа сопствена држава, извор друштвене несигурности и сталне опасности по демократски поредак земље. Зато се лојалност истиче као војнички идеал, јер само тако оружане снаге остају послушни чувари државе и цивилна контрола се може остварити. У српској историји има много примера за учење лојалности, и позитивних и негативних.

Војничка послушност која се огледа у извршавању наређења претпостављеног је неоспорно највиша војничка врлина, али се поставља питање које су границе послушности? Шта уколико војничка послушност дође у сукоб са војничком компетенцијом, односно шта ако потчињени процени да ће извршење наређења, са војничке тачке гледишта, довести до катастрофалног исхода или у којој мери може млађи официр бити у праву да не послуша надређене, како би се унапредило професионално знање? Која је одговорност официра када му државник нареди да дела у правцу за који он зна да води у националну катастрофу? Или кад му је наређено да учини нешто што очевидно крши правни поредак земље. Или кад му је наређено да уради нешто што подједнако очигледно представља кршење опште усвојених моралних стандарда?²⁵ И овде треба нагласити да потчињени нема морал-

²⁴ Платон: *Држава*, Култура, Београд, 1969, 60–63.

²⁵ Видети опширније: S.R. Huntington: *Vojnik i država, teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, 9–22, 60–87.

ну обавезу да изврши то наређење, јер таква „послушност“ није моралан већ неморалан чин. То су сложена етичка питања, која се тичу управо поља додиривања и пресецања политичког и професионално војничког.

Етичка питања су и феномен претеране лојалности, где се људи плаше да говоре истину, затим задивљеност, заокупраност личностима, где људи чак и не желе да чују шта је истина. Жеља за успехом, у којој осећај за оно шта је морално не постоји, искључена је.

д) Како ће официри остварити лидерску улогу?

Лидерство као такво је морални процес. Зашто је морал од пресудне важности за лидерство уопште, а за војне лидере посебно? Управо због утицаја који лидери остварују. Утицај лидера на друге мора да има високо моралне карактеристике. То га разликује од других типова остваривања утицаја, као што су принуда или деспотска контрола. Принципи етичког лидерства су: поштовање других, служење другима, правично поступање, показивање искренности, изградња заједнице.²⁶

Етика, односно војна етика, једна је од дисциплина која може пружити значајан допринос оспособљавању будућих војних лидера за тешке етичке изазове, давањем општетеоријских, примењених и практичних знања. Војни лидери који буду у стању да различите вредности поређају по приоритету на задовољавајући начин, биће мање у опасности да преступе моралну границу. Војни лидери ће се у првим деценијама 21. века суочавати са бројним и сложеним морално-етичким изазовима, који ће од њих захтевати дубљу моралну свест, како би демонстрирали морално одговорно понашање.

е) Морал је неопходан за професионалну мотивацију официра јер им материјални интерес није примаран ни довољан за обављање професионалне делатности

За обављање професионалне делатности, односно обезбеђење часног добра, у свим професијама не може се очекивати нити добити потпуно реципрочна материјална надокнада. За професију и професионалца уопште подразумева се несебичност (алтруизам), за војну професију такође. Под несебичношћу (алтруизмом) подразумевамо особину да се буде мотивисан за помоћ другима због њих самих, а не само због материјалне надокнаде. Превасходни циљ требало би да буде лекару здравље пацијента, официру

²⁶ P. G. Northouse, *Liderstvo, teorija i praksa*, четврто издање, Data status, Beograd 2008, 239–257.

војна безбедност државе, адвокату правда, професору знање, свештенику спасење, а не само новчана примања. Ми смо очевици да традиционалне војне вредности као што су служење, дужност и несебичност уступају пред личним интересима и каријеризмом, што нас не ослобађа обавезе да их стално истичемо и указујемо на праве вредности.

По правилу, са осудом се дочекује прекомерно наплаћивање услуга, лекара, свештеника, професора. Војницима се и у Светом писму сугерише да буду „задовољни својом платом“.²⁷ Када свештеник, на пример, служи опело, онда би његов превасходни циљ требало да буде покој и спасење душе упокојеног, а не новчана надокнада, која се иначе назива милостиња. Зато је за сваког професионалца неопходно, осим материјалне надокнаде, указивање части („престиж“, „друштвени положај“, „статус“, „поштовање“), која представља знак оствареног часног добра. Што више добара које обезбеди има карактер часног добра, то професија више показује карактер професије. Части добра доприноси несебичност (алтруизам), односно особина да се буде мотивисан да се другима помогне због њих самих, а не због неке надокнаде.²⁸ Оно што издваја професију од послова јесте посвећеност часном добру, на шта се управо морал и односи. Посвећеност, а не прорачунатост, раздваја професију од занимања или заната.

За обезбеђено часно, неупоредиво добро, припадницима професије се по правилу не може дати одговарајућа материјална надокнада.²⁹ То није случај приликом обављања других послова. Обућару, столару, водоинсталатеру се за њихове услуге, остварено упоредиво добро, може узвратити потпуно реципрчном вредношћу. Зато се припадницима професије: свештенику, државнику, официру, лекару, судији, учитељу, професору, осим материјалне надокнаде у виду хонорара, указује и посебна част, друштвено признање.

Хонорар би представљао исплату одређеном лицу из захвалности за обезбеђивање часног добра, које по правилу не надокнађује обезбеђено добро. Зар плата може надокнадити лекару сваку жртву коју захтевају његове интервенције, рад ноћу, рад по више сати, уз ризик да се зарази од смртне болести? Којим опасним ризицима су све изложени официр, судија, државник, полицајац, ватрогасац, свештеник, новинар? Могу ли само новчана примања да буду потпуно обештећење? Одговор је свакако не, већ је неопходан алтруизам професионалаца и лојалност заједници.

²⁷ Потребно је подсетити на какву су осуду наилазили софисти јер су наплаћивали преношење своје знање реторике и говорништва богатим младићима у Грчкој, будући да су тако нарушавали једно од основних вредности тадашње античке Грчке, да се, како каже Аристотел, човек бави науком ради науке саме и узвишености које из тога произилази, а не ради зараде.

²⁸ М. Šeferes i М. Pakaluk: *Razumevanj računovodstvene etike*, 49.

²⁹ S.R. Hantington: *Vojnik i država, teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, 10.

Материјални интерес за официра не представља једини мотив, као што ни његово понашање унутар професије није руковођено економским наградама или казнама. Официр није у могућности да своје услуге нуди на тржишту оне ко му боље плати, попут инжињера, економисте, менаџера. Према томе, разлика између материјалне надокнаде и професионалне дужности официра мора бити надокнађена моралом. Официр је мотивисан патриотизмом и осећањем дужности, приврженошћу и љубављу према свом позиву и осећајем друштвене обавезе да користи тај позив за добробит друштва. Комбинација ових момената ствара професионалну мотивацију.

Друштво, с друге стране, може само да обезбеди ову мотивацију ако понуди својим официрима сталну и довољну плату и док су радно активни и кад се пензионишу. Онај ко ради само плате ради, настојаће да свој посао обави што је пре могуће, са што мање уложеног труда и напора, без ентузијазма и пожртвовања и додатних, понекад и надљудских напора, који често прате војну професију.

За разлику од адвоката, који може да промени адвокатску канцеларију, без мењања своје професије; лекара који може да промени болницу или да оде у приватну праксу, официр то не може. Други професионалци могу да промене град или државу, и да то буде без већег утицаја на њихов професионални статус. Војни официр, међутим, не може да напусти војску а да и даље остане у својој професији.

Закључак

Ако се осврнемо на претходно изнете чињенице, можемо закључити да уколико нема морала нема ни професије, односно уколико нема професионалног војног етоса нема ни војне професије. Такође, следи да је етички карактер војне професије очигледан, очигледнији него код других професија. Нижи ниво моралности неког официрског кора говори и о његовом нижем нивоу професионализма, и обрнуто, виши ниво моралности показује и виши ниво професионализма.

Професионалност се по правилу признаје само онима који, осим стручности, поседују и испољавају моралност. Уколико се професионалац понаша неморално, то се квалификује као непрофесионално. Има довољно разлога за тврдњу да је професија по себи, у суштини, морална делатност. Уколико се припадници професије понашају друштвено неодговорно, односно неморално, сами себе искључују из професије.

Професионални војни етос пружа војној професији одговарајуће решење када правила и прописи нису довољни да регулишу обављање војне делатности – како ће официрски кор, у деликатним и нормативно нерегулисаним ситуацијама, употребити војну силу, како ће се официри односити према

друштвено-историјској чињеници располагања својим и туђим животима, како ће се официрски кор односити према држави и другим друштвеним институцијама изван војске, како ће официри остварити лидерску улогу у својим јединицама и штабовима – јер им материјални интерес није примаран нити довољан.

Литература

1. Аристотел: *Никомахова етика*, прев. Р. Шалабалић, Култура, Београд, 1958.
2. Гроздић Б.: *Војна етика*, хрестоматија, ВИЗ, Београд, 2010.
3. Babić J.: *Moral i naše vreme*, Službeni glasnik, Beograd, 2005.
4. Platon: *Država*, Kultura, Beograd 1969,
5. *Military Ethics, The Dutch Approach*, A Practical Guide, Th. A. van Baarde and D.E.M. Vernjej, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2006.
6. Hantington S.R.; *Vojnik i država, teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, Centar za studije Jugoistočne Evrope – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2004.
7. Зборник радова *Научно-стручни скуп Војна професија у Србију – стање и перспективе*, ВИЗ, Београд, 2009.
8. Šeferes M. i Pakaluk M.: *Razumevanje računovodstvene etike*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
9. Иљин И.: *Пут ка очигледности*, БРИМО, Београд 2001.
10. Singer P.: *Praktična etika*, drugo izdanje, SIGNATURE, Beograd, 2000.
- Poslovna etika*, priredili Džon Dramond i Bil Bein, CLIO, Beograd, 2001.
11. Bolčić S.: *Svet rada u transformaciji*, Plato, Beograd, 2003.
12. Gredelj S., Gavrilović Z., Šolić N.: *Profesija (i) korupcija, Aktiviranje profesionalnih udruženja u borbi za integritet profesija i protiv korupcije*, Centar za monitoring i evaluaciju, Beograd, 2005.
13. Northouse P. G.: *Liderstvo, teorija i praksa*, četvrto izdanje, Data status, Beograd, 2008.
14. Tompson Denis F.: *Politička etika i javna služba*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
15. Volzer M.: *Pravedni i nepravedni ratovi*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
16. Vjatr J.: *Sociologija vojske*, VINC, Beograd, 1987.

МЕЂУНАРОДНЕ КРИЗЕ

Миланко Зорић*

У раду су научно објашњени појам и природа међународне кризе, затим узроци и врсте међународних криза и њихове битне карактеристике, као и проблеми управљања кризом.

Међународна криза јесте комплекс разноврсних рушилачких светских процеса и убрзаних промена, конфликтних односа међусобног непријатељства и оштрих мешовитих сукоба између држава, војних савеза и других противничких страна субјеката кризе, претња миру и стабилности и опасност за светски мир и безбедност, а резултат је узрочних дејстава и политичке воље и делатности изазивача и арбитра кризе ради остваривања економске добити, геополитичке превласти и других интереса и циљева. Узроци међународних криза могу да буду економске, политичке/геополитичке, војне, еколошке и друге природе, а делују појединачно и кумулативно. Међународне кризе (економске, политичке, војне, глобална криза савременог светског система) изазивају корените промене и нове проблеме у светском систему и најтеже последице у угроженој/кризној држави или групи држава, укључујући и њихово разбијање и распад и нестанак са историјске позорнице. Могу да се регулишу мирним путем и силом или комбинацијом та два метода.

Кључне речи: *међународне кризе, међународни односи, светски систем и поредак, политика силе, хегемонија и доминација, глобализација, униполарност, мултиполарност, управљање кризом.*

Увод

Међународна криза јесте општа и сведимензионална, развојна и динамична, противречна и, углавном, деструктивна друштвено-историјска појава светског значаја. Она представља комплекс разноврсних про-

* Проф. др Миланко Зорић је пуковник у пензији.

цеса света (стања, квалитети, својства, конфликти, спорови, сукоби, односи, промене, итд.), а резултат је деловања објективних узрока и законитости друштвеног развоја и политичке воље и делатности главних твораца и арбитара кризе ради остваривања сопствених економских, политичких, геополитичких, војностратегијских и других интереса и циљева. Настанак и разбукување међународне кризе подразумева како узрочна дејства, тако и деловање универзалних закона постојања и развоја света, затим закона акције и реакције, закона односа снага и моћи, закона спојених судова, закона синергије, закона гравитације, закона ентропије, закона вероватноће, закона вредности, закона неравномерног развоја светског друштва, закона опадања просечне профитне стопе и других закона развоја људског друштва, потом одговарајућих принципа и бројних случајности у њиховом јединству и повезаности, као и субјективно делање изазивача и арбитра кризе.

Изазивачи (или покретачи, главни творци, актери) међународних криза јесу: владајући кругови неких светских сила, великих и регионалних сила и њихове обавештајне и безбедносне службе и принудни апарати; војни савези, војни блокови или пактови и коалиције и групације држава; неке међународне организације и институције; неке регионалне међународне организације и регионалне економске интеграције; транснационалне корпорације и мегакорпорације и мултинационалне компаније; тајне организације и тајна друштва; сецесионистичке и сепаратистичке снаге у појединим земљама и групама земаља и њихове незаконите војне формације и сепаратистичко-терористичке организације и међународне терористичке организације, у савезу и спрези са одређеним страним државама и другим актерима; неке међународне „невладине“ организације и приватне институције и фондације; разни субверзивни покрети и сл. Главни креатори или творци међународних криза у савременом постбиполарном периоду (после 1989. године) јесу неоимперијалистичке и неоколонијалистичке снаге које настоје да преуреде свет у сопственом интересу, да целом свету наметну своје вредности и начин живота, систем и идеологију и да успоставе глобалну превласт.

Приоритетни интереси и циљеви главних протагониста или изазивача међународних криза могу да буду: **1)** освајање туђих територија и проширивање државног и националног простора анексијом, мирном окупацијом и на друге начине, те ревизија међународних уговора и државних граница; **2)** обуздавање и рушење противника, слабљење и распад неког војног блока, дестабилизација и дезинтеграција појединих држава и стварање на њиховим рушевинама мноштва малих и слабих клијент-држава и протектората и ширење интересних сфера; **3)** претварање појединих малих и средњих земаља или групе малих земаља у вазале и неоколонијалне творевине; **4)** свргавање „непослушних“ и „некооперативних“ режима у појединим земљама и наметање марионетских режима и сопственог типа друштвеног уређења и система вредности; **5)** задр-

жавање на власти ненародног и марионетског режима у појединим земљама, који покорно следе политику страних господара; **6)** стицање и увећање економског профита, ширење спољног тржишта и контрола над природним богатствима и другим ресурсима у страним земљама; **7)** промена граница и стицање и проширивање опште и геополитичке доминације и хегемоније у свету – у погледу ширења мреже поморских, ваздухопловних и војних база и стратегијских упоришта широм света, као и контроле светских извора нафте и гаса и других природних богатстава и путева њиховог транспорта, односно геополитичка контрола међународних трговинских путева и поморских комуникација и ваздушних коридора; **8)** успостављање светске доминације, стварање империје и ширење и наметање сопственог система, идеологије и начина живота, и потпуно преуређење света и наметање „нових поредака“. У вези с тим, међународне кризе су за њихове главне творце веома профитабилна врста ризичног бизниса и комерцијално-трговачка активност, средство и метод за брзо оплођавање капитала транснационалних корпорација и војноиндустријског комплекса и стицања великих екстрапрофита, за освајање и контролу светског тржишта и извора природних богатстава у страним земљама, и интрумент хегемонизма и насилне унификације света по јединственом моделу.

Појам и природа међународне кризе

Међународна криза јесте један од централних појмова друштвених наука, а пре свега науке о међународним односима, економске науке, опште стратегије и других наука. Мада је од примарног значаја за наведене и друге науке, још не постоји задовољавајућа и општеприхваћена дефиниција ове категорије. Тај термин се користи у различитим наукама, па, према томе, може имати и различита или у извесној мери бар специфична значења. Међународна криза представља категорију или општи појам који обухвата више посебних појмова према областима испољавања – међународна економска криза, међународна политичка или геополитичка криза, међународна војна (ратна) криза, глобална криза новог међународног система, међународна еколошка криза и слично, као и низ појединачних појмова према најужем садржају и обиму – међународна валутна, берзанска, сировинска, прехранбена и друга криза. **Криза** (грчки **κρίσις**) јесте општи термин који означава: „стање нестабилности у економским, друштвеним, политичким или међународним односима“ и „одлучујући тренутак, после којег долази до преокрета“.¹

Проучавање међународне кризе, као специфичног вида међународног конфликта или као његовог дела, обухвата неколико типова конфликтних си-

¹ Иван Клајн и Милан Шипка, Велики речник страних речи и израза, Друго (доштампано) издање, Прометеј, Нови Сад, 2007, стр. 670.

туација, и то: 1) „међународне напетости које претходе оружаном сукобу, тј. рату“; 2) „кризне ситуације у чијем се центру налази локални оружани сукоб“; 3) „напете ситуације уз специфичну употребу војне силе“; 4) „критични поремећаји односа уз једнострану примену војне силе без оружаног сукоба“; 5) „ситуације у којима уопште не долази до употребе оружја, осим демонстрације или претње војном силом“.² У истом смислу је и дефиниција да је међународна криза такав „скуп догађаја, који се брзо одвијају, који појачава утицај дестабилизирајућих снага у општем међународном систему или било којем његовом подсистему знатно изнад 'нормалних' (тј. просечних) нивоа и повећава изгледе за избијање насиља у систему“.³ У обе дефиниције се указује да међународна криза укључује систем нестабилних и конфликтних односа, скуп преломних драматичних догађаја и кризних понашања, и разне притиске, претње силом и употребу силе као крајњег средства. Слична је и дефиниција да је међународна криза „нагло повећање интензитета непријатељских интеракција између држава, уз повећану вероватноћу оружаног сукоба“.⁴

Међународна криза се појављује „више или мање изненада и непредвиђено као узгредни спор или се заоштрава више или мање поступно и означава део неког латентног или хроничног сукоба. Криза се испољава кроз погоршање, нагло или постепено, чинилаца равнотеже осигуране обично односима коегзистенције између одређених држава. Она означава повећање неслагања и природних супротности, погоршање негативних напетости инхерентних њиховом надметању, супарништву и свакодневној борби, тј. њиховом латентном непријатељству“.⁵ Криза нарушава основ равнотеже снага и чини га мање или више нестабилним. Произлази због порицања постојећег поретка, регионалног или глобалног, дотле прихваћеног и заштићеног од заинтересованих страна. Укратко, међународном кризом се дестабилизује и нарушава стање равнотеже снага и битно угрожава постојећи међународни поредак (глобални и регионални), као и унутрашњи поредак у кризној држави или групи држава, који су супротстављене стране дотле прихватиле консензусом и штитиле одговарајућим средствима и поступцима.

Према званичном британском гледишту: „Криза је таква ситуација, која може или не може да буде предвиђена, којом се угрожава национална безбедност или интереси и међународни мир и стабилност, и која захтева одлучну акцију“.⁶ Она подразумева разне спољнополитичке акције, економске

² Ljubivoje Aćimović, *Nauka o međunarodnim odnosima-Teorije i istraživački pravci*, "Naučna knjiga" i Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1987, str. 222.

³ Oran R. Young, *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*, Princeton University Press, 1968, p. 10.

⁴ Živorad Kovačević, *Međunarodno pregovaranje*, „Filip Višnjić“ - Diplomatska akademija MSP SCG, Beograd, 2004, str. 41.

⁵ Lucien Poirier, *Essais de stratégie théorique*, FEDN, Paris, 1982, p. 320.

⁶ Ministry of Defence, Whitehall, *British Defence Doctrine*, London, 1996, p. 3.5.

притиске и економско ратовање, незаконито наметање разних санкција и војно ангажовање сопствених и савезничких или коалиционих и мултинационалних снага за регулисање кризе у сопственом интересу.

Међународна криза је општи и вишезначан термин и веома сложена категорија. Општа и суштинска дефиниција међународне кризе коју аутор овде обрађује гласи: Под међународном кризом се подразумева: **1)** мноштво најжешћих војних, политичких и других напетости и узајамних непријатељстава између држава, војних савеза и других сукобљених страна и умешача, најопасније и потпуно небезбедно и нестабилно светско стање у свим областима међународног живота, и прелазно најтеже критично стање између мира и рата, уз пораст ратне опасности и реалну опасност настанка ратног стања; **2)** мноштво крупних економских, политичких и друштвених поремећаја у механизмима и токовима репродукције у свету и светског развоја уопште, комплекс разноврсних међународних противречности заоштрених до врхунца, и веома конфликтна и најопаснија међународна кризна ситуација у свим областима међународних односа, укључујући и ратну ситуацију; **3)** комплекс разноврсних рушилачких међународних процеса у свим областима, и врхунац конфликтних и нерегуларних односа и безакоња у светском систему – који садржи најгрубље кршење и ревизију међународног права и принципа међународних односа у свим областима од стране главних твораца и арбитра кризе; **4)** мноштво разноврсних преломних, најдраматичнијих и разорних светскоисторијских догађаја и хаотичних збивања, одлучујућих преокрета/заокрета и најрадикалнијих промена у свим областима међународних односа, укључујући и потпуно деструктивне и регресивне промене и геополитичко преобликовање света; **5)** мноштво разноврсних међудржавних и међународних спорова и мешовитих сукоба и конфликта на свим подручјима међународног живота, у којима сукобљене стране примењују све расположиве снаге и средства ради остваривања постављених циљева, где однос снага између сукобљених страна и општи однос снага у свету значајно утиче на исход сукоба; **6)** мноштво разноврсних (економских, политичких, војних и др.) средстава и поступака примене политике силе и доминације у међународним односима од стране главних твораца и господара кризе, укључујући нападачке ратове и друге акте агресије и принуде и насилно наметање нелегитимних и нелегалних решења кризе на штету малих и слабих држава жртава кризног стања и неизазване агресије све до њиховог насилног разбијања; **7)** претња миру и стабилности у свету и опасност за међународни мир и безбедност – која отежава и онемогућава ефективно и регуларно функционисање светског система и поретка, а резултат је узрочних дејстава и политичке воље и делатности главних твораца и арбитра кризе на међународном плану ради остваривања сопствених економских, политичких, геополитичких, војностратегијских и других интереса и циљева. Међународна криза може да се разреши и оконча: победом

једног од непосредних актера; применом правила међународног права и добрих обичаја; споразумним решењем двеју или више супротстављених и сукобљених страна на бази политичког прагматизма и односа снага или комбинацијом примене међународног права и политичког прагматизма; и насилним наметањем нелегалног и противправног решења од стране господара кризе, укључујући и насилно разбијање неке земље – жртве вештачки изазване и интернационализоване унутрашње кризе.

Општи појам међународна криза обухвата неколико посебних врста тог појма у појединим наукама и предметним областима. Термин (и појам) међународна криза у политичкој, правној, економској, војној и другој терминологији има различита значења. Сва значења су, ипак, међусобно уско повезана и испреплетена, па би издвајање само једног осиромашило комплексан појам и суштину међународне кризе. У међународно-политичком и правном значењу међународна криза је веома опасно и нерегуларно стање и тип конфликтних односа и мешовитих сукоба између држава, војних савеза и коалиција и других учесника у којем супротстављене стране настоје, употребом разних средстава и поступака, да постигну одређене економске, политичке, геополитичке, војностратегијске и друге предности и наметну решења кризе у своју корист. У свом економском значењу међународна криза је веома тешко економско-трговинско-финансијско стање и стање кризе хиперпродукције, укупност дубоких поремећаја у светској привреди, финансијама и трговини, и цео низ ланчаних поремећаја који онемогућавају или отежавају нормалан ток друштвене репродукције и функционисање светског економског система, и конститутивни елеменат циклочног кретања светске привреде – елеменат који означава завршетак једног и почетак другог циклуса (криза, депресија, оживљавање и просперитет). Са војнотеоријског и безбедносног становишта међународна криза је сложена војно-политичка појава и комплекс конфликтних процеса и односа непријатељства између држава и других сукобљених страна, војно најопасније и небезбедно стање у међународним односима које се налази између мира и рата, милитаризовани спор на ивици рата и употребе војне претње и принуде, предворје рата и фаза ратних припрема и увод у међународни рат и његов саставни део, или пак његова последица и наставак другим средствима, а срачуната је на савлађивање противника и наметање своје воље и остваривање економских, политичких, геополитичких, војно-стратегијских и других интереса и циљева.

У одређеним условима и околностима међународна криза између великих сила и других учесника може да буде и својеврсна велика геополитичка или дипломатска „игра моћи“ и „политичка трговина“ неке суперсиле или велике силе, групе великих сила и војних савеза и коалиција, односно милитаризован спор и специфичан облик и фаза њихове оружане конфронтације и надметања, дипломатског маневрисања и демонстрације и балансирања војне силе и моћи, дипломатије принуде или дипломатије топовњача, тајне

дипломатије и посредовања и компромисног мирења на бази тренутног односа снага или равнотеже интереса, сурогат рата или, пак, етапа пораза и потчињавања противничке/непријатељске стране без упуштања у непосредан оружани сукоб и ратна дејства. Укратко, велика међународна криза обухвата односе сукоба и борбе између кључних актера и представља облик претње силом и употребе силе и принуде у међународним односима, инструмент великодржавне експанзионистичке политике хегемонизма и интервенционизма и средство стратегије застрашивања, посредног и непосредног наступања и доминације и хегемоније.

Може се закључити да међународна криза најчешће подразумева сламање и поковање кризне државе или групе држава свим методама и средствима политике силе и принуде, најгрубље кршење и ревизију међународног права и принципа међународних односа и примену двоструких стандарда, насилно наметање нових „неправних правила игре“ и „геополитичке трговине“, стварање опасних противправних преседана и „јединственог случаја“ – насилним наметањем незаконитих и нелегитимних решења кризе у корист арбитра кризе и његових штићеника/клијената, а на штету кризне државе или групе држава. Само изузетно нека међународна политичка и војна криза може да се регулише споразумом сукобљених страна на основу примене норми међународног права и начела међународних односа, затим на бази политичког прагматизма и тренутног односа снага или, пак, комбинацијом та два метода, а најчешће наметањем „решења“ кризе диктатом и ултиматумом, претњом силом и употребом силе од стране главних твораца и арбитра кризе против малих и слабих држава жртава кризе. Речју, циљеви вештачки произведене и разбуктане међународне кризе најчешће се постижу комбинацијом снаге и лукавства, насиља и перфидија, оружане силе и преговора, принуде и ултиматума, убеђивања и прилагођавања новим условима и околностима.

Ефекти и последице међународне кризе су, углавном, разорне и деструктивне природе, како унутар кризне државе или групе држава, тако и у светском систему и поретку, укључујући велика економска разарања и дубоке економско-политичке потресе, превелике трошкове и опасне ризике и претње по међународни мир и безбедност, међународне ратове и оружане интервенције у страним земљама и стварање нових малих и слабих држава и псеудодржава и ентитета, распад и нестанак кризне државе и групе држава или империја и војних савеза, и потпуно територијално и геополитичко преобликовање света. Само изузетно нека међународна криза, на пример криза и распад колонијалног система, може да има и прогресиван карактер и конструктивну улогу у стварању новог међународног система.

Свака међународна криза има своје особености према којима се разликује од свих осталих криза, али и одређене карактеристике које су мање или више својствене свим типовима кризе. Опште или заједничке одлике

међународних криза јесу следеће: 1) дубоке антагонистичке противречности у потребама, интересима и циљевима актера кризе или сукобљених страна и њихово велико напрезање; 2) комплексност и свеобухватност критичних стања, разорних процеса и конфликтних односа и веома напетих ситуација и хаотичних збивања; 3) динамичност, варијабилност и развојност и непредвидивост и неизвесност; 4) релативна дуготрајност, висок интензитет и велика територијална распрострањеност; 5) циклично или повремено избијање и нагло заоштравање, све до ивице ратног сукоба; 6) хијерархијско устројство комплекса кризогених појава–процеса–стања и конфликтних односа и мешовитих сукоба; 7) деструктивна и ретроградна дејства и разорне последице кризе, укључујући и насилно разбијање појединих држава; 8) циљно усмерен скуп интеракција непријатељства између сукобљених страна срачунатих на победу и наметање своје воље противнику; 9) примена и комбиновање разних метода и средстава за изазивање, разбуктавање, сузбијање и регулисање кризе; 10) постојање великих ризика, претњи и опасности, укључујући опасност међународног рата и других облика примене војне силе, економског и трговинског ратовања, економских санкција, медијског ратовања и субверзивних активности. Ове опште одлике и природа међународних криза условљене су њиховим изворима и узроцима настанка и ескалације и другим међународним и унутрашњим околностима, а у пракси се испољавају на различите и специфичне начине.

Класификација узрока међународних криза

Међународне кризе су веома сложени светски процеси, конфликтни односи и мешовити сукоби у светском систему и поретку, и то првенствено политичког, економског и војног карактера. Оне ангажују различите субјекте или протагонисте кризе: две државе или више држава, групе држава и војне савезе и коалиције, затим одређене међународне организације (универзалне, регионалне) и институције – као супротстављене стране, затим цео низ недржавних актера кризе и заинтересованих учесника (мегакорпорације, транснационалне корпорације и мултинационалне компаније, нације и народи, племена и националне мањине и конфесионалне групе, па чак и међународне терористичке организације и сепаратистичко-терористичке организације под заштитом једне суперсиле и војног блока, итд.), као и господаре или арбитре или „менаџере кризе“ (глобална суперсила, две суперсиле, група великих сила, војни блок, Савет безбедности УН, Европска унија, ОЕБС). Међународне кризе настају услед нагомилавања и наглог заоштравања непомирљивих противречности и антагонизама у међународним односима, веома оштрих сукоба интереса и тежњи главних твораца кризе и

противника, борбе политичких воља носилаца одлучивања ради наметања сопствених интереса и воље супротној страни, регулисања кризе у свом интересу и очувања и стицања економске добити и надмоћности и престижа. Она, такође, може да буде израз групних интереса и политичке воље владајућег естаблишмента неке суперсиле и групе великих сила или војног блока кључних твораца кризе и скуп њихових планских субјективних акција и делатности, као и производ погрешних процена међународне ситуације и хазардних и погрешних одлука и неспособности руководећих личности.

Корени и узроци међународних криза су бројни и разноврсни, развојни и променљиви и међусобно тесно повезани, а делују појединачно и кумулативно. Према начину настанка и деловања могу да буду: економски и нееекономски, територијални, политички (и геополитички), идеолошки и политичко-идеолошки, војни (или војно-политички и војностратешки), географски, историјски, правни, етнички и верско-конфесионални, културни и културно-цивилизацијски, социјални и социјално-економски, друштвени и демографски, еколошки и сл. По карактеру могу да буду спољашњи или међународни, унутрашњи (унутардржавни, унутарблоковски, национални) и мешовити (међудржавни и унутардржавни и сл.), односно узроци „увозног“ и „извозног“ и „аутохтоног“ порекла. Према садржају и обиму могу да буду општи, посебни и појединачни. Они, такође, могу да се разврстају на објективне и субјективне узроке и факторе кризе. Узимајући време као критеријум поделе они могу да буду унапред предвидиви и непредвидиви, краткотрајни и релативно дуготрајни, променљиви и релативно стабилни, поновљиви и непоновљиви.

Према главним историјским епохама и периодима настанка и деловања у правцу изазивања и разбуктавања међународних криза, узроци и чиниоци кризе могу се разврстати на оне у претколонијалном периоду и у периоду колонизације, међуратном периоду између два светска рата, периоду деколонизације и хладног рата или биполаризма (*Pax Americana et Pax Sovietica*), и на оне у најновијем постбиполарном или постхладноратовском униполарном светском систему и поретку.

Према простору распрострањености и кризног деловања они могу да буду светског (глобалног), трансконтиненталног и транснационалног, континенталног и регионалног значаја и утицаја. Економски, политички, војни и други услови и узроци међународних криза прожимају се и преплићу, а њихове интеракције и међузависности производе различите типове и врсте тих криза. У појединим историјским периодима међународне кризе су се јављале због снажних елементарних непогода и природних катастрофа (суша, поплава, неродних година, вулканских ерупција, земљотреса, климатских поремећаја, еколошких катастрофа и сл.), због великих епидемија заразних болести или пандемија, ратова и других узрока и чинилаца.

Економски узроци међународних криза

Комплекс економских узрока настанка и разбуктавања међународних криза обухвата читаве низове разноврсних појава и процеса економске, геоекономске и друштвене природе, који су веома сложени и међузависни и уско повезани са политичким, војним, еколошким и другим неекономским узроцима и чиниоцима. У најзначајније економске узроке међународних криза спадају нарочито: **1)** повећање производње и смањење потрошње, рецесија и други крупни поремећаји у светској привреди, те криза акумулације капитала и структуралне противречности начина производње; **2)** монополски и олигополски положај и глобална доминација гигантских транснационалних корпорација (или мегакорпорација) и мултинационалних компанија и банкарске суперолигархије у светској привреди, као пут невојног освајања света и њихова снажна конкурентска борба; **3)** систем неравноправних међународних економских (и политичких и геополитичких) односа и дубоке противречности између групе најразвијенијих капиталистичких земаља и земаља у развоју или неразвијених земаља; **4)** крупни финансијски проблеми, снажни монетарно-валутни и берзански поремећаји, финансијски крах и хиперинфлација у неким великим и средњим земљама у развоју које располажу важним природним богатствима и изворима енергената и које имају значајан геоекономски положај у свету и ескалација тих унутардржавних и међудржавних криза у велике међународне кризе; **5)** хегемонистички економски интереси и циљеви неких великих и регионалних сила, војних савеза и коалиција, борба за освајање или овлађивање изворима нафте и земног гаса и стратешких сировина у страним земљама и за контролу њихових цена и путева транспорта, као и борба за освајање светског тржишта ради пласмана сопствених производа и услуга и истискивања конкурената; **6)** погрешна макроекономска, монетарна и финансијска политика појединих великих држава или групе држава, неке регионалне економске организације или неке међународне економске институције и **7)** негативан утицај економско-трговинске и укупне глобализације света по моделу диктираном из једног центра.

Особито значајну групу битних узрока глобалне кризе у постбиполарној епохи представљају нарочито следећи чиниоци: распад и самораспуштање Совјетског Савеза и Варшавског уговора и радикална промена односа снага у светским размерама у корист Сједињених Америчких Држава и групе великих западноевропских држава; распуштање Савета за узајамну економску помоћ (СЕВ) као економске групације некадашњих социјалистичких земаља и прелазак са натуралне међудржавне размене и клириншког плаћања на девизно пословање, као и свргавање социјалистичких система и власти у тим земљама и огромне тешкоће „транзиције“ и рестаурације капитализма или преласка из реалног социјализма у неолиберални капитализам

и бројне кризе у тим земљама и њихово прерастање у међународне кризе; насилно разбијање претходне СФРЈ оружаном сецесијом и грађанским ратом уз иностране војне и друге интервенције на страни сецесиониста, као и неизазвана агресија НАТО-а на СР Југославију (пре свега против Србије) 1999. године и њено разарање и фактичка окупација Косова и Метохије и намера стварања друге албанске државе на вековној српској територији и насилног отимања те колевке српства.

Посебну групу економских корена и узрока међународних криза представљају чиниоци који условљавају настанак економских и других криза у групама земаља у развоју и њихово брзо ширење и претварање у међународне кризе међуконтиненталних и транснационалних размера. У ту групу чинилаца спадају нарочито: **а)** економска неразвијеност и сиромаштво многобројних недовољно развијених земаља и земаља у развоју, превелика незапосленост, пољопривредна и прехранбена криза, пренасељеност и огроман пораст или демографска експлозија становништва; **б)** дужничка криза или презадуженост и немогућност враћања спољних дугова, финансијска и технолошка зависност земаља у развоју од групе најразвијенијих земаља, недостатак капитала и енергената, стратешких сировина и стручних кадрова, те финансијски крах неких од тих земаља и брзо ширење унутардржавне кризе на бројне суседне и удаљене државе; **в)** неповољна кретања у спољнотрговинским односима, нееквивалентна размена и монокултурна економска структура тих земаља, тј. претежан извоз сировина и пољопривредних производа по ниским ценама и увоз готових индустријских производа по високим ценама или „маказе цена“ и други облици неоколонијализма; и **г)** глобализација сиромаштва, превелика незапосленост и глад, снажни социјално-економски бунтови, и огромне спољне миграције из неразвијених земаља и земаља у развоју ка најразвијенијим капиталистичким земљама и пораст незапослености у њима са негативним повратним дејствима. Значајни узроци међународне кризе могу да буду и економски притисци и економско и трговинско ратовање, затим незаконите међународне економске санкције (економска блокада, ембарго, бојкот и сл.) наметнуте појединим земљама и групама земаља које располажу нафтом и стратегијским сировинама и које имају важан геоекономски и геополитички положај и њихово смишљено изнуривање и исцрпљивање, намерна интернационализација унутардржавне економске кризе у регионалну и транснационалну међународну кризу и економски ултиматуми. Значајно место имају и еколошки чиниоци и процеси који изазивају економско-еколошку кризу. Ту спадају првенствено озбиљни климатски поремећаји, глобално загревања и загађивање животне и радне средине, који успоравају и отежавају економски раст и развој.

Савремени глобални неолиберални капитализам налази се у општој кризи, али истовремено и у процесу спољне експанзије и територијалног шире-

ња и јачања и квалитативних промена у правцу унификације или глобализације и универзализације својих принципа, начела и вредности и потчињавања земаља у развоју као сировинских и енергетских извора и тржишта за пласман иностране робе из најразвијенијих земаља. Општој кризи неолибералног капитализма такође доприносе и конкурентска борба између самих најразвијенијих капиталистичких земаља, рецесија и берзанске и финансијске спекулације у њима, затим противречности између водећих високоразвијених земаља и свих осталих земаља и смишљен „извоз кризе“ у те земље, као и наметање економске глобализације по моделу неолибералног капитализма и одбијање најразвијенијих капиталистичких земаља да у пракси примене одредбе о успостављању новог економског система заснованог на принципима равноправности и правичности, суверене једнакости, међузависности, заједничким интересима и сарадњи свих земаља, без обзира на њихов економски и друштвени поредак, утврђене у међународно-правним документима Организације уједињених нација.⁷ Укратко, економска и технолошка (и општа, глобална) надмоћност једне глобалне суперсиле и доминација групе најразвијенијих капиталистичких земаља и њихова непосредна контрола и надзор над светским становништвом и природним богатствима широм света, доминација мегакорпорација и транснационалних корпорација у светској привреди, снажни неоимперијалистички притисци светског капитала и монопола на остале земље, неоколонијални методи и средства у међународним економским односима, као и наметање марионетских режима који спроводе економску политику својих господара и други економски узроци и чиниоци неизбежно подстичу и изазивају међународне кризе различитог интензитета.

Пример: *Светска економска (првенствено финансијска и енергетска) криза од јесени 2008. године*, која је намерно изазвана и настала најпре у САД, а затим се убрзо проширила на цео свет. То је, у ствари, дубока глобална спекулантска криза у банкарском и монетарно-кредитном систему, светски финансијски хаос и колапс, хипотекарни слом и криза дугова, неолиберална дерегулација, рецесија и депресија широких размера са претњом инфлације, глобална криза аутомобилске индустрије и грађевинарства и других грана привреде, криза енергије, а првенствено нафтна и гасна криза, економска стагнација широм света, криза незапослености и повећања разлика између богатих и сиромашних слојева становништва у свим земљама са претњом озбиљних социјалних немира и политичких потреса.

⁷ Декларација о успостављању новог међународног економског поретка од 1. маја 1974. и Програм акције за успостављање новог међународног економског поретка од 1. маја 1974. у зборнику докумената: Стеван Ђорђевић и други, Грађа међународног јавног права, Прва књига, „Дневник“, Нови Сад, 1988, стр. 387–402.

Политички и геополитички узроци међународних криза

Главни политички и геополитички узроци и чиниоци међународних криза јесу: **1)** борба ривалских сила, група великих сила и војних савеза и пактова за стицање и прераспodelу колонија и протектората, интересних сфера и зона утицаја; **2)** борба за освајање туђих територија и за стицање државне територије анексијом, мирном и оружаном окупацијом и на друге начине; **3)** геополитичко надметање или борба за запоседање и контролу извора енергената и стратегијских минералних сировина (нафта и земни гас, металне и неметалне сировине) и других природних богатстава у страним земљама, за контролу транснационалних нафтовода и гасовода и међународних водотокова, канала и мореуза и других важних стратегијских објеката широм света, као и борба за стицање иностраних тржишта ради пласмана сопствене робе и услуга и истискивање противника; **4)** конфронтација и борба за контролу и надзор над светским (и међуконтиненталним, континенталним и регионалним) копненим и поморским комуникацијама, трговачким путевима и саобраћајним коридорима и важним стратегијским правцима и објектима на територијама страних држава; **5)** надметање и дубока политичко-идеолошка размимоилажења између великих сила и војних блокова и борба за геополитичко преуређење света, за прераспodelу моћи и снаге у своју корист, за геополитичку превласт и монополски положај у светским (и трансконтиненталним, континенталним и регионалним) оквирима и сузбијање и изолација ривалских сила, односно борба за стицање, одржавање и проширивање светске хегемоније или доминације и за наметање новог система међународних односа; **6)** борба за опстанак и развој неке државе или групе држава угрожене или нападнуте од стране неке друге државе, групе држава и војног блока или неке међународне организације.

У процесу распадања и слома колонијалног система и деколонизације после Другог светског рата, објективни узроци бројних међународних криза били су упорни покушаји и борба империјалних метропола и других снага империјализма и неоколонијализма да на разне начине, а првенствено употребом војне силе и политичко-економских притисака, спрече ослобађање колонија и протектората и да задрже постојећи колонијални систем заснован на грубој експлоатацији, насиљу и доминацији. Такође, неке међународне кризе у том периоду избиле су и због настојања носилаца империјализма, неоколонијализма и хегемонизма да новоослобођене земље задрже у својој интересној сфери и зони утицаја као клијент-државе, и то применом „права јачег“ и „права и закона силе“, свргавањем напредних и наметањем марионетских и реакционарних режима, поткупљивањем псеудоелита, инфилтрацијом и субверзијом и изазива-

њем унутрашњих сукоба и криза и иностраним интервенцијама разне врсте. То је био период бројних антиколонијалних револуција и народноослободилачких ратова поробљених колонијалних народа за ослобођење и независност, али истовремено и раздобље многих „агресија империјалистичких сила у одређеним регионима света (колонијални и неоколонијални ратови, интервенције, оружани напади), мешања у унутрашње ствари других држава (војни преврати, инспирисање грађанских ратова, унутрашњих и међународних сукоба), претњи употребом силе против других држава (трка у наоружавању, закључивање војних савеза, демонстрација силе)“.⁸

У одређеним историјским периодима политички и геополитички корени и узроци међународних криза могу да буду и: **а)** политички и политичко-војни притисци и претње неке велике силе, групе великих сила и војног блока и коалиције на једну или више држава, психолошко-пропагандне операције и медијски рат и изазивање унутрашњих сукоба и криза и ултиматуми срачунати на покоравање и фактичку капитулацију кризне државе или групе држава; **б)** борба суперсиле, групе великих сила и војног савеза за комадање једне државе и групе држава, за наметање нових неприродних и незаконитих граница и за стварање мноштва малих и слабих клијент-држава; **в)** пораст реваншизма и ревизионизма, тј. реваншистички и анексионистички захтеви и освајачки подухвати срачунати на освајање и анексију делова територија суседне државе и групе држава у корист носилаца реваншизма и експанзионизма; **г)** борба за задржавање на власти владајућег политичког субјекта, система и поретка у некој држави или групи држава, односно насилно и ненасилно свргавање владајућег политичког субјекта, система и поретка у некој земљи или групи земаља и наметање марионетског режима и сопственог типа друштвеног уређења, првенствено у земљама које располажу великим природним богатствима и важним геополитичким положајем. У вези с тим, међународне кризе најчешће се вештачки изазивају и распламсавају у светским регионима и земљама богатим нафтом и гасом, металним и неметалним стратегијским сировинама и другим природним ресурсима и са важним геополитичким и геоекономским положајем, као и на просторима преко којих пролазе главне и важне копнене, речне и поморске комуникације и трговачки путеви за транспорт нафте и гаса, рудног блага и других стратегијских сировина, за превоз робе и путника и за међународни ваздушни саобраћај. Тако се намерно изазива и одржава и шири цео ланац тесно повезаних унутрашњих (унутардржавних, националних) криза које се одмах интернационализују и претварају у међународне кризе и циклусе криза, а које, узете заједно, сачињавају глобалну или општу кризу светског система и поретка држава у датом периоду или епохи.

⁸ Виктор Александрович Кременюк „Кризисная стратегия“ на службе империјализма, Политиздат Украины, Киев, 1979, с. 49.

Међународне кризе могу да настану и услед разбуктавања, ширења и интернационализације унутрашње кризе у некој земљи и групи земаља и спољног мешања и интервенције разне врсте. У вези с тим, битни извори и узорци међународних криза у појединим светским регионима и континентима са глобалним ефектима и последицама јесу и: **(1)** снажни дезинтеграциони процеси, дубоки расколи, оштри политички и идеолошки, конфесионални и међунационални (и међуетнички и међуплеменски), расни и други фанатизми и антагонизми и конфликти, експлозија културно-цивилизацијских и других криза и сукоба између и унутар појединих земаља и група земаља и њихово ширење и интернационализација; **(2)** превелика децентрализација и конфедерализација земље, фрагментација и унутрашњи распад појединих земаља, сукоби политичко-војних елита и владајућих кругова различите политичко-идеолошке оријентације и (контра) револуционарни преврати и војно-државни удари, насилно отцепљење појединих делова државне територије и самопроглашење независности, као и унутрашњи сукоби са иностраном интервенцијом; **(3)** велики територијални спорови и сукоби, борба за колонијално наслеђе, геополитичка и територијална прекрајавања и гранични сукоби; **(4)** велики поремећаји и радикална промена континенталне и регионалне равнотеже снага и борба ривалских регионалних сила и њихових савезника за континенталну и регионалну хегемонију; и **(5)** борба светских суперсила, група великих сила, војних савеза и коалиција за стицање и прерасподелу интересних сфера и зона утицаја и за истискивање противника, промена односа снага у светским оквирима, и разни остаци и наслеђе колонијализма и бројне иностране интервенције.

Нарочито значајни извори и узроци међународних криза јесу подстицање и интернационализација сецесија и отцепљења, односно снажан сецесионизам појединих народа и нација у многонационалним државама и сепаратизам неких националних мањина и конфесионалних група, сецесионистички и сепаратистички сукоби уз снажну инострану интервенцију (политичку, дипломатску, економску, војну и сл.) на страни сецесионистичких и сепаратистичких снага, као и масовни сепаратистички тероризам у садејству са међународним тероризмом и у савезу с неким великим силама и војним савезима и другим страним земљама творцима кризе и спонзорима сепаратистичко-терористичких организација и субверзивних покрета. Међународна криза може да настане и да се разбукта и услед ескалације унутрашње (унутардржавне) кризе и неспремности владајућих гарнитуре у некој многонационалној држави или групи држава да се мирним путем споразумеју о битним питањима уставноправног и друштвено-економског преуређења заједничке државе, решености сецесиониста главних твораца кризе и њихових спољних господара и савезника да разбију заједничку државу оружаном сецесијом и грађанским сецесионистичким ратом, и због иностране интервенције на страни сецесиониста, односно услед незаконите једностране од-

луке неке суперсиле и групе великих сила о дезинтеграцији кризне државе и о преурањеном и противправном и нелегитимном међународном признавању противуставно и насилно отцепљених делова за независне државе. Са међународноправног становишта то се може сматрати актом отворене и скривене спољне агресије против суверене државе, која има легитимно право на самоодбрану. Јер, противуставна насилна сецесија је супротна унутрашњем и међународном праву које осуђује и забрањује насилно разбијање неке државе, будући да такав нелегалан и нелегитиман и насилан акт нарушава међународни мир и безбедност, а званични државни органи имају легитимно право на одбрану свог државног суверенитета и територијалног интегритета.

Пример: Југословенска сецесионистичка криза изазвана оружаном сецесијом и грађанским ратовима уз инострану интервенцију. То је карактеристичан пример вештачки изазване и интернационализоване унутрашње кризе ради насилног разбијања претходне СФРЈ противуставним и насилним отцепљењем и сецесионистичким грађанским ратовима бивших југословенских република Словеније, Хрватске и Босне и Херцеговине против савезне државе, уз незаконите иностране војне и друге интервенције на страни сецесиониста и етничко чишћење српског народа са његових вековних огњишта и онемогућавање његовог повратка. Савет безбедности Уједињених нација је у својим резолуцијама оквалификовао југословенску кризу као претњу миру или опасност за мир и безбедност у свету. Тај орган светске организације наметнуо је незаконите и нелегитимне економске и друге санкције Савезној Републици Југославији (једина држава наследница СФРЈ), којима је причињена огромна материјална штета од преко 200 милијарди долара. О тој кризи (у којој су најгрубље прекршене норме међународног и унутрашњег државног права) постоји огромна литература, али се због ограниченог простора та тема овде детаљније не обрађује.⁹

У периоду биполаризма међународне кризе су избијале и услед снажног надметања и конфронтације и сукобљавања тадашњих суперсила, великих и регионалних сила, војних савеза и блокова, затим због ширења постојећих и стварање нових војних и политичко-војних савеза, као и услед интензивне борбе за сузбијање и обуздавање и рушење противника и за његово истискивање из кључних светских региона и земаља које су богате нафтом и природним гасом и другим природним ресурсима и са важним геополитичким и геостратегиј-

⁹ Опширније видети: Ричард Џ. Кремптон, Балкан после Другог светског рата, CLIO, Београд, 2003, стр. 325–375; Пјер М. Галоа, Крв петролеја Босна – Геополитички есеј, Наш Дом. L'age d'homme, Београд, 1997. стр. 201–217, стр. 409–476; Hanes Hofbauer, Balkanski rat – razaranje Jugoslavije 1991–1999., „Filip Višnjić“, Београд, 2001; Ranko Petković, Jugoslavija i svet u postbipolarnoj eri, „Međunarodna politika“ i „Službeni list“ Београд, 1998, стр. 89–139; Резолуције СБ УН о кризи у бившој Југославији (и други документи), Удружени издавачи, Београд, 1995; Дajana Džonston, Suludi krstaši: Jugoslavija, NATO i obmane Zapada, Izdavački grafički atelje „M“, Београд, 2005; Сепреј Бабурин, Свет империја: територија државе и светски поредак, PRESSING, Београд, 2009, итд.

