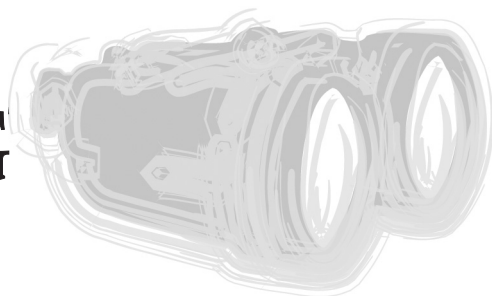


BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA



TEMA BROJA:

Strateška kultura
i reforma sektora
bezbednosti

GODINA 4 • BROJ 14
JUL – SEPTEMBAR 2009.

Beograd

**BEZBEDNOST
ZAPADNOG BALKANA**

Časopis Beogradske škole
za studije bezbednosti

**GODINA 4 BROJ 14
JUL-SEPTEMBAR 2009.**

Izdavač:

Centar za civilno-vojne odnose

Glavni i odgovorni urednik:

Miroslav Hadžić
redovni profesor
Fakulteta političkih nauka

Izvršni urednici:

Sonja Stojanović
saradnik u nastavi na
Fakultetu političkih nauka
Univerziteta u Beogradu

Filip Ejodus
asistent na Fakultetu
političkih nauka
Univerziteta u Beogradu

Kontakt podaci uredništva

Gundulićev venac 48
office@ccmr-bg.org
tel/fax: +381 11 3287 226

Urednički odbor

Bari Rajan
Bogoljub Milosavljević
Dragan Simić
Dušan Pavlović
Ivan Vejvoda
Kenet Morison
Kornelius Frizendorf
Marjan Malešić
Nadež Ragaru
Svetlana Đurđević-Lukić
Timoti Edmunds

Prevod:

Nevena Radošević
Teodora Borić
Vesna Podgorac
Zorica Savić-Nenadović

Lektura i korektura:

Tatjana Hadžić

Dizajn:

Saša Janjić

Kompiuterska priprema:

Časlav Bjelica

Štampa:

GORAGRAF, Beograd

Tiraž:

400 primeraka

Časopis indeksira
bibliografska baza CEEOL

Beogradska škola za
studije bezbednosti
otvorena je zahvaljujući
podršci Kraljevine Norveške.

Sadržaj

REČ UREDNIKA 1

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

Asle Toje

STRATEŠKA KULTURA KAO ANALITIČKI ALAT 3

Stiven Eković

KULTURA DEMOKRATSKE JAVNE UPRAVE I VOJNA KULTURA ... 24

Stojan Slaveski

MAKEDONSKA STRATEŠKA KULTURA
I INTERNACIONALNI IZBOR:
INTEGRACIJA ILI IZOLACIJA 39

Nilufer Narli

PROMENE U TURSKOJ BEZBEDNOSNOJ KULTURI
I CIVILNO-VOJNIM ODNOSIMA 56

Zvonimir Mahečić

DOMINANTNI KULTURNI ASPEKTI
U REFORMI HRVATSKOG BEZBEDNOSNOG SEKTORA 84

Dag Ole Husebi

KATOLIČKA CRKVA I EVROPEIZACIJA
OBLASTI ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE 102

Nebojša Nikolić

KULTURA RAZVOJA KARIJERE
I RANGIRANJE I ODABIR OFICIRA 120

PRIKAZ KNJIGE

Vuk Vuksanović

ASLE TOJE „AMERIKA, EU I STRATEŠKA KULTURA
– PREISPITIVANJE TRANSATLANSKE NAGODBE“ 142

UPUTSTVO AUTORIMA 148



NORWEGIAN EMBASSY

Centar za civilno-vojne odnose doprinosi javnom i odgovornom učestvovanju civilnog društva u povećanju bezbednosti građana i države na principima modernog demokratskog društva, kao i unapređenju bezbednosne saradnje sa susedima i uključenju Srbije u evroatlantsku zajednicu.

Beogradska škola za studije bezbednosti predstavlja posebno odeljenje Centra za civilno-vojne odnose osnovano radi toga da, sistematskim istraživanjima i akademskim usavršavanjem mladih istraživača, doprinese razvoju studija bezbednosti u Srbiji.

Kontakt

Centar za civilno-vojne odnose

Gundulićev venac 48

11000 Beograd

tel/fax 381(0)11-32 87 226

381(0)11-32 87 334

www.ccmr-bg.org

office@ccmr-bg.org

Radove objavljene u ovom časopisu nije dozvoljeno preštampavati, bilo u celini, bilo u delovima, bez izričite saglasnosti Uređivačkog odbora.

Ocene izrečene u člancima lični su stavovi autora i ne izražavaju nužno mišljenje Uređivačkog odbora ili Centra za civilno-vojne odnose.



Reforma sektora bezbednosti predstavlja jedan od centralnih preduslova svake demokratske tranzicije. Ona se, pre svega, odnosi na institucionalni preobražaj koji vodi u pravcu demokratske kontrole, kao i na bezbednosnu saradnju i usaglašavanje politike nacionalne bezbednosti sa drugim demokratskim društvima. Međutim, kako teorija, tako je i praksa reforme sektora bezbednosti do sada u velikoj meri ignorisala veoma važno pitanje kulturnog nasleđa. S obzirom na to da kultura, bilo da se radi o političkoj, strateškoj, vojnoj, administrativnoj, ili o nekoj drugoj vrsti kulture, bez sumnje oblikuje institucije i ponašanje ljudi, ovaj propust je često dovodio do problema u stvaranju i implementaciji reforme sektora bezbednosti. Upravo vođen idejom da ovaj akademski problem bude jasnije sagledan Centar za civilno-vojne odnose organizovao je od 7. do 10. maja 2009. godine u Sremskim Karlovcima međunarodnu konferenciju pod nazivom „Kultura i reforma sektora bezbednosti: politička, strateška i vojna kultura u tranzicionim državama“.

Cilj ovog broja Bezbednosti Zapadnog Balkana, u kome štampamo jedan deo radova inspirisanih raspravom na pomenutoj konferenciji, jeste da se u široj akademskoj zajednici otvori diskusija o odnosu kulture i reforme sektora bezbednosti. Broj počinjemo tekstem Aslea Tojea u kome je pojam strateške kulture predstavljen kao analitička alatka. Tojeov rad posebno je zanimljiv, pošto predstavlja redak primer realističke analize koja se uspešno uhvatila u koštac sa pojmom strateške kulture. On pruža objašnjenje porekla i problema aktuelne strateške kulture EU i ukazuje na razloge zbog kojih EU „ne uspeva da ostvari svoj sistemski potencijal velike sile“. Steven Eković svoju pažnju usmerava na odnos demokratije, kulture i bezbednosne politike. Iako je vojska hijerarhijska organizacija, Eković pokazuje da ona nije imuna na demokratske vrednosti društva poput „vere u suštinsku jednakost svih ljudi, visok stepen poverenja u drugoga, poštovanje osnovnih ljudskih prava, kao i u poštovanje zakona i prava na pravično suđenje“. On svoj esej završava odvažnim rečima u kojima nam saopštava da je „za odbranu liberalne demokratije neophodna izvesna liberalizacija odbrane“.

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

Tekst Stojana Slaveskog ne bavi se toliko konceptualnom raspravom, koliko pojam strateške kulture primenjuje na konkretan slučaj Makedonije. On pokazuje na koji način je strateška kultura ove države doživela transformaciju i od „kulture zavisnosti“ iz ranih devedesetih godina prerasla u „kulturu aktivnog aktera“. Turska je zbog svojih kulturnih specifičnosti uvek predstavljala zanimljiv slučaj za istraživače civilno-vojnih odnosa. U ovom broju Bezbednosti Zapadnog Balkana Nilufer Narli još jednom dokazuje ovu tvrdnju, pokazujući nam kako se u Turskoj pod uticajem evropeizacije „rađa nova bezbednosna kultura, u kojoj građani vojsku više ne smatraju privilegovanom i nedodirljivom institucijom“. Dag Ole Husebi i Zvonimir Mahečić pokazuju kako evropeizacija utiče na jednog drugog kandidata za učlanjenje u EU, Hrvatsku. Konačno, broj završavamo tekstom Nebojše Nikolića koji analizira administrativnu kulturu vojske i njen uticaj na napredovanje oficira Vojske Srbije. Nadamo se da će ponuđeni tekstovi inspirisati osvajanje novih polja susretanja između studija kulture i studija bezbednosti.

Filip Ejđus i Jelena Radoman



Strateška kultura kao analitički alat Istorija, mogućnosti, geopolitika i vrednosti: primer EU

Asle Toje

gostujući predavač u Nobel Institutu u Oslu, Norveška

Kategorija: Originalan naučni rad

UDK: 327.56::351.88(4-672EU) ; 355.02(4-672EU)

Sažetak

Ovaj rad osporava ideju da je Evropska unija nepodobna da razvije stratešku kulturu iz kulturnih ili strukturalnih razloga ili da mora da se menja kako bi omogućila razvoj te kulture. Umesto toga, rad postavlja suprotstavljajuću hipotezu: strateška kultura Evropske unije se već razvila a njene osnove nisu osnove strateške kulture velike sile. U ovom radu strateška kultura Evropske unije prati se kroz istoriju EU, izvore njene moći, njeno geopolitičko okruženje i kroz ponašanje njenih lidera. Ovaj rad pokazuje kako koncepti „strateške kulture“ potencijalno imaju mnogo da ponude u spoznavanju spoljno-političkog stanovišta kompleksnih aktera.

***Ključne reči:** Evropska bezbednost, strateška kultura, istorija, kapaciteti za formulisanje i sprovođenje spoljne politike, geopolitika, vrednosti*

Uvod

Od kada ga je 1977. godine Džek Snajder prvi put upotrebio u istraživačkom radu o sovjetskoj i američkoj nuklearnoj strategiji, termin „strateška kultura“ polako je postao sastavni deo terminologije međunarodnih odnosa. Snajder je stratešku kulturu definisao kao „ukupni zbir ideala, uslovnih emotivnih odgovora i obrazaca uobičajenog ponašanja koje su pripadnici jedne nacionalne strateške zajednice usvojili učenjem ili oponašanjem i koji su im zajednički onda kada je reč o [nuklearnoj] strategiji“.¹

STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

¹ Videti: Snyder, J. (1977) „The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options.“ A project Air Force report prepared for the United States, Santa Monica, CA, RAND Corporation R-2154-AF: 5.

Tridesetak godina kasnije, Keri Longhurst je poslednja među uglednim akademikima koja ovaj koncept koristi kao analitički alat. Ona daje širu definiciju strateške kulture kao „specifičnog skupa uverenja i stavova o upotrebi sile, te prakse vezane za upotrebu sile, koji postoje u okviru jedne grupe i koji se vremenom razvijaju kroz jedinstveni produženi istorijski proces“. Strateška kultura je vremenski postojana i teži tome da nadživi eru u kojoj je nastala iako nije reč o nepromenljivoj ili statičnoj pojavi. Ona se oblikuje i stvara tokom formativnih perioda i može da promeni, suštinski ili postepeno, ključne odrednice u datom kolektivnom iskustvu (Longhurst, 2000: 200).

Nastala na raskršću istorije, mogućnosti, geopolitike i vrednosti, strateška kultura predstavlja zbir dominantnih stavova i oblika ponašanja. Ona ukazuje na to koje su alternative i koji se pravci delovanja smatraju mogućim, ali nema presudan uticaj na to šta se očekuje od aktera. Kao fleksibilan pojam, strateška kultura obuhvata na izgled nepomirljive pojave. Tradicionalno, pojam „strategija“ podrazumeva način na koji moć sile može biti upotrebljena da bi bili ostvareni politički ciljevi. Naglasak koji je stavljen na politiku kao na izvor ciljeva strategije ukazuje na to da ne govorimo o preduzimanju strateških aktivnosti zarad njih samih. Cilj ovog rada je relativno jednostavan. On, s jedne strane, teži tome da pruži proučavaocima razloge koji govore u prilog upotrebi strateške kulture kao analitičkog alata, kao i one koji govore protiv te upotrebe. S druge strane, rad teži tome da predstavi ključne elemente koji oblikuju stratešku kulturu i da, na kraju, ilustruje način na koji ovakav okvir može biti primenjen na slučaj Evropske unije. Ovako postavljen cilj trebalo bi i da odredi spoljašnju strukturu ovog rada.

Ponašanje i kultura

Najveći broj proučavalaca slaže se sa tim da se strateška kultura sastoji od biheviorističkog faktora, koji se može pronaći u sprovođenju aktuelne politike, i od suptilnijeg kulturološkog faktora, koji obuhvata direktne i implicitne izraze ideja, očekivanja, vrednosti i stavova. Nameće se pitanje u kakvoj međusobnoj vezi stoje ova dva faktora. En Svindler kulturu vidi kao „zbirku alata“, koja akterima omogućava da definišu strategije delovanja (Swindler, 1986: 273–286). Ona značaj kulture ne vidi u definisanju ciljeva aktivnosti, već u tome što pruža kulturne



komponente koje se koriste prilikom konstruisanja strategije delovanja (Swindler, 1986: 273).

Kulturološki i bihejvioristički elementi ovog pojma predmet su brojnih rasprava (Johnston, 1995I: 33–64). Džon Marč i Johan P. Olsen ističu da je „oživljavanje podržave i nadnacionalnih identiteta dovelo do pojave ponovnog interesovanja za koncepte kulture i identiteta kao suštinskih za razumevanje međunarodnih odnosa“ (March, Olsen, 1998: 946). Ronald Džeferson, Aleksander Vent i Piter Kacenstajn kulturu vide kao „niz standarda ocenjivanja, poput normi ili vrednosti, odnosno kao niz kognitivnih standarda, poput pravila ili modela koji određuju to koji entiteti i akteri postoje u jednom sistemu, kako oni funkcionišu i u kakvim su međusobnim odnosima“ (Jefferson, Wendt, Katzenstein, 1996: 33–75). Naravno, strateška kultura ne postoji odvojeno od realnih mogućnosti. Na kraju, bez stvarnih mogućnosti svaka priča o strategiji bi, u velikoj meri, bila čisto teorijska. Mogućnosti ne moraju biti iskorišćene ili pomenute, ali moraju biti realne. Imajući to u vidu, možemo reći da će se u kontekstu istih mogućnosti različiti akteri ponašati različito. Geopolitika, vrednosti i istorijsko iskustvo, očigledno, imaju važne uloge u oblikovanju strateške kulture (Kincade, 1990: 16).

Kao što Kolin S. Grej tvrdi, „na svako strateško ponašanje utiču ljudska bića koja, htela to ili ne, jesu kulturni činioci“ (Grey, 1999: 49–69). Ukoliko ljudi imaju zajedničke životne stavove i vrednosti, verovatno će i efikasno međusobno saradivati. Kultura je kontekst koji, ako je integrisan i koordiniran, može da pomogne akterima da prevaziđu čak i ozbiljne prepreke u saradnji. Nasuprot tome, kultura može biti odlučujući izvor strateške neusaglašenosti. Strateška kultura često se koristi da bi bilo objašnjeno šta je to što sputava strateške aktere da donesu određene odluke. Proučavanje aktivnosti, kao i proučavanje diskursa, omogućava nam da opišemo pitanja na koja akteri reaguju, ali i uticaj tog iskustva na njihove politike. Moglo bi se tvrditi da formativni proces počinje onda kada političke elite prihvate to da upotreba moći sile nije ništa drugo do „nastavak politike drugim sredstvima“, da parafraziramo poznatu definiciju fon Klauzevica. Pod tim se podrazumeva da vojno i ekonomsko nagrađivanje i prinuda predstavljaju sredstva za ostvarivanje političkih ciljeva. Dejvid Vajtal s pravom ističe da je važan kriterijum za merenje snage ili slabosti nekog aktera „kapacitet [...] da, s jedne strane, izdrži pritisak, a, sa druge strane, njegova sposobnost da sledi sopstvenu politiku (Vital, 1967).

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

Sada ćemo potražiti neke od najvažnijih odrednica koje postoje u tradiciji. Kako je strateška kultura ušla u terminologiju međunarodnih odnosa, tako je Snajderova definicija počela da trpi kritiku zbog mešanja zavisnih i nezavisnih varijabli, jer je u koncept uključila biheviorističke elemente. Prema mišljenju Alistera Iana Džonstona, konceptualna polemika o strateškoj kulturi odvijala se u tri faze, koje su vremenski odvojene i koje su različite po onome na šta je stavljen naglasak. Uvođenje ovog pojma predstavljalo je deo reakcije s kraja sedamdesetih godina XX veka na dominaciju teorije igara i modela racionalnog aktera u strateškim studijama. Kritika je dovela do pomeranja ka dijahronom, narativno usmerenom pristupu, u kome se prošlost posmatra kao nešto što utiče na sadašnjost i na budućnost. Rani izučavaoci strateške kulture bili su uglavnom usko usmereni na vezu između supersila i nuklearne strategije. Za Džonstona, snaga prve generacije leži u njihovoj moći predviđanja i objašnjavanja. Ako se strateška kultura postepeno razvija i prožima sve nivoe bezbednosne politike, od pitanja rata i mira do pitanja geopolitike, onda je ona, sasvim sigurno, koristan koncept za izučavaoce i donosiocce odluka prilikom analize strateškog ponašanja. Džonston je najveću slabost prve generacije video u konceptu „mehaničkog determinizma“ koji je korišćen prilikom objašnjavanja odnosa između kulture i ponašanja (Johnston, 1995I: 36-39).

Tokom osamdesetih godina XX veka polemika se pomerila sa kulturnih predispozicija i ograničenja ka analizi manifestne, proklamovane doktrine bezbednosti, težeći tome da dešifruje „šifrovane poruke“ u diskursu strateških studija. Ono što Džonston naziva „drugom generacijom“ teorija strateške kulture napravila je jasnu razliku između strateške kulture i ponašanja, kao i između proklamovane i neizrečene doktrine. Bredli Klajn je, na primer, usmerio pažnju na razliku između retorike i namere, tvrdeći da je defanzivna priroda američke vojne doktrine varka koja treba da objasni američki strateški stav, dok je „realna“ strategija daleko opasnija i odnosi se na spremnost da se upotrebi sila kako bi se zaštitila hegemonija (Klein, 1988: 133-148). Dok razlika između proklamovane i realne doktrine navodno pomaže izbegavanju slabosti teorije „prve generacije“, ona ponovo otvara pitanje prirode odnosa između kulture i ponašanja, koja je do danas ostala nejasna. Kako izbeći skretanje pažnje proklamovanom doktrinom sa one „prave“ implicitne doktrine? Kako



izbeći sklonost naučnika da „otkriju“ ono za šta su već postavili pretpostavku?

Novi niz studija strateške kulture pojavio se početkom devedesetih godina XX veka. Treći talas tražio je „rigorozniji“ pristup temi time što je suzio definiciju. Alister Ian Džonston sebe vidi kao pripadnika „treće generacije“, koja je pokušala da koncept strateške kulture učini „oborivim“ u bliskopozitivističkom smislu. Džonston tvrdi da se strateška kultura sastoji od niza pretpostavki o „ulozi rata u ljudskom delovanju“ i o „efikasnosti upotrebe sile“, kao i da se javlja u obliku „ograničenih, hijerarhijski poređanih velikostrateških prioriteta koji imaju prvenstvo u odnosu na aktivnosti koje su zajedničke za svaki predmet analize i koje su postojane u vremenu“ (Johnston, 1995: 36-39). Ovo se postiže time što se ponašanje odvađa od „strateške kulture“, kao i time što se ponašanje posmatra kao zavisna, a strateška kultura kao nezavisna varijabla. Ovakvo, suštinski kulturološko objašnjenje ponašanja, bilo je podvrgnuto rigoroznom ispitivanju time što je suprotstavljano alternativnim objašnjenjima, kao što su, na primer, realistička i liberalna objašnjenja. Džefri Legro je jedan od onih koji su koristili ovakav pristup (Legro, 1995). Džonstonov postojan i dosledan hijerarhijski niz strateških prioriteta ne odgovara na promene u nekulturološkim varijablama, kao što su tehnologija, pretnja ili organizacija. Tvrdi da se kultura javlja u formi merljivog hijerarhijskog niza prioriteta i ponašanja, Džonston zastupa tezu o tome da upravo to čini njegovu definiciju oborivom: strateška kultura je postojana ako je hijerarhijski niz prioriteta postojan, a pokazatelj snage strateške kulture jeste stepen korelacije između hijerarhijskog niza prioriteta i demonstriranog strateškog ponašanja.

Na prelazu u novi vek pitanja koja se odnose na trajnost unipolarnog poretka, kao i pojava novih aktera, pre svega Evropske unije i Kine, dovela je do ponovnog interesovanja naučnika za ovaj koncept.² „Četvrta generacija“ – da se držimo Džonstonove terminologije – iznedrila je bogat spektar istraživanja „strateške kulture“. Različiti izučavaoci često primenjuju vrlo različita tumačenja ovog pojma. To je jedan od razloga zbog kog, uprkos stalnom dotoku radova i članaka, postoji malo kumulativne istraživačke tradicije o kojoj bi se moglo govoriti. Kolin S. Grej je upozorio da pozivanje na kulturološke razlike treba da bude poslednje objašnjenje za kojim se poseže u društvenim naukama (Grey, 1986). Kultura može da posluži kao samoobjašnjenje pojave koja se može objasniti preko merljive varijable. Na primer,

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

² Vidi: Cornish, P. and Edwards, G. (2001) „Beyond the EU / NATO Dichotomy: the beginning of a European Strategic Culture.“ *International Affairs*, 77(3): 587–603; Rynning, S. (2003) „The European Union: Towards a Strategic Culture?“ *Security Dialogue*, 34(4): 479–496; Van Staden, A., Homan, K., Kreamers, B., Pijpers, A. & de Wijk, R. (2000) *Towards a European Strategic Concept*. The Hague: Clingendael Institute. Niz ključnih pripadnika četvrte generacije proučavalaca strateške kulture može se naći u: Toje, A. ed. (2005a) „The EU Strategic Culture“. *Oxford Journal on Good Governance*, 2(1): 3–11.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

činjenica da vojno slaba Evropska unija zauzima defanzivan stav, dok vojno jaka SAD bira ofanzivniji pristup, može biti dovedena u skoro mističnu vezu pod okriljem strateške kulture.³ Razlike u internim okolnostima pružaju objašnjenje za politički pristup „slabe evropske federacije“. Njega određuju događaji i analiza sprovedena pre tih događaja i posle njih, dok „jaka federacija“ SAD daje prostora za inicijative koje se mogu nametnuti odozgo.

Odlučno malodušni otac pojma Džek Snajder usprotivio se tome da se doktrina objašnjava političkom ili nacionalnom kulturom (Snyder, 1990: 4). On smatra da ne treba svoditi društvene nauke na ukazivanje na razlike među akterima i na davanje kulturološkog objašnjenja tih razlika. Prema Snajderovom mišljenju, pojednostavljena pretpostavka koju apstraktna teorija igara postavlja o univerzalnoj strateškoj racionalnosti pruža više kada je reč o mogućnosti predviđanja, nego što predstavlja potvrdnu etnocentrizma i veličine, za kojima se tragalo uvođenjem strateške kulture. Snajder smatra da je, iako se strukturalne varijable, kao što su granice mogućnosti, svakako moraju uzeti u obzir, jasno i to da postoje različiti načini strateškog razmišljanja i ponašanja koji se ne mogu objasniti modelom racionalnog aktera, komparativne prednosti, tehnoloških imperativa i tako dalje. Kenet But tvrdi da odlučivanje ne može da postoji nezavisno od kulturološkog konteksta, pošto prethodna iskustva formiraju strateško ponašanje. On, takođe, pravovremeno podseća da kulturološka objašnjenja ne isključuju druga objašnjenja. Naprotiv, modeli koji su izdržali sud vremena mogu biti unapređeni i uključivanjem kulturološke dimenzije (Booth, 1990: 123–124). Kako je čuveni Sun Cu Vu primetio pre dve i po hiljade godina, dobra antropologija jeste osnova dobre strategije. Primarna snaga ovog koncepta je, kao što Ken But ističe, u tome što on može pomoći da se razjasne česti nesporazumi među akterima, koji su zasnovani na kulturološkim razlikama i predrasudama.

Opredivši se za to da pažnju usmeri na kombinaciju uočljivog ponašanja i diskursa, ovaj rad pripada širokom spektru radova Džonstonove „navodne prve generacije“, a to se odnosi i na radove savremenih izučavalaca, kao što su Keri Longhurst i Artur Hofman (Hoffmann and Longhurst, 1999: 31–32). Time izražavam slaganje sa mišljenjem P. M. Martinsena. On kulturu doživljava kao proizvod dinamičke igre između dva elementa koji se oslanjaju na kontinuiran proces i koji tokom tog procesa utiču jedan na drugog (Martinsen, 2003: 61–66). Podrazumeva

³ Kagan, R. (2002) „Power and Weakness“ *Policy Review*, 113: 3–28, rad koji je napisan o razlikama u strateškoj kulturi EU i SAD, možda i sam upada u ovu zamku.



se, verovatno, i to da se ova studija bavi ne samo stavovima i uverenjima koji proističu iz karakterističnog evropskog iskustva, već i stilom ponašanja EU. Dok se veliki deo istraživanja hladnoratovske strateške kulture usko bavio upotrebom sile, ova studija strategiju shvata kao pokušaj da se ciljevi i sredstva sila pomire sa ogromnim interesima i obavezama. Ona će se baviti i upotrebom „moći sile“, koja proističe iz ekonomskih i vojnih sredstava (Kennedy, 1991: 5). Pristup strateške kulture usredsređen je na to kako donosioci odluka shvataju i tumače glavne attribute međunarodnog sistema u kome funkcionišu i kako ove procedure utiču na njihove stavove o bezbednosnoj politici. Ovaj pristup zasniva se na pretpostavci da koncepti predstavljaju alate koje treba primeniti, a ne da služe za deklarisanje vere. U sadašnjem kontekstu koncept možda može najbolje da se razume na način na koji je to objasnio Rasel Ekof. Koncept je „idealizovan model istraživanja kojim se odgovara na pitanja koja se odnose na definisani koncept“ (Ackoff, 1953: 8). Koncepti u međunarodnim odnosima predstavljaju vredne heurističke alate koji se mogu upotrebiti kako bi se dobila objašnjenja realnih ishoda. Umesto pokušaja da se opovrgne ili da se potvrdi strateška kultura EU, što samo po sebi predstavlja uzaludnu aktivnost, koncept će biti primenjen kako bi bila data objašnjenja studije slučaja.

Strateška kultura EU

Uopšteno govoreći, vidim četiri razloga za uvođenje koncepta strateške kulture u kontekst bezbednosnih politika Evropske unije. Najpre, koncept je nedeterministički i dinamički i može se lako primeniti na nedržavne aktere. Perspektiva metodološkog individualiste može razjasniti oblast proučavanja, koja je zatrpna ponovnim definisanjem termina i prepuna „nevidljivih ruku“, koje su tu kao posrednici između uzroka i posledica. Kao drugo, koncept pravi razliku između reči i dela. To je korisno kada je reč o akteru koji je sklon da obećava više nego što čini i koji čini drugačije od onog što je obećao. Usmeravanje pažnje na proklamovane ideale i ishode, takođe, olakšava prevazilaženje teškog pitanja relativne važnosti Evropskog saveta, Komisije, Predsedavajućeg EU i neformalnih grupa, kao što je to, na primer, EU-3. Kao treće, ovaj pojam nije isključiv. Veći broj strateških kultura može postojati u isto vreme i biti ukorenjeno u EU, u NATO i u pojedinačne države u bilo kom trenutku. Na kraju, ovaj pojam us-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

postavlja delotvornu vezu između strateških sredstava i prethodno definisanih političkih ciljeva. Stepen u kome se ideje i očekivanja odražavaju na obrasce ponašanja, i obrnuto, predstavlja merilo efektivnosti strateške kulture.

Evropska unija, s obzirom na svoje interese, obaveze i mogućnosti, ima preduslove za formiranje koncepta strateške kulture. Postoje, donekle pojednostavljeno rečeno, tri pristupa u analizi strateške kulture EU. Jedan pristup je teleološki i on procenjuje tokove razvoja u svetlu ciljeva koje treba ostvariti. Ovo je pristup Strategije bezbednosti EU iz 2003. godine, do sada najvažnijeg, strateškog dokumenta EU. Ovaj dokument poziva EU da razvije specifičnu stratešku kulturu koja „podstiče ranu, brzu i, kada je to neophodno, snažnu intervenciju“ (Solana, 2003: 597). Iz te se perspektive strateška kultura posmatra kao alat – sredstvo kojim se ostvaruje cilj. Drugi pristup podrazumeva praćenje strateške kulture EU kroz istorijska iskustva, mogućnosti, geopolitički kontekst i vrednosti.

Identitet i strategija, evropski primer

Evropska unija očitó ispunjava preduslove za sticanje strateške kulture time što ima ogromne interese i obaveze, kao i sposobnost da prisili, da iznudi ili da se suprotstavi napadima na njih. Međutim, EU nema jasan identitet, nezavisan sistem odlučivanja i praktične mogućnosti da sprovede politiku koja se obično odnosi na strateške aktere (Eriksen and Fossum, 2004: 435-439). Kada se suočavaju sa izazovima ili sa prilikama da deluju, akteri ne polaze od *tabula rasa* situacije. Oni se radije oslanjaju na već postojeće obrasce, nastale iz situacionih faktora koji određuju šta je to što se smatra prihvatljivim ponašanjem. Neki od najkorisnijih autora su evropski strateški identitet zamislili kao oblast u kojoj se nacionalna strateška kultura i nadnacionalni/institucionalni elementi preklapaju onako kako je to opisano u prvom radu. To su Kristofer Hil i Viljem Volis rekli u svom delu pod nazivom *Akte-ri u evropskoj spoljnoj politici* iz 1996. godine:

„Efektivna spoljna politika oslanja se na zajedničko osećanje nacionalnog identiteta i položaja države u svetu, odnosno na zajedničko osećanje toga ko su prijatelji i neprijatelji, koji su njeni interesi i koje su njene težnje. Ove



temeljne pretpostavke ukorenjene su u nacionalnu istoriju i mit, menjaju se polako u skladu sa tim kako ih politički lideri ponovo tumače i kako ih eksterni i interni događaji preoblikuju. Diskusije o spoljnoj politici odigravaju se u granicama koje konvencionalna mudrost o nacionalnim interesima nameće prihvatljivim opcijama, simbolima i referentnim tačkama, omogućujući ministrima da trenutne odluke dovedu u vezu sa poznatim idejama (Hill and Wallace, 1996: 8).“

Polazeći od takvog pristupa, ovaj rad traži korene strateškog identiteta EU na raskršću istorije, mogućnosti i geopolitike, kao i u vrednostima koje Evropa ima kao celine. Neki čitaoci će prilikom izbora varijabli uočiti razliku u odnosu na „model zakona, ekonomije, kulture i sile“ Stajna Rokana. Takođe, neki će tom prilikom uočiti i sličnosti sa „kliometričkom sociologijom“ Stajna Rokana (model zakona, ekonomije, kulture i sile), koji pokušava da objasni razvoj državnog sistema u Evropi (Flora *et al.*, 1990: 135–139). Takav pristup bi, posmatrano s tačke gledišta koja se ovde zastupa, svakako bio koristan u detaljnoj studiji strateške kulture EU, ali to ja zadatak sveobuhvatnije studije nego što je ova. Ova analiza nema za cilj da potpuno opiše sve faktore koji uobličavaju pristup strategiji EU. Ona je samo pokazatelj toga kako se mogu objasniti strateški identitet EU, a time i strateška kultura. Imajući u vidu to da će primena i potvrda vrednosti strateške kulture uvek biti više veština nego nauka, pogledajmo četiri faktora koja su izvesno uticala na evropsku stratešku kulturu.

Istorija

U svom čuvenom zapažanju Ernest Renan (1882) navodi da je pogrešno shvatanje istorije nezaobilazni deo postojanja jedne nacije.⁴ Iako određene karakteristike mogu da se protežu kroz istoriju regiona, većina istorijskih sećanja odražava individualna iskustva evropskih naroda. Ona su suviše tesno upletena u tkivo individualnih nacionalnih država da bi mogla poslužiti kao osnova za formiranje zajedničkog evropskog strateškog identiteta. Dakle, ako bismo Evropu posmatrali kao celinu, postavlja se pitanje šta bi u tom slučaju bila presudna istorijska iskustva. Me-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

⁴ Iz predavanja, *Qu'est-ce qu'une nation?*, održanog 11. marta 1882. godine na Sorboni, u Parizu.

đu zajedničkim panevropskim istorijskim sećanjima, hrišćanstvo, renesansa i industrijska revolucija bi svakako bili veoma značajni. Ne treba, takođe, potceniti ni ulogu koju je rat imao u razaranju i stvaranju moderne Evrope (Tilly, 1985: 169-186). U Evropi su, zahvaljujući stalnom procesu seciranja, dominantne sile devetnaestog veka u dvadesetom veku završile kao podređeni elementi. Stoga možemo pretpostaviti da je želja da se spreči ponavljanje prošlosti uticala na shvatanje politike moći i legitimnosti upotrebe sile. Destruktivnost svetskih ratova dovela je do evropske integracije i dala joj legitimitet. Projekat integracije, takođe, predstavlja manifestaciju bezbednosne nagodbe EU, kojom se oduzima legitimitet primeni prinude u spoljnoj politici u regionu.

Iskustvo stečeno u Drugom svetskom ratu uverilo je mnoge države Evrope da se opredele za ulazak u savez, a ne za oslanjanje na sopstvene snage u bezbednosnoj politici (Reiter, 1996). Dok je Hladni rat doneo spoljnu dominaciju zemljama-članicama EU s obe strane Gvozdene zavese, dominacija SAD u zapadnoj Evropi bila je „po pozivu“ (Lundestad, 2003). Pet decenija su SAD čuvale *status quo* u Evropi, efikasno održavajući evropski poredak. Tokom Hladnog rata nedostaci zavisnosti bili su nadvladani američkom rešenošću da brani svoje saveznike. Potreba za stvaranje koncepta strateške kulture EU nastala je iz tenzije tri međusobno povezane promene. Najpre, promene u strateškom okruženju pokrenule su pitanje o tome koliko dugo se EU može oslanjati na to da će SAD biti garant evropskog bezbednosnog poretka. Nagodba, po kojoj su SAD nosile nesrazmeran deo tereta odbrane u zamenu za dobijanje nesrazmerno velike liderske uloge, bila je pod sve većim pritiskom. Drugo, iskustva kao što su izbijanje rata na Kosovu 1999. godine i izbijanje iračke krize 2003. godine istrošila su popularno intelektualno uverenje da „moć saradnje“ (*soft power*) nekako zamenjuje „moć sile“ (*hard power*) u posthladnoratovskim međunarodnim odnosima. Treće, kada je odlučeno da će ekonomske zajednice prerasti u političku uniju, bezbednosna politika se nametnula kao očigledno polje u kome postoji ogroman potencijal za integrisanje. Evropska unija je oduvek bila najizvesniji kontekst u kome bi bilo moguće uspostaviti samostalni bezbednosni evropski poredak.

Istorijsko iskustvo Evrope značajno je uticalo na njenu stratešku kulturu, pre svega na duboko ukorenjeni skepticizam koji



postoji u odnosu na uvođenje realpolitike u unutarevropsku politiku. Evropska unija predstavlja zajednički strateški prostor za 27 nacionalnih država, kao i za regionalnog hegemonu SAD. Postoje očigledni razlozi zbog kojih se EU opredeljuje za zavodjenje, pre nego za prisilu. Američke garancije omogućavaju spoljnoj politici EU da ima altruistički pristup. Evropljani su voljni da vojno intervenišu sve dotle dok su humanitarni dobici visoki, a cena koja se plaća krvlju i bogatstvom niska, kao i dotle dok je 27 država u stanju da se oko toga usaglasi. Iskustva svetskih ratova ostavila su trajni strah od nekontrolisane eskalacije sukoba, što s jedne strane vodi u duboko oklevanje prilikom upotrebe sile kako bi se ostvarili nealtruistički politički ciljevi, a s druge ka stavljanju naglaska na izlazne strategije. U tom kontekstu se mora razumeti i to što EU koristiti svoju silu naizgled zavisno od mandata UN. Sklonost EU da snage Evropske bezbednosti i odbrambene politike tretira kao prekogranične policijske snage, a ne kao snage koje su u službi nacionalnih interesa, mora se, takođe, tumačiti i kao posledica istorijskih okolnosti u Evropi.

Mogućnosti

Iako mogućnosti ne određuju ponašanje, one ga ograničavaju, a naročito kada kada ih nema. Cilj EU je da u kontekstu kriznog menadžmenta postigne „kapacitete za autonomnu akciju, koju će podržati kredibilna vojna snaga“ (Zajednička deklaracija o evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici, 1998). Postoji raskorak između onog što Evropa radi i onog što je u stanju da pruži, s obzirom na resurse i instrumente koji su joj na raspolaganju, ali i s obzirom na sposobnost da se usaglasi. Evropska unija je zauzela centralno mesto u evropskoj bezbednosti, ako ništa drugo, onda bar zbog srednjih i malih država-članica koje nisu u stanju ili koje nisu spremne da održavaju čitav spektar odbrane i da traže kolektivne aranžmane. Ona se, takođe, nalazi u nezavidnom položaju u kome, usred opšteg smanjenja izdvajanja za vojne svrhe, treba da formira nove snage (SIPRI, 2004)⁵. Vojne snage koje EU može da okupi u kratkom roku su slabe kako brojčano, tako i kada je reč o u naoružanju i logistici. Ukupno gledano, one su nedovoljne i ne mogu druge aktere da odvrate od eventualne namere ili da ih na nešto primoraju.

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

⁵ Ukupna evropska izdvajanja za vojsku su sa 200 milijardi dolara u 1994. godini pala na 195 milijardi dolara u 2003. godini. Evropa je 2005. godine bila jedini region u svetu u kome je došlo do smanjenja izdvajanja za vojne svrhe, i to za 1,7%, naročito zbog smanjenja izdvajanja u zapadnoj Evropi.

Iako je ostvarila napredak u formiranju institucionalnog okvira za upravljanje Evropskom bezbednošću i odbrambenom politikom, EU još uvek nema integrisanu komandnu strukturu. U stvarnosti to znači da bi vojne operacije bile izvođene kroz nacionalne okvire, a od njih su Britanija i Francuska najkredibilniji kandidati. Mnogo veći nedostatak predstavlja manjkava procedura odlučivanja, kojom se upravlja ovom inicijativom. Evropska unija je slaba federacija koja ima fragmentirani centar. To značajno utiče na njenu sposobnost da donosi strateške odluke pod pritiskom. Zahtev da se u Savetu odluke o spoljnoj politici donose jednoglasnim odlučivanjem predstavlja inherentno konzervativni faktor u strateškom ponašanju EU. Nepostojanje efikasne procedure donošenja politika umanjuje sposobnost EU da mobilise ekonomske ili oružane snage u političke svrhe. Kada vremenska ograničenja onemoguće pažljivo osmišljene nejasnoće i postizanje konsenzusa, evropsko se jedinstvo urušava pred suprotstavljenim kratkoročnim interesima država-članica. Kao što lista operacija koje stoje na Forumu zajedničke spoljne i bezbednosne politike pokazuje, EU je mnogo sposobnija da se bavi trivijalnim pitanjima koja su nisko kotirana na međunarodnoj agendi. Nezgrapne formalne procedure osuđuju EU na to da se u velikoj meri oslanja na *ad hoc* spoljnu politiku, koja je delo neformalnog trilateralnog direktorata Nemačke, Francuske i Britanije, kao i na to da agendu definiše predsedavajući EU, što objašnjava očigledan nedostatak fokusa u bezbednosnoj politici EU.

Iako je svoje mogućnosti proglasila „operativnim“ u nekoliko navrata, za EU 2007. godine još uvek nije moglo da se kaže da ima kapacitet za autonomno delovanje u bilo kom realnom smislu te reči, upravo zbog nedostataka koji stalno postoje u ključnim oblastima (Cornish and Edwards, 2005: 801–804). Ovo je obim operacija EU geografski ograničilo, ali je uticalo i na to da njene misije, pre svega, budu usmerene na smirivanje nestabilnosti koje se javljaju na evropskoj periferiji. To je bilo praćeno operacijama manjeg obima u datoj oblasti. Ukoliko bi formacije EU postale zaista operativne, njihovo usmerenje na to da budu „lake i mobilne“ bi ih moglo učiniti veoma efikasnim snagama. Ovakve snage bi mogle da uravnoteže podelu transatlantskog tereta i da EU omoguće proaktivniji pristup u spoljnoj politici. Sposobnost da se izreknu kredibilne pretnje može otvoriti mogućnost za upotrebu taktike odvrćanja ili prinude tamo gde se EU sada pre svega koristi pozitivne podsticaje i ubeđivanje.



Ovo bi, naravno, zavisilo od sposobnosti država-članica EU da se usaglase oko mera koje treba sprovoditi. Do 2008. godine raskorak između mogućnosti i očekivanja, o kome se mnogo diskutovalo, zamenjen je manjim raskorakom između konsenzusa i očekivanja. Mogućnosti i okviri postoje, ali su u velikoj meri neiskorišćeni zbog mehanizma odlučivanja koji se oslanja na konsenzus 27 država. Zbog načina odlučivanja koji menja efikasnost za legitimnost, EU ima ograničen kapacitet za to da efikasno odgovori u kriznim vremenima, a tako će ostati i u doglednoj budućnosti (Toje, 2008b: 17–33).