ским положајем. У новом постхладноратовском или постбиполарном периоду, уместо система колективне безбедности Уједињених нација (који је стварно обесмишљен и поништен) у пракси фактички функционише нови униполарни међународни систем доминације једне глобалне силе (Рах Амерісана), који уноси додатне нестабилности и кризна стања и веома погодује избијању многобројних међународних криза и других сукоба. У том новом униполарном систему једне глобалне суперсиле умногоме је смањен значај и утицај великих и регионалних сила и потпуно маргинализован утицај малих држава, тако да су скоро искључене могућности коалиције и друге комбинације међу њима усмерене на уравнотежење система и стварање противтеже. Укратко, међународни систем колективне безбедности Уједињених нација је фактички порушен и замењен новим униполарним светским системом једне глобалне суперсиле, па Савет безбедности УН и светска организација у целини не може да постане механизам за очување мира и безбедности и за мирно регулисање међународних криза и других сукоба. У том новом систему међународних односа нема владавине међународног права и моралних норми, већ постоји владавина надмоћне силе и политичког прагматизма и опортунизма и двоструких стандарда, што све погодује избијању и разбуцтавању многобројних међународних криза и њиховом насилном решавању у корист твораца и њихових клијената и штићеника.

Војни узроци међународних криза

Комплекс војних узрока међународних криза обухвата многобројне и разноврсне појаве и процесе војно-политичке, војностратегијске, војноекономске и друге природе који су веома сложени и међузависни и нераскидиво повезани са економским, политичким и другим извориштима и узроцима тих криза. Велика међународна политичка (и војна, ратна) криза првенствено је производ политичке силе и хегемонизма, милитаризма и војног експанзионизма, неоимперијализма и неоколонијализма и других узрока и околности.

Најзначајнији војни узроци међународних политичких и војно-политичких (и ратних), па и економских криза јесу следећи: **1)** нападачки рат, инвазија и други акти оружане агресије једне државе, групе држава, војног савеза, мултинационалне коалиције и неке међународне организације против друге државе, групе држава и војног савеза и коалиције; **2)** спољна агресија или инострана војна интервенција у унутрашњи сукоб у кризној држави или групи држава (унутрашњи рат, герилско ратовање, оружана побуна, устанак, револуција и контрареволуција, масовни сепаратистички тероризам); **3)** већи гранични и погранични сукоби и разни инциденти, разбуцтавање територијалних спорова и сукоба, ескалација територијалних претензија и ревизионистичких захтева и територијална освајања; **4)** војнопоморска и ваздухопловна блока-

да неке острвске и друге државе или њених појединих острва и прекоморских територија и ескалација сукоба до локалног рата; 5) стварање, помагање и ангажовање незаконитих војних и параполицијских формација, а пре свега сепаратистичко-терористичких организација и масовног сепаратистичког тероризма у кризној држави или групи држава у садејству и савезништву са појединим страним државама и војним савезима и с неким међународним терористичким организацијама и агресија неког војног блока или коалиције против неке државе, те разне тајне операције и субверзивне акције.

Пример: Косметска сепаратистичко-терористичка криза изазвана спољном оружаној агресијом НАТО-а и сецесионистичком оружаној побуном и масовним сепаратистичким тероризмом. То је најбруталнији пример вештачки изазване и интернационализоване унутрашње кризе, која је ескалирала у пролеће 1998. године до оружане побуне и масовног тероризма шиптарске сепаратистичко-терористичке организације „ОВК“, коју су створиле и наоружале тајне службе водећих западних сила и ангажовале у масовним терористичким акцијама против српског становништва и државних органа Србије, те злочиначка НАТО агресија против СР Југославије, а првенствено против Србије 1999. године, изведена због геополитичких и геостратешких интереса, и окупација Косова и Метохије са крајњим циљем противправног и насилног отцепљења те колевке српства и стварања нелегалне лажне НАТО-државе и успостављања „Велике Албаније“ на вековној српској територији. Стравична и неизазвана агресија НАТО-а против СР Југославије (Србије) извршена је у виду масовног бомбардовања у периоду од 24. марта до 10. јуна 1999. године. Бомбардовање територије неке државе од стране оружаних снага друге државе је акт агресије, која је међународноправно изричито забрањена и представља злочин против мира и човечности. При томе „никакви разлози, било ког својства, политичког, војног или дугог карактера, не могу служити као оправдање агресије“.¹⁰ Агресијом на СР Југославију (Србију) НАТО је најгрубље прекршио Повељу Уједињених нација и све међународне норме, Завршни акт из Хелсинкија из 1975. године, Женевске конвенције из 1949. године и Додатне протоколе уз те Конвенције из 1977. године о правилима ратовања, сопствени Оснивачки акт из 1949. године и уставе држава чланица тог савеза – чији парламенти нису консултовани и нису дали сагласност, и починио злочин против мира, ратни злочин, злочин етноцида и етничког чишћења, злочин агресивног рата и злочин против човечности. „Овај необјављени НАТО рат против СР Југославије“, каже Hannes Hofbauer, „представљао је агресију, која није имала никакву правну основу, нити било какав реалан разлог.

¹⁰ Дефиниција агресије, чл. 3/б. Резолуција Генералне скупштине УН 3314 (XXIX) од 14. децембра 1974, документ у зборнику: Стеван Ђорђевић и други, Грађа међународног јавног права, Прва књига, Дневник, Нови Сад, 1988, стр. 355.

Прекршене су све норме међународног права, све одредбе Повеље УН, НАТО статут и сви национални устави земаља-чланица, посебно немачког устава.¹¹ Амерички геополитичар Збигњев Бжежински помиње „НАТО интервенцију на Косову“ и наглашава да је „године 1999. НАТО предузео кампању ради истеривања Срба са Косова“.¹²

Влада СР Југославије је у свом акту од 1. јула 1999. године утврдила следеће званично становиште: „Злочиначка агресија НАТО против Савезне Републике Југославије представља најгрубље кршење Повеље Уједињених нација, Финалног акта из Хелсинкија и Париске повеље ОЕБС-а и темељних принципа међународног поретка. Истовремено, ова агресија је и злочин против мира и човечности“.¹³ Такође, непобитно је утврдила да је НАТО у стравичној агресији смишљено и систематски нападао/уништавао цивилне циљеве и становништво и друге међународноправно забрањене објекте; да је за агресију масовно користио међународноправно забрањено оружје – касетне, графитне и термовизуелне бомбе и бомбе (и гранате) са осиромашеним уранијумом; да су масовни уништавајући напади НАТО алијансе изазвали хуманитарну и еколошку катастрофу огромних размера; и да је агресијом причињена огромна материјална штета која превазилази 100 милијарди долара. Према каснијим детаљним прорачунима утврђено је да причињена материјална штета износи преко 200 милијарди долара.

Влада СР Југославије је у свом Меморандуму од 27. јула 1999. године неоспорно утврдила да је непосредно после доласка међународних снага КФОР-а (у периоду од 12. јуна до 26. јула 1999) **извршено етничко чишћење српског народа** од стране шиптарске терористичке организације „ОВК“ уз подршку КФОР-а, јер је само у том периоду са Косова и Метохије **насилно протерано** преко 165.000 Срба, према званичним подацима УН-ХЦР-а, те да се **етничко чишћење српског народа** и даље наставља.¹⁴ А у Меморандуму од 4. новембра 1999. године Савезна влада је утврдила да је од доласка КФОР-а, 12. јуна 1999, па до краја октобра исте године извршено **масовно етничко чишћење и насилно протерано** преко 330.000 неалбанских становника, од којих је преко 250.000 Срба.¹⁵ Истовремено, око

¹¹ Hannes Hofbauer, Експеримент Косово: повратак колонијализма, ИП „Албатрос плус“, Београд, 2009, стр. 118.

¹² Збигњев Бжежински, Друга шанса Америке: три председника и криза америчке суперсиле, ЈП „Службени гласник“ и Универзитет у Београду-Факултет безбедности, Београд, 2009, стр. 56.

¹³ Влада СР Југославије, Прелиминарна процена жртава, разарања и штета насталих агресијом НАТО, документ у часопису „Међународна политика“, бр. 1082-83, јул-август 1999, стр. И.

¹⁴ Влада СР Југославије, Меморандум о спровођењу Резолуције Савета безбедности УН 1244/1999, документ у часопису „Међународна политика“, бр. 1082-83, јул-август 1999, стр. XX.

¹⁵ Меморандум Владе СР Југославије о спровођењу Резолуције Савета безбедности УН 1244/1999, документ у часопису „Међународна политика“, бр. 1085-86, октобар-новембар 1999, стр. ХИИИ.

300.000 Арбанаса из Албаније и БЈР Македоније насилно је упало на Косово и Метохију и узурпирало српске куће, имања и станове и друге јавне и државне објекте.

Војне снаге НАТО-а су под невиђеном војном принудом и ултиматумом против Србије формално стављене под мандат Савета безбедности Уједињених нација и преименоване у „међународне војне безбедносне снаге“ под именом КФОР (*Kosovo Force*) и распоређене на Косову и Метохији, претворивши се у савезника шиптарских терориста и сепаратиста и у окупациону силу и казнену експедицију против српског и другог неалбанског становништва и војно обезбеђење насилне и противправне сецесије. Тако је КФОР омогућио шиптарским сепаратистима и терористима да изврше етничко чишћење и геноцид над српским народом на Косову и Метохији са крајњим циљем да се створи етнички чисто и независно Косово и Метохија и припоји „Великој Албанији“. Дакле, војне снаге КФОР-а (састављене углавном од припадника оружаних снага чланица НАТО које су извршиле агресију против Србије 1999) и цивилне мисије УНМИК-а (састављене углавном од цивилних лица и полицајаца из истих држава) уопште нису извршиле и неће да изврше своје задатке и обавезе утврђене Резолуцијом Савета безбедности УН 1244/1999, већ најгрубље крше наведену Резолуцију и Повељу УН и све међународноправне норме и сопствену унутрашњу регулативу, као и принудне прописе државе Србије. КФОР и УНМИК (који је децембра 2008. године знатно смањен и замењен мисијом Европске уније – ЕУЛЕКС) стварно делују као налогодавци и савезници шиптарских терористичких организација, које стално предузимају многобројне терористичке акције масовног прогона и крвавог етничког чишћења српског народа, убиства српских грађана, уништавања преко 200 српских културно-историјских и верских објеката, од којих су многи под заштитом УНЕСКО-а, рушења неколико десетина хиљада српских кућа и станова, насилног отимања српске приватне и државне имовине и спровођења нелегалног и нелегитимног пројекта „независног Косова“. Такво брутално насиље шиптарских терориста настављено је и током 2000. године, када је протерано 11.115 Срба, а затим је опет ескалирало мартовским погромом и етничким чишћењем 17/18. марта 2004. године када је убијено око стотину и протерано око 4.500 од преосталих Срба и уништено 150 верских објеката и разрушено неколико хиљада српских кућа, а такво насиље траје и даље.¹⁶

¹⁶ Опширније видети: Координациони центар за Косово и Метохију, Извештај о терористичким нападима над Србима и другим неалбанцима на подручју Косова и Метохије од 10. 06. 1999. до 31. 12. 2006. године, документ у часопису „Нова српска политичка мисао“, vol XIV (2007), по. 1–2, стр. 359 до 382; Меморандум Владе СР Југославије о спровођењу Резолуције Савета безбедности УН 1244/99 и Анекс меморандума – Преглед терористичких напада и злодела на Косову и Метохију, у листу „Политика“ бр. 31088, Београд, 15.05.2000. године, стр. 17–19, и др.

Такође, вишегодишња политика силе и насиља коју примењују водеће западне силе како би правним и физичким насиљем наметнуле независност Косова и Метохије (супротно Резолуцији 1244 Савета безбедности УН, Повељи Уједињених нација и других норми међународног права и супротно Уставу Републике Србије) и њихово незаконито признање нелегално и нелегитимно самопроглашеног „независног“ Косова (дана 17. фебруара 2008), представља најгрубљи наставак својеврсне агресије против Србије ради њеног комадања и стварања квислиншке лажне НАТО-државе на Косову и Метохији. Познато је да су властодршци водећих западних сила обећали својим штићеницима шиптарским терористима „независност“ Косова много пре и током и после оружане агресије НАТО-а против СР Југославије и Србије 1999. године, извршене због њихових геостратешких и геополитичких интереса и стварања војних база на Косову и Метохији за контролу простора Руске Федерације и Средњег истока. САД и Европска унија, као апсолутни господари „косметске кризе“, потпуно су се ставили на страну шиптарских сепаратиста и терориста и стварно онемогућили и спречили постизање компромисног решења у виду суштинске аутономије у оквиру Србије, упорно заговарајући насилно и наметнуто решење о „независности“ Косова и Метохије, и то изван међународноправног поретка и система Уједињених нација, апсолутно неосновано тврдећи да то представља „јединствен случај који неће утицати на друге сличне случајеве сепаратистичких захтева националних мањина за отцепљењем делова територије суверених и међународно признатих држава“. Треба нагласити да у међународном праву не постоји категорија „јединствен случај“, а национална мањина апсолутно нема право на самоопредељење и насилно отцепљење и стварање лажне државе на територији суверене и међународно признате државе. Декларација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина 47/135 из 1992. године, коју је усвојила Генерална скупштина УН, изричито забрањује мањинама све активности које су уперене против циљева и основних принципа УН, у шта се убраја и суверенитет и територијални интегритет међународно признатих држава. То је изричита међународноправна забрана сецесије, тако да мањине апсолутно немају право на самоопредељење и сецесију или на разградњу државе и насилну промену међународно признатих државних граница. Резолуцијама Генералне скупштине УН 51/55 од 10. 12. 1996. године и 53/71 од 4. 1. 1999. године такође је изричито забрањено противуставно и насилно разбијање државе насилном и противправном сецесијом, јер је то супротно међународном праву и угрожава међународни мир и безбедност.

Насилним стварањем и противправним наметањем „независности“ Косова и Метохије, као лажне НАТО државе, и његовим незаконитим признавањем од стране водећих западних сила – господара „косметске кризе“ најгрубље су

прекршене одредбе Повеље УН и свих норми и принципа међународног права, затим одредбе Завршног акта из Хелсинкија из 1975. године, Резолуције СБ УН 1244/99 и Устава Србије, којима је загарантован државни суверенитет и територијални интегритет Србије у међународно признатим границама и суштинска аутономија за Косово и Метохију у саставу Србије, као њеног вековног неотуђивог дела. „Декларацију о независности Косова“ коју је 17. 2. 2008. године донела нелегална и нелегитимна скупина шиптарских сепаратиста и терориста, Скупштина и Влада Републике Србије су својим правоваљаним актима прогласиле за потпуно неуставан, противправан и апсолутно ништав акт без икаквог правног дејства од самог настанка, који је директно супротан међународном и унутрашњем праву и представља најгрубље кршење свих императивних правних норми. Осим тога, треба нагласити да је „саветодавно мишљење“ Међународног суда правде у Хагу, објављено 22. 7. 2010. године, о томе да „Декларација о независности Косова“ тобоже „није супротна међународном праву“ представља најгрубље кршење императивних норми међународног права о изричитој забрани права на самоопредељење и сецесију националних мањина или на разградњу државе и насилну промену међународно признатих државних граница, као и најтежу политизацију и злоупотребу међународног права по диктату групе водећих западних сила. Такво недопустиво политичко „мишљење“ тог међународног суда је противправно и апсолутно ништаво, и представља израз најдубље кризе међународног права и свих моралних норми и добрих обичаја.

О неизазваној и нелегалној и стравичној агресији НАТО против СР Југославије и Србије, о катастрофалним последицама, о почињеним ратним злочинима против српског народа и крвавом етничком чишћењу и геноциду против српског народа говоре многобројни документи и велики број научних и стручних радова иностраних и домаћих аутора, у којима се та агресија НАТО осуђује као нелегална и нелегитимна, брутална и злочиначка и терористичка агресија, са катастрофалним последицама.¹⁷

Значајну групу војних корена и узрока међународних криза представљају и следеће појаве и процеси: **а)** милитаризација појединих држава и група држава, интензивна трка у наоружавању и превелики војни расходи; **б)** нагло ширење постојећих и стварање нових агресивних војних савеза као ратних машина и инструмената за обуздавање противника и контролу савезника, пријатеља,

¹⁷ Опширније видети: НАТО злочини у Југославији, Документа и докази, том I - II, СМПП Београд, 1999; Ханес Хофбауер, Балкански рат – разарање Југославије 1991–1999, „Филип Вишњић“ Београд, 2001; Тим Маршал, „Игра сенки“, Самиздат Б92, Београд, 2002; Момчило Пудар, Америка против себе и света, „Филип Вишњић“, Београд, 2006; Ђорђе Милошевић, Време стида и злочина, Прометеј, Нови Сад, 2006; Констанцо Прева, Етичко бомбардовање, Прометеј, Нови Сад, 2004; Живадин Јовановић, Косовско огледало, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2006; Милован Дрецун, Рат за Косово, Драслер партнер, Београд, 2007; Александар Дугин, Основи геополитике: геополитичка будућност Русије, Екопрес, Зрењанин, 2004, итд.

клијент-држава и природних богатстава широм света; в) превелико војно присуство и разноврсне војне активности на страним територијама и на океанским пространствима и разни војни притисци и претње; г) пролиферација и ширење нуклеарног и другог оружја за масовно уништавање и средстава за његово преношење; д) лажно оптуживање појединих земаља да поседују оружје или да имају пројекте за производњу нуклеарног и другог оружја масовног уништавања и претње агресивним ратом и предузимање оружане агресије ради „разоружавања и свргавања диктаторског режима“ и „успостављања демократије и слободе“. Извори и узроци међународних (политичких, војних) криза широм света јесу и интернационализација војног насиља и појачани војни интервенционизам једне глобалне суперсиле и групе великих западних сила, војног блока и „коалиција вољних“ широм света, и то једнострано и без мандата Савета безбедности УН, а само изузетно са накнадно изнуђеним мандатом тог органа под доминацијом глобалне суперсиле. Међународна криза може да настане као резултат великих војних маневара групе великих сила или војног блока на границама кризне државе или групе држава, оружане провокације и инцидента, снажних војних претњи и притисака и непосредних припрема за агресивни рат и оружану интервенцију, смишљено исценираних или испровоцираних напада и других перфидних поступака или лажних повода за напад од стране твораца кризе и њихових клијената/штићеника. Она може да настане и због војне или војнопоморске блокаде и затварања међународних мореуза и теснаца, великих међународних река и канала, самовољног проширивања територијалних мора изван међународноправних правила и уговора, као и због нафтног ембарга или смањења испорука нафте и вештачког повећања извозних цена изазваних ратовима у земљама богатим нафтом.

Претходна подела међународних криза

Подела међународних криза у овом раду полази од опште и синтетичке теорије кризе и вишекритеријумске анализе. Врсте међународних криза различите су, сагласно критеријумима и принципима који се при том примењују. Према изворима и узроцима настанка и областима испољавања кризних стања и конфликтних ситуација у светском систему, разликујемо економске, политичке, војне (ратне), идеолошке, конфесионалне, безбедносне, еколошке, културно-цивилизацијске и друге међународне кризе. Сагласно критеријумима општости и територијалној распрострањености, међународне кризе могу да се поделе на светске (или опште, глобалне), међуконтиненталне и транснационалне, континенталне, регионалне и локалне, односно на опште, посебне и појединачне, а према временском трајању на дугорочне, краткорочне и кризе средњег трајања.

Ако је критеријум класификације начин настанка кризног стања и конфликтне ситуације или сукоба, међународне кризе могу да буду: унапред предвиђене и непредвиђене, односно предвидиве и непредвидиве; изненадне и случајне (или спонтане и неорганизоване) и смишљено планиране и организоване према одређеним моделима и сценаријима; акутне (или динамичне и експлозивне) и латентне (или потиснуте, потенцијалне); насилне и ненасилне и мешовите (или насилно-ненасилне); стихијне (и неконтролисане, хаотичне) и строго контролисане и управљене од главних твораца кризе и арбитра; разрешиве и неразрешиве у датим условима; перманентне и цикличне. Ако су критеријуми поделе интереси, мотиви и циљеви који покрећу творце кризе, разликују се међународне кризе усмерене на: освајање и анексију одређених територија; стицање и прераспodelу колонија и протектората, за ревизију међународних уговора и државних граница, превласти и хегемоније у светским и регионалним оквирима; запоседање и контролу извора нафте и других стратегијских сировина на страним територијама и путева њиховог транспорта и цена и извозних квота; стварање мреже војних база широм света ради контроле светских трговачких путева и поморско-ваздушних комуникација и одржавања опште надмоћности; дестабилизацију и дезинтеграцију неке државе или групе држава и стварања нових клијент-држава и ентитета; свргавање владајућег субјекта и система у некој земљи или групи земаља и наметање марионетских режима и сопственог типа друштвеног уређења, односно на упорно одржавање владајуће гарнитуре и система у кризној држави или групи држава; стварање империје и наметање сопственог система и идеологије и потпуно геополитичко преобликовање света у сопственом интересу, итд.

Међународне кризе су се догађале током целе историје цивилизације, у свим историјским епохама и периодима и у свим друштвено-економским формацијама, а најчешће у 19. и 20. веку и на почетку новог миленијума. Највидније су се манифестовале у многобројним економским, политичким и идеолошким, војним (ратним) и другим кризним стањима и конфликтним ситуацијама и мешовитим сукобима, укључујући нарочито: ратне кризе и међународне ратове (светске, регионалне, локалне, колонијалне, антиколонијалне и народноослободилачке); унутрашње ратове и оружане револуције и контрареволуције, уз иностране војне интервенције и специјални рат; међународне економске, политичке и друге кризе различитог трајања и интензитета; распад и разбијање и нестанак појединих империја (царстава), великих и малих држава и распуштање неких војних савеза и друге међународне кризе. У многобројним случајевима унутрашње кризе у појединим земљама и групама земаља намерно и вештачки су изазване и подстицање споља и изнутра и убрзо интернационализоване, све до унутрашњег оружаног сукоба и међународног рата и иностране војне интервенције на страни антинародних (и антивладиних) снага и насилног наметања „решења кризе“ у интересу главних твораца и арбитра кризе и њихових клијената и штићеника.

Битне карактеристике међународне економске кризе

Међународна економска криза свакако је једна од најважнијих врста криза која може да буде узрок и/или последица настанка других врста криза. Подразумева комплексе структуралних криза (енергетска и нафтна, сировинска, валутно-берзанска, монетарно-кредитна, финансијска, хипотекарна, прехранбена, дужничка, еколошка и сл.) уско повезаних са факторима цикличног кретања светске привреде, монетарним и финансијским поремећајима, инфлацијом и дефицитима платног биланса, продубљивањем економског и технолошког јаза између групе најразвијенијих капиталистичких земаља и неразвијених земаља или земаља у развоју. Таква криза је својеврстан вид сукоба и борбе најразвијенијих капиталистичких земаља и њихових транснационалних корпорација, у сарадњи са међународним финансијским и трговинским институцијама и другим учесницима, ради очувања и проширивања постојећих привилегија у светским и националним оквирима и стицања глобалне економске и технолошке доминације и хегемоније. Одвија се путем нееквивалентне размене између групе најразвијенијих земаља и земаља у развоју и неоколонијалне експлоатације неразвијених земаља, доминације и притисака транснационалних корпорација и мегакапитала уопште, појачаног протекционизма и интервенционизма у међународној трговини и грубог кршења норми мултилатералног трговинског система, подстицањем инфлације и хиперинфлације и монетарно-финансијских криза у континенталним и трансконтиненталним оквирима на подручју земаља у развоју, „извозом“ криза и пребацивањем терета кризе на земље у развоју и другим методима и средствима.

Карактеристике међународне светске економске кризе су бројне и разноврсне, јер она обухвата различите подврсте криза у области међународних економских односа. Овде спадају нарочито: општа криза хиперпродукције, криза супконзума, финансијска, монетарна, доларска, валутна, берзанска, трговинска, привредна, аграрна, прехранбена, енергетска, нафтна, сировинска, индустријска, криза светског тржишта, криза расподеле, криза међународне поделе рада, светска криза незапослености, криза дугова и слично. Следствено томе, битне карактеристике међународне светске економске кризе јесу и: **1)** смањење стопе привредног раста и пад производње и инвестиција, а понекад и хиперпродукција и отежан пласман и пад потрошње и животног стандарда становништва; **2)** повећање незапослености и пад реалних прихода становништва и повећање трошкова живота; **3)** пад профитне стопе, хиперпродукција и централизација и концентрација капитала и стварање олигопола; **4)** монетарно-кредитна криза, слом кредитног система и превелика задуженост становништва и привреде; **5)** смањење обима међународне трговине, заоштравање конкурентске борбе, јачање про-

тексционизма и појава економског и трговинског ратовања; **6)** многобројни берзански сломови и финансијски скандали и спекулације; **7)** банкротство бројних индустријских и других предузећа и банака; **8)** фузија транснационалних корпорација у гигантске мегакорпорације и стварање олигопола; **9)** повећање инфлације, снажни монетарно-финансијски и берзански поремећаји и дефицити платних биланса и слично. Значајне карактеристике међународне економске кризе јесу и прекомерно јачање и доминација транснационалних корпорација и заоштравање сукоба мегакорпорација са националним економијама у земљама где имају своје филијале, повећање презадужености и финансијске нестабилности и платнобилансних неравнотежа у земљама у развоју и пад националног богатства тих земаља, појачана неравномерност економског развоја појединих светских региона и земаља у развоју и заоштравање међународних економских односа. Међународна економска криза изазива велике економске штете и крупне поремећаје у светској привреди и у међународним економским односима, заоштрава супарништво између најразвијенијих земаља, драматично погоршава односе размене између тих земаља и земаља у развоју, подстиче „бекство“ (или одлив) капитала и других врста богатства из земаља у развоју у најразвијеније земље и „одлив мозга“ (или одлазак стручњака) у те земље. Такође, она изазива кризе и сукобе и друге економско-политичке потресе у појединим светским регионима и земљама у развоју и омогућава наметање маринетских режима у њима – који раде по захтевима својих господара и распродају привреду и природна богатства у бесцење и мазохистички руше сопствену државу ради опстанка на власти.

Главне одлике међународне политичке кризе

Међународна политичка криза означава врхунац напетости, скуп дубоких поремећаја и радикалних промена у светском систему и поретку, мноштво мешовитих опасних сукоба и интеракција непријатељства између сукобљених страна и арбитра кризе, и средство политике силе и доминације. Опште и битне карактеристике међународне политичке (и геополитичке) кризе јесу: **1)** учестала примена свих облика и метода политике силе и хегемонизма, неоимперијализма и интервенционизма у међународним односима од стране глобалне суперсиле и њених савезника; **2)** инструментализација Уједињених нација и других међународних организација и институција за потребе геополитичких и економских интереса глобалне суперсиле и групе великих сила; **3)** грубо кршење, ревизија и негација међународног права, моралних правила и добрих обичаја, наметање и примена „закона силе“, „права јачег“, „права на интервенцију“ и метода кажњавања и одмазде; **4)** слом свих универзалних и заједничких вредности, нестанак

равнотеже снага и незаконито наметање разних међународних политичких и других санкција са геноцидним карактером; 5) борба за општу превласт или глобалну доминацију и геополитичко преуређење света и погоршање међународног положаја малих и слабих држава изложених међународном насиљу разне врсте.

У битне карактеристике међународних политичких криза такође спадају: нагло заоштравање односа између сукобљених страна и арбитра кризе и других актера; радикална промена односа снага у међународном светском систему и борба за доминацију или пак за поновно успостављање равнотеже снага; ширење система савезништва и клијентелизма; лавирање и маневрисање између мира и рата и геополитичке игре и нагодбе великих сила и пактова на туђ рачун; „политичке и геополитичке трговине“ туђим територијама и природним богатствима или судбинама појединих народа, држава и група држава; примена „права силе“ и начела „циљ оправдава средства“ и интензивирање процеса дезинтеграција, а само изузетно појава процеса интеграција у међународним оквирима. Значајне одлике међународне политичке кризе такође представљају примена принципа „подели, завади и владај“ (*divide et impera*) и међунационалних и верских сукоба за обрачун са владом, системом и поретком и наметање марионетског режима или за разбијање појединих држава или група држава и стварање на њиховим рушевинама мноштва малих и слабих клијент-држава, те перфидно уситњавање појединих нација и држава и стварање и наметање вештачких псеудонација и квазидржава и ентитета. У ту групу обележја међународне политичке кризе спадају нарочито: стварање и организовање, помагање и ангажовање сецесионистичких покрета, сепаратистичких и сепаратистичко-терористичких организација и субверзивних покрета ради рушења и комадања појединих држава или група држава и промене државних граница; територијализација и политизација и интернационализација мањинске заштите или мањинских права и наметање незаконитих „решења“ кризе која воде цепању државе и отцепљењу делова државне територије и њихово незаконито припајање суседној држави или групацији држава или пак самопроглашавање независности и једнострано противправно дипломатско признање незаконито отцепљених ентитета (делова) за независне лажне државе. Међународну политичку кризу карактеришу и изазивање, организовање и помагање револуција и контрареволуција, државних и војно-државних удара и пучева и масовних рушилачких акција индоктринираних маса народа и лажних избора и других преврата ради свргавања власти, система и поретка у појединим државама и групама држава и наметање марионетских режима и сопственог типа друштвеног уређења или наметања међународних протектората или пак ради комадања тих држава. Међународне кризе између суперсила у периоду биполаризма испољавале су се, поред осталог, и у виду грубог кршења ранијих договора о понашању у подели интересних сфера у „Трећем свету“, кршења уговорних обавеза на плану нуклеарностратегиј-

ских и међублоковских политичких односа, нуклеарних претњи и ракетно-нуклеарних криза (кубанска ракетна криза) и слично.

Посебну групу обележја тих криза представљају политички и дипломатски притисци и претње, диктати и ултиматуми, психолошко-пропагандно и медијско ратовање и сатанизација противника/непријатеља, подстицање унутрашњих криза и сукоба различитог интензитета и њихова интернационализација, снажна идеолошка индоктринација елита и псеудоелита и горњих слојева становништва и психотронски и неокортикални рат против кризне државе и групе држава. Телевизија, интернет, мобилна сателитска телефонија, кабловска сателитска телевизија и други масмедији постају идеолошко-политичко специјално оружје или идеолошки софистицирани инжењеринг за сламање политичке (и државне, националне, страначке) идеологије и промену система вредности и менталитета, менталну манипулацију и брисање „душе“ народа и националног и духовног идентитета у кризној држави и групи држава и за наметање сопствене идеологије, вредносног система и типа друштвеног уређења, кроз тзв. „извоз демократије, људских права и слобода“. Међународна политичка криза може да буде предворје или увод у међународну војну (и ратну) кризу, и саставни део и последица међународног рата и другог оружаног сукоба.

Основна обележја међународне војне (и ратне) кризе

Међународна војна (и ратна) криза својеврстан је супститут или сурогат међународног рата, наставак међународне економско-политичке кризе војним средствима и њихов саставни део, предворје или прва фаза међународног рата и битан садржај ратног стања. То је претња миру и безбедности, највећи војно-политички и ратни ризик и најдрастичнији тип међународне (међудржавне, међублоковске, унутарблоковске и сл.) кризе, која може да избије изненадно и нагло или, пак, претварањем међународне (па чак и унутрашње, државне и националне) кризе у међународну ратну кризу и ратни сукоб. Главне правце и токове међународне војне кризе одређују закон односа снага и моћи, односно сопствена моћ творца кризе и моћ противника, обострани савезници и карактер народа и влада сукобљених страна, као и међународни услови и околности у којима се криза одвија, затим закон акције и реакције, закон спојених судова и закон вероватноће.

Међународна војна криза подразумева: операције специјалних снага или специјалне операције различите од рата; разне врсте војних интервенција; распривање унутрашњих оружаних и других конфликта (герилско ратовање, грађански рат, револуција и контрареволуција, оружана побуна, устанак, масовни сепаратистички тероризам, грађанске борбе и сл.) и њихову интер-

национализацију путем спољних војних интервенција и агресије; субверзивне и друге подривачке активности уз помоћ иностраних фактора; специјално ратовање и међународни тероризам; интензивне војнообавештајне и војнопсихолошке операције и дејства, као и друге војно-политичке и ратне догађаје. Исто тако, она обухвата све акте непосредне и посредне оружане агресије, затим економски вид агресије (економско и трговинско ратовање, економска блокада, ембарго, економске санкције и сл.), идеолошки вид агресије (непријатељска и ратноухачка пропаганда, индоктринација и пропаганда у прилог националне мржње и сатанизације противника) и медијско ратовање (медијске манипулације, пласирање лажи и дезинформација о противнику, режирање сукоба у циљу провокације противника, креирање „независних“ медија у земљи противника и сл.), разне тајне операције, као и обавештајно и електронско и информационо и информатичко ратовање и друго.

Међународна војна (и ратна) криза је најдрастичнији инструмент политике насиља и хегемонизма, где вишеструко надмоћнија страна, као творац кризе и арбитар, настоји да претњом силом и употребом силе оствари своје хегемонистичке интересе и циљеве на штету слабије стране у наметнутом асиметричном сукобу. Неке велике силе и војни савези и коалиције су путем међународних војних (и ратних) криза успевали да остваре своје хегемонистичке и експанзионистичке интересе и циљеве, да сопствене трошкове војних криза и ратова превале на савезнике и саучеснике и коалиционе партнере, да агресивне ратове против малих и слабих држава претворе у комерцијални бизнис и профитабилну делатност, те да кажњавањем и разарањем непослушних држава застраше остале земље и изнуде њихову послушност и наметну „нове поретке“ или бар наметну „нова правила игре“ супротна међународном праву и моралним нормама. Битни принципи који се примењују приликом изазивања и одвијања међународне војне кризе јесу: изненађење, одређивање циља, активност и иницијатива, одређивање тежишта, економија снага, стицање војне надмоћности, наметање своје воље и начина војних/ратних дејстава, „циљ оправдава средства“ и „завади па владај“ и др. Они се међусобно комбинују и допуњују и усклађују сагласно токовима кризе и укупним међународним односима и околностима.

Глобална криза савременог светског система

Глобална криза савременог светског система јесте нови историјски тип свеопште и сведимензионалне кризе у свим областима међународног живота, која представља једну од највећих светских криза у историји цивилизације. То је хронична и акутна, општа и свеобухватна, тотална и дуготрајна динамична светска криза епохалног преласка из хладноратовског биполарног међународног светског система „*Pax Americana et Pax Sovietica*“ у нови

униполарни систем „*Pax Americana*“. Сједињене Америчке Државе иступају као доминантна комплетна суперсила, творац и војна окосница униполарног светског система, арбитар у свим светским кризама, и војно присутне са преко 250.000 војника у 150 земаља широм планете (са преко 800 војних база у њима)¹⁸ и на океанским просторима са 11 ратних флота и у свемиру и превеликим војним издацима већим од свих земаља узетих заједно. Глобална криза савременог светског униполарног система је синтеза и укупност свих типова или врста криза (економска, политичка, геополитичка и геостратегијска, војна, идеолошка, културно-цивилизацијска, еколошка, медијска, информативна и информатичка, морална и духовна, друштвена, социјална, демографска и сл.), чију суштину представљају свеопшта криза и слом система колективне безбедности Уједињених нација и система међународних институција и противречни процеси свеопште неолибералне глобализације, позападњачења и „вестернизације“, унификације и универзализације света и стварање светског друштва и светске државе под доминацијом једне глобалне суперсиле као апсолутног светског хегемона.

Светска криза савременог униполарног међународног система резултат је нестанка равнотеже војних снага и ишчезавања биполаризма, распада и самораспуштања Совјетског Савеза, као друге светске војне суперсиле, распуштања њиховог Варшавског уговора и Савета за узајамну економску помоћ, рушења Берлинског зида и уједињења Немачке, проширивања НАТО на Исток до граница Руске Федерације и њено војно опкољавање и геополитичко обуздавање и других најдрастичнијих геополитичких и осталих промена у светском систему у корист групе евроатлантских сила предвођених Сједињеним Америчким Државама. Она је израз интереса и потребе, политичке воље и одлучне намере америчке администрације, садржаних у званичним и јавно објављеним документима, да господари светом и да трајно учврсти и максимално прошири и насилно наметне нови униполарни међународни систем заснован на америчкој војној, политичкој, дипломатској, технолошкој, економској, културно-језичкој, информационој и медијско-пропагандној надмоћности и глобалној доминацији, на самопрокламованом светском лидерству и на америчким вредностима, политичком систему, идеологији и начину живота, као универзалним и општеобавезним обрасцима и моделима за све земље и народе. У тим документима се констатује да је главни циљ САД: спречити било коју другу велику силу да угрози хегемонистички положај Сједињених Држава као једине глобалне суперсиле.¹⁹

¹⁸ Херфрид Минклер, *Империје: логика владавине светом - од старог Рима до Сједињених Држава*, ИП „Албатрос плус“ и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 200

¹⁹ Опширније видети: The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002 and March 2006; U.S. DoD, *Defense Planning Guidance*, Washington, D.C., 1992; "The New York Times", March 10th 1992, p. A-12; National Military Strategy of the United States of America, 2004, Joint Chiefs of Staff, *Armed Forces of the United States of America*, 2004; U.S. DoD., *The National Defense Strategy of the United States of America*, June 2008; etc.

У вези с тим, један од најпознатијих америчких аутора Хенри Кисинџер каже: „Трећи пут у овом веку, Америка је објавила своју намеру да на основу властитих вредности изгради нови светски поредак“. Америка је, такође, како се чинило, по трећи пут стекла доминантан положај на међународној сцени. Вилсон је 1918. на Конференцији мира у Паризу бацио у засенак остале учеснике, пошто су представници савезничких земаља сувише зависили од Америке да би могли да инсистирају на својим слутњама. Крајем Другог светског рата Рузвелт и Труман су, наизглед, били у ситуацији да читава свет устроје по узору на Америку.

Крај хладног рата навео је Америку на још веће искушење да међународно окружење преуреди према властитом обрасцу. Вилсона је ограничавао амерички изолационизам, а Труман се сударио са совјетским експанзионизмом. По окончању хладног рата Сједињене Државе су остале једина суперсила способна да интервенише у било којем делу света.²⁰ Америка је у XX веку успоставила нови светски поредак готово искључиво на властитим вредностима, каже Кисинџер. Тај нови светски поредак не заснива се на легитимитету и равнотежи, заједничким вредностима и промишљеној међународној политици и дипломатији која се стара о равнотежи снага и избегавању криза и ратова, него првенствено на америчкој глобалној хегемонији и наметању америчких вредности и арбитражу у споровима и кризама у улози светског полицајца, што све доводи до пренапрезања и исцрпљивања Америке и изазива анимозитете против америчке администрације.

Битна и суштинска карактеристика светске кризе савременог униполарног система јесте и претварање свих наднационалних међународних организација и институција у инструменте глобалне централизације и унификације, контроле и надзора над целим светом у рукама једне лидерске суперсиле као светског хегемона и господара света. Односно, инструменти глобалне централизације и надзора у новом униполарном „америчком глобалном систему“ постале су све међународне организације из оквира Уједињених нација, војни савези и споразуми, и цео низ међународних организација и институција у области банкарства и финансија, производње и трговине, услуга, мас-медија и телекомуникација, идеолошких апарата, па чак и разне тајне организације и тајна друштва и многобројне међународне „невладине“ организације и фондације, субверзивни и други покрети и субјекти, који се налазе у кризном стању и конфликтним и међузависним односима.

Познати амерички аутор Збигњев Бжежински сматра да је садашња постбиполарна америчка глобална хегемонија нови тип опште хегемоније на војном, економском, технолошком и културно-језичком плану, тако да комбинација „сва четири ова атрибута чини Америку једином свеобухват-

²⁰ Henri Kisindžer, *Diplomatija* 2, VERZALpress, Beograd, 1999, str. 716. Видети такође: Henri Kisindžer, *Da li je Americi potrebna spoljna politika: u susret diplomatiji XXI veka*, BMG, Beograd, 2003.

ном глобалном силом“, а нови међународни систем је у ствари „амерички глобални систем“, у којем је за Америку главна геополитичка награда управо цела Евроазија. Америчка глобална хегемонија и амерички глобални систем ослања се на технику кооптирања поражених ривала (Немачке и Јапана, а касније и Русије) у далеко већем обиму него што су то радили пређашњи империјални системи, затим на снажан посредан утицај на зависне иностране елите, на ширење и доминацију америчке глобалне комуникације и масовну културу, на снажну војну силу и наметање и имитацију америчких вредности и начина живота, те на веома развијен систем војно-политичких савеза и коалиција које обухватају готово читаву планету.

Према Бжежинском, битни делови и облици новог међународног поретка и „америчког глобалног система“ јесу: Северноатлантски пакт (и његово ширење на Исток), Америчко-јапански пакт и други војни и безбедносни савези и коалиције под руководством САД; међународне регионалне економске интеграције и групације (Европска унија, Азијско-пацифички економско кооперациони форум АПЕК, Североамерички савез са слободну трговину НАФТА и сл.) у којима је Америка кључни учесник или лидер; глобална мрежа специјализованих глобалних организација и институција – Светска банка, Међународни монетарни фонд, Светска трговинска организација и сл., које су под потпуном америчком доминацијом; Западна хемисфера у којој је америчка хегемонија апсолутна и неограничена; Савет безбедности Уједињених нација (и светска организација у целини) у којем доминира САД и „глобалне конституционалне и судске структуре (полазећи од светског суда до специјалних трибунала који суде ратне злочине у Босни)“ и друго, а да је Западна Европа амерички војни протекторат.²¹

Савремени униполарни светски систем је много нестабилнији и небезбеднији, неслободнији и незаштићенији од претходног биполарног система и представља један од главних извора и узрочника многобројних међународних криза и ратова и других сукоба и њихову битну одредницу. Светски систем униполарности јесте, у ствари, систем свеопште америчке хегемоније и много је опаснији и ризичнији од система равнотеже снага, јер више нема противтеже и одвраћања и ограничавања офанзивног деловања једне глобалне суперсиле као хегемона. Униполарност је управо нови светски неред и хаос, рушење и негација међународног права и система Уједињених нација, промотор и генератор „права на интервенцију“ и „права на превентивни рат“, и извориште и узрочник многобројних међународних криза и ратова у постбиполарној ери. Заступа се и у пракси примењује концепција „новог интервенционизма“ и „новог милитаристичког хуманизма“ (*Ulrich Beck*),

²¹ Збигњев Бжежински, Велика шаховска табла, ИИ издање, ЦИД Подгорица–РОМАНОВ Бања Лука, 2001, стр. 30-32. Видети такође: Збигниев Брезински, Амерички избор: глобална доминација или глобално вођство, Политичка култура, Загреб – ЦИД Подгорица, 2004.

превентивних ратова, „хуманистичких војних интервенција“ и „хуманитарних ратова“ широм света, према којој трансатлантске силе на челу са САД „ослобођене окова Хладног рата и старомодних ограничења светског поретка“ могу слободно и неометано „да се посвете са пуном снагом мисији одржавања људских права и доношења правде и слободе народима који пате широм света, силом ако је то неопходно“.²²

Међународне војне (и ратне) кризе, односно оружане интервенције и нападачки ратови и други акти агресије против појединих малих и средњих земаља, који су противправни и нелегални према међународном праву, покушавају да се оправдају државним лажима, манипулацијама и перфидним изговорима о „заштити људских и мањинских права“ и „хуманитарној интервенцији“, о „спречавању и решавању хуманитарних катастрофа“, о потреби „успостављања и ширења демократије и слободе и тржишне привреде“, о потреби кажњавања „непослушних земаља“ и свргавања „неподобних“ или „опаких режима“, о потреби превентивног рата против „отпадничких“ или „неваљалих“ земаља које „развијају или поседују оружје за масовно уништавање и свргавања њихових режима и хуманитарној окупацији“, о потреби „глобалног рата против међународног тероризма“ и другим измишљеним разлозима, док се стварни економски и геополитички или геостратегијски интереси и циљеви нападача упорно прикривају. Најчешће се такви нападачки ратови, масовна бомбардовања, иностране војне интервенције и други акти агресије широм света против малих и слабих земаља предузимају једнострано и илегално и без мандата Савета безбедности УН, а затим накнадно, ултиматумом и противправно, покушавају да се фактички легализују изнуђеним одобрењем тог органа светске организације под руководством Сједињених Америчких Држава, јер је систем колективне безбедности Уједињених нација потпуно поништен и обесмишљен, суверенитет малих и слабих држава је фактички поништен, док је суверенитет средњих држава знатно ограничен; систем је потпуно неуравнотежен и нестабилан и захваћен општом кризом.²³

Глобална криза савременог униполарног светског система такође обухвата бројне кризе свих врста идеологија, система вредности и политичко-економских система широм планете, као и демографске и еколошке кризе великих размера. Међу тим кризама свакако је најзначајнија општа криза и

²² Ноам Чомски, Нови милитаристички хуманизам – Лекције Косова, „Филип Вишњић“, Београд, 2000, стр. 10.

²³ Видети опширније: Uli Kremer, *Novi NATO-novi ratovi?*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2000; Mišel Kolon, *Monopol NATO u osvajanju sveta*, VERZALpress, Beograd, 2000; NATO Summit: Washington Summit Communiqué-An Alliance for the 21st Century, April 23/24 1999; NATO Doctrine for Peace Support Operations 1999; U.S. DoD, *National Military Strategic Plan – War on Terrorism*, 2006; U.S. DoD, *National Strategy for Combating Terrorism*, 2003; Смиља Аврамов, Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, „Савремена администрација“, Београд, 2003, стр. 11–16; Emil Vlajki, *Demonizacija Srba*, Il dopunjeno izdanje, „Vesti“ Beograd i „NIDDA“ Bad Vilbel, 2002.

слом идеологије и праксе европског социјализма, свргавање социјалистичких система у некадашњим социјалистичким земљама централне, источне и југоисточне Европе и криза њиховог прелазног периода („транзиција“) из реалног социјализма у неолиберални капитализам према западним моделима и пљачкашка приватизација, распад и самораспуштање Совјетског Савеза – што представља највећу геополитичку катастрофу у историји, насилно сецесионистичко комадање претходне СФРЈ, и неизазвана и злочиначка НАТО агресија против СР Југославије (а првенствено Србије) и окупација Косова и Метохије са одлучном намером отимања и насилног и противправног отцепљења те колевке српства и стварања друге албанске државе на вековној српској територији или стварање „Велике Албаније“.²⁴

Криза међународног права и система је веома тешка, предуго траје и стално се погоршава, што значи слабљење и угрожавање темеља светског система и поретка. Међународно право се разним недопустивим преседанима, двоструким стандардима, произвољним тумачењима и на друге начине флагрантно крши, ревидира, политизује и претвара у инструмент спољне политике групе великих сила, тако да постоји дубок раскорак између норми и стварности. То значи да нема правне стабилности и сигурности држава, да је мала ефикасност међународних организација и институција и органа у остваривању међународног права, да постоје многобројне појаве грубог кршења и непоштовања и злоупотребе међународног права које су достигле степен деградације светског система и саме вредности међународног права. Заговара се теорија и пракса о ограниченом суверенитету или о превазиђености суверенитета националних држава, и то првенствено малих и слабих држава које располажу великим природним ресурсима и имају значајан геополитички и геостратешки положај. У пракси се примењује и ревизионистичка теорија о „праву мешања и интервенције“ у унутрашњу и спољну политику страних држава под лажним изговором „заштите људских и мањинских права“, „ширења демократије“ или „повратка демократије“, „стварања отворене тржишне привреде“, пружања „хуманитарне помоћи“ и „спречавања хуманитарне катастрофе“ и сл. Проглашава се обавеза појединих, првенствено малих и слабих држава да преуреде свој уставни поредак и модификују унутрашњи правни систем сагласно диктату групе великих сила. Начело поштовања људских и мањинских права понекад се противправно уздиже изнад опште-прихваћеног и обавезујућег принципа суверенитета држава и очувања њиховог територијалног интегритета, што у пракси доводи до сецесионистичких оружаних побуна и масовних сепарати-

²⁴ Опширније видети: Hanes Hofbauer, *Proširenje EU na Istok – od Drang nach Osten do integracije periferije u EU*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2004; Majkl Mandelbaum, *Ideje koje su osvojile svet – mir, demokratija i slobodna tržišta u 21. veku*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2004; Jelena Guskova, *Istorija jugoslovenske krize (1990–2000)*, II, IGAM, Beograd, 2003; Александар Александрович Зиновјев, *Слом руског комунизма*, БИГЗ Publishing, Београд, 2003; итд.

стичко-терористичких акција и грађанског рата, а све то изазива међународне кризе. Злоупотреба тог права иде чак дотле да служи као лажни изговор за разарање појединих држава изнутра и споља – подршком и подстицањем националног сецесионизма, регионалног и верског сепаратизма и сепаратистичког тероризма неких националних мањина и конфесионалних група и претњама оружаном агресијом против угрожене државе и извођењем таквих неизазваних спољних агресија.

Карактеристични су, такође, и укидање „државе благодања“ и социјалне правде у развијеним западним земљама и увођење неолибералног и монетаристичког капитализма, напуштање идеологије и програма „демократског социјализма“ од стране Социјалистичке интернационале (као продукта и инструмента новог светског поретка) и њених чланица и прихватање и наметање идеологије неолиберализма и глобализма. Значајна је и својеврсна промена идеолошке, политичко-друштвене и класне свести и менталитета радних маса у тим земљама, потпуна пасивизација радничке класе и синдиката и заговарање теза о неklasном и неконфликтном друштву. Ишчезла је и појава и покрет социјалистичке оријентације неких земаља у развоју, а њихова потпуна преоријентација ка неолибералном капитализму и глобализму наилази на велике тешкоће и проблеме у пракси. Последица краја хладног рата и нестанка Совјетског Савеза јесте и дубока криза Покрета не-сврстаности, његово распадање и потпуна маргинализација и економско пропадање бројних земаља некадашњег „Трећег света“ потпомогнуто неоколонијалним облицима експлоатације и специфичним облицима неолибералне глобализације наметнуте у интересу групе најразвијенијих капиталистичких земаља. Ипак, савремени свет после дубоке економске кризе 2008. године постепено се креће од униполарности ка мултиполарности, тако да ће свет у блиској будућности бити мултиполаран и полицентричан.

Управљање међународном кризом

Управљање међународном кризом садржи неколико фаза и процеса, и то: пројектовање и планирање, организовање, изазивање и разбукутавање, контролу и регулисање кризе. Подразумева примену одређених типова и врста стратегија (националних, савезничких, коалиционих), као што су: стратегија изазивања и ескалације и интернационализације унутрашње кризе у некој држави или групи држава; стратегија исцрпљивања и изнуравања противника/непријатеља; стратегија разарања и уништења противника/непријатеља; стратегија дестабилизације и свргавања власти, система и поретка и наметање квислиншког режима; комбинована стратегија, која садржи елементе свих осталих стратегија, итд. Управљање кризом подразумева вештачко изазивање и ескалацију кризе, избегавање превеликих ризика за

себе или њихово предупређење и спречавање, као и изналагање процедуре и механизма регулисања кризе и заштите сопствених интереса. У пракси се најчешће наступа на неколико паралелних колосека, тако да се међународна криза истовремено изазива и подстиче, распламсава и разбуктава, „контролише“ и „регулише“ у интересу главних твораца и арбитра кризе, а на штету кризне државе и групе држава.