Geopolitički kontekst

Kristofer Hil je istakao da su proučavaoci „Evropske unije predugo zanemarivali geopolitiku ili zato što nisu videli njenu relevantnost za upotrebu „civilne moći“ ili zato što im je takav diskurs bio neprihvatljiv iz normativnih razloga“ (Hill, 2002: 99). Ukoliko EU ne bude prihvatila strukturalni determinizam, sasvim je jasno da će broj konstantnih varijabli suziti prostor njenog strateškog delovanja. Jedan od takvih faktora je geopolitika. Najvažnija geopolitička funkcija EU je samo njeno postojanje, što je pomoglo tome da se istupi oštrica rivaliteta između velikih sila – Nemačke, Francuske i Britanije. Iako EU ne predstavlja sredstvo teritorijalne odbrane svojih članica, to ne znači da je potpuno oslobođena teritorijalnosti. Prirodne granice EU na zapadu jesu Atlantski okean i Sredozemno more, dok na istoku nema sličnih granica.

Strateški posmatrano, EU ima otvorenu istočnu granicu. U nedostatku neprijateljski raspoloženih suseda na istoku, EU ima uspeha u učvršćivanju stabilnosti duž svojih granica primenom pozitivnih mera, pre svega davanjem obećanja o učlanjenju u EU. Ipak, trenutna nesposobnost ili nedostatak volje da se postigne dogovor unutar EU za slučaj kada proširenje više ne bude opcija ima svoje strateške implikacije. Obećati učlanjenje kao nagradu, a zatim to ne ispuniti predstavlja strateški rizično ponašanje, naročito onda kada se u EU pretvaraju da je to birokratsko, a ne strateško pitanje. Slična situacija postoji i na istoku. Neuspeli NATO u pokušaju da proširi zaštitu granica i na nove članice, podstaklo je zemlje koje se nalaze na periferiji da aktivno traže dalje proširenje kako ne bi imale status tampon zone.⁶ Pre-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

⁶ *Drang nach Osten* zemalja koje su u graničnom pojasu došle je do izražaja tokom uloge EU u „Narandžastoj revoluciji“ 2005. godine u Ukrajini, kada se, na zahtev Poljske, Unija uplela u rusku sferu interesa, naizgled bez prethodnog promišljanja.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

klapanje sfera uticaja EU i Rusije duž spoljnih granica Unije nosi u sebi određeni potencijal za nastajanje konflikta. Neodređena politika EU prema Turskoj i Rusiji pokazatelj je nečeg važnijeg: EU uporno ne uspeva da ostvari stratešku interakciju sa velikim silama. To, takođe, posmatrano sa strateške tačke gledišta, govori o postojanju opasnosti od preteranog obećavanja i neispunjavanja tih obećanja. Evropska unija rizikuje to da protiv sebe okrene ne samo Tursku, nego i Rusiju.

Više od bilo koje druge oblasti, Afrika je izdvojena kao „prirodna pozornica“ za primenu moći sile EU.⁷ Daleko od toga da je strateški značaj Afrike sam po sebi očigledan. Izvesnije je da je u pozadini geopolitičko razmišljanje: Afrika je jedan od nekoliko regiona gde EU može da vežba korišćenje moći sile, a da ne zalazi u interesne sfere moćnijih aktera, mada uzdizanje Kine kao sile ubrzano smanjuje prostor za iskorišćavanje te prilike. Treći region koji ima strateški značaj za EU jeste Severna Amerika. Američka dominacija u Evropi glavni je ograničavajući faktor za EU kao za strateškog partnera. Iako je strateška samostalnost, kao što smo videli, relativan pojam, EU je zavisnija od većine drugih. Teritorijalni integritet većine država-članica EU štite američke bezbednosne garancije posredstvom NATO. To je organizacija koja se zasniva na individualnom, a ne kolektivnom članstvu i u njoj EU ne nastupa kao blok država.

U prošloj deceniji predviđena je nova situacija, u kojoj EU, dok nastavlja da se oslanja na američke bezbednosne garancije i strateško liderstvo, formira bezbednosni okvir koji naizgled preslikava bezbednosnu strukturu koju SAD podržavaju u Evropi. Niz teško izvojevanih kompromisa, čiji je cilj bio približavanje evropske i američke bezbednosne strukture, garantuje da će NATO ostati primarna bezbednosna organizacija u Evropi i da će EU zadržati svoju dominaciju u NATO (Betts, 2005: 13). Evropska unija uporno ne uspeva da strateški formira odnos sa SAD, već prepušta Vašingtonu da donese odluku. Pošto se NATO i EU suštinski oslanjaju na iste resurse, učestvovanje u akcijama, kao što je na primer slanje Međunarodnih snaga za stabilizaciju u Avganistan, značajno ograničava kapacitete EU za izvođenje sopstvenih operacija. Pretnje s kojima se Evropa suočava su latentne i odluka o tome da li će se njima baviti ili neće predstavlja, za razliku od imperativa Hladnog rata, stvar izbora. Američke bezbednosne

⁷ Havijer Solana, Visoki predstavnik EU za spoljnu i bezbednosnu politiku, govor održan na Pembрук koledžu, Kembridž, Engleska, u novembru 2005. godine



garancije, zajedno sa nedostatkom jasnih teritorijalnih pretnji, daju opšti osećaj sigurnosti, koji mora imati uticaja na stratešku kulturu EU, što ostavlja veći prostor za značaj koji imaju vrednosti.

Vrednosti

Kao što je Henri Kisindžer zapazio, vrednosti su neizrečene pretpostavke na kojima se ponašanje suštinski zasniva. Evropska unija nije federacija, već organizacija država. U nedostatku nekog definisanog nacionalnog interesa, stabilnost, koherentnost, trajnost i vrednosti EU su u neuobičajenoj meri ukorenjeni u zajedničku kulturnu i ideološko iskustvo. Za EU kao aktera vrednosti zauzimaju onaj prostor koji obično zauzimaju nacionalni interesi u državama. Sve dok je veza između javnog mnjenja i strategije slaba, preovlađujuća uverenja koja ima strateška elita su nesumnjivo od ključnog značaja. Mnogi od evropskih političkih lidera pohađali su univerzitet tokom burnih decenija evropske istorije, tačnije krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina XX veka. Frustracija zbog Vijetnamskog rata i Praškog proleća mešala se sa uticajem koji je vršila ekonomska stagnacija. Sve manje pažnje posvećivano je evropskoj zabrinutosti zbog postojanja bilateralnog američko-sovjetskog odnosa (Sloan, 2003: 79–78). Široko osećanja nemoći i razočaranosti dala su podsticaj pojavi niza kontrakultura koje su obuhvatale čitav spektar reformističkih ciljeva, počev od nastajanja ekoloških pokreta, pa do pojave religije Novog doba, multikulturalizma, internacionalizma i mirovnih pokreta. Ovi pokreti delili su uverenje da se svet može fundamentalno promeniti ili da je već fundamentalno promenjen novim idejama i novim pretpostavkama. Ovo je uzrokovalo to da intelektualna elita odbaci nacionalne interese i nacionalni identitet. Iako akcije kao što su mirovni marševi mogu s današnje tačke gledišta izgledati naivno, mnogi su u to vreme verovali da, u stvari, menjaju svet.⁸ To su bile godine u kojima je nastala duboko politizovana generacija, koja je činila najveći deo evropske političke elite tokom formiranja jezgra Zajedničke spoljne i bezbednosne politike/Evropske bezbednosti i odbrambene politike. Rezultat toga je da se EU kao celina nalazila pod dubljim uticajem internacionalnog liberalizma.

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

⁸ Kako se kasnije ispostavilo, Sovjetski Savez je manipulisao pacifističkim instinktima mnogih Evropljana, kao što je to ilustrirao Andrew, C. (2000) *The Mitrokhin archive*. London: Penguin.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

Vrednosti su suštinski značajne za razumevanje evropskog pristupa strategiji, u kome je svrha postojanja Evropske bezbednosti i odbrambene politike često stavljena u idealistički okvir. Apstraktni pojmovi, kao što je evropeizacija – sa svojom spornom definicijom, neizvesnim efektima i nejasnim smernicama o tome kako je podstaći ili kako je, ako je potrebno, preokrenuti – suviše su neopipljivi da bi imali stratešku primenu. Umesto toga, EU i dalje razvija liberalnu demokratiju, tj. skupinu vladavine prava, ljudskih prava, zaštite manjina i vrednosti tržišne ekonomije (Kopenhaški kriterijumi iz 1993. godine). Jačina uverenja u ispravnost ovih vrednosti odslikava se u entuzijazmu s kojim ih EU nameće drugima, pre svega budućim članicama i zemljama trećeg sveta (Evropska strategija bezbednosti, 2003: 4-7). Lideri EU jednostavno podrazumevaju to da sve države-članice imaju iste interese. Ova pretpostavka je možda idealistička, ali je takođe i veoma naivna. Rezultat toga je da se pokušaji EU da formuliše strateška uverenja retko izdižu iznad opštih mesta i konstatovanja očiglednog. „Vrednosti“ koje upravljaju evropskom integracijom su u celini neadekvatne za kalkulisane politike moći. Sticanje mogućnosti za sprovođenje politike moći nije oslabilo sliku EU koju ona o sebi ima kao o civilnoj, a ne kao o vojnoj sili. Kako evropski insajder Stiven Everts (2001) zapaža, EU je, pre svega, voljna da brani svoje vrednosti tako što nudi diplomatski dijalog i ogromne sume novca (Everts, 2001: 28).

Finski premijer Pavo Liponen je u Londonu 2002. godine rekao da „EU ne sme da izraste u vojnu supersilu, već da mora postati velika sila koja neće posezati za oružjem kako bi branila sopstvene interese“. Shvatanje elite je često uobličeno u poimanje EU kao nadnacionalnog naslednika nacionalne države, što je linearna perspektiva u kojoj su prevaziđeni ne samo nacionalna država, već i bezbednosni problemi te nacionalne države.⁹ „Multilateralizam“ i „evropeizacija“ zauzimaju centralno mesto u osnivačkom mitu EU. Multilateralizam bi trebalo da ostvari ciljeve koji su „fer“ i „pravedni“, što je, veruje se, suprotno u odnosu na politiku moći i unilateralizma (Evropska strategija bezbednosti, 2003: 11). Evropeizacija se doživljava kao postizanje tolike međuzavisnosti država, u kojoj oružana prinuda više nije opcija. Prema ovakvom objašnjenju, EU, a ne SAD, ima zasluge za očuvanje mira u regionu. U pozadini je shvatanje da je istorijska misija Unije da izrodi Evropu iz realpolitike, a ne da bude njen pokretač. Federalistički podtekst takođe objašnjava visok

⁹ Dok takva osećanja redovno ispoljavaju vodeće figure, obim u kome se svetska federalistička misao odrazila na razmišljanja o evropskoj integraciji ostaje nedovoljno istražena tema.



ugled koji UN uživaju u razmišljanjima EU. U osnovnoj pretpostavci da međunarodni sistem prolazi kroz suštinski istu transformaciju kroz koju su prošla mnoga ljudska društva, počev od nasilne anarhije, pa do društva u kome vladaju zakoni, strateški pristup EU može se okarakterisati kao „doktrinski idealizam“.

Strateška kultura Evropske unije

Nastalo na tenziji unutarevropske suverenosti, međuzavisnosti i oslanjanja na transatlantsku zaštitu, strateško ponašanje EU, pre svega, karakteriše zavisnost. Multilateralistička mantra EU i nklonjenost Ujedinjenim nacijama pokazuju to da je EU akter čiji lideri smatraju da ona nikada ne može ostvariti dovoljno jak uticaj na sistem ukoliko deluje sama. Ona zavisi od političkog liderstva i vojne podrške SAD. Evropsko iskustvo koje se odnosi na SAD nakon završetka Hladnog rata bilo je usmereno na izbegavanje direktne strateške interakcije. Kao što je na početku rečeno, Unija nije pokazala karakteristike koje se obično povezuju sa novim silama u međunarodnom sistemu.

Problem EU je u tome što ima relativno malo resursa koji se mogu raspoređivati. Ako je test velike sile test njene snage za vođenje rata, onda EU svakako nije velika sila. Ona je ekonomski jaka i vojno slaba. Ograničena mogućnost sprovođenja moć sile, kako zbog kapaciteta, tako i zbog procedura donošenja politika, nameće Evropskoj uniji stratešku kulturu koja manju vrednost pripisuje moći i vojnoj snazi, a veću alatima komunikacije, kao što su konstruktivno angažovanje, kritički dijalog i poslovne veze. Evropljani se često pozivaju na moral i na stavove normative politike kako bi multilateralizmom opravdali politike i smanjili troškove u spoljnoj politici. Rezultat toga je postojanje unije 27 demokratskih država, koja odlučivanje o vojnom delovanju efikasno prenosi na Ujedinjene nacije. Strateška kultura EU naginje ka kooperativnoj strategiji kontrole štete, kao što se to vidi iz želje da se strateške mogućnosti ograniče samonametnutim pravilima uzdržavanja. Ovo je, naravno, odraz uverenja (ili nade) da su ostali akteri podjednako posvećeni navodno univerzalnom pravilu uzdržavanja.

Operativna priroda institucionalnih struktura vidi se u pretkonfliktnim i postkonfliktnim misijama EU, koje se protežu od Kavkaza do centralne Afrike, od Hind Kuša do Kosova. Do danas su sve vojne operacije EU bile ograničene operacije u oblasti-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

ma koje nisu bile od velikog značaja drugim velikim silama i u kojima su šanse da dođe do nekontrolisane eskalacije sukoba bile male. Umesto da se evropskom pristupu strategiji jednostavno prikači etiketa „najmanjeg zajedničkog imenioca“, preciznije bi bilo reći da se traženjem zajedničkog jezika zemlje-članice usaglašavaju oko interesa zajednice i podižu ga na nivo strategije. Ukoliko prihvatimo Vajtalovu tvrdnju da je kapacitet za sprovođenje sopstvenih politika jedan od pokazatelja strateške snage, sve veći broj operacija koje preduzima EU ukazuje na to da njena strateška kultura postaje sve jača, iako Unija ima još dosta toga da uradi, naročito kada je reč o koherentnosti u odnosu na američki pritisak.

Dakle, ako su to obrisi evropske strateške kulture, postavlja se pitanje koje su onda implikacije koje ona ima na politike EU. Dok faktori izneti u prethodnom tekstu svakako ograničavaju stratešku kulturu EU, to ne znači da je EU nemoćna. Proširenje EU pokazalo je to da Unija nema nedoumica kada je reč o nametanju svojih vrednosti drugima i da može, pod uslovom da ostali nisu „važne države“ kako ih naziva Stiven Volt (1987: 18), mobilisati ekonomsku snagu do nivoa merljivog strateškog efekta. U očiglednom nedostatku volje ili moći, Unija stalno proširuje svoje zajedničke vrednosti, kako interno tako i eksterno, bez pretnje ili bez upotrebe sile. Strateški pristup EU je takav da ona teži tome da umanjí nestabilnost na evropskoj periferiji tako što integriše potencijalne protivnike i uključuje ih u veću celinu. Evropa apsorbira probleme i konflikte, umesto da se s njima direktno suoči. Strateška kultura EU je najvidljivija kada Unija uspostavlja bilateralne odnose sa nevažnim silama.

Problem je u tome što se Zajednička spoljna i bezbednosna politika/Evropska bezbednosna i odbrambena politika proglasila za nešto što je mnogo više od toga. Jedan od ciljeva za 2010. godinu glasi: „Evropska unija je globalni akter, spreman da preuzme deo odgovornosti za globalnu bezbednost.“ Ovo je svakako zbuñujuće. Ona se može uplitati u pitanja koja su na međunarodnoj agendi, ali ne može, u svom sadašnjem obliku, biti čuvar međunarodnog poretka. To se ne može postići bez prihvatanja potencijala koji ovaj blok, sastavljen od 27 država, ima za to da postane velika sila. Ne treba zaboraviti ni to da se Evropa smanjuje kada je reč o udelu u ukupnoj svetskoj populaciji i u svetskoj ekonomiji. U senci razgovora o tome kako se svet promenio, možemo reći da Evropa gubi korak. Srednjoročno gledano, u svetlu uspona novih velikih sila, kao što su Kina i Indija, velike sile Evro-



pe će izvesno postati sile trećeg reda. Evropska unija je jedina realna alternativa koja bi dovela do oživljavanja Evrope. Posmatrana kao zajednica, Evropa ima alate – mogućnosti, tehnologiju, finansijska sredstva i stanovništvo – jedne velike sile, ali joj nedostaje konsenzus.

Zašto je EU razvila ovako specifičnu stratešku kulturu? Očigledan odgovor na ovo pitanje leži u načinu na koji se donose odluke u evropskoj spoljnoj politici. Može se očekivati to da Unija, koja je zasnovana na ravnopravnom članstvu i koja se, najvećim delom, sastoji od manjih država, bude i pod uticajem njihovih strateških pozicija. Lakoća s kojom su četiri neutralne države pristupile Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici/Evropskoj bezbednosti i odbrambenoj politici pokazatelj je specifične prirode strateške kulture EU. Drugi odgovor nalazi se u slučaju Nemačke. Najveća evropska država je trenutno jedina velika sila koja je naizgled voljna da svoje strateške ambicije kanališe kroz EU. U želji da ne ponovi greške iz prošlosti, Nemačka je prihvatila pristup EU da „igra na malo“.¹⁰ Na kraju, postoji i ono što Rotštajn naziva „primamljivošću položaja nebitnog“ (1968: 27). Imajući u vidu visoke uloge u politici velikih sila, ovakva strateška kultura može se posmatrati i kao štit EU od skupih spoljnopolitičkih avantura. Ne postoji direktna veza između naših namera i ishoda naših aktivnosti (Merton, 1936: 894–904). Zakon neplaniranih posledica je nekada surov prema onima koji favorizuju silu moći. Možda bi nespremnosti EU da „ide i traži čudovišta koja treba uništiti“ trebalo aplaudirati, a ne žaliti zbog nje.¹¹

Rejmon Aron ovako je sažeo argument protiv: „Juče je Evropa zamalo izbegla uništenje zbog imperijalističkih ludosti i histeričnih ideologija, a sutra bi mogla da nestane u procesu istorijske abdikacije (Aron, 1976: 5–19).“ Iako je u određenoj meri razočaravajuće to što udružene snage 27 država ne mogu postići više od ovoga, to ne znači da je EU zarobljena u *status quo* situaciji. Četiri dimenzije koje su razmatrane u ovom radu međusobno su povezane i utiču jedna na drugu. Geopolitički kontekst u kome nema pretnji i u kome postoje garancije SAD, istorijsko sećanje na opasnosti politike moći, raskorak između mogućnosti i očekivanja, kao i doktrinski idealizam pomažu nam da shvatimo zašto EU ne uspeva da ostvari svoj sistemski potencijal velike sile. Strateška kultura se menja kada se promeni neka od varijabli (na primer, neangažovanje SAD, pojava nove egzistencijalne pretnje, dolazak novih odbrambenih tehnologija ili ideološki pomak napravljen ka doktrinskom realizmu), a to onda pokreće promenu u

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

¹⁰ Prema istraživanju RAND Corporation iz 1991. godine, većina Nemaca je smatrala Švajcarsku adekvatnim modelom za ulogu Nemačke u međunarodnim odnosima.

¹¹ Parafraza naslova obraćanja Džona Kvinsija Adamsa, državnog sekretara SAD, 4. jula 1821: „Amerika ne ide u insotranstvo u potrazi za čudovištima koje treba da uništi.“

ostalim varijablama. Položaj država u sistemu u velikoj meri utiče na njihovo ponašanje. Izbor koji imaju je, s druge strane, ograničavajući. Zbog veličine interesa veliki igrači koji opstaju u velikoj areni preuzimaju na sebe zadatke koji okupiraju čitav sistem. Pošto je prisutna u sistemu, EU svakako može otkriti da postoje globalni interesi o kojima treba da vodi računa, kao i globalni zadaci koje treba da obavlja.

Korišćena literatura:

1. Ackoff, R. (1953) *The Design of Social Research*. Chicago: Chicago University Press.
2. Aron, R. (1976) „The crisis of European idea.“ *Government and Opposition*, 11(1), pp. 5–19.
3. Betts, R. (2005) „The political support system for American primacy.“ *International Affairs*, 81(1), pp. 1–14.
4. Booth, K. (1990) „The Concept of Strategic Culture Affirmed.“ In *Strategic Power USA / USSR*, ed. C. G. Jacobsen, pp. 123–124. London, Macmillan.
5. Cornish, P., and Edwards, G. (2005) „The strategic strategic culture of the European Union: A progress report.“ *International Affairs*, 81(4), pp. 801–804.
6. Eriksen, E. O. and Fossum, J. E. (2004) „Europe in search of legitimacy: Strategies of legitimation assessed.“ *International Political Science Review*, 25(4), pp. 435–459.
7. European Council. (2004a) *2010 Headline Goal*. Dostupno na: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>
8. Everts, S. (2001) „A question of norms: Transatlantic divergences in foreign policy.“ *International Spectator*, 36(2), pp. 39–51.
9. Flora, P., Kuhnle, S., and Urwin, D. (eds.) (1999) *State formation, nation-building, and mass politics in Europe: The theory of Stein Rokkan*. Oxford, England: Oxford University Press.
10. Giegerich, B. (2006) *European security and strategic culture: National responses to the EU's security and defence policy*. Baden-Baden, Germany: Nomos and Meyer, co.
11. Gray, C. S (1999) „Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back.“ *Review of International Studies*, 25(1), pp. 49–69.
12. Hill, C. (2002) The geopolitical implications of enlargement. In *Europe unbound: Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, ed. J. Zielonka, pp. 95–116. London: Stoughton.
13. Jefferson, R. L., Wendt, A. and Katzenstein, P. J. (1996) „Norms, Identity, and Culture in National Security Policy.“ In *The Culture of National Security*, ed. P. J. Katzenstein, pp. 33–75. New York: Columbia University Press.



14. Johnston, A. I. (1995) „Thinking about Strategic Culture“. *International Security*, 19(4), pp. 33-64.
15. Johnston, A. I. (1995) *Cultural realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. New York: Princeton University Press.
16. Kincade, W. (1990) „American National Style and Strategic Culture“. In *Strategic Power USA / USSR*, ed. C. G. Jacobsen, pp. 16. London, Macmillan.
17. Klein, B. (1988) „Hegemony and Strategic Culture“. *Review of International Studies*, 14(2), pp. 133-148.
18. Legro, J. W. (1995) *Cooperation Under Fire: Anglo-German Restraint during World War II*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
19. Longhurst, K. (2000) „The Concept of strategic Culture“. In *Military Sociology*, ed. G. Kummel and D. P. Andreas. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
20. Lundestad, G. (2003) *The United States and Western Europe: From empire by invitation to transatlantic drift*. Oxford: Oxford University Press.
21. March, J. and Olsen, J. P. (1998) „The institutional dynamics of international political orders“. *International Organization*, 52(4), pp. 946.
22. Martinsen, P. M. (2003) „Forging a Strategic Culture – Putting Policy into the ESDP“. *Oxford Journal on Good Governance*, 1(1), pp. 61-66.
23. Merton, R. K. (1936) „The unanticipated consequences of purposive social action“. *American Sociological Review*, 1(6), pp. 894–904.
24. Sloan, S. R. (2003) *NATO, the European Union and the Atlantic community*. New York: Rowman & Littlefield.
25. Snyder, J. (1990) „The Concept of Strategic Culture: Caveat Emptor“. In *Strategic Power USA / USSR*, ed. C. G. Jacobsen, pp. 4. London: Macmillan.
26. Solana, J. (2003) „A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy“. The ESS was presented at the European Council meeting on 12 December 2003 in Brussels (15895/03, PESC787).
27. Swindler, A. (1986) „Culture in Action: Symbols and Strategies“. *American Sociological Review*, 51, pp. 273-286.
28. Tilly, C. (1985) „War making and state making as organized crime“. In *Bringing the state back*, eds. P. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol, pp. 169–191. Cambridge: Cambridge University Press.
29. Toje, A. (2008b) „The consensus–expectations gap: Explaining Europe’s ineffective foreign policy“. *Security Dialogue*, 39(1), pp. 17–33.
30. Vital, D. (1967) *The inequality of States. A study of Small Power in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
31. Walt, S. M. (1987) *The origins of alliances. Cornell studies in security affairs*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
32. Zajednička deklaracija o evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici. (1998). Francuska: Sen Malo. Dostupno na: www.fco.gov.uk/resources/en/news/2002/02/joint-declaration-on-eu-new01795

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

Kultura demokratske javne uprave i vojna kultura

Stiven Ekovič

*profesor na Odeljenju za međunarodnu i uporednu politiku, Američki
Univerzitet u Parizu*

Kategorija: Naučna polemika

UDK: 355.1.072.6/7

Sažetak

Ovaj rad se bavi suštinskom napetošću između demokratskog uređenja i vojske. Taj odnos je predstavljen kroz prikaz odnosa vojne organizacije i ključnih karakteristika demokratskog političkog sistema – vladavine prava, podela vlasti, uloge civilnog društva i dobrog upravljanja. Iako vojne organizacije nisu demokratske u demokratskim društvima, one imaju demokratsku vojnu kulturu koja takođe ima odlike poštovanja vladavine prava, prava pojedinca, tolerancije i kompromisa. Zahtevi za odgovornim upravljanjem, političkom, ekonomskom, finansijskom i pravnom odgovornošću primenljivi su i na vojsku, kao i na bilo koji drugi deo državne uprave.

***Ključne reči:** vojska, demokratija, vladavina prava, vojna kultura, državna uprava*

Vojni sistemi nisu demokratski uređeni, ali vojske demokratski uređenih država imaju karakteristike koje, ne samo da ne predstavljaju pretnju, već i potpomažu demokratiju. Specifična priroda vojnih organizacija u demokratskim uređenjima uobličena je njihovim odnosom prema liberalnim vlastima, otvorenom građanskom društvu i tržišnoj privredi. Vojne sisteme u demokratskim uređenjima prožima demokratska kultura, te se na taj način stvara demokratska vojna kultura. Vojne kulture su tesno povezane sa kulturama javne uprave. Kultura javne uprave je



opet povezana sa uređenjem države. Demokratska uređenja prenose na javnu upravu temeljne vrednosti, u koje se obično ubraja i vera u suštinsku jednakost svih ljudi, u visok stepen poverenja u drugog, u poštovanje osnovnih ljudskih prava, kao i u poštovanje zakona i prava na pravično suđenje. Demokratska kultura, takođe, podrazumeva nenasilje i mogućnosti nalaženja kompromisnih rešenja na osnovu postizanja zajedničkog nacionalnog konsenzusa. To opet podrazumeva kulturu političke neutralnosti u upravljanju javnim sektorom i sektorom bezbednosti. Ne samo građani i njihovi predstavnici, već i vojne ustanove moraju da shvate da u politici često postoji više od jedne istine, te da stoga prihvate legitiman politički poraz i mirnu predaju vlasti. Upravo zbog toga civilne vlasti, kako izvršna vlast tako i zakonodavna, moraju imati poslednju reč kada je u pitanju korišćenje vojne sile. Takođe, civilne vlasti upravo iz tih razloga u demokratijama imaju poslednju reč kada je u pitanju donošenje izuzetno značajnih strateških odluka koje mogu uticati na sudbinu države. Te strateške odluke, međutim, uvek se donose u dogovoru sa profesionalnim pripadnicima vojne službe. Demokratske vrednosti koje oblikuju dobru upravu moraju, kada je u pitanju javna uprava, istovremeno da oblikuju i upravu u sektoru bezbednosti. Načela demokratske dobre uprave podrazumevaju prijemčivo upravljanje javnim sektorom, postojanje političke, ekonomske, finansijske i pravne odgovornosti, kao i postojanje najveće mere transparentnosti koju dozvoljava sektor bezbednosti. Međutim, i u demokratskom uređenju odgovorni i savesni civilni organi moraju imati nadzor nad tim šta sve predstavlja tajnu. U starijim demokratijama ovaj nadzor vrši i poseban odbor zakonodavaca, čiji se izabrani članovi i zaposleni odgovorno odnose prema onome što je označeno kao tajna. Pri tome, oni zadržavaju opredeljenost sektora bezbednosti ka poštovanju demokratskih vrednosti i institucija. Na primer, američki Kongres zahteva da CIA obaveštava nadležne kongresne odbore o svojim aktuelnim i budućim operacijama.

Vojni i pravosudni sistem

Opšte je mesto to da demokratsko uređenje ne podrazumeva samo izbore, čak ni samo poštene izbore u kojem je nadmetanje slobodno. Ono podrazumeva i vladavinu prava,

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

a zakon se primenjuje na sve, podjednako i bez obzira na to koliko su moćni. Međutim, očigledno je i to da, čak i ako imaju prava, prava vojnika ne mogu biti ista kao prava koja imaju njihovi civilni sunarodnici. Ovo je tako zbog toga što se u vojsci zahteva posebna disciplina i poslušnost. S druge strane, to ne znači da vojniku može sve biti naređeno, kao na primer da izvrši bilo kakav akt nasilja. U poslednjih trista godina, oružani sukobi između suverenih i civilizovanih država kodifikovani su i ograničeni međunarodnim pravom (Grenier, 2005). Ponašanje vojnika ne ograničavaju samo domaći zakoni njihovih država, već i sve složeniji i opširniji korpus međunarodnog prava i običaja, pa i više od toga. U današnjem svetu i neprijatelj ima prava. Armije u demokratijama izgradile su posebnu osetljivost na prava neprijateljskih boraca. Neadekvatno ponašanje se kažnjava, a karijere odgovornih oficira dovode se u pitanje čak i ako ti oficiri nisu neposredno umešani. Očigledno je onda da svi oni koji nisu borci, odnosno da svi civili u ratnoj zoni imaju šira prava. S druge strane, borci koji ne pripadaju legalnoj vojsci imaju manje prava iako se u današnjem svetu sukoba očekuje da oni dobiju neke osnovne garancije života i psihološkog integriteta. Istina je da vojna pravda ima sopstveno polje primene, ali pripadnike vojske u demokratskim društvima mogu u nekim slučajevima da ograničavaju i civilni sudovi.

U armiji demokratske države vojnici se vaspitavaju u duhu demokratske kulture, pa je njihov odnos prema autoritetu takav da su, u poređenju sa borcima u drugim kulturama, manje podložni tome da postanu žrtve nadređenih koji zloupotrebljavaju svoju vlast. Iako demokratska kultura sputava vojnike da odstupe od ratnog kodeksa koji ih obavezuje da poštuju zahteve međunarodnog humanitarnog prava, to ne podriva borbenu delotvornost demokratskih armija. Upravo je suprotno. Armije demokratskih država su po pravilu veoma uspešne u borbi. Vojni istoričar Viktor Dejvis Hanson kaže da je vojna prevlast zapadne civilizacije, počevši od stare Grčke, rezultat određenih fundamentalnih aspekata zapadnjačke kulture, kao što su dogovorna vlast i individualizam. Prema Hansonovom mišljenju, zapadnjačke vrednosti, kao što su na primer politička sloboda, kapitalizam, individualizam, demokratija, naučno istraživanje, racionalizam, kao i otvorena debata predstavljaju posebnu smrtonosnu kombina-



ciju onda kada se primene na rat. Hanson je napisao da društva koja nisu zapadna mogu s vremena na vreme odneti poneku pobjedu ratujući protiv društva koje ima ove zapadnjačke vrednosti, ali da „zapadni način ratovanja”, dugoročno gledano, odnosi prevagu (Hanson, 2001).

Vojska i zakonodavna grana vlasti

Uz izbore i vladavinu prava, demokratske države odlikuju i sistemi podele vlasti. Najznačajniji primer podele vlasti jeste podela na izvršnu i zakonodavnu vlast. Vojska institucionalno pripada izvršnoj grani vlasti. Bez obzira na to, i ona podleže nekolicini kontrola kojima zakonodavna vlast obuzdava sva izvršna tela, a ne samo vojsku. U slučajevima kada se smatra da je potrebno preduzeti oružanu intervenciju, izvršnoj vlasti neophodni su odobrenje i podrška zakonodavne grane vlasti. Kada su u pitanju veoma velike operacije, obično je potrebno da rat bude u skladu sa ustavom objavljen ili da zakonodavna grana vlasti donese neku vrstu odluke koja je, u funkcionalnom smislu, politički ekvivalent objavi rata. S obzirom na to da je u demokratskim državama predsednik kao najviši civilni rukovodilac ujedno i glavnokomandujući oružanih snaga, ceni se da on ima izvesnu slobodu odlučivanja, određenu ustavom utvrđeni prostor za manevrisanje, u vezi sa oružanim snagama države. Koje su političke i ustavne granice ovog prostora nije sasvim jasno, te je to neprestano predmet demokratske debate i tumačenja sudskih organa. U nekim slučajevima, zakonodavna grana vlasti daje predsedniku relativno određene ruke u korišćenju sile, dok u drugim, predsednik tumačeći ustavna ovlašćenja koja su data glavnokomandujućem sam zaključuje da se nalazi u takvom položaju. Međutim, jasno je da čak ni manje i kraće vojne intervencije ne smeju biti preduzete potpuno tajno, odnosno one moraju u određenoj meri biti pod nadzorom zakonodavaca. Opet, treba istaći da je teško utvrditi granicu između tajnih operacija u kojima se koristi sila i manjih vojnih intervencija. To znači da nije uvek lako odrediti nivo zakonodavnog nadzora i nivo neophodne tajnosti. Bez obzira na to, demokratske države su ponekad sklone tome da teže preteranoj transparentnosti. To, međutim, ne znači da izvršne i zakonodavne vlasti nisu raspravljale o neo-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

phodnom stepenu tajnosti. Bitno je da takve debate postoje, jer preterana tajnost ugrožava demokratiju.

S obzirom na to, donošenje odluka o upotrebi sile uslovljeno je ravnotežom odnosa izvršne i zakonodavne vlasti, uz povremeno uključivanje i sudske vlasti. Vojska u demokratskoj državi to razume i poštuje. Međutim, iz sistema podele vlasti ne proizlaze samo konkretne odluke o upotrebi oružane sile. Odbrambena politika je uglavnom proizvod demokratskih mehanizama uravnotežene i podeljene vlasti. Politika se u demokratskim državama rađa iz „navlačenja konopca” između zakonodavne vlasti, izvršne vlasti i građanskog društva ili, preciznije, između izvršne vlasti, parlamentarnih odbora i organizovanih interesnih grupa građanskog društva. To su aktivni akteri politike, pri čemu javno mnjenje iscrtava realistične granice u borbi za ostvarenje političkih želja.

Vojna kultura, država i građanska društvo

Politika u demokratskim državama proizlazi iz sadejstva ministarstava i agencija u izvršnoj grani vlasti, odbora i zaposlenih u zakonodavnoj grani vlasti i organizovanih interesnih grupa u građanskom društvu. U američkoj politikologiji ovo sadejstvo nazvano je „trougao politike”. Društva i njihove institucije obično su podeljeni na tri sektora: javni ili državni sektor, profitni sektor ili privredu i neprofitni ili nezavisni sektor. Ovo se ponekad svodi na javni i privatni sektor. U javni sektor spadaju državne institucije, a u privatni sektor spadaju i profitne i neprofitne organizacije. Institucije koje postoje u okviru neprofitnog ili nezavisnog sektora često nazivamo i nevladinim organizacijama (NVO). Ovaj izraz u izvesnoj meri obmanjuje, jer navodi na zaključak da obuhvata mnogo više organizacija, to jest da se odnosi na sve organizacije izvan državnog sektora. Po pravilu, ovaj izraz odnosi se samo na neprofitne subjekte i ne obuhvata organizacije koje pripadaju privrednom sektoru.

Akteri u svakom od uglova trougla politike čine političku zajednicu: izabrani predstavnici i njihovi zaposleni; državni službenici u javnoj upravi; konsultanti i zastupnici interesnih grupa i *think tanks*, kao i zaposleni u privrednim subjektima (posebno u velikim preduzećima). Kada je u pitanju politika



nacionalne bezbednosti, lica koja se nalaze na svakom od krajeva trougla čine bezbednosnu zajednicu. Oni poseduju slična stručna znanja, studirali su na istim univerzitetima i stručnim školama i svi su posvećeni nacionalnoj bezbednosti iako mogu imati različita mišljenja o tome kako je treba postići. Bezbednosna zajednica čini osnovu demokratskih odnosa vojske, države i građanskog društva. Istraživački instituti, koji se često nazivaju i *think tanks*, imaju veoma važnu, čak i suštinsku ulogu u izradi nacionalne strategije, pa i u izradi vojne taktike. Oni često zastupaju određenu ideologiju ili opštu političku orijentaciju. Međutim, kada se građanskom društvu pruži prilika da se organizuje, onda bude predstavljen čitav niz različitih izbora koji su međusobno konkurentni. To onda predstavlja materijal za vođenje zdrave debate i za političko nadmetanje. *Think tanks* organizacije ovu intelektualnu aktivnost organizuju na sličan način na koji to rade istraživački univerziteti, a neki čak smatraju da to rade i bolje.¹

I strane države koriste prednosti otvorenosti građanskog društva u demokratskom uređenju. One unajmljuju lobiste ili pak osnivaju institucije koje pred Kongresom i izvršnim vlastima iznose stanovište svojih država. Imajući u vidu to da stanovništvo SAD čine doseljenici i potomci doseljenika, na državnu politiku utiče i dijaspora. Najpoznatiju ovakvu organizaciju formirala je jevrejska dijaspora, koja je, između ostalog, osnovala i Američko-izraelski odbor za javne poslove (AIPAC). Međutim, AIPAC je samo jedna organizacija u čitavom sazvežđu organizacija koje su različite dijaspore osnovale kako bi uticale na američku spoljnu politiku. Da navedemo samo mali broj ovakvih organizacija: Arapsko-američki institut (AAI), koji vrši politička ispitivanja i angažuje se u oblasti političkog zastupanja arapsko-američke zajednice, Američko-libanski odbor za spoljne poslove (ALPAC), Grčko-američki helenski institut za javne poslove (AHIPAC) i Jermenski nacionalni američki odbor (ANCA) (Ekovich, 2006/2007). Naravno, da bi očuvao odgovarajući nivo demokratske transparentnosti, američki zakon predviđa da sva lica koja lobiraju u ime neke strane zemlje (izuzimajući diplomatsko osoblje) moraju da budu registrovana u Ministarstvu pravde.

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

¹ Videti, na primer, DeMuth, C. (2007) „Think Tank Confidential.“ *The Wall Street Journal*, October 11, 2007. Članak je dostupan na: <http://www.opinionjournal.com/extra/?id=110010718>. O ulozi *think tanks* u američkoj politici videti u Abelson, D. E. (2006) *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*. McGill-Queen's University Press; Abelson, D. E. *Do Think Tanks Matter?* McGill-Queen's University Press.

Uprava i vojna kultura

Analiza koncepta dobre uprave nužno zahteva da pojam „uprava“ bude definisan pre nego što se pokuša utvrditi šta bi se moglo podrazumevati pod „dobrom“ upravom. Upravu mogu činiti četiri dimenzije: a) administracija ili oblast upravljanja, b) oblast donošenja i sprovođenja politike, c) oblast državnih funkcija i d) vrsta uređenja. Nadograđujući definiciju dobre uprave koju je predložila Svetska banka, možemo reći da je uprava dobra onda kada podrazumeva valjano upravljanje javnim sektorom. Takvo upravljanje podrazumeva odgovornost, pravni okvir koji obezbeđuje predvidivost, kao i transparentnost informacija koje su odgovarajuće i pouzdane. Pored toga, u literaturi o odgovornosti govori se o nekoliko vrsta odgovornosti: finansijskoj, pravnoj, ekonomskoj, javnoj, profesionalnoj, političkoj i demokratskoj.² Analiza ovog odnosa navodi nas na to da istražimo kakav je odnos države prema društvu. To nas opet dovodi do toga da postavimo pitanje u kojoj meri je demokratska država neophodna za postojanje dobre uprave i dobrog javnog sektora, kao i za upravljanje sektorom bezbednosti. S obzirom na to da je za demokratiju neophodna solidna mera demokratske političke kulture, bilo bi korisno videti i to koliko je demokratska politička kultura potrebna kulturi javne uprave koja odoleva korupciji.

Institucija ne mora da bude demokratska da bi sprovođila dobru upravu, ali ipak postoji jaka veza između dobre uprave i demokratskog političkog uređenja. Iako vojska nije demokratska institucija, ona može da prihvati običaje dobre uprave ukoliko dobru upravu vidimo kao dobru administraciju ili dobro upravljanje, ne osvrćući se na politiku ili politički sistem u koji je smeštena. Međutim, još uvek nismo definisali to šta podrazumevamo pod „dobrom“ upravom. U studijama Svetske banke, dobro upravljanje javnim sektorom analizirano je u nekoliko dimenzija. Te dimenzije se ovde mogu primeniti na vojsku. Prema studijama Svetske banke, dobra uprava podrazumeva postojanje: 1) odgovornosti, 2) pravnog okvira koji obezbeđuje predvidivost i stabilnost i 3) transparentnosti informacija. Uz to, postoji nekoliko vrsta odgovornosti. O demokratskoj odgovornosti, političkoj odgovornosti, javnoj odgovornosti i pravnoj odgovornosti smo već ponešto rekli u prethodnom delu teksta.