Регулисање међународнополитичке кризе мирољубивим средствима подразумева следеће процедуре: рано откривање потенцијалних кризних ситуација и сукоба и њихово спречавање; консултације и непосредне преговоре; међународне анкетне комисије и утврђивање чињеничног стања (међународне истраге); међународно посредовање; мирење и добре услуге; међународну арбитражу; међународно судско решавање; прибегавање регионалним телима (установама) или регионалним споразумима; поступак пред Организацијом Уједињених Нација; прилагођавање неке од тих процедура или њихову комбинацију; решавање заједничким договором или, пак, неке друге процедуре и мирна средства по сопственом избору. Примена тих међународноправних процедура или мирољубивих средстава и поступака којима се међународна криза процедурално регулише методом компромиса у оквиру међународног права и посредством међународних организација и органа и тела углавном је регулисана Повeљом ОУН, Завршним актом КЕБС-а из 1975. године и другим међународноправним и међународнополитичким актима.²⁵

Наведена мирољубива средства и институционално-правни модел за решавање међународних криза у пракси се најчешће злоупотребљавају и претварају у диктате и ултиматуме једне суперсиле или групе великих сила и војног блока против кризне државе или групе држава ради наметања противправних и неправедних „решења“ кризе на штету кризне државе. Унапред и перфидно смишљена неправедна и противправна „решења“ кризе изван међународног права или без икакве правне основе затим се насилно намећу претњама и притисцима, диктатима и ултиматумима, па и необјављеним ратом светских моћника главних твораца и арбитра кризе против кризне државе ради њеног разарања и уништења и насилног наметања привременог противправног и нелегитимног „решења“ кризе које у наредној фази најчешће прераста у трајно „решење“ на штету државе жртве кризе и нападачког рата.

²⁵ Опширније видети: Повeља Уједињених нација од 26. јуна 1945, чл. 2 тач. 3 и чл. 33–38, у зборнику докумената: Стеван Ђорђевић ет ал., Грађа међународног јавног права, Прва књига, Дневник Нови Сад, 1988. страна 303–304; Декларација УН о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава у складу са Повeљом УН (од 24. октобра 1970), Исто, стр. 317–320; Декларација УН о јачању међународне безбедности од 1970. Исто, стр. 350–352; Завршни акт Конференције о безбедности и сарадњи у Европи, Хелсинки 1975, у зборнику Документи КЕБС 1975–1995, удружени издавачи, Београд, 1995, стр. 10–16, итд.

Регулисање међународних криза у корист главних твораца и арбитра кризе најчешће обухвата комбиновану примену притисака и ултиматума, нелегитимних и противправних клаузула и неправедних „споразума“, економског и трговинског ратовања, економских санкција, политичких блокада и изолација, психолошко-пропагандног и медијског и неокортикалног ратовања, као и примену ратних дејстава или оружаног насиља. Укратко, међународна криза може да се регулише компромисом или мирним дипломатским, политичко-дипломатским и правним средствима, затим принудним мерама и насилним средствима и „победом“ твораца и арбитра кризе, или комбиновањем дипломатско-политичких и принудних мера и насилних средстава и поступака, и то најчешће у корист главног творца и арбитра кризе и на штету кризне државе или групе држава, а само изузетно и ретко успостављањем ранијег стања и стања *status quo* и нормализацијом односа.

Регулисање појединих међународних криза подведено је под систем колективне безбедности УН, и то применом привремених мера и предузимањем противправних војних принудних мера. Насилно и противправно решавање међународних криза путем принудних војних мера са формалним мандатом Савета безбедности УН, или без тог мандата, у пракси никада није било ни праведно ни продуктивно. Такве противправне принудне војне мере светске организације предузете са формалним мандатом Савета безбедности УН, или са накнадно изнуђеним „одобрењем“ тог органа, претварале су се најчешће у агресије против појединих држава захваћених унутардржавном кризом и имале су катастрофалне последице по земље жртве кризе и наметнутог асиметричног високотехнолошког рата.

Закључак

Савремени униполарни светски систем налази се у постепеном прелазу од униполарности ка мултиполарности, веома је нестабилан и небезбедан, крајње неуравнотежен и неправедан, препун криза и ратова, и налази се у општој или глобалној кризи. У њеном оквиру најдрастичније и најбројније биле су и остале међународне економске, геополитичке, војне и ратне кризе, односно тотални уништавајући високотехнолошки асиметрични ратови глобалне суперсиле и њених савезника или „коалиције вољних“ против малих и слабих држава, у којима потпуна војна и технолошка надмоћност агресора имају одлучујућу улогу и значај, а чије су последице катастрофалне.

Епицентри међународних криза и главна кризна жаришта и у будућности ће се налазити првенствено у неразвијеним земљама, земљама у развоју и у некадашњим социјалистичким земљама које се налазе у процесу „транзиције“ или брзе рестаурације неолибералног капитализма. Оне су суочене са

економском, финансијско-монетарном, социјалном и другим врстама кризе, те великом зависношћу од иностранства и недостатком сопственог капитала и директних страних инвестиција, као и са неповољним спољнотрговинским односима и разним неоколонијалним притисцима најразвијенијих земаља и њихових мегакорпорација, а њихове унутрашње кризе се преливају у суседне и удаљене државе и претварају у међународне кризе.

Међународне кризе избијаће првенствено у светским регионима „виталних интереса“ великих сила и подручјима богатим нафтом, природним гасом, водом, стратешким сировинама и другим природним ресурсима и са важним геополитичким и геостратегијским положајем. Суштина и циљеви твораца тих криза биће борба за запоседање и контролу извора тих природних богатстава и стратешких сировина у страним земљама и надзор над њиховом производњом, ценама и путевима транспорта, затим нуклеарно застрашивање и претња употребом (па чак и употреба) нуклеарног оружја против „пркосних“ и „непослушних“ ненуклеарних малих и средњих држава и група држава које располажу наведеним природним богатствима и стратегијским сировинама и са значајним геополитичким и геостратегијским положајем, реваншизам и насилна промена граница, као и одржавање и јачање светске доминације глобалне суперсиле и сузбијање сваког покушаја за поновно успостављање равнотеже снага. Значајно место имају и одржавање и наметање неолибералног капитализма као владајућег светског система и спречавање доласка на власт антиглобалистичких и социјалистичких снага у било којој земљи, подривање и свргавање социјалистичког система у преосталим социјалистичким земљама, те строга контрола над понашањем и политиком земаља којима се дају зајмови, кредити и помоћ или донације и њихово принуђивање да се потчине наметнутом процесу свеопште глобализације света по јединственом неолибералном моделу.

Литература

1. Иван Клајн и Милан Шипка, Велики речник страних речи и израза, Друго (доштампано) издање, Прометеј, Нови Сад, 2007, стр. 670
2. Ljubivoje Aćimović, Nauka o međunarodnim odnosima – Teorije i istraživački pravci, „Naučna knjiga“ i Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1987.
3. Oran R. Young, The Intermediaries: Third Parties in International Crises, Princeton University Press, 1968.
4. Živorad Kovačević, Međunarodno pregovaranje, „Filip Višnjić“ – Diplomatska akademija MSP SCG, Beograd, 2004.
5. Lucien Poirier, Essais de stratégie théorique, FEDN, Paris, 1982.
6. Ministry of Defence, Whitehall, British Defence Doctrine, London, 1996.

7. Deklaracija o uspostavljanju novog međunarodnog ekonomskog poretka od 01. maja 1974. i Program akcije za uspostavljanje novog međunarodnog ekonomskog poretka od 1. maja 1974. u zborniku dokumenata: Stevan Đorđević i drugi, Građa međunarodnog javnog prava, prva knjiga, „Dnevnik“, Novi Sad, 1988.

8. Виктор Александрович Кременюк „Кризисная стратегия“ на службе империализма, Политиздат Украины, Киев, 1979.

9. Ричард Џ. Кремптон, Балкан после Другог светског рата, CLIO, Београд, 2003.

10. Пјер М. Галоа, Крв петролеја Босна – Геополитички есеј, Наш Дом. L'age d'home, Београд, 1997.

11. Hanes Hofbauer, Balkanski rat – razaranje Jugoslavije 1991-1999., „Filip Višnjić“, Beograd, 2001.;

12. Ranko Petković, Jugoslavija i svet u postbipolarnoj eri, „Međunarodna politika“ i „Službeni list“, Beograd, 1998.

13. Rezolucije SB UN o krizi u bivšoj Jugoslaviji (i drugi dokumenti), Udruženi izdavači, Beograd, 1995.

14. Dajana Džonston, Suludi krstaši: Jugoslavija, NATO i obmane Zapada, Izdavački grafički atelje „M“, Beograd, 2005.

15. Сергеј Бабурин, Свет империја: територија државе и светски поредак, PRESSING, Београд, 2009, итд.

14. Definicija agresije, čl. 3/b. Razolucija Generalne skupštine UN 3314 (XXIX) od 14. decembra 1974, dokument u zborniku: Stevan Đorđević i drugi, Građa međunarodnog javnog prava, Prva knjiga, Dnevnik, Novi Sad, 1988.

15. Hannes Hofbauer, Eksperiment Kosovo: povratak kolonijalizma, IP „Albatros plus“, Beograd, 2009, str. 118.

16. Zbignjev Bžežinski, Druga šansa Amerike: tri predsednika i kriza američke supersile, JP „Službeni glasnik“ i Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednosti, Beograd, 2009, str. 56

17. Vlada SR Jugoslavije, Preliminarna procena žrtava, razaranja i šteta nastalih agresijom NATO, dokument u časopisu „Međunarodna politika“, br. 1082-83, jul-avgust 1999.

15. Vlada SR Jugoslavije, Memorandum o sprovođenju Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1244/1999, dokument u časopisu „Međunarodna politika“, br. 1082-83, jul-avgust 1999.

16. Memorandum Vlade SR Jugoslavije o sprovođenju Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1244/1999, dokument u časopisu „Međunarodna politika“, br. 1085-86, oktobar-novembar 1999.

17. Координациони центар за Косово и Метохију, Извештај о терористичким нападима над Србима и другим неалбанцима на подручју Косова и Ме-

тохије од 10. 06. 1999. до 31. 12. 2006. године, документ у часопису „Нова српска политичка мисао“, vol XIV (2007), No. 1–2.

18. Меморандум Владе СР Југославије о спровођењу Резолуције Савета безбедности УН 1244/99 и Анекс меморандума – Преглед терористичких напада и злочина на Косову и Метохију, у листу „Политика“ бр. 31088, Београд, 15. 05. 2000.

19. NATO zločini u Jugoslaviji, Dokumenta i dokazi, tom I - II, SMIP Beograd, 1999.

20. Tim Maršal, „Igra senki“, Samizdat B92, Beograd, 2002.

21. Momčilo Pudar, Amerika protiv sebe i sveta, „Filip Višnjić“, Beograd, 2006.

22. Ђорђе Милошевић, Време стида и злочина, Прометеј, Нови Сад, 2006.

23. Konstanco Preve, Etičko bombardovanje, Prometej, Novi Sad, 2004.

24. Живадин Јовановић, Косовско огледало, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2006.

25. Милован Дреџун, Рат за Косово, Драслер партнер, Београд, 2007.

26. Александар Дугин, Основи геополитике: геополитичка будућност Русије, Екопрес, Зрењанин, 2004.

27. Herfrid Minkler, Imperije: logika vladavine svetom - od starog Rima do Sjedinjenih Država, IP „Albatros plus“ i JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2009., str. 200.

28. The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002 and March 2006.

29. U.S. DoD. Defense Planning Guidance, Washington, D.C., 1992.

30. „The New York Times“, March 10th 1992.

31. National Military Strategy of the United States of America, 2004, Joint Chiefs of Staff, Armed Forces of the United States of America, 2004.

32. U.S. DoD., The National Defense Strategy of the United States of America, June 2008

33. Henri Kisindžer, Diplomacija 2, VERZALpress, Beograd, 1999.

34. Henri Kisindžer, Da li je Americi potrebna spoljna politika: u susret diplomatiji XXI veka, BMG, Beograd, 2003.

35. Zbignjev Bžežinski, Velika šahovska tabla, II izdanje, CID Podgorica–ROMANOV Banja Luka, 2001.

36. Zbigniew Brzezinski, Američki izbor: globalna dominacija ili globalno vođstvo, Politička kultura, Zagreb – CID Podgorica, 2004.

37. Noam Čomski, Novi militaristički humanizam-Lekcije Kosova, „Filip Višnjić“, Beograd, 2000.

38. Uli Kremer, Novi NATO - novi ratovi?, „Filip Višnjić“, Beograd, 2000.

39. Mišel Kolon, Monopol NATO u osvajanju sveta, VERZALpress, Beograd, 2000.

40. NATO Summit: Washington Summit Communiqué-An Alliance for the 21st Century, April 23/24 1999.
41. NATO Doctrine for Peace Support Operations 1999;
42. U.S. DoD, National Military Strategic Plan – War on Terrorism, 2006.
43. U.S. DoD, National Strategy for Combating Terrorism, 2003.
44. Смиља Аврамов, Миленко Крећа, Међународно јавно право, „Савремена администрација“, Београд, 2003.
45. Emil Vlajki, Demonizacija Srba, II dopunjeno izdanje, „Vesti“ Beograd i „NIDDA“ Bad Vilbel, 2002.
46. Hanes Hofbauer, Proširenje EU na Istok – od Drang nach Osten do integracije periferije u EU, „Filip Višnjić“, Beograd, 2004.
47. Majkl Mandelbaum, Ideje koje su osvojile svet – mir, demokratija i slobodna tržišta u 21. veku, „Filip Višnjić“, Beograd, 2004.
48. Jelena Guskova, Istorija jugoslovenske krize (1990-2000), II, IGAM, Beograd, 2003.
49. Александар А. Зиновјев, Слом руског комунизма, БИГЗ Publishing, Београд, 2003.
50. Povelja Ujedinjenih nacija od 26. juna 1945, čl. 2 tač. 3 i čl. 33-38, u zborniku dokumenata: Stevan Đorđević at al., Građa međunarodnog javnog prava, Prva knjiga, Dnevnik Novi Sad, 1988.
51. Deklaracija UN o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država u skladu sa Poveljom UN (od 24. oktobra 1970.), u zborniku dokumenata: Stevan Đorđević at al., Građa međunarodnog javnog prava, Prva knjiga, Dnevnik Novi Sad, 1988.
52. Deklaracija UN o jačanju međunarodne bezbednosti od 1970., u zborniku dokumenata: Stevan Đorđević et al., Građa međunarodnog javnog prava, Prva knjiga, Dnevnik Novi Sad, 1988.
53. Završni akt Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi, Helsinki 1975., u zborniku Dokumenti KEBS 1975-1995., udruženi izdavači, Beograd, 1995.
54. Aleksandar Fatić, Novi međunarodni odnosi, JP „Službeni list SRJ“, Beograd, 1999.
55. Генaдиј Зјуганов, Руска геополитика, „Култура“ Београд, НКПЈ Београд, 1999.
56. Laurence M. Vance, The U.S. Global Empire, Global Research, Ottawa, 2004.
57. Влада Републике Србије, Бела књига „Албански тероризам и организовани криминал на Косову и Метохији“, Београд, 2003.
58. Thomas Fleming, Fighting the New World Order, www.chroniclesmagazine.org, 2004.

59. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and Remarking of World Order*, Touchstone Books, 1996.
60. Michel Chossudovsky, *War and Globalization*, Global Outlook, 2002.
61. W. Niskanen, *Bombing Serbia Was WRONG*, CATO Institute, 2004.
www.cato.org/pubs/policy_report/v21n5/niskanen.html
62. Н. Чомски, *Шта то (у ствари) хоће Америка?*, Институт за политичке студије, Београд, 1994.
63. Majkl Parenti, *Ubiti naciju – napad na Jugoslaviju*, Medijagraf, Beograd, 2002.
64. Noam Chomsky, *War Crimes and Imperial Fantasies*, The Massachusetts Institute of Technology in Cambridge, 2004.
65. Noam Chomsky, *Hegemonija ili opstanak – američke težnje za globalnom dominacijom*, Naklada LJEVAK, Zagreb, 2004.
66. Carl Boggs, *Masters of War: Militarism and Blowback in the Era of USA Empire*, Routledge, 2003.
67. Emil Vlajki, *Američki teror: o naciji koja nije prestala ratovati od početka svog postojanja*, „Besjeda“&„Ars Libiri“, Banja Luka, 2006.
68. Senka Rima nad Vašingtonom - Pro et contra: izbor tekstova o terorizmu, „Filip Višnjić“, Beograd, 2002.
69. Василије Ђ. Крестић, *Геноцидом до велике Хрватске*, „Гамбит“, Јагодина, 2002.

САЗНАЊА О НАПОЛЕОНОВОМ ПРОЈЕКТНОМ МЕНАЏМЕНТУ ЏЕРИЈА МАНАСА ОД ЗНАЧАЈА ЗА БЕЗБЕДНОСНИ МЕНАЏМЕНТ

Зоран М. Крсмановић и Мирослав М. Талијан
Министарство одбране Републике Србије,
Војна академија – Катедра менаџмента
Ненко С. Бркљач
Управа за планирање и развој (Ј-5) ГШ,
Технички опитни центар, Београд

Чињеница је да се теорија безбедносног менаџмента и менаџмента у одбрани тек заснива. Аутори овог рада проналазе у стваралаштву Џерија Манаса, посебно у оквиру његове студије и мисли изложених у књизи *Наполеон о пројектном менаџменту: непролазне лекције о планирању, извршењу и лидерству* право извориште принципа менаџмента који се могу имплементирати и данас у оквиру постојећих система управљања, руковођења и командовања војском и полицијом. Да би се безбедносни и менаџмент у одбрани остварио ефикасно и законито, веома је значајно да се имају у виду одређени принципи од којих треба полазити и придржавати их се при руковођењу војним, односно полицијским снагама у новом, оновременском друштву. Нови-стари постулати, тј. Наполеонове лекције и принципи победе, као и критични знакови упозорења за пораз (пад), како их је описао Џери Манас у студији о Наполеоновој каријери, могу послужити као прилог у тек започетој пракси конституисања теорије нових научно-наставних дисциплина и парадигми менаџмента, које су још у развоју, у оквиру безбедносног и менаџмента у одбрани Републике Србије. Значи, могу послужити као подстицај развоју теорије и за практично остваривање како безбедносног менаџмента, тако и менаџмента у одбрани, и самог пројект-менаџмента, а тиме унапређењу укупне научне теорије менаџмента и науке уопште.

Кључне речи: *безбедносни менаџмент, менаџмент у одбрани, пројектни менаџмент, принципи победе*

Увод

У новом друштву испољавају се динамичне и драматичне промене у свим сферама и утичу на укупни друштвени развој. Уместо очекивања и жеље да наше друштво одише социјалном стабилношћу, прогнозира се да ће бити другачије. Према виђењима научних ауторитета,¹ може се рећи да ће уместо економике у наредних двадесет-тридесет година бити доминантна социјална питања. Присутне су и очекују се социјалне тензије, а у том амбијенту не треба много да се нежељени друштвени токови покрену, те се прогнозирају године немира у свету. Сигурност се не назире (препознаје), нити се ишта може предвидети, осим да ће будућност бити неизвесна, што не искључује ни могућност ратовања.

Актуелна научна мисао, а и пракса, казују да се не вреди супротстављати променама, нити одлагати решавање проблема који из њих произилазе, већ да их треба користити. Зато ће савремени менаџмент морати да схвати реалност новог друштва, његове карактеристике, трендове, промене и проблеме, те да управо на томе заснива своју политику, стратегију и праксу.

Поред тога што се за будућност новог друштва подједнако апострофирају и менаџмент и лидерство, јер менаџмент ради у сваком систему, а лидерство на систему, те да они треба да буду окренути ка новим хоризонтима знања и стварања и увек проактивни, истовремено се морају уважавати и „старе“, већ научене лекције из менаџмента.

У томе се мора препознати и снаћи наш безбедносни менаџмент и менаџмент у одбрани (и полицијски и војни менаџмент), што, уз реално очекивање да ће ново друштво бити друштво знања и чињенице да за савремене организације пројектни менаџмент представља кључни фактор организационог успеха, инспирише да се у овом раду сагледају потребе и могућности имплементације сазнања Џерија Манаса о Наполеоновом пројектном менаџменту у безбедносни и менаџмент у одбрани.

Наполеон је у последње време побудио многе лидере, менаџере и пројект-менаџере да проучавају његове принципе и да цитирају његове максиме. Осим што је успешно водио више од педесет војних битака, Наполеон је водио и стотине активности за развој и поновну изградњу широм Европе, почев од финансијских реформи, конструкције путева, уређења инфраструктуре, мостова, марина, музеја, и све то у периоду константних ратова. Успео је што је умешно користио чврсте принципе и технике, које су применљиве и данас. У то време он је све то постигао без и-мејла, телефона и рачунара (компјутера). Његов успех садржи велики број лекција. Постоје лекције о опсежним истра-

¹ О Новом друштву видети: Дракер, Питер Ф., *Управљање у новом друштву*, Adizes, Graph Style, Нови Сад, 2005.

живањима пре сваке кампање, као и о организовању војске за успех у оквиру ратних похода. Постоје лекције о претварању хаоса у ред, о начину комуникације са својим трупима, савезницима и генералима. Инспиративне су лекције о мотивацији својих војника и грађењу лојалности у тешким временима. Значајне су његове лекције о начину вођења евиденције о бројним активностима у огромном царству помоћу једноставних и успешних метода. Најбитније су његове лекције о почетку његовог пада на врхунцу његове моћи.

Лекције помажу решавању проблема пројектних менаџера, нпр. одговарајуће планирање и вештина лидерства. Поред тога, помажу и решавају проблеме главног лидера за остварење циљева, уз примену чврстих принципа пројектног менаџмента. Ове лекције могу помоћи остварењу бољег лидерства кроз снажнији пројектни менаџмент и обрнуто.

И најважније, овде ће се истражити принципи који су довели до Наполеоновог успеха и указати на слабости које су га довеле до пада. Понудиће се технике које може користити пројектни менаџер или лидер како би успешно извршио пројекат било да третира софтверски пројекат, војне битке (операције), спортски догађај, филмски пројекат или пак стварање новог производа. Одличан начин да прилике које су нам се указале претворимо у успехе јесте да проучавамо догађаје који су допринели Наполеоновом успону и неуспеле акције које су проузроковале његов пад. Свакако, овде треба укључити модерне технике како би се побољшале Наполеонове методе. Циљ је подсетити се Наполеона и бити бољи од њега, у складу са конкретном ситуацијом. У овом раду детаљније ће се појаснити Наполеонових шест принципа победе и четири критична знака упозорења.

Безбедносни менаџмент и менаџмент у одбрани

Термин и појам менаџмент све чешће се употребљава у области безбедности и одбране, и то најчешће у синтагмама безбедносни менаџмент, менаџмент у одбрани, односно полицијски менаџмент и војни менаџмент. Ови синтагмични појмови се у нашој теорији и пракси, углавном, номинално, вербално и стипулативно користе и нису потпуно реално, концептуално и легислативно дефинисани. Конкретно, наш правни систем преко речи руковођење, а нешто ређе управљање и спорадично командовање, тек од пре десет-петнаест година успоставља и изграђује правну основу за осмишљавање и остваривање безбедносног менаџмента.

Сагледавањем законско-теоријске одређености и схватања безбедносног и менаџмента у одбрани у пракси, можемо констатовати неколико ствари.

Прво, стање теоријске мисли указује да теорије безбедносног и менаџмента у одбрани, односно полицијског и војног менаџмента нису потпуно раз-

вијене. Недостају адекватне теоријске и доктринарно-нормативне основе од значаја за остваривање и развој безбедносног менаџмента и менаџмента у одбрани, у оквиру њих, и за остваривање полицијског и војног менаџмента.

Друго, изложено стање научне мисли условљава да се ове врсте менаџмента у пракси углавном заснивају на схватањима носилаца функције менаџмента ослањањем на сопствену праксу, интуицију и едукацију.

Треће, недостатак наведених основа за остваривање и развој безбедносног менаџмента, а посебно за остваривање и развој менаџмента у полицији, односно менаџмента у одбрани, може довести у питање остваривање ефикасног супротстављања и борбе против савремених безбедносних изазова, ризика и претњи. Превазилажење претходно изложеног стања у условима када тероризам представља главни безбедносни изазов, ризик и претњу, поставља научно-стручним ствараоцима у области одбране, безбедности и заштите, па и читавој академској заједници – задатак без алтернативе.

Четврто, заснивање теорије и праксе безбедносног менаџмента догађа се мање-више у владином сектору и делимично у сектору привреде, тј. у сектору пословања, а најмање у тзв. трећем невладином сектору – цивилном друштву.

Пето, на основу изложеног нема разлога чуђењу што су криминалитет и друге појаве које угрожавају безбедност грађана и државе попримили обележја друштвене драме, попут нарастања корупције и организованог криминалитета, те уочавања да у нашем друштву постоји повезаност, као и „сива зона“ између нарко-мафије, привреде и правосуђа. Због тога се и не очекује да снаге за борбу против криминалитета (из сва три друштвена сектора) добију битку, у смислу да овладају овим друштвеним злом. Дакле, сва три друштвена сектора (државни, привредни и тзв. трећи, невладин сектор), посебно државно руководство, могу се сматрати прозваним и позваним за стварање друштвеног амбијента и за давање, саобразно њиховој улози, неопходно потребног доприноса у стварању адекватне основе за развој и остваривање безбедносног менаџмента.

Шесто, очигледно да се без ангажовања укупних научних и стручних ресурса даље не само не може, већ и не сме чекати у стварању основа за остваривање безбедносног и менаџмента у одбрани, па самим тим и полицијског и војног менаџмента. Примарни носиоци успостављања и развоја теорије безбедносног и менаџмента у одбрани морају више него до сада бити научни и стручни потенцијали из области одбране, безбедности и заштите, а у првом реду они који припадају војном и полицијском и пословно-безбедносном школству;

Седмо, чини се неопходно потребним да се научно-истраживачке и истраживачко-развојне институције Министарства одбране и унутрашњих послова, односно војске и полиције, уз ангажовање по резултатима истраживања истакнутих научних стваралаца из академске заједнице и стручњака из области безбедности и заштите, функционално-програмски обједине у истраживању, а примарно у долажењу до употребних знања за супротстављање и борбу против савремених безбедносних изазова ризика и претњи.

Осмо, чини се неопходно потребним да се коначно успостави партнерство научно-истраживачких и развојно-истраживачких установа војске и полиције ради осмишљавања и спровођења истраживања безбедности, а посебно оних пројеката који воде стицању употребних знања о успешном супротстављању и борби против организованог криминала, корупције и тероризма, ближе – безбедносном менаџменту.

Девето, несумњиво да основно извориште представљају опште теоријске основе о менаџменту, те сазнања и пројекције управљања у Новом (већ успостављајућем) друштву. Стваралачким промишљањем истих сагледава се да постоји мноштво постулата који се могу имплементирати у остваривање безбедносног менаџмента и менаџмента у одбрани. Надаље, са достигнутог нивоа развоја научне мисли може се приступити емпиријским истраживањима, те уопштавању праксе доћи до нових теоријских сазнања, а одатле опет у нова недостајућа емпиријска истраживања свих сегмената безбедносног менаџмента. Да су од самог заснивања до савремених сазнања, укључујући и управљање у Новом (ововременском) друштву,² општа теоријска сазнања о менаџменту не само имала утицаја и одраза на војни менаџмент и менаџмент у полицији, већ да су и теорије ових врста менаџмента, а нарочито војног, значајно партиципирале у настанку и конституисању опште теоријских схватања о менаџменту. Скоро у свакој од етапа, школа и других облика разврставања опште теоријских разматрања о менаџменту то се наглашава и препознаје.

Десето, ова општа теоријска сазнања тим пре представљају богато извориште идеја и знања за изградњу недостајућих, а неопходно потребних теоријских основа о безбедносном и менаџменту у одбрани. Међутим сазнањима се посебно истичу она о управљању у Новом друштву Питера Дракера и Исака Адигеса, а разуме се и Џерија Манаса, чији ће се рад и сазнања о Наполеоновом пројектном менаџменту детаљније приказати у овом раду.³

О Џерију Манасу

Џери Манас је лиценцирани стручњак за пројектни менаџмент. Он је у оквиру института у коме ради, Институт за пројектни менаџмент (IPM), обезбедио сервисе за развој пројектног менаџмента, лидерства, тренинга и производа за сектор информационих технологија за велики број организација, од малих породичних фирми до интернационалних (за 500 компанија Fortune).⁴

² Наведено према: Мирослав М. Талијан, *Специфичности руковођења антитерористичким снагама* (докторска дисертација), ВА, Београд, 2008. Проф. др Момчило Талијан, мр Светлана Ристовић, „Потребе и могућности имплементације у полицијски менаџмент сазнања Питера Дракера о менаџменту у новом друштву“, *Безбедност, Полиција, Грађани*, Часопис МУП-а Републике Српске, Бања Лука, број 1/06, стр. 461–463.

³ Манас Џери, *Наполеон о пројектном менаџменту*, Лео Комерц, Београд, 2007, стр. 110.

⁴ Исто, стр. 269.

Руководио је свим врстама пројекта, од пројекта развитка малих софтвера до глобалних пројеката широког обима, који обухватају Европу, Азију, Пацифик, Латинску Америку и Северну Америку. Оснивач је PM Think који проучава лидерство, пројектни менаџмент, портфељ менаџмент и управљање. Тренутно ради у управном одбору специјализоване комисије (SIG) која се бави свемирско-ваздухопловном индустријом при IPM.

Он и његов тим добили су бројне награде за пројекте, укључујући и глобални пројекат за конверзију Y2K, као и пројекте за аквизицију и ослобађање. Допrineо је, такође, својом вештином лидерства мултинационалном пројекту за конверзију валуте евра.

Допrineо је доношењу неколико интернационалних стандарда, међу којима и „организациони модел зрелости пројектног менаџмента (OPM3)“, где је учествовао у интеграцији модела и помогао да се дефинише речник појмова и „стандардни програм и портфељ менаџмент“.

Важи за стручњака са новим погледом и приступом на пројектни менаџмент и лидерство, а то је „да би сте били успешни у било којој од ове две области, потребно је знати обе“.

Аутор Џери Манас, његова љубав према историји и потрага за свежим погледима на лидерство, те његово схватање ефектности једноставности, стварају моћан и мудар приступ за разумевање сложених проблема лидерства, нарочито у индустрији пројектног менаџмента.

Неке од најрелевантнијих лекција за данашње пројектне менаџере, а посебно за менаџере и лидере у оквиру субјеката (актера) безбедности, дакле за безбедносни и менаџмент у одбрани, могу се научити кроз истраживање историјских личности, као што је то нпр. Наполеон.

Наполеонових шест принципа победе

Наполеонових шест принципа победе су: **/1/ тачност** – свесност, истраживање и непрекидно планирање; **/2/ брзина** – смањење отпора, повећање брзине и обезбеђивање фокуса; **/3/ флексибилност** – формирање тимова који су прилагодљиви, оспособљени и јединствени; **/4/ једноставност** – јасни, једноставни циљеви, поруке и процеси; **/5/ карактер** – интегритет, смиреност и одговорност и **/6/ морална снага** – обезбеђивање реда, сврхе, признања и награда.

Ови принципи укупно делују и извиру једни из других. Уколико један од њих недостаје, имаће одраза на успех. Може се догодити да иако постоји веома мотивисан тим, али без адекватног планирања, не мора да буде успешан. Такође, може се догодити да иако је урађено обимно планирање, ако није флексибилно и брзо, пројекат може бити неуспешан.

Поред тога, треба да нам увек буде присутна мисао да иако добро познајемо свих шест принципа, то не мора бити гаранција да ће се постићи успех. Познавање принципа је теорија, а нама је потребно да примењујемо принципе у пракси и да се стекне искуство у примени тих принципа. Само тада можемо бити уверени да ћемо развити способност просуђивања. Способност просуђивања је уметност (дар) да се тренутно анализира ситуација и донесе тачна процена.

Управо из тог разлога прва од функција (пре функције планирања) безбедносног менаџмента је праћење и процењивање. Праћење и процењивање радних проблема, безбедносних појава, догађаја и ситуација у савременим условима (нпр. тероризма и организованог криминала) јесте важна делатност која утиче на остваривање свих других делатности безбедносног менаџмента. Као што у медицини нема лечења без дијагнозе, тако и обављање безбедносних или послова одбране нема смисла ако се не зна које се, како се и зашто се одређене безбедносне ситуације, појаве и догађаји и радни проблеми дешавају, ко су њихови носиоци, какав ће бити њихов развој и ток и са којим расположивим снагама, средствима и методама се могу решавати.⁵

Жомини је потврдио ова ограничења: „Генерал који је темељно проучио теорију рата, али не познаје војну способност просуђивања, смиреност и вештине, може направити одличан стратегијски план и бити у потпуности неспособан да примени та правила тактике, његови пројекти неће бити успешно изведени а његов пораз ће бити сигуран“. Жомини је истицао да ће принципи сами, чак и без искуства, омогућити да идентификујете грешке које треба избећи и самим тим повећати шансе за успех. „Тачно је да теорије не могу учити људе са математичком прецизношћу шта могу и треба да раде у свакој могућој прилици, такође је сигурно да ће увек указати на грешке које треба избећи. Ово је веома важно разматрање. За правила која долазе на овакав начин, под руководством вештих генерала који командују храбрим трупима, значе скоро сигуран успех“.⁶

Употреба принципа може нам послужити као општи компас за правилно управљање нашим путањима, но треба да знамо да ће се некад морати и одступити од њих. Свакако да искуство у њиховом коришћењу може помоћи приликом доношења исправне одлуке. Ових шест принципа треба добро познавати и искористити као водиче у изградњи личног искуства и потенцијала као лидера и пројект-менаџера.

Тачност

Наполеон је врло често говорио о значају тачности и под овим термином је подразумевао извесну одређеност кроз константну свесност ситуације, обимна истраживања и непрекидног планирања – не само једном, него то-

⁵ Видети: Момчило Талијан, *Руковођење унутрашњим пословима*, Београд, 2004, стр. 97.

⁶ Барон Антоан Енри де Жомини, *Уметност ратовања*, Гринхил, Лондон, 1996.

ком комплетне иницијативе. Познато му је било да постизање такве прецизности превасходно зависи од комбинације претходних истраживања и тренутног познавања стања и догађаја. На тај начин могао је повећати шансе и да се усмери на праву мету у право време. Наполеонови планови су увек били у складу са најновијим догађајима. Он је тврдио да до тачности доводи свесност, истраживање и непрекидно планирање.

Наполеонова свесност доводила је до тога да препозна потребу и да брзо делује када се то захтевало, да осети дух његових трупа или потребу људи или да тренутно сагледава ситуацију (способност просуђивања). Та његова свесност помаже нам да се концентришемо на неопходну прецизност. Она личи на степенице које треба савладати и које чине видљивост, опажање, анализа и искуство и на крају свесност ситуације.

Истраживање, по Наполеону, зависи од следећих елемената: а) проучавања земљишта, б) проучавања прошлих пројеката и в) прелиминарне идентификације ризика. Овде би само потенцирали Наполеонову максиму да треба бити спор у размишљању, а брз у извршењу. Не треба трошити много времена на анализирање ситуације, чиме се одлаже извршење и пропуштају се могуће прилике или улазимо у друге опасности које то одлагање може донети. Опште начело којег се треба придржавати каже да улажете време за истраживање и планирање, али да кренете даље када располагете са 60–80% информација које су вам потребне а не чекати све док немате 100%. Неки стручњаци сматрају да је 40–70% знања довољно да би се кренуло даље.

Наполеон је о непрекидном планирању причао као о обимном планирању иако не превише детаљно већ онолико далеко колико је могао да види. Размишљао је о коначном циљу из широке перспективе. Када је планирао поход на Улм, његов почетни план, након брзих али обимних истраживања, био је да нападне Аустријанце пре него што дођу Руси. Двајт Д. Ајзенхауер је рекао: „Планови су ништа – планирање је све”.⁷

Позната су размишљања Наполеона о изградњи планирања у таласима. Читав пројекат је био подељен на фазе, које обично трају деведесет дана, а понекад чак и шест месеци. Наполеон је доста говорио о изводљивости фаза и инсистирао је на опипљивим резултатима подељеним у делове, уместо чекања да се цео пројекат заврши како би донео користи, било да се ради о низу циљева за војни поход или стварању музеја или изградњи пута, моста или канала. Наполеон је, између осталог, рекао: „Када почињемо нешто ризикујемо да ништа не завршимо... Боље је да направимо канал од осамнаест километара на сваких десет година, него да морамо да чекамо вековима да се заврши канал од сто осамдесет километара”.⁸

⁷ Манас Џери, *Наполеон о пројектном менаџменту*, Лео Комерц, Београд, 2007, стр. 127.

⁸ Исто, стр. 130.

Наполеон је указивао и на непрекидни менаџмент ризика и ево шта он истиче о важности анализе ризика: *„Војна наука се, на првом месту, са-стоји од прецизних рачунања свих шанси а затим од тачних давања (на-брајања) непредвиђеног догађаја, скоро математички и његово позицио-нирање у нечијим калкулацијама. Поента је да нико не сме преварити ни-кога и да децимални бројеви могу више или мање променити све. Сада ову расподелу непредвиђеног догађаја и науке не може схватити нико сем генија... Догађаји, опасност, шанса, назовите их како хоћете, су ми-стерија обичном уму и постају реалност супериорном човеку“.*⁹

Поред осталог, у овом делу наводи се пет могућих решења за сваки ри-зик: „ а) *избегавање* – урадити нешто како бисте у потпуности избегли ризик, промените ваш план тако да се ризик не појави; б) *ублажавање* – урадите не-што како бисте смањили могућност или утицај ризика; в) *преношење* – прене-сите ризик на некога другог; г) *активно прихватање* – прихватите ризик, али развијте план за непредвиђене ситуације ако се догоде или ставите са стра-не буџет за непредвиђене ситуације и д) *пасивно прихватање* – прихватите ризик, али одлучите шта да радите само ако и када се десе“.

¹⁰

Неке делатности предвиђају корак унапред и врше детаљне квантита-тивне анализе тако што моделују велики број „шта ако“ сценарија и врше одабир (стабла) којим правцем да иду.

Брзина

Наполеон истиче о времену (брзини): *„Губитак времена је непоправљив у рату. Разлози које неко даје су увек сиромашни, зато што се операције заказују само кроз одлагања. Уметност се једноставно састоји од одла-гања када неко има инфериорне снаге“.*¹¹

Многе ствари могу поћи наопако баш зато што се пројекат одлаже и у ра-товању и у послу: „ а) *Може се променити политичка, економска средина или средина организације*; б) *Може се изгубити прилика за успех*; в) *Тим мо-же изгубити фокус*; г) *Може се изградити противљење*; д) *Интерес деони-чара се може смањити*; ђ) *Могу се појавити нови ризици*, и ж) *може се про-пустити важан крајњи рок и проузроковати домино ефекат“.*¹²

Некада не треба да буду задовољени сви услови, довољан је један на-бројан услов да дође до неуспеха пројекта. Наполеон је истакао и ово: *„Снага војске, као моћ у математици, се процењује тако што се помноже*

⁹ Исто, стр. 132.

¹⁰ Исто, стр. 134.

¹¹ Исто, стр. 140.

¹² Исто, стр. 141.

маса и брзина, брзо кретање повећава морал једне војске и шансе за победу.¹³ Такође, врло битно је да се обезбеди концентрација (фокус) на примарне циљеве. Постизана је потребна маса у значајној тачки контакта. Овај концепт је постао познат као „*економија снаге*“, која је омогућила концентрацију снага и још увек је најбољи принцип у данашњој војној стратегији. Најбитније у свему томе је централизовати снаге на најзначајнији посао и не разблаживати их разбацујући ресурсе на милион иницијатива.

Савремена теорија и пракса оружаних снага Сједињених Америчких Држава указује да је нова војна реакција на информатичко доба (и Ново друштво знања) мрежноцентрично ратовање (*network-centric warfare*). Амерички адмирал Артур Седровски указује на предности информација и знања које мрежноцентрично ратовање пружа руковођењу и командовању борбеним снагама 21. века. Најважнији чиниоци мрежноцентричног ратовања су: 1) *информациона супериорност*, 2) *познавање ситуације на свим нивоима руковођења* – што олакшава стварање и одржавање општег знања о ситуацији; 3) *могућност прилагођавања*; 4) *брзина командовања* – прелаз из супериорне информационе позиције у акцију и 5) *самосинхронизовање*.¹⁴

Флексибилност

О променама планова Наполеон је рекао: „*планови похода се могу пуно променити у зависности од ситуације, генија генерала, карактера трупе и карактеристике земље*“.

Наполеон је био увек припремљен за деловање у променљивим ситуацијама. Планови које је правио били су увек одраз конкретне ситуације, које је он био увек свестан. Поред тога, био је уверен да његова војска може испољити и применити максималну флексибилност. Био је уверен да су способни за брзо реаговање у различитим ситуацијама и да увек делују према стратегијском плану. То је постигао на три начина: прво, уверио се да су му трупе биле прилагодљиве, друго, био је уверен да су били оспособљени и наоружани потребним знањем, и на крају, треће, уверио се да су били уједињени, служили су једном једином лидеру – Наполеону.

Из тога се може закључити да треба да радимо са прилагодљивим тимовима, који имају заједничке ресурсе и који су увек спремни за промене. О управљању променама Исак Адигес каже: „*треба да будемо будни док промене трају, те да узајамно користимо информације, знања и идеје других како бисмо брже доносили боље одлуке и ефикасније их спроводили*“. Проблеми се не могу зау-

¹³ Исто, стр. 141.

¹⁴ Видети: Cebrowski, Arthur K., *Network-Centric Warfare, An Emerging Military Response to the Information Age*, Military Technology, 2003 (5), pp. 16–22.

век решити. Када се реши један низ проблема, појавиће се нова група проблема. Нећемо се више сусретати с проблемима када више не буде промена, а то ће се догодити само када будемо мртви. *Сврха менаџмента је: решити данашње проблеме и бити спреман да се суочиш са проблемима сутрашњице.*

Управљање променама укључује два процеса: прво, *мораш да одлучиш шта ћеш да урадиш*, а затим да *оствариш своје одлуке*. Неодлучност или одлагање доношења одлуке је такође врста одлуке, која најчешће води за мрзавању проблема, те неретко и до пута у кризу. Проблеми се јављају због промена. Промене су константне. Начин да се брже адаптирамо на промене је да научимо како да пре решавамо проблеме. Начин да се побољша рад организације није промена стратегије већ промена унутрашње средине. Начин да се ствари промене је да се прво прихвати реалност. Промена мора почети са јесте, затим шта желимо да урадимо, а после тога шта треба да урадимо. Редослед промене ситуације био би: *јесте – желим – треба*, док би за планирање било: *желим – треба – јесте*.¹⁵

Свакако да тимови треба да буду оспособљени и опремљени за доношење одлука. Такође да имамо и потребан број сарадника на плану. Тимови у сваком случају треба да буду уједињени и да се њима руководи у складу са заједничким доктринама и под јединственом командом.

Једноставност

Наполеон је истакао да је једноставност кључни елемент успеха: *„Уметност ратовања не захтева компликоване маневре, оно што је најједноставније је најбоље, општи осећај је фундаменталан. Неко би се могао упитати зашто онда генерали праве велике грешке – зато што покушавају да буду паметни“*.¹⁶

Наполеон се током своје каријере концентрисао на једноставност и на њено постизање у три главне области: /1/ *уверио се да су његови циљеви били једноставни*, /2/ *поруке су му биле једноставне* и није волео оне који су говорили много, а ништа не кажу, тј. /3/ *његови процеси су били једноставни*.

Поред тога Наполеон је тежио поједностављењу административног система, користећи приступ *„мање је више“*. Уносио је само оно што је важно за успех. Вежбао се у управљању добрим временом. Ово су само најбитнији погледи на једноставност као кључни елемент успеха.

У теорији оператике као гране ратне вештине, маневар је један од конституенаса војних операција и егзистира у оперативном оквиру.¹⁷

¹⁵ Видети: др Мирослав М. Талијан, „Полазне основе за дефинисање потребних знања официра Војске Србије“, Научно-стручни скуп са међународним учешћем, МО, ВА, 2009.

¹⁶ Манас Џери, *Наполеон о пројектном менаџменту*, Лео Комерц, Београд, 2007, стр. 170.

¹⁷ Крсмановић Зоран, *Допринос облика маневра успеху нападне операције корпуса копнене војске* (докторска дисертација), ВА, Београд, 2004.

Карактер

Наполеон о карактеру истиче следеће: „Војни лидер мора имати исто онолико карактера колико и интелекта. Човек који има много интелекта а мало карактера мало задовољава... Боље је имати много карактера, а мало интелекта.”¹⁸

Са највећим вођама кроз историју, као нпр. Наполеон, често се повезују карактерне црте: интегритет, смиреност и одговорност.

Када је реч о интегритету, подразумева се потреба да будемо интегрисани или цели. Речи и наша дела морају да буду у потпуном складу. Наполеон је то потврдио на три начина. Прво, био је уверен да су његова дела и дела његових трупа у складу са његовим централним вредностима. Друго, уверио се да су његове речи и његова дела били у хармонији. Било му је јасно да уколико би рекао једно а урадио друго, то би штетило његовом интегритету и поверењу људи. Треће, уверио се да се његов интегритет заснивао на његовим испуњеним обећањима. Наполеонова дела била су у складу са његовим веровањем у једнакост.

Наполеон је говорио о потреби да будемо прибрани у моментима када примамо добру или лошу вест. Предвидљивост, као и интегритет, ствара поверење. Треба бити предвидив и смирен. У супротном може доћи до панике при сусрету са опасношћу. Треба имати поглед на велику слику, изграђивати нашу свесност и водити адекватна истраживања. То нам помаже да прво испитамо чињенице, пре него што развијемо теорије које нас могу довести у заблуде.

Одговорност је по Наполеону централни део доброг карактера. Као менаџери и лидери, ми смо одговорни не само за нас него и за људе који имају поверење у нас, да ћемо их безбедно водити до победе. Одговорност носи са собом потребу за самодисциплином и промишљеношћу, посебно да добро размислимо пре него што нешто кажемо. Ова пажња према људима важи и када дајете критике (појединачно, не јавно) и када хвалите. Наполеон је похвале давао јавно. Поред тога, треба бити одговоран према храни, вежбању и генерално према одржавању осећаја баланса у нашим животима.

Исак Адигес каже да је савремено управљање, у великој мери, пословање са људима различитих стилова. Они имају различита мишљења која треба ујединити. Особа стварно зна шта да чини само онда када истовремено зна шта да не чини, а то знање долази са искуством. Менаџери треба да анализирају резултате својих одлука, да их проверавају и уче из искуства. У вишим слојевима организације има више овлашћења, а не моћи. Можда ту постоји нека овлашћена моћ, али права, непосредна моћ без овлашћења налази се у рукама подређених (запослени, радници, сарадници).

¹⁸ Исто, стр. 181.

Многи менаџери треба да науче да што се више пењу, то више морају да поштују оно што је тамо доле. Менаџери морају да престану да сањају о тоталној власти и диктаторском менаџменту. Уместо тога треба да науче како да раде реално, под нормалним околностима у којима немају сву моћ, овлашћење и утицај који су им потребни.

Сваки запослени треба да мисли као и менаџер и сваки менаџер треба да осећа исто што осећају и остали запослени. За стручно особље је важније шта знају него ко су. Али када људи постану менаџери важније је ко су него шта знају. Ако они нешто не знају, моћи ће да ангажују људе који знају оно што им треба, и/или неког стручњака да их посаветују. Знати – како (енг. know-how) се лако набавља, то се просто може купити. Бити је много теже.¹⁹

Морална снага

Наполеон је истицао да: „У рату, све зависи од морала, а морал и јавно мњење чине бољи део реалности“.²⁰ Такође је указивао да: „Морална снага доноси победе више од бројки. Морал је телу као број три броју један“.²¹ Истицао је да су основне снаге у свету мач и дух. Истицао је да ће у дугој трци, дух увек победити мач.

Клаузевиц је у свом делу *О рату* дао велики значај овим важним елементима: „Они неће донети академску мудрост. Не могу се класификовати нити израчунати. Морају се видети или осетити“.²²

Моралну снагу можемо подстаћи обезбеђујући *ред, циљ, признање и награде*.

Маслов Абрахам, психолог, ставио је као део своје хијерархије потребе и безбедност као једну од основних потреба људског бића. Једино је надмашује – физиолошка потреба ваздуха, воде, хране, сна итд.

Наполеон је обезбеђењем дисциплине задовољио ову потребу. Контролу или ограничење постигао је прописима, обуком и вежбом. Ред је услов успеха.

Сврха је врло битна да би људи осетили да је мисија вредна и важна. Треба да људи осете да је част укључена у пројекат. Поред тога Наполеон је истицао: „Постоје две ствари које покрећу људе – интерес и страх“.²³

Жомини је истицао да: „Ниједан систем тактика не може довести до победе када је морал војске лош“. Овде се истиче, поред осталог, и „подизање масе на ноге“. Такође, битна је промена имиџа.

¹⁹ Видети: др Мирослав М. Талијан, „Полазне основе за дефинисање потребних знања официра Војске Србије“, Научно-стручни скуп са међународним учешћем, МО, ВА, 2009.

²⁰ Манас Џери, *Наполеон о пројектном менаџменту*, Лео Комерц, Београд, 2007, стр. 194.

²¹ Исто, стр. 195.

²² Исто.

²³ Исто, стр. 197.

Наполеон је имао лого за своју Велику војску – орла. Свакако да овде треба напоменути и значај признања и награда. Ту Наполеон наводи да награда не мора бити новчана. „Војник ће се дуго и храбро борити због мало траке у боји и друга одликовања“.²⁴

Претходно описани Наполеонови принципи победе шематски су приказани на слици 1.



Слика 1 – Шематски приказ Наполеонових шест принципа победе

Од изузетног је значаја примена ових принципа за оперативну способност Војске, којима треба додати и седми принцип – обезбеђење квалитета средстава наоружања и војне опреме, чија је стратегија континуална и перманентна.²⁵

²⁴ Исто, стр. 203.

²⁵ Брклјач Ненко, „Квалитет у функцији максимизације борбене готовости“, Војнотехнички гласник, Београд, 2006, стр. 344.

Претходно описани принципи су теорија и ако се свега будемо придржавали и уважавали конкретне услове стећићемо искуство као незаобилазан чинилац у максимизацији оперативних способности Војске.