² Literatura Svetske banke o dobroj upravi je sada prilično obimna. Neki kraći primeri mogu se videti u: The World Bank, „What is Governance?“ na: <http://go.worldbank.org/G2CHLXX00Q>; i „What Are the Main Dimensions of Governance?“ na <http://go.worldbank.org/WA0I2A8VS0>; ili „The Worldwide Governance Indicators (WGI) project“ na <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.



Demokratska odgovornost predstavlja pristupačnost političkog sistema, njegovih institucija, njegovih izabраниh rukovodilaca i njegove administracije svim građanima. Ponekad se kaže da u demokratiji građani imaju „glas“, odnosno utiču na formulisanje određene politike. To uključuje i pravo građana da učestvuju u institucijama i da ih na miran način menjaju. Vojne kulture u demokratskim uređenjima smeštene su u ovaj sistem vrednosti. *Politička odgovornost* zahteva da rukovodioci i nosioci vlasti poštuju ustavnu i političku ravnotežu institucija. To podrazumeva odnose grana vlasti, kao i njihov odnos prema neutralnoj i profesionalnoj karijeri javne uprave. Već smo videli da u demokratskom uređenju vojska uvek funkcioniše u sadejstvu sa zakonodavnom, izvršnom i pravosudnom granom vlasti, kao i da poštuje njihove granice moći. *Javna odgovornost* predstavlja zadovoljavajuću isporuku roba i usluga javnosti, kao i pristupačnost javne uprave i javnih preduzeća. Istina je da vojska može dosta da učestvuje u ekonomskom i društvenom životu. Takav je slučaj u Sjedinjenim Američkim Državama. Vojska predstavlja moćnu interesnu grupu, ne samo zato što ima kontrolu nad velikim finansijskim sredstvima, već i zato što predstavlja ogromno glasačko telo koje ne čine samo vojnici u uniformi, već i veliki broj zaposlenih civila i njihove porodice. U nekim kongresnim okruzima vojna potrošnja i zapošljavanje imaju presudan značaj za funkcionisanje lokalne privrede. Međutim, vojska po pravilu malo učestvuje u privredi, izuzev u ratnim vremenima. Danas vojna potrošnja u SAD ne prelazi 6% bruto domaćeg proizvoda, čak ni u trenutku kada se odvijaju dve velike vojne intervencije u Iraku i u Avganistanu. Vojna potrošnja u demokratskim uređenjima treba da bude isključivo posvećena vojnim pitanjima. Vojska ne treba da bude vlasnik, niti da upravlja civilnim privrednim granama, već samo da se na njih oslanja. Isto tako, vojska ne treba da bude vlasnik, niti da upravlja komunikacijskim i saobraćajnim mrežama, kao ni drugom logističkom infrastrukturom. *Pravna odgovornost* podrazumeva postupanje u skladu sa zakonom i upravnim uredbama. Za vojsku to prevashodno znači poštovanje ustava. To podrazumeva postupanje u skladu sa zakonima i svim pravilima i propisima koji se odnose na odbrambene strukture.

Kada se ocenjuje vojna kultura, kao i kultura čitave javne uprave treba u obzir uzeti i druge vrste odgovornosti. *Finan-*

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

sijska odgovornost, na primer, podrazumeva poštovanje prihvaćenih pravila i postupaka u računovodstvu i u reviziji. Zloupotrebe u potrošnji i neprozirno računovodstvo nisu prihvatljivi nigde u javnog upravi, pa ni u sektoru bezbednosti. Međutim, potreba da se sačuva tajna, u nacionalnim bezbednosnim strukturama može podrazumevati to da samo ograničen broj izabраниh predstavnika i njihovi zaposleni imaju saznanja o pojedinostima dodeljenog budžeta. *Ekonomska odgovornost* predstavlja postizanje proklamovanih ekonomskih ciljeva, kao i uspešno razvijanje projekata. Prekomerna vojna potrošnja može biti sankcionisana, kako pravno, tako i politički, ili na oba ova načina. U demokratskim uređenjima očekuje se da potrošnja za odbranu ne opterećuje previše ostatak privrede kako ne bi omela rast i razvoj. *Profesionalna odgovornost* podrazumeva poštovanje standarda i pravila ponašanja struke. Ti standardi se uče u stručnim školama. Kad je vojska u pitanju, oni se usvajaju u vojnim akademijama i drugim institucijama koje pripremaju strukture nacionalne bezbednosti.

Transparentnost i informacije

Odgovarajuće i pouzdane informacije podrazumevaju to da postoji raspoloživost i pristup informacijama iz javnih i privatnih izvora. Transparentnost podrazumeva postojanje otvorenog postupka donošenja odluka. Transparentnost i obim odgovarajućih i pouzdanih informacija, kao i njihov relativno neometan protok, pomažu u utvrđivanju stepena dobre uprave. Međutim, ako je ugrožen opšti nacionalni interes, informacije i transparentnost mogu se ograničiti isključivo na donosiocel odluka čak i u demokratskom uređenju. Transparentnost informacija koje se odnose na odbrambene strukture predstavlja, naravno, poseban slučaj. Vojne operacije moraju ostati tajna kako neprijatelju ne bi bila data prednost. Očigledno je da čak ni u demokratskom uređenju ova vrsta taktičkih, operativnih informacija koje su neophodne za borbu ne može biti predmet široke razmene. Zato vojska ograničava to koje će informacije dati medijima za vreme borbenih operacija, što odgovorni mediji, naravno, shvataju. Međutim, mediji istovremeno moraju sve vreme budno da motre kako vojska ne bi prikrila informacije koje se ne odnose direktno



na taktiku i koje je neophodno otkriti kako bi i civili shvatili kakva je vojna intervencija koja je u toku. Čak i u ratu, vojna mora da ostane dovoljno pristupačna javnosti. Međutim, nije uvek lako povući crtu između taktičkih informacija i opštih informacija koje je potrebno obelodaniti da bi građani u demokratskom uređenju bili informisani. Očigledno je da vojska mora čvrsto da drži neke vrste strateških informacija. U takve informacije spadaju šifre, tehničke mogućnosti vojne opreme i druge vrste informacija koje su potrebne da bi se održalo preimućstvo nad neprijateljem. Jasno je, međutim, da u demokratskom uređenju svi građani moraju da budu upoznati sa strateškim doktrinama vojske. Kada je reč o nacionalnoj bezbednosti, građani treba da imaju pravo da se informišu o opštim opredeljenjima svojih država.

U SAD, na primer, Kongres obavezuje izvršne vlasti da periodično pripreme i objave *Strategiju nacionalne bezbednosti Sjedinjenih Američkih Država*, u kojoj se opisuju aktuelni problemi koji postoje u nacionalnoj bezbednosti, kao i načini na koje vlasti misle da ih rešavaju. Sadržaj ovog dokumenta je uglavnom opšteg karaktera, a sprovođenje strategije vrši se na osnovu detaljnijih smernica datih u pratećim dokumentima, od kojih su takođe mnogi dostupni javnosti. Jedan od takvih dokumenata je i dokument pod nazivom *Quadrennial Defense Review*. To je studija američkog Ministarstva odbrane u kojoj se analiziraju strateški ciljevi i potencijalne vojne pretnje. On predstavlja glavni javni dokument u kojem se opisuje vojna doktrina Sjedinjenih Država. Ovaj dokument, koji odobrava Kongres, upućuje Ministarstvo odbrane da preduzme sveobuhvatno preispitivanje strategije, programa i resursa. Od njega se posebno očekuje da prikaže strategiju nacionalne odbrane u skladu sa *Strategijom nacionalne bezbednosti*, definišući strukturu vojnih snaga, planove za modernizaciju i plan budžeta koji omogućava vojsci da uspešno obavi čitav spektar misija predviđenih u okviru te strategije. Javni dokument pod nazivom *Nacionalna vojna strategija SAD (NMS)* ima viši operativni nivo i poseduje više detalja. Ovaj dokument objavljuje predsedavajući Generalštaba i dostavlja ga ministru odbrane. U njemu su strateški ciljevi oružanih snaga predstavljeni u skladu sa najnovijom Strategijom nacionalne bezbednosti. Izveštaj NMS obavezno sadrži opis strateškog okruženja, kao i mogućnosti i izazove koji mogu uticati na nacionalne interese i nacionalnu bezbednost

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

SAD. Danas ovaj Izveštaj obavezno sadrži i opis najznačajnijih regionalnih pretnji američkim nacionalnim interesima i bezbednosti, kao i opis međunarodnih pretnji koje sobom nose terorizam, oružje za masovno uništavanje i asimetrični izazovi. Ti dokumenti oblikuju konkretnija operativna dokumenta, kao što su: *Zajednički planski dokument*, *Strateški planski vodič*, *Koncepti zajedničkih operacija* i drugi. U demokratskom uređenju pristup vojnim informacijama može biti shvaćen kao raspoloživost sve širih krugova informacija sve širim krugovima lica kojima bi one mogle da zatrebaju. Pristup nekim informacijama mora se pažljivo i odgovorno ograničiti. Objavljivanje doktrine ne kompromituje operativne sposobnosti. Ona mora biti objavljena kako bi bila održana demokratska debata i razmatranje, ali i da bi se osiguralo to da vojska ostane privržena demokratskim institucijama i vrednostima.

Na kraju, za dobro upravljanje javnim sektorom i, naravno, za dobro upravljanje sektorom bezbednosti, neophodno je da postoji valjan pravni okvir. Takav okvir formuliše cilj i legitimna pravila, kao i funkcionalne institucije koje obezbeđuju to da se ta pravila pravilno primenjuju. Isto tako, on omogućava predvidivost. Predvidivost podrazumeva postojanje standardnih operativnih procedura, institucionalizovanih pravila, depersonalizovanog odlučivanja i umerenog nivoa diskrecionih prava, kao i postojanje regularizovanih postupaka za donošenje i sprovođenje politika. Sukobi se moraju rešavati shodno obavezujućim odlukama nezavisnog pravosudnog organa ili arbitražom. Treba da postoje poznati postupci za donošenje izmena i dopuna zakona kada ovi više ne služe svojoj svrsi. Kada se ovo načelo primeni na političko ustrojstvo, onda se podrazumeva da postoji vladavina prava, koja je jedan od temelja demokratije.

Slučaj američke vojne kulture

Razmatranje američke vojne kulture može biti prilika da se nešto nauči, jer je ona deo jedne od najstarijih liberalnih demokratija. To ne znači da tvrdimo da je u Sjedinjenim Državama odnos vojske, ostatka društva i vlasti savršen. Međutim, s obzirom na to da se radi o starijoj demokratiji, ona nam može poslužiti kao vodič. Jedna od osnovnih karakteri-



stika američkog društva jeste to što je ono, gotovo tokom čitave svoje istorije, bilo liberalno. Jedna istaknuta karakteristika istorijskog liberalizma, posebno njegove američke varijante, bila je postojanje dubokog nepoverenja, čak neprijateljstva, prema vojnoj profesiji. Najveći broj osnivača Amerike verovao je da stajaće vojske u mirnodopsko vreme odudaraju od načela republikanske vladavine, da su opasne po slobode ljudi, da predstavljaju pretnju ekonomskom rastu i razvoju, te da se uglavnom preobražavaju u instrumente despotizma i da zato predstavljaju pretnju miru. Stalne, profesionalne armije su služile samo razonodi kralja, a ne i interesima građana. Smatralo se da je rat atavizam kraljevine. Američki osnivači, pozajmljujući ideje od Adama Smita i škotskog prosvetljenja, verovali su da su „civilizovani narodi” oni koji trguju, a ne oni koji ratuju. Članovi Kontinentalnog kongresa su 1776. godine pokušali da ova načela prosvetljenja ugrade u jedan model sporazuma, koji bi se primenjivao na Francusku, a zatim i na druge nacije. Ovaj model sporazuma, koji je uglavnom napisao Džon Adams, obećavao je postojanje najvećeg mogućeg stepena slobode trgovanja i jednakosti naroda.

Ako bi načela ovog modela sporazuma „jednom zaista uhvatila koren i ako bi se iskreno sledila”, tvrdio je Džon Adams, „više nikada ne bi bilo rata na moru, pa bi sve vojne mornarice bile nepotrebne”. Čak i tokom ratnih vremena, međutim, trgovina bi morala i dalje da se odvija. Neutralne nacije imale bi pravo da trguju i da prenose robu zaraćenih strana.

Na kraju, Amerikanci nisu dobili mnogo od onoga što su želeli svojim „modelom sporazuma”, i to počevši od sporazuma koji su potpisali sa Francuskom 1778. godine. Iako je trgovinski sporazum koji su sklopili sa Francuskom sadržao načela slobodne trgovine, i Patriote su na kraju morale da prihvate stvaranje tradicionalnog političkog i vojnog saveza, koji je neophodan pragmatični ustupak *realpolitici*.³

U Sjedinjenim Državama je strah od postojanja profesionalne armije doveo do stvaranja institucija koje još uvek imaju uticaj na civilno-vojne odnose. Najpre, odbranu su u prvoj liniji osiguravale lokalne, državne milicije koju su sačinjavali građani-vojnici. Vojni ideal za Amerikance predstavlja legen-

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

³ Istoriografija o ovoj ranoj fazi istorije američke diplomatije i vojske je ogromna. Jedan dobar kratak prikaz se može pronaći u Dull, J. R. (1985) *Diplomatic History of the American Revolution*. Yale: Yale University Press.

da o Cincinatu, koji se ostavio pluga da bi spasio Rimsku republiku, a kada je taj posao bio obavljen, skinuo mač i vratio se svom raoniku. Vojna odbrana, kao i pravo glasa, trebalo je da bude odgovornost svakog građanina. Etika građana-vojnika možda objašnjava to zašto je, uprkos tradicionalnoj antipatiji Amerikanaca prema profesionalnom vojniku, nekoliko vojnih heroja izabrano za predsednike. Ti vojni heroji ili nisu bili profesionalni vojnici ili su, ukoliko su to bili, ostavili po strani svoje direktne vojne veze. Predsednici koji su ranije bili oficiri visokog ranga više ne iznose na videlo svoj nekadašnji čin i vojna postignuća. U stvari, kada obilaze vojne snage i obuku vojničko odelo, oni ga nose bez ikakvih obeležja čina. Time predsednik SAD obilazi čitav krug i, što se vojne uniforme tiče, vraća se na položaj koji je ispod položaja vojnika sa najnižim činom.

Tradicija lokalnih milicija preobražena je u današnju instituciju Nacionalne garde – armije građana-vojnika sa nepunim radnim vremenom, koja je pod dvostrukom, i državnom i nacionalnom, kontrolom u miru, a koja za vreme trajanja rata može biti stavljena pod isključivu nacionalnu kontrolu. Baš kao što američki federalizam održava vlast „blizu naroda”, Nacionalna garda „blizu naroda” drži odbranu i vojne strukture. Naravno, posle osamnaestog veka, a naročito posle Drugog svetskog rata, SAD su formirale veliku, veoma profesionalnu stalnu nacionalnu vojsku, pokušavajući da očuvaju ono što im je dugo bila tradicija. Iza ovog držanja vojnih struktura „blizu naroda” stoji namera da vojska postane „civilna”, a ne da građansko društvo postane militantno.

Drugu trajnu posledicu straha od postojanja profesionalne vojske predstavlja prevlast civilne kontrole nad vojskom i podela ratnih ovlašćenja između predsednika i Kongresa koja je data u Ustavu. Zakonodavna vlast diže vojsku i objavljuje rat, a izvršna vlast vodi rat. U okviru izvršne vlasti, ratna ovlašćenja se dalje dele između predsednika, njegovih civilnih ministara i profesionalnog vojnog rukovodstva. Ova igra podela vlasti je, međutim, mnogo složenija.

Pisci Ustava učinili su to da Kongres i predsednik budu nezavisni jedan od drugog, da vuku ovlašćenja iz odvojenih klauzula Ustava, a da moć i uticaj stiču u odvojenim glasačkim



telima kroz različite izborne sisteme. Međutim, Ustavom je predviđeno da i funkcije budu zajedničke. Kongresu su date neke izvršne funkcije, a predsedniku neke zakonodavne. Kongres svoje dužnosti obavlja u odborima. Vudro Vilson je, pre nego što je postao predsednik, rekao u svojoj studiji: „Kongres u radu jeste Kongres u njegovim odborima.“ Sve interesne grupe koje žele da „proguraju“ svoj program moraju da budu u dobrim odnosima sa odborima i profesionalcima koji su u njima zaposleni. To je sasvim sigurno tako kad je u pitanju vojna struktura, jedna od najmoćnijih interesnih grupa u Americi. Kontakt između vojske i oba Kongresna doma ostvaruje se posredstvom odbora koji su posebno zaduženi za odbranu, spoljnu politiku, informativne poslove i raspodelu sredstava (vojni budžet je najvažniji godišnji ugovor između vojske i Kongresa). Međutim, zbog složenosti vojnih zbivanja danas i zbog njihovih preklapanja sa drugim privrednim i društvenim aktivnostima, vojska mora da saraduje i sa drugim odborima, koji imaju tek posredne veze sa vojnim poslovima. Time vojska ulazi u demokratsku politiku iako se, uglavnom, ne opredeljuje za političke partije.

Zaključak

Liberalno demokratsko uređenje uokviruje i kontroliše svoje vojne strukture tako da one ne ugrožavaju demokratske institucije. One, u stvari, štite i brane demokratiju iako vojska kao institucija nije demokratska. Vojne kulture u demokratskim uređenjima odlikuje demokratska kultura njihovih okruženja. To podrazumeva poštovanje demokratske podele vlasti i vladavine prava, kao i mogućnost učestvovanja građanskog društva. Javna uprava, takođe, mora biti profesionalna i neutralna, ali se u liberalnoj demokratiji neutralnost posebno zahteva od vojske. U načela profesionalne demokratske dobre uprave u javnom sektoru spadaju i pristupačno upravljanje, politička, ekonomska, finansijska i pravna odgovornost, kao i druge vrste odgovornosti. Za strukture nacionalne bezbednosti i vojsku to znači postojanje najveće mere transparentnosti koju dopušta bezbednosni sektor. Za odbranu liberalne demokratije neophodna je izvesna liberalizacija odbrane.

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 · JUL – SEPTEMBAR 2009.

Korišćena literatura:

1. Abelson, D. E. (2002) *Do Think Tanks Matter?* McGill-Queen's University Press.
2. Abelson, D. E. (2006) *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy.* McGill-Queen's University Press.
3. DeMuth, C. (2007) „Think Tank Confidential“. *The Wall Street Journal*, October 11, 2007. Dostupno na: <http://www.opinionjournal.com/extra/?id=110010718>.
4. Dull, J. R. (1985) *Diplomatic History of the American Revolution.* Yale: Yale University Press.
5. Ekovich, S. (2006) „La géosociologie de la diaspora arménienne“. *Géostratégiques*, 12, avril 2006. Dostupno na: http://www.strategics-international.com/12_article_14.pdf.
6. Ekovich, S. (2007) „Les ONG et la Politique Étrangère des États-Unis“. *Géostratégiques*, 16, avril 2007. Dostupno na: http://www.strategicsinternational.com/16_06.pdf.
7. Grenier, J. (2005) *The First Way of War.* Cambridge: Cambridge University Press.
8. Hanson, D. V. (2001) *Carnage and Culture: Landmark Battles in the Rise of Western Power.* Doubleday.



Makedonska strateška kultura i institucionalni izbor: integracija ili izolacija?

Stojan Slaveski

vanredni profesor na Fakultetu za detektive i kriminalistiku, Evropski univerzitet Republike Makedonije.

Kategorija: Originalan naučni rad

UDK: 327.56::351.88(497.7)

Sažetak

Dok politička kultura utiče na političko ponašanje, strateška kultura deluje u domenu bezbednosne politike. Ona pomaže da se identifikuje okvir raspoloživih opcija koje imaju donosioci odluka u jednoj zemlji. U slučaju Makedonije, pošto je država mirnim putem ostvarila nezavisnost, političko vođstvo otpočelo je proces izgradnje bezbednosne politike, koja bi obuhvatila sve aspekte kompleksnog pristupa bezbednosti. Prema Nacionalnom konceptu bezbednosti i odbrane, trajni interes Republike Makedonije je „održanje i unapređenje nacionalnog identiteta“, dok su vitalni interesi, kojima se unapređuje bezbednosna situacija u zemlji i stvaraju uslovi za bolji život građana, „politička i ekonomska integracija u Evropsku uniju, kao i političko-odbrambena integracija u NATO“. Stoga se učlanjenje u EU i NATO svrstavaju u nekolicinu projekata oko kojih su saglasne i većinska i manjinska zajednica. Međutim, „pitanje imena“ opterećuje državne odnose sa Grčkom (a time i sa EU i NATO) još od početka devedesetih godina XX veka. Odluke donete na samitu u Bukureštu, kojima je blokiran ulazak Makedonije u NATO, izazvale su veliko razočaranje makedonskih građana svih etničkih pripadnosti. Nepristupanje NATO savezu posebno je razočaralo Albance koji, pored toga što u Alijansi, na čijem se čelu nalaze SAD, vide odbrambeni potencijal, prema njoj gaje i sentimentalni odnos. Mnogima od njih se sada ne sviđa to što moraju da plaćaju cenu zaštite imena koje „njima ne znači ništa, ali većini znači sve“. Razočaranje u proces pristupanja NATO

STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

ima neposredan uticaj na kredibilitet evropske perspektive, što vodi ka „razaranju mita o evroatlantskoj integraciji“, koja je održala nestabilni Ohridski mir. Postoji realna opasnost od jačanja nacionalizma i etnocentrizma. U takvoj situaciji Makedonija se suočava sa strateškim izborom da li da napravi kompromis povodom imena i integracije u evroatlantske strukture ili da nastavi vođenje čvrste politike po „pitanju imena“, što može dovesti do izolacije zemlje i odvajanja od evroatlantskih tokova.

Ključne reči: Makedonija, strateška kultura, EU, NATO, bezbednosne politike

Koncept strateške kulture

Kulturu ili političku kulturu čine zajedničke pretpostavke i pravila odlučivanja koji postoje u okviru jedne zajednice. Ovi kulturni obrasci se u društvu prenose procesom socijalizacije pojedinca, koji ima antropološke korene (npr. jezik, religija, običaji), ili zajedničkim istorijskim iskustvom (Lantis, 2002). Ovakav proces kod svakog pojedinca stvara određeni „način razmišljanja“. On služi kao vodič u društvu, jer pomaže pojedincu da se ponaša u skladu sa očekivanjima okruženja. Posledica takvog uticaja jeste to da „način razmišljanja“ pojedinca neće biti istovetan, ali će biti veoma sličan „načinu razmišljanja“ ostalih. „Način razmišljanja“ ili kulturni obrasci jednog društva ne određuju ponašanje, ali utiču na njega (Johnston, 1995: 45). Međutim, izbor modela ponašanja je ograničen kulturnim obrascima na broj manji od ukupnog broja raspoloživih modela ponašanja. Ova činjenica omogućava da se u određenoj meri predvide budući postupci.

Ovakvo shvatanje političke kulture će nam pomoći da definišemo stratešku kulturu. Dok politička kultura utiče na političko ponašanje, strateška kultura deluje u domenu bezbednosne politike. Ona pomaže tome da se identifikuje okvir raspoloživih opcija koje imaju donosioci odluka u jednoj zemlji, a koji je ograničen na broj manji od postojećeg broja logičnih opcija. Kada se strateška kultura odredi, ona omogućava da se napravi izbor iz okvira raspoloživih opcija i da se predvide buduće ponašanje jedne države. Tako nam strateška kultura pomaže da razumemo zašto se države u sličnim situacijama ponašaju različito.



Stratešku kulturu čine dva nivoa, koji povezuju „način razmišljanja“, tj. sklop zajedničkih pretpostavki i *normi* koji postoje u okviru jedne zajednice, sa mogućim i adekvatnim raspoloživim modelima *ponašanja*. Struktura „načina razmišljanja“ može se opisati na sledeći način: na prvom nivou nalaze se *temeljni elementi*. Njih čine norme koje predstavljaju osnovna uverenja o bezbednosnoj politici i koje potiču iz formativne faze strateške kulture (Longhurst, 2000: 58). Ove osnovne norme određuju proces u kome se definišu apstraktni ciljevi u oblasti bezbednosti. Temeljni elementi povezani su sa *stanovištima bezbednosne politike* na drugom nivou. Ova stanovišta predstavljaju opšte prihvaćena tumačenja normi sa prvog nivoa, koja daju političke elite jedne zajednice. Stanovišta bezbednosne politike, zatim, određuju proces definisanja strategija i instrumenata kojima bi trebalo ostvariti ciljeve bezbednosne politike. Na taj način ova stanovišta iz mnoštva raspoloživih opcija izdvajaju „kulturno prihvatljive opcije“. Štaviše, stanovišta bezbednosne politike pružaju informaciju o tome kako politička elita vrednuje određene temeljne elemente i na koji način određuje one koji imaju prioritet.

Kontekst, definisan kao spoljna očekivanja ostalih aktera kada je reč o ponašanju, takođe predstavlja faktor koji može da oblikuje stratešku kulturu. U mirnom periodu, kada je ponašanje nacionalne države jednako spoljnim očekivanjima, uticaj strateške kulture na ponašanje možda nije vidljiv, jer izgleda kao da su načinjeni izbori (odluke) u vezi sa očekivanjima konteksta. Strateška kultura postaje očiglednija u burnijim periodima, kada se izbori (odluke) koje traže spoljni akteri razlikuju od onih koji proističu iz stanovišta bezbednosne politike date strateške kulture. Tada okruženje vrši pritisak na donosioce odluka da stratešku kulturu prilagode spoljnim očekivanjima. Pre nego što se dese prilagođavanja i promene, data strateška kultura će ponašanje usmeravati gotovo kao ideologija (Longhurst, 2000: 65), jer političke elite nisu u stanju da sagledaju alternativne opcije koje prevazilaze njihov trenutni „način razmišljanja“. Tada se i strateška kultura shvata kao otporna na promene, pa će tek nakon dugih debata i temeljnog sagledavanja biti odabrane alternativne opcije. One zatim utiču na nova iskustva koja menjaju postojeću stratešku kulturu.

Međutim, možemo se zapitati kako dolazi do promene. Pretpostavljamo da do nje dolazi na dva načina: *finim prilagođavanjem* ili *fundamentalnom promenom*. Fino prilagođavanje se ja-

vlja onda kada postoje kontradiktornosti između spoljnih očekivanja u oblasti bezbednosne politike, s jedne strane, i strateške kulture, s druge strane. To se može prevazići prilagođavanjima u oblasti stanovišta bezbednosne politike. Ove promene moraju biti u skladu sa temeljnim elementima. Samim tim, elite treba ponovo da protumače suštinske norme strateške kulture. Tokom perioda promena veoma je nejasno koja će stanovišta biti usvojena. U javnim debatama se razgovara o potpuno različitim predlozima koji nude rešenje za to kako spoljne i unutrašnje okolnosti pomiriti sa temeljnim elementima. Iako fino prilagođavanje omogućava da suštinske vrednosti strateške kulture ostanu netaknute, ono može da utiče na to da se, u zavisnosti od vrednosti stanovišta bezbednosne politike koju definišu elite, promeni redosled prioriteta. S druge strane, fundamentalna promena vodi do kolapsa i do ponovnog definisanja postojeće strateške kulture. Nagla promena spoljnih okolnosti stoji u potpunoj suprotnosti sa osnovnim elementima strateške kulture, i to u tolikoj meri da čak ni ponovno tumačenje suštinskih vrednosti neće biti dovoljno da pomiri te razlike. Stoga se formira nova strateška kultura koja je u skladu sa novim spoljašnjim zahtevima. Rezultat ovog procesa jeste to da se i stanovišta bezbednosne politike koja su u vezi sa temeljnim elementima takođe menjaju. Međutim, fundamentalna promena dešava se daleko ređe od finog podešavanja.

U ovom radu usredsrediću se na dve bezbednosne institucije – Severnoatlantski savez (NATO) i Evropsku uniju (EU) – koje predstavljaju ciljeve makedonske bezbednosne politike. Rad identifikuje značaj koji NATO i EU imaju za Republiku Makedoniju. Međutim, veto stavljen na samitu u Bukureštu i odlaganje početka pregovora o pristupanju mogu izazvati promene u makedonskoj strateškoj kulturi. Da li će biti reč o „finom prilagođavanju“ ili o „fundamentalnoj promeni“, još uvek je neizvesno.

Proširivanje vrednosti zajednice – proširenje EU i NATO

Pre nego što ovom studijom počnemo da opisujemo specifične funkcije, potrebno je definisati pojam bezbednosnih funkcija u odnosu na bezbednosne institucije koje su predmet analize. Bezbednosna institucija najčešće nastaje onda kada grupa drža-



va deli zajedničke norme rešavanja nekog bezbednosnog problema. Države koje pripadaju ovoj grupi uviđaju da svaka od njih želi da postigne isti cilj i da je potrebno da reše pitanje saradnje. Tako *opšta funkcija* jedne institucije postaje rešavanje pitanja saradnje, koje se vrši odabirom i koordinacijom mera koje se preduzimaju da bi se ostvario zajednički cilj. Kolektivni odgovor država ima jači efekat od zbira mera koje preduzimaju pojedinačne nacionalne države. *Specifična funkcija* jedne institucije jeste u tome da ostvari određeni cilj zbog kog je implicitno ili eksplicitno osnovana. Kako su predmet analize bezbednosne institucije, ova studija bavi se specifičnim funkcijama koje garantuju teritorijalni integritet, političko samoodređivanje i ekonomski prosperitet država članica ovih institucija.

I NATO i EU sebe vide kao zajednice vrednosti, što znači da je njihova saradnja zasnovana na zajedničkom sistemu vrednosti koji čine: demokratija, tržišna ekonomija, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava. Promovisanje i jačanje ovih vrednosti u okviru NATO i EU ne samo da je instrument postizanja bezbednosti, već je i samo sebi svrha, jer uspešno promovisanje ovih vrednosti na međunarodnom nivou, povećava njihovu legitimnost na nacionalnom nivou. Međutim, kada je reč o stabilnosti, pokazalo se da su predvidivosti i pouzdanosti jednog aktera veoma važni.

Okončanje Hladnog rata pružilo je jedinstvenu priliku za izgradnju bolje bezbednosti u Evropi koja bi bila postignuta proširivanjem ovakve zajednice vrednosti. I Evropska unija i NATO shvatili su da se za to ukazala prilika i reagovali su veoma slično – doneli su odluku o proširenju koje će biti sprovedeno tako što će različitim državama srednje i istočne Evrope biti ponuđeno učlanjenje u njihov savez.

Zbog sličnosti pristupa i svrhe proširivanja NATO i EU, nametnulo se pitanje o tome da li se ove dve organizacije ponašaju kao konkurenti ili kao saveznici. Proširenje EU obuhvatilo je petnaest država-kandidata, uglavnom centralnoevropskih zemalja. Kako bi pristupile EU, ove države su morale da ispune niz kriterijuma, koji su očito obuhvatali i pomenute temeljne vrednosti. Pored toga, niz kriterijuma je obuhvatio i postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, koja se definiše različitim ekonomskim indikatorima i standardima. Kada je reč o proširenju EU, socijalno-ekonomska pitanja imaju jasan prioritet u odnosu na pitanja vojne integracije, pre svega zato što Zajednička spoljna i bezbed-

nosna politika (ZSBP) EU nije dostigla stepen razvoja koji bi joj omogućio da stvori odgovarajući okvir za integrisanje. Međutim, vojna integracija predstavlja vrhunski prioritet proširenja NATO, što bi značilo da treba ispuniti preduslove i kada je reč o poštovanju temeljnih vrednosti i kada je reč o vojnim kriterijumima, koji obuhvataju pitanja poput civilne i demokratske kontrole vojnih snaga. Programom NATO „Partnerstvo za mir“ i Akcionim planom za učlanjenje, kandidati se usmeravaju i podržavaju u naporima da prilagode svoje vojne kapacitete zahtevima integracije u NATO.

Nasuprot pitanju kriznog menadžmenta, pitanje proširenja NATO i EU može biti definisano razlikom u prioritetima koji postoje u okviru date zajednice. To se može posmatrati kao idealna situacija za povezivanje dve organizacije, pošto NATO uravnotežava deficit koji EU ima u obezbeđivanju vojnog okvira integrisanja, a EU uravnotežava deficit koji NATO ima u bavljenju socijalno-ekonomskim komponentama bezbednosti i stabilnosti. Kombinacija napora koje obe organizacije ulažu razlog je za transfer stabilnosti u zemlje srednje i istočne Evrope.

Okvir makedonske strateške kulture: integracija u evroatlantske strukture

Strateška kultura jednog naroda sastoji se od niza vrednosti i temeljnih elemenata, ali i određivanja prioriteta među njima. Konačno, ona se sastoji i od procesa njihovog prevođenja u staništa bezbednosne politike, uključujući u to i promišljanje strategije i postavljanje ciljeva nacionalne politike bezbednosti.

Pošto je mirnim putem ostvarila svoju nezavisnost, Republika Makedonija je započela proces izgradnje bezbednosne politike koja bi obuhvatila sve aspekte kompleksnog pristupa pitanju bezbednosti. Bezbednosna politika je građena bez istorijskog nasleđa, koje je proisteklo iz članstva u istočnoevropskim strukturama, kao što je Varšavski pakt. S druge strane, taj proces se odvijao uz ozbiljne probleme, koji su nastali usled nestabilnosti u neposrednom okruženju.

Republika Makedonija je na raspolaganju imala određene alternative u izgradnji sopstvene bezbednosne politike, od kojih je svaka imala svoje pozitivne i negativne posledice. Trebalo je da izgradi svoje oružane snage i da zavisi od zajedničkog sistema



bezbednosti Ujedinjenih nacija. Takođe, trebalo je da proglasi politiku „neutralnosti“ i da od velikih sila i suseda zahteva da poštuju njenu neutralnost i, na kraju, da potpiše odbrambene sporazume sa drugim zemljama i da uđe u proces evroatlantskih integracija. Mogla je, takođe, da izabere i kombinaciju nekih od navedenih alternativa.

Političko rukovodstvo Republike Makedonije opredelilo se za izbor kombinacije navedenih alternativa, težeci da time iskorišti pozitivne efekte svake od njih. Odlučeno je da budu osnovane sopstvene oružane snage i da budu primenjeni preventivni mehanizmi svetske organizacije. Kada je reč o ratu u bivšoj Jugoslaviji, proglašena je „neutralnost“, dok je u državnoj politici bezbednosti proklamovana jednaka spremnost za saradnju sa svim susedima, kao i želja za ulazak u proces evroatlantskih integracija, uz istaknute konkretne korake koji bi vodili ka učlanjenju u EU¹ i NATO².

Razlozi ovakvih opredeljenja su različiti. Pre svega, želelo se izbeći prelivanje konflikta sa prostora bivše Jugoslavije. Među razlozima su bili i vojna inferiornost Republike Makedonije, pristupanje novoj evropskoj bezbednosnoj strukturi, uz mogućnost ekonomske integracije. Takođe, to je učinjeno i da bi se ostvario direktan uticaj na proces odlučivanja, kao i na shvatanje da samo NATO može uspešno da pruži odbranu od spoljnih pretnji.

Koncept nacionalne bezbednosti i odbrane³ osnovni je dokument Republike Makedonije u oblasti bezbednosti i odbrane. Utemeljen je na „nacionalnim vrednostima i interesima“ Republike Makedonije. Stoga su, u skladu sa Ustavom, demokratski temelji države: postojanje vladavine prava, poštovanje ljudskih prava i sloboda, uspostavljanje tržišne ekonomije i socijalne pravde, kao i poštovanje međunarodnog prava i međunarodnih sporazuma i ugovora. Strateški cilj Republike Makedonije i njenog Koncepta nacionalne bezbednosti i odbrane jeste „njena budućnost u okviru evropske porodice i učlanjenje u NATO i EU“.

Učlanjenje u NATO, uz „jezik“ makedonskog Koncepta nacionalne bezbednosti i odbrane, stvara uslove za „očuvanje i jačanje demokratije, očuvanje nezavisnosti, kao i za neograničene mogućnosti ekonomskog napretka“. Prednost učlanjenja u NATO može se sagledati i posmatranjem iskustava i dostignuća „novih“ zemalja članica. Na osnovu uspeha koji su postigle zemlje u tranziciji, bez obzira na to da li je reč o pokazateljima ekonomskog rasta, poštovanju ljudskih prava i sloboda ili o razvo-

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

¹ Kako bi bio ubrzan proces integracije u EU, Republika Makedonija je 22. marta 2004. godine podnela kandidaturu za pristupanje članstvu EU, čime je izrazila spremnost da pređe iz procesa stabilizacije u proces pridruživanja. Posle toga, Republika Makedonija je odgovorila na Upitnik Komisije i dobila pozitivan odgovor, sa preporukom Komisije Savetu EU da joj se dodeli „status kandidata“. U ranim jutarnjim satima 17. decembra 2005. godine, posle vođenja intenzivne rasprave o budžetskim pitanjima i pitanjima proširenja, šefovi država i vlada zemalja članica EU doneli su u Briselu odluku o tome da se Republici Makedoniji dodeli „status kandidata“. Datum otpočinjanja pregovora o pristupanju još uvek nije određen i u vezi je sa postizanjem dovoljnog napretka u ispunjavanju kriterijuma za učlanjenje. Pored Mišljenja, zemlja je dobila i novo Evropsko partnerstvo, u kome su identifikovani prioriteti koje država treba da ispuni pre nego što bude otvorena procedura za otpočinjanje pregovora o učlanjenju. Pregovori o pristupanju obično traju tri do četiri godine, a posle toga se donosi odluka o upućivanju poziva za učlanjenje, tj. određuje se datum učlanjenja, što praktično znači da su potrebne još dve godine pre nego što država postane punopravni član. Ovaj period može biti kraći ili duži, što zavisi od kapaciteta same zemlje kandidata. Međutim, i nakon tri godine, Republika Makedonija je još uvek „zemlja kandidat“ i nije otpočela pregovore o pristupanju.

² Put ka učlanjenju u NATO otpočeo je u decembru 1993. godine, kada je Skupština Republike Makedonije donela Odluku o učlanjenju u NATO. Kao zemlja koja teži postizanju članstva u NATO, Republika Makedonija je 15. decembra 1995. godine ušla u program „Partnerstvo za mir“, čime je zvanično postala dvadeset i sedma država članica ove inicijative. Pored toga, Makedonija je članica Saveta evroatlantskog partnerstva još od njegovog osnivanja 1997. godine, kao i članica Akcionog plana članstva od 1999. godine. Do sada je Republika Makedonija pripremila devet godišnjih nacionalnih programa članstva u NATO i dobila osam izveštaja o napretku, koji se odnose na reforme načinjene na putu učlanjenja u Savez. Makedonija je očekivala poziv za učlanjenje u Savez na samitu NATO u Bukureštu 2008. godine, ali je Grčka blokirala ovaj proces zbog „spora oko imena“.

³ Skupština Republike Makedonije, *Koncept nacionalne bezbednosti i odbrane Republike Makedonije*, 2003.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**
BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

ju i stabilnosti demokratske prakse i demokratskih institucija, može se zaključiti da su sve „nove“ članice, po pravilu, dobile značajan položaj u Savezu.

Učlanjenje Republike Makedonije u NATO ima ogromne prednosti. Pored garancija koje će dobiti za očuvanje nacionalne bezbednosti i jačanje mogućnosti i kapaciteta nacionalnog sistema bezbednosti, učlanjenje u Savez danas predstavlja i privilegiju, te zemlja koja se učlanila uživa veliko poštovanje međunarodne zajednice. Shodno tome, to će ojačati položaj Republike Makedonije na međunarodnom planu i u međunarodnim institucijama, kao i stvoriti mogućnosti za učestvovanje u procesu odlučivanja, a samim tim i za uticanje na regionalnu i širu međunarodnu politiku.

U javnom mnjenju Evropska unija se obično povezuje sa idejom o boljem životu i o višem životnom standardu. Za one Makedonce koji poznaju situaciju u Bugarskoj i Rumuniji s početka devedesetih godina XX veka i koji su nedavno putovali u ove zemlje, drastične socijalne i ekonomske promene koje su se desile, kao i modernizacija infrastrukture, dokaz su da je učlanjenje u EU važno.⁴ Istovremeno, pozivi EU na preduzimanje odlučnijih ekonomskih reformi, primenu vladavine prava i ravnopravnosti bez obzira na etničku pripadnost, imaće kredibilitet samo ako lokalni akteri budu imali jaku motivaciju da nastave socijalno bolne i politički osetljive procese promene. Određivanje datuma kada će otpočeti pregovori o učlanjenju, kao i prelazak sa viznih olakšica na potpunu viznu liberalizaciju, pokazali bi da je EU voljna i sposobna da poboljša život građana Makedonije i da svaka makedonska vlada kao svoj vrhunski prioritet treba da odredi pristupanje EU. Ukoliko bi Makedonija, u kojoj su socijalna pitanja i dalje glavni izazov stabilnosti, imala mogućnost da koristi veće pretpriступne fondove EU, to bi u znatnoj meri ojačalo njenu socijalnu i etničku koheziju.

S druge strane, jasno je da su značajni i zahtevi EU da bude ostvareni demokratizacija i zaštita ljudskih prava u Makedoniji. U stvari, učlanjenje u EU predstavlja jedini podsticaj za sprovođenje reformi. Država je formalno usvojila nove zakone, uvela nacionalne strategije kako bi sinhronizovala odgovornosti i uloge različitih institucija u zaštiti određenih ranjivih grupa ili u zaštiti niza prava, ali neefikasnost sudstva dovodi do toga da se ovih zakoni ograničeno primenjuju. Uopšteno uzevši, u zemlji postoji nedovoljna kultura poštovanja ljudskih prava, u čemu bi

⁴ Potvrdivši da će sve zemlje Zapadnog Balkana ući u Evropsku uniju čim ispunje definisane kriterijume, Evropski savet je u Solunu (jun 2003) vladajućim partijama u Makedoniji dao ključni podsticaj za to da održe tempo unutrašnjih reformi. Makedonija je bila prva zemlja Zapadnog Balkana koja je u aprilu 2001. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i koja je 22. marta 2004. godine podnela kandidaturu za učlanjenje u EU. U decembru 2005. godine zemlja je dobila status kandidata, što je pre svega bio znak priznavanja hrabre implementacije reformi definisanih Ohridskim sporazumom. Međutim, još uvek nije određen datum otpočinjanja pregovora o ulasku u EU. Evropska unija insistira na strogom ispunjavanju Kopenhaških političkih kriterijuma (definisanih u junu 1993. godine) i na ostvarivanju daljeg napretka u implementaciji odredaba SSP.



civilno društvo trebalo da ima značajnu ulogu. Međutim, civilni sektor se, pre svega, bavi praćenjem trendova kada je reč o međunarodnim donacijama, bez ikakvog iniciranja javnih rasprava i bez kapaciteta da se iznesu socijalne promene. Ukoliko EU želi da usmerava Makedoniju na putu ka konsolidaciji demokratije i sistema zaštite ljudskih prava, trebalo bi konačno da pomogne i u stvaranju živog i koherentnog civilnog sektora, što bi svakako proces od formalnog ispunjavanja kriterijuma EU pomerilo ka evropeizaciji makedonskog društva (Novakova, 2006).

Međunarodna zajednica i makedonski konflikt: razvoj kulture zavisnosti

Uopšteno govoreći, dok se spoljni akteri angažuju na rešavanju onoga što definišu kao problem, grupne nesigurnosti koje potiču od konflikta mogu u postkonfliktnom periodu ostati nepromenjene, pa čak i dobiti na značaju. Tako se može desiti da, umesto kretanja ka željenoj samoodrživosti, budu „zacementirane“ postojeće etničko-nacionalne nesigurnosti, te da čitava zemlja potone u neodređeno stanje „ni rata, ni mira“. U slučaju Makedonije, rana međunarodna intervencija sprečila je to da se oružani sukob pretvori u građanski rat širokih razmera. Prema Okvirnom sporazumu „strane pozivaju međunarodnu zajednicu da nadgleda i pomogne implementaciju odredaba potpisanog sporazuma“ i traže da te napore koordinira EU, u saradnji sa Savetom za stabilizaciju i pridruživanje.⁵ Drugim rečima, implementacija Ohridskog sporazuma predstavlja preduslov za integraciju zemlje u evroatlantske strukture.

Zato su makedonske vladajuće elite, pod budnim međunarodnim nadzorom, morale da veći deo svoje energije ulože u rešavanje pitanja prava manjina i međuetničkih odnosa. Međutim, ovakvo međunarodno angažovanje ima i negativne aspekte. O svim pitanjima koja se odnose na primenu Okvirnog sporazuma diskutuje se pod okriljem međunarodnih garanata Sporazuma, predstavnika SAD i EU i uz njihovo direktno angažovanje, a tako se postižu i sporazumi. To doprinosi razvoju „kulture zavisnosti“ od treće strane, odnosno od međunarodnih aktera. Štaviše, nema prostora za ostale aktere u društvu (NVO, građane, akademsku zajednicu, eksperte itd.), odnosno njima nije osta-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

⁵ Odatle EU u okviru Izveštaja o napretku zemlje redovno daje ocene nivoa implementacije Okvirnog sporazuma.

vljeno dovoljno prostora da učestvuju u donošenju odluka koje nameću političke elite ili da na te odluke utiču.

U takvim okolnostima integracija u EU i učlanjenje u NATO dobijaju još veći značaj, jer spadaju u nekolicinu projekata oko kojih se pripadnici većinske zajednice i pripadnici ostalih zajednica slažu. U manjoj ili većoj meri etnički Makedonci i etnički Albanci ubedeći su u to da samo Atlantski savez može zaštititi Makedoniju od spoljnih i unutrašnjih pretnji. Još je jači konsenzus kada je reč o učlanjenju u Evropsku uniju. Većina građana Makedonije smatra da je to ključ značajnog unapređenja socijalno-ekonomskih standarda i bolje budućnosti. U „Evropi bez granica“ Albanci će biti bliži svojim sunarodnicima koji žive u drugim državama, a etnički Makedonci će uspostaviti bliže veze sa Makedoncima koji žive u susednim zemljama. Tako će evropska perspektiva, dugoročno gledano, umanjiti značaj zahteva za ostvarivanje etničkog zajedništva.

Bez obzira na njihovo kulturološko poreklo, građani Makedonije osećaju potrebu da budu deo šire bezbednosne organizacije kako bi unutar zemlje bili očuvani mir i stabilnost. Takođe, to što Savez efikasno upravlja postkonfliktnom situacijom ubedilo je pripadnike makedonske političke elite da je NATO pouzdan i efikasan partner, čiji lideri znaju šta žele i kako to da postignu. U tom kontekstu, uverljiva rešenost Makedonije da se integriše u EU i NATO, ostaje najbolji garant toga da će se Makedonija okrenuti budućnosti, a ne da će dopustiti sebi da bude odvučena u prošlost.

Fino prilagođavanje makedonske bezbednosne kulture – od „kulture zavisnosti“ do „kulture aktivnog aktera“

Na makro nivou postoji pojačano interesovanje svih aktera na međunarodnoj sceni (UN, NATO, EU, OEBS i SAD) za bezbednost u Republici Makedoniji, počev od sticanja nezavisnosti, pa do danas. To interesovanje se manifestovalo uvođenjem preventivne misije NATO i angažovanjem NATO, EU, OEBS i SAD prilikom rešavanja konflikta 2001. godine.⁶ U postkonfliktnom periodu i tokom implementacije Okvirnog sporazuma, EU je imala posebnu ulogu koju je, posredstvom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, ostvarivala savetodavnim misijama u oblasti reforme policije. Prisustvo NATO i zainteresovanost za refor-

⁶ Za više detalja videti: Slaveski, S. (2003) *The National Security of the Republic of Macedonia and the Euro Atlantic Integrations*. Skopje: Digiprint, str. 206–226.



me sektora bezbednosti manifestovali su se u radu Savetodavnog tima NATO i u vezama sa KFOR prilikom rešavanja pitanja bezbednosti granica. S druge strane, SAD su u reformu vojske bile aktivno uključene posredstvom „Buz-Alen-Hamiltonovog“ savetodavnog tima. Nakon konflikta 2001. godine i stabilizacije bezbednosne situacije, Republika Makedonija je postepeno reformisana i iz „korisnika bezbednosti“ prešla u njenog „pružao-ca“. Učestvovanjem u misiji ISAF koju predvodi NATO i u misiji EU ALTHEA, ona stiče iskustvo koje je potrebno za učestvovanje u operacijama kriznog menadžmenta, što će biti jedna od odgovornosti koja proističe iz učlanjenja u EU i NATO. Pored toga, strateško partnerstvo sa SAD izgrađeno je i potvrđeno učestvovanjem u misiji u Iraku. Mozaik je upotpunjen učestvovanjem Makedonije u UNFIL misiji UN i Libanu.

Srednjoročno gledano, zanimljivo je to da je tokom prvih deset godina svoje nezavisnosti Republika Makedonija bila „skeptična“ prema regionalnom pristupu NATO i EU, pre svega zbog „istorijskih razloga“, ali i zbog uverenja da je u reformskim procesima odmakla dalje od ostalih zemalja, tj. da će se lakše integrisati u evroatlantsku zajednicu ako bude „išla samostalno“. Konačno je Republika Makedonija shvatila da je „regionalna saradnja“ u Jugoistočnoj Evropi komplementarna njenim naporima da uđe u Evropsku uniju i u Atlantski savez i da bi, umesto „jabuke razdora“, mogla da bude „most saradnje“ među zemljama regiona. Zato se i istakla kao pokretač i promoter mnogih aktivnosti u oblasti regionalne saradnje i dobila epitet „lidera“ u ovoj saradnji.

Ukratko, ako je u prvim godinama svoje nezavisnosti bila mesto na kome su međunarodni globalni akteri testirali svoje kapacitete za sprovođenje preventivne diplomatije i krizni menadžment, Republika Makedonija je kasnije izrasla u lidera regionalne saradnje i u zemlju koja aktivno doprinosi očuvanju mira. Drugim rečima, doživela je transformaciju i od „kulture zavisnosti“ prerasla u „kulturu aktivnog aktera“.

„Pitanje imena“ i strateški izbor

Međutim, pitanje imena otežava odnose zemlje sa Grčkom (a time i sa EU i NATO) još od početka devedesetih godina XX veka.⁷ Makedonija je već ranije jasno stavila do znanja da se slaže

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

⁷ Za više detalja videti: Roudometof, V. (2002) *Collective Memory, National Identity, and Ethnic Conflict*. London: Praeger.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

sa tim da uđe u NATO pod prelaznim imenom „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“, kao što je i određeno Prelaznim sporazumom. Štaviše, pred održavanje samita u Bukureštu, a pod pritiskom SAD da bude nađeno rešenje, Makedonija je prvi put pristala na drugačije ime pod kojim bi nastupala na međunarodnoj sceni. Prihvatila je „konačni predlog“ medijatora UN Metjua Nimeca da naziv „Republika Makedonija (Skoplje)“ koristi kao ime na internacionalnom nivou. Međutim, Grčka je odbacila taj predlog i prekršila Prelazni sporazum. Ovaj zastoj nanosi štetu svim stranama i podriiva ostvarivanje proklamovanog cilja Saveza: „jačanje mira i stabilnost u Evropi“⁸. Ovim je NATO u Bukureštu indirektno ojačao poziciju Grčke (Edward, 2008: 78-81).

Podržavanjem grčkog nacionalizma i sugerisanjem Makedoniji da treba da pronađe rešenje za „spor o imenu“ Makedoncima se, između ostalog, poručuje da prihvate promenu imena i identiteta. Takođe, postoji opasnost i da će se javno mnjenje okrenuti protiv EU i NATO. Postoji i realna opasnost da dođe do rasta nacionalizma i etnocentrizma. U ovoj situaciji etnički Makedonci i etnički Albanci imaju dijametralno suprotne stavove o pitanjima koja su ključna za budućnost zemlje.⁹

Odluke koje su donete na samitu u Bukureštu izazvale su veliko razočaranje makedonskih građana svih etničkih grupa. Nepristupanje NATO savezu je posebno razočaralo Albance, za koje je Savez, na čijem se čelu nalazi Amerika, nije samo bezbednosna komponenta. Oni prema njoj imaju veoma emotivan odnos. Mnogima od njih se ne sviđa to što moraju da plaćaju cenu odbrane imena zemlje „koje njima ne znači ništa, ali većini stanovništva znači sve“ (Edward, 2008: 83-85). Razočaranost u proces ulaska u članstvo NATO neposredno utiče i na kredibilitet procesa pristupanja EU, što vodi ka „dezintegraciji mita o evroatlantskim integracijama“, koji održava klimavi Ohridski mir.

Problem je u tome što uticaj EU na makedonsku politiku opada zbog podrške grčkom protivljenju imenu Makedonije, a moguće je da će nestati i mogućnosti daljeg indirektnog posredovanja u makedonsko-albanskim političkim razmiricama. Prisutan je rizik da će doći do porasta i makedonskog i albanskog nacionalizma. Radikalnije struje među Albancima svakako su ohrabrene nedavnim proglašenjem i priznavanjem nezavisnosti Kosova. Podrška grčkom stavu šalje nacionalistima na Balkanu signal

⁸ NATO. (1999) *The Alliance's Strategic Concept*. Washington Summit. Dostupno na: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065f.htm>.

⁹ Odgovarajući na pitanje „koliko imate poverenja u NATO danas, posle samita u Bukureštu“, 30% ispitanika odgovorilo je da ima više poverenja, 23% da je njihovo poverenje manje, dok je 28% ispitanika reklo da ima isto poverenje (9% nije odgovorilo). Važno je istaći da je među Makedoncima poverenje poraslo među 30% ispitanika, smanjilo se među 6%, a ostalo nepromenjeno među 37%, dok 27% nije odgovorilo na ovo pitanje. Stav etničkih Albanaca je prilično jednoglasan, jer 96% njih ima veće poverenje u NATO posle samita u Bukureštu. (Izvor: www.crpm.org.mk, pristupljeno 20. maja 2008).



da Makedonija još uvek nije „normalna“ zemlja, zemlja koje ima sigurnu i prosperitetnu budućnost u EU.

Zbog ozbiljno narušene bezbednosne situacije tokom prošle godine biće potrebno preduzeti dodatne mere kako bi se prevazišla polarizacija makedonskog društva. Ove mere će morati da budu usmerene na osmišljavanje strategija za jačanje osnovnih atributa makedonske državnosti, na usmeravanje međunarodne donatorske pomoći ka razvojnoj saradnji (pre nego ka humanitarnoj pomoć kojom se podstiču industrijski kapaciteti zemlje), kao i na realno uključivanje političkih elita iz obe etničke grupe u velike procese evropskih integracija. Važno je podvući i to da je prevazilaženje trenutnih ključnih nestabilnosti na Balkanu – na Kosovu i u Makedoniji – od vitalnog značaja za Evropsku uniju, NATO i SAD.

Drugim rečima, ne samo da to što Makedonija u Bukureštu nije dobila poziv da uđe u NATO predstavlja razlog za žaljenje, već dovodi u pitanje i čitav proces kohezije u Makedoniji. Ukratko, svaki trend dezintegracije u Makedoniji imaće direktne i neizbežne posledice na Kosovu. Ukoliko bi Makedonija ponovo skliznula u konflikt, on se gotovo sigurno ne bi zadržao unutar njenih sadašnjih granica.

Uz konflikt koji nastaje zbog proglašenja nezavisnosti Kosova, što komplikuje situaciju na Balkanu, EU ne želi izbijanje još jedne krize. Makedonska stabilnost je od ključnog značaja, jer bi svaki novi konflikt u Makedoniji izazvao širi konflikt, koji bi obuhvatio Bugarsku, Tursku i Albaniju. U ovom se trenutku čini da SAD imaju razumevanja za ovakvu situaciju i da zato obećavaju da će pružiti podršku Makedoniji. Međutim, potrebno je uraditi više od toga. Negiranje postojanja Makedonaca i njihove države nije doprinelo rešavanju makedonskog problema, kao ni stabilnosti Balkana u prošlosti, a neće ni u budućnosti. Samo će rešenje kojim se priznaju Makedonci i poštuju njihova nacionalna prava imati trajnu vrednost i doprineti stabilnosti Jugoistočne Evrope.

U regionu postoje istinski zajednički interesi, ali i opasnost od destabilizacije do koje može doći ukoliko ne bude brzo pronađeno rešenje spora između Republike Makedonije i Grčke. Kako mnoge države članice NATO sada zagovaraju pauzu u proširenju, Makedonija ne sme da propusti to da uhvati voz za učlanjenje. Pitanje koje se nameće je da li Republika Makedonija ima realne izgleda da uskoro uđe u NATO (Kosanic, 2009: 5).

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

Jačanje nacionalnog ponosa: politika nove vlade

Onda kada kao odgovor na spoljašnju pretnju nekoj državi raste etnički nacionalizam, raste i etnički identitet različitih grupa u toj državi kako bi nadomestio „gubitak“ dela identiteta. Što je veći intenzitet spoljašnje pretnje, to je intenzivniji i etnički nacionalizam, a dolazi i do jače mobilizacije etničkih grupa. Okvirnom sporazumu nedostaju sredstva za „izgradnju društvenog mira“, naročito kada je reč o društvenim bezbednosnim potrebama etničkih Makedonaca. Povrh svega, identitet etničkih Makedonaca dovodi se u pitanje na međunarodnom nivou.

Do sada su se i Makedonija i Grčka ponašale neodgovorno, a zvanična Atina pribegavala je onome što grčka intelektualka Ana Triandafilidu naziva „strateškom manipulacijom grčkih političara nacionalnim osećanjima“ (Triandafilidou, Calloni, and Mikrakis, 1997). Oslanjajući se na tesnu većinu i pažljivo koketirajući sa krajnjom desnicom, konzervativna Vlada predvođena premijerom Kostasom Karamanlisom bila je veoma glasna kada je bilo reči o imenu Makedonije. Međutim, činjenice ukazuju da je, bez obzira na to ko je na vlasti u Atini, pozicija Vlade izuzetno dosledna. U Makedoniji pak Vlada desnog centra Nikole Gruevskog drsko eksploatiše nacionalno osećanje, tako što preduzima provokativne korake, kao što je na primer nazivanje aerodroma i autoputa po Aleksandru Velikom. Međutim, postoji fundamentalna razlika u pristupu koje imaju ove dve države: Grčka se protivi makedonskom pravu na legat Aleksandra Velikog, a Makedonija se ne protivi istom grčkom pravu (Edward, 2008: 78–81).

Štaviše, Grčka zahteva promenu imena države čak i za unutrašnju upotrebu i dovodi u pitanje postojanje makedonske nacije i njenih društvenih i bezbednosnih odlika (kao što su makedonski jezik, makedonska kultura itd.). Za etničke Makedonce takav stav je neprihvatljiv. Veliki broj etničkih Makedonaca smatra da je ime države neophodno za očuvanje nacionalnog identiteta. Pored toga, zbog regionalnog konteksta albanskog pitanja (nezavisnost Kosova i poziv Albaniji da uđe u NATO), Albanci imaju sve manje strpljenja i sve više zahteva. Sve u svemu, pitanje imena je u velikoj meri asimetrično, a u okviru njega Grčka polaže isključivo pravo na makedonski identitet. Pogoršavanje ovog pitanja je još jedan primer asimetrije: Grčka kao članica EU i NATO daleko je bogatija i moćnija od Makedonije.¹⁰

U teoriji etničkih odnosa, logičan odgovor na ugrožavanje identiteta jeste jačanje društvenih kapaciteta. To se može postići kulturnim sredstvima kojima se jača društvena kohezija i individu-

¹⁰ Problem je asimetričan i kad je reč o grčkom protivljenju identitetu Makedonije i kada je reč o moći koju Grčka ima u odnosu na Makedoniju. Samo uvođenjem pune dimenzije problema, uključujući u to i pitanje makedonske manjine u Grčkoj, Atina će imati veću motivaciju da načini kompromis i spreči nastanak dodatnih nestabilnosti.



alnost unutar grupe i kojima se društvu omogućava da se efikasno reprodukuje. U tom kontekstu kultura postaje bezbednosna politika. Upravo je ovo polazna tačka nove makedonske strategije za očuvanje ugroženog nacionalnog identiteta etničkih Makedonaca. Ova politika sumirana je u govoru premijera Nikole Gruevskog u Rimu: „Ne možemo se odreći svog identiteta, kulture i pismenosti, jer su oni među ključnim preduslovima prosperitetne, trajne budućnosti svakog naroda... ne postoji administrativni mehanizam koji će izbrisati sećanje o tome ko smo i šta smo... ne postoji zamena za identitet... zato ćemo ući u Evropu samo pod imenom Makedonci... Iako jedna država članica EU i NATO pokušava da spreči proces naših evroatlantskih integracija negiranjem našeg nacionalnog identiteta i individualnosti, mi smo čvrsto rešeni da uđemo u ove institucije na dostojanstven način, kao nacija čiji su kultura i jezik jedan od stubova evropske kulture.“¹¹

U takvim okolnostima, „makedonski nacionalizam raste ne toliko iz ponosa, koliko iz očajničke borbe za opstanak“.¹² Pobuna Albanaca 2001. godine mogla je samo da intenzivira osećanje Makedonaca da im je nacionalni opstanak ugrožen. Ovakvo osećanje ojačalo je među Makedoncima kada je Grčka blokirala integraciju države u NATO.

Okvirni sporazum je obuhvatio većinu problema koji su deo identiteta albanske manjine, ali je makedonskoj većini malo toga ponuđeno kao kompenzacija, osim (obećanog) mira za koji se strahovalo da neće potrajati. Po dominantnom shvatanju Makedonaca, Albanci su uživali široka prava tokom devedesetih godina XX veka i većina običnih građana nije se slagala sa tvrdnjom da su manjine bile izložene diskriminaciji i segregaciji. Malo njih se uključivalo u otvorenu debatu o makedonskom identitetu i makedonskom nacionalizmu. U takvim okolnostima bilo je očekivano da će doći do nekih posledica, kao što su sada nova potraga za samopouzdanjem i ponosom. Međutim, pravo pitanje je koliko dugo Makedonci mogu ostati na toj poziciji, kao i kakve posledice može proizvesti ovakva politika, integraciju ili izolaciju zemlje. Makedonija se suočava sa strateškim izborom i promenama u strateškoj kulturi. Da li će doći do „finog prilagođavanja“, kompromisa i integracije u evroatlantske strukture ili do „fundamentalne promene“ ciljeva bezbednosne politike, još uvek je neizvesno. Imajući u vidu tu činjenicu, makedonski Parlament je 3. novembra 2008. godine usvojio rezoluciju kojom se Vlada poziva da definiše strategiju o sporu oko imena. Tom prilikom, on je upozorio Vladu da ne sme „ugroziti makedonsku naciju i njen jezik, istoriju, kulturu i identitet“. Ovaj dokument još uvek nije potvrđen.¹³

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

¹¹ Govor premijera Nikole Gruevskog u italijanskom Ministarstvu kulture, koje je bilo pokrovitelj Godine makedonskog jezika pod nazivom „Kultura, pismenost – preduslovi trajne prosperitetne budućnosti“, Rim, 25. maj 2008, (<http://www.vlada.mk/english/Speeches/May2008/Obrakanje%20na%20PVRM%20-%2020>, pristupljeno 5. juna 2008).

¹² Loomis A., Davis L. and Broughton, S., *Politics & Identity in Macedonia. Intrinsic versus Extrinsic Understandings*, Rad predstavljen na konferenciji „Macedonia – Macedonians: Changing Contexts in the Changing Balkans“, London, 14–16 June, 2001, str. 12, citirao Ulf Brunnbauer, „The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments“, *Centre for the Studies of the Balkan Societies and Cultures*, Vol. 1, University of Graz, (2002), 9.

¹³ Дневник, 4. новембар 2008.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

**Korak napred: pravedan kompromis
uz međunarodno učestvovanje**

Postoje samo tri moguća ishoda ovog spora: produženje zastoja, makedonska kapitulacija ili spremnost Grčke na kompromis. Najizvesnije je da će doći do produžetka zastoja, jer se Grčka, ukoliko bude zadržala svoj stav, neće suočiti ni sa kakvim spoljnim posledicama. Pristup koji ima zvanična Atina sugerise da ona ne vidi velike nedoslednosti u tome što ima značajne privatne investicije u Makedoniji, a što pri tome održava status te zemlje nerešenim. Makedonska kapitulacija pred grčkim stavom značila bi negiranje makedonskog identiteta. Kao što je već rečeno, to bi dovelo do značajnih komplikacija daljeg unapređivanja mirovnog sporazuma sa Albancima. Time bi, takođe, bili ohrabreni i napadi na makedonski identitet koji dolaze iz susednih zemalja, što dalje narušava koheziju u zemlji. Samo pravedan kompromis¹⁴, i to onaj koji štiti makedonski identitet, dok u isto vreme udovoljava grčkom zahtevu da se definiše ime koje će biti u internacionalnoj upotrebi, može pomoći održavanju evropske stabilnosti. Imajući u vidu neravnotežan odnos snaga Makedonije i Grčke, ovakav kompromis neće biti postignut samo posredovanjem UN. Takođe, imajući u vidu to da evropske države nisu spremne da na sebe preuzmu sebe teret konfrontacije sa zvaničnom Atinom, američka inicijativa u rešavanju ovog pitanja opet postaje značajna. Drugim rečima, rešenje spora nastalog zbog imena treba da obuhvati ozbiljnost problema, njegove korene i uzroke. Takođe, treba hitno pronaći transatlantsku strategiju koja će se ovim pozabaviti.

Urgentan zadatak Evrope i SAD jeste da definišu strategiju koja će se baviti sporom nastalim oko imena. Zato mnogi stručnjaci pozivaju na „bliže uključivanje EU, što podrazumeva i posredovanje u sporu između dve strane“ (Batt, 2008). Neki čak zagovaraju stav da je „budućnost Makedonije od elementarnog značaja za strukturu evropske bezbednosti... Makedonija možda predstavlja najveći izazov, kao i poslednju šansu Balkana“ (Liotta and Cindy, 2002: 96–112). Odgovor na to da li će buduća Evropa biti okarakterisana kao jedna od stalnih bezbednosnih dilema ili kao mesto gde se objedinjuju bezbednosni identiteti, možda i leži u odgovoru na pitanje o sudbini Makedonije.

Postoji sve veća potreba da se makedonski identitet poveže sa drugim evropskim identitetima i organizacijama. Dobijanje članstva u NATO savezu, na primer, sada predstavlja kulturni pokazatelj inkluzije i ekonomske privlačnosti jednako koliko i bezbedno-

¹⁴ Shvatanje građana se drastično promenilo u odnosu na stavove koje su izneti pre Samita NATO u Bukureštu, kada je 83% građana bilo protiv promene imena zemlje kako bi se pristupilo NATO. Poslednje istraživanje pokazuje da su makedonski Albanci promenili mišljenje. Dok se pre mesec dana 52% etničkih Albanaca slagalo sa promenom imena zemlje kako bi Makedonija dobila članstvo u NATO, sada njih 9-4% pristaje na tu promenu. U suštini, dve trećine ispitanika koji bi promenili ime Makedonije kako bi ona postala članica NATO čine etnički Albanci. S druge strane, broj etničkih Makedonaca koji su protiv promene imena u zamenu za uclanjenje u NATO opao je sa 95% na 80%. (Izvor: www.crpm.org.mk, pristupljeno 20. maja 2008).



snu garanciju (Stefanova, 2003: 181). Makedonija ne može da uspe sama. Ukoliko ključni igrači koji najviše utiču na ishode na Balkanu (EU, NATO i SAD) ne mogu da pronađu zajednički jezik i slože se oko strategije koja će pomoći ovoj zemlji, onda je budućnost Makedonije neizvesna.

Korišćena literatura:

1. Batt, J. (2008) „Is the EU losing the Western Balkans?“ Papir predstavljen na seminaru održanom Evropskom institutu za studije bezbednosti, Pariz, 17. mart 2008. Dostupno na: www.iss.europa.eu (pristupljeno 16. maja 2008. godine).
2. Edward, J. (2008) „Averting the Next Balkan War“. *Internationale Politik*, str. 78–81. <http://www.ip-global.org/archiv/2008/summer2008/averting-the-next-balkan-war.html> (pristupljeno 1. januara 2009. godine).
3. Johnston, A. I. (1995) *Cultural realism*. Princeton: Princeton University Press.
4. Kosanic, Z. (2009) „Obstacles to FYROM's membership of NATO: a tougher agenda than expected“. *NATO Defence College Research Paper*, 44, 5.
5. Lantis, J. S. (2002) „Strategic Culture and National Policy“. *International Studies Review*, 3, pp. 91.
6. Liotta, P. N. and Cindy, R. J. (2002) „Macedonia: End of the beginning or Beginning of the End?“ *Parameters*, pp. 96–112.
7. Longhurst, K. A. (2000) *Strategic Culture: The Key to Understanding German Security Policy?* Birmingham: University of Birmingham.
8. Novakova, K. (2006) „EU integrations of Macedonia: the Human Rights Perspective and the Role of the Civil Society“. U *EU Accession and Human Rights – Consequences, Tendencies and the Role of Civil Society*. Yearbook of the Balkan Human Rights Network, pp. 102–131.
9. Roudomentof, V. (2002) *Collective Memory, National Identity, and Ethnic Conflict*. London: Praeger.
10. Slaveski, S. (2003) *The National Security of the Republic of Macedonia and the Euro Atlantic Integrations*. Skopje: Digiprint.
11. Stefanova, R. (2003) „New Security Challenges in the Balkans“. *Security Dialogue*, 34 (2), pp. 181.
12. Triandafyllidou, A., Calloni, M. and Mikrakis, A. (1997) „New Greek Nationalism“. *Sociological Research Online*, 2 (1). Dostupno na: <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/2/1/7.html> (pristupljeno 16. maja 2008. godine).

Promene u turskoj bezbednosnoj kulturi i civilno-vojnim odnosima

Nilufer Narli

profesorka na Univerzitetu Bahcesehir

Kategorija: Originalan naučni rad

UDK: 355.1.072.6/.7(560) ; 327.56::351.88(560)

Sažetak

U ovom radu analizirani su civilno-vojni odnosi u Turskoj od 2001. godine. Autor se bavi i institucionalnim i kulturnim promenama u toj oblasti. Primenjeni analitički model koristi četiri nedeterminističke varijable: proces harmonizacije sa Evropskom unijom je glavna varijabla, bezbednosna kultura Turske, politička kultura o civilno-vojnim odnosima i bezbednosna politika SAD. Autor tvrdi da je analiza političke kulture fundamentalna za razumevanje civilno-vojnih odnosa u svakom kontekstu, dok se proces harmonizacije sa EU uzima kao glavna varijabla koja objašnjava promene u tradicionalnoj političkoj kulturi koja se odnosi na vojsku u Turskoj. Taj proces je doprineo smanjenu formalnog uticaja vojske sve do 2005. godine kada je došlo do nazadovanja u tom procesu usled intervencije SAD u Iraku. Bezbednosna politika SAD dovela je do delimične revitalizacije turske tradicionalne bezbednosne kulture koja naglašava supremaciju vojske. Uprkos tome, u Turskoj se razvila nova politička kultura koja odbacuje ideju puča ili bilo koje vrste vojne intervencije u civilnu politiku.

***Ključne reči:** civilno-vojni odnosi, politička kultura, bezbednosna kultura, Turska, harmonizacija sa EU*

Uvod i pojmovni okvir

Ovaj rad¹ bavi se analizom promena u civilno-vojnim odnosima u Turskoj od 2001. godine. Civilno-vojni odnosi posmatrani su u kontekstu uticaja dva spoljna faktora: procesa usklađivanja sa EU, koji utiče na institucionalnu i kulturnu osnovu civilno-vojnih odnosa od 2001. godine, i bezbednosne politike koju

¹ O nekim idejama u vezi sa modelom usaglašenosti i civilno-vojnim odnosima u Turskoj, kao i sa usklađivanjem sa EU, već je bilo reči u radu „Oružane snage i rešavanje konflikata“, koji je Nilufer Narli prezentovala na skupu Istraživačke komisije Međunarodnog sociološkog udruženja, na Nacionalnom univerzitetu u Seulu, korejskoj Vojnoj akademiji i na Univerzitetu za nacionalnu odbranu Koreje, na međunarodnoj konferenciji „Oružane snage i rešavanje konflikata u globalizovanom svetu“, održanoj 14–17. jula 2008. godine u Seulu.



SAD vode prema Iraku. Oba faktora posredno i neposredno utiču na bezbednosnu kulturu i politiku bezbednosti Turske od 2003. godine.

U pojmovnom pogledu, rad se oslanja na teoriju usaglašenosti Rebeke Šif (Schiff, 1995: 7-24) i na Lukamov koncept civilno-vojne "interakcije" (Lukam, 1971: 5-35), kako bi bili analizirani civilno-vojni odnosi u Turskoj, u kojoj postoje nedovoljna usaglašenost i komplikovana interakcija vojnog i civilnog odlučivanja, kao i interakcija vojnog i civilnog društva. Usaglašenost je krha i nedovoljno razvijena, s obzirom na to da je Turska doživela tri velika puča (1960, 1971. i 1980), kao i jedan blaži puč 1997. godine. Model usaglašavanja vrlo je koristan prilikom analize složene "interakcije civilnih i vojnih institucija" u političkom okruženju kao što je tursko, u kom civilne institucije često nisu bile tako jake kao vojne. Ovo stanje počelo je da se menja uvođenjem reformi, koje su bile sprovedene radi usklađivanja sa EU, a koje su civilne institucije osnažile u odnosu na vojne. Civilno-vojni odnosi su komplikovani, zato što se funkcije vojnih i civilnih institucija često preklapaju. To preklapanje zasniva se na konsenzusu koji nije uvek jak i koji zavisi od promena u političkoj i bezbednosnoj kulturi. To su dva kulturna faktora koja utiču na promene u civilno-vojnoj interakciji i na održivost usaglašenosti. Takođe, na ova dva faktora utiču i proces usklađivanja sa EU, od kada je Turska postala kandidat za učlanjenje, i bezbednosna politika koju SAD vodi u Iraku od 2003. godine.

Konceptualni model (slika 1), koji je razvijen radi analiziranja dinamike promena u civilno-vojnim odnosima, pretpostavlja to da postoje četiri faktora koja utiču na civilno-vojne odnose u Turskoj. Ti faktori nisu nepromenljivi. Oni predstavljaju dinamičke procese. Objašnjenje izneto u ovom radu nije proizvoljno.

Prvi i najvažniji faktor predstavlja proces usklađivanja sa EU, koji civilno-vojne odnose transformiše u tri pravca: jačanje civilnog uticaja u civilno-vojnom odnosu snaga, veća transparentnost u kreiranju obrambene politike i budžeta za odbranu i povećani parlamentarni nadzor. Drugi faktor čini bezbednosna kultura u Turskoj. Ovaj faktor nije samostalan i na njega utiču reforme koje prate proces usklađivanja sa EU. Reforme su, takođe, dovele do promene u načinu političkog mišljenja građana, kao i u načinu sagledavanja bezbednosnih pitanja. S druge strane, bezbednosna kultura u Turskoj predstavlja faktor koji utiče na bezbednosnu politiku u istoj meri u kojoj materijalni struktu-

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

ralni faktori utiču na bezbednosnu politiku². Takođe, ona ima i direktan i indirektan uticaj na jačanje ili slabljenje civilne demokratske kulture. Treći faktor predstavlja politička kultura u civilno-vojnim odnosima. Bezbednosna politika SAD, koja posredno i neposredno utiče na bezbednosno okruženje u Turskoj, predstavlja četvrti faktor. U ovom slučaju analiza se svodi na razmatranje jednog specifičnog pitanja o tome koje je posledice imao rat u Iraku, započet 2003. godine, kako je on uticao na promene u bezbednosnoj kulturi Turske, te, shodno tome, i na demokratizaciju civilno-vojnih odnosa u Turskoj.

Politička kultura u civilno-vojnim odnosima predstavlja složen skup ideja, uverenja, ubeđenja, viđenja, simbola i očekivanja koja imaju građani, a koja definišu civilno-vojne odnose. U ovu kulturu, takođe, spadaju i norme delovanja. Turska bezbednosna kultura, pod kojom se ne podrazumeva samo kultura elite, obuhvata skup ideja, uverenja, vrednosti, viđenja, emocija i mišljenja koje društvo ima kada je reč o bezbednosti. Ona oblikuje javno mnjenje, koje je poslednjih godina postalo bitan faktor u kreiranju politike.

Interakcija koja postoji između bezbednosne i političke kulture utiče na bezbednosnu politiku (slika 1). S druge strane, vrlo je verovatno da će promene u bezbednosnoj kulturi dovesti do promena u demokratizaciji civilno-vojnih odnosa.

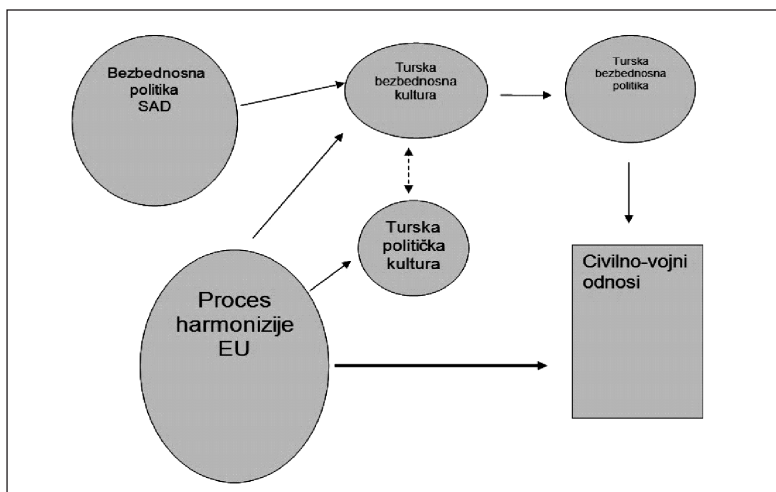
Predmet ove analize prvenstveno su institucionalne i kulturne promene. Na institucionalnom nivou, opisane su ustavne i strukturne promene organizacije civilno-vojnih odnosa u okviru procesa usklađivanja sa EU, tako što se objašnjavaju promene nastale u nivou formalnog uticaja vojske na civilnu politiku. Na kulturnom nivou, analiziraju se prvo vidljive promene u političkoj kulturi vezanoj za vojna pitanja, a zatim i u bezbednosnoj kulturi. Drugo, u tekstu se analizira to da li bezbednosna politika SAD, nakon okupacije Iraka 2003. godine, utiče na dinamiku promena na institucionalnom i kulturnom nivou. Treće, proučavaju se promene u upotrebi mehanizama koje vojska koristi za neformalno vršenje uticaja, kao što su davanje izjava za štampu i javnih saopštenja. Ovim putem vojska izražava svoje stavove o bezbednosti i "obrazuje" javnost o unutrašnjim i spoljašnjim pretnjama. Vojni mehanizmi neformalnog uticaja funkcionalni su u oblikovanju i preoblikovanju bezbednosne kulture, koja zatim oblikuje političku kulturu vezanu za vojsku i vojna pitanja.

² Ali Karaosmanoglu analizira uticaj bezbednosne kulture na bezbednosnu politiku Turske. Videti: rad Karaosmanoglu, A. (2008). "Bezbednosna kultura u Turskoj: Stvar evolucije ili zapisano u kamenu", prezentovan na konferenciji "Percepcija i pogrešno sagledavanje u EU i Turskoj. Kamen spoticanja na putu ka uclanjenju", koju je organizovao Centar za evropske studije bezbednosti (CESS) i Turkey Institute od 26. Do 27 juna 2008. godine u Amsterdamu.



Cilj ovog rada je da na osnovu navedenih analiza postavi hipotezu o mogućem uticaju novog bezbednosnog kulturnog konteksta na dalje usklađivanje civilno-vojnih odnosa koje se odvija u Turskoj.

Slika 1. Model kojim se objašnjava dinamika usklađivanja sa EU kada je reč o bezbednosnoj kulturi, političkoj kulturi i civilno-vojnim odnosima



Metodologija

Rad se zasniva na podacima iznesenim u intervjuima i tekstovima, prikupljenim iz različitih izvora. Pisani podaci prikupljeni su iz belih knjiga koje je objavila turska vojska, kao i iz drugih relevantnih dokumenata. Na osnovu njih proučena su pitanja vezana za izgradnju transparentnosti, određivanje vojnog budžeta i potrošnju. Drugo, analizirani su govori koje su održali vođe ljudi turskih oružanih snaga u periodu 2007–2009. godine kako bi bilo utvrđeno: (i) oblikovanje bezbednosne kulture i političke kulture kada je reč o vojsci; (ii) odgovaranje vojske na političke događaje i pitanja bezbednosti i (iii) mišljenje vojske o reformama, preduzetim radi usklađivanja sa EU, koje su vezane za bezbednosnu politiku Turske. Zabeleške sa sastanaka Parlamentarnog odbora i rasprava o predlozima budžeta za 2003, 2004, 2005, 2006. i 2007. godinu predstavljali su treći izvor podataka. Ti podaci korišćeni su da bi bilo utvrđeno u kojoj je meri pove-

ćan obim parlamentarnog nadzora. Na kraju, podaci su prikupljeni iz članaka i kolumni, koji su objavljeni u turskoj dnevnoj i nedeljnoj štampi, a koji se bave pitanjima transparentnosti, odgovornosti i nadzora.

Turska politička i bezbednosna kultura pre usklađivanja sa EU

Analiza političke kulture³ od suštinske je važnosti za razumevanje civilno-vojnih odnosa u bilo kom kontekstu. To posebno važi za Tursku iz dva razloga: politička kultura obezbeđuje kontekst za kreiranje bezbednosne kulture i daje smisao političkim procesima i pretpostavkama, vrednostima i pravilima koja utiču na političko ponašanje. U Turskoj se civilno-vojni odnosi u velikoj meri temelje na političkoj kulturi.