Наполеонова четири критична знака упозорења

О овим проблемима Наполеон је истакао: „Велика амбиција је страст великог карактера. Обдарени могу чинити веома добра или веома лоша дела. Све зависи од принципа који њима управљају“.²⁶

И за менаџмент у новом (ововременском) друштву, као важни, апострофирају се принципи. С тим у вези Стивен Кави истиче да „живимо у модерном друштву које ужива у техникама пречица. Ипак, квалитет живота не може да се оствари тако што ћемо се одлучити за праву пречицу. Не постоји пречица. Постоји пут. Тај пут се заснива на принципима... Снага је у принципима“.

Наполеон истиче да, поред шест принципа победе, треба да научимо како да избегнемо неуспех уважавајући извесне знаке упозорења. Они нас опомињу да треба нешто предузети да бисмо стигли до остварења циља.

Постоје четири критична знака упозорења на које треба обратити пажњу: **/1/ моћ** – води у сепарацију, самољубље и нестрпљење; **/2/ претеран ентузијазам** – води у грандиозне идеје, опсесију и импулсивност; **/3/ недостатак успешних лидера** – води у неред, неповерење и микроменаџмент и **/4/ неуравнотежен стил живота** – води у исцрпљеност, недостатак сталожености и губитак здравља.

Моћ

Наполеон истиче да моћ може да изазове велики број нежељених последица. Стога треба да је контролишемо и увек да предузимамо извесне мере опреза. Ако је неко на моћној позицији, треба да буде свестан да се увек могу десити суптилне промене, које могу довести до негативних утицаја.

Руководиоци се, због повећане одговорности и заузетости, несвесно изолирају од својих тимова и немају времена за детаље са којима се баве „мали људи“ и често постају нестрпљиви. Ако се то већ десило, онда постају подложни самољубљу, „мисле да су они увек у праву“, чак и при доношењу исхитрених одлука. Комбинација сепарације, нестрпљивости и самољубља доводила је много лидера на врхунцу моћи да посрну. Код сепарације, ако се сматра да треба избећи назадовање, потребно је издвојити време за

²⁶ Исто, стр. 247.

људе који се на нас ослањају. Код нестрпљења, руководилац нема више времена да се бави проблемима и расправама људи. Он углавном само наређује да се нешто уради. Захтеви чланова тима се не разматрају и они све више постају незадовољни и разочарани. Треба бити рационалан и размислити пре него што се пређе на дела или се проговори. Треба, такође, избећи сепарацију и наћи времена да се саслушају и други. Самољубље је стање у ком мислимо да је наш начин најбољи и одбацујемо упозорења и ставове других. Треба веровати у себе, али и бити свестан опасности од самољубља.

Претерани ентузијазам

Може се истаћи да граница између страсти и претераног ентузијазма често није оштра. Проблем је за лидере када по сваку цену постану опседнути остваривањем својих циљева и почну да доносе импулсивне одлуке. Тада страст постаје претеран ентузијазам.

Грандиозне идеје Наполеона о прављењу демократске Европе свакако су биле позитивне, али на тако изабран начин тешко оствариве. Треба полако тежити остварењу великих циљева, корак по корак. Такође, један од знакова претераног ентузијазма је опсесија (опседнутост) нашим циљевима, па се не примећује неопходност смањивања губитака. Занимљиве су лекције из Наполеонових похода на Русију. Био је намамљен дубоко унутар Русије. Његове снаге биле су присиљене на борбу за голи живот. Свакако, импулсивност је битно упозорење. Окупираност својим циљевима тако да се превиде важни „ризичи“ и људски аспекти, битне су карактеристике импулсивности.

Недостатак успешних лидера

Битно је да на лидерске позиције не буду постављени људи без одређених вештина или способности стратешког размишљања. Најмање што би требало урадити јесте инвестирати време и новац у развијање лидерских вештина.

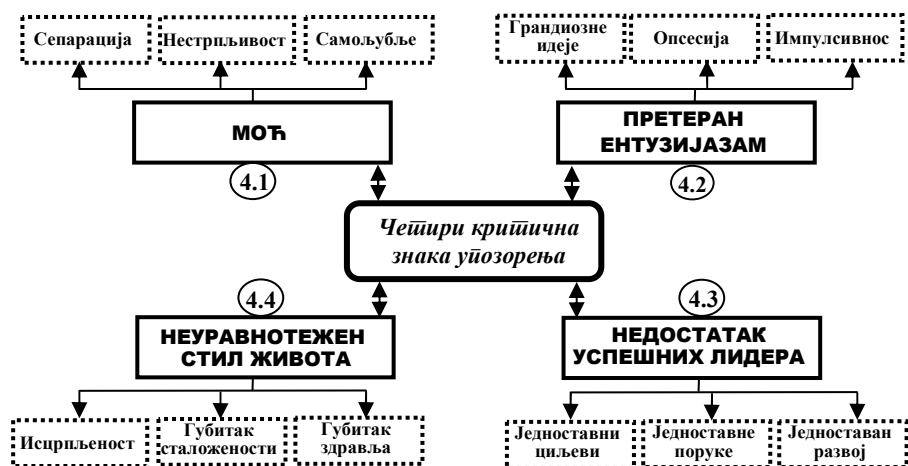
У Наполеоново време постојало је неколико разлога због којих су му недостајали успешни лидери. Прво, добри лидери су били ретки, као што су и данас. Друго, он сам био је презаузет па није издвајао оне са лидерским потенцијалом и унапређивао њихове вештине. Коначно, треће, био је убеђен (веровао је) да величанствен војник може инспирисати друге. Нешто касније увидео је да то није случај. Држао је те људе на лидерским позицијама јер није имао другог избора. Због тога је у Шпанији претрпео пораз.

Неуравнотежен стил живота

Може се уочити да је Наполеонов премор довео до грешке код Ватерлоа. Међутим, могуће је предузети нешто против исцрпљености пре него што се она деси. Треба схватити када смо почели са неуравнотеженим стилем живота. Вођење уравнотеженог живота није компликовано. Своди се на четири ствари: /1/ здрава исхрана; /2/ умерено вежбање; /3/ довољно сна и /4/ равнотежа посла и забаве.

Наполеон је јако мало спавао, често само два до три сата. Саветовао је породицу да одвоји време за слободне активности, али он сам то није чинио. Због дугогодишње исцрпљености, Наполеон је почео све чешће да губи сталоженост. Такође, потребно је да нађемо довољно времена за рекреацију и слободне активности. И на крају, ако почињете да губите стрпљење са људима или се лако изнервирате, онда је крајње време преиспитате свој стил живота.

Претходно описана четири Наполеонова критична знака упозорења шематски су приказана на слици 2.



Слика 2 – Шематски приказ Наполеонова четири знака упозорења

Дакле, треба да научимо да правовремено нешто предузмемо, уважавајући извесне знаке упозорења, те тиме избегнемо неуспех, односно створимо предуслове за остварење циљева.

Закључак

Поред чињенице да је *Ратна начела Наполеонова* за читаоце у Србији превео Димитрије Ђурић давне 1860. године, са делом *Наполеон о пројектном менаџменту* аутора Џерија Манаса, Наполеон је 2007. године поново представљен ширем читалачком кругу у Републици Србији.

У овом осврту тежишно је представљено Наполеонових шест принципа победе: /1/ **тачност** – свесност, истраживање и непрекидно планирање; /2/ **брзина** – смањење отпора, повећање брзине и обезбеђење фокуса; /3/ **флексибилност** – формирање тимова који су прилагодљиви, оспособљени и јединствени; /4/ **једноставност** – јасни, једноставни циљеви, поруке и процеси; /5/ **карактер** – интегритет, смиреност и одговорност, и /6/ **морална снага** – обезбеђење реда, сврхе, признања и награда.

Поред тога, наведена су четири критична знака упозорења: /1/ **моћ** (сепарација, нестрпљивост, самољубље); /2/ **претеран ентузијазам** (грандиозне идеје, опсесија и импулсивност); /3/ **недостатак успешних лидера** (једноставни циљеви, поруке и развој) и /4/ **неуравнотежен стил живота** (исцрпљеност, губитак сталожености, губитак здравља).

Ако се свега тога будемо придржавали и уважавали конкретне услове, требало би да постижемо успех или да будемо успешнији од других.

Литература

1. Манас Џери, *Наполеон о пројектном менаџменту: непролазне лекције о планирању, извршењу и лидерству*, Leo Commerce, Београд, 2007.
2. Чендлер Дејвид, *Војне максиме Наполеона*, Гринхил, Лондон, 1987.
3. Мур Џефри, *Прелажење понора*, Харпер бизнис, Њујорк, 2002.
4. Карл фон Клаузевиц, *О рату*, Пенгвин, Лондон, 1982.
5. Барон Антоан Енри де Жомини, *Уметност ратовања*, Гринхил, Лондон, 1996.
6. Бркљач Ненко, „Квалитет у функцији максимизације борбене готовости“, *Војнотехнички гласник*, Београд, 2006.
7. Ђурић Димитрије, *Ратна начела Наполеонова*, Државна штампарија, Београд, 1860.
8. Крсмановић Зоран, *Допринос облика маневра успеху нападне операције корпуса копнене војске* (докторска дисертација), ВА, Београд, 2004.
9. Талијан, Мирослав М., *Специфичности руковођења антитерористичким снагама* (докторска дисертација), ВА, Београд, 2008.
10. Талијан, проф. др Момчило; Ристовић, мр Светлана, „Потребе и могућности имплементације у полицијски менаџмент сазнања Питера Дракера о менаџменту у новом друштву“, *Безбедност, Полиција, Грађани*, Часопис МУП-а Републике Српске, Бања Лука, број 1/06, стр. 461–463.

УТИЦАЈ МЕДИЈСКОГ ИЗВЕШТАВАЊА
О ТЕРОРИЗМУ НА ЈАВНОСТ И
ДОНОСИОЦЕ ПОЛИТИЧКИХ ОДЛУКА

Ксенија Ђурић-Атанасиевски

Министарство одбране Републике Србије,
Војна академија – Катедра менаџмента

Медији масовног комуницирања могу својом свеprisутношћу и улогом у савременим друштвима да имају значајан утицај на јавност и власт и да дају свој допринос у супротстављању тероризму и терористичким актима. У раду су представљени специфични односи медија и тероризма и карактеристике медијског извештавања о том проблему. Извештавање о тероризму је специфично, јер је циљ терориста да посредним облицима комуникације, посредством медија, пренесу поруке и остваре утицај на јавност и доносиоце политичких одлука.

Разматра се, такође, начин на који медијско праћење терористичких аката може да буде ефикасна комуникациона платформа која условљава облик и садржај одговора на деловање терориста, као и теза да квалитет и квантитет медијског извештавања о тероризму има утицај на формирање ставова јавности.

Кључне речи: *тероризам, медији, медијско извештавање.*

Увод

Тероризам може да се сагледа и као облик политичке комуникације или облик друштвеног протеста у коме терориста покушава, посредством комбиноване употребе или претње насиљем, да задобије пажњу јавности да би промовисао неке циљеве.¹

Уколико иницијални акт насиља може да одржи пажњу публике, терориста успева да пренесе одређену поруку, као што су политички манифест или захтев. Директне жртве индивидуалног терористичког акта, које Шмид и Јонгман² називају „ствараоцима порука“ (*message generators*), само су

¹ *Contemporary Research on Terrorism*, ed. Wilkinson P., Stewart M., (1987), стр. 419–421.

² Шмид и Јонгман овај израз користе у дефиницији тероризма (Schmid, Jongman et al.: *Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature*, Amsterdam: North Holland, Transaction Books, 1988). Према њиховом мишљењу, комуникациони процеси, за-

„средства“ којима терористи желе да задобију пажњу оних којима хоће да се обрате. У модерно доба терористи повећају комуникациону вредност својих аката посредством медија масовног комуницирања.³ Они шаљу јавности допунске пропагандне поруке, које служе као „резонатори застрашујућих ефеката насиља“.⁴

Терористички напади су акти који имају за циљ стварање терора, страха и хаоса у јавности. Ширење застрашивања и осећања хаоса у великој мери зависи од слика и порука које се преносе посредством извештаја медија о терористичким актима и претњама. Медији ће пренети вест о терористичком акту због информативне вредности оваквог догађаја као релативно ретког, сензационалног и драматичног. Тероризам је вест, а новинарима је битна читаност и гледаност њихових медија.⁵ Ова чињеница створила је парадигму о међузависности тероризма и медија, а настао је и појам о посебном виду ширег насиља – тероризму медијског страха.

Бројна истраживања у земљама које се најинтензивније изложене терористичком насиљу усмерена су на питање одређивања међузависности тероризма и медија. Јасно се издвајају два гледишта – једно, старије, по којем медијско извештавање доприноси тероризму и друго, којим се наглашава да не постоји узрочна веза између квантитета извештавања и јачања тероризма. Анализа светских искустава показује да је дуго преовладала оцена да су медији и тероризам у „симбиотској вези“, чиме се сугерисало да ова врста политичког насиља расте због медијског извештавања. Чињеница је, међутим, да ниједна студија која је заснована на прихваћеној методологији друштвених наука није утврдила узрочно-последични однос између медијског извештавања и ширења тероризма. У западним либералним друштвима, која су од седамдесетих година прошлог века најчешће мете тероризма, слободни медији не представљају терористичке вредности, већ основне вредности демократског друштва. Напротив, истраживања су показала да извештавање не доводи до постизања политичког циља терориста и повољнијег става јавности ни према њима, ни према њиховој борби. Ставови и реакције јавности, које терористи желе да обликују насилним акцијама, показали су се мање предвидивим и подложним утицају него што терористи очекују.

сновани на претњи или насиљу, између терористе (или организације), жртава и главних мета, користе се да би се манипулисало главном метом (публиком).

³ Паралелно са овим ефектима, терористи шаљу поруке и својим истомишљеницима, симпатизерима и утичу на регрутовање нових чланова.

⁴ Исаковић, З. (2003), стр. 3.

⁵ Мада је медијима најважније да први донесу вест или да пружи што више информација и остваре профит, за извештавање о тероризму могу да буду значајни и неки други фактори, као што је друштвена одговорност медија или лични интереси и укљученост новинара у одређена збивања.

Савремени тероризам, који носи атрибут међународног и углавном верски фондираног, нема циљеве усмерене на добијање политичке власти у одређеној земљи, већ шире, на остваривање идеолошко-религијских циљева.⁶ Он такође нема на располагању националне комуникационе структуре, али је веома присутан у светским медијима. Глобални конвенционални медији, као и појава нових медија попут интернета и сателитске телевизије, омогућили су терористима велики публицитет. Свеprisутност медија на глобалном нивоу зато често увећава ефекте терористичких напада изван њихових реалних оквира. Појава „медијског тероризма“ навела је истраживаче и да редифинишу значај модерног тероризма и у оквирима комуникационих теорија.

Медијско извештавање о тероризму

Тероризам, било да је унутрашњи или међународни, представља друштвени проблем који захтева посебан приступ и модел извештавања у односу на друге друштвене, социјалне или економске проблеме.

Медијско извештавање о тероризму условљено је, с једне стране, **општим факторима који утичу на извештавање и његов садржај у једном друштву – карактеристикама друштвеног система и информационо-комуникационог подсистема**, али, још више, **карактеристикама тероризма као друштвеног проблема**.

Слободни и одговорни медији у демократским друштвима и са добро развијеним информационо-комуникационим системом третираће тероризам као облик политичког насиља које угрожава нацију и државу. Држава, као најзначајнији агенс информационо-комуникационог система, има посебна очекивања од медија у супротстављању тероризму. У случајевима терористичких напада владе траже разумевање, сарадњу, уздржавање и лојалност медија у напорима да ограниче угрожавање основних вредности друштва и да ухапсе и казне оне који су одговорни за терористички акт. У таквим друштвима алтернативни ставови, посебно радикални и екстремистички, тешко продиру у медије, а када се то догоди, они бивају маргинализовани и дискредитовани. Међутим, у време кризе изазване тероризмом овај процес репродукције и подржавања постојећег режима може да буде уздрман успешним продором алтернативних ставова у медије, и то до степена да се они изједначавају са званичним покушајима да се дискредитује

⁶ Исламски тероризам, на пример, има и националне циљеве, као што је рушење секуларних режима у муслиманским земљама. Али то су само споредни циљеви у успостављању основног – стварање Уме и обнова исламског калифата.

влада. Онда извештавање о тероризму има друге циљеве. Медији могу да искористе терористичку ситуацију да укажу на:

- неспособност владе да гарантује безбедност својих грађана;
- неадекватну унутрашњу политику која је довела до стања конфликта у друштву и до терористичких аката;
- прекомерну употребу силе у реаговањима на тероризам;
- лошу политику према етничким мањинама, уколико је у питању унутрашњи тероризам;
- неадекватну спољну политику, ако је држава жртва међународног тероризма.

Тероризам је данас, у време када је глобализам постао преовлађујући процес у међународној заједници, задобио титулу главног непријатеља цивилизованих друштава.

Јасно је, међутим, да још увек не постоји осуда тероризма, без обзира на његове циљеве и мотиве, починиоце и жртве. Познати став – терориста једних, борац за слободу других – политички одређује и понашање владе поједине земље. Оне могу да спонзоришу терористе или да га (зло)употребе за сопствене интересе.

Светски медији, односно информационо-комуникациони системи држава које имају такав утицај да се са правом може тврдити да стварају светско мњење, имају значајну улогу у претварању тероризма у највећу претњу човечанству. Њихов утицај створио је могућност и за различите злоупотребе. То се испољава пре свега у коришћењу медија у функцији спољнополитичких интереса појединих (моћних) влада. Медији постају трансмисија путем које се тероризам користи као реална или потенцијална претња у остваривању глобалних спољнополитичких интереса.

Можда је ово најкарактеристичније за једину суперсилу. Анализирајући успехе герилско-партизанског ратовања у већем броју земаља, америчка политичка и војна мисао утврдила је да је њихов успех последица масовне подршке становништва. На основу тога изведена је процена да би таква подршка, мања или већа, могла да се обезбеди тероризмом и вештом манипулацијом становништва, одговарајућом психолошко-пропагандном делатношћу, комбинованом са застрашивањем и присилом, независно од тога на који начин и каквим идеолошким и политичким основама се таква делатност води.⁷ Примена ове америчке стратегије довела је до тога да су поједини терористички покрети подржани као герилски покрети и борци за ослобођење, док су они који нису одговарали америчким националним интересима осуђивани као терористички.

⁷ Вилић, Д., Тодоровић, Б. (1999), стр. 30.

Овакав прилаз може да се сретне не само у политичким, него и у националним правним дефиницијама. САД означавају неке групе као терористичке, док друге, ангазоване на истим активностима, описују као легитимне и револуционарне.

Светско мњење је за савремени глобални међународни тероризам веома важна публика. Међутим, светско мњење може да буде значајно и за поједине унутрашње терористичке групе, које у делу међународне заједнице добијају квалификацију бораца за слободу и делимичну подршку светских медија. Ово је био случај са Ослободилачком војском Косова, али и са другим покретима, као што су, на пример, чеченски терористи.

На извештавање о тероризму утичу не само карактеристике друштвеног и информационо-комуникационог система, већ и карактеристике тероризма:

1. Тероризам је насиље. Сви проблеми који се постављају пред медије када се извештава о насиљу – могући ефекат преносивости, сугестивно дејство на насилно понашање и други – јављају се и када се извештава о тероризму. Проблем усложњава све већа неселективност насиља, бројне жртве и његове велике последице за одређено друштво. Тероризам је, међутим, једино насиље коме је потребан публицитет. Терористичко насиље садржи инструментални квалитет – оно се предузима да би се постигло неко специфично и познато дејство, које је зацртано пре самог терористичког акта.

2. Циљ тероризма је изазивање страха у јавности. Медијски извештаји могу да појачавају страх у јавности и да увеличавају значај претњи. Шокантне слике последица терористичког акта и анализе које пренаглашавају сталну опасност од тероризма могу да доведу до повећања осећаја небезбедности и да утичу на реализацију других функција у једном друштву.⁸

3. Тероризам је облик конфликта. Медији имају посебан значај и улогу у конфликтној ситуацији у једном друштву, али и светском проблему тероризма. Својим деловањем медији могу да утичу на решавање одређеног конфликта или, пак, могу да га подстакну (посебно говором мржње).

4. Тероризму је својствена манипулација медијима, јер њихови акти носе информативну вредност и медији им дају публицитет. Он, пак, остварује циљ терориста – преноси политичке поруке. Једна од основних дилема медија у већини друштава је како да поштују слободу информисања, а да ипак не служе тероризму као облик комуникације који му је потребан.⁹

⁸ После напада 11. септембра, америчко Министарство за унутрашњу безбедност је преко медија дневно обавештавало јавност о проценама терористичке претње. Процене су изражаване у одређеним бојама. Те свакодневне процене условиле су стварање осећања несигурности грађана и утицале су на њихове свакодневне активности.

⁹ Габријел Вајман то формулише на следећи начин: „... док морамо боље да бранимо наша друштва од тероризма, не смемо у том процесу да еродирамо квалитете и вредности које стварају наша друштва вредна одбране“ (извор www.transnationalterrorism.eu).

5. Терористи и терористичке организације такође се прилагођавају развоју медија и карактеристикама медијског простора. Терористички акти изводе се на месту и у време које омогућава да догађај добије најоптималнији публицитет, а тероризам користи све савременије медије. Терористи имају, условно речено, три начина да продру у медије. Извођење терористичког акта даће им простор и време у медијима.¹⁰ Други начин је директно слање својих порука медијима. Од уредника – „вратара“ – зависи да ли ће се порука емитовати или штампати, и у ком облику. Мада је могуће да поједине терористичке групе имају подршку појединих медија због идеолошке или националне блискости или терористи могу претњама да остваре објављивање својих порука, ипак је њихов приступ медијима ограничен и неkontинуиран. Данас, међутим, терористи успевају да остваре потпуну контролу појединих медија, као што су сателитска телевизија или интернет странице.¹¹ Нови медији постају оружје терористичких организација, а не само медијум за њихове поруке.

Утицај извештавања о тероризму на јавност

Чињеница је да су медији и тероризам повезани на специфичан начин. Међутим, право питање није толико сам њихов однос, колико питање да ли он утиче на јавно мњење и на доношење одлука влада на начин који омета или помаже терористима.

Неспорно је да утицај медија расте како се директно искуство јавности смањује, а већина људи једино искуство које има о тероризму добија од медија.

Стварање страха у јавности основни је циљ терористичког акта. Истраживања у друштвима у којима је присутна готово константна терористичка претња показала су постојање широких психолошких последица тероризма.¹² Међутим, резултати тих истраживања показују да терористичке акције стварају у јавности осећања која би пре могла да се опишу термином *застрашеност* или *анксиозност*, него што су могла да се квалификују као *страх*.

¹⁰ Број домаћих и међународних терористичких аката у свету је изузетно велики. У току двадесет четири сата догоди се, према неким подацима (Chermak, S., Gruenewald, J. (2006), стр. 12) девет терористичких инцидената. Сви они неће бити забележени у свим медијима, а о некима медији неће уопште извести. Аналитичари америчких медија дошли су до података да гласила извести о 33 одсто транснационалних терористичких инцидената, док се о две трећине других уопште не извештава. Карактеристично је, такође, да се на десет одсто терористичких аката усмери близу 75 одсто публицитета.

¹¹ Терористичке организације могу да употребе интернет као оружје, као начин комуникације међу активистима и као медиј за обраћање националној или светској јавности.

¹² Као потврда ове тезе, илустративна је студија, мада старијег датума, о утицају тероризма на израелску јавност, коју су урадили Фрајдленд и Мерари. Она је показала да је током 1979. у Израелу било 279 терористичких инцидената, у којима је било 23 мртвих и 344 рањених. Те године истраживачи су испитивали и јачину страха и бригу за личну безбедност међу Израелцима у четири највећа града ове државе. Истраживање је извршено неколико дана пошто су таоци, цела породица, убијени и показало је велики степен забринутости у израелској јавности. Резултати добијени неколико недеља касније потврдили су претходне, сугеришући да они нису били само последица талачког инцидента. Taylor, M. (1998), стр. 26–27.

Истраживања су такође потврдила да страх, као екстремно емотивно стање које показују индивидуе – жртве појединачног терористичког акта постоји, али да он нема психолошке паралеле са широм публиком. Већина грађана никада није у контакту са било којим обликом терористичког насиља, већ га постаје свесна једино посредством медија.

На индивидуалном нивоу могуће је да појединци, иако удаљени од могућег или реалног терористичког акта, манифестују свој страх. Тероризам је редак, али заузима велики простор у свести људи, јер је људима својствено да игноришу оне опасности које изгледају рутинске, попут опасности од загађења ваздуха, а склони су да преувеличавају вероватноћу оних догађаја које је лако запамтити или које имају такво својство. Непропорционално се плаше оних опасности које на њих делују тек после неког времена или су невидљиве, нове и научно необјашњиве.¹³ Опажање опасности од тероризма је много веће него што је реално. Мада је број људи у свету који погину у терористичким актима много мањи него што је број оних који погину у саобраћајним несрећама, људи сагледавају тероризам као веома реалну претњу.

Важност тероризма у политичком смислу не може да се негира. Али, пошто има мало директног психолошког ефекта на масовну публику, није потпуно јасно како тероризам остварује политичке ефекте. Очигледно је да забринутост јавности, која је створена тероризмом, а не страх, може да буде одговорна за политичке последице тероризма. Међутим, динамика односа терористичке претње и одговора јавности и данас није потпуно јасна.

Истраживања дају различите одговоре на питање да ли постоји веза између пажње коју медији посвећују тероризму и оцене јавности о претњи коју тероризам представља за њих. Признати истраживач односа медија и тероризма, амерички професор Бригита Накос, дошла је 2006. године до закључка да су они који су пратили вести о нападу на Њујорк и Вашингтон 2001. године били више уплашени него они који нису пратили вести. У поновљеном истраживању Накосове и Шапира утврђено је да усмереност медија на тероризам има значајан ефекат на јавност и на њено сагледавање ове безбедносне претње, али да постоји веома битна варијабла – ко преноси поруку. Уколико су у питању највиши државни званичници или сами терористи, људи на другачији начин сагледавају претње.¹⁴ У истраживању јавног мњења Американаца Гвида Стемпела и Томаса Хагроува,¹⁵ урађеном после напада 11. септембра, карактеристична је оцена појединаца о утицају извештавања медија на осећај безбедности после тако насилног акта. Готово трећина испитаника рекла је да се осећа безбедније када прати медијско извештавање, али готово исто толико да се осећа мање безбедно, док на 27 одсто испитаника

¹³ Стерн, Џ. (2005), стр. 46–50.

¹⁴ Nacos, B., Bloch-Elkon, Y. and Shapiro, R. (2007).

¹⁵ Stempel, G., Hagrove, T. (2002), стр. 17–23.

медијско извештавање није било никаквог утицаја. Поред тога, дошло се до резултата да су медији највећи ефекат имали на жене.

Како су ефекти које медији имају на испитанике утицали на осећање безбедности и рањивости на напад? Они који су рекли да им је праћење медија помогло да се осећају боље, мање су се осећали несигурнима и ређе су сматрали да би могли да буду жртве неког терористичког акта, у поређењу са онима који су се осећали лошије због праћења медија. Међутим, изненађујуће је да су се испитаници који су рекли да медији нису имали утицај на њих осећали мање несигурно, мање су били склони променама у свом животу или осетљиви на могуће нападе него друге групе – оне на коју су медији имали позитиван или оне на који су медији имали негативан ефекат. Овакви резултати би, уколико би се потврдили и у другим истраживањима, били веома неповољни за сагледавање друштвене улоге медија у савременим друштвима и дали би за право онима који тврде да обиље информација, парадоксално, оставља савременог човека незаинтересованог за свет око себе, а посебно за политичке процесе.

У истраживањима јавног мњења у државама које су погођене тероризмом често се добија висока корелација између медијског извештавања, посебно телевизијског, о тероризму и проблема који он представља за јавност.

У оквиру пројекта Европске комисије, средином прве деценије 21. века неколико европских института било је укључено у истраживање о утицају квантитета медијског извештавања на став јавности о терористичкој претњи. Очекивани резултати су били да ће јавност Шпаније или Велике Британије, које су суочене са проблемом унутрашњег тероризма, показати да медији значајно утичу на став јавности о терористичкој претњи. Међутим, неочекивано је било неслагање времена између већег интензитета медијског извештавања о поједином акту и појачаној забринутости јавности због тероризма. У већини земаља показало се да не постоји директна веза између количине извештаја (после неких од већих напада) и осећања повећане претње, већ да јавност реагује одложено, некада чак и годину дана после великог медијског извештавања. Истраживачи су закључили да количина медијских извештаја може да буде само један од фактора који имају улогу у одређивању анксиозности људи у вези са тероризмом, а да посебан утицај имају ауторитет извора, медијски „аулет“, односно дистрибуција извештаја и вести посредством различитих преносних канала или да је анксиозност само резултат ефеката на јавност који постоје дуже време.¹⁶

Већина истраживања, међутим, показује да уколико нема актуелне терористичке кризе и извештавања о тероризму, опада и забринутост јавности. На питање које се често поставља јавности у западним земљама изложеним тероризму: „Шта мислите да је најважнији проблем са којим се земља суочава?“, те-

¹⁶ www.transnationalterrorism.eu

роризам може да се нађе на високом месту и да га чак више од 20 процената испитаника сматра највећим проблемом, много чешће него неки други национални проблем. То се догађа после озбиљних терористичких напада. Међутим, озбиљност тероризма може и брзо да буде потиснута у мишљењу јавног мњења. Истраживања су показала да већ после шест недеља само један проценат становништва може да види тероризам као главни проблем.

У истраживању „Отклањање и умањење претњи за Београд“, које је спровео Центар за студије безбедности и истраживање тероризма 2008. године, тероризам се нашао на 10, претпоследњем месту међу изазовима и претњама који угрожавају личну безбедност у Србији. Само 16,9 одсто испитаника сматрало је да тероризам може да угрози њихову безбедност, док је више од 60 одсто то рекло за џепарење, обијање станова или продају опијата младима. Овакав став јавности је и очекиван, с обзиром на то да терористичких аката у Србији готово да и нема од 2001. године.

Медији у „борби за идеје“

Већина становништва противи се циљевима терориста и не одобрава их, на пример сепаратизам или леве идеологије, посебно не одобрава средства и методе које користе за постизање таквих циљева. То је највећи део јавности ка којој је упућена претња будућим насиљем, али често и захтев да се разуме узрок терористичког акта.

Национална или друштвена мањина за коју се терористи наводно боре, може да заступа идеје и подржава захтеве које терористи имају, али при томе може, али и не мора, да подржава и терористичке насилне методе. Разлози за то могу да буду различити – на пример, страх од репресије и освете за учињене терористичке акте.

Медији имају и специфичну улогу према **посебној јавности** – групама које припадају истој етничкој или религијској групи којој припадају и терористи у међународним односима и на националном нивоу. Тероризам има своју политичку, идеолошку или религијску основу и супротставља се вредностима других политика и идеологија. При томе, он може да има већу или мању подршку тих група.

Многи сматрају да ефикасност полицијске борбе или све софистициранијег обавештајног рада против тероризма не може да буде потпуна уколико се не добије „битка за идеје“. Поједностављено, та битка представља стварање подршке антитерористичкој политици у делу становништва које је идеолошко-политички, религијски или на било који други начин блиско терористичким групама.¹⁷

¹⁷ Представљајући глобалне стратегије за борбу против тероризма, генерални секретар УН Кофи Анан, на конференцији у Мадриду 2006. године, навео је као први стратешки задатак потребу да се незадовољне групе одговоре од бирања тероризма као тактике за постизање својих циљева. www.un.org/apps/sg/sgstats.asp

Корен тероризма је веровање терориста да ће добити подршку оних у чије име га изводе. Терористи верују да ће својим актима стећи подршку група које су незадовољне и да ће то бити начин да се остваре појединачни политички циљеви. Неопходно је, на адекватан начин, убедити незадовољне групе које желе да остваре неки политички циљ да тероризам није ни прихватљив, ни ефикасан начин да се тај циљ оствари.

Национални медији у земљама из којих потичу терористи морају да посвете посебну пажњу дискредитовању овог начина борбе и да тако онемогуће подршку публике и регрутовање нових чланова.

Са друге стране, у земљама које су циљеви терориста, национални медији морају да инсистирају на разлици између терориста и осталих припадника одређене нације или религије. Они тиме утичу на спречавање осветничких и насилних акција, јер стављање знака једнакости између терориста и осталих припадника њиховог народа може да доведе до појаве отпора и развоја екстремизма. Осујеђени и увређени припадник неке мањинске групе могао би да постане лак плен за терористичку организацију.

Битку за идеје требало би зато започети од промене ставова сопствене јавности о одређеној религијској, националној или другој мањинској групи. У друштвима која су циљеви терориста медији често стварају стереотипе о другој нацији или религији. У данашње време то се односи на објашњење ислама и његових манифестација.¹⁸

Религијски заснован тероризам, који је данас повезан са исламом, утицао је на стварање још неповољнијих ставова о тој религији. Индивидуалне акције портретисане су као акције заједнице.

Мултикултурализам, објективност и стварање толерантности у медијима постају предуслов за развој повољног става већинског становништва западних, али и осталих неисламских земаља, према припадницима исламске религије.

Међународни односи са јавношћу и јавна дипломатија западних земаља, а посебно САД, често су усмерени асиметрично, само на борбу против тероризма, а не на задатак јачања дијалога Запада и ислама. Њихови главни задаци постају: указивање, насупрот хантингтоновском сукобу цивилизација, на заједничке именитеље религија; представљање, што је главни циљ јавне дипломатије, заједничких вредности друштава; подстицање међумуслиманског дијалога, који ће подстаћи право тумачење *Курана*, како се терористи не би у свом насиљу позивали на религијски оквир идеологије, информисање о недостацима, недемократичности и назадности система и

¹⁸ Интересантан је податак да је чак 46 одсто америчке јавности имало седам процената негативнији став према исламу неколико недеља после напада на Њујорк и Вашингтон, него одмах после напада 11. септембра. С обзиром на то да су медији били главни извор информација које јавност добија о исламу, очигледно је да су амерички медији утицали на стварање ове негативне слике.

друштва које би екстремисти желели да успоставе, као што је талибански режим у Авганистану.¹⁹

Суочавање српског друштва са проблемом тероризма, који је, истина, био етничко-националистички са сепаратистичким циљевима, показало је недостатак стратегије борбе за „срца и умове“ албанског становништва на Косову и Метохији. Државни органи Србије током 90-их година нису били успешни у обраћању албанској јавности. Терористичка организација ОВК имала је током 1998. године подршку косовских медија на албанском језику, који су ширили пропагандну кампању против „српског режима“, војске и полиције. Пред почетак сукоба на Косову и Метохији излазило је укупно 53 листова на албанском језику. Поједине новине, попут *Рилиндије*, програма Радио-телевизије Србије и шест локалних радио-станица, били су државни медији, док су други били приватни медији финансирани из непознатих извора. Ови медији нису били регистровани у Републици Србији, али су државни органи прећутно дозвољавали њихово излагање и емитовање. Они су, међутим, злоупотребљавали слободу говора и штампе у циљу пропаганде албанске сепаратистичке идеје. После отпочињања сукоба српских снага са ОВК ови медији нису били забрањени, него су чак и повећали тираже и антисрпску пропаганду. Албански новинари и уредници, вероватно и под претњама ОВК, напустили су лист *Рилиндију* и шест локалних радио-станица, тако да је држава у потпуности изгубила било какву могућност да утиче на албанско јавно мњење.

У време тероризма на југу Србије 2001. године та ситуација је донекле измењена. У оквиру Програма и плана за решавање кризе у општинама Бујановац, Прешево и Медвеђа, који је потписао председник Координационог тела Небојша Човић у Бујановцу 6. фебруара 2001. године, донет је и посебан План медијске подршке мирном решавању кризе.

Међутим, директни циљеви Плана били су усмерени ка међународној заједници,²⁰ а није се децидирано говорило о потреби да се деловање медија усмери ка албанском становништву на тим просторима.

¹⁹ На глобалном идеолошком нивоу постигнути су и одређени резултати у смањивању подршке становништва Јордана, Пакистана или Индонезије Ал каидиној мрежи, а подршка самоубилачким нападима пала је са 27 одсто на 10 процената. Међутим, западни званичници и научници процењују да у многим земљама са већинским муслиманским становништвом још није остварен циљ придобијања становништва за вредности које значе и јасно одбијање тероризма, као начина решавања различитих политичких проблема. www.foreignminister.gov.au/speeches/2006/06110_terrorism

²⁰ У Плану се наводи да треба да се афирмише „одлучно опредељење да се криза реши мудро и стрпљиво, мирним путем и политичко-дипломатским средствима уз подршку међународне заједнице“; потреба да се „квалитетом информисања увери светско и домаће јавно мњење у намере Србије да Албанце integriше у систем и да им обезбеди сва национална и људска права“, намера да се „информише међународна јавност да је албански тероризам опасност која не прети само Србији и СРЈ већ и целом региону и Европи“, као и потреба да се „објективним приказивањем чињеница увери међународна јавност да тероризам у Србији даје право да се против њега бори на начин на који то чине све демократски организоване државе у свету“. Посебно се истиче циљ и задатак да се квалитетним информисањем, пре евентуалне антитерористичке акције, међународно и домаће јавно мњење увери да је предузето све и да је једини преостали начин решања кризе антитерористичка акција о којој би јавност била обавештена, а новинарима омогућено да је прате.

Комуникационе потребе јавности

Поред специфичности које носи тероризам као облик комуникације, постоје и комуникационе потребе јавности која се налази у ситуацији тероризма.

У комуникационе потребе публике спадају разноврсне потребе, које је могуће сврстати у две групе: 1. потребе које произлазе из човекових активности у друштву, из његове интересне структуре – политичке, економске, културне, научне или друге комуникације и 2. потребе које произлазе из функција самих медија – информативна, контролно-надзорна, функција социјализације и забављачко-рекреативна.

Терористичка активност у друштву производи потребе публике које произлазе, пре свега, из *политичке интересне сфере јавности*, јер тероризам има политичке циљеве. Јавност треба да буде упозната са терористичким активностима, узроцима и последицама, али и са укупном стратегијом политичког подсистема о начину одговора на тероризам и проблеме из којих произлази и који из њега произлазе. Међутим, јавност треба да буде упозната и са последицама које тероризам може да има на друге подсистеме друштва, пре свега економски. *Економско-финансијске мере* требало би да делују у правцу елиминисања економских узрока и услова који објективно погодују тероризму. Сиромаштво и бесперспективност појединих слојева друштва могу да погодују регрутацији терориста.

Истовремено, у економске мере, о којима медији извештавају, спада и лишавање терориста финансијских средстава: спречавање корупције и проституције, трговине дрогом или људима, спречавање прања новца, илегалног трансфера средстава, као и конфисковање средстава терориста и грађана који су у вези са њима. Економске мере, на крају, обухватају и елиминисање економских последица терористичких аката.²¹ Поједини акти изазивају велика разарања и уништавање имовине, а захтевају и надокнаду за људске жртве, што државе морају да преузму на себе.

Потребе јавности које произлазе из *функције самих медија* још су значајније у време криза. Када прете природне катастрофе, војне или терористичке активности, расте функционални значај медија. Верујући у свој значај, медији повећавају обим и садржај извештавања и улажу додатне материјалне и људске ресурсе у своје извештавање.

Јавност треба да буде **информисана** о терористичкој претњи, а посебно о терористичком акту, али медији задовољавају и друге потребе јавности када је тероризам у питању.

Функција контроле носилаца политичке власти у њеном супротставању тероризму је изузетно значајна. Медији морају да имају одговорност

²¹ Исаковић, З. (март, 1999), стр. 5.

према јавности и да захтевају од носилаца власти и политичких функција да информишу јавност о терористичким актима, да одговорно раде на противтерористичким и антитерористичким мерама и другим облицима супростављања тероризму. Мада борба против тероризма, као део политичко-безбедносних мера сваке владе, не може да буде у потпуности транспарентна, неопходно је да медијима, а преко њих и јавности, буде доступна основна стратегија и акције у борби против тероризма.

Мада су ове улоге медија најважније у времену кризе, они су често у целини онемогућени у остваривању своје улоге због различитих ограничења.

Посебно је тешко прикупљање веродостојних информација у ситуацијама тероризма, као што су информације о узроку напада, разлозима, броју жртава, па чак и утврђивање локације на којој се налазе највиши званичници који би требало да информишу јавност.

Емпатијска функција односила би се пре свега на жртве, угрожене и њихове ближње. Медији би требало да заштите жртве, пружи подршку и одговоре другим потребама жртава и њихових породица. (То понекад може да значи да је потребно прихватити неспремност породица да говоре о својој тузи или кризи).

Функције смањења тензија, пружања утехе или подршке важне су улоге медија у времену криза. Као што показују истраживања, бар део масовне публике сматра да медији помажу да се умањи анксиозност, стрес и страхови, који су повезани са неизвесношћу коју производи тероризам.

Пошто медијско праћење тероризма обухвата веродостојне информације и изворе – новинаре, политичаре и хуманитарне раднике – оно може да буде већа утеха него породица и пријатељи. Медијске теме које могу да утеше публику су уверавања званичника о решавању проблема тероризма, снага људи укључених у трагедију и рад на отклањању последица терористичког акта.

Солидарност је осећање које медији могу да створе у јавности својим извештавањем. Она је неопходна у функцији одговора јавности на тероризам и омогућава осећање јачања сопствене и колективне безбедности.

Улога солидарности медија је изузетно друштвена функција. Медији вежују људе, инсистирајући на друштвеним нормама и правилима. Ова функција је посебно важна у временима различитих облика кризе, а посебно у посттерористичком периоду. Прилози говоре о патриотским актима обичних људи, несебичности у пружању помоћи угроженима и истовремено подижу рејтинг националних вођа.

Едукативна функција медија је веома важна у друштвима која су под сталном терористичком претњом, а реализује се углавном пре терористичких напада. Она обухвата:

- стварање свести јавности о постојању тероризма и потенцијалних опасности од тероризма;

- упознавање јавности са различитим средствима и начинима извођења терористичког акта, препознавањем могућег терористе и средстава које може да употреби, чиме се ствара одређена будност јавног мњења;

- преношење различитих информација – од података о осумњиченом, преко полицијских упозорења јавности, до упутстава о понашању у некој хитној ситуацији;

- информисање јавности о томе како се изборити са последицама терористичког акта и смањити његово штетно дејство.

Едукована јавност може адекватније да утиче на решавање питања тероризма у комуникацији са медијима, односно властима.

Доносиоци политичких одлука, медији и тероризам

Унутрашњи или међународни тероризам, чија је мета одређена држава, јесте политичко насиље које може да произведе значајне последице за актуелну власт. Начин на који власт решава терористичку ситуацију може да зависи од низа фактора, а пре свега од тога да ли је у питању унутрашњи, национални или међународни тероризам, чије поједине последице могу да утичу на одређену државу – међу жртвама су (случајно или као терористички циљ) сопствени грађани, док предмет терористичког акта може да буде имовина односне државе или терористи могу да буду њени грађани.

Владе желе да медији извештавају о њиховим ставовима, а не о ставовима терориста. Из њихове перспективе, медији треба да подрже владин курс и широко публикују информације владе, када се то од њих захтева. То подразумева разумевање за циљеве политике, или макар уравнотежену презентацију и негирање терористичке платформе.²²

Владе желе публицитет који би помогао да се ублаже тензије због створене ситуације, а не да медији доприносе тензији. Важан политички циљ је да јавност остане мирна, а велика је предност уколико медији, а посебно телевизија, избегну приче о жртвама напада и болу њихових најближих, јер оне стварају притисак јавности на владу да чини уступке.

У ситуацијама када постоје таоци, влада обично жели да уклони медије из непосредне близине и да онемогући информације о таоцима које би терористи могли да искористе, али од новинара тражи да доставе све информације које су добили, у случају да су били на лицу места.

После инцидента, владе желе да медији не откривају тајне или техничке детаље неке успешне антитерористичке акције, али и да не публикују ни-

²² Постоје случајеви када публикавање терористичке платформе може да допринесе њиховом брзом поразу. То су случајеви када не постоји ни мањинска подршка циљевима терориста, односно не постоји подршка група у чије се име наводно боре терористи.

шта о успешним технолошким достигнућима и операцијама терориста, како их други терористи не би копирали или прилагодили својим потребама.

Поред тога, владе од медија траже да буду пажљиви према дезинформацијама које могу да пруже сарадници терориста, симпатизери или други. Многе групе имале су мотиве за ширење нетачних или лажних података, укључујући, на пример, спекулације о могућим метама или начинима извођења будућих аката.

Владе желе да медији дају позитивну слику о раду њених министарстава, служби и агенција. Уколико акција на сузбијању тероризма није успешна, влада покушава преко медија да објасни разлоге, немогућност избора или неопходност да се предузме одређена акција.

Владе такође сматрају да новинари треба да их информишу када постоје чврсти разлози да се верује да се припрема терористички акт или да неки појединци могу да буду укључени у терористичке активности. Од новинара се очекује готово обавештајна делатност. То се посебно односи на ситуације када новинари имају могућност приступа терористима, као што су ситуације са таоцима.

У екстремним случајевима, где околности то дозвољавају, када су у питању витални национални интереси а шансе за успех велике, владе могу да траже сарадњу медија у примени лукавства које може да допринесе неутрализовању непосредне претње коју представљају терористи. У обичним криминалним истрагама, које се односе на гнусне злочине, таква сарадња медија није неуобичајена – медији задржавају информацију о чињеницама које су пронађене на месту злочина или помажу истражним органима публикујући нетачну информацију, чиме помажу и властима да ухапсе осумњиченог, уљуљкујући га, на пример, у лажном осећају безбедности.²³

Влада очекује од медија да информишу јавност непосредно после терористичког акта о свим детаљима који ће смањити угроженост и повећати безбедност људи. То се односи на информације о месту акта, као и евентуалној употреби оружја које може да има продужено дејство.

Утицај медија на доносиоце политичких одлука данас се обично назива „Си-Ен-Ен ефекат“. Слоган је сачињен у знак признања ТВ мрежи из Атланте, која је довела до револуције у емитовању вести по систему „све вести у свако доба“, преко сателита и кабловске трансмисије, и која је прва почела да остварује посебан утицај на доносиоце политичких одлука. Стручњаци тај утицај обично описују као губитак дела контроле доношења политичких одлука због снаге и хитности извештавања медија. Обично се под ефектом Си-Ен-Ена подразумевају три процеса: телевизије иницирају дневни ред политичких тела, представљају препреку у достизању жељених политичких циљева и убрзавају процес одлучивања. Када је извештавање о тероризму у питању, сигурно је да медијско извештавање о тероризму утиче на дневни ред политичара. Емотивно и уверљиво извештавање може да измени поли-

²³ Perl. R. (1997) стр. 4.

тичке приоритете владе. С друге стране, само у ретким случајевима (откривање антитерористичких потеза у неким терористичким ситуацијама), случајно или не, медији могу да представљају препреку у реализацији одређене политике. Тачно је, међутим, да се време за доношење политичких одлука скраћује. Расправа коју покрећу медији се нагло развија, па затим брзо прекида, лишавајући политичаре, владине функционере и званичнике из сектора безбедности времена које је потребно за темељну анализу критичних питања у вези са тероризмом, за доношење смишљених одлука и поуздано деловање засновано на исцрпном већању.

Распрострањено мишљење да медији обезбеђују „кисеоник публицисте“²⁴ терористима допринело је веровању да је управљање медијима критични елеменат борбе против тероризма. Та гледишта сугеришу да је нека контрола над извештавањем медија суштинска за евентуално искорењивање тероризма у либералним демократијама. Овакав став изазвао је дилеме да ли је потребно заштити либерално-демократско-идеолошку традицију слободе говора или треба подржати цензуру, која ће, сматрало се, онемогућити да медији буду гласоговорник тероризма.

У пракси, западне владе користиле су контролу медија, цензуру и забрану извештавања као контратерористички елемент. Али, у исто време, многе либералне демократије третирале су медије као део борбе против тероризма и више су инсистирале на сарадњи него на контроли. Поједине службе развиле су стратегије „медијске сарадње“ или „добровољног уздржавања“ у извештавању о терористичким инцидентима.²⁵

Значај питања односа медија и власти у ситуацијама тероризма доказује и то што се и међународне организације, као што је Савет Европе, баве тим питањем. Парламентарна скупштина Савета Европе нагласила је да борба против тероризма не сме да се користи као повод за ограничавање фундаменталних права и слобода, гарантованих по Европској конвенцији о људским правима и релевантне правне текстове Савета Европе и да чл. 15²⁶ Европске конвенције о људским правима не може да се примени на случајеве тероризма, нити да ограничи слободу изван постојећих ограничења у чл. 10 став 2 конвенције,²⁷ зато што терористичка акција не може да буде

²⁴ Ова метафора је једна од најупотребљаванијих у написима о односу тероризма и медија. Изрекла ју је бивша премијерка Велике Британије Маргарет Тачер у интервјуу за *Њујорк тајмс*, 16. јуна 1986. године.

²⁵ Препорука Парламентарне скупштине Савета Европе 1706 (2005), www.coe.int

²⁶ У члану 15 наводи се да у доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације свака чланица може да предузме мере које одступају од њених обавеза по тој конвенцији, и то у најнужнијој мери коју изискује хитност ситуације, с тим да такве мере не буду у нескладу с њеним другим обавезама по међународном праву.

²⁷ У ставу 2 члана 10 наводи се да слобода говора може да буде ограничена у демократском друштву, у интересу националне безбедности.

сагледана као рат у правном смислу, нити може да прети животу демократске нације. Парламентарна скупштина Савета Европе дала је препоруке и за владе и за медијске организације.

Од чланица и земаља посматрача тражи се да:

- редовно обавештавају јавност и медије о владиним стратегијама и акцијама у борби против тероризма;
- уздрже се од забране и чак непотребних рестрикција у ширењу информација и ставова у медијима о тероризму, као и о реакцијама државних власти на терористичке акте или претње у борби против тероризма;
- информишу, на њихов захтев, медије који се баве тероризмом о специфичној безбедносној ситуацији, да би се избегло да новинари који истражују тероризам буду беспотребно изложени опасности коју могу да створе терористи или антитерористичке акције државних власти;
- укључе медијско образовање у школски систем, како би охрабрили критичко и информативно коришћење медијских садржаја и јачање свести грађана о ужасима терористичких аката, што је пре могуће;
- сарађују са правосудним властима и полицијом како би се спречило ширење нелегалних порука и слика терориста на интернету;
- примене Додатни протокол на Конвенцију о сајберкриминалу, који се односи на кривичну природу аката расистичке и ксенофобичне садржине који се пласира преко компјутерског система.

Скупштина Савета Европе изнела је веома конкретне и свеобухватне препоруке за медијске представнике и позвала их да:

- развију, кроз своје професионалне организације, правила понашања новинара, фоторепортера и уредника који се баве терористичким актима и претњама, како би обавештавали јавност без доприноса утицају тероризма;
- организују курсеве за представнике медија, са циљем јачања свести о осетљивој природи медијских извештаја о тероризму;
- сарађују између себе, на пример, преко професионалних организација, како би избегли трку за сензационалним вестима и сликама;
- избегну понашање у интересу терориста тиме што ће додати осећај страха који акт тероризма може да створи или нудећи терористима платформу за публицитет;
- се уздрже од објављивања шокантних слика терористичких аката који крше приватност и људско достојанство жртава или доприносе расту терористичког ефекта који такви акти имају на јавност, као и на жртве и њихове породице;
- избегну погоршање кроз своје вести и коментаре друштвених тензија које прате тероризам, а посебно да се уздрже од ширења било каквог говора мржње.

Резултат Унескове конференције „Тероризам и медији“, одржане маја 2002, била је Резолуција о тероризму и медијима. У њој се наглашава значај слободе штампе и говора у борби против тероризма и да „свака стратегија која је одговор на претњу тероризма треба, пре свега, да изрази веће поштовање слободе изражавања и медија, него да наметне рестрикције на ова основна права“.

Сходно демократском принципу слободе говора, Резолуција истиче да медији имају и право и обавезу да извештавају о тероризму у интересу права јавности да зна и да промовише отворену дебату о тероризму, а да власти не могу да наметну рестрикције на слободу медија и посебно права као што су: уређивачка независност, заштита поверљивих извора информација, приступ информацијама које имају јавна тела, слобода кретања и приватност комуникације.

Резолуција захтева од медија, новинара, издавача, удружења електронских медија, академских институција и других организација цивилног друштва да предузму мере да повећају капацитет медија како би о тероризму извештавали професионално, унапредили толеранцију и створили услове за дискусију о етичким питањима која се односе на извештавање.

Могуће је уочити три главне политичке опције односа власти и медија у демократском друштву у терористичким ситуацијама.²⁸ Прва је политика *laissez-faire*, која подразумева да никакве специфичне мере у погледу медијског извештавања о тероризму не треба да буду преузете, без обзира на озбиљност или опасност од терористичког дела. Међутим, очигледно је да би овакву ситуацију терористичке организације, које су свесне вредности медија, искористиле како би повећале стварање атмосфере страха, појачале пропаганду и представиле јавности своје идеје. Друга политичка опција је неки облик цензуре медија или *законске регулације*. Мада је могуће изнети аргументе и „за“ и „против“ цензуре, пракса не тако давне историје²⁹ показује да цензура у демократским друштвима није допринела паду терористичких активности, него је чак довела до већег насиља. Терористи су (исправно) сматрали да ће акти са великим људским и материјалним губицима морати да добију простор и време у медијима и покушавали су да изведу све насилније акте.

Трећа опција медијске политике је *добровољно уздржавање медија*, којим они покушавају да избегну опасности манипулације и експлоатације од стране терористичких група. Многе веће медијске организације усвојиле су смернице за запослене, како би помогле да се избегну очигледне замке ове врсте.

²⁸ Wilkinson, P. (2002), стр. 194–195.

²⁹ Најпознатији случајеви биле су забране интервјуа са припадницима ИРЕ/Шин Фејна, намера аустралијске владе да цензурише филмове и видео издања после покоља у Данбланеу у Тасманији 1996. године, или пример Шпаније, која је 1984. године увела закон којим одређује да је подршка или појава „активности типичних за терористичку организацију“ кривични преступ, као и подршка и обележавање „дела или комеморативних датума њихових чланова путем објављивања чланака који изражавају мишљење, вести... или било који начин оглашавања“.

Стручњаци се слажу да је најбоље решење утврдити неку врсту медијских прописа, јер медијско извештавање о терористичким догађајима може да угрози бројне животе. То могу да буду прописи владе, али у исто време било би боље да медији сами разраде стандарде понашања својих репортера, јер су интерни прописи много ефикаснији од владиних.

Међутим, понашање америчке администрације према медијима после 11. септембра најбоље показује да су слобода и независност медија релативни појмови чак и за демократски најразвијеније земље. Постојање цензуре, губитак посла за новинаре који су изнели неко критичко мишљење³⁰ и контрола садржаја примењени су одмах после терористичких аката на америчком тлу.

Третирајући, ипак, медије као савезнике у борби против тероризма, поједини аутори предлажу начине да се повећа ефикасност сарадње влада и медија. Обично се предлаже да владе организују образовне активности. Амерички стручњак Рафаел Перл³¹ био је конкретнији и предложио је неколико начина да се то учини: *финансирање заједничких медијско-владиних тренинга, формирање владиног центра за информисање о тероризму, унапређење коришћења медијског пула, унапређење добровољног медијског извештавања и анализа извештавања о тероризму.*

У стратегијама односа са јавношћу за борбу против тероризма медији могу да имају значајну улогу. Крајем деведесетих година прошлог века било је неколико институција, као што су Универзитет Џорџ Вашингтон и Технолошки институт у Холону (Израел), који су већ организовали обуку у којој су учествовали владини званичници и представници медија. На оваквим тренинзима симулиран је одговор владе на различите терористичке инциденте и извештавање медија о њима.

Владини *информативни центри за одговор на тероризам* могли би да имају, уз сагласност медија, пул за извештавање за брзу реакцију на тероризам, који би био састављен од великих мрежа, новинских агенција и представника штампаних медија, који би координирали извештавање у центру. Самим центром руководио би портпарол власти, који би морао да тражи брзо добијање информација и објашњење у вези са одређеном терористичком групом.

Пул медија, посебно у талачким ситуацијама, функционисао би на основу сагласности медија о давању информација у исто време. Доношење општег кодекса за извештавање о понашању или водич за уреднике и репортере о извештавању о тероризму, било би, сматра овај амерички аутор, могуће усагласити чак на нивоу Г-8, седам најразвијенијих земаља и Русије. И, на крају, анализа извештавања медија о тероризму може да пружи смернице у ком правцу треба да иде стратегија и шта би требало да учине владини званичници, а шта медији.

³⁰ Двојица новинара – Рон Гутинг, одговорни уредник *Сити сана* и Ден Готри, одговорни уредник *Дејли куријера* – добили су отказе јер су критиковали реаговање америчког председника, односно рад служби безбедности због 11. септембра 2001. године.

³¹ Perl, R. (1997) стр. 7.

Државни органи, који имају најзначајнију улогу у супротстављању тероризму, као и у другим кризним ситуацијама, имају посебне службе задужене за односе са јавношћу и, по правилу, припремљене планове за кризне ситуације.

Све мере за спречавање тероризма могуће је посматрати као мере одвраћања и превенције. У прву врсту мера требало би уврстити оне које терористу одвраћају од извршења акта, а то су пре свега правне мере и део политичко-дипломатских мера. Терориста треба да зна да може кривично да одговара уколико изврши терористички акт или припада организацији и групи која припрема и извршава терористичке акте. Данас, међутим, када је честа примена самоубилачког тероризма, тешко је да се поверује да би претња хапшењем и пресудом могла да утиче на одустајање терористе од извршења таквог дела. Зато све значајније постају мере превенције. Оне су засноване, пре свега, на онемогућавању терориста да изврше своје акте. Чини их низ мера, као што је разоткривање терористичких група или онемогућавање терористима да дођу до финансијских средстава, конвенционалног или оружја за масовно уништавање, кампова за обуку и друго.

На који начин медији могу да дају свој допринос превенцији, али и одвраћању од терористичких дела?

Потребно је, пре свега, указати на претпоставке за такву улогу медија.

1. *Слобода, етичност и одговорност медија.* Слобода медија, која је увек релативна, услов је професионалног приступа проблему тероризма. Поред тога, да би остваривали комуникацију са свим подсистемима, а пре свега политичко-безбедносним и са јавношћу, медији морају да поштују етику новинарства, односно све оно што она подразумева – истинитост, слободу, поштене методе за добијање информација, заштиту извора информисања... Међутим, извештавање о терористичким групама не подразумева свеобухватност која би дала исти простор и значај терористичким групама које убијају невине цивиле. Пракса земаља са најразвијенијим демократским принципима у информативној сфери показује да медији извештавају о насиљу које производе терористи, а готово никад о њиховим ставовима и захтевима.³²

³² У анализи америчких медија Палец је нашао да је једна трећина текстова фокусирана углавном на насиље у инцидентима. Одговор и ставови владе чине готово 40 процената, а мање од шест процената написа разматра циљеве група или подвлачи друштвене услове значајне за конфликт. Када је у питању телевизијски програм, бекграунд информације о терористичким групама представљају само три процента телевизијске покривености. Нешто другачије податке добио је Ајенгар. У анализи рађеној осамдесетих година прошлог века он је утврдио да је 74 одсто свих прилога о тероризму „епизодно“ (односно фокусирано на индивидуални акт насиља или његове ефекте), док су 26 одсто прилога тематски (односно говоре о тероризму као о политичком проблему, али без заступања њихових ставова). Ипак овај проценат је повољнији за терористе него када су други криминални и насилни догађаји у питању – њима се посвећује само 11 одсто информација које нису „епизодне“.

2. *Стабилни демократски политички систем.* Уколико је систем нестабилан и недемократски, а алтернативни (опозициони) гласови преовлађују, медији могу да буду у функцији промене режима, а извештавање о тероризму у функцији алтернативних ставова. У зависности од врсте таквог режима, терористички захтев може да постане опција за политичке промене. Међутим, тероризам као метод за промене не треба никада да буде опција коју подржавају медији.

3. *Постојање националног консензуса према питању тероризма.* То је претпоставка за добро функционисање адекватног извештавања у терористичким ситуацијама. Уколико поједине националне, етничке, религијске или идеолошке групе или њихови делови подржавају захтеве, па чак и методе (као што је то био случај на Косову и Метохији) група које се боре за одређене политичке циљеве и примењују терористичка средства, онда медији унутар једног система не могу да остваре праву комуникацију са појединим структурама јавности или доносиоцима политичких одлука. Постојање медија који подржавају алтернативне политичке захтеве, истакнуте од терористичких група, ствара дисонантне тонове у комуникацији, производи одређено реagoвање политичког вођства и нејасну комуникацију са подељеном јавношћу.

4. *Јединствени стандарди у третирању проблема тероризма.* Тероризам мора да буде осуђен као метод и средство за постизање политичког циља. Ни у екстремним међународним ситуацијама и унутар репресивних система медији не могу да поставе питање оправданости тероризма, као оружја слабих, јер та флоскула никада не може да оправда убијање невиних. Ово је посебно значајно у извештавању о међународном тероризму, где политика двоструких стандарда претвара и у данашње време терористе у борце за слободу. Уместо тога, медији треба да допринесу политичким и идеолошким променама или нуђењу алтернатива и ненасилних облика решавања проблема који су узрок и последица тероризма.

Уколико су ове претпоставке задовољене, медији могу адекватно да остваре своју улогу у сузбијању или спречавању тероризма. На који начин они то чине?

1. У сарадњи са политичким вођством, медији могу да допринесу превенцији терористичких дела. То могу да учине на различите начине: од помоћи у преношењу података о терористичким организацијама, везама између различитих терориста и терористичких организација (посебно када су у питању међународни медији) и финансирању појединих група, повећању будности у вези са доступношћу појединог оружја, а посебно оружја за масовно уништавање, повећању степена самозаштите грађана, препознавању терористичке опасности.

2. Истовремено, медији могу да буду извор података за доносиоце политичких одлука, да извештавају о терористичкој организацији и њеним везама и другим подацима до којих дођу у оквиру истраживачког новинарства и контаката са другим међународним медијима.

3. Медији представљају јавни форум који ће покренути дискусије о друштвеном проблему и узроцима тероризма. Постојање унутрашњег тероризма указује на неопходност сагледавања његових узрока и проналажење политичких и других решења. Међународни тероризам захтева анализу узрока и налажење политичких решења која ће сузбити и умањити терористичку претњу.

4. Медији који високо цене демократске слободе непрестано ће подсећати власти на њихове шире дужности како би се обезбедило да одговор тероризму буде у складу с владавином закона, поштовањем основних права и захтевима социјалне правде.

5. Медији могу да подстакну власт на доследно развијање противтерористичких мера и да укажу на мањкавости у кризном менаџменту и неспровођење или лоше спровођење неких од тих мера. Истовремено, медији све чешће постају део кризног менаџмента у борби против тероризма. Постоје различити облици припрема сарадње медија и власти за могуће терористичке ситуације – едукација медија, заједничка припрема или институционализовани облици њихове сарадње.

6. Медији треба да трагају за решењима која ће побољшати односе идеолошких, етничких, религијских или других група које су у конфликтним односима, односно медији морају да се „боре за срца и умове“ посебног дела јавности.

7. У ситуацијама када је почињен терористички акт, медији, одговорни према јавности, извештавају о инциденту, дају информације и упозорења, подстичу солидарност, мобилишу становништво и надлежне за отклањање последица акта, пружају подршку жртвама или њиховим породицама, али и едукују јавност о свим значајним питањима.

Медији би требало да информишу о свим релевантним подацима у континуитету, чим им информације постану доступне. Поред тога, информације треба да смање потенцијалну панику и помогну људима да се боре с могућом атмосфером страха, хаоса и људске трагедије.

У првим извештајима новинари обично не располажу званичним информацијама надлежних органа, а некада им је и онемогућен приступ месту догађаја. Комерцијална нужда и потреба да се буде први доводе до тога да новинари износе и претпоставке – обично о броју жртава – и починиоцима. У наредним извештајима предност ће бити дата званичним саопштењима и информацијама које су потребне становништву,³³ а многи медијски посленици залажу се да новинари буду „агресивни посредник“, односно да обезбеде што више информација из владиних и других релевантних извора.³⁴ Наредне информа-

³³ На пример, упозорења о непроходности путних праваца, забрани приступа одређеној локацији, као и информације о употребљеном оружју које би могло да има дужи ефекат или опасно дејство, уколико се сумња на употребу биолошко-хемијског или радиолошког оружја.

³⁴ Уколико надлежни органи немају довољно „критичких података о јавном здрављу“, медији могу да подстичу надлежне да те податке изнесу у јавност.

ције, по правилу, прате ситуацију са рањенима,³⁵ као и извештаје о свему што снаге спасавања и пружања помоћи чине како би се избегла паника и створило поверење у власт. У исто време, у извештајима може да се саопшти да неке информације нису доступне јавности и да се изнесе разлог за то.

Карактеристично је да медији, извештавајући о терористичком акту, не информишу само ширу јавност, него и владу и званичнике. Они имају могућност да допру до свих простора угрожених терористичким актом због све развијенијих техничких могућности и коришћења алтернативних извора информисања, укључујући коришћење мобилне телефоније са лица места.

С друге стране, медији треба да информишу о реаговањима владе и свих органа одговорних за антитерористичку борбу, како би предупредили могуће нове терористичке акте.

Медији морају да имају у виду и чињеницу да терористи такође имају приступ информацијама и да на одређени начин могу да их злоупотребе.³⁶

Због сензационализма и потреба медија да буду бржи од конкуренције, новинари могу да буду у ситуацији да предузимају и неетичке поступке не би ли дошли до интервјуа или ексклузивних информација.³⁷

Противници давања публицитета терористима и њиховом директном појављивању у медијима праве једноставно поређење – да ли би пљачкаш или силоватељ требало да се нађе у медијима да би објаснио разлоге својих поступака и да ли би требало, при томе, да му се омогући да и даље прети таквим актима?

Закључак

Тероризам као облик политичког насиља постао је највећа безбедносна претња у свету крајем 20. и почетком 21. века. Актуелни тероризам недржавних група данас је транснационални, а само мањи број држава или региона суочава се са унутрашњим тероризмом. Међународни тероризам, услед брзог општег технолошког напретка, доживљава брзе трансформације, које су – уз снажан развој комуникационих система и брзи проток информација – значајно утицале и на медијско извештавање о тероризму. Појава „медијског тероризма“ навела је истраживаче да редефинишу значај модерног тероризма у оквиру комуникационих теорија.

³⁵ У нападима са великим бројем жртава медији упућују и позиве добровољним даваоцима крви или оглашавају и друге медицинске потребе.

³⁶ У литератури се налазе и бројни примери да су терористи добијали информације слушајући и гледајући електронске медије о одређеном присуству појединих снага безбедности или њиховим планираним акцијама.

³⁷ Често се за илустрацију ове тврдње наводи пример интервјуа са палестинским терористичким вођом Абасом, дат америчкој станици Ен-Би-Си у време талачке кризе на Бејрутском аеродрому 1985. године.

Чињеница је да медији и тероризам имају заједничку циљну групу – бројне читаоце и гледаоце, те исти циљ – да упознају јавност са терористичким садржајима и активностима. Савремени мегатерористи користе глобалне медије, а пре свега интернет, за слање својих пропагандних порука.

Наша теоријска разматрања заснована су на западној, пре свега америчкој научној мисли, која (засад) није обухватила искуства из медијског праћења унутрашњег тероризма, какав је био случај и код нас 1998/99. и 2001. године. Анализа светских искустава показује да преовлађује оцена да су медији и тероризам у „симбиотској вези“. Тероризму су потребни медији да би пренели поруку доносиоцима политичких одлука, али и јавности. Медији, пак, користе терористичке догађаје као информационо вредне, јер су то релативно ретки, сензационални и драматични догађаји интересантни њиховој публици и доносе и комерцијални ефекат.

Медијско извештавање директно **утиче на јавно мњење и доносиоце политичких одлука**, који су у недавној историји различито прилазили медијима који извештавају о тероризму. Политичке опције – *laisse faire*, при чему држава не чини посебне потезе према медијима, **политичка контрола и цензура** медија или **саморегулација медија** – јављале су се у различитим државама и различитим периодима.

Сва ограничења, наметања цензуре или контроле медија, које су примениле власти појединих земаља, показала су се као контрапродуктивна за медијско представљање тероризма.

Постоје, међутим, и у теорији и у пракси западних земаља примери да медијско извештавање о тероризму, из различитих разлога, одступа од ових постулата.³⁸ С једне стране, медији су постајали инструмент власти, која им намеће контролу, цензуру, али и потребу да са њима „поделе одговорност“ (амерички 11. септембар, тероризам на КиМ), пристајући да своје информације прилагоде „националним интересима“, што је еуфемизам за (зло)употребу тероризма и информисања јавности о њему за оправдавање (спољно)политичких потеза власти. Са друге стране, у недемократским системима алтернативни медији подржавају тероризам као антирежимску снагу и методу борбе за смену власти. Постоје и медији који дају отворену подршку терористима, јер су блиски етничким, националним или религијским групама за чије се циљеве наводно терористи боре.

Медији имају посебне функције и улоге не само према јавности, већ и према доносиоцима политичких одлука. У својој контролној функцији, они утичу на то да се власт бори против тероризма у складу с владавином права. Медији такође представљају форум за расправу о узроцима и последицама тероризма и покрећу одређене теме значајне за супротстављање тероризму.

³⁸ Анализа садржаја два српска медија у периоду септембар 1998. и март 2001, која је урађена за потребе докторске дисертације *Медијско представљање тероризма и модели извештавања*, показала је оваква одступања и када је наш информативно-комуникациони систем у питању.

У демократском друштву, у исто време, добра и ефикасна политика јавног извештавања, која би ограничавала велику моћ медија, елеменат је од виталне важности у успешној стратегији борбе против тероризма. Службе за односе са јавношћу органа надлежних за борбу против тероризма, кроз повећавање сарадње представника медија и доносилаца политичких одлука, успостављају нове односе медија и политичког вођства у извештавању о тероризму.

Планови извештавања медија о тероризму постају део контратерористичких мера, односно кризног менаџмента за борбу против тероризма. Модел извештавања подразумева и све већа улагања и стварање експертске везе надлежних органа са медијима, са циљем ефикасније борбе против тероризма.

Остаје, међутим, проблем различитих стандарда у медијском третирању тероризма у свету. Без општеусвојене дефиниције тероризма и увођења глобалних стандарда (у извештавању) о тероризму (нпр. престанка праксе да је „за некога борац за слободу, а за другог терориста“), медијска слика тероризма биће креирана према критеријумима најутицајнијих светских медија, који представљају одређене политичке интересе светске елите. Ризици од изазивања терористичког реваншизма због такве ситуације налажу да овај сегмент буде предмет истраживања, а резултати и препоруке тих анализа буду укључени у стратегију медијског представљања тероризма.

Литература

1. Biernatzki, W., *Terrorism and Mass Media*, Communication Research Trends, Centre for the Study of Communication and Culture, 2002, Volume 21, No. 1.
2. Вилић, Д, Тодоровић, Б., *Тероризам и нови светски поредак*, Графомарк, Београд, 1999.
3. Graeme, S., Gunaratna, R., *Counterterrorism*, ABC, Santa Barbara, 2006.
4. Исаковић, З., *Комуникациони аспекти трансформације силе у 21. веку*, Међународни односи, Центар за стратегијске студије, Београд, март 1999.
5. Jenkins, P., *Images of Terror: What we can and can not know about Terrorism*, Adline de Gruyter, New York, 2003.
6. *Communication and Terrorism, Public and Media Responses to 9/11*, ed. Greenberg, Hampton Press, Inc, New Jersey, 2002, (Stempel, Hargrove 17–26) Wakshlag (XIII–XV).
7. *Contemporary Research on Terrorism*, ed. Wilkinson, P. and Stewart, A., Aberdeen University Press, 1987.
8. *Media and Terrorism: Recommendation 1706*, Assembly of Council of Europe; www.assembly.coe.int/Documnet/EREC1706
9. *Media and Terrorism: Friends or Foes: International Summit on Democracy, Terrorism and Security*; 8–11 March 2005, Harvard.
10. *Media, Terrorism and Theory*, ed. Kavoori, A, Fraley, T Rowman & Littlefield Publishers, Inc, Lanham, Maryland, 2006.

11. Nacos, B. L. (1994), *Terrorism and the Media: from the Iran hostage crisis to the World Trade Center Bombing*, NY, Columbia University Press
12. Nacos, B. L., *Terrorism and Media in the Age of Global Communication* in Hamilton, P. (ed) *Terrorism and International Relations*, Washington, 2006, Center for Transatlantic Relations.
13. Nacos, B. L., Bloch-Elkon, Y. and Shapiro, R.Y., *Post 9/11 Terrorism Threats, New Coverage and Public Perceptions in the USA*, *International Journal of Conflict and Violence*, 2007, Volume 1, No2.
14. Perl, R., *Terrorism, The Media and the Government: Perspectives, Trends, and Options for Policymakers*, Congressional Research Service, Washington, 1997.
15. Радојковић, М., *Кодекси професионалне етике у новинарству*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2004.
16. Радојковић, М., *Тероризам и средства комуникације*, НИРО Дечје новине, Горњи Милановац, 1988.
17. Schmid A. P., *Terrorism and the Media: Freedom of Information vs Freedom from Intimidation*, Paper presented at the University of California, (1990, March 7), USA.
18. Schlagheck, D., *International Terrorism*, Lexington, Toronto, 1988.
19. Симеуновић, Д., *Тероризам*, Правни факултет, Београд, 2009.
20. Slone, M. (2000), "Responses to Media Coverage of Terrorism", *Journal of Conflict Resolution*, Volume 44, No 4, August 2000
21. Stempel, G., Hagrove, T., *Communication and Terrorism – Public Responses to 9/11*, 2002.
22. Stern, J., *Екстремни терористи*, Alexandria Press, Београд, 2004.
23. Taylor, M., *The Terrorist*, Brassey's Defence Publisher, 1988.
24. *Terrorism and the Media: Dilemmas for Government, Journalists and the Public* 1990, edited by Yonah Alexander and Richard Latter, Washington, Brassey's.
25. *Terrorism and the Media*, ed. Paletz, D, Schmid, A., Newbury Park, CA, USA, London, 1992.
26. Хофман, Б., *Унутрашњи тероризам*, Народна књига, Београд, 2000. (Hofman, B.: *Inside Terrorism*, Columbia Press University, 1998)
27. Chermak, S., Gruenewald, J., *The Media Coverage of Domestic Terrorism*, *Justice Quarterly*, Dec. 2006, Vol 23, Iss 4.
28. Clutterbuck, R. L., *The media and political violence*, London, Macmillan.
29. Wilkinson, P.: *Тероризам против демократије*, Заргеб, Golden marketing, 2002.
30. White R. J., *Terrorism, An Introduction*, Thomson, Wadsworth, 2002.
31. www.un.org
32. www.coe.int
33. www.en.wikipedia.org
34. www.transnationalterrorism.eu
35. www.foreignminister.gov.au

ГЕНЕЗА ИСЛАМИСТИЧКОГ ЕКСТРЕМИЗМА

Милован Суботић

Министарство одбране Републике Србије,
Сектор за политику одбране – Војни архив

Ако анализирамо ситуацију у земљама и регионима у којима је концентрисано више од 3/4 целокупног исламског становништва (Индонезија, Пакистан, Авганистан и арапске земље), лако се могу уочити специфични облици њиховог развоја, те недовршеност и деформација многих социјалних и културних процеса. Оваква средина омогућава широко репродуковање маргиналних слојева становништва, који постају масовна база потенцијалних екстремиста. У овом делу света нису довршени ни процеси национално-државне консолидације, што у великој мери само продубљује проблем.

„Ресорна индустријализација“ (нафтна индустрија у арапским земљама и у Индонезији, производња наркотика у Авганистану и Пакистану) у великом степену доводи до маргинализације културе. Запосленост у овим областима повлачи за собом промене само неких спољашњих обележја културне свакодневице, али не стимулише комплексне промене културних навика, вредносних оријентација, социјалних веза. У зонама такве „индустријализације“ долази до настанка веома необичних социјалних и културних творевина, погодних за развој екстремних политичких усмерења.

Тако, у условима непрестане напетости у међусобним односима централне власти и локалних заједница, тј. етничких мањина, главну улогу у „консолидацији“ становништва преузима на себе *ислам*. С тим у вези знатно се повећава политичка улога религије: џамије и медресе често постају центри пропаганде исламистичког екстремизма, а долази и до наглашене милитаризације религиозно-политичких организација као што су „Талибан“, „Хамас“, „Муслиманска браћа“, „Ал Каида“ и др. У исламском свету у већој мери, него рецимо у хришћанству, религија постаје основа међудржавних и међународних савеза, што само по себи ствара претпоставке за настанак идеја глобалног конфликта.

Узевши у обзир све набројане околности увиђамо да је проблем врло сложен, те да само парцијалним посматрањем појединих чинилаца који погодују нарастајућем исламистичком екстремизму у тзв. муслиманским земљама не можемо дефинисати овај феномен. Стога, мишљења је аутор, у светлу ових специфичних околности морамо разјаснити појмове: *шеријат*, *фундаментализам*, *нарастајући анимозитет према земљама Западне демократије*, *џихад*, као и *функционалну зависност између јачања исламистичког екстремизма и масовних терористичких „чињења“ широм света*. На крају ће бити обрађена компонента глобалне безбедности у светлу нарастајућег таласа екстремистичких идеја и терористичких чињења милитантних исламских екстремиста.

Кључне речи: *исламистички екстремизам*, *шеријат*, *секуларизација*, *фундаменталистичке групе и покрети*, *вахабизам*, *џихад*, *асасини*, *претње*, *глобална безбедност*.

Увод

Фундамент ислама не чини само Куран, већ и традиција, тзв. *суна*.¹ Сам Куран проширен је описом живота Пророка и преношењем Мухамедових обраћања, уколико могу да важе као аутентична („*Hadith*“, односно „здрав“ у стручној терминологији). Заснована на ова три извора, уз тумачење стручњака, настала је још у десетом веку велика „грађевина Божјих закона“, слично као у јудаизму, која се у извесним појединостима свакако и данас може надограђивати (шеријат²). У целини овај Божји закон обухвата читаве библиотеке. Само стручњак који је годинама студирао овај Божји закон може рећи да га заиста познаје и разуме коментаре на њега.³ Као што је већ наговештено, за ислам је пресудно још нешто. Шеријат је пре свега верски закон, али спада у оне принципе исламске верске традиције које је најтеже следити и које верски закони теже да поистовете са нормативним правом исламског друштва, односно друштва, политике и државе: „*din va daula*“ (религија и држава). Већ и Куран, као верски текст, непосредно тражи да се по његовим захтевима уреди верски, али истовремено и друштвени поредак. Резултат је „неприметно“ *спајање религије и политике у исламу*. Такав шеријат је свакако онај моменат који највише карактерише ислам. Исламолог Ј. Шахт управо зато шеријат назива „*правом суштином ислама*“.

¹ *суна* (арап. пут, обичај, обичајно право) –традиционални муслимански закони за које се тврди да су засновани на Мухамедовим речима и поступцима, али који нису непосредно приписани Мухамеду.

² *шеријат* – учење исламске вере; прави пут, закон божји, закон заснован на Курану, за разлику од адета основаног на обичајном праву, *шеријатско право* – правни систем коме је сврха да, на основу прописа вере, управља односима у исламској верској заједници.

³ Опширније у: А. Хотингер, *Божанска држава*, стр. 134–139.

Из ове чињенице произилази јединствено стапање религијског и државног поретка, које је свој историјски израз нашло у стварању веома различитог правног система, шеријата. У коликој мери правни систем шеријата доминира над свим осталим исламским представама видљиво је већ из правног речника: арапска реч „*fiqh*“ по свом пореклу једноставно значи „знање“. Будући да се познавање права код муслимана сматра знањем без премца, ова реч се развила у стручни израз правне науке. Сличан развој имала је и реч „*alim*“, што би у преводу значило „научник“ (од *'ilm* – наука). Множина „*ulama*“ у савременом исламу означава положај муслиманских духовника, односно клер у најширем смислу. *Исламски духовници (између осталих, имами) не сматрају се у првом реду теолозима, већ правницима.*⁴

Овим претпостављањем исламског права, шеријата, теологији (*kalam*), фундаменталистички захтев да се шеријат поново прогласи јединим важећим правом добија посебан значај за однос религије и друштва. Другим речима, за ислам је незамисливо да религија припада само једном делу друштвеног живота, већ она одређује и контролише све сегменте друштва. Полагање права фундаменталиста на стварни политички ауторитет довело је након Другог светског рата у готово свим исламским државама до жестоких расправа на унутрашњеполитичком плану. Готово све исламске државе прошле су кроз сукобљавања око поновног увођења строгих шеријатских закона.

Шеријат је систем. Идеју о исламу као „систему“ темељно је развио првобитно индијски, а потом и пакистански фундаменталистички вођа *Abu I-A'la Maududi* (1903–1979). И Египћанин *Hasan al Bana* (1906–1949), оснивач Муслиманског братства, пропагирао је успостављање поретка или система ислама. Његов земљак *Seid Kutb* (1906–1966), који је у знатној мери утицао на програм левог крила Муслиманског братства, наставио је да развија идеју о „исламском систему“.

Сви савремени исламски фундаменталисти инсистирају на стварању свеобухватног поретка политичког, социјалног и индивидуалног живота. Осим тога, заузимали су се у потпуности за једно интегристичко разумевање религије. Према њима, ислам је савршени систем који укупне интересе људског живљења регулише потпуно и за сва времена. Доследна примена овог система, по ономе како се представља, аутоматски гарантује најбоље могуће политичке и социјалне прилике и сваком појединцу доноси потпуну социјалну правду и обезбеђује оптимални напредак. О конкретним институцијама и поступцима помоћу којих се све то наводно постиже постоје углавном упадљиво нејасни наводи. Ови исламисти са великом страшћу осликавају идеално стање којем теже и које би требало да достигну у том исламском систему, али улажу премало енергије у препознавање реалних проблема данашњице које треба превазићи. Потанко се расправља и о так-

⁴ Кинцлер, Клаус: *Верски фундаментализам*, Београд, Clio, 2002. стр. 74.

тичком питању да ли најпре треба тежити остварењу истинског исламског друштва, а потом и исламске државе, или обрнуто. Одговор на ово питање поставља граничну линију између умеренијих фундаменталиста, који се на-дају да ће своју браћу по вери аргументима моћи што више да приближе свом разумевању захтева ислама, и радикалних, који би овакво разумевање најрадије и што пре спровели средствима принуде. Историјска слика исламских фундаменталиста без остатка је обележена „утопијом окренутом према прошлости“: они негују представу да су исламске прилике којима те-же већ остварене у преисламу, односно у време Пророка и његових след-беника, те да их је нужно поново успоставити.⁵

Исламски фундаменталисти овај Божји закон схватају најозбиљније и за-лажу се за његову примену у највећој могућој мери. Већина фундаментали-ста иде толико далеко, да кажу: *шеријат је ислам*. Примена шеријата на појединачне случајеве у конкретном животу је под контролом богослова, *aleme* (множ. улема), који су се шеријатом, тј. арапским језиком у њему, ње-говим основама, текстовима, пренетим исказима, бавили годинама. Из тога је Хомеини закључио да једном исламском државом као што је Иран морају владати верске вође, а не некакви краљеви или други владари. Овакво на-чело постало је саставни део иранског устава, који предвиђа и да се најви-ша инстанца у земљи аутоматски пренесе на *Valiha Fatiha*, водећег правног експерта.

Исламски фундаментализам се, дакле, не односи само на разумевање Курана, већ и на целокупну структуру шеријата, Божјег закона формулиса-ног на основу Курана још у раном средњем веку. Он се тумачи као коначна, непроменљива Божја заповест. Ко се њему потчини јесте прави муслиман; онај ко га одбије не припада верској заједници.⁶

Шеријат не регулише само питања културе и морала. Конкретне одредбе односе се на пословање, породично право, наследство и развод, облачење и понашање у друштву, исхрану и личну хигијену и још много тога. Ту спа-дају и општепознате одредбе о положају жена, забрани конзумирања алко-хола и свињског меса, оно што се иначе у свести просечног Европљанина сматра типично исламским. Шеријат поред тога захтева да се у области по-литике и економије у потпуности успостави законски поредак. Шеријат за фундаменталисте има тежину Божје заповести, те се као такав не може ни на који начин избећи нити променити.

Кодекс шеријата чине пре свега чувене казне – *hudud*, као што је камено-вање у случају браколомства, одсецање шаке за крађу и сл. Судска прави-ла шеријата предвиђају службене сведоке, судије, али не познају никакве

⁵ Vilandt R.: *Фундаментализам*, стр. 46–66.

⁶ Кинцлер, Клаус: *Верски фундаментализам*; Београд, Clio, 2002, стр. 76.

апелационе инстанце. Шеријат такође утврђује и начин опхођења са припадницима других вера. Хришћани и Јевреји („следбеници Књиге“) у основи уживају посебну толеранцију, тј. сматрају се штићеницима (*dimi*). Нису обесправљени, али су потчињени „правовернима“. И положај жене, која „вреди као пола мушкарца“, у шеријату је утврђен заувек и не може се, према мишљењу фундаменталиста али и фундаменталисткиња, мењати.

Фундаментализам. Фундаменталистичке групе и покрети

Ислам не познаје одвајање религије и државе. За разлику од хришћанства, исламски покрет је одувек истовремено био повезан са државном управом. Ислам је још под Пророком Мухамедом тежио државној империји, која је потом већ под првим његовим следбеницима знатно проширена. Пророк Мухамед је добио битке и створио облике владавине који су постали пример, унети су у исламски закон и такође су постали непроменљиви. Муслимански фундаменталисти радо истичу државну димензију ислама. Пошто је ислам у време Пророка и његових следбеника био врста „Божанске државе“, они сматрају да се та „Божанска држава“ мора поново изградити на темељима шеријата. Верују да само у таквој држави, какву је Бог прописао, муслимани могу у потпуности проживети сопствену судбину.

Тиме је, међутим, отворен један од основних проблема исламских фундаменталиста. На основу закона из десетог века, у великој мери обележеног карактеристикама оног времена, они траже *„стварање божанске државе која не треба да има само трајну важност, већ да по дефиницији, као држава коју жели Бог, мора бити надређена свим осталим државама“*.⁷ Уколико у пракси није тако, то може значити само да се Божји закон није следио до краја и недовољно одлучно. Ипак, поборници исламског фундаментализма, као што су ирански муслимански револуционари, нескривено говоре о „нашој исламској идеологији“. Под тим они подразумевају идеолошки систем који, према њиховим очекивањима, мора неизбежно да им донесе успех, моћ, културни процват и прво место међу народима света. Једина претпоставка тога било би што стриктније спровођење шеријата.

„Исламски реформски покрети“, који су се појавили од осамдесетих година 19. века, заснивали су се, готово искључиво, на фундаменталистичком идејном наслеђу. Ова чињеница једва да је регистрована на Западу и јасно је изражена тек последњих година.

⁷ Кинцлер, Клаус: *Верски фундаментализам*, Београд, Clio, 2002, стр. 79.

Још на прелазу 19. у 20. век очите су фундаменталистичке тенденције у Османском царству, а нешто касније и у такозваном салафитском покрету.⁸ Овај покрет доживео је експанзију под вођством Рашида Риде, некадашњег ученика чувеног реформаторског теолога Мухамеда Абдуха, који се касније вратио традиционалним начинима мишљења. Нешто касније најважнија ударна снага таквих тенденција била је масовна организација *Муслиманско братство*, основана 1928. године у Египту, која се касније проширила и на остале арапске земље. У овом контексту биће поменути неки од најважнијих покрета данашњег исламског фундаментализма:

– ***Al ihvan al muslim*** (Муслиманска браћа): основао га је *Hasan al Bana* (1906–1948), у Египту, 1928. године. Он је створио формулу која може да важи као темељно начело: „Ислам је свеобухватни поредак и покрива све аспекте живота: државу и домовину, власт и народ, морал и моћ, милост и правичност, науку и право, материјални иметак, стицање и добростање, залагање и молитву, веронауку и поштовање“

– ***Džemaati islami*** (Исламска заједница): основао ју је у Пакистану *Abu-la al Maududi* (1903–1979)

– ***Следбеници исламске револуције у Ирану***

Поред ових, постоје организације које се истичу по екстремизму и милитантности, које су блиске Муслиманској браћи или Исламској револуцији.

– ***Al takfir va al hidžra*** (Анатема и сеоба): ова група је једна од најрадикалнијих. Настала је такође у Египту. Све остале (које не припадају групи), па и муслимане и њихове власти у исламском свету, сматра људима који нису били верни исламу: „они су отпадници, неверници, представљају опасност за прави ислам. Зато су правоверни муслимани обавезни да се од њих дистанцирају, да се од њих удаље и иселе се, или се бар повуку у унутрашњи свет“

– ***Džund Al(l)ah*** (Божја војска)

– ***Al džihad*** (Свети рат)

– ***Tanzim al džihad*** (Организација светог рата)

– ***Tavakuf va tebejun*** (Постојаност и самоуверовање)

– ***Al Džem 'ija al šer'ija*** (Законито друштво)

– ***Al Kutbijun*** (Кутбови следбеници)

– Милиције под иранском контролом као што су: ***Hisbulah*** (Божја партија), ***Al džihad al islami*** (Свети рат)⁹...

На свој начин фундаменталистичке групе могу бити и групе и појединци, ако фундаменталним сматрају само делове шеријата или чак Курана. У такве спада либијски председник Гадафи. Из тог разлога он је у сталном сук-

⁸ Покрет оријентисан ка повратку исламу „честитих предака“, тачније речено Пророкових савременика.

⁹ Подаци везани за фундаменталистичке и екстремистичке покрете у исламском свету преузети из: Кинцлер, Клаус; *Верски фундаментализам*, Београд, Clio, 2002. стр 76–82.

бу са осталим муслиманским фундаменталистима, муслиманском браћом. Одбија да цео шеријат посматра као ислам. Чак иде толико далеко да само делове Курана признаје као фундаменталне. Изван шеријата и Курана пронашао је социјални поредак који је описао у три *Зелене књиге* и сматра их универзалним, важећим и изван ислама. Срж тог поретка представља такозвана директна владавина маса над њима самима, без представника.

У Либији су 1972. године поново уведене драстичне казне исламског права, као што је на пример одсецање шаке за крађу. У Пакистану је *Zija ul Hak* 1977. године, уз финансијску помоћ Саудијске Арабије, увео ригорозну политику исламизације. У Судану, *Numeiri* је 1983. увео шеријат, који је додуше укинут после његове смене. Због захтева једног јаког опозиционог блока да шеријат поново ступи на снагу и упркос проблемима које је такав захтев изазвао код бројне хришћанске мањине на југу земље уздрмане грађанским ратом, у међувремену су поново избили озбиљни унутарполитички сукоби.

Фундаменталистички покрети и групе савременог исламског света, од којих су неки јасно демонстрирали свој утицај на политичка догађања, немају јединствени организациони центар и често се у појединим ставовима прилично разликују једни од других. Ипак, повезују их заједничка темељна уверења и ставови.

Вахабизам као верски покрет

Мухамед ибн Абдел Вахаб (1703–1792), учењак и верски шеих по којем је вахабитски покрет добио име, учио је да сваки прави верник мора да чини напоре да очисти ислам од онога што је, по његовом мишљењу, представљало теолошке иновације (*бида*), празноверје (*хуруфа*), девијације и ревизију вере, јерес, политеизам (*ширк*) и идолатрију. По његовом мишљењу, ове појаве су карактеристичне за *џахилију* („незнање“, варваризам), стање које је постојало у предисламском периоду. Вахабитски шеих је, на тај начин, повезао проблеме у времену у којем је он сам живео са проблемима са којима се суочавао Божји посланик Мухамед.

Реч је, дакле, о конзервативном и пуританском исламистичком покрету, који би могао бити одређен као фундаменталистички, јер заговара враћање на основна и изворна исламска учења, уз нескривену нетрпељивост у односу на шиите, на суфизам и дервише, као и на либерална исламска учења. Многи вахабити, на пример, шиите сматрају отпадницима и уопште их не признају за муслимане.¹⁰

Исламизам се најчешће описује као идеологија заснована на политичкој интерпретацији ислама, заговарајући примену исламског права и учења у политичким ситуацијама и односима, пре свега у државној политици.

¹⁰ Оливер Потежица: *Вахабити – придошлице на Балкану*, УДК: 28:32, 28–79(497)

За исламисте се, стога, уобичајено наводи и да су исламски фундаменталисти, зато што заговарају, углавном дословну, интерпретацију и примену основних исламских извора, односно *Курана* и веродостојних *хадиса* (предања) који чине *Суну* Веровесника Мухамеда. Дакле, фундаменталисти захтевају враћање на тзв. основе (фундаменте) ислама, захтевају доследну примену „изворних“ исламских учења и у области политике, јер сви проблеми исламског света, по њиховим (политичким) ставовима, произилазе из утицаја секуларизма.

Значајно је указати да се данас у политикологији религије у свету, посебно у англосаксонским државама, све мање користи термин фундаментализам, уступајући место термину исламизам. Исламизам се као појам прво појавио у Француској у политиколошкој литератури, с циљем да се категоријално одреди ислам који је „политички обојен“. У Француској се употребљава, у сличном смислу, и термин (исламски) интегризам. У савременој америчкој политикологији религије од недавно се користи, посебно после терористичких напада од 11. септембра 2001. године, и ново одређење – *цихадизам*,¹¹ а било је и мање успешних покушаја увођења неких других појмова.

Мухамед ибн Абдел Вахаб је у први план свог учења и деловања ставио неопходност заустављања „декаденције“ у свету ислама (*дар ул ислам*) и урушавања исламског морала, као и супростављање муслимана из Арабије, као колевке ислама, страним утицајима, у то време пре свега турским и персијским (иранским).

Вахабити стога забрањују многе верске обичаје и обреде, упражњаване широм исламског света, уз образложење да су они директно супротстављени исламу. На пример, у молитвама је забрањено помињање посланика или пророка (суфијских) светаца или анђела, јер су таква помињања, по вахабитима, у суштини политеистичка. Посебно се, у том смислу, противе посећивању гробова пророка, имама и (суфијских) светаца (зијарат) и сличним обичајима. Не прихватају, дакле, било какву иновацију у питањима вере и верске праксе (на пример, новим облицима молитви и слично).

С обзиром на то да је, према изворним исламским учењима, однос човека према Богу индивидуализован и директан (без посредовања свештенства и цркве), све молитве морају бити упућене директно Богу и само се Богу може исказивати посвећеност. Управо су зато суфији и шиити јеретици, јер они у својим молитвама помињу и људска бића. Вахабити се противе чак и помињању Веровесника Мухамеда у молитвама или обележавању његовог рођендана (*мавлид*), што данас многи муслимани практикују. Они сматрају да је Божји посланик био човек-смртник, наглашавајући да се и он сам противио вери у друге људе, јер је то, заправо, порицање Бога.

¹¹ Martin Kramer: Coming to Terms – Fundamentalist or Islamists?, The Middle East Quarterly, No. 2/2003. Philadelphia, 2003, године, стр. 65–77.

Најстроже забрањују слике, фотографије (било којег живог бића које има душу), музику, игру, алкохол, пушење, коцку, телевизију, радио, биоскопе, позоришта и многе друге ствари, укључујући и коришћење традиционалних бројаница (за молитве), као и ношење свиле и златног накита. Забрањују и гласан смех, нарицање и јаке емоције, односно све што ремети миран и скроман начин живота. Као пример њихове доследне интерпретације ислама наводи се и забрана женама да управљају аутомобилом, како би се на тај начин „заштитило достојанство жене“.

Противе се, исто тако, обележавању гробова на било који начин, посебно постављању споменика, затим подизању минарета на џамијама и слично. Исто тако забрањују ношење амајлија и веровање у њихову исцелитељску моћ, као и магију и деловање врачева и врачара, јер је све то „празноверно богохуљење“.

Вахабити придају велики значај ритуалима и традицијама, и то не само у молитви и другим обавезама муслимана, већ и у свим аспектима свакодневног живота. На пример, треба увек јести са три прста, воду треба пити у четири гутљаја, и то десном руком и седећи. Поштовање таквих ритуала је, заправо, обавезно јер су произашли из примера поступања Божјег посланика Мухамеда и „часних предака“ у свакодневном животу.¹²

Већина Вахабита не брије браде и носи традиционалну одећу, због чега, на пример, у јужној Азији припаднике вахабитског и других сличних исламистичких покрета, називају *Ахл ул Хадис* („људи традиције“). Вахабити прописују скромност у одевању и за мушкарце и за жене, у складу са Кураном. Они су, данас, препознатљиви по свом специфичном изгледу и начину одевања.

Мухамед ибн Абдел Вахаб, из арапског племена *Бани Тамим*, рођен је највероватније 1703. године у подручју где се данас налази главни саудијски град Ријад. Одбацивао је све идеје и учења, која су се јавила после 3. века, по муслиманском рачунању времена, које почиње 622. године, односно од одласка Веровесника Мухамеда из Меке у Медину, познатог под арапским називом *хиџра*.

У настојању да врати виталност вери, што би утицало на поновно успостављање „истинске исламске државе“, Мухамед ибн Абдел Вахаб је проповедао да оригинална учења из Курана морају бити очишћена од убачених новотарија, погрешних тумачења, ревизија и одступања, наталожених у хиљадугодишњој муслиманској историји.

Овај *мула* (исламски „учењак“) је тврдио да су се муслимани, временом, удаљили од Курана и истинског учења Веровесника Мухамеда, због чега морају да се поново усредсреде на саме темеље исламске вере. То за вахабите значи да треба да живе, делују, говоре и мисле онако како су то чи-

¹² Оливер Потезица: *Вахабити придошлице на Балкану*, УДК: 28:32, 28–79(497).

нили Божји посланик и његови садругови (*Сахаба*), њихови следбеници и учењаци из прве три генерације муслимана.

Вахабити тврде да они настављају традиције и пут *Салаф ас Салиха* („Побожних предака“), што је био циљ који су неколико векова раније у Сирији заговарали Ибн Таимија (1263–1328) и његови ученици Ибн ал Кајим и Ибн ал Катир. Њихова дела, као и дела других средњовековних заговорника повратка на изворни ислам, на пут „Побожних предака“, била су мало позната у исламском свету све док Мухамед ибн Абдел Вахаб није почео да их заговара, наводи у својем учењу и шири по Арабијском полуострву.

Заговорници враћања на изворни ислам се, због тога, називају **салафити** (или *салафије*). Они тврде да управо њихова уверења представљају онај изворни и чисти ислам који су практиковале прве три генерације муслимана. Уважавање прве три генерације произилази из *хадиса* о Божјем посланику Мухамеду, који је једном приликом рекао: „*Најбољи међу људима су људи моје генерације, затим су они који дођу после њих, а затим су они који дођу после њих*“.¹³

Салафити, односно вахабити, посебно истичу да доследно следе исламски монотеизам (*тевхид*), веровање у једног, јединственог Бога. Наводе да они, стога, нису секта или огранак већ су, најједноставније речено, истински и прави муслимани. Припадају искључиво сунитском огранку ислама и представљају, заправо, сунитску реакцију на оновремено ширење и утицај суфијских и шиитских учења и праксе који су, за вахабите, били и остали јереси првог реда.

Савремени вахабизам

Вахабизам је почео да се испољава у свом ригиднијем виду после побуне у Меки 1979. године, када су побуњени исламисти заузели Велику свету џамију, директно угрожавајући владајућу саудијску-вахабитску династију. Овај преломни догађај новије историје Саудијске Арабије до данашњег дана остао је својеврсна мистерија.

Нешто касније краљевска породица Сауд осетила се угроженом од Хомеинијевих исламских револуционара, који су 1979. године преузели власт у Ирану. Није штедела финансијска и друга средства у ширењу вахабитских идеја и учења, посебно у циљу неутралисања и сузбијања иранског утицаја у исламском свету.

Вођа исламске револуције имам Хомеини отворено је позвао на збацивање саудијске династије, описујући вахабите као стожер доминације и владавине империјалиста и колонијалиста у савременом исламском свету. То је био директан изазов легитимности и ауторитету саудијске монархије и

¹³ Исто.

њеном престижу у исламском свету, поред тога што у самој Саудијској Арабији постоји значајна шиитска мањина (више од 15% становништва, претежно у источним областима те земље).

Ирански верски лидери осамдесетих година 20. века у бројним приликама нападали су вахабите и саудијску династију, што је тешко оптерећивало односе између две земље. Односи су делимично поправљени деведесетих година 20. века, када је вахабитима у Саудијској Арабији, после ирачке инвазије на Кувајт 1990. године, непријатељ број 1 у исламском свету постао секуларни и панарапски оријентисан ирачки лидер Садам Хусеин, кога су, иначе, пре тога подржавали у рату Ирака против шиитског Ирана (1980–1988).

Ипак оптерећења, подозрења и латентне тензије између вахабита и шиита не јењавају. Има образложених мишљења да бројне тешкоће данашњег Ирака, упркос присуству америчке војне силе, произилазе, између осталог, из ових верских нетрпељивости. Остаје питање да ли продужавање такве ситуације у Ираку може дестабилизујуће да делује на саму Саудијску Арабију, односно на цео регион Персијског залива, или чак и на Иран.

Већ је речено да је вахабизам, односно салафизам, покрет у оквиру сунитског ислама, али се мора додати да тај покрет није хомоген, већ у његовом окриљу делују многе групе и огранци. Најснажнији је на Блиском истоку, али се његов утицај све очигледније осећа у земљама у којима муслимани не чине већинску верску групацију и у муслиманској дијаспори у западним земљама.