Otomansko nasleđe i politička kultura

Istorijski kontekst važan je činilac u analizi bilo koje političke kulture. Da bi se razumela bezbednosna kultura u Turskoj, veoma je važno razumeti otomansko nasleđe koje je uticalo na stvaranje političke kulture u Turskoj. Uticaj otomanskog nasleđa na turske republikanske institucije i ličnosti još uvek je uočljiv. U prvim danima republike, osnovane 1923. godine, mnoga suštinska gledišta, uverenja i osećanja koja su vladala u vreme otomanske države bila su, uprkos modernizaciji, vrlo prisutna u hijerarhijskoj i birokratsko-paternalističkoj političkoj tradiciji. Ovakvo političko nasleđe dele i civilni i vojni sektor. Vojska otomanske države bila je vojska naređenja i posebnih privilegija, koja su joj davala status glavnog stuba društva. Sultan, vojska i birokratski aparat činili su centar države, dok je društvo bilo na periferiji. Centar je bio privilegovan i kada je reč o finansijskim i intelektualnim ulaganjima, dok je periferija bila zanemarena.

Iako je, zahvaljujući Ataturkovim reformama, Turska bila modernizovana, te je prihvatila zapadne vrednosti i institucije, politička kultura ostala je paternalistička, hijerarhijska, autoritarna, korporacijska i elitistička sve do sredine osamdesetih godina prošlog veka, kada je politika liberalne ekonomije počela da menja društvenu strukturu. Liberalne političke ideje Turguta Ozala, koji je postao premijer 1983. godine, dovele su do eks-

³ Važan izvor informacija u vezi sa definicijom političke kulture su Sidni Verba i Lisjen Paj. Po mišljenju Verba, politička kultura je "sistem empirijskih uverenja, ekspresivnih simbola i vrednosti kojima se definiše situacija u kojoj se odvija neki politički čin". Paj je definiše kao "ukupan zbir osnovnih vrednosti, osećanja i znanja koji daje oblik i suštinu političkom procesu". Za definiciju političke kulture videti Paj, L. (1968) "Politička kultura". U *Međunarodnoj enciklopediji društvenih nauka*, 12, New York: Macmillan, str. 218; i u W. Pye, L. W. and Verba, S. (1965). *Politička kultura i politički razvoj*. New York: Princeton University Press, Princeton.



panzije građanskog društva i uvele nove političke vrednosti, koje se nisu uklapale u paternalističku, statističku, hijerarhijsku, autoritarnu, korporacijsku političku kulturu. Ove strukturne i kulturne promene razbile su temelje društvene i političke organizacije, zasnovane na odnosu centar–periferija, koja je opstala i tokom republikanskog perioda, tačnije sve do sredine osamdesetih godina prošlog veka. Nastajanje poslovne elite iz Anatolije, čiji su pripadnici uglavnom bili skromnog provincijskog porekla, i bujanje nove urbanizovane srednje klase devedesetih godina dovelo je do toga da tradicionalni centar polako počne da gubi značaj. Tradicionalni centar se od 2000. godine suočava sa novom elitom koja je počela da se suprotstavlja postojećoj političkoj i poslovnoj eliti, kao i njihovim državnim vrednostima.

Modeli tradicionalne političke kulture civilno-vojnih odnosa u okviru procesa usklađivanja sa EU

U nameri da analizira političku kulturu civilno-vojnih odnosa, ovaj rad dekonstruiše značenje ubedenja, uverenja, simbola i nekih školskih ceremonija koje su odigrale ključnu ulogu u izgradnji militarizma u Turskoj. U radu se militarizam određuje kao opšti stav o tome da je vojska osnov bezbednosti društva, čime joj se daje status najvažnije institucije. To, takođe, podrazumeva i skup određenih praksi kojima se pothranjuje i neguje čvrst vojnički duh.

U Turskoj postoje određena verovanja i ubedenja kojima se izražava jak vojnički duh i odanost vojsci. Izjave poput “Svaki Turčin je rođeni vojnik”⁴ i “turski narod je vojnički narod” ukazuju na postojanje modela junaštva i osećanja podređenosti. Uverenje da je “mučeništvo najveća radost” učvršćuje modele junaštva i spremnosti na žrtvovanje.⁵

Pored navedenih militarističkih uverenja, tradicionalno poštovanje vojske i uverenje da “nas vojska štiti od unutrašnjeg i spoljašnjeg neprijatelja” dovelo je do toga da se vojska smatra nekom vrstom mistične i nepogrešive institucije. Svetost i nedodirljivost vojske dodatno učvršćuje stav o tome da je vojska “dom proroka Muhameda” (Peygamber Ocagi), koji potiče još iz političke kulture Otomanskog carstva. Ovaj stav o turskoj vojsci izneo je i načelnik Generalštaba gospodin Bašbuu (Bağbuđ) u govoru održanom 14. aprila 2009. godine. Obrazlažući ovu iz-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

⁴ Za kulturne vrednosti u vezi sa vojskom vidi: Altınay, A. (2001). *Stvaramo građane, stvaramo vojnike; služenje vojnog roka, rod i nacionalni identitet u Turskoj*. Doktorska teza, Odsek za kulturnu antropologiju, Centar za post-diplomske studije na univerzitetu Duke.

⁵ Aysegül Altınay dekonstruiše mit o turskom narodu kao “vojničkom narodu”.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

⁶ U obraćanju Godišnjem skupu održanom u Komandi Vojnih akademija u Istanbulu, general Basbug je pokrenuo nekoliko tema, uključujući civilno-vojne odnose, terorizam, suzbijanje terorizma, demokratiju, sekularizam i verska pitanja. Izjavio je Oružane snage Turske (TSK) nikada nisu bile protiv religije. Dodao je: "oružane snage postale su meta kampanje određenih grupa čiji je cilj da ih predstave kao anti-religiozne". Videti turske dnevne novine: *urkish Daily News, Hürriyet, Milliyet, and Radikal* od 15. Aprila 2009.

⁷ Vidi "Izveštaj o ljudskim pravima u udžbenicima." (2009) objavljen u Istoriskoj fondaciji Turske i Fondaciji za ljudska prava u Turskoj.

⁸ Citirani su u članku pod naslovom: "Učenici izloženi militarizmu u ranim fazama obrazovanja", Burak Kilin, *Today's Zaman*, 19. mart 2009. Videti: "Izveštaj o ljudskim pravima u udžbenicima" (2009), koji su objavile Istoriska fondacija Turske i Turska fondacija za ljudska prava.

⁹ Videti: "Uygun Adim Kalkiti" ("marširanje ukinuto"), *Hürriyet*, 19. april 2009. Međutim, narednog dana poslato je obaveštenje školama kojim se povlači odluka o ukidanju marširanja vojničkim korakom na proslavama nacionalnih praznika.

¹⁰ Videti Ayse Karabat, "Demilitarizacija obrazovanja je počela i pred njom je dugačak put", *Today's Zaman*, 21. april 2009; i Engin Ardiç, "Turk degilim, egriyim, tembelim", (Nisam Turčin, nisam dobar i lenj sam) *Sabah*, 22. maj 2009.

javu, rekao je da mu je namera bila da rasprši "tvrdnje onih koji oružane snage predstavljaju kao antireligioznu instituciju".⁶

Militaristička politička kultura prevladuje i u školama. Kao primer može da posluži marširanje učenika vojničkim korakom na proslavi nacionalnog praznika, ritual kojim se iskazuju militarističke tendencije. Drugi primer ovoga bio bi značaj koji je u udžbenicima pridat vojničkom pozivu. Izveštaj o rezultatima istraživanja militarističke kulture u turskim udžbenicima, koje je sprovela Istoriska fondacija Turske⁷, pokazuju da takva kultura postoji i da se njom "ograničavaju sfera i granice civilnog razmišljanja". U izveštaju se citiraju "militarističke izjave u školskim udžbenicima":

- Vi birate poslanike ili bivate izabrani za poslanika, ali takođe treba da budete i vojnici (udžbenik iz turskog jezika za šesti razred osnovne škole)
- Zovemo se Turci; mi smo najveći (udžbenik o saobraćaju i prvoj pomoći za osnovnu školu).⁸

Objavljivanje ovako značajnog izveštaja o postojanju militarističke kulture u Turskoj predstavlja otklon od konvencionalne političke kulture vezane za vojsku. Šira javnost mogla se upoznati sa ovim izveštajem putem nekoliko pasusa objavljenih u dnevnim novinama u martu 2009. godine, što je bio važan korak u stvaranju svesti o postojanju militarizma. Pored toga, 19. aprila 2009. godine, neposredno pred održavanje svečanosti povodom Dana nacionalnog suvereniteta i Dana deteta 23. aprila, dnevne novine objavile su da je ukinut običaj vojničkog marširanja u školskim ceremonijama.⁹ Neki novinari su ovu odluku komentarisali u člancima pod naslovom "Demilitarizacija obrazovanja"¹⁰, koji su objavljeni u aprilu i maju 2009. godine, u vreme kada je debata o ukidanju recitovanja zaveta u školama izazvala kontroverzne reakcije. Učenici osnovnih škola u Turskoj još od 1933. godine moraju svakog jutra u školi da izgovaraju zavet (andimiz). Oni tom prilikom govore: "Ja sam Turčin/Turkinja, ja sam pošten/a, vredno radim i zaričem se da ću voleti starije, štiti mlade od sebe i da ću voleti svoju zemlju više od sebe. Svoj život darujem turskom narodu." Organizacije građanskog društva, poput Udruženja za ljudska prava, podržavaju ukidanje ovih "militarističkih" tradicija u školama. Debata o ukidanju zaveta može se smatrati pokazateljem promena u političkoj kulturi vezanoj za civilno-vojne odnose. Sve navedene promene u konvencionalnoj političkoj kulturi vezanoj za vojsku mogu se pove-



zati sa reformama sprovedenim u okviru usklađivanja sa EU. One su prouzrokovale institucionalne promene, koje su, bar naizgled, dovele do promene stavova građana. Rezultat ovog procesa usklađivanja sa EU jeste i slobodno polemisanje o civilno-vojnim pitanjima. Sve veći broj članaka u kojima se raspravlja o militarizmu i rastući broj veb-stranica¹¹ posvećenih antimilitarizmu jasan su znak promena u političkoj kulturi vezanoj za vojku.

Bezbednosna kultura u Turskoj

Novi institucionalizam u sociologiji nagoveštava nov pristup u kulturološkim studijama vojnih akcija i organizacija. Petar J. Kacenišajn (Katzenstein, 1996: 1-75) polazi od toga da vojska deluje u nacionalnom okruženju koje oblikuje nacionalnu bezbednosnu kulturu. Shodno tome, on organizacionu kulturu stavlja u kontekst nacionalnog istorijskog iskustva. Na sličan način Ali Karaosmaonoglu (Karaosmanoglu, 2008), koji se bavio analizom turske bezbednosne kulture, smatra da kultura i identitet u značajnoj meri određuju politiku nacionalne bezbednosti.

U pojmovnom smislu, bezbednosna kultura tretira se kao faktor koji određuje delovanje i spremnost ljudi i političke elite da učestvuju u bezbednosnom ponašanju. Zato je to je važan faktor koji oblikuje stav javnog mnjenja koje je poslednjih godina dobilo bitnu ulogu u kreiranju svih vrsta politika, uključujući u to i bezbednosnu politiku. Svaka je promena u bezbednosnoj kulturi značajna, jer se pretpostavlja da utiče na nivo javne podrške EU reformama koje dovode do institucionalnih promena u organizaciji civilno-vojnih odnosa u Turskoj.

Koje su glavne osobenosti turske bezbednosne kulture? Od osnivanja republike, bezbednosna kultura bila je pod velikim uticajem konzervativnog realizma, koji su podjednako zastupale i birokratska elita i građani. Konzervativni realizam, kao racionalni način razmišljanja turskih vojnih stručnjaka, podsticao ih je da budu preokupirani državom i da se prvenstveno bave pretnjama koje dolaze od drugih naroda. Shodno tome, nedržavni akteri i transnacionalne ili asimetrične pretnje bile su uglavnom zanemarivane do početka 21. veka. Isključivo bavljenje pretnjama verovatno je bilo razlog što se do tada nije formirao način raz-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

¹¹ Na primer, www.savaskarsitlari.org.

mišljanja koji je neophodan za sagledavanje mogućnosti saradnje i dijaloga.

Turska se i u prošlosti usredsređivala na pretnje. Pošto je njen geostrateški položaj uvek bio smatran osetljivim, bezbednosna kultura je Tursku predstavljala kao zemlju okruženu drugim neprijateljski nastrojenim državama. Štaviše, nepoverenje prema Zapadu, koje je stvoreno posle potpisivanja Sporazuma u Sevru (kojim je Turska, posle raspada Otomanske imperije, podeljena između zapadno-evropskih država) i dalje potkrepljuje strahovanja da zapadno-evropske zemlje još uvek imaju planove o daljoj podeli turske države. S obzirom na takvu situaciju, Turska je morala ozbiljno da shvati spoljne i unutrašnje pretnje i počela je da širi svoje vojne snage. Od građana se očekuje da budu hrabri i da se žrtvuju, tako što će spremno prihvatiti svaki zadatak kako bi sprečili ono što vojska smatra pretnjom po bezbednost države.

Retorika isticanja spoljašnjih i unutrašnjih pretnji po teritorijalnoj integritetu Turske i njenih sekularnih i unitarnih temelja u političkoj kulturi preovladava od osnivanja republike. Hakan Jilmaz (Yilmaz, 2008) zaključuje da je “evroskepticizam u porastu od 2005. godine”, kada su počeli pregovori o uklanjanju u EU. Pokazatelj ove tendencije jeste i opadanje javne podrške uklanjanju u EU: podrška je sa 70–75% u 2003. godini pala je na 55–60% u 2006. godini. U takvom političkom okruženju “sindrom Sevra”, “tajni” plan Evrope da podeli Tursku i da njome vlada, postao je od 2005. godine ponovo važan činilac u kreiranju bezbednosne i političke kulture u Turskoj.

Takva bezbednosna kultura, koja emocije javnosti podgreva spoljnim i unutrašnjim pretnjama, bitan je faktor u kreiranju predstave o vojsci koja je “vrlo popularna i jedinstvena”. Ona pothranjuje uverenje da vojska štiti Tursku od spoljašnjih i unutrašnjih neprijatelja i čuva demokratiju i sekularizam. Turski stručnjaci Ajdinli, Ozđan i Akjaz (Aydinli, Ozcan and Akyaz) objašnjavaju takvu predstavu o vojsci: “Turske oružane snage imaju neobičan odnos sa civilnim rukovodstvom zemlje i sa turskim društvom. Vojska je i dalje vrlo popularna, uprkos ranijem mešanju u civilnu politiku i njenom učestvovanju u svrgavanju demokratski izabranih vlada.” Prema rečima načelnika Generalštaba Hilmi Ozkoka (Hilmi Özkök), iznetim u govoru održanom u avgustu 2006. godine, odnos između turske vojske i civilnih vlasti možda predstavlja “izuzetak u poređenju sa ‘standardnim’ civilno-vojnim odnosima” iako svaka država ima “različite



potrebe, prilike, vrednosti, istoriju, društvene probleme i dinamiku” (Aydinli, Ozcan and Akyaz, 2006).

Otvorene rasprave o nacionalnoj bezbednosti bile su retke do 2000. godine, pošto je bezbednost predstavljala tabu temu u civilnim debatama i njom se bavila isključivo vojska. Bezbednosna politika definisana je prvenstveno iz perspektive koji vojna elita ima o opasnom okruženju i o očuvanju sekularne unitarne države. Gohkan Juđel (Gökhan Yücel) tvrdio je 2002. godine da je “nacionalna bezbednost tabu tema o kojoj manje-više svi znaju, ali kojom niko ne usuđuje da se bavi, zato što je to tema o kojoj ‘što manje znaš, to bolje’”. U takvoj bezbednosnoj kulturi stavovi civilnih političara i javnog mnjenja skoro uopšte nisu uzimani u obzir prilikom formulisanja bezbednosne politike, uglavnom zbog “mešanja vojske u dnevnu politiku”. Time se, po njegovom mišljenju, “zatvara put za civilna rešenja” bezbednosnih pitanja (Yücel, 2002). Uprkos činjenici da se civilno mišljenje ne uvažava prilikom kreiranja bezbednosne politike, formalne i neformalne društvene grupe podstiču civile da se obrazuju kada je reč o bezbednosnoj kulturi, ukazujući na najvažnija bezbednosna pitanja i pretnje (Altýnay, 2001).

Turska politička i bezbednosna kultura kao stub modela Čuvara

U takvoj političkoj kulturi vezanoj za vojsku i za takav kulturni etos nacionalne bezbednosti, vojska se postavila kao čuvar republike i u njene poslove se niko nije mešao. Organizaciona snaga vojske i njena institucionalna moć da učestvuje u odlučivanju u civilnim institucijama i da na njega utiče (utičući na rasprave u parlamentu i u civilnim odborima) poslužili su Lukamu kao osnova za definisanje modela “tajnog čuvara”¹² civilno-vojnih odnosa. Bezbednosna kultura koja odobrava mešanje vojske u civilnu politiku “radi očuvanja nacionalne bezbednosti” (po Lukamovim rečima) i politička kultura (opisana u daljem tekstu) koja osnažuje vojsku postali su stubovi turskog modela “čuvara”.

Ovakva politička kultura omogućila je vojsci da, u periodu koji je prethodio usklađivanju sa EU, ima zakonom garantovanu institucionalnu moć da formalno utiče na civilnu politiku.

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

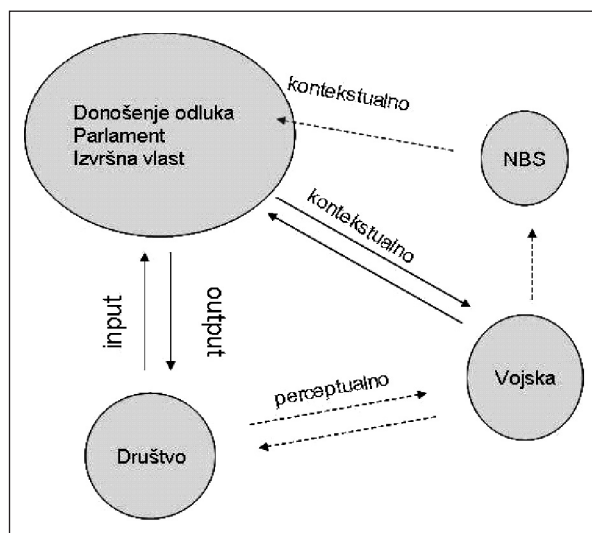
BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

¹² Lukam model “tajnog čuvara” definiše: “Na još indirektniji način, vojska može da podržava u dužem periodu političko ustrojstvo koje smatra sposobnim da sledi nacionalne interese i da pruža odgovarajuću podršku u očuvanju nacionalne bezbednosti. Vojska može da se politički pri-taji u dužem periodu a da i dalje bude spremna za direktnu političku akciju kada se za to ukaže potreba.” Luckham, A. R. (1971) str. 29.

Usklađivanje sa EU i institucionalna promena
u civilno-vojnim odnosima*Modaliteti u periodu pre usklađivanja
sa EU i civilno-vojni odnosi*

Uprkos formalnoj razdvojenosti, vojne i civilne vlasti ostvarile su partnerstvo, koje se zasniva na nedovoljnoj usaglašenosti vojske, političkih elita i građanstva, kao i na njihovoj složenoj interakciji (Slika 2) predstavlja turski model usaglašenosti koji je postojao pre usklađivanja sa EU). Ovakav stil vladavine proizvod je specifičnog istorijskog, društvenog i institucionalnog konteksta u Turskoj, odnosno proizvod postojanja stratifikovanog društva i političke kulture, kao i istorijskih sukoba sa susednim zemljama i stalnog straha od gubitka teritorijalnog integriteta. Svi ovi činiooci duboko su ukorenjeni u bezbednosnu kulturu.

Slika 2. Turski model usaglašenosti koji je postojao pre usklađivanja sa EU



U ovom modelu nacionalne bezbednosti kojim dominira vojska, “perceptualno” se odnosi na celokupna ubeđenja građana, koja utiču na njihov stav o vojsci; “kontekstualno” se odnosi na sve vrste zakonskih i ustavnih pravila.

U periodu pre usklađivanja sa EU, vojska je imala institucionalnu moć da formalno utiče na civilnu politiku preko Sa-



veta nacionalne bezbednosti (SNB, odnosno MGK na turskom). Vojska je igrala ulogu čuvara u sistemu u kojem je SNB¹³, na čijem čelu je general, mogao da daje preporuke Parlamentu na osnovu člana 118, pre nego što je on bio dopunjen 2001. godine (objašnjenje sledi u daljem tekstu). Drugo pravno sredstvo bio je Zakon o službi u oružanim snagama Turske (Zakon br. 211, član 35¹⁴) iz 1961. godine, kao i Ustav donet 1982. godine. Taj Ustav do sada (jun 2009) nije menjan i omogućava vojsci da čuva i brani tursku republiku, kako je to u njemu definisano. Pre nego što je donet amandman na član 118, Savet ministara morao je “prioritetno da razmotri odluke Saveta nacionalne bezbednosti donete u vezi sa merama neophodnim za zaštitu i nezavisnost države, jedinstvo i nedeljivost zemlje, kao i vezanim za mir i bezbednost društva”. Odluke SNB imale su snagu dekreta, pošto su bile više od preporuka datih parlamentarcima i izvršnim organima. Vojska je imala veću institucionalnu moć da direktno utiče na donošenje izvršnih odluka, s obzirom na to da je Generalni sekretarijat SNB rukovodio poslovima Saveta na mesečnim sastancima koje je sazivao predsednik na osnovu konsultacija sa načelnikom Generalštaba. Ovo telo su prevashodno sačinjavali pripadnici vojske, jer je u ukupnom broju članova bilo 350 vojnih lica, među kojima su se nalazila i aktivna i penzionisana vojna lica. Generalnim sekretarijatom SNB rukovodio je zastavnik kog je postavljao načelnik Generalštaba. Savet nacionalne bezbednosti i Generalni sekretarijat imali su pristup svim tajnim i javnim dokumentima svih državnih institucija. Generalni sekretar je često pravio dnevni red sastanaka SNB i imao je pravo da nadgleda reviziju Dokumenta o politici nacionalne bezbednosti SNB, koja se vrši svake pete godine.

Modalitet koji je prethodio usklađivanju sa EU omogućavao je vojsci da, pored svojih bezbednosnih funkcija, obavlja i druge funkcije, uključujući u to i formulisanje obrambene politike bez većeg mešanja civila. Vojska je pomagala u sprovođenju ove odbrambene politike, budući da je pretežno vojni Generalni sekretarijat SNB funkcionisao kao njen izvršni organ. Na osnovu ovlašćenja iz člana 118, Savet je preuzeo vodeću ulogu u definisanju prioriteta nacionalne bezbednosti, spoljašnjih i unutrašnjih pretnji, kao i u pripremanju dokumenta o politici nacionalne bezbednosti (o tome će više reći

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

¹³ Savet za nacionalnu bezbednost (SNB) osnovan je posle puča 1960. godine i imao je pravo da “daje Vladi neophodne smernice u vezi sa odlukama koje se odnose na nacionalnu bezbednost”. Posle državnog udara 1980. godine, Ustavom iz 1982. godine bio je proširen mandat SNB. Na osnovu člana 118 Ustava iz 1982. godine, SNB je telo koje broji 10 članova, od kojih su polovina civili (predsednik, premijer, ministri odbrane, unutrašnjih poslova i spoljnih poslova), a polovina vojna lica (načelnik Generalštaba, zapovednici kopnene vojske, mornarice i vazdušnih snaga, te generalni komandant žandarmerije).

¹⁴ Zakon o službi u turskim oružanim snagama, br. 211, donet 4. 1. 1961.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

biti u daljem tekstu) bez ozbiljnijeg konsultovanja sa civilnim političarima. Politički uticaj koji je vojska imala, doveo je i do njene veće autonomije (Sakalliođlu, 1997). Prema sadašnjem Ustavu, načelnik Generalštaba, koji ima ulogu Vrhovnog komandanta u ratnim uslovima, ne nalazi se pod jurisdikcijom ministra odbrane, već izveštaj podnosi direktno premijeru.¹⁵ On može da sprovodi vojne akcije nezavisno od Saveta ministara.

Štaviše, vojska je zadržala autonomnost u planiranju sredstava za odbranu, kao i u planiranju budžeta i nabavki. Model budžeta za odbranu koji je postojao pre usklađivanja sa EU nije predviđao odgovarajući parlamentarni nadzor i reviziju, pošto je Sud revizora imao ograničena ovlašćenja nadzora i revizije vojnih troškova. Pred izabranim predstavnicima naroda nije dobrim delom postojala odgovornost za formiranje vojnog budžeta i nabavke za vojsku. Da bi ovakvo stanje bilo promenjeno, sprovedene su reforme Zakona o Sudu revizora i Zakona o upravljanju i kontroli javnih finansija, a doneti su i ustavni amandmani o kojima će biti više reči u daljem tekstu.

Politička kultura, kojoj se mnogo više dopadala ideja o vojsci koja je čuvar Ustava i koja je “telo koje ispravlja greške civilne vlasti”, održavala je model usaglašenosti koji je postojao pre usklađivanja sa EU. Sprovedenjem procesa usklađivanja sa EU, došlo je do promena i u ovoj oblasti.

Promene interakcije civilnih i vojnih institucija kao posledica procesa usklađivanja sa EU

Ove promene, predviđene Nacionalnim programom za usvajanje dokumenata EU iz 2001. godine, dovele su do sprovođenja dalekosežnih reformi. Prvi uspeh procesa usklađivanja sa EU bilo je donošenje amandmana na član 118, koji je bio u paketu amandmana na Ustav donetom 3.10. 2001. godine. Time je smanjena institucionalna moć vojske, te ona više nije mogla da daje preporuke Parlamentu. Drugo dostignuće reformi bila je izmena sastava SNB, koja je išla u korist civilnih članova, jer su se iz Saveta povukli vojni komandanti. Jedini stalni vojni član SNB bio je načelnik Generalštaba. Sedmi Paket mera, donet u sklopu usklađivanja sa

¹⁵ Prema članu 118 Ustava, funkcija Vrhovnog komandanta nerazdvojiva je od Narodne skupštine Turske i od predsednika republike. Na osnovu istog člana, Savet ministara odgovara Narodnoj skupštini za nacionalnu bezbednost i pripremanje oružanih snaga za odbranu zemlje. U članu piše: “Načelnik Generalštaba istovremeno je i zapovednik oružanih snaga i, u ratnom stanju, vrši dužnost vrhovnog komandanta u ime predsednika republike.” Pogledati: www.mfa.gov.tr/b6.htm.



EU (7. 8. 2003)¹⁶, sadržavao je amandmane na Zakon o Savetu nacionalne odbrane (Zakon br. 2945, 1983). Unete su sledeće izmene:

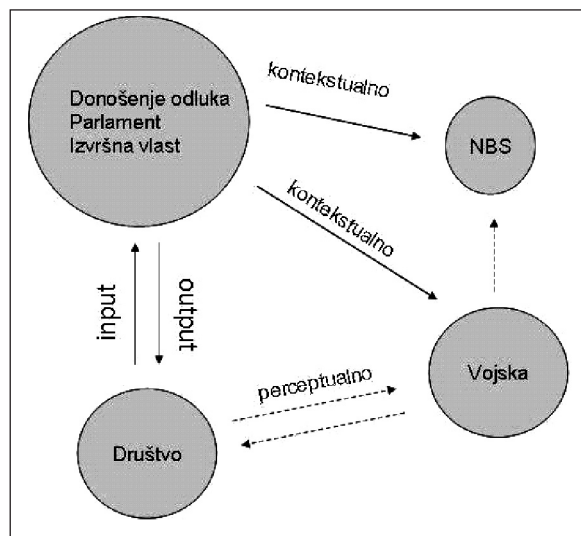
- Amandmanom na član 4 redefinisana je funkcija SNB. Ukinuti su članovi 9 i 14 Zakona o SNB o Generalnom sekretarijatu SNB, na osnovu kojih je Generalni sekretarijat imao ovlašćenje da, u ime predsednika i Parlamenta, sprovodi svaku odluku koju je doneo SNB.
- Amandmanom na član 13 nadležnosti Generalnog sekretarijata ograničene su samo na obavljanje funkcije sekretarijata u okviru SNB.
- Promenjen je član 5 i povećan je period održavanja redovnih sastanaka SNB, tako da se njegovi članovi sastaju svaka dva meseca.
- Ukinuto je pravo načelnika Generalštaba da saziva sastanke.
- Amandmanom na član 15 promenjena je procedura izbora generalnog sekretara SNB. On će u buduću biti biran na predlog Parlamenta, koji treba da odobri predsednik republike. Time se otvara mogućnost da na funkciju bude izabrano civilno lice.
- Ukinut je član 19 kojim je propisano da “ministarstva, državne institucije i privatna lica moraju redovno, ili na zahtev, da na uvid daju svaku tajnu ili javnu informaciju ili dokument potreban Generalnom sekretarijatu SNB”.
- Ukinuta je obaveza ćutanja osoblja Generalnog sekretarijata SNB. Time se obim učestvovanja SNB u političkom životu ograničava na pitanja nacionalne bezbednosti. Savet nacionalne bezbednosti dužan je da odredi koncept nacionalne bezbednosti, osmisli ideje o bezbednosti koje su u skladu sa državnim stavom o bezbednosti i da svoje predloge podnese na uvid Savetu ministara (Narli, 2008).

Ove izmene dovele su do stvaranja novog modela usaglašenosti (slika 3), u kome vojska na raspolaganju ima vrlo malo institucionalnih načina da utiče na civilne vlasti. Pored toga, društvo je počelo da odbacuje ideju o vojsci koja se meša u civilnu politiku i koja zauzima poziciju jedinog zaštitnika Ustava. Ovo je objašnjeno prikazom pokazatelja promena u političkoj kulturi vezanoj za vojsku.

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

¹⁶ Za dodatne informacije o sedmom Paketu mera u sklopu procesa usklađivanja sa EU i o izmenama Zakona kojim se definiše uloga SNB videti: http://www.belgenet.com/yasa/b_uyum7-1.html.

Slika 3. Novi model usaglašenosti nastao
u periodu usklađivanja sa EU

U ovom modelu SNB predstavlja samo savetodavno telo kojim upravljaju civili.

Rad na daljem usaglašavanju još nije završen. U izveštaju o napretku reformi koji objavljuje EU navedena su tri pitanja koja treba uskladiti: dopuna člana 35 Zakona o službi u oružanim snagama, izmena tajnog protokola EMASYA iz 1997. godine, koji je još uvek na snazi i zastoj u “obezbeđivanju pune civilne kontrolne funkcije nad vojskom” i u poboljšanju parlamentarnog nadzora nad davanjima namenjenih odbrani. Izveštaj EU o Turskoj za 2008. godinu posebnu pažnju posvećuje Zakonu o službi u oružanim snagama, tajnom protokolu EMASYA iz 1997. godine, kao i transparentnosti troškova za odbranu i transparentnosti budžeta. U izveštaju piše:

- Zakon o službi u oružanim snagama Turske i Zakon o Savetu za nacionalnu bezbednost nisu izmenjeni.
- Tajni protokol EMASYA o bezbednosti, javnom redu i miru i o jedinicama za pomoć iz 1997. godine još uvek je na snazi u neizmenjenom obliku. Protokolom se vojsci dozvoljava da sprovodi operacije u slučaju ugrožavanja unutrašnje bezbednosti pod određenim uslovima i bez zahteva civilnih vlasti.



- Nema napretka u jačanju parlamentarnog nadzora nad troškovima za vojsku i nad vojnim budžetom. Parlamentarni Odbor za planiranje budžeta nadgleda budžet Ministarstva odbrane. Međutim, sredstva van budžeta nisu pod kontrolom Parlamenta. Takav vanbudžetski fond je Fond za pomoć obrambenoj industriji (SSDF), koji finansira većinu nabavki. Što se revizije tiče, Sud revizora po Ustavu može da sprovede spoljnu (*expo*) reviziju vojne potrošnje. Tokom 2007. godine, revizija je sprovedena u 25% službi računovodstva. U julu 2008. godine, Sud revizora doneo je odluku o tome da ima mandat da izvrši reviziju SSDF. Uprkos tome, Sud ne može da sprovede reviziju sredstava koja pripadaju vojsci dok se ne usvoje izmene zakonskih akata o Sudu revizora. Pored toga, Zakon o upravljanju i kontroli javnim finansijama iz 2003. godine, koji predviđa internu reviziju bezbednosnih službi, još uvek nije u potpunosti sproveden. Generalno, nema napretka u obezbeđivanju pune civilne nadzorne funkcije nad vojskom, niti u obezbeđivanju parlamentarnog nadzora nad troškovima namenjenim vojsci. Zvaničnici iz redova vojske davali su izjave o pitanjima koja prevazilaze njihova ovlašćenja (Evropska komisija, 2008).

Reforme sprovedene u sklopu usklađivanja sa EU, koje su dovele do smanjenja formalnog uticaja vojske i uvođenja većeg broja mera za jačanje transparentnosti, donele su i određene pomoćke. Na primer, pokrenuta je istraga o finansijskim transakcijama nekih penzionisanih admirala i generala.¹⁷ Ovaj događaj izazvao je 2004. godine različite reakcije i mišljenja u vojnim i civilnim krugovima. A onda, 2008. godine, nekoliko penzionisanih generala uhapšeno je pod sumnjom da su planirali državni udar protiv vlade AKP. Ovi događaji odigrali su se u kontekstu u kojem su politička i obrambena kultura počele da se menjanju, što ćemo pojasniti u daljem tekstu.

Promene u političkoj i bezbednosnoj kulturi do kojih je došlo tokom usklađivanja sa EU i smanjenje vojnih mehanizama neformalnog uticaja

Sprovođenjem dalekosežnih institucionalnih reformi tokom usklađivanja sa EU (spomenutim u daljem tekstu), nije došlo samo do institucionalnih promena. U kulturnoj dimenziji postoje

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

¹⁷ Bivši zapovednik mornarice admiral İlhami Erdil i komandant Treće armije general-pukovnik Ethem Erdagi, optuženi su za korupciju. Tadašnji načelnik Generalštaba, general Hilmi Ozkok pokrenuo je 15. 9. 2003. godine istragu protiv bivšeg admirala Erdila zbog zloupotrebe ovlašćenja i prekomerno trošenja budžeta za lične potrebe i potrebe svoje porodice. Videti dnevne novine *Hürriyet*, 12. 10. 2004. Proglašen je krivim.

**STRATEŠKA
KULTURA I
REFORMA
SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

¹⁸ Određeni broj novinara pokrenuo je ovo pitanje. Godine 2007. Ali Bayramoglu, Hasan Cemal, Sedat Ergin, Alper Gormus iz časopisa *Nokta Weekly* objavili su članke o navodnim planovima za izvođenje državnog udara. U toku 2008. godine u novinama *Taraf* objavljeni su brojni članci o nepostojanju transparentnosti i o nedovoljnom uticaju civilnih političara na kreiranje obrambene politike.

¹⁹ Mehmet Bal je muškarac koji odbija da služi vojni rok na osnovu prigovora savesti. Za više podataka o njemu i njegovom suđenju 2002. pogledati www.ainfos.ca/02/nov/ainfos00067.html. U toku 2005. godine štampa je pomno pratila slučaj Mehmeta Tarhana, koji je "totalni anarhista", jer odbija da ide u vojsku na osnovu prigovora savesti i protiv se svim ratovima, kao i služenju vojnog roka na bilo koji način. Vojni sud ga je osudio na četiri godine zatvora zbog toga što je "odbio da poštuje naređenja". Međutim, u martu 2006. godine, Vojni apelacioni sud poništio je ovu presudu i Mehmet Tarhan je pušten na slobodu. Osman Murat Ulke, koji takođe odbija da služi vojni rok, uložio je žalbu Evropskom sudu za ljudska prava. Sud je doneo odluku 24. 1. 2006. godine. U odluci se kaže da je hapšenje, pokretanje sudskog postupka, podizanje tužbi i izricanje kazni licima koja koriste svoje pravo da ne služe vojni rok na osnovu savesti, što se pretvorilo u začarani krug u domaćem pravu, "ponižavajuće postupanje" po odredbama člana 3 Konvencije o ljudskim pravima. U istoj odluci navodi se da ne postoji zakon kojim se reguliše pravo na odbijanje služenja vojnog roka. Za više podataka o Mehmetu Tarhanu i Osmanu Muratu Ulkeu na <http://www.wri-irg.org/pubs/upd-0602.htm>.

²⁰ Antiratna grupa, "savaskarsitlari". Pogledati <http://www.savaskarsitlari.org>.

tri grupe promena: (i) promene u političkoj i bezbednosnoj kulturi vezanoj za civilno-vojne odnose, koje nisu postojale u modelu usaglašenosti pre usklađivanja sa EU; (ii) promena u stavovima i socijalizaciji oficirskog kadra; (iii) promene u mehanizmu neformalnog vojnog uticaja, koje su dovele do njegovog smanjenja. Ove reforme podržali su mediji i javno mnjenje, čime je stvorena nova bezbednosna kultura u Turskoj. Vojska se više ne smatra jedinim zaštitnikom demokratije i sekularizma.

Promene u političkoj kulturi

Uočena su četiri pokazatelja promena u političkoj kulturi. Prvi pokazatelj bio bi pojava učestalih kritika u štampi kojima su ukazuje na nedovoljnu transparentnost (pogledati u daljem tekstu¹⁸), kao i velikog broja akademskih studija o civilno-vojnim odnosima i vojnom budžetu u poslednjih pet godina. Drugi pokazatelj promena jeste sve manji broj građana koji odobravaju mešanje vojske u civilnu politiku. Iz jedne studije vidi se da je u novembru 2006. godine 58% ispitanika bilo protiv mešanja vojske u civilnu politiku, dok 38% nije imalo ništa protiv (*Hurriyet*, 2006). Neki novinari, na primer, Sahin Alpaj, Ali Bajramolu, Hasan Đemal (Sahin Alpaj, Ali Bayramoglu, Hasan Cemal), osudili su u svojim novinskim tekstovima direktno i indirektno mešanje vojske do kog je došlo 2007. godine. Najviše kritika uputili su Kan Dundar i Hasan Đemal iz lista *Milliyet*, koji su 10. 3. 2007. godine, pre objavljivanja memoranduma u elektronskoj formi (27. aprila), podvukli značaj civilne politike u Turskoj i kritikovali vojsku zato što se ponaša kao "država unutar države" (*Milliyet*, 2007).

Treće, ideja o odbijanju služenja vojnog roka na osnovu prigovora savesti postaje sve aktuelnija, što je izazov ustaljenoj predstavi po kojoj je svaki Turčin rođeni vojnik.¹⁹ Pitanje odbijanja služenja vojnog roka na osnovu prigovora savesti sve više privlači pažnju javnosti, a postoje čak i veb-stranice (Antiratna grupa, "savat-karýtıtları")²⁰ koje ovu temu održavaju aktuelnom. Četvrti pokazatelj jeste jedno novo gledište koje se polako rađa. Naime, postoji ideja da je došlo vreme da civilne institucije preuzmu odgovornost za zaštitu demokratije i sekularizam, umesto što od vojske traže da reši probleme. To je razlog zbog kog memorandum objavljen u elektronskoj formi 27. aprila nije



postigao željeni efekat i doveo do ostavke Vlade, što je bio slučaj prethodnih godina. Neke organizacije građanskog društva, kao i nekolicina novinara oštro su se suprotstavili ovom vojnom memorandumu.

Promene u bezbednosnoj kulturi

Jedna od očiglednih promena u bezbednosnoj kulturi jeste veće interesovanje civila za pitanja bezbednosti. Ova promena vezana je za promene u političkoj kulturi koje se odnose na civilno-vojne odnose. Bezbednost postaje tema akademskog proučavanja. Međunarodne organizacije i domaće akademske institucije podstiču uticaj civilnog sektora na rešavanje pitanja bezbednosti. Od 2000. godine, pojavljuje se sve veći broj studija koje se bave parlamentarnim nadzorom nad sektorom bezbednosti, civilno-vojnim odnosima i bezbednosnom kulturom. Pored toga, parlamentarci su počeli jasnije da izražavaju svoje stavove o bezbednosti i zahtevaju da se njihovo mišljenje uzme u obzir prilikom kreiranja politike nacionalne bezbednosti.

Promene stavova oficirskog kadra nisu tako vidljive. Međutim, činjenica da sve veći broj oficira pohađa programe postdiplomskih studija na raznim univerzitetima ukazuje da dolazi do promene koju treba bliže proučiti. Moglo bi doći do promene shvatanja uloge vojske, koja bi vojsci suštinski pomogla da razreši sopstveni paradoks, odnosno dilemu da li treba da održava ulogu pokretača modernizacije i okretanja ka Zapadu, koju ima još od XVIII veka, a da se samo povremeno suprotstavljati promenama u organizaciji civilno-vojnih odnosa, čime bi ti odnosi bili dovedeni u sklad sa modernim standardima koji postoje u evropskim zemljama.

U periodu između 2001. i 2004. godine, vojska je tokom sprovođenja reformi sarađivala na restruktuiranju civilno-vojnih odnosa. Međutim, ta saradnja opala je kada je situacija u severnom Iraku postala alarmantna i kada se PKK ponovo aktivirala 2005. godine, o čemu će biti više reči u daljem tekstu.