Савремени вахабизам, односно салафизам, разликује се од сличних исламистичких покрета који су били активни седамдесетих и осамдесетих година прошлог века. Разлика је у томе, на пример, што вахабити одбацују не само „западњачке идеологије“ (као што су капитализам, социјализам и сл.), већ и све друге „западњачке концепте“, као што су нација, политичке партије, социјална правда или право, политика, устав, људска права, демократија, револуција, економија и други.

По њиховим схватањима, муслимани не смеју да узимају учешћа у „западњачким активностима“ чак и када је на њих навучено „исламско рухо“. Уместо тога, муслимани су дужни да се ангажују у исламским активностима, као што су *дава* (ширење вере) или *џихад* (борба за веру у најширем смислу). Вахабити радије промовишу *шеријат* (исламско право) и његову дословну и до крајности стриктну примену него исламски политички програм или идеју о исламској држави. Јер, „прави муслимани“ истичу да је исламска држава само оруђе за спровођење Божјег закона, исказаног у *Курану*.

Доследни вахабити су против савременог политичког ислама (исламира) и често су оштро критиковали истакнуте исламисте, као што су, на пример, Сејид Кутб, Абу Ала Маудуди или, чак, Осама бин Ладен. Изузетно критички су расположени и према скоро свим исламистичким групама, као што су *Муслиманска браћа* или *Ал Такфир вал Хиџира* („Анатема и изгнанство“), као и методама које они користе (политичке партије, тероризам и

друго). Сматрају их заведеним муслиманима, који су прихватили неке западњачке идеје и тиме се удаљили од истинског, изворног ислама.

Многи вахабити остају наглашено нетолерантни према следбеницима других верских учења и неверницима, при чему се позивају на праксу каква је постојала у првим вековима исламске историје. Сматрају, често, да сви муслимани треба да упражњавају ислам на начин како то они чине. У супротном, биће отпадници и непријатељи ислама, што представља верско оправдање за евентуалну примену силе против њих.

У политикологији религије се сматра да се вахабити налазе у групи исламских покрета који имају најмањи степен толеранције у односу на друге верске групације, било да је реч о другим муслиманима или о иноверцима. На пример, многи вахабити сматрају да су јеретици они муслимани који се не придржавају њихових стриктних верских тумачења. Против таквих јеретика допуштено је коришћење силе како би они били приведени под окриље истинског ислама. Уосталом, под тим верским изговором породица Сауд и вахабити су ширили власт на Арабијском полуострву.

Наметање вахабитског учења никада није ишло ни брзо ни лако, већ је било праћено бројним отпорима и побунама. На пример онда када су вахабити сравнили са земљом гробља у Меки, после освајања светих исламских градова, почетком 19. века. Срушили су 1803. године гробницу подигнуту на месту на којем је била сахрањена Фатима Захра, ћерка Веровесника Мухамеда.

Намеравали су, заправо, да сруше и гробницу самог Божјег посланика Мухамеда (1810. године), али су од тога одустали. Наиме, они су тада дојадили и становницима Меке и других градова у Хеџазу, који су почели да пружају жесток отпор, потискујући вахабитске освајаче. Вахабити су тада остали неколико година у Меки, док њихову побуну нису сузбиле турске власти. Они ће, много касније, 1924. године, поново заузети Меку и Медину, мада више неће примењивати ригидну и бруталну силу.

Са друге стране, шиитски муслимани не могу вахабитима да опросте разарање светилишта у шиитском светом граду Кербали (данашњи Ирак), посебно деполагање светилишта и гробнице шиитског „Витеза мученика“, трећег шиитског имама Хусеина ибн Алија, у истом периоду (1801. године), као ни касније разарање светилишта у Медини и гробнице другог шиитског имама Хасана ибн Алија. Хасан и Хусеин су били, иначе, унуци Божјег посланика Мухамеда.¹⁴

У настојању да дистанцирају вахабизам од политичког насиља у име вере, у Саудијској Арабији уведена је категорија „кутбизам“, у оквиру које се сврставају оне сунитске фундаменталистичке групације које заговарају коришћење насилних средстава у остваривању својих политичких и верских циљева. Ову категорију, у поменутом смислу, прихватили су и неки политиколози и исламолози из западних земаља.

¹⁴ Оливер Потежица: *Вахабити, придошлице на Балкану*, УДК: 28:32; 28–79(497)

Познати амерички исламолог Џон Л. Еспозито, и сам бивши свештеник, каже да је с правом да не могу бити прихваћена становишта која изједначавају вахабизам са насиљем или тероризмом, а још мање она која повезују све Саудијце са верским насиљем, без обзира на то што вахабизам негира верски плурализам.

О овом и сличним питањима води се жива дискусија и у исламском свету, не само у западним земљама у којима су она предмет непрекидних анализа и истраживања. На пример, чак и неки исламски политиколози сматрају да је кутбизам само огранак у оквиру салафизма, односно вахабизма. Са друге стране, они који верују у оправданост насиља у име вере виде оне вахабите који се противе насиљу као муслимане који одбијају да преузму своју одговорност (због чега и они морају бити приведени „истинској вери“).

Није баш једноставно схватити, као што се може видети, бурна збивања у исламском свету, а још је теже уклопити та збивања у идеолошке или дневнополитичке матрице и стереотипе.

Вахабитским учењима и идејама не може се стављати искључиво негативан предзнак. Она су легитимна и треба да буду прихваћена као таква, у складу са цивилизацијским начелом слободе вероисповести, гарантованим Универзалном декларацијом Уједињених нација о људским правима и Међународним пактом о људским и грађанским правима. Поменимо, у истом смислу, и Декларацију о елиминисању свих облика нетолеранције и дискриминације заснованих на вери и верским убеђењима, коју је усвојила Генерална скупштина ОУН 25. новембра 1981. године.

Проблем настаје када се примењује насиље за ширење верских учења или за деловање на плану вере. Да ли се верска учења могу наметати или ширити насилним методама и притисцима („огњем и сабљом“)? Да ли је заиста допуштено изводити терористичке акције у име Бога?

Када говоримо о овом питању, те када правимо корелацију између вере и насиља, неминовно се долази до закључка да ово није само проблем вахабизма, нити се тај феномен може везивати искључиво за исламски свет.

Џихад

Изузетно је актуелна дискусија о појму „Светог рата“ (*џихада*¹⁵), који се код немуслимана схвата пре свега фундаменталистички, а исламске партије га као таквог и представљају. Правни појам се, свакако, може различито тумачити.

Најтачнији превод гласи: „Напор, усмерен ка одређеном циљу“. Према Курану, овај напор је пре свега усмерен на одбрану, али и на ширење ислама. Већ се овде истиче промена у значењу између старије, меканске и новије,

¹⁵ *Џихад*, свети рат који мора да води сваки муслиман ради одбране или ширења ислама: Енциклопедија *Larousse* у три тома, књига друга, ЈРЈ, Земун, 2002, стр. 388.

мединске суре.¹⁶ Док је Мухамедов положај у Меки био несигуран, а он сам проповедао уздржавање пред нападима споља, у Медини је наредио да се напади најпре одбију, а потом чак сматрао обавезом да се непријатељи из Меке победе. Он се у Медини (до 632. године) нашао пред новим задацима; наиме, требало је да као вођа своју заједницу одбрани војним средствима и да се ухвати у коштац са онима који су одбијали да се потчине његовом ауторитету. Исламско тумачење текстова (*tafsir*) заступа учење по којем касније објављени стихови Курана стављају оне од раније ван снаге. Отуда као коначна основа за тумачење џихада важи мединско раздобље.

Након дуге историје различитих интерпретација, савремени исламолог Ахмад Тахери у *Franfurter Rundschau* од 26. 11. 1990. године овако описује џихад: „Обавеза на џихад уско је повезана са универзалношћу ислама. Класични правни систем дели свет на две области: *dar al islam* (кућу ислама) и *dar al harb* (кућу рата или неверништва). У 'кући ислама' владају исламска држава и исламско право. 'Кућа рата' је област немуслимана, дакле неверника. Муслимани имају обавезу да своју теорију бране од напада неверника и истовремено покоре свет неверника све док ислам не овлада целом земаљском куглом. Борба ислама, у начелу, престаје тек онда када сви људи приме исламску веру или се покоре његовој владавини: **Граница ислама је граница света.**“

У позадини рата у Заливу било је интересно гледати како се исламски блок цепа после позива Садама Хусеина на Свети рат. Повод су биле две фетве египатског муфтије Сејида Тантавије, изречене на Конференцији исламских стручњака за Свето писмо одржаној у Меки 1990. године. Муфтија је боравак неверника Американаца у Саудијској Арабији сматрао противправним. На конференцији су се појавила опречна мишљења у вези са проблемом.

Неки савремени муслимани, нарочито у својим обраћањима спољашњем свету, објашњавају обавезу џихада у духовном и моралном значењу. Преовлађујућа већина раних ауторитета, цитирајући релевантне одломке из Курана, коментаре и предања Пророка, о џихаду говори у војном смислу. Према исламском закону, законито је ступити у рат против четири врсте непријатеља: **неверника, отпадника од вере, побуњеника и разбојника.** Иако су све четири врсте рата „законите“, једино се прве две рачунају као џихад. Џихад је стога религијска обавеза.¹⁷

Разматрајући обавезу Светог рата, класични муслимански правници праве разлику између офанзивног и дефанзивног ратовања. У нападу, џихад је обавеза муслиманске заједнице као целине и у њему, стога, могу учествовати професионалци и добровољци. У одбрамбеном рату он постаје обавеза сваког способног појединца. Управо на овај принцип позвао се Осама бин Ладен у својој објави џихада против Сједињених Држава.

¹⁶ **Сура**, одељак из Курана, којих има 112.

¹⁷ Луис, Бернар: *Криза ислама*, Свет политике, књига 2, Београд, 2004, стр. 50.

Током највећег дела четрнаест векова дуге забележене муслиманске историје, џихад се најчешће тумачио у значењу оружане борбе у циљу одбране или ради напретка муслиманске моћи. Стандардне правне расправе о шеријатском закону обично садрже поглавље које се бави џихадом, који се у војном смислу тумачи као редован рат против неверника и отпадника од вере. Међутим, ова разматрања прописују одговарајуће понашање и поштовање правила рата у областима као што су започињање и окончавање непријатељства, као и третман несабораца и заробљеника, да не говоримо о дипломатским представницима.¹⁸

Први џихад објавио је Пророк против владара свог родног места и он се завршио освајањем Меке у месецу Рамазана осме године хиџре.¹⁹ Вођство Меке предало се готово без борбе, а њеним становницима, сем оних који су били оптужени за одређене злочине против Пророка или муслимана, одобрена је нека врста имунитета за њихове животе и имовину, под условом да се понашају у складу са споразумом. Следећи задатак било је проширење муслиманске власти на остатак Арабије и, под пророковим следбеницима калифима, на остатак света. И овај задатак је био веома успешно извршен, па су до почетка 8. века освајачке арапске снаге напредовале иза Пиринеја у Француску.

Након неколико векова непрекидних победа, арапски џихад је коначно зауставила и одбила хришћанска Европа. На Истоку су Византијци држали велики хришћански град Константинопољ,²⁰ одбијајући серију арапских напада. На Западу је почео дуг и развучен процес који је у шпанској историји познат као Реконквиста (Reconquista), који је на послетку довео до протеривања муслимана са територија које су освојили у Италији и на Иберијском полуострву. Такође, дошло је до покушаја да се Реконквиста прошири на Блиски исток и да се поврати родно место Христа, које су муслимани освојили у 7. веку. Овај покушај, познат као крсташки рат, у потпуности је пропао, док су крсташки у расулу протерани.

Међутим, џихад тиме није окончан. Нову фазу рата започели су не више Арапи, него каснији преобращеници у ислам, Турци и Татари. Они су успели да освоје до тада хришћанску земљу Анадолију, док су у мају 1453. године заузеле Константинопољ, који је од тада постао престоница отоманских султана, наследника ранијег калифата у вођству исламског џихада. Османлије на Балкану и исламизовани Татари у Русији обновили су покушај да се освоји Европа, овога пута са Истока, и неко време је изгледало као да су на домаћ циља.

¹⁸ Исто, стр. 52.

¹⁹ **Хиџра** или **хеџра** (арап. Higrat – сеоба) представља прелазак Мухамеда из Меке у Јасриб, оазу која се од тада зове Медина, 622. године наше ере, која је у исламском свету прихваћена као почетак нове (муслиманске) ере, од када муслимани почињу да рачунају време.

²⁰ **Константинопољ** – име које је Константин дао византијском граду који су касније Турци називали Истанбул.

Хришћански свет је смогао снаге да избаци освајаче, овога пута са више успеха, те покрене противнапад на исламске области. У овом периоду џихад је постао готово потпуно одбрамбени рат, мада се морају истаћи примери какав је напад на планинску област Хиндукуш у данашњем Авганистану, 1896. године, а након овог похода област је запоседнута и преименована у Нуристан.²¹

Џихад се понекад представљао као муслимански еквивалент крсташких ратова, при чему се ове две појаве схватају као више или мање једнаке. У извесном смислу то би могло да буде тачно. Оба су проглашена за свете ратове и вођена као свети ратови за истинску веру против неверничког непријатеља. Гледајући са друге стране, постоји битна разлика. Крсташки ратови представљају касну појаву у хришћанској историји и у извесном смислу означавају радикалан прекид са основним хришћанским вредностима, онаквим какве су изражене у јеванђељу. Ово упућује на констатацију да су се крсташки ратови јавили релативно касно, да су били ограничени и да су трајали релативно кратко. За разлику од њих, **џихад је присутан од почетка исламске историје: у светим списима, у животу Пророка као и у поступцима његових сарадника и непосредних наследника. Наставио се током исламске историје и задржао своју привлачност до данашњег дана.**

Они који су убијени у џихаду називају се *мученицима* (shahid).²² У исламској терминологији термин мучеништво обично се тумачи тако да означава смрт у џихаду чија је награда вечно блаженство, а која се детаљно описује у раним религијским текстовима. Интересантно је поменути да су правила рата против отпадника од вере другачија и строжа од оних које се односе на рат против неверника, и то због начела да је: „Неверник био непросветљен, те увек постоји нада да ће верником постати“.²³

Џихад је перманентно стање непријатељства према немуслиманима, где се најчешће подразумева верски рат у служби ширења ислама. Међутим, сваки рат јесте џихад, а сваки џихад није рат.

По Мирољубу Јевтићу, **џихад је систем свих акција и поступака на индивидуалном плану који муслимани чине у циљу јачања исламске религије и ширења заједнице верника. Крајњи циљ џихада је калифат.**

Калифат, заправо, представља стварање јединствене муслиманске државе на нивоу планете земље, а на основу планетарног ширења Мухамедовог учења. Калифат се може остварити само џихадом. Данас у исламском свету постоји дубока подела између шиита и сунита ко треба да буде на челу калифата, да ли потомци пророка Мухамеда или неко од угледних вођа савременог исламског света.

²¹ Луис, Бернар: *Криза ислама*; Свет политике, књига 2, Београд, 2004, стр. 54–55.

²² **Shahid**: арапска реч која значи сведок, али се обично преводи као „мученик“.

²³ Луис, Бернар: *Криза ислама*; Свет политике, књига 2, Београд, 2004, стр. 55–56.

Један од угледних исламских теолога Хусеин Ђозо, говорећи о поменутој теми, каже: „У ширем смислу, џихад значи улагање напора у свим акцијама и активностима у борби за одржавање и напредак благостања, како појединца тако и заједнице... Ова врста џихада подразумева сваку борбу на културном, духовном, политичком, економском и научно-технолошком пољу. То је џихад који ислам препоручује увијек и који вјечно траје“.²⁴

Значајно је приметити да са избијањем ратних сукоба, према тумачењима Исламске заједнице, али и исламских ауторитета, учествовање у рату постаје верска дужност сваког муслимана, то је верозаконска обавеза. О томе Ђозо даље каже: „Џихад у ужем смислу значи оружану борбу, одбрану земље, слободе, увјерења и других вриједности путем употребе силе уколико се непријатељ не може одбити на други начин“.²⁵

Може се констатовати и да међународни фактори, присутни од самог почетка ратних збивања у Босни и Херцеговини, нису благовремено уочили фактор терористичког елемента који се испољио у виду „ратника џихада“ из исламских земаља, као што су Хезболах, Хамас, Ал Каида и друге, а све кроз одред „Ел Муџахедин“.

Успон исламистичког екстремизма и тероризма

*„Већина муслимана нису фундаменталисти, а већина фундаменталиста нису терористи, али већина терориста јесу муслимани и поносно се као такви представљају“.*²⁶ Разумљиво је да се муслимани жале када медији говоре о терористичким акцијама и покретима као „исламским“ и питају зашто медији на исти начин не означавају ирске и баскијске терористе и њихов тероризам као „хришћански“. Одговор је једноставан и очигледан – они сами себе не описују као такве. Муслиманска жалба је разумљива, али би је требало упутити „онима који јесу вести, а не онима који о њима извештавају“. Осама бин Ладен и његови следбеници у Ал Каиди можда не представљају ислам, и многе од њихових акција или изјава јесу директно контрадикторне основним исламским принципима и учењима. Међутим, они имају порекло у муслиманској цивилизацији, баш као што су Хитлер и нацисти имали порекло у хришћанству, и стога морају бити посматрани у оквиру свог културног, религиозног и историјског контекста.

На тајном састанку одабраних муслиманских верских и политичких представника одржаном у Техерану 1928. године, у чијем су раду узели учешће

²⁴ Хусеин Ђозо у: „Терористичка мрежа у БиХ“, Слободан Радуљ, *Наука и друштво*, Београд, 2007, стр. 60

²⁵ Исто.

²⁶ Луис, Бернар: *Криза ислама*, Свет политике, књига 2. Београд, 2004, стр. 134.

и представници појединих европских држава, одлучено је да се приступи обједињавању делатности и стварању плана за планетарно ширење Мухамедовог учења, чији је коначан циљ стварање Халифата, тј. Јединствене муслиманске државе на нивоу планете Земље.

На крилима успеха овог иницијалног састанка, 1930. године у Техерану поново су се окупили званични представници верских и политичких вођстава исламског света. Састанку су углавном присуствовали верски учитељи – *улеме*. После низа полемичких расправа, донета је одлука да се као филозофски принцип узме учење медресе која ће спровести повратак Курана и аутентичним хадисима онако како их они тумаче. Извршиће се обједињавање ислама, који треба да изнађе основе за један нови политички систем иманентан Мухамедовом учењу, а нарочито супротан западном моделу.

Постоји неколико облика исламистичког екстремизма присутних у данашње време. Најпознатији су *субверзивни радикализам Ал Каиде* и других група које су јој сличне широм муслиманског света: *превентивни фундаментализам саудијског естаблишмента*, као и *институционализована револуција владајуће иранске хијерархије*. Сви ови облици су, на неки начин, исламски по свом пореклу, али су неки од њих отишли веома далеко од својих корена.

Све ове различите екстремистичке групе своје деловање представљају као свето кроз побожна позивања на исламске текстове, нарочито Куран и предања Пророка, и све три тврде да представљају истинитији, чистији и аутентичнији ислам од онога који тренутно практикује велика већина муслимана и који подржава већина религиозних лидера. Разматрајући изреке Пророка, на пример, они одбацују старе и дуго присутне методе које су развили правници и теолози да би проверили тачност и аутентичност усмено преношених предања и уместо тога прихватају или одбацују чак и свете текстове на основу тога да ли поткрепљују њихове сопствене догматске или војне позиције или им противрече. Неки иду чак толико далеко да одбацују неке стихове из Курана као „опозване“ или „укинуте“. Аргумент који се користи да би се овакав поступак оправдао јесте тај да стихове откривене током раних година пророкове мисије могу заменити каснија, наводно зрелија открића.

Речит пример оваквог одступања била је чувена фатва коју је ајатолах Хомеини наредио против књижевника Салмана Рушдија, 14. фебруара 1989. године, због његовог романа под називом *Сатански стихови*. У фатви је ајатолах Хомеини обавестио „све ревносне муслимане света, да се крв аутора ове књиге... која је састављена, штампана и објављена против ислама, Пророка и Курана, као и крв оних који су били укључени у њено објављивање а који су били свесни њеног садржаја, овим проглашава за изгубљену. Позивам све ревносне муслимане да их погубе, где год да се они налазе, како се нико више не би усудио да поново вређа исламске светиње. Свако ко сам буде убијен на овом путу биће проглашен за мученика“. Овом приликом понуђена је и новчана

награда у противвредности три милиона америчких долара уколико би убица био Иранац, или нешто мања сума уколико би егзекутор био странац.

У случају Рушдија одређена је управо ова специфична казна и то за **отпадништво од вере**, што представља **главни прекршај у муслиманском закону** и мушкарцима доноси смртну казну. Исламистички екстремисти остају при тврдњи да хитно и непосредно погубљење богохулника није само законито већ је и обавезно, и да они који не поступе тако и сами чине прекршај.

Представљање убиства као светог, које је отеловљено у Хомеинијевој фатви, појављује се у још напреднијем облику у пракси и култу *самоубилачке смрти*.

Пракса, а потом и теорија атентата у исламском свету јавиле су се веома рано, уз расправе о политичком вођству муслиманске заједнице. Од четири прва исламска калифа, тројица су била убијена (други од незадовољног хришћанског роба, а трећи и четврти од побожних муслиманских побуњеника који су себе видели као извршиоце Божје воље). Само питање убиства се у свом кључном облику јавило 656. године хришћанске ере, након убиства трећег калифа Османа, од муслиманских побуњеника. Први у низу грађанских ратова вођен је око питања да ли убице извршавају Божју заповест или јој пркосе. Исламски закон и традиција веома су јасни по питању послушности исламском владару. Међутим, они такође наводе и две изреке које се приписују Пророку: „Немој бити послушан створењу које је против његовог творца“ и „Нема послушности у греху“.²⁷ Уколико владар нареди нешто што је супротно Божјем закону, тада дужност послушности замењује дужност непослушности. Оваква идеја „убиства тиранина“, тј. његовог оправданог уклањања, није била исламско откриће. Она је била позната још у старо доба, међу Јеврејима, Грцима и Римљанима, а они који су то извршавали често су били проглашавани херојима.

Могло би се рећи да су **асасини**²⁸ прави претходници многих исламских екстремиста и терориста данашњице. Њихови напори, у супротности са тадашњим популарним муслиманским уверењем, били су првенствено усмерени не против крсташа већ против муслиманских владара које су сматрали за безбожне узурпаторе. Занимљиво је да је сам назив *асасин* (са својим значењем „уживаоца хашиша“), дат од њихових муслиманских непријатеља, док су они себе називали *fidain*.²⁹

Асасини су се у два смисла упечатљиво разликовали од својих данашњих наследника, и то по избору оружја и по избору жртава. Наиме, жртва је увек била појединац, и то вођа (политички, војни или религиозни), на високом положају који је сматран извором зла. Он, и само он, био би лишен живота. У дана-

²⁷ Луис, Бернар: *Криза ислама*, Свет политике, књига 2, Београд, 2004, стр. 139.

²⁸ **Асасини** (арапски *Hashishiyya*) – чланови муслиманске секте, активне у Ирану, а потом и Сирији, од 11. до 13. века.

²⁹ *Fidai* – арапска реч која означава оног ко је спреман да свој живот жртвује за циљ.

шњем смислу ово се и не би могло назвати тероризмом, већ циљаним убиством. Оружје је увек било исто: бодаж. Асасини су презирали отров, самострел и остало оружје које се могло користити из даљине. У овом блиском сусрету са жртвом асасин није ни очекивао да ће му шансе да преживи бити велике, но ни у ком случају се о њима није могло говорити као самоубицама. Средњовековни асасини били су екстремистичка секта, веома удаљена од главног тока ислама. То, нажалост, не важи за њихове данашње имитаторе.

Двадесети век је донео оживљавање оваквих акција на Блиском истоку, иако су оне биле другачијег типа и имале другу сврху. За модерне терористе убиство неужних и неумешаних цивила није „коллатерална штета“. Оно је примарни циљ. Неизбежно, противнапад на терористе, који наравно не носе униформе, такође цивиле претвара у мету. Брисање граница између цивила и терориста, које је резултат овога, изузетно је корисно по терористе и њихове симпатизере.

Захваљујући брзом развоју медија, а нарочито телевизије, скорији облици тероризма нису уперени ка одређеним и ограниченим непријатељским циљевима већ према светском мњењу. Њихов примарни циљ није да порази или чак ослабе непријатеља војно, него да стекну публицитет и изазову страх, што је, свакако, психолошка победа. Исту врсту тероризма спроводио је изванредан број европских група, нарочито у Немачкој, Италији, Шпанији и Ирској. Међу најуспешнијима и најистрајнијима у овој области свакако се издваја Палестинска ослободилачка организација (ПЛО).

Основана је 1964. године, али је постала значајна 1967, након пораза уједињене арапске војске у Шестодневном рату. Уобичајена ратна пракса је затајила и дошло је време да се испробају друге методе. За мете су изабрана јавна места и окупљања било које врсте, која су превасходно цивилна и на којима жртве углавном немају било какве везе са непријатељем. Списак оваквих и сличних акција је импозантан, од отмица авиона, бродова, убиства израелских атлетичара, убиства дипломатских представника, до напада на тржне центре, дискотеке, школе и сл. Непосредни циљ свакако је било освајање новинских наслова и телевизијских екрана. Арапски терористи су седамдесетих и осамдесетих година прошлог века јасно истакли да објављују рат за арапски и палестински национални циљ, не за ислам. И заиста, знатан део вођа и активиста ПЛО-а били су хришћани.³⁰

Нова фаза у религиозној мобилизацији започела је са покретом познатим у западним језицима као панисламизам. Следбеници овог покрета дефинисали су своје циљеве преко религиозних и друштвених, пре него националистичких и патриотских термина, који су у то време још увек били страни и непознати. Међутим, са развојем европског утицаја и образовања, ове идеје су се укорениле и неко време доминирале како дискурсом, тако и борбом у муслиманским земљама. Религиозни идентитет и лојалност ипак су се дубоко

³⁰ Луис, Бернар: *Криза ислама*, Свет политике, књига 2, Београд, 2004, стр. 143–144.

осећали, и свој израз су пронашли у неколико религиозних покрета, нарочито у покрету *Муслиманска браћа*. Након звучног пада световних идеологија, религиозни идентитет и лојалност су стекли нову важност, те су овакви покрети преузели борбу, и многе од „бораца“, од неуспешних националиста.³¹

Многе старе тактике су задржане, али у значајно енергичнијем облику. И у поразу и у победи религиозни терористи су усвојили и унапредили методе које су први употребили националисти 20. века, нарочито небригу за убиство недужних посматрача. Реаговања у арапској штампи на масакре у Њујорку и Вашингтону представљала су проблематичну равнотежу између порицања и одобравања, што је слично њиховој реакцији на Холокауст.³² Наиме и овде наилазимо на ставове да ни муслимани ни Арапи ово нису могли да ураде.

Када је сав ужас ове операције постао познатији, неки аутори су били спремни да осуде починиоце и изразе саосећање са жртвама, али чак ни они нису пропуштали прилику да истакну како су Американци сами изазвали овај догађај. Осама бин Ладен је јасно формулисао своје виђење ових сукоба, константно одређујући свог непријатеља као „крсташе“.

Уколико вође Ал Каиде убеди исламски свет да прихвати њихове погледе и њихово вођство, предстоји дуга и огорчена борба, и то не само у случају Америке. Европа, а нарочито њен западни део, сада је дом великој и брзо растућој муслиманској заједници, а многи Европљани њихово присуство посматрају као проблем, док за неке она чак представља изражену претњу. Пре или касније Ал Каида и сличне групе сукобиће се са суседима ислама: Русијом, Кином, Индијом, који ће се можда мање устезати у коришћењу своје снаге против муслимана и њихових светиња. Уколико су исламистички екстремисти у праву у својим проценама, и победе у свом рату, тада мрачна будућност очекује свет, а нарочито онај његов део који прихвата ислам.³³

Исламистички екстремизам и глобална безбедност

Стратегија супротстављања Западног света нарастајућем исламистичком екстремизму и његовом исходишту у виду низа терористичких акција које су потресле глобалну безбедност, мењала се током претходних година. Могло би се рећи да је све почело објављивањем рата терористичкој мрежи Ал Каида од стране САД, ваздушним ударима и копненим инвазијама на земље стварне или претпостављене подршке исламистичким екстремистима и терористима. Дошло је и до својеврсне подршке земаља тзв. секуларног света, да би временом све

³¹ Исто, стр. 144–146.

³² По питању Холокауста у арапским медијима се могу срести ова три става: *То се никад није догодило; То је преувеличано; Јевреји су то ионако заслужили.*

³³ Луис, Бернар: *Криза ислама*, Београд, Свет политике, књига 2, 2004, стр. 155.

добила мање драматичан и ургентан контекст. Ово је видљиво из конкретних мера које земље западне демократије примењују задњих година.

Председник САД је почетком 2009. године, као једну од првих мера по доласку на председнички трон, донео одлуку о распуштању чувеног логора „Гвантанамо“, у којем су били смештени заробљеници из Авганистана осумњичени за припадништво Ал Каиди. Такође, у колоквијалној употреби глобалних политичких кругова можемо констатовати и употребу нових термилолошких одредница, као што су „умерени талибани“. Говори се о могућностима савеза са „умереним талибанима“, ма шта то представљало, као и о томе да заједно са њима треба изградити западни систем демократије на територији Авганистана и Пакистана, у шта је тешко поверовати.

Последњих година изражен је и пад утицаја Ал Каиде и сличних организација савременог исламистичког екстремизма и тероризма и у самим муслиманским земљама, што услед изостанка најновијих „спектакуларних“ акција, што услед жестине са којом су се САД обрушиле на земље базне екстремистичке и терористичке активности. Исламистички екстремисти, навикнути на спектакуларне акције на тлу САД, Африке и Европе, напосто се не могу задовољити тзв. „великим бројем малих активности“ на домаћем терену. Они сматрају да имају право да од оних које су изабрали као „најбоље“ и као своје идоле увек очекују неки нови велики „успех“, занемарујући да то није нимало лако у условима превенције какву спроводи моћна антитерористичка коалиција са САД на челу. Очигледно је да и у свету тероризма важи она изрека да ништа не вене брже од ловорика.³⁴

На примеру истраживања јавног мњења, спроведеног у Либану 2002. и 2007. године, упоредном анализом је констатовано да је број људи који су оправдавали самоубилачке нападе припадника Ал Каиде (као њено најзначајније и најекспонираније деловање), са 74% из 2002. године, пао на 34% у 2007. години.³⁵ Без обзира на овакве интенције у већини муслиманских земаља, чињеница је да у срединама где се највероватније крије „најинтересантнији бегунац“ савременог света, а које обухватају гранична подручја Авганистана и Пакистана, Бин Ладен и његова терористичка мрежа Ал Каида још увек имају велику подршку становништва. Овакву оданост најбоље илуструје пример председника Пакистана Мухарафа (Pervez Musharraf), чији су покушаји да Ладена порази изборном победом над онима који га подржавају, а касније и војно, завршили неуспехом.

Пакистанска прича заслужује посебну пажњу из безбедносног угла. Гранични појас између Авганистана и Пакистана с правом се данас може назвати исламистичком „тврђавом“ и „еписцентром“ савременог исламистичког екстремизма и тероризма. Пакистански талибани, организовани у покрет *Tehrik Nifaz Shariat e Muhammadi* (Покрет за увођење шеријатског права), нису само постали доминантни у северозападном Пакистану, већ су у одређеном тренутку дошли јако близу

³⁴ Симеуновић, Драган: *Тероризам – општи део*, Правни факултет, Београд, 2009, стр. 216.

³⁵ Истраживање је обавио PEW Research Center, *Time*, vol. 170, No. 5, 2007.

главног града Исламабада. Званични Исламабад је уступцима у виду увођења шеријатског права у области Swat-Tal, у замену за обуставу оружаних акција милитантних талибана према пакистанској престоници, само привидно „купио мир“.

Свест о великој опасности која тангира глобалну безбедност испољио је амерички председник Барак Обама, који је још у предизборној кампањи током 2008. године стабилизацију прилика у Пакистану ставио на листу спољнополитичких приоритета нове америчке администрације. Свестан да ситуацију у Авганистану не може решити док год талибани уживају широку подршку у суседном Пакистану, Обама се одлучио да поред слања додатних 17.000 војника у Авганистан, пре свега у области у граничном појасу према Пакистану, интензивира и ракетну кампању према сумњивим циљевима, а да носиоцима власти у Пакистану понуди годишњу помоћ у износу од 1,5 милијарди долара. Такође је иницирано стварање међународне контакт-групе од представника Саудијске Арабије, Кине и Индије, као земаља које имају посебан интерес када је о стабилности прилика у Пакистану реч. На овај начин постављени су темељи нове америчке стратегије у борби против исламистичког екстремизма и тероризма. Реакција милитантних авганистанских талибана огледа се у појачању напада у јужним и источним деловима земље (око 80% свих талибанских акција тренутно се одвија на овом подручју). Организације милитантних исламиста упорно истичу да немају намеру да стварају талибанску „државу у држави“, већ да попут талибана, својевремено у Авганистану, преобразе цели Пакистан, чим њиме завладају.

Исламистички екстремисти највећу пажњу и наду посвећују терористичкој мрежи Ал Каида. И поред свих тешких удараца које је претрпела у последњих неколико година, Ал Каида још увек егзистира у великом броју земаља савременог света.

На европском континенту, по неким подацима, живи око 20 милиона муслимана,³⁶ од којих већину представљају мирни грађани који не само да нису блиски екстремистичким покретима и начелима већ, углавном, нису ни заинтересовани за политику. Ипак, догађаји који су уследили после септембра 2001. године (терористичке акције у Лондону и Мадриду) недвосмислено потврђују да на овај проблем не можемо гледати као на неку издвојену или спорадичну појаву. Концентрација великог броја, пре свега арапског муслиманског живља у највећим европским градовима (Лондон, Париз, Мадрид), добија и нову интенцију у виду појачаног насељавања мањих градских средина (примери појачане концентрације муслиманског становништва у малим градовима севера Европе, нарочито у Данској). У овим својеврсним енклавама одвија се бујање ксенофобичних ставова и затвореност, попут великих гета у себе и свој начин живота. Ове манифестације представљају стварање идеалних услова за утемељење милитантних екстремистичких идеја и чињења. Примери ове гетоизације исламистичких экс-

³⁶ Изјава Дениса Блера, шефа свих обавештајних служби у САД, из фебруара 2009. године, у: Симеуновић, Драган, Тероризам - општи део, Београд, Правни факултет 2009. год. стр. 219.

тремиста су видљиви и на простору Западног Балкана (нарочито су познати примери везани за БиХ и подручје Санџака). Како се овде ради о подручју које на непосредан начин тангира аспект безбедности Републике Србије, аутор ће се у посебном раду осврнути на настанак, утемељење и деловање исламских екстремистичких организација у региону, а нарочита пажња ће бити посвећена феномену милитантног исламизма на локалитету Босне и Херцеговине.

Са друге стране, присутна је и извесна доза подозрења према припадницима исламске вероисповести широм европског континента. Неразумевање је добило своје изразе у много чему, па и у стварању чувене карикатуре Пророка Мухамеда, настале баш у Данској, која је повредила осећања бројних припадника исламске вере. Истина, и овде би се могло рећи да су више повређена осећања екстремиста него ли „обичних верника“. Последњих година у већем броју европских земаља приметна је и експанзија разних екстремистичких, пре свега десничарских покрета, од којих су многи антиисламски оријентисани.

Безбедносни штит савременог човечанства је пред новим искушењима. Чини се да је највећи изазов управо пред државним и верским великодостојницима муслиманских земаља. Инсистирање на „фундаменту ислама“, отпор секуларизацији и демократским облицима организовања исламских друштава, највећу штету доноси управо становништву земаља муслиманског света, као и њиховој верској „браћи“ расељеној широм земаља тзв. западног света. Својеврсни безбедносни штит који нова америчка администрација покушава да оформи на тренутно најнеуралгичнијем подручју исламистичког екстремизма и тероризма (гранични појас између Авганистана и Пакистана), у који укључује и ангажовање Кине, Индије и Саудијске Арабије,³⁷ можда је прави пут ка новом приступу за решавање овог озбиљног проблема.

Закључак

Као једно од специфичних својстава десничарског екстремизма јавља се његов, наглашено присан однос према националној цркви, односно некој религији. Са правом можемо рећи да скоро и да не постоји десничарска екстремистичка организација која не показује респектабилан однос према цркви и нацији у свом миљеу. Чувари постојећег или замишљеног поретка по правилу су и заробљеници оне религијске традиције која је обично вековима доминантна у њиховој средини. Њихово насиље често се преплиће са религијским и етно-сепаратистичким насиљем, односно садржи религијску или етно-сепаратистичку димензију, а најчешће обе. Ескалација савременог исламистичког екстремизма, са политичког аспекта, с правом се може третирати као појава екстремне муслиманске деснице.

³⁷ За сада је облик синхронизованог деловања, формирање контакт-групе са представницима наведених земаља.

У савременој литератури која третира области религијски инспирисаног екстремизма и тероризма уочљива је наглашена тенденција приписивања исламу ексклузивног статуса једине религије која пропагира и стимулише овај облик политичког насиља. Истина је, свакако, нешто другачија. Уколико са историјског аспекта посматрамо настајање и деловање највећих религија човечанства, наилазимо на небројене примере потезања за насиљем у циљу њиховог ширења и етаблирања. Примери „Свете инквизиције“ у хришћанству, старозаветних крвавих обрачуна у јудаизму, сведоче о томе. И данас егзистирају екстремистичке организације које су инспирацију нашле у савременим религијама данашњег света (примери у будизму, јудаизму, код хришћана-десничара и сл.).

Ипак, немогуће је негирати да су исламске земље узеле учешћа у 2/3 модерних ратова, као и да се највећи број екстремистичких залагања и терористичког деловања у најнасилнијим формама одвија у организацији припадника „муслиманског света“.

Међутим, озбиљна грешка било би тражење утемељења савременог исламистичког екстремизма искључиво у сфери религије. Ова врста насиља првенствено је продукт интереса одређених политичких снага које су на власти у појединим муслиманским земљама или које томе тек теже. Религија им, у овом случају, само служи као моћан покретач ирационалног екстремно-фанатизованог понашања извесног броја верника.

Како је овај вид политичког насиља умногоме допринео изазивању низа безбедносних ризика у земљама савременог света, па самим тим и на „вечито турском“ подручју Западног Балкана, аутор је нашао за сходно да ову студију посвети бољем разумевању овог феномена, да укаже на узроке настанка и битисања екстремних исламистичких идеја, на њихове организационе облике, главне карактеристике које их одликују, да објасни термине шеријат, џихад, савремени вахабизам, те да на основу параметара до којих је дошао приликом овог истраживања покуша да да прогностичку оцену о даљем односу савременог исламистичког екстремизма на пољу глобалне безбедности.

Литература

1. Almond, Gabriel A., Scott Appleby and Emanuel Sivan: *Strong religion: The Rise of Fundamentalism around the world*, The university of Chicago, press, 2003.
2. Cramer, Martin: *Coming to Terms – Fundamentalist or Islamists?* The Middle East Quarterly, No. 2/2003, Philadelphia, 2003.
3. Jinger, J. M.: *The Scientific Study of Religion*, 1970.
4. Јевтић, Милољуб: *Савремени џихад као рат*, Београд, Никола Пашић, 2001.

5. Кинцлер, Клаус: *Верски фундаментализам*, Београд, Сlio, 2002.
6. Луис, Бернар: *Криза ислама*; Свет политике, књига 2, Београд, 2004.
7. Larousse, *Енциклопедија у три тома*, књига друга, ЈРЈ Земун, 2002.
8. Потезица, Оливер: *Вахабити– придошлице на Балкану*, УДК: 28:32
9. Потезица, Оливер: *Вехабије, између истине и предрасуде*, Београд, Филип Вишњић, 2007.
10. Симеуновић, Драган: *Тероризам – општи део*, Београд, Правни факултет, 2009.
11. Становчић, Војислав: *Политичке идеје и религија*, Београд, Чигоја, 2003.
12. Шиндлер, Р. Џон: *Несвети терор – Босна, Ал Каида и успон глобалног џихада*, Београд, Службени гласник, 2009.

ФЕНОМЕН ШТРАЈКА ГЛАЉУ КАО АУТОДЕСТРУКТИВНО ПРОТЕСТНО ПОНАШАЊЕ У ПОЛИТИЦИА

Ненад Беновић*

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Делимичне и потпуне обуставе рада и штрајкови глађу су најмасовнији и најраспрострањенији појавни облици штрајкова. Због своје бизарности и својеврсне дозе егзибиционизма које сваки штрајк глађу собом носи он заслужује нарочиту пажњу. Када се исцрпи последња могућност легалног, тј. законског задовољења неког човековог права, појединац или група се одлучује на штрајк глађу.

Политички мотивисани штрајкови глађу, уколико се организују на националној основи, могу у великој мери да дестабилизују државу. Управо због таквих могућих облика испољавања неопходно је ту проблематику упознати до танчина, како би сви, почев од појединаца до државних институција, укључујући ту и војску, знали у сваком тренутку како да се адекватно реагује.

Кључне речи: *штрајк, протестно понашање, политика*

Увод

Време у коме живимо обележено је драстичним примерима кршења грађанских, политичких, економских, социјалних, културних и других права човека, како од стране других појединаца, тако и од разних формалних и неформалних група, владиних и невладиних организација, па и самих држава.

Готово свакодневно путем електронских и штампаних медија информисемо се да је у нашој земљи, земљама региона, Европи и широм света неки појединац, група или цела организација поводом угрожавања претходно наведених права, а више пута и из само њима знаних разлога ступила у неку од многобројних врста штрајкова.

* Аутор је постдипломац ФПН Универзитета у Београду.

Штрајкови нису својствени искључиво појединцима и групама из само једне етничке заједнице и нису везани само за поједине епохе кроз историју. Напротив, они се данас одигравају на целој планети и често се штрајкачи из више земаља удружују и истрајавају у својим захтевима. На први поглед погодније тло за штрајкове је у диктаторским земљама и земљама које су слабије економски развијене од земаља у којима влада демократски изабрана власт и које су економски развијене. Али, и у демократијама и економски развијеним земљама штрајкови су појава са којима тамошње власти и становништво напросто живи, а проблеми који их изазивају настоје се решити на обострано задовољство.

Непостојање или пак несавршеност постојећег правног оквира или непостојање политичке климе за поштовање грађанских, политичких, економских, социјалних, културних и других права човека, као узајамно повезаних и условљених, главни је разлог за штрајкове појединаца или група људи. У ред модерних фундаменталних социјалних права убраја се право на штрајк, тј. има исти ранг као и право на рад. Право на штрајк је на међународном плану изричито или имплицитно признато у међународним уговорима универзалног и регионалног карактера, а у унутрашњем праву се јавља као експлицитно или имплицитно признато право уставног ранга.

Делимичне и потпуне обуставе рада и штрајкови глађу су најмасовнији и најраспрострањенији појавни облици штрајкова. Због своје бизарности и својеврсне дозе егзибиционизма које сваки штрајк глађу собом носи он заслужује нарочиту пажњу. Када се исцрпи последња могућност легалног, тј. законског задовољења неког човековог права, појединац или група се одлучује на штрајк глађу.¹ Постоје многобројни различити облици и мотиви за штрајк глађу, од оних узвишених када им државу угрожава непријатељ, до штрајка због неправедне расподеле бодова на ранг листи за доделу социјалних станова.

Дакле, како за штрајк као шири појам, тако и за штрајк глађу као ужи појам многобројни су разлози, а главни протагонисти, тј. штрајкачи глађу су припадници свих слојева друштва – интелектуалци, студенти, радници, сељаци и незапослени.

Политички мотивисани штрајкови глађу, уколико се организују на националној основи, могу у великој мери да дестабилизују државу. Екстремни притисак такве врсте десио се у Трепчиним рудницима на Косову и Метохији фебруара месеца 1989. године када је 1.300 рудара албанске националности штрајковало глађу осам дана у рударским окнима на дубини од 780-800 метара. То је била једна од врло озбиљних кризних ситуација у Југославији у предвечерје њеног распада и окончања хладног рата у свету.

¹ Штрајк глађу се, најчешће, спроводи тако што главни протагониста тог облика политичког протеста узима само воду, а одбија храну.

Управо због таквих могућих облика испољавања неопходно је ту проблематику упознати до танчина, како би сви, почев од појединаца до државних институција, укључујући ту и војску, знали у сваком тренутку како да се адекватно реагује.

Појмовно одређење штрајка глађу

Историја штрајкова глађу је релативно дуга. Углавном се везује за ирску епску традицију, јер постоји легенда према којој је и Свети Патрик штрајковао глађу. У више писаних извора наводи се да су најстарији организовани штрајкови глађу везани за 1917. годину. Радило се о Ирцима у британским затворима, а прва жртва штрајка глађу био је Томас Еш² који је умро у затвору Монтгој.

Ајше Идил Еркмен, борац за људска права Курда, прва је жена на свету која је умрла у штрајку глађу. Догодило се то у турском затвору током 1996. године где је штрајковала са истомишљеницима из десет револуционарних организација. Штрајк је трајао 69 дана, а умрло је 12 штрајкача глађу.³

У историју су ушле сестре Марион и Долорес Прајс, које су штрајкујући глађу током 1940. године присилно храњене 166 дана (обе су преживеле).⁴

У ред најбизарнијих штрајкова глађу спада и случај најстаријег забележеног актера: Британка Алис Хајт је у стотину осмој години живота отпочела штрајк глађу зато што је премештена у други старачки дом. Крајњи епилог наведеног штрајка глађу била је смрт у релативно кратком периоду.⁵

Потребно је нагласити да људи који пате од било каквог психијатријског и менталног поремећаја, који утичу на њихову моћ расуђивања, а одлуче се на штрајк глађу, морају бити специјално праћени од лекара и не сме им се ни у ком случају дозволити да неузимањем хране буду животно угрожени. Заправо због немогућности или битно умањене могућности расуђивања, тј. доношења правих одлука, и без обзира на вечиту супротстављеност етичког и стручног, такви штрајкачи глађу морају бити принудно храњени.

У Светском медицинском часопису бр. 52 од 2. јуна 2006. године за дефиницију штрајка глађу се, поред осталог, наводи и следеће: „У штрајкове глађу не спадају гладовања у краћем временском периоду, која почињу и завршавају се у року од 72 сата. Уколико особе које штрајкују глађу наставе одбијати узимати храну и течност дуже од 48 сати, тада се доводе у озбиљну опасност. Гладовање без уноса течности у трајању од више од неколико

² Припадник Ирског републиканског братства (ИРБ).

³ <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/2006/11/29/srpski/T06112803.shtml> (новембар 2008).

⁴ <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=472809> (новембар 2008).

⁵ <http://www.pescanik.net/content/view/351/204/> (новембар 2008).

дана потпада под дефиницију штрајка глађу, али у пракси се то срећом ређе дешава. С обзиром да организам без течности може издржати свега пар дана, смрт наступа у току прве седмице која је, са становишта оних који штрајкују, ипак прекратак период за ефикасан исход преговора. Укратко, појам штрајка глађу како је овде описан односи се на гладовање, уз одбијање узимања хране, из протеста и уз узимање адекватне количине воде⁶.

Што се тиче физичких процеса у организму, као последице штрајка глађу, у поменутом стручном часопису наводи се и следеће: „У првим данима штрајка организам користи своје залихе гликогена из јетре и мишића. Настаје кетоза⁷ и клинички се може препознати преко даха и лабораторијском анализом урина. Њоме се обуздава похлепан осећај глади који се осећа у првим данима гладовања. Може се аргументовано рећи да укупно гладовање (уз узимање течности) више од 48–72 сата из метаболичких разлога представља јасну дефиницију штрајка глађу. Залихе гликогена се исцрпљују за око 10–14 дана и одређене аминокиселине постају супстрат за глуко-неогенезу. Мишићи, као и срчани мишићи, постепено губе масу. Препоручује се директно медицинско праћење након губитка 10 посто телесне тежине код мршавијих, здравих особа, а основни проблеми настају када се изгуби око 18 посто телесне тежине. Штрајкачи глађу морају знати да је дехидрираност опасна јер тада губе осећај глади и жеђи“⁸.

Осим физичких аспеката, као нуспојава штрајка глађу, код штрајкача глађу јављају се и психичке и менталне сметње о којима се у часопису наводи и следеће: „Одбијање узимања хране доводи до клиничког синдрома који личи на смртно изгладњавање, мада се не ради о истој ствари. У овом другом случају смањење телесне тежине представља дуг процес, уз узимање мале количине калорија, али уз минималну апсорпцију виталних елемената, као што су витамини и протеини. Управо унос тих виталних елемената чини тотално гладовање у ситуацији штрајка глађу (узимање само воде) другачијим од изгладњавања у концентрационим логорима. Међу симптомима који су се јавили код особа које су дужи период штрајковале глађу су знатне празнине у меморији и немогућност концентрације. Живе за тренутак. Тотално гладовање приморава организам да пронађе друге изворе глукозе која је основна за производњу енергије, посебно за функцију мозга. Смањен унос калорија прекида уобичајене токове и сложени механизми ускачу на место спољашњих извора енергије. Организам почиње сам себе је-

⁶ http://www.coe.ba/pdf/Medicinska_etika_i_ljudska_prava.doc (новембар 2008).

⁷ Стање када се разграђују резерве масти и задржавају кетонска тела у организму. Да би заменила глукозу, јетра у већој мери производи кетонска тела која могу да оксидишу и нахране ћелије мозга. У ове иначе отровне материје спада органско једињење ацетон (CH₃COCH₃). Ацетон се избацује кроз плућа, а изгладнелом даје специфичан задах.

⁸ http://www.coe.ba/pdf/Medicinska_etika_i_ljudska_prava.doc (новембар 2008).

сти, разграђује ткива како би се обезбедио сталан извор глукозе. Уколико гладовање доведе до медицинских компликација, тада је лекар обавезан урадити више од простог евидентирања стања и праћења виталних функција. Тада треба отворено разговарати са сваким штрајкачем глађу. Шта год да се каже недовољно је да би се нагласила приватност медицинских консултација како би се избегли умешаност и притисак од било које стране, како би доктори могли одиграти своју улогу⁹.

Постоји неколико типова штрајкова глађу између којих треба направити разлику. Најрадикалнији штрајкачи глађу опредељују се за екстремне типове штрајка глађу, тј. престанак узимања хране и течности. Ако се не пронађе решење такви штрајкови глађу се завршавају врло брзо за фаталним последицама по штрајкача. Други тип штрајка глађу је штрајк код којег штрајкачи одбијају храну, али узимају течност. И код овог типа су последице по штрајкача фаталне ако настане продужено гладовање. Трећи тип штрајка глађу појавио се у турским затворима,¹⁰ када штрајкач узима воду, со, шећер и витамин Б1 и штрајкује до смрти док му се захтеви не испуне.