Strah od toga da ne dođe do rasparčavanja teritorije porastao je u Turskoj kada se u severnom Iraku, nakon što su SAD okupirale Irak 2003. godine, pojavio *de facto* kurdski identitet. Sindrom Sevra je prevladao, a rekonstruisanje bezbednosne kulture usred sve izraženijeg preispitivanja konvencionalne bezbedno-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

sne kulture odvija se poslednjih godina u medijima.²¹ Vojni vrh je, u toku 2006. i 2007. godine kada je Jašar Bujukanit (Yasar Buyukanit) bio načelnik Generalštaba, podgrevaio strah od toga da će doći do raspārčavanja teritorije. U inauguracionom govoru, održanom u avgustu 2006. godine, Bujukanit se osvrnuo na događaje iz turske istorije od početka XX veka do danas, odnosno na poslednje godine Otomanskog carstva, Sporazum u Sevru, odnose sa Kiprom, separatizam, novu taktiku PKK i ulogu vojske. U ovom govoru dominantna tema bila je nepoverenje prema Zapadu, što je jedan od pokretača turske bezbednosne kulture. On je izjavio: “Moje kolege pažljivo proučavaju otomansku istoriju od 1830. do 1918. godine.” Tom prilikom, “u kontekstu bezbednosti” osvrnuo se i na Sporazum u Sevru. Dodao je: “Želeo bih da vam skrenem pažnju na jedno vrlo važno pitanje. Neki smatraju, mada dobronamerno, da će Turska morati da se suoči sa Sporazumom u Sevru. Želim jasno da izjavim da, iako neki krugovi to pokušavaju a neki drugi to očekuju (da suoče Tursku sa Sporazumom u Sevru), nema te sile koja će naterati Tursku da se ponovo suočava sa Sporazumom u Sevru.” Njegov govor ostavio je na evropske analitičare utisak da vojska deli skepticizam prema Evropi i „antizapadne stavove“ o kojima su pisali Onder Ajtađ i Emre Uslu (Onder Aytac i Emre Uslu).

U govorima drugih pripadnika vojnog vrha bilo je manje osvrtnja na Sporazum u Sevru, a blaža vojna retorika nastavila se i tokom 2008. godine. Onda je 2009. godine, načelnik Generalštaba general Bašbuu (Bağbuđ), ne naglašavajući strahovanja vezana za teritorijalni integritet, spomenuo značaj korišćenja demokratskih mera²² u suzbijanju terorizma. Takođe, naglasio je da podržava učlanjenje u EU i posvećenost vojske demokratskim principima.²³

Opadanje vojnih mehanizama neformalnog uticaja

Vojska je koristila mehanizme neformalnog uticaja da bi “obrazovala” javnost o pitanjima bezbednosti, odnosno da bi javnost upoznala sa spoljašnjim i unutrašnjim pretnjama i načinima borbe protiv njih. Promena u stepenu korišćenja mehanizama neformalnog uticaja odražava se i na izgradnju bezbednosne kulture i na promene ove kulture.

²¹ List *Taraf* objavljuje članke koji preispituju konvencionalnu bezbednosnu kulturu i skreću pažnju javnosti na “duboke državne zavere” od 2008. godine.

²² Bašbuu je rekao: “Snage bezbednosti treba da preduzmu sve neophodne mere koje im zakon dozvoljava tako što će veću pažnju posvetiti koordinisanim obaveštajnim aktivnostima.” Naglašavajući potrebu da se pravi razlika između terorista i nelužnih, on je dodao da treba preduzeti neophodne mere kako bi se sprečilo to da se ljudi pridružuju terorističkim grupama”. Preuzeto sa: <http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/c/hr/ing2009/04/09x04x15.htm#1>.

²³ Bašbuu je rekao: “TSK je posvećen poštovanju demokratije koja je jedan od stubova republike”. Videti: <http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/c/hr/ing2009/04/09x04x15.htm#1>. Videti govor generala Bašbuua 14. 4. 2009. i 29. 4. 2009. godine. Videti turske novine 15–16. aprila i 29–30. aprila 2009.



Kao što se vidi na tabeli 1, opadanje neformalnog vojnog uticaja sve je izraženije. Međutim, taj pad nije potpuno linearan. Putanja vojnog neformalnog uticaja pokazuje fluktuacije tog uticaja do koje dolazi zbog političkih i bezbednosnih uslova koji su se menjali u periodu od 2005. do 2009. godine. Usled porasta nacionalizma, koji je 2004. godine buknuo kao reakcija na događaje u severnom Iraku i koji je 2006. godine bio na vrhuncu, kao i usled sve većeg pritiska zagriženih sekularista da vojska nešto preduzme, Hilmi Ozko²⁴, tadašnji načelnik Generalštaba, uspeo je da vojsku zadrži po strani. General je bio veliki pristalica davanja veće uloge civilnom faktoru tokom usklađivanja sa EU.²⁵

Kada je u avgustu 2006. godine na to mesto postavljen Bujukanit, vojna retorika je pooštrena. U svom inauguracionom govoru, Bujukanit je odmah pokazao čvrst stav. U govoru održanom na turskoj Vojnoj akademiji povodom početka akademske godine (20.10.2006), on je zauzeo čvrst stav koji se protivio PKK, podvukao pretnje po sekularizam i izneo mišljenje da neke zemlje članice NATO i EU podržavaju terorističke grupe koje se bore protiv turske države (*Milliyet*, 2006). Tokom 2006. godine bilo je i primera značajnog neformalnog uticaja na rešavanje političkih i bezbednosnih pitanja u zemlji, uključujući u to i “opasnost od slabljenja laicizma”, “kurdski separatizam” i “kiparsko pitanje”. To su teme koje su preovladavale u govorima predstavnika vojnog vrha u septembru 2006. godine. Jačanje vojnog uticaja za vreme Bujukanita nastavljeno je i 2007. godine, tokom koje je vojska dala 42 izjave za štampu i objavila 73 saopštenja za javnost²⁶. Načelnik Generalštaba Bujukanit održao je šest govora i objavio 10 poruka na veb-stranici turskih oružanih snaga. Vredi spomenuti da je u avgustu 2007. godine vojska objavila tekst govora održanog povodom Dana pobeđe (30. avgusta), u kome se tri dana pre praznika (27. avgust) izražava zabrinutost i potreba da se republika zaštiti od “sila zla”. U izjavi se upozorava na to da je “islamski radikalizam pretnja sekularnoj i republikanskoj prirodi turske države”. Neki su ovaj govor protumačili kao upozorenje da Abdullah Gul ne treba da bude izabran za predsednika republike.²⁷

U toku 2008. godine došlo je do slabljenja mehanizama neformalnog uticaja. Dok je Bujukanit bio načelnik Generalštaba, vojska je izdala 64 saopštenja za javnost.²⁸ Od kada je Bašbuu preuzeo funkciju u septembru 2008. godine, do maja 2009. go-

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

²⁴ Hilmi Ozkok je postao načelnik Generalštaba u avgustu 2002. godine i bio je na tom položaju do avgusta 2006.

²⁵ Maja 2003. Hilmi Ozkok dao je izjavu da podržava uclanjenje Turske u EU i suprotstavio se vojnoj intervenciji. Prema onome što su izneli izveštaji i novinari koji su bili prisutni, “general Ozkok je ljutito reagovao na govorkanja o pokušaju vojnog puča i rekao da ne želi tu reč više ni da čuje”. Mada se složio sa tim da je vojska donekle osetljiva prema islamistički orijentisanom Vladi AKP, pokušao je da opovrgne izveštaje nekih medija o tome da mladi oficiri ne gaje pozitivna osećanja prema Vladi. “Bilo kakve nesuglasice između vojske i Vlade biće rešene demokratskim metodima”, navodno je rekao general. S druge strane, Ozkok je izrazio zabrinutost zbog toga što je Vlada postavila nekolicinu vodećih islamista na neke ključne upravljачke položaje. Govorio je pozitivno o pridruživanju Turske EU, pod uslovom da tursko nacionalno jedinstvo ničim ne bude dovedeno u pitanje”. Preuzeto sa <http://www.byeqm.gov.tr/YAYINLARI/MIZ/CHR/ING2003/05/03x05x27.HTM#%202>. Videt dnevne novine 26–27. maja 2003.

²⁶ Podaci dostupni na: http://www.tsk.tr/10_ARSIV/10_1_Basin_Yayin_Faaliyetleri/10_2_Basin_Duyurulari/Basin_Duyurulari_Arsiv_2007.htm.

²⁷ U vezi sa doživljajem ranijeg govora Bujukanita, videti: *Hurriyet*, 27. i 28. avgust 2007. godine. General je u tekstu, objavljenom na veb-sajtu vojske, rekao da “naš narod posmatra ponašanje centara zla, koji sistematično pokušavaju da ugroze sekularnu prirodu turske republike”. Bujukanitov govor, održan 27. avgusta 2007. godine, dostupan je na: http://www.tsk.mil.tr/10_ARSIV/10_1_Basin_Yayin_Faaliyetleri/10_1_8_Mesajlar/2007/30a_gustos_zafer_bayrami_mesaji_27082007.html.

²⁸ U vezi sa saopštenjem pogledati: http://www.tsk.tr/10_ARSIV/10_1_Basin_Yayin_Faaliyetleri/10_2_Basin_Duyurulari/Basin_Duyurulari_Arsiv_2008.htm.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

dine održao je šest govora.²⁹ Mada broj govora i izjava za štampu koje je dao Bašbuu nije mnogo zaostajao za brojem koji je dao Bujukanit, neformalni uticaj vojske na javno političko mišljenje slabio je tokom 2009. godine. Vojni vrh se, takođe, suzdržavao da komentariše pitanja domaće politike.

Tabela 1. Promene na neformalnom nivou: smanjenje uticaja vojske

Zahtevi koje je postavila EU	Manji broj govora i izjava za štampu načelnika Generalštaba i vojnog vrha	Godina
Smanjeni mehanizmi neformalnog uticaja vojske	Umereno držanje vojske i neformalni uticaj	2005.
	Vrlo jaka vojna retorika i neformalni uticaj	2006.
	Memorandum u elektronskoj formi 27. aprila	2007.
	Opadanje neformalnog uticaja vojske posle izbora od 22. jula	jul 2007.
	Slaba vojna retorika i neformalni uticaj uprkos postojanju navodnih planova za vršenje državnog udara	2008.
	Navodno jačanje vojnog uticaja do kog dolazi postavljenjem generala Bašbuua na funkciju načelnika Generalštaba	septembar 2008.
	Slabija vojna retorika i izražavanje privrženosti demokratskim normama i civilnoj kontroli	januar 2009.

Vojska se u 2009. godini drži po strani uprkos tome što održava intenzivne kontakte sa predstavnicima štampe i obaveštava javnost o svojim stavovima povodom pitanja domaće politike. Primeri intenzivne interakcije sa medijima su Bašbuuovi govori održani 14. i 29. aprila. Ovi govori obeležili su političku agendu i o njima se dosta raspravljalo u medijima, mada nisu ostvarili vidniji uticaj na civilnu politiku. Od septembra 2008. do maja 2009. godine Bašbuu je održao 25 konferencija za štampu.

**Turska bezbednosna kultura, parlament,
mediji i civilno-vojni odnosi**

Istovremeno sa promenama do kojih je dolazilo u formalnom i neformalnom uticaju vojske, menjali su se stavovi i mišljenja parlamentaraca u vezi sa vojskom. Tradicionalno, parlamentar-

²⁹Za govore koje je Bazbug održao tokom 2008. i 2009. godine videti na: <http://www.isk.tr/KOMUTANKONUSMALAR.html>.



ci su, kao i građani, gajili uverenje da je nacionalna bezbednost briga vojske. Svest o potrebi civilnog upliva u formiranje nacionalne bezbednosti nije postojala sve do početka XXI veka, što će se videti u daljem tekstu.

S obzirom na militarističku kulturu i na stav da nacionalna bezbednost predstavlja tabu, SNB sastavlja i objavljuje "Politički dokument o nacionalnoj bezbednosti" (NSPD - *Milli Guvenlik Siyaset Belgesi*) još od vremena svog osnivanja, i to prema Ustavu iz 1961. godine.³⁰ Prilikom sastavljanja dokumenta prikupljaju se mišljenja Predsedništva, ministarstava unutrašnjih i spoljnih poslova i Nacionalne obavestajne službe. Dokument odobrava Savet ministara. Mišljenja parlamentaraca veoma su važna za integrisano planiranje odbrane. Ono nije bilo pokretano sve do početka 2003. godine dok Baskin Oran nije pokrenuo pitanje umerene parlamentarne kontrole i nadzora nad kreiranjem politike nacionalne bezbednosti. U odgovoru na članak Fikreta Bile (*Milliyet*, 2003) o politici koja se vodi prema severnom Iraku i o važnoj ulozi vojske u kreiranju obrambene politike, profesor Oran istakao je da u demokratskoj državi civili treba da imaju glavnu reč prilikom formulisanja politike regionalne bezbednosti, ukazujući time na značaj koji civilno mišljenje ima prilikom formulisanja obrambene politike. Ako se to ne desi, tvrdi Oran, "neće biti transparentnosti ni u kreiranju spoljne politike". Ovo je značajna izjava, koja ukazuje na promenu u bezbednosnoj kulturi, odnosno na postojanje snažne motivacije da se o problemima turske bezbednosti javno raspravlja.

Pitanje bezbednosne politike ponovo je pokrenuto u štampi, u novembru 2004. godine, kada je Sedat Ergin u novinama *Hurriyet* objavio da oružane snage u svetlu novih događaja u zemlji i svetu planiraju da usavrše dokument o proceni nacionalne bezbednosti (Politički dokument o nacionalnoj bezbednosti). Erginov članak pokrenuo je pitanje parlamentarne kontrole pripreme takvog dokumenta o bezbednosti. Članak je otvorio prostor za postavljanje pitanja o tome zašto se dokument sastavlja bez mišljenja Ministarstva unutrašnjih poslova i parlamentaraca u *ex ante* fazi. Odgovor su dali kreatori javnog mnjenja i parlamentarci. Hasan Cemal iz lista *Milliyet*, koji je ranije pisao članke o neophodnosti izgradnje transparentnosti (2002, 2003), misli da treba preispitati to zašto vojska i dalje ima presudnu ulogu u sastavljanju NSPD. On je ukazao na činjenicu da je takva praksa u suprotnosti sa normama EU koje važe kada je reč o de-

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

³⁰ Definicija pretnji u "Političkom dokumentu o nacionalnoj bezbednosti" menja se sa promenama međunarodnih, nacionalnih i lokalnih političkih prilika. Pretnja broj jedan u ovom dokumentu (*Milli Guvenlik Siyaset Belgesi*) bila je "komunizam i potencijalna agresija SSSR" za vreme Hladnog rata. U jednoj analizi objašnjava se promena: "sa izbijanjem rata 'niskog intenziteta' od kraja šezdesetih, a naročito posle napada ASALA na turske diplomate u inostranstvu, kao i nakon američkog embarga na oružje sedamdesetih, prioriteti na spisku "pretnji i rizika po nacionalnu bezbednost" počeli su da se menjaju. Naročito kada je sredinom osamdesetih PKK zamenila ASALA, "separatistički terorizam i verski fundamentalizam" stavljeni su na prvo mesto u NSPD." Nakon revizije NSPD i sednica koje su usledile u spisak tradicionalnih domaćih pretnji po nacionalnu bezbednost uvršteno je, pored separatističkog terorizma i verskog fundamentalizma, pet novih pretnji. To su: "prevencija ekonomskog kriminala", "suzbijanje organizovanog kriminala i korupcije", "predstava o Turskoj u inostranstvu i eliminisanje manjka publiciteta", "suzbijanje dezinformacija" i "prevencija društvenih nemira u slučaju ekonomske krize i nepovoljnog razvoja događaja na istoku i jugoistoku zemlje". Videti: "NSC MEETS AT A MILESTONE ON NATIONAL SECURITY" u TURKPULSE, 47, 26. avgust, 2001. Pogledati www.turkpulse.com/avgust2001.htm ili <http://www.turkpulse.com/nsc.htm>.

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

³¹ Poslanik CHP, gospodin Ilyas Sezai Onder, izneo je u razgovoru sa BIANET, 24. 11. 2004. ozbiljne primedbe na "tajnovitost NSPD" i na nedostatak parlamentarnog nadzora nad formulisanjem dokumenta. Videti: "Milli Guvenlik Milletvekilerinden Saklaniyor!" (Nacionalna bezbednost se krije od parlamentaraca!). <http://www.bianet.org/bianet/siyaset/49622-milli-guvenlik-milletvekilerinden-saklaniyor>.

³² Sukru Elekdağ održao je govor o PKK u Iraku, slajući trupa u Irak kao i stav SAD o PKK: Faruk Koca i Sulyman Saribas iz ANAP govorili su o tome. Sulejman Saribas je na istom sastanku prokomentarisao: "Ako turski narod smatra da postoji pretnja po bezbednost otadžbine, onda treba protiv nje da se bori i bez naređenja vojske". Naveo je kao primer ustanak Turaka protiv vlade Damata Ferita i njihovog učestvovanje u ratu za nezavisnost. Saribas je dodao: "Turci su vojnički narod!" *Proceedings of the TBMM, 22nd Period, 5th Legislative Year, Sesija: 50, 16. 1. 2007, str. 26.*

³³ Hasan Oren iz CHP održao je govor i pričao o PKK i o tome kako SAD ne preduzimaju ništa u tom pogledu iako su "Turska i SAD potpisale bilateralni sporazum o strateškoj saradnji i bezbednosti". Mehmet Kesinoglu i Onur Ojmen iz CHP podržali su Hasana Orena. Videti u: *Proceedings of the TBMM, 22nd Period, 5th Legislative Year, Session 54, 24. 1. 2007, str. 36–45.*

³⁴ Američke trupe uhapsile su 4. 7. 2003. godine 11 pripadnika turskih specijalnih snaga u severnoirakom gradu Al-Sulajmanija pod sumnjom da su kovali zaveru da izvrše atentat na kurdskog guvernera Kirkuka. Osumnjičeni su dovedeni u Bagdad na ispitivanje i pušteni posle 60 sati. Bili su vezani liscama, a preko glave su im bili navučeni džakovi. Ovako surov tretman turskih vojnika smatran je u Turskoj velikim poniženjem i izazvao je bes javnog mnjenja.

mokratskoj kontroli oružanih snaga. Debata je nastavljena u drugim novinama i u elektronskim medijima sve do kraja 2004. godine, ali i početkom 2005. godine, što je ukazalo da postoji veća potreba da se raspravlja o pitanjima bezbednosti. Odgovori parlamentaraca, slično odgovorima koje su kreatori javnog mnjenja davali u vezi sa parlamentarnim nadzorom formulisanja NSPD, bili su različiti. Za neke parlamentarce nedostatak parlamentarnog nadzora i učestvovanja u formulisanju NSPD nije predstavljalo ozbiljan problem. Na primer, gospodin Ilzas Sezai Onder iz CHP, koji je bio i član Ustavne komisije TBMM (2004), rekao je: "Pošto postoji ustavna odredba i NSPD predstavlja zakonski dokument, nije neophodno diskutovati o njemu u Parlamentu."³¹

Analizom zapisnika sa sednica Parlamenta u dvadeset i drugom periodu, koji je počeo u novembru i završio se u junu 2007. godine, otkriveno je da su stavovi Partije za pravdu i razvoj (AKP) i Narodne republikanske partije (CHP) o reformi konvencionalnog modela civilno-vojnih odnosa u kome je vojska imala autonomiju u kreiranju obrambene politike i budžeta dosta različiti. Vlada AKP, zalažući se za učlanjenje Turske u EU i za reforme koje su u skladu sa EU, potencirala je pitanja transparentnosti, parlamentarnog nadzora, položaja vojske u odnosu na vladu, troškova za vojsku i javne potrošnje. S druge strane, CHP je često naglašavala pretnje bezbednosti Turske, posebno naglašavajući situaciju u Iraku i severnom Iraku. Ova partija je pokrenula i pitanje o tome zašto SAD ne preduzimaju mere protiv PKK. Tokom celog ovog perioda CHP se trudila da umanjí značaj reformi civilno-vojnih odnosa. Poslanici CHP, uključujući tu i Šukru Elekda i Onur Ojmen (Sükrü Elekdağ and Onur Öymen), u parlamentarnim raspravama održanim u periodu 2004–2007. godine, naglašavali su ozbiljnost pretnji po bezbednost Turske koje dolaze iz Iraka i iz severnog Iraka kad god bi se raspravljalo o budžetu za odbranu ili o nekom pitanju vezanom za bezbednost. U poređenju sa poslanicima AKP, poslanici CHP su tih godina posebno opisivali pretnje koje su dolazile iz severnog Iraka.³² Oni su, takođe, pokrenuli pitanje pasivnosti SAD kada je reč o PKK.³³ Uz to, poslanici CHP često su podsećali na incident (2003. godine)³⁴ u kome su američke trupe uhapsile turske vojnike u severnom Iraku. Time je dodatno pojačan strah od teritorijalnog rasparčavanja zemlje. Pretnja koja dolazi iz severnog Iraka i američka pasivnost bile su česte teme u periodu



2005–2007 ne samo u medijima i Parlamentu, već i u govorima vojnih zvaničnika.

I pored toga što su pretnje po bezbednost zemlje bile jedna od glavnih tema u parlamentarnim raspravama, Parlament se nije čvršće zalagao za smanjenje formalnog i neformalnog uticaja vojske na politiku, mada su se takvi zahtevi mogli povremeno čuti među turskom inteligencijom od 2000. godine. Najhrabriji je bio Hasip Kaplan, poslanik DTP u Parlamentu, koji je na sednici Parlamenta održanoj 15. 5. 2008. godine podneo predlog amandmana na član 35 Zakona o službi u oružanim snagama.³⁵ O ovome se u toku 2008. godine vodila debata, ali amandman nije usvojen.

Bezbednosna politika SAD u Iraku i turski civilno-vojni odnosi

Uputno je napraviti poređenje politike koju SAD vode prema Turskoj i bezbednosne politike EU. Demokratska kontrola oružanih snaga sastavni je deo bezbednosne politike EU. Shodno tome, EU traži od Turske da prihvati ovaj demokratski uslov i da uskladi svoj model civilno-vojnih odnosa sa standardima EU. Američka bezbednosna politika, koja do 2000. godine nije pridavala veći značaj reformama civilno-vojnih odnosa, približava se, kada je reč o Turskoj, politici Brisela od 2007. godine. Vašington danas podržava proces usklađivanja sa EU i podstiče Tursku da ubrza reforme koje vode ka uspostavljanju demokratske kontrole oružanih snaga.³⁶

Sadašnja američka politika značajno se razlikuje od politike vođene u vreme bivšeg zamenika sekretara odbrane Pola Volfovica, koji je 2003. godine kritikovao tursku vojsku što ne preuzima glavnu ulogu u donošenju odluke kojom bi se odobrilo raspoređivanje trupa SAD u Turskoj. Volfovic je, u intervjuu datom TV stanici CNN za Tursku (6. 5. 2003) izjavio da je Bušova administracija bila razočarana neuspelim pokušajem turske vojske da ubedi Parlament da podrži SAD za vreme rata u Iraku. Činjenica da je turska vojska pokazala to da poštuje demokratiju i nije pokušala da izvrši pritisak na izabranu Vladu, za Volfovica je predstavljala čin izdaje nečega što je trebalo da bude pokušaj SAD da podrži ovakav razvoj događaja. Njegovi kritičari su naglašavali važnost civilnog uticaja na demokratizaciju u Turskoj i tvrdili da Volfovic podriva demokratske principe.

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

³⁵ Za detaljni opis pokušaja Hasipa Kaplana pogledati: <http://www.haberler.com/dtp-li-kaplan-askeri-darbelerin-gerekesi-olan-haber/>.

³⁶ Smatram da se politika SAD približava politici EU na osnovu podataka iz intervjua sakupljenih u leto 2007. godine u Vašingtonu. Autor je intervjuisao vodeće američke stručnjake, kao što su Alan Makovski, Morton Abramovic, Bulent Ali Zahvaljujem se Univerzitetu Merilend i Kancelariji za Međunarodne programe što su mi kao gostujućem naučniku pružili gostoprimstvo u leto 2007. godine. To mi je omogućilo da sprovedem istraživanje o bezbednosnoj kulturi SAD i o turskim civilno-vojnim odnosima. Riza and Mark Peris da bi otkrio njihov stav o reformama u sklopu usklađivanja sa EU i civilno-vojnim odnosima.

Kada je 2005. godine došlo do porasta evroskepticizma, bile su usporene i reforme koje su vodile usklađivanju sa EU. Ovakav obrt bio je posledica neslaganja između SAD i Turske po pitanju PKK do kog je došlo nakon što su SAD okupirale Irak. Radnička partija Kurdistan (PKK), nakon što se ponovo aktivirala 2004, počela je da napada Tursku oružanim sredstvima sa pozicija u severnom Iraku. Kako se povećavao broj žrtava tokom 2006. godine (koji je kulminirao u septembru i oktobru 2007), glavna tema rasprava u turskom Parlamentu postala je aktivnost PKK u severnom Iraku .

Od 2005. godine, problem sa PKK sve više je opterećivao bezbednosnu politiku SAD i Turske i postao je glavni izvor napetosti 2007. godine. Dok su bezbednosne politike SAD i Turske bile u raskoraku, Turska, Iran i Sirija našle su u toku 2007. godine zajednički jezik u vezi sa rešavanjem kurdskog pitanja. To je bila velika promena, s obzirom na činjenicu da je do 1999. godine Sirija štitila PKK kako bi je upotrebila protiv Turske. Pored problema sa PKK, dodatnu napetost u bilateralnim odnosima između Turske i SAD tokom 2007. godine stvaralo je nerešeno pitanje prekograničnih operacija. Taj problem bio je jedna od glavnih političkih tema u Turskoj uoči održavanja opštih izbora u julu 2007. godine. S obzirom na složenost problema, AKP je vešto uspela da odloži početak operacija do 17. 10. 2007. godine. U oktobru, Parlament je usvojio predlog premijera da se u severni Irak pošalju trupe kao odgovor na sve veći broj ubistava PKK, a pritisak javnosti i vojske na Vladu da se preduzmu prekogranične operacije bio je sve veći. Sjedinjene Američke države su bile zabrinute zbog narastajuće napetosti u Turskoj i zbog jačanja anti-američkog raspoloženja.

Zategnuti odnosi između SAD i Turske znatno su ublaženi posle sastanka predsednika Buša i premijera Erdogana održanog u novembru 2007. godine. Tema sastanka bila su bezbednosna pitanja, pre svega problem koji sa PKK postoji u Iraku, kao i prekogranične operacije. U turskim novinama objavljeno je da je dato "zeleno svetlo" za početak operacija. Rečeno je da SAD treba da obezbede obaveštajne podatke kako bi operacija mogla da počne (*Harriyet*, 2007). Pristanak SAD na to da prekogranične operacije budu sprovedene početkom 2008. godine, a potom i njihovo uspešno sprovođenje, ojačali su bilateralne veze koje su bile ozbiljno narušene kada je turski Parlament 2003. godine odbacio predlog o raspoređivanju američkih trupa u Turskoj.



Rezultat bezbednosne politike koju SAD vodi u Iraku bio je rađanje nesigurnosti u Turskoj, do koje je došlo zbog pojave kurdskog entiteta u severnom Iraku. Oživeo je sindrom Sevra i pojačalo se antiameričko raspoloženje, čime je direktno pothranjivan evroskepticizam. Strah od rasparčavanja teritorije, koji je još uvek prisutan, prodrmao je širu javnost u toku 2004. godine. Od početka 2005. godine, u porastu je bio ultranacionalizam, a ljudi su izgubili entuzijazam u vezi sa reformama. Počela je da slabi i podrška koju je reformama pružala EU. Sve to dovelo je do zastoja u procesu usklađivanja sa EU i usporilo usaglašavanje civilno-vojnih odnosa. Iako u manjoj meri, zastoj se još uvek oseća. Međutim, tursko društvo počelo je da obraća pažnju na transparentnost prilikom određivanja budžeta za odbranu i kreiranja obrambene politike.

Usklađivanje sa EU, zabrinutost SAD i Turske u vezi sa bezbednošću u Iraku i institucionalne i kulturne promene u civilno-vojnim odnosima u Turskoj

Proces reformi koje su u skladu sa EU, započeo 2001. godine, doveo je do smanjenja formalnog uticaja vojske. Promenjen je zaštitnički model civilno-vojne usaglašenosti, koji se zasnivao na labavom konsenzusu. Kreatori politike u EU bili su zadovoljni usaglašavanjem civilno-vojnih odnosa sve do 2005. godine kada je zastoj u reformama i porast evroskepticizma stvorio kod njih zabrinutost u vezi sa tim koliko je Turska posvećena ovom usklađivanju i reformama. Zbog toga je u Izveštajima o napretku reformi u Turskoj za 2006, 2007. i 2008. godinu naglašavan značaj ubrzavanja reformi u skladu sa EU, kao i potrebe daljeg usaglašavanja transparentnosti troškova odbrane i transparentnosti na lokalnom nivou.

Na promene civilno-vojnih odnosa u Turskoj indirektno je uticala okupacija Iraka i američka bezbednosna politika u Iraku. Prvo, u kulturnoj dimenziji, aktiviranjem sindroma Sporazuma u Sevru bezbednosna politika SAD u Iraku ponovo je oživela konvencionalnu bezbednosnu kulturu u Turskoj, a naročito uverenja o vodećoj ulozi vojske u suzbijanju pretnji po nacionalnu bezbednost koje su nastale u periodu između 2005. i 2008. godine. Zbog toga je pretnja po teritorijalni integritet Turske koja je dolazila iz severnog Iraka postala problem bezbednosti o kojem se raspravljalo u medijima i u Parlamentu, naročito 2004. i 2008. godine. Obnovljeni strahovi od teritorijalnog raspada i evroskepticizam uspo-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

rili su Vladu u sprovođenju reformi da bi 2005. godine došlo do potpunog zastoja. Iz toga se može zaključiti da svaki problem vezan za nacionalnu bezbednost, stvaran ili umišljen, utiče na dalje usaglašavanje.

Uprkos problemima koji su se 2005. godine javili tokom sprovođenja reformi, kao I uprkos povratku na konvencionalna uverenja o nacionalnoj bezbednosti, u Turskoj se rađa nova bezbednosna kultura u kojoj građani vojsku više ne smatraju privilegovanom i nedodirljivom institucijom. Nova politička kultura odbacuje državni udar ili bilo koju intervenciju vojske u vezi sa civilnim pitanjima. Ona podstiče parlamentarce i građane da pokažu više interesovanja za kreiranje bezbednosne politike i izraze svoje stavove o tome.

Promene su dovele do neusaglašenosti u civilno-vojnim odnosima. Ona je vidnija u “novom procesu donošenja političkih odluka”, što je jedan od pokazatelja u teoriji usaglašenosti Rebeke Šif. Novi modalitet odlučivanja, u kojem vojska gubi formalni uticaj na civilnu politiku koji je ranije imala i postaje odgovorna civilnim vlastima, uznemirio je neke pripadnike vojske. Novo usaglašavanje ostvarljivo je ukoliko Turska uspe da prevaziđe krizu demokratije koja je nastala polarizacijom društva u odnosu na sledeća pitanja: kurdski separatizam i turski ultranacionalizam; islamizacija ili sekularizacija; liberali ili nacionalisti. Novo usaglašavanje bilo bi stabilnije da ne postoje jake, umišljene ili stvarne, pretnje po bezbednost zemlje. Takođe, ono bi teklo bolje kada bi demokratska i civilna kontrola imale podjednak značaj za političku stabilnost.

Korišćena literatura:

1. Altýnay, A. (2004) *The Myth of the Military Nation: Militarism, Gender, and Education in Turkey*. New York: Palgrave Mcmillian.
2. Hakan Y. (2008) „Turski populizam i antievropska retorika“. Rad prezentovan na konferenciji pod nazivom *Percepcija i pogrešno sagledavanje u EU i Turskoj. Kamen spoticanja na putu ka uclanjenju*, koju je organizovao Centar za evropske studije bezbednosti (CESS) i Turski Institut, 26–27. jun 2008. godine, Amsterdam.
3. Aydinli, E., Özcan, A. N. i Akyaz, D. (2006) „Turski vojni marš ka Evropi“. *Spoljni poslovi, januar/februar 2006.*
4. Yücel, G. (2002) „Nove dileme turske politike nacionalne bezbednosti: stari I novi problemi bezbednosti i nacionalni razvoj u periodu posle osamdesetih“. Rad prezentovan na Četvoroj Kokalis radionici za studente postdiplomce održanoj na JFK School of Government, Harvard, 8–9. februara 2002. godine, Cambridge, Massachusetts.



5. Altýnay, A. G. (2001) *Stvaramo građane, stvaramo vojnike; služenje vojnog roka, rod i nacionalni identitet u Turskoj*. Doktorska teza, Odsek za kulturnu antropologiju, Centar za postdiplomske studije na Univerzitetu Duke.
6. Schiff, R. (1995) „Razmatranje civilno-vojnih odnosa: teorija usaglašenosti“. *Oružane snage I društvo*, 22 (1), pp. 7–24.
7. Sakalliođlu U. C. (1997) „Anatomija političke autonomije turske vojske“. *Komparativna politika*, 29 (2), pp. 151–166.
8. Narli, N. (2008) „Reforme u sklopu procesa usklađivanja sa EU, demokratizacija i novi modalitet u civilno-vojnim odnosima u Turskoj“. Rad prezentovan na skupu Istraživačke komisije Međunarodnog sociološkog udruženja pod nazivom „Oružane snage i rešavanje konflikata“, na Nacionalnom univerzitetu u Seulu, korejskoj Vojnoj akademiji i na Univerzitetu za nacionalnu odbranu Koreje, na međunarodnoj konferenciji *Oružane snage i rešavanje konflikata u globalizovanom svetu*, održanoj 14–17. jula 2008. godine u Seulu.
9. Evropska komisija. (2008) „Izveštaj o napretku u Turskoj za 2008“. Brisel: Evropska komisija. Dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_nov_2008/turkey_progress_report_en.pdf
10. „Anket: Asker siyasete karýtmasýn“. („Anketa: Vojska ne treba da se meša“) *Hurriyet*, 15. novembar 2006. Dostupno na: <http://www.gazeteoku.com/go.php?link=http://www.hurriyet.com.tr>.
11. Cemal, H. i Kemal da Andýnclanirdi , M. (2007) „Asker Devlet icinde devlet olmamali“. *Milliyet*, 10. mart 2007.
12. Aytac, O. i Uslu, E. (2006) „Analiza inauguracionog govora generala Bujukanita“. *New Anatolian*, 7. septembar 2006.
13. „Bařbakanlýk'tan Washington aćyklaması“. („Nota Kancelarije premijera Vařingtonu“), *Hurriyet*, 6. novembar 2007.
14. Narlý, N. (2000) „Civil-Military Relations in Turkey“. *Turkish Studies*, 1(1), pp. 107–127.
15. Luckham, A. R. (1971) „Uporedna tipologija civilno-vojnih odnosa“. *Vlada i opozicija*, 6 (1), pp. 5–35.
16. Katzenstein, P. J. (1996) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Colombia University Press.
17. Katzenstein, P. J. (1996) *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*. Ithaca, New York: Cornell University Press
18. Karaosmanoglu, A. (2008) „Bezbednosna kultura u Turskoj: Stvar evolucije ili zapisano u kamenu“. Rad prezentovan na konferenciji *Percepcija i pogreřno sagledavanje u EU i Turskoj. Kamen spoticanja na putu ka ućlanjenju*, koju je organizovao Centar za evropske studije bezbednosti (CESS) i Turski Institut, 26–27. jun 2008. godine, Amsterdam.
19. Oran, B. (2003) „Dis Politika Karanlik“. („Spoljna politika je u mraku“) *Radikal*, 6. avgust 2003.
20. Cemal, H. (2004) „Milli Piyango, Milli Guvenlik“. („Nacionalna lutrija, nacionalna bezbednost“) *Milliyet*, 12. decembar 2004.

Dominantni kulturni aspekti u reformi hrvatskog bezbednosnog sektora

Zvonimir Mahečić

*penzionisani pukovnik hrvatskih oružanih snaga i spoljni saradnik
Instituta za međunarodne odnose iz Zagreba*

Kategorija: Originalni naučni rad

UDK: 355.02(497.5) ; 355.1.072.6/.7(497.5)

Sažetak

Ovde će biti razmatran ishod čitavog niza kulturoloških uticaja i društvenih vrednosti na proces reforme sektora bezbednosti u Hrvatskoj. Suvise se često misli da je ona u službi smanjenja oružanih snaga, tako da se ne vodi javna rasprava ni na nacionalnom, ni na međuinstitucionalnom nivou o tome šta stvarno čini profesionalizaciju oružanih snaga u današnje vreme. Kao rezultat toga, veći broj vojnih lica počeo je da oseća izvesno emocionalno udaljavanje od sopstvene vojne organizacije i profesije. Vojnobezbednosne strukture treba da prihvate to da civili imaju pravo prvenstva u vojnobezbednosnim pitanjima, ali izabrana civilna lica treba u isto vreme da sebe predstavljaju kao čuvar bezbednosne i vojne profesije i položaja sopstvenog ljudstva u društvu. Neophodno je da se prvo donesu neophodne strateške odluke, a zatim formulišu kriterijumi za smanjenje kako bi se osiguralo da ljudi koji najbolje odgovaraju budućim potrebama vojske ostanu u njenim redovima. Naše društvo, politika i nauka nisu uspele da na ovo pitanje daju uverljiv odgovor, što verovatno pokazuje neke unapred formirane kulturološke predrasude, ostavljajući uverljivije rešavanje svih ovih pitanja za neka buduća vremena.

***Ključne reči:** kulturni aspekti, kulturne razlike, strukture odbrane, redukcija, profesionalna vojska, profesionalizacija, reforma sektora bezbednosti*

Uvod

Ovaj članak će pokušati da prepozna i opiše uticaj niza kulturnih faktora i društvenih vrednosti vezanih za proces reforme sektora bezbednosti kao jedne od dominantnih komponenti de-



mokratske tranzicije. Pri tom, članak će pokušati da ponudi odgovore na pitanje koja količina uloženi napora i ostvarenih rezultata u reformi sektora bezbednosti zaista potvrđuje to da je došlo do pozitivne i nepovratne promene u bezbednosnom i vojnom miljeu, kao i na pitanje da li su demokratske norme nekako iskrivljene da bi se uklopile u potrebe određenih partikularnih kulturoloških nazora, te da li zaista postoji čvrsto utemeljena civilna kontrola ili još uvek imamo neku vrstu političke partijske kontrole u demokratskom ruhu. Pitanje je i koliko je zakonskih okvira u oblasti bezbednosti i odbrane bilo mrtvorodeno, bez prave šanse da dožive zrelost i neophodni nivo samoodrživosti, kakav je bio uticaj evroatlantskih procesa integracije na kulturološke promene i obrnuto, kao i kakva je uloga vojnog obrazovanja i obrazovanja civila u oblastima vezanim za odbranu i bezbednost i dr.

Smanjenje

Od samog početka reforme sektora bezbednosti, reformski i prelazni procesi, kao i procesi reorganizacije u zemljama tranzicije bili su smatrani – u nekima više a u nekima manje – sredstvom redukcije. To je nekada išlo tako daleko da su neke zemlje otvoreno izjavljivale, čak i pismeno, da je im je glavni cilj podjednako smanjenje borbenih sredstava, personala i opreme, dok je pitanje delotvornosti imalo u najmanju ruku drugorazrednu važnost (ovaj trend možemo prepoznati, na primer, kod Bere, 2003, kao i u nekim drugim izvorima). Ovaj pristup su bez razlike „kupile“ političke institucije, vojne strukture, nezavisne organizacije, pa i najširi slojevi društva, a onda ga vrlo uspešno „prodavale“ nama. Bilo je vrlo teško razlikovati koja je od ovih struktura bila okidač za pokretanje ovog procesa, dok su u isto vreme glasovi onih koji su se tome protivili bili malobrojni i usamljeni.

Osnovni rezultat ovog procesa bilo je to što su, na primer, Hrvatske oružane snage, kao i u mnogim drugim zemljama u tranziciji, doživele smanjenje po gruboj proceni od 60% do 70%, dok je u isto vreme proces izgradnje njihovih kapaciteta bio ili potpuno zanemaren ili se, uprkos najboljim političkim namerama, suočio sa nedostatkom resursa, najpre ali ne i jedino, finansijske prirode. Ovo je, na nesreću, išlo paralelno sa mešanjem u

adekvatnu organizacionu strukturu, preklapanjem nadležnosti određenih funkcija (ili pokušajem da se izbegne odgovornost) i nedostatkom jasne vizije o stvaranju precizne, nedvosmislene slike o vojnim ciljevima, ulogama i zadacima.

Praktično, smanjenje se smatralo univerzalnim lekom, koji može da reši sve naše probleme vezane za politička i vojna pitanja integracije u međunarodne organizacije kao što je NATO, ali i za sve domaće probleme koje su iznedrile godine zloupotrebe vojnih struktura iz političkih razloga, kao i sve veći nedostatak resursa.

Obveznici, dobrovoljci na platnom spisku i profesi(onalizaci)ja

Pokušaji da se smanje hrvatske oružane snage išli su paralelno sa političkom odlukom da se istraje u ukidanju obaveznog služenja vojnog roka. Razlozi koje je izneo tadašnji ministar odbrane uglavnom su se vrteli oko pokušaja da se uštedi novac, zato što je sistem obaveznog služenja vojnog roka smatran skupim. Međutim, postoji tu i nešto drugo. Ovo je jedna od mnogih situacija gde je politička elita odlučila da za postizanje svojih ciljeva upotrebi autoritet NATO saveza. Ali niko se nije zaista potrudio da objasni koji to NATO standard izričito zahteva da zemlje u tranziciji ukinu obavezno služenje vojnog roka, naročito u trenutku kad najmanje pola zemalja u NATO još uvek imaju obavezno služenje vojnog roka u svojim zemljama.