У зависности од сваког штрајкача, тј. његових здравствених карактеристика, физичких и менталних могућности понаособ, тако и трајање штрајка глађу може бити различито ако се иде до краја, под условом да је реч о штрајку глађу где штрајкач одбија да узима храну, али пије течност. Када су сви претходни услови задовољени смрт код штрајкача глађу може се очекивати између 45. и 75. дана, као последица кардиоваскуларног колапса и тешке аритмије.

Потребно је нагласити да штрајковати глађу могу слободни појединци или групе и људи који су лишени слободе, тј. налазе се у притвору. Штрајкачи глађу који су из разних разлога лишени слободе, често су били спремни да у свом протесту иду до краја, тј. до смрти.

У другој групи штрајкача глађу, тј. групи чији су актери лишени слободе, интересују нас посебно они чији су штрајкови глађу били политички мотивисани. Код свих штрајкова глађу, били или не били политички мотивисани, а који се одигравају у затворима јавља се једна јако битна чињеница, а то је одговорност затворске управе, правног система и државе у којој се ти затвори налазе.

Затвореници ИРА-е који су се налазили у британским затворима, и чији су „постови до смрти“ били искључиво политички мотивисани, примери су штрајкача глађу који су истрајали у својим захтевима и поред невиђених притисака британске владе. Њихови штрајкови имали су искључиво политичку конотацију. Нажалост, многи од њих су ту своју упорност и истрајност у захтевима платили животом, тј. умрли су од глади.

⁹ http://www.coe.ba/pdf/Medicinska_etika_i_ljudska_prava.doc (новембар 2008. год.).

¹⁰ Турски затвор Дијарбакир је на осмом месту најозлоглашенијих затвора у свету. Иначе, турски затвори су познати по изузетно нехуманим условима за живот.

Човек чији се дан рођења и смрти слави као празник широм обе Ирске је Боби Сендс, један од најупечатљивијих примера штрајкача глађу који су положили живот за остварење својих захтева. Са деветорицом својих сабораца он је био главни актер у чувеном штрајку глађу 1981. године у Великој Британији. После 66 дана дугог штрајка глађу сви су умрли, јер британска влада на челу са Маргарет Тачер („Челична лејди“) није пристала на штрајкачке услове.

Професор др Драган Симеуновић за штрајк глађу као облик политичког протеста, који због своје бизарности заслужује посебну пажњу, наводи следеће: „Као облик политичког понашања штрајк глађу је најкраће речено специфичан вид аутодеструктивног, политички мотивисаног протестног понашања, које у бити представља ништа друго до свесно и систематско (политичко) насиље над собом, које је у зависности од постављених циљева, захтева, степена разумности оних којима је упућено и услова да се захтевима штрајкачима глађу изађе у сусрет, може резултирати од психофизичке исцрпљености до смрти.

Штрајк глађу се испољава као нелегалан (законом непредвиђен) медијски атрактиван вид притиска на власт са циљем придобијања дела јавности за остваривање циљева за које се процењује да се могу, или тек у неколико могу, остварити легалним путем. У том смислу штрајк глађу је политички ангажман којим се у први план дешавања настоји ставити онај који штрајкује и искључиво његова воља. Штрајк глађу је својеврсни волонтизам у политици независно од тога да ли су захтеви штрајкача оправдани или не.

У зависности од демократичности система у којем се одвија, може бити, с једне стране, изнуђен облик политичке борбе и последње средство указивања на чин неправде, онда када су исцрпљена сва друга средства комуникарања у оквиру институционализованих политичких решења. На другој страни може бити не само вид политичког ексцентризма, већ социјални егзибиционизам којим се често, уз најављену или изражену претњу демократичности система, настоји манипулисати делом јавности, да би се остварили циљеви штрајка који, иначе, не морају увек бити реално остварљиви, нити у вези са истинским задовољењем друштвене па и личне неправде“.¹¹

Из претходне дефиниције политички мотивисаног штрајка глађу може се закључити да је он у својој бити аутодеструктиван, али и да штрајкачи глађу не ступају у штрајк да би умрли, већ да би остварили одређене циљеве, што не могу на легалан начин. Међутим, понеки „тврдокорни“ и доследни штрајкачи глађу спремни су на крајни чин, тј. да жртвују свој живот, али су они у изразитој мањини. С друге стране, у огромној су већини они који после доследног става власти да им се не изађе у сусрет, посустају и одустају од штрајка глађу.

¹¹ Професор др Драган Симеуновић, Теорија политике, ридер, I део, 2002, стр. 158–159.

Циљ политички мотивисаног штрајкача глађу није да умре, већ да од власти изнуди оно што ни на један други начин није могао да оствари. Али, исто тако, код најупорнијих и најистрајнијих штрајкача глађу и властита смрт је реална опција, ако им се не изађе у сусрет.

И у политички мотивисаном штрајку глађу као и у осталим облицима политичког протеста постоји више протагониста. Као главни протагонисти политички мотивисаних штрајкова глађу појављују се, с једне стране, штрајкач или штрајкачи, а са друге стране одређена власт и јавно мњење којег путем средстава јавног информисања желе придобити претходно наведена два актера. Јавно мњење је онај циљни фактор на који обе стране рачунају као кључан и које треба да изврши онај завршни, већи или мањи притисак на супротстављене стране. То би резултирало да главни актер, тј. штрајкач политички мотивисаног штрајка глађу обустави штрајк на своју штету, или пак да се захтевима штрајкача глађу изађе у сусрет, и да на тај начин власт „капитулира“ пред њим. Зато се средства јавног информисања у овом облику политичког протеста приказују као посредна нит која ова три фактора повезују вршећи перманентно на све њих мањи или већи утицај. Да ли ће одређена власт испунити захтеве штрајкача зависи од много фактора који, у суштини, могу, али и не морају међусобно бити повезани.

Мањи захтеви штрајкача испостављени властима могу бити испуњени, али под условом да се њиховим испуњењем уопште или делимично не нарушавају темељни принципи владања неке власти. Тиме власт, с друге стране, убира поене код јавног мњења као неко ко је спреман у сваком моменту на дијалог, и као неко ко жели да решава легитимне захтеве свих својих грађана.

Када су захтеви штрајкача упућени некој власти толико велики да почну да угрожавају основне принципе неке владавине, демократске или недемократске, та иста власт на све начине покушава да не изађе у сусрет испуњењу захтеву или захтевима ако их има више. Обично су то дуготрајне пат позиције у којима су се обе стране „укопале“ у своје шанчеве и тврдокорно држе до својих ставова.

У зависности од степена објективности средстава јавног информисања, што опет зависи од степена демократичности неког друштва, јавно мњење формира своју слику о догађају и стаје уз једну или другу страну. Што политички мотивисан штрајк глађу дуже траје, то и јавно мњење од почетне мале заинтересованости постаје фактор који све више, посредно или непосредно, бива укључен у коначан исход штрајка глађу. Изузетно су ретке ситуације код „правих“ политички мотивисаних штрајкова глађу где је јавно мњење неутрално.

Резултат свега претходно наведеног јесте да се одређени штрајк глађу може завршити потпуним испуњењем захтева штрајкача, проналаском компромисног решења између одређене власти и штрајкача, чином одустајања самих штрајкача, или, у крајњем, што је најгоре могуће решење – смрћу једног или више штрајкача глађу.

Бројни су примери политички мотивисаних штрајкова глађу, готово у свим земљама који су резултирали неким од наведених начина. Разуме се најмање је оних са смртним исходом, али ни њихов број није занемарљив, поготово у неким земљама које се са правом сматрају постојбином штрајкова глађу (Ирска, Индија).

Када су захтеви штрајкача глађу општеприхваћени и узвишени, попут захтева да се одређена земља ослободи колонијалне зависности, ослобађање своје земље одређених политичких притисака других већих и јачих земаља, ослобађање друге неправедно заробљене особе, тј. када су то штрајкови глађу који се у бити представљају као протести највећег степена жртвовања из љубави према отаџбини и другим људима и појавама, онда они са сигурношћу наилазе на готово сигуран позитиван одјек, како у домаћем, тако великим делом и у иностраном јавном мњењу. Готово целокупна јавност посебно је осетљива на такве примере политички мотивисаних штрајкова глађу.

Када се за општеприхваћене друштвене циљеве боре познати, тј. када су штрајкачи глађу познате личности, онда ти штрајкови глађу поседују додатни разлог за пажњу јавног мњења и имају неупоредиво више шанси да успеју од штрајкова глађу чији су главни протагонисти широј јавности непознати.

Код политички мотивисаних штрајкова глађу, чији су главни актери тј. штрајкачи јавном мњењу непознати, и поред чињенице да се боре за циљеве ништа мање вредне од циљева за које се боре познате личности, потребно је много више времена како би се шира јавност анимирала. Средства јавног информисања у тим случајевима морају много више и чешће да извештавају о штрајку глађу, како би се јавном мњењу привукла она доза пажње са којом оно обично прати евентуалне штрајкове глађу њему познатих личности.

Штрајк глађу јавном мњењу познатих личности привлачи и неупоредиво већу пажњу средстава јавног информисања, чије извештавање може само још више употпунити позитивну слику о свој оправданости захтева штрајкача, или ће по налогу власти тзв. режимска средства јавног информисања (својствена диктатурама) умањити, тј. минимизирати вредност циљева за коју се претходно наведени боре. Значи готово пресудну улогу да ли ће одређени штрајк глађу успети зависи од тога у каквој су међусобној корелацији налазе штрајкачи и средства јавног информисања на једној и власти на другој страни, односно у другој варијанти само штрајкачи на једној, а власт и средства јавног информисања на другој страни. У крајњем, у каквом се међусобном односу они налазе кључно ће утицати на формирање слике јавног мњења о одређеном политички мотивисаном штрајку глађу.

Чувени штрајкови глађу затвореника организације ИРА у британским затворима и штрајкови глађу легендарног индијског вође Махатме Гандија су због својих циљева и жртве коју су у тешким условима поднели, свакако били медијски најатрактивнији и привлачили су највећу могућу пажњу јавног мњења. И, у коначном, њихови штрајкови глађу довели су до моменталног

или одложеног испуњења захтева штрајкача. Као пример одложеног признања и испуњења захтева штрајкача је и реакција британске владе на челу са премијером Тонијем Блером¹² почетком његовог мандата, а према члановима организације ИРА. Симпатије домаћег и светског јавног мњења према штрајкачима биле су један од фактора који су мотивисали владу Тонија Блера да на почетку мандата отпочне мировни процес у Северној Ирској и амнестира чланове организације ИРА, укључујући и оне који су бомбама побили десетине невиних људи, а ИРА је за узврат одустала од оружане борбе. Такође, то је и пример штрајка глађу из којег су сви актери извукли поуке и нешто научили. Не треба да се заваљамо да су то били краткотрајни процеси. Напротив, били су јако дуги, исцрпљујући процеси у којима је много људи страдало на обе стране.

Штрајкови глађу Гандија, Мендела,¹³ политичких затвореника у турским затворима су изузетни примери дуготрајних, многобројних штрајкова глађу или „строгих постова до смрти“ како их другачије називају.

Може се закључити да су примери штрајкача глађу који су чврсти, истрајни, непоколебљиви у својим захтевима и који су у крајњем спремни да „плате“ својом главом за њихово остварење малобројни. Много је више оних који свесно желе изманипулисати јавност и преко ње остварити притисак на неку власт како би остварили своје уске циљеве, истовремено представљајући своје захтеве као опште.

У директној корелацији са степеном испуњења одређених захтева штрајкача глађу је и степен демократичности неког друштва, тј. колико је нека власт демократска или не. Наравно да ни једна власт неће дозволити да се урушавају основне тековине неког друштва и принципи на којима она постоји, али свака демократија настоји да се проблем реши, и да се изнађе решење које би у крајњем резултирало исправљањем „неправде“ која је учињена штрајкачу или бар да се нађе компромисно решење како не би били угрожени људско здравље и животи.

Насупрот демократској, недемократска власт игнорише сваки пример штрајка глађу, а његове главне штрајкаче на разне начине најчешће присилним путем и разним врстама уцена одвраћа од саме помисли на штрајк

¹² Тони Блер (енгл. Tony Blair) бивши је премијер Уједињеног Краљевства.

У мају 1997. Блер је изабран за премијера владе Велике Британије, победивши на изборима Џона Мејдора и тиме окончаваши 18 година дугу владавину торијеваца. Тони Блер је поднео оставку на место премијера 27. јуна 2007, након чега га је наследио Гордон Браун.

¹³ Нелсон Мендела, борац против апархејда у Јужној Африци и својевремено први црни председник постао је почасни грађанин Београда 17. априла 2008. године, 22 године пошто је та титула последњи пут некоме додељена. Због борбе против апархејда (расне сегрегације у Јужноафричкој Републици) Мендела је провео 27 година у затвору. Ослобођен је у фебруару 1990. године, а четири године касније, након што је апархејд укинут постао је први црни председник те земље. Добитник је Нобелове награде за мир 1993. године.

или ако је он већ отпочео приморава их да га прекину. Са недемократском влашћу иду и режимски строго контролисани медији који сваки штрајк глађу који није по укусу власти представљају јавном мњењу као протест чији су захтеви лоши по друштво, као издајнички чин који је исконструисан споља.

Свакако да малтене у свакој земљи постоје и политички мотивисани штрајкови глађу који у основи представљају покушај да се одређена власт свргне, тј. који су изрежирани споља, којима се управља, односно дају строга упутства споља. Али, то је нешто сасвим друго од покушаја недемократске власти да сваки политички мотивисани штрајк глађу који јој не одговара представи као протест којим се угрожава суверенитет неке земље.

Недемократска власт се користи и још многим другим недозвољеним средствима како би минимизирала улогу и постигнуте резултате политички мотивисаног штрајка глађу. Штрајкаче глађу, како оне који су у притвору, или оне који су на слободи, недемократска власт покушава да физички и медијски изолује тиме што спречава покушаје да се до њих дође, присиљава их на храну на крајње бруталне начине, уцењује њих и чланове њихових породица, даје им и лажна обећања како би прекинули штрајкове.

И у највећим светским демократијама има примера где људи, не могавши да изнађу политички легално средство за решење свог проблема, посежу за радикалним примером политичког протеста, тј. штрајком глађу или строгим постом до смрти.

Драстичан пример кршења демократских норми представља опхођење према ратним заробљеницима у америчкој бази Гвантанамо¹⁴ на Куби. То је био директни повод да су ти исти ратни заробљеници 2006. године ступили у штрајк глађу. Али, наступио је још нехуманији чин припадника војске САД, а то је присилно храњење помоћу сонде која им је улазила кроз нос и уз помоћ специјалних столица. И све је то било дуго времена врло вешто скривано од очију јавности, тј. било је под медијском блокадом. На крају тог случаја нису помогли ни многобројни апели међународне јавности да америчка власт одустане од таквог нехуманог вида поступања са ратним затвореницима.

У потпуности је разумљиво да је сваки политички мотивисан штрајк глађу готово сигурно унапред осуђен на пропаст, ако иза њега не постоји добра и осмишљена организација. У чувеним штрајковима чланова организације ИРА, Гандија и политичких затвореника у Турској постојала је до савршенства доведена организација.

Штрајк глађу припадника организације ИРА у британским затворима није био спонтан, а Боби Сендс није случајно изабран за штрајкача међу многим добровољцима. Наиме, сваки штрајкач глађу пролазио је кроз вишенедељ-

¹⁴ Острво Куба је највеће острво на Карибима. Држава Куба се састоји од целог острва Куба и мањих оближњих острва, изузимајући залив Гуантанамо, војну луку која је изнајмљена Сједињеним Америчким Државама од 1903. године. Острво Куба је по величини 16. острво на свету.

не психофизичке припреме које су и организовали специјални „тимови за подршку“, а исти тимови су били поред штрајкача до последњег даха. То значи да су све време штрајка глађу тимови за подршку храбрили и упућивали штрајкаче да издрже до краја. И породице штрајкача глађу биле су на време упозорене да су им синови будући хероји, а њихова подршка циљевима штрајка била је унапред обезбеђена.

Политички мотивисан штрајк глађу је унапред припремљен, осмишљен, добро организован и „споља“ подржан вид политичког протеста, са посебно одабраним главним актером, тј. штрајкачем глађу, у коме од међусобног односа штрајкача глађу и мање или више демократске власти и од интензитета порука које су штрајкач или власт послали јавном мњењу преко мање или више слободних средстава јавног информисања као главних креатора слике о одређеном штрајку, зависи да ли ће он резултирати делимичним или потпуним, моменталним или одложеним уступком власти, тј. „победом“ штрајкача, компромисом или смрћу штрајкача глађу као најтрагичнијом опцијом.

Из свих претходно наведених дефиниција штрајкова глађу може се јасно видети који су то циљеви које штрајкачи својим „постовима до смрти“ желе остварити. Њихови циљеви могу се препознати као ближи и даљи.

Свакако да је основни циљ, тј. први корак сваког политички мотивисаног штрајка глађу, придобијање јавног мњења, како домаћег, тако и иностраног јавног мњења преко којих ће извршити много јачи притисак на власт и под којим ће у коначном власт после краћег или дужег периода „капитулирати“ пред захтевима штрајкача. Други корак су, свакако, конкретни захтеви које је сваки штрајкач испоставио пред власт и које није могао да оствари ни на један други начин.

Конкретни захтеви штрајкача глађу који су испостављени пред неку власт могу бити стварни, али могу бити и маска за нешто што се „ваља иза брда“. Тако су годинама затвореници у британским затворима из редова организације ИРА иза захтева за боље затворске услове испостављених британској власти (већи број посета – једна месечно, један пакет, једно писмо, дуже затворске шетње, боља одела, итд.) маскирали основни захтев. У ствари, њихов главни циљ био је да добију статус политичких затвореника. Добијањем статуса политичких затвореника они би били јасно одвојени од осталих осуђеника.

Политички мотивисани штрајкови глађу у чијој бити је обмана јавности се пре или касније разоткривају и они су, по правилу, осуђени на пропаст. Подршка јавног мњења, као вид додатног и у већини случајева одлучујућег притиска на власт, циљ је сваког штрајкача глађу преко кога се остварују даљи тј. главни циљеви штрајка.

По завршетку дефинисања штрајка глађу и одређења циљева њихове реализације, мора се предочити још једна вечита дилема која прати сваки штрајк глађу понаособ. То је дилема да ли у критичним тренуцима штрајка глађу треба спасти један или више људских живота, или треба, без обзира на сву емоционалност, поштовати индивидуалност и право на самоодлучивање.

Профил политички мотивисаног штрајкача глађу

У овом делу рада биће реч само о штрајкачима „правих“ политички мотивисаних штрајкова глађу, који су ради остварења својих циљева спремни ићи до краја, до смрти.

„Не можеш ти мени нанети зла ни приближно колико то ја могу сам себи“.¹⁵ Да ли је овај став идеја водиља политички мотивисаним штрајкачима глађу? Да ли тај ненасиљан вид политичког протеста, а у основи веома радикалан према сопственој души и телу примењују сви обесправљени и понижени, и колико је сваки штрајкач глађу спреман ићи далеко?

Наша свакодневица и свет у којем живимо дају одговоре на постављена питања. Са сигурношћу знамо да се сви понижени и обесправљени не одлучују на такав вид политичког протеста, другим речима да су само појединци спремни да на такав начин истерају правду, а да при томе иду до краја. Такође, знамо да без обзира на то што је живот пун неправди, огромна већина људи не посеже за штрајком глађу као начином остварења својих циљева, већ само један мали део популације.

Али, са друге стране, често смо сведоци разних примера политички мотивисаних штрајкова глађу. Значи да „прави“ политички мотивисани штрајкови глађу постоје, као и људи спремни на пост до смрти. Приликом сваке анализе политички мотивисаних штрајкова глађу не можемо а да се не запитамо какви су то људи који су зарад остварења својих циљева спремни и на највећу жртву тј. сопствени живот. По чему су они различити од других људи, тј. чиме располажу за разлику од осталих који нису ни психички, ни физички спремни на такав вид деструктивности према сопственом телу.

Анализирајући светске примере политички мотивисаних штрајкова глађу долазимо до закључка да је један од одлучујућих чинилаца његове успешности социјални положај штрајкача глађу у друштву, степен његовог образовања и интелигенција. То су три фактора који иду један са другим, међусобно се допуњују и одређују стартну позицију сваком штрајкачу глађу при отпочињању овог вида политичког протеста. Они обезбеђују да неко самим ступањем у штрајк глађу буде много боље котиран у средствима јавног информисања, самим тим и јавном мњењу него неко непознат у друштву, са мањим образовањем и скромнијих интелектуалних могућности. Интелектуални капацитети главног актера сваког штрајка глађу су највише у корелацији са осмишљеношћу целе акције, методом презентације у јавности и придобијањем симпатија јавног мњења.

Са претходно наведеним чиниоцима у корелацији је и степен рационалности у одабиру циљева, тј. испостављених захтева некој власти, и тренутак када се сам чин штрајка глађу покреће. Само време почетака је веома битно за даљи ток и крајње резултате сваког политички мотивисаног штрајка глађу.

¹⁵ <http://www.e-novine.com/sr/stav/clanak.php?id=14657> (јануар 2009).

Већини „успешних“ политички мотивисаних штрајкача глађу чији су постоји до смрти довели до неких по друштвену заједницу вреднијих резултата, нису то само тада и више никада чинили. Они су за собом имали богату историју штрајкова глађу. Једном речју у том послу су били веома искусни и прекаљени борци. Вешто су користили сопствено искуство, али су и били врло добро упознати са историјским примерима штрајкова глађу.

Храброст као примарна одредница сваког правог политички мотивисаног штрајкача глађу се подразумева. Јер, да нису храбри не би се у такав вид политичког протеста ни упуштали. Они свесно, здравог разума стављају на коцку властити живот ради испуњења захтева чије евентуално остварење у неком броју случајева не представљају само појединачно, већ и опште колективно добро. Стављајући на коцку живот као највећу овоземаљску вредност они се приказују и доказују као први међу најхрабријима. Сазнање да политички мотивисани штрајкачи глађу приликом физичке и психичке агресије према сопственом телу не излажу директно другу страну опасности, за разлику од терориста самоубица, још више доводи до изражаја њихову храброст.

Када су циљеви политички мотивисаних штрајкова глађу пажљиво и јасно одабрани, и када штрајк у одабраном тренутку започне онда до изражаја долазе две јако битне карактеристике, а то су *доследност* и *истрајност штрајкача глађу*. Сваки успешан штрајкач глађу мора бити доследан у својим захтевима, ни једног тренутка не одајући утисак да са током времена, тј. приближавајући се тренутку када би могао и живот да буде угрожен, попушта пред притисцима, диже руке од свега, односно одустаје од даље „борбе“.

Интензивни и перманентни притисци власти којима није изложен само политички мотивисан штрајкач глађу, већ и чланови његове породице и окружење, не смеју ни за тренутак поколебати главног актера овог вида политичког протеста. Свакојаке понуде власти за одустајање од самог чина појединачног или колективног политички мотивисаног штрајка глађу, а да оне у суштини не представљају право испуњење испостављених захтева, својеврсне су препреке које на својствен начин тестирају непоколебљивост штрајкача глађу.

Духовна страна личности, тј. вера показала се као једна од одлучујућих чињилаца за успешност сваког штрајка глађу. По обичају су верујући људи и истрајнији, доследнији, свеукупно „јачи“ за вођење овог вида ненасилног протеста. Својеврсни светли примери у историји су Раџив Ганди и Нелсон Мендела.

Социјални статус у друштву, степен образовања, интелигенција, храброст, доследност, истрајност, непоколебљивост су карактеристике сваког „великог“ штрајкача глађу. Оне се у самом чину штрајка глађу међусобно допуњују и изостанак само једне значио би само још један неуспео покушај на ионако пребогатој историјској сцени неуспелих политички мотивисаних штрајкова глађу.

Сви историјски светли примери политички мотивисаних штрајкача глађу су и својеврсна потврда фанатичног истрајавања до постизања коначног циља без обзира на све могуће жртве које на том путу могу пасти.

Само посебни појединци, који поседују описане карактеристике, могу бити судионици ненасилног политичког протеста који се назива политички мотивисаним штрајком глађу, а да при томе из тог протеста изађу као победници.

Медицинска етика и људска права

У земљама у којима влада демократија, и чији темељи почивају на владавини права, у сваком штрајку глађу постоји и једна велика дилема тј. битно правно питање. То суштинско правно питање је да ли је допуштено одржавати штрајкача глађу у животу принудним путем, тако што ће бити храњен против своје воље и да ли се тиме повређују штрајкачева људска права на физички интегритет, као и његова слобода одлучивања?

Поставља се кључно питање – шта је важније: људски живот или слобода човека? Код сваког штрајка глађу посебно одговор на ово питање је врло тежак. Још када се томе придода чињеница да људи најчешће штрајкују глађу у затворским условима, када затворска управа и држава којој ти затвори припадају преузима велику одговорност, онда се овај проблем додатно усложњава.

Овај претходно описани правни проблем у литератури се означава и као: црна рупа у праву, Бермудски правни троугао (ограничен са једне стране људским правима штрајкача, са друге одговорношћу затворске управе тј. власти и на крају настојањем лекара да одржи пацијента у животу када је то медицински могуће).

Два основна извора права која имају међународни карактер, питање присилног храњења штрајкача глађу када дође моменат када је људски живот угрожен, решавају на начине који су доста слични.

Декларација донесена у Токију 1975. године по том питању садржи следеће одредбе: „Када одбије да прима храну онај затвореник кога лекар сматра способним за рационално закључивање које се односи на последице слободне одлуке да се одбија храна, тај затвореник или затвореница се неће хранити вештачким путем. Одлуку која се тиче способности затвореника за закључивање, мора потврдити још најмање један независни лекар. Последице одбијања хране морају бити објашњене затворенику“.¹⁶ Тек ако се испуне ова три услова доноси се одлука да се штрајкач глађу неће хранити присилним путем. Ако један од претходно наведених услова није испуњен може се донети одлука да се штрајкач глађу може присилно хранити како би му се спасао живот. Из наведених строго испуњених услова да се не приступи присилном храњењу штрајкача глађу, проистекла је и дефиниција штрајка глађу коју је формулисала светска медицинска асоцијација – СМА: „Под штрајком глађу се подразумева свесно донесена одлука лица способног за расуђивање о то-

¹⁶ <http://www.hcjz.hr/clanak.php?id=13231&rnd=> (децембар 2008. год.).

ме да се за одређено време одбије храна и вода, или само храна уз конзумирање воде”.¹⁷ Велики проблем је што наведена декларација нема обавезујући карактер за националне законодавце, па је реална слика да је у многим земљама принудно храњење дозвољено, малтене обавезно.

Друга декларација коју је донела СМА је новијег датума, из 1991. године (ревидирана је 1992. године), и зове се Малтешка декларација.¹⁸ У њој се јасно види сва комплексност штрајка глађу као ненасилног протеста. У преамбули наведене декларације се каже: „Коначну одлуку да ли ће се интервенисати или не доноси лекар без уплитања трећих лица чији примарни интерес није добробит пацијента”.¹⁹ Као што се види, између две декларације СМА, које представљају слабе изворе права, постоји разлика. Разлика је у томе што по Токијској декларацији лекар не сме донети одлуку о присилном храњењу штрајкача глађу ако он правилно расуђује уз испуњеност остала два услова, док по Малтешкој декларацији лекар то може урадити, тј. донети такву одлуку, али не сме допустити да му се ико меша у одлуку.

У Светском медицинском часопису бр. 52 од 2. јуна 2006. године који носи назив „*Основе информације у вези са етичким поступањем са особама које штрајкују глађу*”, лекар који надгледа штрајкача глађу у току штрајка заузима централно и главно место приликом одлучивања да ли ће се неком присилно давати храна, али се дају и основне смернице и предлози за њихов рад у таквим ситуацијама.

Лекари треба да се упознају са различитим облицима одбијања узимања хране, самим тим морају, у зависности од конкретног облика, и различито поступати. Такође, морају се упознати са мотивацијом и истрајношћу сваког штрајкача глађу у одређеној врсти штрајка глађу, треба да задобију поверење штрајкача глађу и делују у потпуности самостално, а и упознају се са могућим разним изворима притиска којима штрајкач глађу може бити изложен (управа затвора, други штрајкач, па и сами лекари, итд.). Да би донели праву одлуку у критичном тренутку лекари морају познавати и симптоме клиничке психологије различитих фаза штрајка глађу како би штрајкачу предочили шта може да очекује у наредном периоду, а и разлике које постоје између присилног и уметног храњења.

Лекари који покушавају помоћи онима чији је живот угрожен, овај пут штрајкачима глађу, у свом раду приликом доношења одлуке у сваком штрајку глађу морају се посебно руководити следећим смерницама:

1. Медицинска обавеза одређивања компетентности и мотивације.
2. Медицинска дужност да се покуша утврдити „доброволност”.

¹⁷ <http://pescanik.net/content/view/351/90/> (децембар 2008. год.).

¹⁸ *Малтешка декларација* је усвојена у новембру 1991. године на 43. Светској скупштини лекара одржаној на Малти, а њена корекција урађена је на 44. Светској скупштини лекара, одржаној у септембру 1992. године у Марбељи, те је поново ревидирана на генералној скупштини Светског удружења лекара, одржаној у Пиланесбергу, у Јужној Африци, у октобру 2006. године.

¹⁹ <http://www.psihijatrija.com/psihijatrija/Medicinska%20ETIKA.htm> (новембар 2008. год.).

3. Обавеза да се пацијент упозна са правим информацијама.
4. Обавеза саветовања.
5. Обавеза чувања поверљивости.
6. Предности и недостаци комуникације са породицама.
7. Постоји ли обавеза посредовања?
8. Обавеза задржавања објективности и независности.
9. Вођење рачуна о здравственом стању пацијената током штрајка глађу.
10. Уметно храњење, присилно храњење и оживљавање.
11. Подршка професионалних удружења.

Код сваке од претходно наведених смерница срећу се изванредни примери у историји штрајкова глађу, али је један од најупечатљивијих примера везан за изазове у чувању поверљивих информација – једна од смерница која је везана за декларацију донесену на Малти.

„У колективном штрајку глађу доктор је схватио да штрајкачи глађу требају продужити штрајк како би имали више времена за преговарање о остварењу својих циљева, с тим да нико није желео довести у питање свој живот. Како је штрајк био у центру медијске пажње, то се могло протумачити као неодлучност, те док су штрајкачи привидно одбијали редовну храну, приватно су се договорили са доктором да прихвате интервенско храњење. Доктор је тако задржао поверење затвореника и поверљивост с обзиром да није затворској управи одао комплетну ситуацију. А опет они, видевши да затвореници одбијају редовну храну, запретили су да ће штрајк глађу окончати присилним храњењем. Доктор је интервенисао и објаснио да ситуацију држи под контролом без примене силе. Обе стране протеста су се нашле у драматичној ситуацији у којој нико није желео попустити. Способност доктора да се насамо договори са затвореницима о уметном храњењу дало је времена обема странама да постигну прихватљив компромис, без да у јавности изгубе углед“.²⁰

Из претходно наведеног примера види се да је умешност лекара довела до компромисног решења, тј. задовољења обеју страна. Поверење које су штрајкачи глађу, али и затворска управа имали у лекара, и његова обазривост приликом чувања информација којима располаже, довели су до продужења рока преговарања и срећног исхода. У великом броју случајева штрајкова глађу продужење периода преговора, под условом да их у опште има, иде у прилог коначном позитивном исходу, тј. избегавању смрти штрајкача глађу. Дужи штрајк глађу омогућава више времена за преговарање него кратко гладовање које је рестриктивније по питању узимања хране и воде, а самим тим и много кобније за самог штрајкача глађу.

²⁰ www.coe.ba/pdf/Medicinska_etika_i_ljudska_prava.doc - Similar pages - (децембар 2008. год.).

Политички мотивисани штрајкови глађу у Великој Британији

Политички мотивисани штрајкови глађу активиста организације ИРА

Припадници организације ИРА у британским затворима су технику штрајка глађу у британским затворима довели до перфекције и оправдано их називају истинским мученицима који су за зацртане циљеве неретко жртвовали своје животе. Непобитна је чињеница да њихове жртве нису биле узалудне, што се показало много година касније. Циљеви за које су се штрајком глађу „борили“ најчешће су мешавина практичних (бољи затворски услови, већи број посета, итд.) и политичких. Главни политички циљ којег су они првенствено хтели штрајком глађу остварити јесте да британска влада призна да су они политички затвореници. Самим тим они би били у повлашћенијем положају у односу на остале затворенике.

Први случај штрајка глађу у британском затвору припадника организације ИРА забележен је још пре Првог светског рата, пре него што ли је ова организација добила садашње име. Џејмс Коноли, тадашњи велики ирски патриота и члан синдиката, после хапшења током радничких протеста у Белфасту, ступио је у штрајк глађу у септембру месецу 1913. године. Штрајковао је веома кратко, али веома успешно. После седам дана је пуштен из затвора без икаквих последица, а у историју је ушао зато што је био први.

То се никако не би могло рећи за следећег тамошњег штрајкача глађу Томаса Еша. Он је ухапшен и осуђен на две године затвора због позивања на насилје на јавном скупу. По изрицању пресуде одмах је ступио у штрајк глађу који је трајао веома кратко, али за разлику од Конолијевог штрајка глађу који је имао срећан исход, овај штрајк глађу се завршио Ешовом смрћу. Заправо, умро је после петог дана штрајка глађу од последица гушења приликом присилног храњења. Да иронија буде већа, данас је његова жртва у домовини готово и заборављена.

Године 1920, када је ИРА основана под садашњим именом, чак 60 њених припадника је ступило у масовни штрајк глађу у затвору Корку. Њихов захтев био је да добију статус политичких затвореника, који им је био одузет када су британске власти забраниле деловање организације ИРА. Тактика британских власти која је била да се штрајкачи разбију широм земље на мање групе била је веома добра и уродила је плодом. По разбијању у мале групе и њиховом премештању у друге затворе многи затвореници, тј. штрајкачи глађу, одустали су од штрајка, други су пуштени из затвора, а само су тројица издржала до краја, тј. штрајковали су до смрти. Британска влада није испунила њихове захтеве.

Наведени штрајкови глађу били су само увод у штрајкове глађу који ће у Великој Британији уследити и чији главни протагонисти ће у своме народу и отаџбини бити овековечени славом. Са бројношћу штрајкова глађу иду и много боље организације и њихове технике, и посебно одабрани појединци који су бивали у „главним“ улогама. Са годинама је у Британији не само растао број политички мотивисаних штрајкова глађу, већ је било карактеристично и то да су припадници организације ИРА у највећем броју случајева групно штрајковали глађу.

После двадесетих година 20. века, било је неколико таласа штрајкова глађу, и то групних, и којима су припадници организације ИРА уз помоћ јавног мњења покушали остварити основни циљ, а то је стицање статуса политичких затвореника и раздвајање од осталих затвореника. Људске жртве међу њеним припадницима нису биле мале, негде око двадесетак њихових активиста је умрло штрајкујући глађу, али су они извукли поуке и технику штрајка глађу развили до савршенства. Развили су метод штрајка глађу у таласима (*rolling strike*) са резервним групама штрајкача који почињу да гладују ако претходна група одустане или их ставе на присилно храњење. У историју штрајкова глађу ушле су и чувене сестре Прајс које су четрдесетих година 20. века присилно храњене 266 дана и остале живе. С друге стране, британске власти су у свом закону првобитно донеле закон да се не могу ослободити затвореници који штрајкују глађу, да би после извесног периода од њега одустале. Али, нису попустиле и нису одустале од тога да не дају статус политичких затвореника члановима ИРА-е.

Засигурно највећи таласи штрајкова глађу ухапшених активиста организације ИРА преплавили су британске затворе 1981. године. На челу британске владе тада је била Маргарет Тачер,²¹ позната по својој чврстој руци и непопустљивости.

Група од десет активиста организације ИРА, у затвору Мејз, на чијем је челу био двадесетседмогодишњи Боби Сандс, британској власти је испоставила листу са следећим захтевима:

1. Право да не носе затворску униформу.
2. Право да одбију присилан рад.
3. Право да припадници ове организације не буду међусобно раздвојени у затворима.
4. Право да организују сопствене образовне и рекреативне програме.
5. Право на један пакет, једно писмо и једну посету месечно.

Дакле, активисти организације ИРА имали су само један циљ, а то је стицање статуса политичких затвореника. Испуњење претходно наведених пет захтева неминовно би довело до тога.

²¹ Маргарет Хилда Тачер, бароница Тачер (Грантам, 13. октобар 1925), британска политичарка, позната као Челична лејди (*Iron Lady*).

По занимању адвокат и хемичар, Маргарет Тачер 1974. године постаје прва председница конзервативне странке, а затим и прва председница владе Уједињеног Краљевства. На том положају била је од 4. маја 1979. до 28. новембра 1990. године, што је најдужи мандат једног председника владе Уједињеног Краљевства од 1827. године.

Поменути штрајк није био спонтан. Његов главни протагониста двадесетседмогодишњи Боби Сандс био је намерно одабран да руководи њиме. Ни остали чланови организације који су учествовали у том штрајку глађу нису били случајно одабрани и бирани су по сличним критеријумима по којима је и Боби Сандс био одабран да стоји на челу тог штрајка глађу зато што је био леп, интелигентан, склон поезији, што му је породица много пропатила због наклоности према ИРА-и, и можда најбитнија чињеница, а то је да као припадник ИРА-е никада није окрвавио руке. Био је возач и стражар у организацији, а ухапшен је због поседовања оружја. Општи закључак је да је он био идеална особа за придобијање симпатија јавног мњења, како у Северној Ирској, тако и широм света.

У организацији штрајка глађу били су читави тимови за подршку, а и њихове породице биле су унапред припремљене за сваки могући сценарио.

И поред силних притисака домаће и иностране јавности британска влада на челу са Маргарет Тачер је остала непопустљива. После 66 дана штрајка глађу први међу штрајкачима преминуо је Боби Сандс, а после њега и остала деветорица штрајкача глађу. За разлику од Томаса Еша чија жртва је у домовини данас заборављена, поменуто жртвовање Бобија Сандса се и дан данас препричава у Северној Ирској, а датуми његовог рођења и смрти славе се као празници.

У овом случају, касније се испоставило да жртве ипак нису биле узалудне. Каснији британски премијер Тони Блер је због свеопштег огромног притиска амнестирао све припаднике организације ИРА, који су за узврат одустали од оружане борбе.

Боби Сандс, као главни протагониста претходно поменутог штрајка и као човек који овековечен славом у својој земљи тј. Северној Ирској, више него заслужује да напишемо неколико реченица о његовом животном путу.

Боби Сандс – најпознатији ирски штрајкач глађу

Роберт Герард Сандс (Белфаст, 9. март 1954 – затвор Мазе, 5. мај 1981) познат као Боби Сандс, члан Привремене организације ИРА и штрајкач глађу који је изабран у Парламент Уједињеног Краљевства.

Родио се у Северној Ирској, и његови родитељи су поред њега имали још две ћерке и сина. Због тога што су били римокатолици његова породица је прогоњена.

Врло рано је осетио проблеме који постоје у Ирској због припадности другој вери. Лојалисти су га отерали када се покушао запослити у фирми која се бави производњом аутобуса. У британским затворима Боби Сандс се налазио у два наврата, оба пута због илегалног поседовања оружја, први пут због четири, а други због једног пиштоља за који се сматра да је користио за обрачун са британским органима реда. Први пут је у британским затворима боравио у периоду од 1972. до 1976. године, а од 1977. до 1981. године, када је и преминуо од по-

слеђица штрајка глађу, по други пут је тамновао у затвору. Иначе правоснажном пресудом други пут је био осуђен на 14 година затвора.

Ирски републиканци су затвор *HM Prison Maze* назвали *Long Kesh*. У затвору Боби Сандс пише поезију и прозу, које су касније објављиване у листу *Irish republican newspaper An Phoblacht*. На крају 1980. године Боби Сандс бива изабран за *Officer Commanding of the IRA* затвореника у *Long Kesh-u*.

Своје прве протесте Сандс организује у британским затворима („протест ћебади“, када су затвореници уместо униформе носили ћебади и „прљави протест“, када су прљали зидове изметом), а затим и штрајк глађу осамдесетих година. Тада је британска влада за тренутак попустила, али је убрзо по завршетку штрајка глађу ствари вратила у првобитно стање. То је била иницијална каписла за велики штрајк глађу 1981. године, после којег су десеторица активиста ИРА са Бобијем Сандсом на челу и преминула.

Остаће и запамћено да је Боби Сандс у априлу месецу 1981. године, после тешке победе на изборима, изабран у Парламент Уједињеног Краљевства. Само након три седмице пошто је био изабран у парламент, Сандс после 66 дана штрајка глађу умире. Био је члан парламента 25 дана, иако никада није сео у своју столицу. Британска влада је након тога донела закон да се осуђеницима на више од једне године затвора забрањује кандидатура у парламент. Смрт Бобија Сандса изазвала је велике немире у Северној Ирској и његовој сахрани је присуствовало сто хиљада људи.

Мада је Велика Британија демократска земља може се приметити да је компромисно решење готово немогуће наћи када се наиђе на тако оштро супротстављене интересе главних судионика политички мотивисаног штрајка глађу. Колико су стране у овом облику политичког протеста биле удаљене једна од друге сведоче и речи Маргарет Тачер, у то време британске премијерке, изречене 1981. године, а недуго после смрти Бобија Сандса: „Господин Сандс је био осуђени криминалац. Одабрао је самоубиство. То је био избор који његова организација није допустила многим њеним жртвама“.²²

Политички мотивисани штрајкови глађу у Индији

Политички мотивисани штрајкови глађу Махатме Гандија

По многим најсветлији пример штрајкача глађу у 20. веку је Мохандас Карамчанд Ганди (прво га је Шри Ауробиндо Гош назвао само махатма, што на санскриту значи „велика душа“). Рођен је у Порбандару, 2. октобар 1869. а преминуо у Њу Делхију, 30. јануара 1948.

²² http://hr.wikipedia.org/wiki/Bobby_Sands (новембар 2008).

Управо њему се преписује да је штрајковима глађу, поред осталих садржаја чувеног ненасилног протеста „сатјаграхе“²³ на путу ка остварењу револуције, помогао индијској независности од британске власти и да је оснивач савремене индијске државе.

Као неком ко је целог живота био скроман у свему, и ко је изразити вегетаријанац, и где је идеја вегетаријанства дубоко укореењена у његовој родној земљи Гуџарату, као и у хиндуистичкој и џаинској заједници у Индији, Гандију је било много лакше него осталим политичким лидерима широм света да често упражњава штрајкове глађу као политичко оружје усмерено првенствено ка колонијалним властима.

Као што смо претходно у више наврата споменули, за лидере унапред организованих и припремљених политички мотивисаних штрајкова глађу одређивани су појединци за које се веровало ће ту ствар моћи да доведу до краја.

Управо је Ганди био идеална особа за носиоца штрајка глађу као облика ненасилног политичког протеста. Он је говорио да су његове вредности једноставне и да су преузете из традиционалних хиндуистичких веровања: истина (сатја)²⁴ и ненасиље (ахимса).²⁵ Он је придобио широке народне масе, јер је концепт ненасиља дубоко укореењен у индијској религијској мисли и доживео је многа оживљавања са хиндуистичким, џаинским и будистичким контекстом.

Сваки Гандијев штрајк глађу праћен је са изузетном пажњом у широким народним масама Индије и британске колонијалне власти никако нису себи смеле дозволити да он премине, јер би последице у виду народног бунта биле несагледиве.

Као веома битну чињеницу треба навести да се Ганди по завршетку студија права у Лондону (1889–1891) вратио у домовину, али је тамо због немогућности запослења остао само две године када одлази у Јужну Африку, где је провео наредних двадесет година и често бивао у затвору. Тамо се борио за права индијаца.

Године 1919. враћа се у Индију и препорођује странку Индијски национални конгрес,²⁶ који 1921. године даје Гандију потпуну извршну власт, па чак и могућност да именује свог наследника. После изласка из британског затвора (1922–1924) на кратко је иступио из политике, да би се касније поново вратио и 1930. године прогласио нови талас грађанске непослушности.

²³ *Мохандас Карамчанд Ганди* је један од оснивача савремене индијске државе и утицајан поборник *сатјаграхе* (ненасилног протеста) на путу ка остварењу *револуције* (в. *Махтмисти*).

²⁴ *Истина* је вредност која се реализује у процесу сазнавања, свакодневног и научног. Различите теорије тумаче тај појам као однос између сазнања формулисаног у судовима и објекта на који са те сазнања одnose; разлика је у томе што какав карактер приписују том односу и шта се сматра критеријумом истине.

²⁵ *Ненасиље* је морална филозофија која проповеда одбацивање насиља као средства за постизање личних, друштвених и политичких циљева. Основна премиса филозофије ненасиља је да насиље рађа насиље, и да се једино доследним спровођењем ненасиља излази из тог круга.

²⁶ Индијски национални конгрес, познат и као Конгресна странка (engleski Indian National Congress, INC), највећа је и најача политичка странка у Индији.

Штрајк глађу био је веома успешна метода борбе против британске колонијалне власти 1932. године када бива хапшен у два наврата. Када је Ганди поново и то само формално напустио политику и то у периоду 1934–1939. година, на врху Индијског националног конгреса заменио га је Џавахарлал Нехру.²⁷ Први потез који је поновним повратком на политичку сцену учинио јесте штрајк глађу којим је намеравао да владара државе Рајкот примора да промени свој аутократски начин владавине. Поменути Гандијев штрајк глађу постао је иницијална каписла за велике јавне немире, тако да су колонијалне власти морале интервенисати, тј. приморати владара помених државе да попусти пред захтевима Гандија. Таквим великим повратком на политичку сцену Индије Ганди је поново постао водећа и најзначајнија политичка фигура те земље.

По завршетку Другог светског рата, по цепању Индије на два дела, тј. садашњу Индију и Пакистан,²⁸ и признавању независности Индије од стране Велике Британије 1947. године, десио се случај који је широм света доживљен као катастрофа. Наиме, 30. јануара 1948. године док је био на путу ка месту где је вршио вечерњу молитву, Гандија је напао и усмртио *Nathuram Godse*,²⁹ хинду фанатик.

Помињани политички мотивисани штрајкови глађу дешавали су се у 20. веку, и то у Индији половином века, а у Северној Ирској почетком осамдесетих година. То напомињемо из разлога што су и штрајкачи и власт првенствено у Великој Британији, али и широм света могли и требали извући неке поуке из случајева штрајкова глађу из Индије. Да ли су, и ако уопште јесу, у којој мери су оне извучене, то остаје да се процени са неутралне тачке гледишта.

И поред чињенице да је Великој Британији тадашња колонија Индија представљала „Драгуљ у круни“ и да је свим силама покушавала да га задржи, може се рећи да је губитак те земље за тадашњу британску империју ипак представљао губитак „тамо неке земље“, за разлику од евентуалног губитка Северне Ирске, тј. дела острва, односно територије Уједињеног Краљевства. У тој чињеници треба тражити кључни разлог зашто је Велика Британија напустила Индију, док је са активистима организације ИРА само

²⁷ Џавахарлал Нехру (1889–1964) од 1929. генерални је секретар Свеиндијског конгресног комитета, а 1929, 1936, 1937, 1946, 1951–1954. председник Индијског националног конгреса.

²⁸ Име Пакистан на урду и персијском језику значи држава чистих. Чодхари Рахмат Али смислио је име 1933. године и објавио га у памфлету Сад или никад. Реч је, заправо, акроним назива муслиманских територија западне Индије – П за Пенџаб, А за Афганија, К за Кашмир, С за Синд и – Тан за Белуџистан (провинција у Пакистану). Везник И додат је касније, јер *истан* на урдуу значи земља, док *лак* значи чист. Држава је названа Пакистан 1947. године, док је данашњи назив Исламска Република Пакистан, у употреби од 1957. године.

²⁹ Гандија је убио фанатик 30. јануара 1948, а тај дан се сваке године обележава широм Индије. Верује се да је Гандијев убица био припадник десничарског крила Националног добровољачког конгреса, организације из које је касније настала владајућа партија премијера Ваџпајаи.

направљен компромис у вези са њиховим пуштањем из затвора. Велика Британија је до данас остала суверени владар над територијом Северне Ирске.

За разлику од Бобија Сандса који није доживео испуњење захтева за које се борио, тј. штрајковао глађу, Ганди је доживео да британска власт испуни основни циљ за који се он штрајком глађу, поред осталих ненасилних метода борио, а то је независност своје Индије.

Битна чињеница је да у култури Гандијевог народа постоји склоност ка ненасиљу и да га је он штрајком глађу и осталим ненасилним методама само усавршио, и истакао га као главно оружје у борби против колонијалне власти. На страни Гандија било је и то што је он у „праве“ штрајкове глађу ушао доста старији од Бобија Сандса, па самим тим и мудрији. Ганди је био и образованији од Сандса, завршивши високе школе у Лондону.³⁰ Још једно велико животно искуство стекао је радећи у Јужној Африци читавих 20 година. Много лакше је било Гандију, да као човеку аскети и строгом вегетаријанцу³¹ дуготрајно штрајкује глађу од млађаног Сандса. Ганди је иза себе имао и бројну нацију и велику државу, па је страх код британских власти да услед његове смрти не дође до револуције био већи, него у случају Северне Ирске. Са друге стране, темпераментна ирска нација је штрајком глађу из корена мењала своје животне навике и у њему више учествовала срцем, а не животном мудрошћу. Поред тога, активисти организације ИРА учествовали су у оружаним нападима у којима су често страдали и невини људи, па уз њих није био целокупан народ.

Потребно је навести да су њих двојица своје политичке захтеве испостављали истој тј. британској власти. У оба случаја је после дуготрајне „борбе“ дошло до испуњења штрајкачких услова, али у битно различитој форми. Важно је напоменути да у случају политички мотивисаних штрајкова глађу Индије није било толико жртава, као међу активистима организације ИРА.

На крају, остају само питања да ли је у случају са активистима организације ИРА морало да буде све тако, тј. да падну толике жртве да би им казнија британска власт изашла у сусрет и све их амнестирали, или је то погрешна процена једне политике? Да ли је Велика Британија преценила себе или потценила активисте ИРА и Индијског националног конгреса?

³⁰ Махатма Ганди био је вегетаријанац, а пред крај живота и фрутаријанац. Написао је књиге о томе док је студирао право у Лондону (где је упознао поборника вегетаријанства Хенрија Салта на састанцима Вегетаријанског друштва).

³¹ *Вегетаријанство* (лат. *vegetus* – жив, крепак, чист; лат. *vegetatio* – биљке, растиње) јесте начин исхране која се састоји од намирница биљног порекла (широк спектар житарица, махунарки, воћа и поврћа), евентуално млечних производа и јаја, али без животињског меса. Својим познатим слоганом „месо је убиство“ (енгл. *meat is murder*) вегетаријанци желе да нагласе да њихова исхрана не почива на убијању животиња.

Политички мотивисани штрајкови глађу у Србији и у земљама региона

*Политички мотивисан штрајк глађу
др Војислава Шешеља*

Општи је утисак да се над Србијом последњих година надвио „баук“ штрајкова глађу, међу којима они који су политички мотивисани не заостају за осталима. Ти веома чести примери штрајкова глађу посебно се односе на године после демократских промена, тј. за време када су многе категорије становништва осетиле погодан тренутак да реше неке проблеме који су годинама нагомилавани и нису решавани од пређашњих власти. Штрајкачи глађу из свих социјалних слојева друштва који испостављају своје сваколике захтеве различитим нивоима власти осетили су да је време општих друштвених промена прави моменат да таквим ненасилним протестом дођу до зацртаних циљева.

Неутралан посматрач недвосмислено може да закључи да скоро сви штрајкачи глађу играју на карту да вреди покушати са штрајком глађу, да ће њихови захтеви бити бар размотрени од оних који о томе одлучују, и можда и најважније – да неће бити шиканирани од стране власти и да неће они и њихове породице бити изложене свакојаким притисцима и уценама.

Али, са друге стране – неминовно се поставља питање да ли у Србији тако озбиљан политички чин, какав је политички мотивисан штрајк глађу, почиње да бива сопствена пародија. Такође, намеће се питање шта би за овдашње штрајкове глађу са свим њиховим главним протагонистима рекли његови идејни творци попут Гандија, Сандса и осталих активиста организације ИРА, и да ли је то оно што су они оставили у „аманет“ свим будућим политички мотивисаним штрајкачима глађу.

Последњих година били смо сведоци два политички мотивисана штрајка глађу који су широј јавности привлачили велику пажњу.

Први је штрајк глађу политичког лидера Српске радикалне странке др Војислава Шешеља у притворској јединици Хашког трибунала, а други је штрајк глађу владике милешевског Филарета (Јеленко Мићовић) на граници Србије и Црне Горе. Неспорна је чињеница да је Хашки трибунал³² непосредно или посредно разлог незадовољства и ступања у штрајк глађу наведених актера.

³² Међународни суд за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права на територији бивше Југославије је ад хок суд у Хагу (познат и као Хашки суд), тело Уједињених нација основано Резолуцијом 827 Савета безбедности УН, са задатком да суди починиоцима ратних злочина на подручју бивше Југославије након 1991.

Најпре је др Војислав Шешељ штрајковао глађу у притворској јединици Хашког трибунала и то у периоду од 10. новембра до 8. децембра 2006. године. Главни повод за његово ступање у штрајк глађу је настојање судског већа да му наметне браниоца по службеној дужности. Поред поменутог, Шешељ је листу употпунио са још неколико захтева:

- укидање рестриктивних мера у вези посета супруге;
- регистровање његових правних саветника;
- да му документа буду достављана на папиру и на српском језику;
- да му буде укинут наметнути судски бранилац;
- да буде промењено Судско веће;
- да уредба о дужини поднеска буде промењена и
- да све претресне радње буду укинуте у периоду од 10. до 28. новембра 2006. године.

Шешељу то није први штрајк глађу, тако да је знао како се води и на који начин се код јавног мњења остварује највећи ефекат. Још у доба СФРЈ штрајковао је у затворима, а најпознатији и најдужи био је у сарајевском затвору 1984. године и трајао је 48 дана, с тим што га је ондашња затворска управа после двадесетог дана присилно хранила помоћу левка. Остаће записано да је тада, као последица штрајка глађу, дијагностикована туберкулоза бубрега. Тада су тај штрајк глађу са великом пажњом проpratили и светски медији као штрајк глађу једног политичког дисидента у комунистичкој држави.

Поменути штрајк глађу у Хашком трибуналу довео је до тога да је штрајкач био психички и физички пред општим колапсом, и свакако да су вести које су свакодневно стизале о стању здравља др Шешеља са пажњом слушали, како поборници, тако и противници његове политике. Хашки трибунал био је у великој дилеми – да ли допустити да један притвореник умре штрајкујући глађу, имајући у виду да се и добровољно предао, или изаћи у сусрет његовим захтевима и тако неминовно поништити неке раније одлуке везане за исти случај?

Као што се зна, Хашки трибунал изашао је у сусрет свим захтевима Војислава Шешеља. Суђење је настављено после неопходног опоравка који је вођен под стриктним лекарским надзором. Остаје питање да ли је то морало да се догоди. Да ли је Хашки трибунал, излазећи у сусрет свим захтевима штрајкача глађу, свесно признао да је погрешно, или се доказао као неко ко у ризичним тренуцима по живот њиховог притвореника, између живота оптуженика и правила суда, стаје на страну живота? Да ли је Хашки трибунал таквом својом одлуком нанео себи више штете него користи?

То су све питања за водеће домаће и иностране политичке аналитичаре, и у том случају ће време и историја дати валидне одговоре. Сигурно је једно – обе стране су својим активностима хтеле да пажњу и симпатије јавног мњења придобију за своју страну.

Политички мотивисан штрајк глађу владике милешевског Филарета

Други штрајк глађу, који је уједно новијег датума, овог пута релативно познате јавне личности у Србији владике милешевског Филарета, је такође, бар посредно везан за Хашки трибунал. Хашки трибунал је својевремено владика милешевског Филарета означио као помагача хашких оптуженика Радована Караџића и Ратка Младића и преко Европске Уније издејствовао одлуку да му се забрани улазак у све земље Европске уније. Та одлука Европске Уније била је довољна властима републике Црне Горе да и они поменутом владци ускрате боравак на њиховој територији, без обзира на то што се неки манастири у Црној Гори налазе у његовој, тј. милешевској епархији.

После четвртог безуспешног уласка у Црну Гору, тј. у своју милешевску епархију, тачније у манастир Довоља у кањону Таре, владика милешевски Филарет се одлучио да своја права издејствује штрајком глађу.

Прелаз Ранче на српско-црногорској граници био је место на којем је владика милешевски Филарет штрајковао глађу због поменуте одлуке црногорских власти, испостављајући само један захтев – тражио је да може да обиљежи манастире у својој епархији и у њима служи верске обреде. Своју намеру да штрајкује глађу писмом је обзнанио и председницима држава Србије и Црне Горе, председницима влада тих двеју држава и Хашком трибуналу.

Владика милешевски Филарет је на прелазу Ранче³³ на српско-црногорској граници штрајковао глађу у периоду од 28. 8. до 9. 9.2007. године. Узимајући у обзир његове године, то је релативно дуг период штрајка глађу који га је довео у болничку постељу пријепољске болнице.

Дванаестог дана штрајка глађу владике милешевског Филарета нађено је компромисно решење. Власт Црне Горе дозволила му је да прелази границу те државе и обиљежи светишта у својој епархији, али искључиво ради обављања верских обреда и уз службену пратњу. То одобрење било је довољно да он одлучи да прекине штрајк глађу.

Шта је утицало на власт Црне Горе да донесе такву одлуку, која се коси са њиховом пређашњом одлуком о забрани уласка владици милешевском на њихову територију? Две дијаметрално супротне одлуке једне те исте власти. Да ли су власти Црне Горе самостално доносили обе одлуке или су биле изложене притисцима са стране приликом доношења и једне и друге одлуке? Да ли су црногорске власти показале и доказале свој демократски капацитет или су признале своју грешку? У крајњем, да ли су црногорске власти одлуку о одобрењу уласка владике на своју територију донеле под притиском јавног мњења?

³³ Гранично место у пријепољској општини, у Србији. Граничи се са пљеваљском општином у Црној Гори.

При давању евентуалних одговора на претходно постављена питања треба имати у виду све специфичности којима Црна Гора тренутно располаже. То су тренутна политичка ситуација, величина територије и број становника, испреплетеност веза са Србијом, жеље, амбиције, итд.

Српска православна црква нема званични став, али њени верници углавном сматрају да штрајк глађу црквених великодостојника не представља ни пост, ни самоубиство, већ легитиман вид борбе против антихуманог и богоборачког система. Евентуална смрт као последица штрајка глађу представљала би јуначку смрт и жртвовање за веру хришћанску. То не би било самоубиство као што није било самоубиство смрт Војводе Синђелића,³⁴ као ни смрт монахиње која бежећи од разбојника скаче са литице да би избегла телоскрнављење.

Са позиција атеиста, политички мотивисани штрајкови глађу црквених великодостојника су недопустиви и они представљају директно мешање у политику и извршну власт једне земље. Они наглашавају одвојеност цркве од државе и међусобно немешање у послове.

Политички мотивисан штрајк глађу Андрије Мандића

И у случају политички мотивисаног штрајка глађу Андрије Мандића³⁵ власт Републике Црне Горе била је на својеврсном испиту. Штрајкач глађу био је један од тамошњих српских политичких првака, а главни повод његовог штрајка глађу било је признавање независности Косова од стране црногорске власти.

Место које је штрајкач глађу одабрао за тај вид ненасилног протеста је зграда црногорског парламента. У том случају, због погоршања здравственог стања штрајкача, штрајк је прекинут тринаести дан и Андрија Мандић је хитно пребачен у подгоричку болницу.

Тај штрајк глађу одиграо се у периоду од 13. до 26.10.2008. године. Штрајкач је одустао, а власт Црне Горе није испунила његове захтеве, међу којима је главни био моментално повлачење одлуке о признавању независности Косова и Метохије.

Шта је то недостајало Андрији Мандићу да успе у својим захтевима? Да ли га је у томе омело само погоршање здравственог стања или му је недостајала чврстина ставова и јасноћа захтева? Да ли је одустајању од даљег штрајка глађу допринела и слаба организација, слаба подршка и брзоплетост у доношењу одлуке да се са штрајком започне?

³⁴ Стеван Синђелић (*1770—†19. мај 1809) био је српски војсковођа у Првом српском устанку. Погинуо је у боју на Чегру, дигавши у ваздух шанац пун Турака.

Стеван Синђелић је рођен 1770. године у селу Војсци, у Округу моравском. Његов отац, угледни занатлија Радован Ракић је умро врло млад, па се Стеванова мајка, Синђелија, преудала. Зато су га људи по мајци Синђелији прозвали Синђелић.

³⁵ Андрија Мандић је црногорски политичар, рођен 19. јануара 1965. у Шавнику. Он је председник Српске народне странке, као и Српске листе.

Велико је питање како би се црногорске власти понеле да је штрајк глађу Андрије Мандића дуже трајао и да су самим тим били дуже изложени притиску. Да ли би устукли пред овим захтевима као што су устукли пред захтевима владике Филарета?

Политички мотивисан штрајк глађу Бранимира Главаша

У коначном сматрам да слика штрајкова глађу који су се одиграли у Србији и у земљама у непосредном окружењу (читај у земљама бивше СФРЈ) не би била потпуна без слике о више узастопних политички мотивисаних штрајкова глађу једног те истог човека. Електронски медији су јавност Републике Хрватске у периоду 2006–2008. године готово непрестано извештавали о „драматичним“ штрајковима глађу једног од тамошњих политичких првака Бранимира Главаша.³⁶ Тада су забележена три велика штрајка глађу тог политичког лидера, а разлог је био његово притварање на основу оптужбе хрватског тужилаштва да је починио ратне злочине на подручју Славоније, тј. Осијека, у рату вођеном 1991–1995. године.

Главни захтев који је Бранимир Главаш штрајковима глађу испоставио хрватским властима је пуштање из притвора и одбрана са слободе. Остаће забележено да су сви штрајкови глађу били исцрпљујући и да је после последњег штрајка глађу смршао чак 25 килограма.

Хрватска власт је устукнула пред захтевима Бранимира Главаша и он је пуштен да се брани са слободе. Могло би се закључити да су претходна добра припрема, прецизни циљеви и јасни захтеви, као и последице које би проистекле из евентуалне Главашеве смрти и немали притисак на хрватску власт, умногоме допринели да тамошња власт удовољи захтеву штрајкача глађу.

Занимљиво је и да су двојица политичких првака у Србији и Хрватској, Војислав Шешељ и Бранимир Главаш, који су за време ратних збивања на просторима бивше СФРЈ били на супротним странама, користили један те

³⁶ Бранимир Главаш (Осијек, 23. септембар 1956) је хрватски политичар, један од оснивача и најутицајнијих челника Хрватске демократске заједнице, коју је 2005. године напустио да би формирао нову регионалну странку Хрватски демократски сабор Славоније и Барање.

Главаш се терети да је као један од команданта Осијека за време рата у Хрватској 1991/92. године одговоран за ратне злочине над цивилима српске националности. Због тога је му је, на захтев Државног одвјетништва РХ 10. маја 2006. године Хрватски Сабор укинуо заступнички имунитет ради покретања кривичног прогона. 23. октобра 2006. му је истражни судија Жупанијског суда у Загребу одредио притвор, а након вишедневног спора по питању месне надлежности му је скинут имунитет од стране саборског Мандатно-имунитетног поверенства. 26. октобра је притворен где је одмах започео штрајк глађу који је трајао до 3. децембра када је из здравствених разлога прекинута истрага. Истрага је поново отворена 8. фебруара 2007. године.

исти облик политичког протеста, тј. штрајк глађу и водили га готово паралелно. Обојица су оптужена за готово исте злочине у време ратних збивања на просторима бивше СФРЈ.

Резултат штрајкова глађу Војислава Шешеља и Бранимира Главаша био је да су Хашки трибунал, односно хрватска власт прихватили све њихове захтеве.

Перспектива политички мотивисаних штрајкова глађу

Глобална економска криза,³⁷ све већа и бржа трка у наоружању између водећих војних сила на свету,³⁸ све већа и безобзирнија експлоатација природних ресурса, најављена планетарних сукоба ради остваривања превласти над природним богатствима, све већи јаз између богатих и сиромашних, јесу околности које итекако погодују да се у будућности појаве неки нови „прави“ политички мотивисани штрајкачи глађу. То је клима која „обећава“ да се из ње изроди неки нови Ганди, Мендела или Сандс и да буду инспирација за читаве народе да могу и морају боље живети у својој држави.

Ако се такве глобалне околности буду наставиле, само је питање времена када ће неки одабрани појединци, штрајком глађу као ненасилним обликом политичке борбе, покушати да остваре не само личне, већ и жеље читавих етничких група. Када се зна да на свету има немали број земаља у којима су на власти диктаторски режими, јасно је да ће штрајкача глађу бити све више.

У нашој земљи и земљама региона све зависи од тога да ли ће постојеће власти омогућити још већи степен демократизације друштва у свим његовим сегментима и свести могућност политички мотивисаних штрајкова глађу на одређену меру. Свакако да демократизација друштва зависи од економске развијености у великој мери, а економска развијеност малих земаља каква је наша зависи од оствареног степена међународних интеграција. Ако би се све земље региона кретале у том смеру онда би бар изостали они прави штрајкови глађу који би имали за циљ ослобађање од дикта-

³⁷ Лондонски пословни дневник *Fajnenšel tajms* оценио је 17. 11. 2008. године, коментаришући домете протеклог самита групе 20 најразвијенијих земаља (G20) у Вашингтону, да ће светска економска криза бити дубља него што се предвиђало.

³⁸ Продаја оружја и војни трошкови повећани су на глобалном нивоу у 2007. години. Сједињене Америчке Државе троше на наоружање скоро и колико остатак света, саопштио је Међународни институт за истраживање мира (SIPRI).

Глобални трошкови наоружања достигли су 2007. године 1,339 милиона долара, што је за шест одсто више у односу на 2006, наведено је у извештају SIPRI са седиштем у Стокхолму.

Удео САД у тим трошковима био је 45 одсто, односно 547 милијарди долара, највише од Другог светског рата, пренео је ДПА.

Следећи највећи војни потрошачи – Велика Британија, Кина, Француска и Јапан – учествовали су у трошковима са по 4–5 одсто, објавио је SIPRI. Русија је на седмом месту са 35,4 милијарде долара, што је за шест одсто више него у 2006. години.

торских режима, задовољење основних цивилизацијских права, итд. Ипак, чак и да се побољшају услови живота већине грађана у нашој земљи и земљама региона, и развију интегративни процеси, политички мотивисани штрајкови глађу неће нестати. Биће и даље део наше свакодневице, али неће одражавати став већине становништва, већ углавном политички егзибиционизам појединца, ређе групе грађана.

Закључак

Ретки су појединци чији циљеви политички мотивисаног штрајка глађу су представљали и циљеве којима су тежиле читаве етничке заједнице. Они су били и биће трн у оку власти сваке државе. Те власти су у прошлости покушавале, сада покушавају, а у будућности ће покушавати да ефекте политички мотивисаног штрајка глађу код јавног мњења сведу на најмању могућу меру. Свака власт би ризиковала да се дигну читави народи, ако би се применом бруталне силе и медијском изолацијом обрачунавала са политички мотивисаним штрајкачима глађу. У очима народа шиканирани штрајкачи глађу постали би идоли, хероји и својеврсни борци за правду. Штрајкачи глађу у таквим ситуацијама би се уз помоћ своје свесне жртве по питању популарности, у свом али и у иностраном јавном мњењу дизали до неслучених висина. Бивали би слављени и приче о њиховим жртвама служиле би као легенде у потоњим генерацијама.

Наравно, увек је било и биће појединаца који ће се одважити и упустити се у тај вид политичког егзибиционизма, али ће брзо сагледавши своју лимитирану решеност и упорност да се истраје до краја, и сву тврдокорност власти да не попусти, одустајати од штрајка глађу малтене пре него што је он и почео. И тако ће њихови политички протести заправо бити једни од бројних пропалих покушаја политички мотивисаних штрајкова глађу, уједно представљајући оптерећење за јавност. Јавно мњење које полако постаје „сито“ политички мотивисаних штрајкова глађу, неретко у таквим ситуацијама само познате медијске личности могу да анимирају тим видом свог политичког протеста.

Управо та бројност политички мотивисаних штрајкова глађу који су и због актера и због природе испостављених захтева осуђени на пропаст, прети да јавно мњење не препозна оне „праве“ политички мотивисане штрајкове глађу, који у себи носе захтеве чије испуњење би представљало не само индивидуално, већ и опште добро.

Управо у чињеници да само одабрани појединци, сами или удружени, могу да буду успешни носиоци појединачног или групног ненасилног, у основи аутодеструктивног политичког протеста, као и да они свесно стављају свој живот у залог за „боље сутра“, а да при свему томе никога физички не угрожавају, крије се феномен политички мотивисаног штрајка глађу.

Феномен политички мотивисаног штрајка глађу употпуњује и чињеница да је јавно мњење, на основу представе коју је о политички мотивисаном штрајку глађу створило на основу мање или више објективних извештаја средстава јавног информисања, кључни фактор који опредељује да ли ће један политички мотивисан штрајк глађу успети.

Пажљиво анализирајући примере политички мотивисаних штрајкова глађу а и штрајкове глађу који се ових дана дешавају широм света, може се закључити да нема универзалног правила на основу којег би се тачно предвидело где ће они започети и до каквих резултата ће довести. Правно неуређене државе, недемократске, тј. диктаторске државе, у основи представљају, на први поглед, погодно тло за настајање политички мотивисаних штрајкова глађу. Међутим, тамо се људи тешко одлучују за тај вид политичког протеста, јер се плаше да власт не предузме казнене мере, како против њих, тако и против чланова њихових породица и пријатеља. Поред тога, у таквим ситуацијама заступљена је медијска блокада, чиме је и битно умањена могућност да за њихов политички мотивисан штрајк глађу сазна шира домаћа и инострана јавност. И ако се појединци или групе одлуче за тај облик политичког протеста, штрајкачким захтевима се готово никада не излази у сусрет.

У демократским и правно уређеним државама наизглед постоје мање шансе за настајање политички мотивисаних штрајкова глађу. Али, управо због тога што се појединци не плаше да ће чланови њихових породица и они сами бити физички малтретирани, они се одлучују за штрајкове глађу. Управо у наведеној констатацији налазимо и разлоге за серију политички мотивисаних штрајкова глађу који се последњих година дешавају у нашој земљи и земљама у окружењу.

Проблеми са сепаратистичким захтевима појединих етничких заједница који су под окриљем демократије гурнути у страну, односно не решавају се, представљају још један разлог због којег се политички мотивисани штрајкови глађу дешавају и великим демократијама. Најбољи пример за то представља Велика Британија.

Из примера политички мотивисаних штрајкова глађу који су описани у овом раду може се закључити да је време у којем је постигнут убрзанији технички развој средстава јавног информисања и њихово релативно осамостаљивање, период у којем су актери, тј. супротстављене стране у штрајку почеле другачије да размишљају и да доносе одлуке, при чему су свесне свих могућих последица.

Чињеница је, такође, да је сваки политички мотивисан штрајк глађу карактеристичан и да су резултати штрајка зависили од историјских околности под којима су се одиграли, као и степена међусобне супротстављености самих актера. У овоме контексту под историјским околностима подразумевамо ниво друштвене свести о том облику политичког протеста, ниво достигнутог демократског развоја неког друштва, степен притиска којем је свака страна у

штрајку била изложена, специфичне тежине испостављених захтева штрајкача глађу одређеној власти и, на крају можда и најважније, достигнутог нивоа техничког развоја средстава јавног информисања и слободе медија.

Савремена средства јавног информисања и потпуно независни медији уједно значе већу демократичност неког друштва и развијенију друштвену свест о политички мотивисаним штрајковима глађу.

Другим речима, моћни, а независни медији³⁹ представљају гарант да ће објективна слика о „правим“ политички мотивисаним штрајковима глађу бити брзо презентована јавности, чији ће притисак на супротстављене стране резултирати решењем тог вида политичког протеста.

У много случајева се показало да политички мотивисани штрајкови глађу, сами или у комбинацији са неким другим ненасилним политичким методама, могу довести до таквих „револуционарних“ резултата до којих нису довели многи крвави оружани сукоби. У томе је и највећи феномен политички мотивисаног штрајка глађу као аутодеструктивног протестног понашања у политици.

Литература

1. Лубарда, Бранко: *Правни живот* бр. 11/1998. год.
2. Симеуновић, Драган: *Теорија политике*, Ридер I део, Основи политичких наука, практикум, Београд, 2002.
3. http://www.coe.ba/pdf/Medicinska_etika_i_ljudska_prava.doc (новембар 2008. год.)
4. <http://pescanik.net/content/view/351/90/> (новембар 2008. год.)
5. <http://pescanik.net/content/view/1624/114/> (новембар 2008. год.)
6. <http://www.hcjz.hr/clanak.php?id=13231&rnd=> (новембар 2008. год.)
7. <http://www.psihijatrija.com/psihijatrija/Medicinska%20ETIKA.htm> (новембар 2008. год.)
8. www.coe.ba/pdf/Medicinska_etika_i_ljudska_prava.doc (новембар 2008. год.)
9. <http://sr.wikipedia.org/wiki/Штрајк> (новембар 2008. год.)
10. http://sr.wikipedia.org/sr-el/Нелсон_Мендела (новембар 2008. год.)
11. <http://www.vuxi.net/17-04-2008/rtv-nelson-mendela-pocasni-beogradanin> (новембар 2008)
12. http://sr.wikipedia.org/wiki/Тони_Блер (новембар 2008. год.)
13. <http://sr.wikipedia.org/sr-el/Куба> (децембар 2008. год.)
14. http://sr.wikipedia.org/wiki/Маргарет_Тачер (децембар 2008. год.)

³⁹ Представници међународне заједнице истичу да су независно, живо грађанско друштво и медији ослонац здраве демократије. Наглашавају важну улогу „пса чувара“ коју имају независни медији и грађанско друштво.

15. <http://www.youtube.com/watch?v=395QgYExbmY&feature=related> (децембар 2008. год.)
16. http://en.wikipedia.org/wiki/Bobby_Sands (новембар 2008. год.)
17. http://sr.wikipedia.org/wiki/Махатма_Ганди (децембар 2008. год.)
18. http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=11&dd=11&nav_id=219539 (децембар 2008. год.)
19. http://www.bbc.co.uk/serbian/news/2006/12/061208_seselj.shtml (децембар 2008. год.)
20. <http://www.blic.rs/politika.php?id=11753> (децембар 2008. год.)
21. <http://arhiva.kurir-info.co.yu/Arhiva/2007/Septembar/09/V-05-09092007.shtml> (децембар 2008. год.)
22. <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=511801> (децембар 2008. год.)
23. http://sr.wikipedia.org/wiki/Андрија_Мандић (децембар 2008. год.)
24. <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/Region/24154/Mandić+prekinuo+štrajk+gladu.html> (децембар 2008. год.)
25. http://sr.wikipedia.org/wiki/Бранимир_Главаш (јануар 2009. год.)
26. http://www.branimirglavas.com/index.php?Itemid=59&id=223&option=com_content&task=view (децембар 2008. год.)
27. <http://damp.nsk.hr/arhiva/vol2/880/15320/www.24sata.hr/articles/view/50429/index.html> (децембар 2008. год.)
28. https://xs4.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=10&dd=27&nav_category=64&nav_id=217452 (децембар 2008. год.)
29. <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/5/Економија/27937/Глобална+криза+дубља+него+што+се+предвиђало.html> (децембар 2008. год.)
30. <http://vesti.krstarica.com/?rubrika=aktuelno&lang=0&sifra=239a4d13e4fd35baae4e9615c04fe8bb&dan=09&mesec=06&godina=2008> (децембар 2008. год.)
31. <http://sr.wikipedia.org/wiki/Демократија> (јануар 2009. год.)
32. http://www.ohr.int/print/?content_id=41121 (јануар 2009. год.)
33. <http://www.queeria.com/Aktivizam.aspx?id=4821&grid=2001&page=3> (јан. 2009. год.)
34. <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/2006/11/29/srpski/T06112803.shtml> (новембар 2008.)

35. <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=472809> (ноябрь 2008. год.)
36. <http://www.pescanik.net/content/view/351/204/> (ноябрь 2008. год.)
37. <http://www.studio-b.rs/info/vest.php?id=4392> (январь 2009. год.)
38. <http://www.freedomfight.net/pages/Br12/Guantanamo.htm> (январь 2009. год.)
39. <http://www.e-novine.com/sr/stav/clanak.php?id=14657> (январь 2009. год.)
40. <http://www.mtsmondo.com/news/vesti/text.php?vest=33231>
(декабрь 2009. год.)
41. <http://www.javno.com/hr/svijet/clanak.php?id=66815> (январь 2009. год.)
42. <http://www.blic.rs/svet.php?id=76700> (декабрь 2008. год.)
43. http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bobby_sands_mural_in_belfast320.jpg
(январь 2009. год.)
44. <http://www.youtube.com/watch?v=6x-hSBEU5Pw> (январь 2009. год.)
45. <http://www.hrvatski-vojn timer.hr/hrvatski-vojn timer/1272007/dossier.asp> (январь 2009. год.)
46. http://www.gandhiserve.org/cgi-bin/if2/imageFolio.cgi?direct=Photographs/Personalities/Mahatma_Gandhi/---Top_100---&img=0 (декабрь 2008. год.)
47. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2317765.stm> (ноябрь 2008. год.)
<http://prijepolje.in/modules.php?name=News&file=categories&op=newindex&catid=1> (январь 2009.)
48. <http://www.vreme.com/cms/view.php?print=yes&id=511801> (январь 2009. год.)
49. <http://www.kurir-info.rs/clanak/kurir-05-05-2008/filaretova-crkva>
(декабрь 2008. год.)
50. <http://www.vesti.rs/Vesti/Andrija-Mandic-prekinuo-strajk-gladju-2.html>
(декабрь 2008.)
51. <http://politika.com/branimir-glavas-na-samrti-pokusaj-pacifisticke-analize>
(январь 2009.)

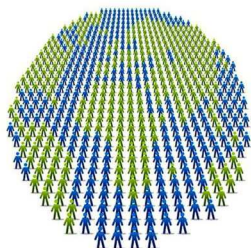
ГЛОБАЛИЗАМ КАО НОВА РЕЛИГИЈА

Ивана Дамњановић*

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Књига *Нација и глобализација* (Зограф, Ниш, 2010) Драгана Симеуновића представља наставак ауторовог готово дводеценијског бављења проблемима нације, националне државе и тенденција ка глобализацији у савременој политици.¹ Писана разумљивим језиком и пријемчивим стилем, ова студија дубински анализира два феномена која у великој мери одређују политичка кретања у савременом свету, особито крајем двадесетог и почетком двадесет првог века. Вишеслојни, понекад противречни односи између нације и глобализације приказани су на детаљан, јасан, али не и поједностављен начин. Управо су приступачност језика и стила којима аутор исказује сложене идеје можда и највећа вредност ове књиге, чинећи је потенцијално занимљивом и широј публици, ван академских, пре свега политиколошких кругова, којима је првенствено намењена.

Драган Симеуновић

НАЦИЈА И
ГЛОБАЛИЗАЦИЈА

Проф. др Драган Симеуновић:
Нација и глобализација,
Зограф, Ниш, 2010.

Већ од прве стране јасно је да аутор себи поставља задатак да теоријски омеђи, прецизира и осавремени садржај неких од основних појмова науке о политици. Са једне стране, промене у схватању субјеката политике (при чему се у теорији, а пре свега у политичкој пракси, све већи значај придаје међународним и невладиним организацијама и мултинационалним корпорацијама), као и појма суверенитета, слабе позицију националне државе. Са друге стране, нација се постојано одупире глобализму, који постаје „нова велика политичка религија“ (стр. 9), и уместо већ замореног и политички пораженог марксизма, нови баук који кружи планетом. Ова супротстављеност између националних држава и носилаца глобализације не може се, међутим, свести искључиво на политичке

* Мр Ивана Дамњановић је асистенткиња на Факултету политичких наука.

¹ Прва књига у којој се аутор шире бавио овим проблемима, *Нови светски поредак и национална држава*, објављена је 1993. године.

(а пречесто и дневнополитичке) интересе, већ представља манифестацију суочавања „два принципа, принципа општости и поопштавања који заступа глобализација и принципа посебности и очувања сопства које заговара концепт нације и националне државе“ (стр. 11). Ови се принципи материјализују кроз, могло би се рећи, симетричне феномене нације, националне државе и национализма, са једне и глобализације, новог светског поретка и глобализма, са друге стране.

Сам појам нације често се и данас показује као недовољно прецизно дефинисан. То је разумљива последица различитих мисаоних приступа, традиција и процеса које су уобличиле како европске (и не само европске) нације, тако и теоријско промишљање о самом феномену. Овом проблему Симеуновић прилази анализирајући детаљно сличности и разлике између појмова *етноса*, односно *етницитета* и *нације*, при чему кључну дистинкцију проналази управо у изразито политичком својству нације и изразито неполитичком својству етноса (стр. 13). Нација је у потпуности политичка категорија, а њена политичност се, пре свега, исказује кроз државотворно стремљење. При том је питање „да ли држава ствара нацију или нација државу“ погрешно постављено. Оне стварају једна другу (стр. 16) и у том процесу се прожимају до те мере да их савремена политичка теорија често и третира као један, сложен феномен.²

У својој анализи национализма као идеологије аутор се осврће на све елементе, упоришне тачке и савремена схватања овог појма. Посебну пажњу заслужује подсећање да национализам пати од неке врсте доктринарног недостатка, јер у много већој мери него друге идеологије почива на митовима, култовима и интерпретацијама историјских догађаја. Управо због тога он не само да је компатибилан са „доктринарним идеологијама“, већ је са њима у сталној симбиози, па се, што се данас често заборавља, може говорити рецимо о „либералном национализму“ или „конзервативном национализму“ (стр. 18). Други разлог због кога се национализам до данас показао као најживија међу идеологијама, упркос томе што су га многи потцењивали и отписивали још од друге половине 19. века,³ јесте функционалност и употребна вредност коју има за владајуће елите. Ова идеологија, лакше него иједна друга, постиже хомогенизацију и мобилизацију становништва, а способност транзиције интерних друштвених тензија на спољни план обезбеђује трајност владавине националног вођства (стр. 22–23).

Разматрајући различите модалитете настанка националне државе, Симеуновић указује на различите путеве настанка националних држава уп-

² Отуда се у радовима на енглеском језику најчешће користи кованица *nation-state*, која све више улази и у друге језике, па се и у домаћој научној литератури све чешће уместо израза „национална држава“ среће „нација-држава“.

³ О потцењивачком ставу европске интелектуалне елите 19. века према национализму видети, на пример, Исаија Берлин, *Против струје*, Заједница књижевника Панчева, Панчево, 1994.

ште, а пре свега на новине у процесу стварања нових националних држава које се формирају крајем двадесетог века. Анализирајући узроке распада вишенационалних социјалистичких федерација, он указује на два важна момента. Први је догматско ослањање на недоречене и ненаучне ставове пре свега Маркса и Енгелса, а затим Лењина и Стаљина, о нацији и националном питању, на које се накалила и „догматска политичка пракса бирократије“ (стр. 38). Теза о класном идентитету као доминантном у односу на национални, као и идеје о „историјским“ и „прогресивним“ насупрот „неисторијским“ и „реакционарним“ нацијама (при чему су словенски, као и балкански народи по правилу сврстани у ову другу категорију), нису могле бити здрав темељ за решавање националног питања у вишенационалним заједницама попут СССР-а и СФРЈ. Због тога ово питање и није било решено, већ само потиснуто, док није еруптивно избило у први план. Други моменат је улога партијских елита које су више него спремно дочекале промене и веома брзо промениле идеолошку заставу. Њихова воља за моћ, потпомогнута националистичком идеологијом, насиљем и интерпретацијом државе као највеће светиње, довела је до стварања нових националних држава.

Симеуновић истиче и *веру* и *издају* као важне чиниоце у процесу стварања нових националних држава, што је нарочито важно с обзиром на значај који им придаје пре свега српска политичка традиција. Већ само инсистирање на одређењу нације као „монорелигијске“, по аутору, указује на различит пут формирања нових националних држава у односу на старе. Један од главних фактора настанка затечених националних држава је јуристичка традиција, која је коначно довела до тога да се кључним критеријумом припадности нацији не сматра вера већ поданички статус, односно да се сваки држављанин сматра и припадником нације (стр. 55). Недостатак снажне правне традиције, уочљив у новонасталим националним државама, отвара простор за идентификацију вере и нације. Са друге стране, како аутор на другом месту (стр. 72–73) примећује, управо је велики утицај религије један од разлога због којих се нове националне државе тешко успостављају као правне државе у пуном смислу те речи. Сматрајући сваку генерализацију погрешном и потенцијално опасном, аутор износи мишљење да упркос упливу религије и верских структура на политички живот нових националних држава, није оправдано говорити о њима као о теократским режимима. Напротив, потребно је уочити различите нивое утицаја вере и узети у обзир специфичности сваке државе, и у њој доминантне религије. Ове специфичности и различите политичке и верске традиције довеле су и до различитог схватања издаје и опроштаја, који такође чине важну компоненту националног етоса и политичке културе.

У савременој науци о политици, уочава аутор, „постоји изразита сагласност о томе да су четири најзначајнија концепта државе: правна држава, национална држава, демократска држава и држава благостања, не само историјски настајали тим редоследом у скоро свим развијеним друштвима, него

да су се тим редоследом у њима углавном и садржајно материјализовали“ (стр. 69). Међутим, уочено је и да између ових концепата постоје и значајне напетости, па и супротстављености. Те напетости су у новонасталим националним државама још израженије, и оне, управо због специфичних услова настанка – доминантне улоге државног као националног вођства, слабе јуристичке и демократске традиције, снажног утицаја националистичке идеологије – теже пре свега да буду тоталне националне државе, често на уштрб правности и демократичности за које се декларативно залажу.

Инсистирање на посебности државотворне нације често доводи до кршења *изономије* као основног начела правне државе. Један од показатеља стварне правности и демократичности јесте и однос према етничким мањинама. Пошто је у општим цртама представио најчешће проблеме са којима се етничке мањине сусрећу у новим националним државама, аутор је посебну пажњу посветио ситуацији у Србији, указујући, с пуним правом, да „постоје велике разлике у практичним релацијама српске нације и појединих националних мањина“ (стр. 82). Те разлике произилазе из њихове бројности, степена различитости (и свести о тој различитости) у погледу етничког порекла, културе, језика, вероисповести и обичаја, као и из става и понашања њихових држава – матица. Сви ови разлози доводе до тога да нове националне државе могу лако постати тоталитарне, при чему је њихов тоталитаризам прикривен, идеологија незванична, а партијски монизам замењен политичким монизмом, који се огледа у доминацији националног покрета састављеног од више идеолошки хомогених политичких партија, бар када је реч о доживљају нације и националног интереса.

Након исцрпне анализе нације, национализма и националне државе, Симеуновић се окреће другом полу – глобализацији, глобализму и новом светском поретку. По обиму нешто краћи, овај део студије на концизан начин објашњава разлику између *глобализације* као процеса, *глобализма* као идеологије и *новог светског поретка* као система, или бар система у настајању.

Глобализам је, констатује аутор, добар пример како се из опште идеологије, у овом случају либерализма, рађа партикуларна идеологија. Као главне носиоце глобализма он одређује на првом месту мултинационалне корпорације, па тек онда велике силе, пре свега Сједињене Америчке Државе и Велику Британију. Основни циљеви глобализма су стварање света без граница, односно светског отвореног тржишта устројеног на либералним принципима. Политичко устројство глобализованог света требало би да буде нови светски неолиберални поредак. Овде се указује и на један моменат који се недовољно наглашава: наиме, иако је глобализам као идеологија „производ“ Запада, и тежи продору западних вредности у друге делове света, нарочито на Исток, *вестернизацији* се, мада не сасвим истом мером, супротставља *истернизација* која се огледа у продору источних филозоф-

ских и религијских система, хране и јефтиних производа на Запад. Иако глобализам као своје главне противнике види нације и националне државе, највеће проблеме заправо могу да му направе етнички и верски екстремисти који неретко прибегавају тероризму као средству за остварење својих циљева. Прилагођавајући се новонасталој ситуацији на светској политичкој сцени, тероризам се и сам глобализовао.⁴

Нови светски поредак Симеуновић дефинише као „успостављање неприкосновене политичке, економске и војне доминације САД и групе високоиндустријски развијених земаља Запада окупљених у, или око неких међународних организација економског, политичког или војног карактера над скоро свим осталим земљама света“ (стр. 94–95). Најчешћи начин исказивања ове доминације је иступање са позиција моћи. Међутим, како с правом истиче аутор, не може се још увек говорити о овом поретку као потпуно успостављеном и формираном, а може се оправдано поставити и питање (што неки аутори и чине) да ли ће се он икада у потпуности материјализовати или ће остати само на нивоу концепта.

Формирање новог светског поретка одвија се, између осталог, путем глобализације. Глобализација је у овој студији одређена као „процес повезаног деловања политичких, економских и војних активности низа политичких, војних и економских субјеката на челу са САД као државом-носиоцем глобализације, којима се усмерава кретање укупног људског друштва у правцу реализовања поставки идеологије глобализма“ (стр. 107–108), односно као „процес ширења светске заједнице демократских, тржишно оријентисаних земаља, која се остварује на економском, политичком, културном и сваком другом плану“ (стр. 108). На политичком плану глобализација не тежи стварању „светске државе“, већ пре „мреже међузависности“, глобалног друштва и система вредности и понашања. Међутим, за сада је глобализација још увек пре свега економски процес и на том плану је практично незаустављива.

У другим својим аспектима глобализација ипак наилази на отпор, и то са различитих страна. Национална држава свакако јесте, указује аутор, снажна препрека оним димензијама глобализације које се исказују кроз процес десуверенизације и денационализације држава. Овај отпор је понекад отворен а понекад прикривен, као у случају ресуверенизације европских земаља кроз организације попут Европске уније. На други начин глобализацију ометају тероризам, организовани криминал и корупција: „[т]ероризам оспорава њену свемоћ и руши јој ауторитет, организовани криминал јој угрожава профит кроз илегално отицање новца, а корупција спречава да премоћ мултинационалних компанија дође до изражаја“ (стр. 111).

⁴ Ова појава је толико уочљива да неки аутори називају тероризам „последње генерације“ *глобалним тероризмом*. Упор. на пример, Charles W. Kegley, *The New Global Terrorism: Characteristics, Causes, Controls*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2002.

Однос између националног и глобалног, као манифестација принципа општости и посебности, није једноставан однос супротстављености, игра нултог збира у којој нужно постоји победник. Државотворне аспирације етницитета који теже да се претворе у нације још увек су један од најрашире-нијих извора нестабилности у савременом свету, при чему његова глобали-зованост може лако допринети покретању „домино ефекта“. А опет, глоба-лизација се и остварује преко националних држава и организација које су од њих састављене. Све то наводи на закључак да „[у] оној мери у којој се трансформишу и успеју искористити оног другог за своје циљеве, напредо-ваће или назадоваће и нација и глобализација. Овакви какви су сада они захтевају адаптацију времену које неће захтевати победнике већ умеће сваковрсног преживљавања“ (стр. 128).

Коначно, књизи би се могло донекле замерити на релативно малом оби-му, јер централне теме којима се бави, као и оне које само отвара и дотиче заслужују обухватнију обраду, за коју аутор свакако има и знања и способ-ности, те је оправдана нада да ће овај наслов, у перспективи, бити основа или пролог за једну такву студију.

Војно дело“ је општевојни научно-теоријски часопис Министарства одбране Републике Србије и представља отворени форум за публикување и стимулисање иновативног промишљања и критичку размену искустава о свим аспектима и нивоима безбедности и одбране, у националном и међународном домену.

Чланци „Војног дела“ фокусирају се на компаративне и мултидисциплинарне теме које обрађују кооперативну националну, регионалну и глобалну безбедност, демократско управљање одбраном, цивилно-војне односе, формулисање стратегије безбедности и планирање одбране, тероризам, контролу наоружања, управљање кризама и чување мира.

Чланци, обима до 1,5 ауторски табак (24 странице формата А4 са по 1.800 карактера, са белинама између речи), достављају се Редакцији „Војног дела“ електронском поштом на адресу vojno@mod.gov.rs (формат А4, фонт – *Times New Roman*, величина 12, проред – један ред). Чланак треба да садржи: наслов, име аутора, назив установе аутора, сажетак, кључне речи, увод, разраду, закључак, списак литературе и резиме.

Наслов треба да одражава тему чланка, а речи које га чине треба да буду прикладне за индексирање и претраживање. Ако таквих речи нема у наслову, пожељно је да се придода и поднаслов.

Име аутора и електронска адреса. Наводи се пуно име, средње слово, презиме аутора и лична интернет адреса у институцији у којој је аутор запослен. Уколико има више аутора, наводи се само електронска адреса једног, обично првог аутора.

Назив установе аутора. Наводи се пун (званични) назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је обавио истраживање. У сложеним организацијама наводи се укупна хијерархија (на пример, Војна академија, Катедра друштвених и економских наука, Београд). Бар једна организација у хијерархији мора бити правно лице. Назив установе испишује се иза имена аутора. Функција, чин и звање аутора се не наводе.

Сажетак представља кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. Треба да садржи термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су: циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има од 100 до 250 речи и треба да се налази између заглавља (наслов, име аутора и назив институције) и кључних речи, након којих следи текст чланка.

Кључне речи јесу термини или фразе које адекватно представљају садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати ослањајући се на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен унутар да-те научне области (за науку уопште то је листа кључних речи *Web of Science*). Број кључних речи не може бити већи од 10, а учесталост њихове употребе треба да буде што већа. У чланку се пишу непосредно након сажетка, односно резимеа.

Захвалница. Назив и број пројекта, односно назив програма у оквиру којег је чланак настао, као и назив институције која је финансијала пројекат или програм, наводи се у посебној напмени на сталном месту, по правилу при дну прве стране чланка.

Претходне верзије рада. Ако је чланак у претходној верзији био изложен на званичном скупу у виду усменог саопштења (под истим или сличним насловом), податак о томе треба да буде наведен у посебној напмени, по правилу при дну прве стране чланка. Чланак који је већ објављен у неком иностраном часопису одговарајућег репомеа може се публиковати у „Војном делу“ једино у преводу на српски језик, уколико се тиме обогаћује национални академски корпус текстова.

Текст и језик чланка. Текст чланка мора да садржи увод, раду и закључак. Текући наслови у тексту се не нумеришу. Рад може бити написан на српском, енглеском, немачком, француском или руском језику. Текст мора бити језички и стилски дотеран, систематизован и без скраћеница (осим стандардних).

Табеларни и графички прикази. Фотографије, цртежи, графикани и табеле треба да буду јасни, прегледни и погодни за репродукцију. Треба их радити у програмима *Word*, *Corel* или *Excel* и поставити на жељено место у тексту. Уколико графички и табеларни прикази нису оригинално ауторово дело потребно је навести извор из којег је преузимање извршено.

Навођење (цитирање) у тексту. Начин позивања на изворе у оквиру чланка мора бити једнообразан. У самом тексту, на месту на којем се врши позивање, односно цитирање, у угластим заградама обавезно треба написати редни број извора из одељка литература.

Напомене (фусноте) пишу се при дну стране на којој се налази текст на који се односе. Могу садржати мање важне детаље, допунска објашњења, назнаке о коришћеним изворима (на пример, научној грађи, приручницима), али не могу бити замена за цитирану литературу.

Листа референци (литература). Цитирана литература обухвата, по правилу, библиографске изворе (чланке, монографије и сл.) и наводи се искључиво у засебном одељку на крају текста чланка,

у виду листе референци. Референце се набрајају редоследом којим се наводе у тексту и не превode се на језик рада. Библиографски податак за књигу садржи презиме и иницијале имена аутора, назив књиге, назив издавача, место и годину издања. Библиографски податак за часопис садржи презиме и име аутора, наслов чланка, назив часописа, број и годину издања, као и број странице. Наслови цитираних часописа наводе се у оригиналном, пуном или скраћеном, али никако у преведеном облику. При навођењу интернет сајта као литературе наводи се пуна електронска адреса странице која се цитира и датум када се последњи пут приступило тој страници. Обавезно је позивање на литературу у самом тексту, навођењем броја у угластим заградама. Бројеви треба да одговарају списку литературе који је дат у засебном одељку, при крају чланка.

Резиме. Ако је рад написан на српском језику пожељно је да се, поред сажетка на српском, даје и сажетак у проширеном облику на енглеском језику – као тзв. резиме (*summary*). Он се наводи на крају чланка, након одељка литература. Потребно је да буде у структурираном облику, а његова дужина може бити до 1/10 дужине чланка (опширнији је од сажетка на српском језику). Почетак резимеа може бити преведени сажетак на српском језику (са почетка чланка), а затим треба да следе преведени главни наслови, поднаслови и основе закључка чланка (литература се не преводи). Потребно је да се преведе и део текста испод наслова и подналова, водећи рачуна да он буде пропорционалан њиховој величини, а да одражава суштину. За резиме на енглеском језику Редакција обезбеђује лектуру.

Категорија (тип) чланка. У „Војном делу“ публикују се научни чланци који се разврставају у категорије:

- оригиналан научни рад (у којем се износе претходно необјављивани резултати сопствених истраживања научним методом);
- прегледни рад (који садржи оригиналан, детаљан и критички приказ истраживачког проблема или подручја у којем је аутор остварио одређени допринос, видљив на основу аутоцитата);
- кратко или претходно саопштење (оригинални научни рад пуног формата, али мањег обима или прелиминарног карактера);
- научна критика, односно полемика (расправа на одређену научну тему, заснована искључиво на научној аргументацији) и осврти.

Изузетно, у неким областима, научни рад у часопису може имати облик монографске студије, као и критичког издања научне грађе (историјско-архивске, лексикографске, библиографске, прегледа података и сл.), дотад непознате или недовољно приступачне за научна истраживања. Радови класификовани као научни морају имати бар две позитивне анонимне рецензије.

Такође, у „Војном делу“ се публикују и прилози ваннаучног карактера, уколико пружају информацију значајну за академску заједницу. То могу бити:

- стручни рад (прилог у којем се нуде искуства корисна за унапређење професионалне праксе, али која нису нужно заснована на научном методу);

- информативни прилог (уводник, коментар и сл.);

- приказ (књиге, рачунарског програма, случаја, научног догађаја, и сл.).

Сви радови подлежу анонимној стручној рецензији, а објављени радови и стручне рецензије хоноришу се према важећим прописима Министарства одбране Републике Србије.

Подаци о аутору. Аутор је, приликом достављања чланка Редакцији, дужан да достави и пропратно писмо у којем треба да наведе:

- о којој врсти чланка се ради,

- податке о аутору: име, средње слово, презиме, чин, звање, и-мејл адреса, адреса послодавца (или војна пошта), ЈМБ грађана, кућна адреса, општина становања, телефонски број на радном месту и код куће, број мобилног телефона, жиро рачун и назив банке.

Уредник

МЕДИЈА ЦЕНТАР „ОДБРАНА“

- Браће Југовића 16, 11000 Београд •
- Телефон: (011) 3201-995, војни 23-995 •
 - Телефакс: (011) 3241-009 •
- Текући рачун: 840-312849-56 • ПИБ: 102116082 •
- Број потврде о евидентирању за ПДВ: 135328814 •

ПОЗИВ НА ПРЕТПЛАТУ ЗА 2010. ГОДИНУ

Претплаћујемо се на часопис:

бр. примерака

1. „Војно дело“

Годишња претплата 1.184,00 динара

Приликом уплате позвати се на број: 122742312923051

2. „Војнотехнички гласник“

Годишња претплата 896,00 динара

Приликом уплате позвати се на број: 122742312923054

3. „Нови гласник“

Годишња претплата 1.600,00 динара

Приликом уплате позвати се на број: 122742312923053

Претплатне цене важе до 31. 12. 2010. године.

Број примерака издања која се наручују уписати у наруџбеницу, а примерак наруџбенице са доказом о извршеној уплати на горе наведени текући рачун послати на горе наведену адресу.

Купац тел.:

Место

Улица бр.

Потпис наручиоца

М. П.

Ликовно-графички уредник
мр *Небојша* Кујунџић
nebojsa.kujundzic@mod.gov.rs

Језички редактор
Добрила Милетић, професор

Техничко уређење
Звезда Јовановић

Преводиоци:

на енглески језик
Душанка Пивљанин, професор

на немачки језик
Гордана Богдановић, професор

Тираж 900 примерака

Штампа: ВОЈНА ШТАМПАРИЈА БЕОГРАД, Ресавска 40Б

УДК – Народна библиотека Србије

ВОЈНО ДЕЛО је општевојни научно-теоријски часопис Министарства одбране Републике Србије који излази тромесечно. Представља отворени форум за презентовање и стимулисање иновативног промислања о свим аспектима и нивоима безбедности и одбране. Гледишта и ставови аутора изложени у ВОЈНОМ ДЕЛУ не одражавају нужно званичну политику или став Министарства одбране Републике Србије и Владе Републике Србије. Сви текстови у овом издању смеју се репродуковати, у делу или целини, без претходног тражења одобрења. Редакција ВОЈНОГ ДЕЛА задржава право редиговања текстова.