Što je još važnije, nije sproveden dijalog ni na nacionalnom, ni na međuinstitucionalnom planu o tome šta stvarno podrazumeva profesionalizacija oružanih snaga. Značajno je to što naučne ustanove i nezavisne institucije nisu smatrale da je potrebno da podstaknu takvu diskusiju. Možda bi neutralni posmatrač mogao da dođe do zaključka da bi najvišim političkim i vojnim funkcionerima bila dovoljna samo ta činjenica da je Vojska zasnovana na dobrovoljačkom principu koji plaća država iz svog budžeta kako bi potvrdili to da postoji profesionalna vojska. Naravno, vojna profesija i profesionalna vojska su nešto mnogo više od toga. Profesionalna etika, stručnost, prava kombinacija individualnih vrednosti i znanja, uz razuman nivo odgovarajuće savremene opreme koja zadovoljava najnovije standarde i koja utiče na organizacionu strukturu i funkcionisanje vojnobezbed-



nosnih struktura predstavljaju neke, ako ne i ukupne elemente čije prisustvo ili pak nepostojanje dokazuju, na kraju krajeva, da postoji profesionalizovana vojska.

Veliki značaj među ovim elementima bi trebalo da ima odnos vojnobezbednosnih struktura i civilnog dela društva. Da li će ukidanje obaveznog služenja vojnog roka značiti potpuno gubljenje kontakta sa civilnim društvom? Mali broj ljudi se usudio ili osetilo potrebu da postavi ovo pitanje, a kamoli da odgovori na njega. Ukoliko se oružanim snagama oduzmu civilni obveznici, do koje mere će to uticati na osećanje profesionalnih vojnika da imaju nešto zajedničko sa civilnom zajednicom, kao i na način na koji će mu dati podršku, pa da u nekom trenutku budu i pod uticajem civilnih vrednosti i civilnog načina života. Kako neki kažu, ukidanje obaveznog služenja vojnog roka obično dolazi kao delimični blagoslov (Dandeker, 2002), gde se ono što je dobro meša sa onim što je loše. Način na koji je ova radikalna promena uvedena u okviru Hrvatskih oružanih snaga svakako nije ostavio nimalo vremena za razmišljanje i sagledavanje svih prednosti i mana takvog poteza.

Pitanje regrutovanja novog personala, stepena njihovog ostanaka u službi, neizbežno prenaprezanje zbog prihvatanja zadataka koji su izvan njihovog delokruga, kvalitet oružanih snaga na koje su već dosta negativno uticali namerno insistiranje na pronalaženju tzv. „svog mesta na svetu“, posledice takvih poduhvata na vojnu kulturu, te neophodna prilagođavanja na potrebu da se neprekidno uvode strateške promene i, na kraju, ali ne i najmanje važno, realan odgovor na pitanje očuvanja i podsticanja borbene gotovosti i kapaciteta, dok je sa druge strane borba sve manje moguća i malo verovatna, predstavljaju pitanja o kojima niko nije zaista želeo da govori.

Transformacija i emocionalno distanciranje

Kao rezultat procesa transformacije i jakog naglaska – bar kad su u pitanju grafikoni – na organizaciono restrukturisanje i smanjenje vojske koje je nametnuto odozgo, mnogi vojnici su počeli da osećaju izvesnu emocionalnu distancu u odnosu na svoju vojnu organizaciju i profesiju. To je, naročito, tačno za period posle završetka velikih emocionalnih tenzija, koje su nastale kao rezultat potrebe da se brani zemlja i narod, a koje polako

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 · JUL – SEPTEMBAR 2009.

nestaju u potonjim godinama. Mnogi vojnici su se našli pritešnjeni veoma neprijatnom dilemom. Osećali su pritisak patriotizma, zahteva institucionalizovane etike (u kom god obliku i obimu da je postojala), manje grupe su pozivale na čast i dužnost, što je ponekad bilo u neskladu sa patriotizmom i institucionalnom etikom, kao i individualnom ličnom etikom, tako da je ponekad bilo jako teško pomiriti ih sa prva tri gore navedena elementa.

Kako su sve ove sile koje su uobličavale način razmišljanja i ponašanje običnih pripadnika vojske u isto vreme proizvodile posledice, a oni se suočavali sa posledicama reforme, transformacije i smanjenja, lako se može razumeti stepen njihove dezintegracije i gubitka iluzija. Sve ovo rezultiralo je nekom vrstom emocionalnog udaljavanja od vojne službe, koje se javljalo u različitoj formi, ali može se reći da nijedna forma nije pokazala, ili da je malo njih pokazalo, pozitivne rezultate.

Uloga reforme sektora bezbednosti

Na proces reforme sektora bezbednosti uglavnom se gleda kao na reformu koja je u službi adaptacije na vojne strukture Zapadne Evrope, odnosno na NATO standarde. Kako bi se sprovela uspešna reforma domaće političke i vojne strukture, ne samo u Hrvatskoj, obično se upošljavaju i koriste usluge čitavog niza stranih institucija ili organizacija. Taj spektar obuhvata institucije, počev solidnih državnih faktora, preko manje-više nezavisnih institucija i ekspertskih organizacija, pa sve do privatnih firmi za obezbeđenje.

Pošto je imao priliku da radi, razgovara i razmenjuje mišljenja sa nekim stranim ekspertima koji dolaze is sve tri navedene kategorije, autor ovog članka imao je i priliku da bude svedok toga da mnogi od onih koji rade u ovim institucijama i organizacijama pokazuju ozbiljne nedostatke i manjkavosti. Prvo, ponekad je očigledno da je njihovo poznavanje materije nedovoljno. Drugo, što je još važnije, oni su često pokazivali ozbiljan nedostatak poznavanja i razumevanja domaćih društvenih i političkih okvira, te još veće nerazumevanje istorijskih i tradicionalnih faktora, koji utiču na izgleda za uspešnu reformu i transformaciju.



U takvom okruženju, ne treba da čudi to što se dešavaju razni neobični fenomeni na putu u ovaj navodni raj! Kada je 1997. godine tadašnji predsednik Hrvatske usvojio novu organizaciju Ministarstva odbrane i Generalštaba, oni su bili više nego verna kopija Pentagona. Ovu činjenicu upotrebio je tada jedan od vodećih ljudi u Ministarstvu odbrane, general u aktivnoj službi, kako bi objavio da ova činjenica jasno potvrđuje i garantuje našu sinergiju sa oružanim snagama NATO zemalja. Nasuprot tome, kada je u saradnji sa NATO bila organizovana konferencija na temu zaštite i odgovornosti za poverljive podatke iz oblasti nacionalne bezbednosti, neki od stanih učesnika, kada su upitani o odgovornosti poslanika u Parlamentu, snažno su podržali ideju o tome da poslanici ne mogu biti odgovorni za bezbednosni proput odavanja poverljivih informacija!

Kolika god da je važnost ishoda reforme sektora bezbednosti, ne mogu se prenebregnuti određene posebnosti koje su karakteristične za ovaj proces. Kad se analizira zvaničan stav, posmatrač često može steći utisak da najviši politički i vojni funkcioneri smatraju da je reforma sektora bezbednosti uspeła samim tim što su se opredelili za ovaj proces, ne čekajući da on proizvede rezultate. Drugo, reformi sektora bezbednosti treba dati odgovarajućii značaj, ali samo kao delu jačanja ukupnih društvenih i institucionalnih kapaciteta. Ona se ne može ni na koji način odvojiti od hitne neophodnosti da se izgrađuje čitavo društvo. Samim opredeljenjem za reformu sektora bezbednosti, a bez dovoljno ozbiljnog planiranja ukupnih društvenih i institucionalnih kapaciteta, državne strukture nedvosmisleno šalju signal da je uloga reforme sektora bezbednosti manje da izgrađuje društvenu svest, spremnosti i kapacitete, a mnogo više da služi partikularnim interesima vodeće političke i profesionalne elite.

Pitanje civilne kontrole

Veoma popularna reč tokom poslednjih deset do petnaest godina u najvećem broju zemalja u tranziciji bila je civilna kontrola nad vojnim strukturama. Mnogi strani savetnici, koji su učestvovali i u pokušajima da izvedu naše oružane snage na odgovarajućii i ispravan put, naročito su naglašavali to da bismo kao rezultat procesa reforme sektora bezbednosti mogli najzad da ostvarimo taj blagoslov da imamo civilnu kontrolu nad našim

bezbednosnim strukturama i oružanim snagama. Ono što oni nisu shvatili, zbog nedovoljnog poznavanja situacije ili zato što se nisu dovoljno potrudili ili zbog oba, jeste činjenica da su sve zemlje u regionu imale civilnu kontrolu nad bezbednosnim strukturama i snagama još u ono vreme kada je Centralni komitet Komunističke partije bio na vlasti. Ono čemu mi treba da težimo nije civilna kontrola, nego demokratska kontrola vojnog i bezbednosno-informativnog sistema.

Ova pogrešna predstava dobila je drugačiji oblik pred parlamentarne izbore 2000. godine kada su mnogi članovi diplomatskog kora izražavali zabrinutost zbog toga što bi generali mogli da odluče da preuzmu vlast posle smrti predsednika Tuđmana. Po ko zna koji put, oni nisu uspeli da shvate i pravilno ocene činjenicu da najviše vojno rukovodstva nikad nije predstavljalo samo po sebi pitanje koje ima politički značaj. Istina je da su najviši vojni funkcioneri bili u bliskoj vezi sa najjačom političkom strankom i da su imali istaknutu ulogu u skoro svim javnim dešavanjima. Međutim, to nije bilo zato što su oni želeli da izraze svoje političke ambicije. To je jednostavno bila posledica toga što su ih zloupotrebljavale vladajuće stranke, kao i toga što najviši vojni funkcioneri ne poznaju pravila adekvatnog ponašanja vojnih snaga u demokratskom društvu, te (ponajviše) toga što generali nisu bili spremni da rizikuju svoj položaj tako što će izraziti bilo kakvo nezadovoljstvo zahtevima koje im postavljaju pripadnici najviše političke nomenklature.

Sasvim je razumljivo, celokupno političko rukovodstvo tokom poslednjih dvadeset godina bilo je sklono da zaboravlja, više ili manje prikriveno, to kako civilna kontrola bezbednosnih struktura i oružanih snaga ne sme da bude jednostran odnos. Ako civilne strukture insistiraju na tome da bezbednosne i vojne strukture treba zdušno da prihvate pravo prvenstva civila u sferi odbrane i bezbednosti, ovi istovremeno treba da se pokažu kao čuvari bezbednosti i vojne profesije i položaja svog ljudstva u društvu. Ovo je utoliko neophodnije ukoliko se ima na umu to da vojna lica i pripadnici državne bezbednosti ne mogu da formiraju sindikate i organizuju štrajkove i demonstracije kako bi se izborili za svoj položaj u društvu. Iznad svega, iako političari imaju pravo da donose sve odluke vezane za vojnobezbednosne strukture, ovi takve odluke ne treba da donose bez prethodnog ozbiljnog konsultovanja sa najvišim bezbednosnim i vojnim rukovodiocima. Kada je tadašnji Ministar odbrane javno najavio



da će za nekoliko meseci (!?) obavezno služenje vojnog roka biti ukinuto, to je uradio a da prethodno nije razgovarao o ovoj temi sa tadašnjim načelnikom Generalštaba. On čak nije tražio ni bilo kakvu vojnu analizu, ali se zato veoma naljutio kada je načelnik Generalštaba posle toga u javnosti izrazio svoje nezadovoljstvo.

Pitanje manjina

Jedan od elemenata koje treba uzeti u obzir prilikom razmatranja toga da li konkretne oružane snage ispunjavaju kriterijume da bi se mogle smatrati postmodernim snagama jeste njihov stav prema manjinama. Hrvatske oružane snage su prema grupoj podeli poslednjih dvadesetak godina prošle su kroz tri faze. Prvo, od početka devedesetih godina, njih je karakterisalo široko i nediskriminatorno regrutovanje personala (što je najvećim delom bilo posledica situacije u kojoj su se oni sami, država i celo društvo nalazili). Drugo, negde godinu-dve posle završetka rata počela je da se manifestuje, može se reći, velika stagnacija, jer nije bilo značajnijeg podmlađivanja personalne strukture. Koначno, period posle 2000. godine obeležio je proces smanjivanja.

Ova poslednja faza bila je izrazito značajna za budućnost Hrvatskih oružanih snaga, ali postoji zabrinutost povodom toga da one nisu bile vođene na odgovarajući i sistematičan način. Upravo u to vreme, jedan od vodećih vojnih rukovodilaca izjavio je: prvo ćemo izvršiti redukciju, a zatim izraditi strategiju na bazi toga šta je ostalo od personala (!?). Da je bilo pravog razumevanja situacije i toliko potrebne vizije, koja bi se zasnivala na razumevanju promene kulturološkog obrasca u kome će vojska funkcionisati u narednim godinama, tada bi logičan sled bio da se prvo donesu neophodne strateške odluke, a zatim formulišu kriterijumi za smanjenje vojske. Time bi se osiguralo to da ljudi koji najbolje odgovaraju budućim potrebama vojske ostanu u njenim redovima.

Dakle, pitanje je kako su prošle manjine u ovim procesima. Dosta dugo žene su predstavljale 15% personala, ali najvećim delom su bile na pozicijama sa niskim činovima i odgovornostima. Kao što se moglo očekivati, nema 15% žena među generalima, niti među visokim oficirima (od majora do pukovnika). Premda su natprosečno zastupljene među civilnim osobljem u

Ministarstvu odbrane, u redovima vojske najviše su se približile prosečnoj zastupljenosti u NCO, gde čine skoro 10% ove kategorije. (Svi izneti podaci odnose se na period od pre par godina.) Kad je reč o etničkoj strukturi, skoro 2% personala izjasnilo se da su pripadnici drugih nacionalnosti. Zanimljivo je da se najveća zastupljenost etničkih grupa nalazi među generalima i višim oficirima.

Konačno, dve trećine personala izjasnilo se da su katolici, a jednu trećinu čine pripadnici ostalih veroispovesti i ateisti. I tu je proporcionalno najveći broj drugih religija i ateista bio među zvaničnicima Ministarstva odbrane, oko 70%, a među generalima i drugim visokim oficirima oko 45%.

Na samom početku formiranja Hrvatskih oružanih snaga poseban prostor obezbeđen je za verske obrede vojnika u kasarnama. Naravno, to je prvo urađeno za katolike, koji su broјčano najjača grupacija, a posle izvesnog nećkanja i administrativnog slaloma konačno su obezbeđeni isti uslovi i za pripadnike drugih veroispovesti.

Učestvovanje u međunarodnim vojnim misijama i operacijama

Nevezano za druga operacionalna pitanja učestvovanja u međunarodnim vojnim misijama i operacijama, široko rasprostranjena osetljivost na ljudske žrtve ističe se kao zajednički imenitelj u najvećem broju društava. Tokom rasprava koje su prethodile hrvatskom učlanjenju u NATO, pojedini delovi javnosti, mediji i neke NVO pokazali su veliku zabrinutost za živote hrvatskih vojnika.

Zvanični predstavnici Vlade i Ministarstva odbrane pokušali su da ubede javnost u to da je posao vojnika i njihova dužnost da učestvovanjem u takvim operacijama predstavljaju svoju zemlju. Čak je više puta ponavljano to da su vojnici dobrovoljno izabrali opasnost kao deo svojih dužnosti i svog života od prvog dana kad su pristupili vojsci.

Iako u ovom rezonovanju ima istine, treba priznati da je, bar u slučaju Hrvatske, najveći broj vojnika u prošlosti stupio u vojsku kako bi branio zemlju ili, da kažemo otvoreno, njihov prioritet bio je da učestvuju u tzv. unutrašnjim operacijama. Danas je situacija obrnuta. Mnogi novopridošli pripadnici vojske naglašavaju to da žele da se pridruže nekim međunarodnim vojnim misijama ili ope-



racijama kada završe osposobljavanje i obuku. Šta se nalazi u pozadini ovoga i kako to objasniti?

Kriza u ekonomiji u kombinaciji sa malobrojnim mogućnostima za nalaženje posla na drugim mestima, čini posao vojnika atraktivnijim, obezbeđujući veću dugoročnu sigurnost nego privreda. S druge strane, plate u državnoj administraciji, uključujući u to i vojsku, nisu tako visoke kao u nekim granama privrede. Suočeni sa realnošću života i sa padom životnog standarda svojih porodica, vojna lica i oni koji žele da postanu pripadnici vojske, brzo su shvatili da značajne dnevnice koje se isplaćuju tokom služenja u međunarodnim vojnim operacijama, uz redovne plate, omogućuju vojnim licima da podignu svoj životni standard i standard svoje porodice. Da bi to ostvarili, oni prihvataju to da rizikuju svoje živote.

Postoje i druga pitanja koja, ne samo u Hrvatskoj, ostaju bez odgovora. Da li manje obrazovani, obični ljudi idu u takve misije zajedno sa sinovima bogatih i moćnih političara i direktora? Mogu se, takođe, čuti mišljenja da se gubitak života nekog vojnika u mirovnoj vojnoj misiji ili operaciji može jedino smatrati gubitkom (Langston, 2000). Najvažnije pitanje na koje je već trebalo da vojnobezbednosne strukture daju odgovor jeste da li mi gubimo sposobnost za unutrašnje operacije time što previše sopstvenih resursa, jedinica i osoblja šaljemo u operacije van sopstvenog delokruga. Konačno, imaju li ovakve operacije ikakvog smisla, jer (kako kaže Kaforio) oružane snage svuda u svetu šalju se da rešavaju probleme koji nisu njihov posao.

Nažalost, hrvatski najviši politički rukovodioci čak i ne postavljaju to pitanje, a kamoli da na njega traže odgovore.

Percepcija bezbednosti

U pokušaju da se javnost uveri u to da je pristupanje NATO neophodan i neizbežan korak, politička elita u mnogim zemljama u tranziciji iznosila je argumente koji su potvrđivali da će rezultat dobijanja punog članstva u NATO društvu omogućiti da ostvari veći stepen bezbednosti. Međutim, bezbednost se može posmatrati kao izrazito diversifikovan termin. Kad su u pitanju građani, ono što njima najviše znači jeste njihova lična bezbednost, obezbeđenje sopstvene egzistencije i dobrobiti, javni red i mir, kao i svi oni elementi koji im pomažu da sa određenim stepenom izvesnosti planiraju sopstvenu budućnost i budućnost svoje porodice. Ekonomska

sigurnost se delimično preklapa sa već pomenutom ličnom bezbednošću, ali ima mnogo šire značenje, jer ona predstavlja element koji presudno utiče na bezbednost čitavog društva. Ekonomski razvoj i rast predstavljaju najveće prioritete u svakom društvu, a istovremeno predstavljaju i elemente koji su mnogostruko osetljivi u krhkim društvima kakva postoje u zemljama u tranziciji. Nacionalna, kao i međunarodna bezbednost predstavlja treći i najviši prsten bezbednosti, koji često zloupotrebljava politička elita (Institute for International Relations, 2008).

Očekivalo se da će pristupanje Hrvatske NATO savezu povećati bezbednost. Nju i danas ne samo političari, nego i građani smatraju najvećom prednošću hrvatskog pristupanja NATO. Kao i mnogi drugi elementi, percepciju bezbednosti hrvatskog pristupanja NATO skoro je nemoguće kvantifikovati. Ako bezbednost zaista bude povećana ili bar ako najšira populacija zadrži isto mišljenje, onda je to nešto što će bar neko vreme pozitivno indirektno uticati na druge oblasti državnih aktivnosti, kao i na celokupno društvo.

S druge strane, nije sigurno da je to baš tako, niti da to povećanje bezbednosti treba shvatiti kao Sveto pismo. Zvanične strukture i neki naučnici vole da naglase to da pristupanje NATO znači proširenje oblasti bezbednosti u Evropi. Međutim, bezbednost se, kao ukupni zbir svih interesa, ne može posmatrati samo u okvirima zemalja članica NATO. Ako se one same, njihove institucije i građani osećaju bezbednije, sasvim je logično očekivati da će se neko drugi ko je na drugom kraju ove jednačine osećati manje bezbednim. A ako ima takvih koji se u tzv. Evroatlantskoj oblasti osećaju manje bezbednim, a ima dovoljno dokaza da je to upravo tako, onda autor ovog članka nije jedini koji veruje da u stvarnosti pristupanje NATO neće promeniti, niti će dramatično povećati bezbednost u Evroazijskoj oblasti. Znači, naše društvo, politika i nauka nisu uspele da na ovo pitanje daju uverljiv odgovor, što pokazuje, pribojavamo se, i neke unapred formirane kulturološke predrasude.

Uloga kulturoloških razlika u stvaranju ili u tolerisanju kriza i konflikata

Analiza rizika i procena, koje se zasnivaju na neospornim podacima i koje se primenjuju prema određenim unapred definisanim procedurama, trebalo bi da imaju presudnu ulogu u utvrđi-



vanju nacionalnog bezbednosnog okvira svake zemlje. To, u stvari, znači da bi prilikom svakog odlučivanja racionalnost trebalo da bude prepoznata, zasnovana i prihvaćena kao zamajac. Međutim, da bi bio dostignut ovaj ideal, oni koji dolaze sa civilne, bezbednosno-informativne i vojne strane treba da budu spremni na to da prevaziđu kulturološka, unapred formirana i pristrasna, predubeđenja i zaključke.

U stvarnosti se veoma često može videti da su, na najvišim političkim i profesionalnim nivoima gde bi trebalo da je ima najmanje, potezi vođeni iracionalnošću. Nigde se to ne može bolje videti nego u oblasti koja je prepoznata kao oblast proizvodnje mržnje (Ingrao, 2003). Usuđujem se reći da u nešto manje dramatičnoj formi ona postaje proizvodnja razlika. Umesto da se traži zajednički imenitelj, političari, politički analitičari i bezbednosni analitičari isuviše često kopiraju pozitivne i negativne elemente određene teme koju proučavaju (obično je to neko iz susjednog dvorišta ili neka od manjinskih grupa) na temu u celini. Nevolja sa takvim pristupom je u tome što on može izrazito mnogo uticati na naše strateške odluke i izbore (Fischerkeller, 1998).

Ovo sve dovodi do toga da etnicitet ili bilo koja druga vrsta partikularizma preuzima primat nad demokratskim, odnosno kvalitetnim procedurama upravljanja, ne samo na nemirnom Balkanu ili u Jugoistočnoj Evropi, nego i širom sveta. Postavlja se pitanje da li su ovi trendovi, ili mogućnost za njihovo ponovno javljanje, nepovratno iskorenjeni kao posledica demokratske tranzicije i procesa reforme sektora bezbednosti u našim zemljama. A odgovor za sada, bazirano na svakodnevnom iskustvu i insajderskom pogledu, ostaje i dalje negativan.

Naravno da ove kulturne predrasude i sudovi ne postoje samo u jednom obliku i ne utiču samo na jedan način. U pogledu nekih budućih međunarodnih vojnih operacija i našeg učestvovanja u njima, izgleda da je moguće da razumevanje kulturnih razlika (Peters, 1995–1996) i njihova upotreba u prilog sopstvene koristi mogu imati snažniji uticaj na ishod sukoba/ratova/pobuna, nego većina striktno vojnih elemenata. Ovo se, na primer, manifestuje i može se lako prepoznati na evropskom tlu kod opšte prihvaćenog utiska pretnje koja dolazi od Juga/Istoka i rastućih strahova na Severu/Zapadu (Richter Malabotta, 1998). Skoro da je ovo postala čarobna reč za većinu evropskih političara i građana, nešto što se smatra tako čvrstim i dokazanim da ne mo-

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

ra da se dalje analizira i razmatra. Međutim, mora se postaviti jeretičko pitanje da li Sever i Zapad jedini mogu da polažu pravo na osećanje nesigurnosti i pretnje u ovom trenutku. Naročito u svetlu obilja dokaza da su Jug i Istok više propatili tokom cele istorije od Severa i Zapada, nego što je to bilo obrnuto.

Postmoderni vojni i kulturološki aspekti

Kulturološki aspektima koji utiču na ponašanje i funkcionisanje institucionalizovane etike moderne vojske ili pak na njeno nepostojanje moraju se izvagati u svetlu ličnog morala svakog pojedinačnog vojnika (Brinsfield, 1998). Veza između ova dva aspekta nije tako jasno definisana, a u najmanju ruku je nejasna. Dok vojne strukture imaju odgovornost za ono prvo, jedva da neko može da ih krivi za ovo drugo. Pa ipak, bilo koje neprihvatljivo ponašanje, prekršaj ili krivično delo koje izvrši pojedinačni vojnik potkopava kredibilitet čitave vojnobezbednosne strukture, pa čak i same države.

Stoga pitanje sa kojim se suočavaju sve moderne vojske odnosi se na to kako obezbediti implementaciju društvenih vrednosti i pogodnosti da bi se obezbedilo adekvatno ponašanje vojnika u svim datim okolnostima. Jedan način je da se primeni sila državnog i vojnog aparata kako bi se vojnicima nametnula određena vrsta ponašanja. Druga opcija je da se vojnici podstaknu na to da svoje postupke baziraju na objašnjenju uzroka, na unapred pripremljenoj moralnoj obuci, te da se obezbedi održanje visokih standarda davanjem ličnog primera.

Nevolja sa vojnim strukturama jeste u tome što one imaju tendenciju da budu prilično konzervativne kad je u pitanju promena fundamentalnih vrednosti i prihvatanje novog načina postupanja. Najveći broj vojski, ili čak jedinica koje ih čine, imaju svoj *esprit de corps* koji njeni pripadnici smatraju skoro svetinjom. To što oni predstavljaju često nema nikakve veze sa društveno prihvatljivim vrednostima i verovanjima. Ovaj problem će postati čak i veći u budućnosti zbog neophodnog podmlađivanja oružanih snaga. Kako pomiriti nove ljude i stare vrednosti? Koliko delotvoran i uspešan može biti tzv. program izgradnje karaktera unutar vojske, ko i sa kojim sredstvima treba obezbediti kompatibilnost sa društvenim



sistemom vrednosti? Ove stvari ne funkcionišu u potpunosti ni u drugim institucijama koje su mnogo bliže civilnom načinu života, pa zašto bi funkcionisale u vojsci.

Svako društvo mora da odgovori na pitanje o tome šta je to što treba da čini osnovu života i rada vojske. Da li je to neki nedodirljivi vođa u demokratskom ruhu, otac nacije, Ustav, zastava i himna, *esprit de corps*, nacija, individualna ljudska i građanska prava ili pak nešto drugo? Kad je već reč o građanskim pravima, možemo se zapitati šta je sa fundamentalnim razmimoilaženjem između građanskih – neki bi čak rekli ljudskih – prava i izvršavanja naređenja koje vojna hijerarhija često surovo nameće. Šta je sa ograničavanjem slobode govora u vojsci, što je posledica kulture izvršavanja naređenja i gde je ta zamišljena linija posle koje sloboda govora predstavlja opasnost za izvršavanje obaveza koje proističu iz ciljeva i zadataka oružanih snaga (Kiel, 2007)? S druge strane, da li će ubuduće svaka četa ili bataljon morati da imaju svog pravnika i kapelana/oficira koji će utvrđivati etičku/versku/duhovnu podobnost? Odgovori na ova pitanja u velikoj meri verovatno zavise od odgovora na suštinsku dilemu koju treba da reši svako u svom društvu. Mi smo ti koji treba da odluče da li ćemo krenuti putem dalje militarizacije društva, koja je posledica realne ili zamišljene opasnosti od terorizma, ili bi trebalo da pažnju i sredstva usmerimo ka davanju civilnog karaktera vojnim strukturama. U oba ova slučaja, pre nego što se odlučimo koji od njih da izaberemo, treba da sprovedemo široku javnu raspravu o tome koji su efekti ovih puteva.

Ideološke prepreke čija je posledica dobrovoljno prihvatanje jednougla

Sve promene koje su se dešavale tokom poslednjih dvadesetak godina vojničku profesiju i vojnike ostavile su nekako na čistini. Pošto su u pitanju stroge strukture, koje se veoma mnogo oslanjaju na jaku hijerarhiju, oružane snage generalno ne podržavaju i ne podstiču različita mišljenja, slobodu mišljenja i suprotstavljanje u vojničkim redovima. U društvu koje je prihvatilo demokratske vrednosti i demokratski način

STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

rešavanja stvari, tj. demokratski način donošenje odluka, vojska u suštini predstavlja nedemokratsko ostrvo u moru.

U nečemu što podseća na idealni svet, lična etika bi trebalo suvereno da vlada nad politikom. U praktičnom životu pak izgleda da politika definiše etiku, pripremajući time teren za sve vrste jednoulja, zato što ideološki pogledi obeshrabruju bilo kakvu šansu da lična etika utiče na uobličavanje politike. Ovo utiče bar u nekoj meri na to da profesionalna vojska izvršava zadatke.

Odnos između društva i bezbednosnih struktura je u velikoj meri određen pravilima koja se javljaju na međusobnoj suprotstavljenosti koncepta bezbednosti i prava na informisanje. Nažalost, u Hrvatskoj ova pravila su u velikoj meri međusobno suprotstavljena. Zakon o pravu na slobodan pristup informacijama predviđa pravo svakog pojedinca da može da vidi i pregleda sve informacije koje smatra važnim i za koje može da donese validno pravno zasnovano uverenje da to pravo ima, osim ako neki specijalni zakon ne predviđa određene restrikcije tog prava. Stoga, Zakon o zaštiti ličnih podataka kaže da se nikakvi podaci koji se odnose na konkretnog pojedinca ne mogu dobiti bez njegovog/njenog pristanka. Teoretski, građani imaju sva prava da pristupe bilo kojim informacijama koje se odnose na to kako, npr. Vlada, Ministarstvo odbrane ili Generalštab funkcionišu, iako u praktičnom smislu najveći deo tih podataka može da im bude uskraćen, jer će se u najvećem broju slučajeva oni ticati nekog određenog lica bez čije saglasnosti neće biti moguće te podatke dati na uvid licima koje ih traže.

Promene u bezbednosnim krugovima poslednjih decenija vrlo jasno sugerišu to da oružane snage širom sveta treba da podstiču razmišljanje i izražavanje mišljenja i ideja kako bi one bile osposobljene da se delotvornije nose sa modernim, transponovanim i asimetričnim pretnjama. Za potrebe ovog članka treba napraviti razliku između bar dva dela ovog procesa. Pošto se kod izvršavanja odluka i naloga sve što nije brzo i odlučno izvršenje može smatrati štetnim i kršenjem profesionalne etike, prilikom planiranja, pripreme i perioda konsultacija treba saslušati sve kvalitetne ideje i o njima razgovarati kako bi se povećale šanse za ostvarenje najdelotvornijeg procesa donošenja odluka.



Nažalost, svedoci smo da postoji jedan, ne baš optimalan, pristup ovom pitanju, zato što niži činovi imaju veći strah od toga da će uvrediti svoje nadređene, te pokušavaju da pogode šta ovi žele da čuju. Godine ideološkog uticaja, bilo otvorenog bilo prikrivenog, ostavile su trag na mnoge pripadnike bezbednosnih struktura, čineći da oni pre pribegavaju dobrovoljnom usvajanju prepreka i zabrana, čak i onda kada to niko od njih ne traži, nego što rizikuju da dođu u koliziju sa političkom i vojnom hijerarhijom.

Zaključak

Propust najviših političkih i vojnih rukovodilaca da govore o gore navedenim pitanjima izgleda da potvrđuje to da se reforma sektora bezbednosti vidi u najboljem slučaju kao način da se promene organizacione strukture i, u manjoj meri, funkcije bezbednosnih službi i vojnih snaga, kao i način da se umire potencijalni saveznici. I jedni i drugi teže tome da ostvare veću profilisanost vojnopolitičke elite, ne brinući pri tom mnogo o dugoročnoj koristi za društvo. Definitivno se može reći da je reforma sektora bezbednosti veoma retko shvaćena kao način da se promeni kompletna kulturološka slika o državnim organima i celokupnoj naciji, kako to njeni predlagači često naglašavaju. Čak i tamo gde eventualno postoje iskrene namere da se to učini, one su veoma često blokirane realnošću birokratskih i političkih interesa, koji se mešaju sa nasleđenim tradicionalnim načinom postupanja i razmišljanja.

Hrvatska je zdušno započela proces reforme sektora bezbednosti pre devet godina. Ocenjujući ovaj proces sa stanovišta institucionalne promene, nasuprot kulturološke promene, očigledno je da je najžešći udar bio usmeren na promenu organizacionih shema i kućica na papiru, dok je kulturološki ishod i uticaj bio ozbiljno zanemaren. Transformacija vojnobezbednosnog sektora bila je zamišljena kao pokušaj kopiranja zapadnih modela i primera. dok su fundamentalne društvene, političke i kulturološke relacije, koje bi trebalo da posluže kao osnov za ovu promenu, najvećim delom bile prenebregnute. Uloga žena, manjinskih grupa, uvođenje sistema jednakih mogućnosti za sve, prepoznavanje i primena bazičnih društvenih vrednosti, povezanost i preklapanje politike i (vojnobezbednosnih) profesionalaca

bila su pitanja koja su se vrtela oko političke moći i interesa i koja su im bila podređena. Može se reći da je partikularni interes blisko povezanih grupa imao mnogo veći uticaj na ishod reforme sektora bezbednosti, nego što bi to bilo zdravo i korisno za društvo u celini.

Veze između političke, strateške i vojne kulture i operativnih aktivnosti koje su postojale na putu ka ostvarenju reforme sektora bezbednosti skoro da uopšte nisu bile prepoznate, niti im je posvećena dužna pažnja. Faktori koji utiču na dominantnu kulturu/kulture bili su zanemareni ili skriveni dok je transformacija društva i vojne strukture sledila neke loše zamišljene ciljeve ili politički indukovane mitove. Trebalo je da mediji, NVO, nezavisni eksperti i institucije konkretno utiču na ostvarenje najšire moguće društvene uloge u formulisanju vojnobezbednosne politike i na njeno usvajanje u okviru prihvatljivog kulturološkog obrasca, društvenih vrednosti i etike, ali su oni uglavnom bili skrajnuti.

Svi pomenuti elementi trebalo je da nađu put i način za svoju implementaciju u okviru obrazovnog procesa i obuke unutar oružanih snaga, sa naglaskom na redovno, periodično, sistematsko stručno usavršavanje, koje ne treba smatrati preprekom za obavljanje vojničkih dužnosti. Žalosno je to što je ovaj zadatak i dalje ostavljen za neka buduća vremena.

Korišćena literatura:

1. Bera, R. W. (2003) "Social Changes in the Polish Army". *Slavic Military Studies*, 16(4), pp. 33–45.
2. Brinsfield, J. W. (1998) "Army Values and Ethics: A Search for Consistency and Relevance". *Parameters*, 28 (3), pp. 69–84.
3. Dandeker, C. (2002) *Military and Society: The Proble, Challenges and Possible Answers*. London: King's College.
4. Fischerkeller, M. P. (1998) "David versus Goliath: Cultural Judgements in Asymmetric Wars". *Security Studies*, 7 (4), pp. 1–43.
5. Ingraio, C. (2003) "Delegitimizing Multiculturalism: The Role of Cultural Elites in Ethnic Conflict". *Polemos*, 11–12, pp. 87–95.
6. Institute for International Relations. (2008) *Costs and Benefits of Croatia's Accession to NATO*. Zagreb: Institute for International Relations.
7. Kiel, J. L. Jr. (2007) "When Soldiers Speak Out: A Survey of Provisions Limiting Freedom of Speech in the Military". *Parameters*.



8. Langston, T. S. (2000) "The Civilian Side of Military Culture". *Parameters*, 30 (3), pp. 21–29.
9. Mahečić, Z. (2001) *Hrvatska u 21. stoljeću – Nacionalna sigurnost*. Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.
10. Moskos, C. C., Williams, J. A., Segal, D. R. (eds.) (2000) *The Postmodern Military*. New York/Oxford: Oxford University Press.
11. Peters, R. (1995–1996). "The Culture of Future Conflict". *Parameters*, 25 (4), 18–27.
12. Pielke, R. Jr. (2006) *The Honest Broker – Facts, Values, and Scientists in Policy Debates*. [online]. Available from: <http://sciencepolicy.colorado.edu/prometheus/archives/the_honest_broker/000958facts_values_and_s.html> [Accessed 15 December 2009].
13. Richter, M. M. (1998) "Prijetnje s Juga, strahovi sa Sjevera". *Erasmus*, 25, pp. 13–18.

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

Katolička crkva i evropeizacija oblasti zaštite od diskriminacije – postkomunistička Poljska i Hrvatska

Dag Ole Husebi

student na magistarskim studijama na Institutu za sociologiju i političke nauke na Norveškom univerzitetu za nauku i tehnologiju i istraživač saradnik Centra za civilno-vojne odnose

Kategorija: Kratko ili prethodno saopštenje

UDK: 322(497.5+438) ; 342.7(497.5+438)

Sažetak

Ovaj članak bavi se analizom procesa evropeizacije oblasti zaštite od diskriminacije u postkomunističkoj Poljskoj i Hrvatskoj i ocenom uticaja Katoličke crkve kao mogućeg aktera koji ima pravo stavljanja veta u ovom procesu. Dakle, ovaj članak doprineće istraživanju prirode procesa evropeizacije, oko čega se danas dosta „lome koplja“, ali i ukazati na to kako proces evropske integracije utiče na fundamentalni normativni okvir u evropskoj oblasti pravde, bezbednosti i slobode, kome se teži i koji je stvorila EU. Zaključak je da su tradicionalni obrasci diskriminacije još uvek široko rasprostranjeni i u Poljskoj i u Hrvatskoj, kao i da EU treba da pređe još dosta dalek put do dostizanja pune realizacije svoje oblasti slobode, bezbednosti i pravde.

Ključne reči: evropeizacija, Evropska unija, Katolička crkva, postkomunistički, Poljska, Hrvatska.

Uvod

Proces evropeizacije je vrlo zanimljivo istraživačko područje, u kome se vode brojne debate o tačnoj prirodi uticaja Evropske unije (EU) na određene procese nacionalnih reformi (Featherstone and Radaelli, 2003; Olsen, 2002).¹ Reformski procesi na unutrašnjem planu u postkomunističkim zemljama Centralne Evrope, Istočne Evrope (Central and Eastern Europe – CEE) i Jugoslovske Evrope (South Eastern Europe – SEE), koje teže učlanje-

¹ Ovaj članak baziran je na autorovom magistarskom radu (Huseby, 2009). Za dublju analizu ove teme treba pogledati ovaj rad, jer ovaj članak predstavlja samo siže glavnih nalaza. Ovaj magistarski rad moguće je dobiti upućivanjem zahteva Institutu za sociologiju i političke nauke na Norveškom univerzitetu za nauku i tehnologiju (Norwegian University of Science and Technology – NTNU) ili samom autoru.



nju u Evropsku uniju pružaju stoga izvanrednu mogućnost za dublje istraživanje ovog procesa. Dalje, u okviru jedne od ovih oblasti gde je postojeća politika podložna reformi – zaštita od diskriminacije – jedan akter na domaćem planu posebno je oklevao da prihvati uticaj EU. Reč je, naime, o Katoličkoj crkvi (Ramet, 2006; Bremer, 2008). Ovaj članak će, dakle, istražiti proces evropeizacije unutar oblasti politike koja je podložna takvoj reformi, odnosno unutar oblasti zaštite od diskriminacije, ali će i pokušati da analizira položaj Katoličke crkve kao mogućeg *aktera* koji u procesu evropeizacije oblasti zaštite od diskriminacije u dvema postkomunističkim zemljama – Poljskoj i Hrvatskoj – *ima pravo stavljanja veta*².

Istraživanja na ovu temu su značajna zbog još jednog razloga. Evropska unija promovise određene antidiskriminatorne standarde koji se zasnivaju na liberalno-demokratskim vrednostima tolerancije. Ove vrednosti su suštinski važne za jačanje evropskog područja slobode, bezbednosti i pravde (Townsend, 2003). Stoga, ako one budu „potkopane“ u nekoj pojedinačnoj zemlji članici EU, to može predstavljati pretnju ukupnom normativnom okviru Evropske unije, kao i određenim društvenim grupama unutar nje.

Proces evropeizacije i oblast zaštite od diskriminacije

Zemlje koje teže tome da postanu članice EU moraju da ispunе uslove koje postavlja EU. Shodno tome, one moraju da se obavežu na to da će usvojiti jednoobrazni set pravnih standarda koji se odnose na najrazličitije oblasti, kao i na politike vezane za te oblast, a koji korespondiraju zakonima EU. Osnovna ideja jeste da će zemlja koja nije članica i kojoj u dovoljnoj meri bude ponuđeno iskušenje finansijske, odnosno institucionalne nagrade ispuniti uslove EU. Na taj način će ujedno proći kroz proces evropeizacije, koji podrazumeva sprovođenje institucionalnih reformi i normativnih izmena. (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005).

Međutim, oko nivoa uticaja EU ili oko evropeizacije procesa reformi u bivšim komunističkim zemljama Centralne Evrope, Istočne Evrope i Jugoistočne Evrope postoji veliko neslaganje među naučnicima koji se bave evropeizacijom.³ Najžešća debata vodi se između dva pristupa evropeizaciji koju je podstakla EU.

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

² Akter koji ima pravo stavljanja veta definisan je kao "(...) akteri čija je saglasnost neophodna za promenu *status quo* stanja" (Tsebelis, 2002: 17).

³ U ovom članku biće analizirano samo jedno stanovište ove rasprave, tačnije evropeizacija pod uticajem EU. Za više informacija o raspravi na temu evropeizacije pogledati: Featherstone and Radaelli (2003); Goetz and Hix (2001); Olsen (2002); Risse, Cowles and Caporaso (2001).

Prvi pristup zastupa gledište *odozgo na dole*, prema kome se pritisak EU ili uslovljavanje vide kao direktan izvor političkih i ekonomskih reformskih procesa koji su nastali ili koji nastaju u bivšim komunističkim zemljama Centralne Evrope, Istočne Evrope i Jugoistočne Evrope. Drugi pristup zastupa gledište *odozdo na gore*, prema kome EU ima srazmerno mali uticaj na ove postkomunističke reformske procese. Tu se na standarde EU gleda kao na ideale koje zemlja može dobrovoljno da uvodi tokom samoinicijativno započetog procesa unutrašnjih reformi.

Dalje, mogu biti postavljena tri teoretska modela koja predstavljaju osnovu pomenuta dva pristupa evropeizaciji. Dva od ovih teoretskih modela uklapaju se u pristup *odozgo na dole*, dok se treći uklapa u pristup *odozdo na gore*. Prvi model je *model spoljašnjeg podsticaja*. On predstavlja pristup racionalnog izbora, koji podrazumeva to da domaći akteri postupaju po modelu kalkulacije isplativosti uslova koje postavlja EU. Kad je u pitanju prihvatanje pravila EU, oni vagaju to koliko je uloženo, a koliko je pogodnosti ostvareno. Drugi model, *model socijalnog učenja* predstavlja pristup zagovornika izgradnje društva. On podrazumeva da domaći akteri reaguju na uslovljavanje EU tako što odmeravaju to da li pravila EU odgovaraju nacionalnim idealima i identitetu. Treći model je model *učenja na iskustvima*, koji podržava i pristup racionalnog izbora i pristup izgradnje društva. Međutim, on se suštinski razlikuje od pomenuta dva teoretska modela, pošto reforme podstiču same postkomunističke zemlje i one ne zavise od pritiska ili uslovljavanja EU.

Zajedničko svim gore pomenutim teoretskim modelima jeste to da se interesi aktera koji imaju pravo veta – u ovom kontekstu to je domaći akter ili više njih, koji potencijalno imaju dovoljno uticaja da dovedu do promene političkog *status quo* stanja ako ih nešto na to natera – moraju uzeti u obzir prilikom donošenja odluka vezanih za vođenje različitih nacionalnih politika prema EU (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005; Tsebelis, 2002: 17). Jedna opoziciona stranka jake strukture ili Katolička crkva predstavljaju primere takvih nosilaca prava veta.

Vrednosti EU u sferi zaštite od diskriminacije, koje su relevantne za ovaj članak, uglavnom potiču iz dva izvora. Prvo, u deklaraciji Evropskog saveta, odnosno u *Kriterijumima iz Kopenhagena (Copenhagen Criteria)* donetim 1994. godine detaljno su opisani kriterijumi koji podrazumevaju „garantovanje demokracije, vladavinu prava, poštovanje ljudska prava, poštovanje i za-



štitu manjina, postojanje i funkcionisanje tržišne ekonomije, kao i sposobnost da se izdrži pritisak konkurencije i tržišnih kretanja unutar Unije“ (European Council, 1993: 13). Ovi kriterijumi predstavljaju uslov kvalifikacije za učlanjenje u EU. Drugi izvor je sveobuhvatniji i tehničke je prirode, a čini ga korpus zakona EU (*acquis communautaire*). On takođe sadrži odredbe koje govore o oblasti zaštite od diskriminacije, a naročito u sferi standarda vezanih za prava rada (npr. Direktiva o jednakosti prilikom zapošljavanja, *Employment Equality Directive 2000/78/EC*), ali se može videti i u odredbama vezanim za osnovna ljudska prava u Okvirnom sporazumu o EU (Schwelnus, 2005: 55; Toggenburg, 2006: 6; European Council 2000b).

Standardi EU za borbu protiv diskriminacije nisu samo zakonodavstvo „u senci“, zato što EU aktivno promovise ove vrednosti posredstvom svojih institucija, naročito nakon donošenja Amsterdamskog sporazuma⁴ 1997. godine koji je ustanovio odredbe koje govore o novim potencijalnim žrtvama diskriminacije, ali i davanjem ovlašćenja institucijama EU da obezbede to da članice EU poštuju ove odredbe (Official Journal, 1997; Moraes, 2006: 31). Tolerancija i liberalno-demokratske vrednosti se, drugim rečima, smatraju suštinskim delom evropske oblasti slobode, bezbednosti i pravde.⁵

Katolička crkva u eri evropeizacije

Uprkos *duhu vremena* našeg doba, u kome izgleda da religija gubi bitku sa materijalnim i sekularnim vrednostima, većina zemalja u postkomunističkoj Centralnoj Evropi, Istočnoj Evropi i Jugoistočnoj Evropi doživelo je tokom devedesetih godina prošlog veka verski preporod (Katzenstein, 2006: 7f; Lambert, 2004). Tokom vladavine komunizma verske institucije, kao što je Katolička crkva, bile su smatrane opasnim za stabilnost autoritarnog režima, ne samo iz ideoloških razloga. Crkva je kao institucija koja je „podsticala“ i „negovala“ određene vrednosti imala jak uticaj u društvu. To je sila koju je komunizam želeo da iskoristi, najviše time što ju je kontrolisao i njom manipuliseo kako bi je stavio u službu komunističkog režima. Drugo rešenje bilo je potpuno iskorenjivanje (Lytle, 1998: 304f). Budući da je u komunizmu ili u opoziciji sa njim često bila suzbijana, savremeni položaj Katoličke crkve mogao bi, dakle, biti sagledan *isto-*

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

⁴ Posle čega su se članice EU obavezale na to da izgrade jednu oblast slobode, bezbednosti i pravde (Townsend, 2003).

⁵ Još jedan važan korak je donošenje *Povelje o osnovnim pravima Evropske unije (Charter of Fundamental Rights of the European Union)*, koja je stupila na snagu usvajanjem Lisabonskog sporazuma (*Lisbon Treaty*) 1. decembra 2009. godine (EurActiv 2009). Prvi put u istoriji EU, jedna Povelja EU objedinjuje "(...) u jednom tekstu građanska, politička, ekonomska, socijalna i društvena prava do tada sadržana u čitavom nizu međunarodnih, evropskih ili nacionalnih izvora" (European Council 2000a).

rijskim institucionalnim pristupom (Warner, 2000: 5). To stoga što je snaga Crkve u postkomunističkoj državi danas često ojačana onoliko koliko je zauzimala čvrst stav u odbrani ljudskih prava u komunističkoj eri, a sada se smatra legitimnim moralnim autoritetom koji obezbeđuje novostečenu slobodu (Ramet, 2006; Bremer, 2008).

Ovo je upravo slučaj sa Katoličkom crkvom u postkomunističkim zemljama Poljskoj i Hrvatskoj. Katoličanstvo u obe ove zemlje predstavlja najbrojniju denominacija u društvu (Poljska: 89,8% populacije [CIA The World Fact Book 2009a] i Hrvatska: 87,8% populacije [CIA The World Fact Book 2009b]). Iako su država i crkva po Ustavu razdvojene, ovo Crkvi daje ogroman potencijal za vršenje uticaja. Institucionalno, u Poljskoj i Hrvatskoj Katolička crkva uspjela je da iskoristi svoj moralni legitimitet i nestabilnu političku situaciju u ranoj fazi izgradnje države kako bi konsolidovala svoju pravnu poziciju u društvu. Ona je uticala na sistem obrazovanja time što je uvela veronauku u škole. Pomogla je implementaciju strogih zakona protiv abortusa u Poljskoj i stekla uticaj nad medijima (naročito u Poljskoj). Obezbedila je finansijsku podršku za rad katoličkih dečijih vrtića u Hrvatskoj, obavezujući državu na to da obezbedi finansijska davanja za Katoličku crkvu. Takođe, rezervisala je za sebe istaknutu pravnu poziciju kako u ustavnom okviru, tako i u konkordatima (Bremer, 2008: 259f; Eberts, 1998; Ramet, 2006; Ramet, 2008: 177f).

Kada je reč o stavu Katoličke crkve o evropskoj integraciji, može se reći da je Vatikan još pre početka Drugog svetskog rata prepoznao neophodnost osnivanja „Evropske unije” koja će biti sredstvo za uspostavljanje mira i stabilnosti na Evropskom kontinentu. Međutim, Katolička crkva je u kasnijim godinama bila rezervisana. Pozitivan stav o projektu evropske integracije imala je samo ukoliko joj bude ostavljena mogućnost da igra ulogu onoga ko određuje moralne smernice u daljem procesu evropeizacije, čime bi obezbedila moralnu osnovu Unije (Philpott and Shah, 2006: 53; Hehir, 2006: 107ff).

Ovaj stav zauzima i Katolička crkva u Poljskoj. Nakon posete delegacije poljskih biskupa Briselu 2002. godine, Poljski episkopat izdao je zvanični dokument u kome je iznesen stav Katoličke crkve Poljske o procesu integracije. Tu je, između ostalog, naglašeno suvereno pravo Poljske na to da očuva svoj nacionalni identitet. Takođe, ona je sebi rezervisala pravo da može da od-



ređuju svoje sopstvene političke, kulturne i verske vrednosti čak i kada bude ušla u Evropsku uniju. S druge strane, Crkva se neće mešati u proces odlučivanja o specifičnim rešenjima procesa integracije. To je prepušteno građanskim vlastima. Katolička crkva bi radije pomogla tome da se obezbede moralni aspekti ovog procesa evropeizacije tako što bi sprečila prodiranje sekularne materijalističke kulture, potrošačkog mentaliteta i verske ravnodušnosti u Poljsku, čuvajući time fundamentalne hrišćanske vrednosti poljske nacije (Konferencija Episkopata Poljske 2002, English Translation; Eberts, 2004: 5).

Odnos Poljske i Hrvatske prema pitanju zaštite od diskriminacije

Poljska je bila jedan od „prvoboraca EU“. Ona je početkom devedesetih godina prošlog veka uspela da reformiše svoje državne institucije i veoma se zalagala kako bi se prilagodila novoj političkoj i ekonomskoj realnosti. Ona je, takođe, rano počela da gradi veze sa EU, jer je poljska elita učlanjenje u EU videla kao imperativ ostvarivanja budućeg ekonomskog prosperiteta i političke stabilnosti u Poljskoj (European Commission, 2009; Gower, 1999: 4f; Avery, 2004: 36). Dalje, stanovništvo Poljske podržavalo je učlanjenje Poljske u EU (77% građana je 1994. godine podržavalo učlanjenje u EU, dok je 1996. godine procenat porastao na 80%), iako o tome nije bilo prave javne rasprave. Javnost je podržavala učlanjenje više instinktivno želeći da njihova zemlja stane u red prosperitetnih i politički bezbednih zemalja Zapadne Evrope, čime bi bile ostvarene ekonomske i društvene pogodnosti (Schimmelfennig, 2005; Millard, 1999: 203).

Međutim, rani proces postkomunističke demokratizacije u Poljskoj predstavljao je i turbulentno vreme, za koje su bili karakteristični ekonomska šok terapija, socijalni problemi, masivne institucionalne promene, nestabilne vlade i česte promene koalicionih partnera. Političko usitnjavanje i nestabilne koalicione vlade koje su nastajale kao rezultat toga oslabili su liberalne snage naklonjene EU, često izazivajući nacionalističke rasprave o EU. Tu je i Katolička crkva mogla da stekne uticaj, pozivajući se na moralne obaveze koje Poljaci imaju kao hrišćanska nacija, čime je sprečila to da Poljaci jasno usmere pažnju ka EU. Ovo je opet imalo ozbiljne reperkusije po proces integracije, jer je Polj-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

ska krajem devedesetih godina prošlog veka i početkom novog milenijuma daleko zaostala u ispunjavanju svojih obaveza prema EU. Odnosi Poljske i Evropske komisije su stoga tokom procesa pristupanja periodično bili prilično zategnuti.

U oblasti zaštite od diskriminacije, Poljska je Ustavom zagarantovala opšte odredbe, kojima se zabranjuje *bilo kakva* diskriminacija u političkoj, društvenoj i ekonomskoj sferi, kako u privatnom, tako i u javnom životu. Ustav, takođe, garantuje pravo na slobodu savesti i veroispovesti, pravo na slobodno izražavanje, pravo na slobodno udruživanje, kao i pravo svih građana na servis javnog sektora, uključujući u to članove nacionalnih i etničkih manjina. Rodna ravnopravnost je, takođe, zagarantovana u porodici, društvu, ekonomskom životu, obrazovanju, zapošljavanju, socijalnim pogodnostima itd. (Filipek and Pamula, 2005: 2). Međutim, Ustav poznaje samo heteroseksualne brakove. Iako ne obećava zaštitu života počev od začeća, pa do smrti, on proklamuje zaštitu života (Eberts, 1998: 835; Byrnes, 2002: 31f; Daniel, 1995). Međutim, stav o pitanju zaštite života, tj. o pitanju abortusa, o kome je Katolička crkva podsticala vođenje debate u više navrata, oscilirao je u zavisnosti od toga koji tip (sekularno-levičarski/tradicionalističko-desničarski) vlade je tog trenutka bio na vlasti, ali i u zavisnosti od karaktera sâmog zakona (od liberalnog do strogog) (Eberts, 1998: 832f).

N Dalje, potpisivanje Evropskih sporazuma (1991. godine) Poljska se obavezala na to da će "(...) uložiti maksimalne napore kako bi obezbedila to da buduće zakonodavstvo bude kompatibilno sa zakonodavstvom Zajednice" (Official Journal, 1993). Stoga je ona bila dužna da kao deo ove ekonomske tranzicije prenese i postojeće Direktive EU vezane za oblast zaštite od diskriminacije na radnom mestu. Poljski Zakonik o radu je, stoga, 1996. godine prvi put bio izmenjen i dopunjen kako bi ovo zakonodavstvo bilo poboljšano. Njime je obezbeđen jednak tretman zaposlenih prema standardima EU (Zielinska, 2005: 7). Poljski Zakonik o radu je posle toga doživeo više izmena kako bi bio usklađen sa Direktivama EU (Filipek and Pamula, 2005: 2f; Schwellnus, 2005: 61). Pored toga, nekoliko manjih institucija koje su imale parcijalni mandat da se bave specifičnim slučajevima diskriminacije, kao što su Državni poverenik za osobe sa invaliditetom (Filipek and Pamula, 2005: 5) i Poverenik za jednak status muškaraca i žena, ustanovljene su početkom 2000. godine (Czerwinski, 2006).



Međutim, gore pomenute odredbe često nisu u praksi mogle da speče diskriminaciju onih grupa koje su u Poljskoj tradicionalno diskriminirane, kao što su, na primer, žene i homoseksualci. Kada pogledamo Godišnje izveštaje Komisije o postignutim rezultatima u Poljskoj od 1998. do 2003. godine, začudiće nas to da se u njima, osim u nekoliko kratkih napomena vezanih za Zakonik o radu, malo govori o antidiskriminatornom zakonodavstvu i o praksi (Evropska komisija 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003).

U prilog tome govori i činjenica da je Poljska, nakon što je primljena u EU, donekle regresirala u usklađivanju sa antidiskriminatornim normama EU. Nacionalna politika i politika prema inostranstvu koju je Vlada reda i zakona (PiS) sprovodila sredinom 2000. godine lako može biti okarakterisana kao šovinistička, homofobična i ksenofobična (Filipek and Pamula, 2005; Vermeersch, 2007). Dalje, tokom ponovnih pregovora o Ustavnom sporazumu na Samitu u Lisabonu, održanom u oktobru 2007. godine, Poljska je izabrala to da odbaci Povelju o osnovnim pravima, jer se konzervativna Vlada PiS nije saglasila sa odredbama koje štite prava homoseksualaca i koje ukidaju smrtnu kaznu (Spiegel, 2007; EurActiv, 2007). Pored toga, Evropska komisija je juna 2007. godine uputila formalni zahtev Poljskoj (pored 14 drugih zemalja EU), zahtevajući u njemu da Poljska sprovede Direktivu o rasnoj jednakosti (2000/43/EC) u dovoljnoj meri (European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field, 2008: 53f). Time je EU vršila pritisak na Poljsku da se „dovede u red“. Zanimljivo je to da je Maćej Gjertih, poslanik u Evropskom parlamentu koji je blizak Ligi poljskih porodica, kao odgovor na liberalno promovisanje abortusa u EU čak jednom izjavio da „(...) mi želimo da vidimo da se Evropa bazira na hrišćanskoj etici (...) Mi prihvatamo učenje Katoličke crkve o svim moralnim pitanjima. Ako želite da znate koje je naše mišljenje, pročitajte mišljenja Katoličke crkve” (Bowley, 2005).

Sadašnja Vlada srednjeg centra, koju čini Građanska platforma (PO), preduzela je međutim korake kojima želi da se distancira od ovakve politike, ulažući pri tome napor da izglati odnose sa EU i njenim članicama. Međutim, Vladu Poljske u čitavom nizu pitanja još uvek u određenoj meri koč konzervativne evroskeptične snage (European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field, 2008: 107f).

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

Hrvatska je, s druge strane, iskusila destruktivni postjugoslovenski konflikt 1991. godine, koji je negativno uticao na proces demokratizacije započet krajem osamdesetih godina prošlog veka. On je doveo i do toga da je čitavu deceniju obeležila nacionalistička i izolacionistička politika koju je vodio poluautoritarnom režim, predvođen HDZ, na čijem je čelu bio predsednik Franjo Tuđman. Bez obzira na to, Socijaldemokratska partija (SDP) uspela je posle smrti Franje Tuđmana da formira novu koalicionu Vladu levog centra na parlamentarnim izborima 2000. godine. Time je započet masivni projekat demokratizacije, čija je suština bila integrisanje u međunarodnu i Evropsku zajednicu. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) potpisan je u oktobru 2001. godine (ali nije ratifikovan sve do februara 2005. godine) (Fischer, 2006: 185ff; Søberg, 2007: 50ff). Finansijska pomoć je obezbeđena do kraja te godine programom CARDS, što je ekvivalent programa PHARE (EurActiv, 2008).

Reformski proces koji je sprovodila Račanova vlada, međutim, naišao je na teškoće. Dok je pokušavala da ispuni međunarodne zahteve, Vlada je istovremeno morala da prilagođava svoju politiku još uvek prilično jakim nacionalističkim osećanjima u zemlji, a naročito opoziciji HDZ u *Saboru* (Søberg, 2007: 51; Zakošek and Čular, 2004: 482). Prilagođavala se i Katoličkoj crkvi, koja se bojala da će izgubiti privilegije koje joj je obezbeđivao režim HDZ u prethodnoj deceniji. Ona je Vladu kvalifikovala kao „(...) antihrvatsku, izdajničku i komunističku” (Hedl, 2001).

Međutim, reformisani HDZ, koji se sad pomerio ka političkom centru i time iz svojih redova eliminisao radikaliste krajnje desničarske orijentacije, formirao je u novembru 2003. godine manjinsku koalicionu Vladu pod vođstvom Ive Sanadera koji je izabran za premijera. Proevropska vlada HDZ uspela je da prevaziđe nekoliko teških nacionalnih problema, koji su je sprečavali da ide napred, kao što je, na primer, poboljšanje uslova srpskih izbeglica i isporučivanje nekoliko hrvatskih ratnih zločinaca optuženih pred Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (ICTY). Hrvatskoj je, stoga, u aprilu 2004. godine dat status kandidata za ulazak u EU (Søberg, 2007: 52; Fischer, 2006: 185ff).

Evropska unija je, takođe, insistirala na tome da Hrvatska u dovoljnoj meri primeni antidiskriminatorno zakonodavstvo, uzimajući u obzir nasilnu hrvatsku prošlost. Hrvatska je zato ostvarila veliki napredak u sferi zaštite od diskriminacije. Ustavni za-



kon o manjinama usvojen je 2002. godine (Fischer, 2006: 194), dok je 2003. godine implementiran novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti i usvojen Zakon o istopolnoj zajednici, koji priznaje takozvano pravo na neregistrovanu kohabitaciju parova istog pola (homoseksualnost je pak legalna u Hrvatskoj od 1977. godine) (IGLHRC, 2003; European Parliament, 2006; European Commission, 2005: 89; United Nations Information Service, 2005). Kasnije tokom 2006. godine, izmenjen je hrvatski Krivični zakonik kako bi uključio u pitanja seksualne orijentacije. Zakonik o radu je izmenjen kako bi bila uvedena zaštita od rodne diskriminacije i diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije, a osnovano je i nekoliko institucija koje treba da se bore protiv diskriminacije, kao što je, na primer, Ombudsman za ravnopravnost žena i muškaraca (IGLHRC, 2003; European Parliament, 2006; OSCE, 2009).

U godišnjim izveštajima Evropske komisije o postignutim rezultatima u Hrvatskoj, od nje je od 2005. godine traženo da usvoji sveobuhvatniji antidiskriminatorni okvir kako bi rešila još uvek jasno prisutnu diskriminaciju, naročito diskriminaciju prava etničkih i seksualnih manjina. Stoga je jedan antidiskriminatorni zakon usvojen krajem leta 2008. godine velikom većinom u *Saboru* (Swedish Helsinki Committee, 2008). Time je implementirano antidiskriminatorno zakonodavstvo radi ispunjenja zahteva EU (Eubusiness, 2008), ali to nije prošlo bez oštrog protivljenja Katoličke crkve (Swedish Helsinki Committee, 2008).

U poređenju sa Poljskom, Hrvatska je postigla veliki napredak u oblasti zaštite od diskriminacije time što je implementirala sveobuhvatnije zakonodavstvo u relativno kraćem vremenskom periodu. To može biti stoga što je Vlada koju je formirao reformisani HDZ ostala na vlasti posle parlamentarnih izbora u novembru 2007. godine. Pošto danas ima širok mandat, ona može i dalje da sprovodi čvrstu politiku EU prema Hrvatskoj, iako ni ova strategija nije bez problema (Ramet, 2008: 213f; Economist, 2007). Između ostalog, podrška koju hrvatski građani daju EU dosta je oscilirala i kretala se od 79% građana koji daju podršku na početku 2000. godine do 51% građana 2004. godine. Do ovog je došlo zato što su se mnogi Hrvati osetili diskriminisanim usled strogih uslova EU. (Samardzija, 2006). Ovde treba imati na umu to da diskriminacija još uvek predstavlja problem u Hrvatskoj, naročito za žene, Srbe, Rome i seksualne manjine (Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2009).

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

Uticaj Katoličke crkve na proces evropeizacije

Do kog stepena je Katolička crkva uspjela da utiče na proces evropeizacije i na oblast zaštite od diskriminacije u postkomunističkoj Poljskoj i Hrvatskoj? Jasno je da se EU susrela sa dva radikalno različita slučaja težnje ka učlanjenju u EU. To je od EU zahtevalo da upotrebi različite strategije prema Poljskoj i Hrvatskoj, dok su obe ove zemlje imale značajne teškoće tokom reformskih procesa. Međutim, kad se bolje pogleda proces implementacije antidiskriminatornog zakonodavstva, čini se da uslovljavanje EU kada je reč o oblasti zaštite od diskriminacije nije imalo nikakav uticaj na rani proces reforme ni u Poljskoj (1990–1996), ni u Hrvatskoj (1989–2000). Ovo je pre bio period u kome je autohtoni nacionalni reformski proces, podstaknut padom komunizma, započeo proces demokratizacije. Uslovljavanje EU, koje se u ovom trenutku može nazvati demokratskim uslovljavanjem, bilo je slabo i imalo je pasivan karakter (Vachudova, 2001: 4), a EU je, u najboljem slučaju, bila samo jedan od mnogih alternativnih modela koji su mogli biti inspiracija procesu demokratizacije.

Evropska unija je tako uticala na Poljsku tek negde od 1996. godine kada su prvi specifični EU standardi vezani za Evropske sporazume primorali Poljake da implementiraju norme iz oblasti zaštite od diskriminacije, usklađujući ih prema standardima EU u okviru poljskog Zakonika o radu. Zatim, EU je uticala na Poljsku tokom pregovora o pristupanju i tokom perioda pristupanja od 1997. godine pa nadalje (Official Journal, 1993; Millard, 1999). U Hrvatskoj, EU je imala uticaj tek od 2000. godine, nakon što je poluautoritarni i evroskeptični režim HDZ glasovima birača oboren sa vlasti, te je Vlada Hrvatske konačno mogla prihvatiti proces demokratizacije, kao i aspiracije ka učlanjenju u EU (npr. SSP je bio potpisan još u oktobru 2001. godine [Fischer, 2006: 185ff]). Evropska unija je sada mogla da postavi niz jasnih uslova Hrvatskoj, stavljajući akcenat na oblast zaštite od diskriminacije i oblast zaštite prava manjina (Fischer, 2006; Ramet, 2002; Søberg, 2007).

U ovoj fazi evropeizacije pronađeno je malo dokaza koji govore u prilog modela *učenja na iskustvima* ili modela *društvenog učenja*. Za vlasti u postkomunističkoj Poljskoj i Hr-



vatskoj implementacija standarda EU koji se odnose na oblast zaštite od diskriminacije generalno predstavlja nusprodukt ostvarivanja većeg ekonomskog i političkog prosperiteta koje omogućava učlanjenje u EU. Ne postoji jak i iskren zahtev ni u jednoj od ove dve zemlje da budu uvedene značajnije mere zaštite od diskriminacije, jer su u ovim zemljama još uvek široko prihvaćene tradicionalne vrednosti.⁶ Pored toga, civilno društvo je suviše slabo da bi moglo značajnije uticati na nivo odlučivanja u oblasti zaštite od diskriminacije.⁷ Vlasti nisu inicirale reformu svojih pravnih okvira u oblasti zaštite od diskriminacije kako bi rešile hitne domaće probleme i nisu se okretale ka EU kako bi pronašla rešenja, što je premisa modela *učenja na iskustvima*. Više je EU bila ta koja je vršila pritisak da budu uvedene promene. Najveći broj Poljaka i Hrvata više je bilo zainteresovano za dobijanje materijalnih pogodnosti i političkih sloboda koji dolaze sa evropskom integracijom. Izgleda kao da su najvećim delom zadovoljni svojim tradicionalističkim konceptom tolerancije. Dodatna antidiskriminatorna zakonska regulativa se, izgleda, implementira samo kao neminovnost koju je potrebno ispuniti da bi se dobile ove druge pogodnosti, a ne zato što je ona adekvatna. To je premisa modela *društvenog učenja*.⁸ Ovo ukazuje na to da je nacionalna strategija u Poljskoj i Hrvatskoj, gde su vlasti morale da kalkuliraju o isplativosti svojih poteza da bi ispunile, kako domaće zahteve za dobijanje materijalnih pogodnosti i političkih sloboda, tako i uslove EU, kao što je, na primer, implementacija standarda u oblasti zaštite od diskriminacije, podržavala *model spoljašnjeg podsticaja*.

Ova sugestija nalazi svoju potvrdu ukoliko se u ovom kontekstu analizira uloga Katoličke crkve. Katolička crkva i u Poljskoj i u Hrvatskoj snažno povezuje katoličke verske vrednosti sa nacionalnim identitetom i dobijanjem privilegija od države pokušava da ojača svoj položaj u državi. Ona kao takva zavisi od stabilne državne strukture, jer samo od tako stabilne države može da dobija sredstva. Stoga ona ima tendenciju da se suprotstavlja svakom kompromisu kada je reč o nacionalnom suverenitetu da ne bi izgubila privilegije koje joj daje nacionalno zakonodavstvo. Tako, na primer, uvođenje standarda EU u oblast zaštite od diskriminacije nije u skladu sa katoličkim učenjem o društvu. Dalje, upravo zato što je uspela da konsoliduje svoju pravnu poziciju u ranom stadijumu

STRATEŠKA KULTURA I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI

⁶ Renata Siemienska (2006: 216) pronašla je, na primer, da je 70,6% poljskih ispitanika u istraživanju svetskih vrednosti iz 1997. godine mislilo da homoseksualnost ne može biti opravdana, dok je 56,8% bilo protiv prava na razvod, a 38,6% je odbacivalo abortus. Tako se došlo do slike o postojanju vrlo visokog nivoa tradicionalističkih sentimenata u poljskoj populaciji. Iako su se ovi novi tradicionalizma donekle smanjili od 1997. godine do danas, Poljaci su još uvek u visokom stepenu tradicionalistički nastrojeni. U Hrvatskoj je 2004. godine osobe homoseksualne orijentacije kao društvenu grupu prihvatilo samo 10% odraslih lica i samo 22% mladih. Brak između osoba istog pola prihvatilo je 20% odraslih u Hrvatskoj i 33% omladine u Hrvatskoj, a pravo na razvod prihvatilo je 52% odraslih u Hrvatskoj i 66% hrvatske mlade populacije (Ilišin 2007: 111ff). Hrvatska zaostaje i kad je reč o prihvatanju rodne jednakosti i pre prihvata tradicionalne patrijarhalne modele, nego što radi na podizanju nivoa prava žena i na liberalizaciji (Bijelić, 2007: 276ff). Drugim rečima, i Hrvatska je još uvek veoma tradicionalistički nastrojena.

⁷ Poljsko civilno društvo još uvek je dosta slabo i ima dosta nizak nivo političke participacije ili društvenog angažovanja (Siemienska, 2006). Državni organi slabo obraćaju pažnju na organizacije koje pokušavaju da promovišu pravo na zaštitu od diskriminacije, jer se poljski proevropski političari boje da će izgubiti podršku ako se upuste u raspravu oko tako osetljivih pitanja (Holzhacker, 2008: 22). U Hrvatskoj je nešto bolja situacija kada je reč o razvoju civilnog društva, ali civilno društvo u celini, osim određenih NVO koje se bave ljudskim pravima, ne insistira na dodatnoj zaštiti (Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2009; University of Vienna).

⁸ Nisu uočeni značajniji dokazi bilo kakve elite socijalizacije u ovim zemljama. Međutim, trebalo bi uraditi jedno istraživanje koje bi se više zasnivalo na intervjuu kako bi ovo pitanje bilo bolje razjašnjeno.

demokratskog procesa u obe ove zemlje i da stvori brojne kanale društvenog uticaja, postala je najjači moralni autoritet u ovim zemljama sa kojim nijedan drugi nacionalni akter ne može da se meri (Eberts 1998; Ramet 2006).

Katolička crkva je, stoga, pokušala da utiče na nivoe odlučivanja tako što je podržavala određene političke kandidate na izborima, koristila svoja medijska glasila da obnaroduje svoje poglede na političke odluke, te generalno pozivala glasače, političare i svoje parohijane da se okrenu svojim moralnim korenima onda kada su ovi bili u situaciji da donose odluke o nekim važnim moralnim pitanjima.

Međutim, ukoliko pratimo antidiskriminatornu pravnu regulativu koja odgovara standardima EU, a koja je implementirana u Poljskoj i Hrvatskoj, te utvrđivanje karaktera ovog zakonodavstva, postaje jasno da su interesi Crkve umanjeni u obe zemlje kako bi se ispunili zahtevi EU. Jasno je da su poljske i hrvatske vlasti izvodile kalkulacije isplativosti prilikom uvođenja politike EU u političko odlučivanje. Ipak, to je više može reći za Hrvatsku nego za Poljsku. Kako pretpostavlja *model spoljašnjeg podsticaja*, tokom takvih kalkulacija isplativosti moć Katoličke crkve da stavi veto jaka je samo onoliko koliko su vlasti politički slabe. Tako u Hrvatskoj, gde Vlada trenutno ima širok mandat, Katolička crkva i tradicionalne vrednosti mogu biti donekle zanemarene radi ispunjenja zahteva EU. To nije slučaj u Poljskoj, gde su nestabilne vlade koje se sastoje od ideološki raznorodnih koalicionih partnera ili jaka opozicija u *Sejmu* dovele vlasti u situaciju da pravi kompromise i urušava svoju vlast, te prisilile proevropske stranke da prave kompromise sa konzervativnim tradicionalističkim snagama, bilo u Vladi bilo u *Sejmu*, potkopavajući time moć Vlade da progura zahteve EU.

Zaključak

Pritisak EU uticao je u Poljskoj i Hrvatskoj na proces tranzicije u oblasti zaštite od diskriminacije. Međutim, motivi implementacije zakonodavstva koje je usklađeno sa antidiskriminatornim standardima EU više su izazvani spoljašnjim podsticajima, kao što su ekonomski prosperitet, političke slobode i mogućnost slobodnog putovanja, što sve obezbeđuje članstvo u EU, nego željom da se stvori tolerantnije društvo.



Stoga, postoji velika razlika između formalne implementacije zakonodavstva EU i aktuelne prakse u oblasti zaštite od diskriminacije. Domaći faktori još uvek imaju veliki uticaj, a tradicionalni obrasci diskriminacije su i dalje rasprostranjeni kako u Poljskoj, tako i u Hrvatskoj. Evropskoj uniji stoga predstoje da pređe dug put pre nego što ostvari punu realizaciju u oblasti slobode, bezbednosti i pravde.

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

Korišćena literatura:

1. Avery, G. (2004) „The Enlargement Negotiations“. In *The Future of Europe Integration and Enlargement*, ed. F. Cameron, pp. 35–62. New York: Routledge.
2. Bijelić, B. (2007) „Women on the Edge of Gender Equality“. In *Democratic Transition in Croatia: Value Transformation, Education & Media*, eds. S. P. Ramet and D. Matić, pp. 276–299. College Station: Texas A&M University Press.
3. Bowley, G. (2005) „Conservative Poland Roils European Union“. *The New York Times*, December 4.
http://www.nytimes.com/2005/12/04/international/europe/04brussels.html?_r=1&pagewanted=all (pristupljeno 8. maja 2009).
4. Bremer, T. (2008) „The Catholic Church and its Role in Politics and Society“. In *Croatia since Independence: War, Politics, Society, Foreign Relations*, eds. S. P. Ramet, K. Clewing and R. Lukić, pp. 251–268. München: R. Oldenburg Verlag GmbH München.
5. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. (2009) „2008 Human Rights Report: Croatia“. 2008 Country Reports on Human Rights Practices, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. U. S. Department of State.
6. Byrnes, T. A. (2002) „The Challenge of Pluralism, The Catholic Church in Democratic Poland“. In *Religion and Politics in Comparative Perspective: The One, the Few, and the Many*, eds. T. G. Jelen and C. Wilcox, pp. 27–44. Cambridge: Cambridge University Press.
7. CIA The World Fact Book. (2009a) „Poland“. *CIA The World Fact Book*.
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html> (pristupljeno 8. maja. 2009).
8. CIA The World Fact Book. (2009b) „Croatia“. *CIA The World Fact Book*.
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hr.html> (pristupljeno 8. maja. 2009).
9. Daniel, K. (1995) „The Church-State Situation in Poland after the Collapse of Communism“. *Brigham Young University Law Review*, 2, pp. 401–419.
10. Eberts, M. W. (1998) „The Roman Catholic Church and Democracy in Poland“. *Europe-Asia Studies*, 50 (5), pp. 817–842.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

11. Economist (2007) Country Briefings: Croatia, Political Forces. *The Economist*. <http://www.economist.com/countries/Croatia/profile.cfm?folder=Profile-Political%20Forces> (pristupljeno 16. juna 2009).
12. EUBusiness (2008) „Croatia adopts anti-discrimination law despite Church protests“. *EUBusiness*, 2 July 2008. <http://www.eubusiness.com/news-eu/1215616623.9/> (pristupljeno 13. juna 2009).
13. EurActiv (2007) „Reform Treaty Leaves Unions with Mixed Feelings“. *EurActiv.com*. <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/reform-treaty-leaves-unions-mixed-feelings/article-167784> (pristupljeno 10. juna 2009).
14. EurActiv (2008) „EU–Croatian Relations“. *EurActiv.com*. <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-croatia-relations/article-129605> (pristupljeno 21. marta 2009).
15. EurActiv (2009) „New EU Treaty Enter Into Force, Sparking Reform“. *EurActiv.com*. <http://www.euractiv.com/en/future-eu/new-eu-treaty-enters-force-sparking-reform/article-187848> (pristupljeno 1. decembra 2009).
16. European Commission. (1998) „*Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*“. Brussels: The European Commission.
17. European Commission. (1999) „*1999 Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*“. Brussels: The European Commission.
18. European Commission. (2000) „*2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*“. Brussels: The European Commission, 8 November 2000.
19. European Commission. (2001) „*2001 Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*“. Brussels: The European Commission, 13 November 2001.
20. European Commission. (2002) „*2002 Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*“. Brussels: The European Commission, 9 October 2002.
21. European Commission. (2003) „*Comprehensive Monitoring Report on Poland's Preparations for Membership*“. Brussels: The European Commission.
22. European Commission. (2005) „*Croatia 2005 Progress Report*“. Brussels, 9 November 2005. SEC (2005) 1424 {COM (2005) 561 final}.
23. European Commission. (2009) „*PHARE*“. Brussels: The European Commission. http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm (pristupljeno 24. februara 2009).
24. European Commission Against Racism and Intolerance. (2009) „*Country Monitoring Work: Croatia*“. The Council Of Europe. Dostupno na : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Croatia/Croatia_CBC_en.asp (pristupljeno 16. 6. 2009).
25. European Council. (1993) „Conclusions of the Presidency“. *Bulletin of the European Communities* no. 6/1993.



26. European Council. (2000a) „Conclusions of the Presidency“. European Council – Nice, 7–10 December 2000.
http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm (pristupljeno 21. juna. 2009).
27. European Council. (2000b) „Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation“. *Official Journal of the European Union*, L 303 , 02/12/2000.
28. European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field. (2008) *European Anti-Discrimination Law Review*, 6/7, October 2008.
29. European Parliament. (2006) „Conclusions by the Chairperson“. The European Parliament, Committee on Women's Rights and Gender Equality, Delegation to Zagreb, Croatia, 20–21 April 2006.
30. Filippek, P. and Pamula, M. (2005) „Executive summary Poland“. Employment and Social Affairs, Action against discrimination, Civil Society, The European Commission.
31. Fischer, S. (2006) *Political Change in Post-Communist Slovakia and Croatia: From Nationalist to Europeanist*. New York: Palgrave Macmillan.
32. Goetz, K. H. and Hix, S. (2001) *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass.
33. Gower, J. (1999) „EU Policy to Central and Eastern Europe“. In *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*, ed. K. Henderson, pp. 3–19. London: UCL Press.
34. Hedl, D. (2001) „Croatia: Clerics Attack Government“. Institute for Women's Policy Research (IWPR), The Centre for Peace in the Balkans. Dostupno na:
<http://www.balkanpeace.org/index.php?index=article&articleid=13917> (pristupljeno 19. marta 2009).
35. Hehir, J. B. (2006) „The Old Church and the New Europe: Charting the Changes“. In *Religion in an Expanding Europe*, eds. T. A. Byrnes and P. J. Katzenstein, pp. 93–116. New York: Cambridge University Press.
36. Huseby, D. O. (2009) *The Catholic Church and the Europeanization Process – An Empirical Analysis of EU Democratic Conditionality and Anti-Discrimination Protection in Post-Communist Poland and Croatia*. Master's Thesis in Political Science. Institute for Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology (NTNU).
37. IGLHRC (2003) *Croatia: Same Sex Civil Union Law and Anti-Discrimination Protections Passed*. International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC). <http://www.iglhrc.org/cgi-bin/iowa/article/takeaction/globalactionalerts/582.html> (pristupljeno 15. juna 2009).
38. Ilišin, V. (2007) „Political Values and Attitude“. In *Democratic Transition in Croatia: Value Transformation, Education & Media*, eds. S. P. Ramet and D. Matic, pp. 109–162. Texas: Texas A&M University Press.
39. Katzenstein, P. J. (2006) „Multiple Modernities as Limits to Secular Europeanization?“ In *Religion in an Expanding Europe*, eds. T. A. Byrnes and P. J. Katzenstein, pp. 1–33. New York: Cambridge University Press.

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

40. Konferencja Episkopatu Polski (2002) „Polish Bishops on European Integration“. English Translation by Katarzyna Łazarz-Górska, Konferencja Episkopatu Polski-The Polish Bishop's Conference. Dostupno na : www.episkopat.pl/?a=dokumentyKEP&doc=biskupi_eng-21032002 (pristupljeno 23. februara 2009).
41. Lambert, Y. (2004) „A Turning Point in Religious Evolution in Europe“. *Journal of Contemporary Religion*, 19 (1), pp. 29–45.
42. Lytle, P. F. (1998) „Religion and Politics in Eastern Europe“. In *Eastern Europe: Politics, Culture, and Society since 1939*, ed. S. P. Ramet, pp. 304–329. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
43. Millard, F. (1999) „Polish Domestic Politics and Accession to the European Union“. In *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*, ed. K. Henderson, pp. 203–219. London: UCL Press.
44. Moraes, C. (2006) „Challenges for Anti-discrimination Law and Policy for the 2007 Year of Equal Opportunities“. *European Anti-Discrimination Law Review*, 4, November 2006.
45. Official Journal (1993) „Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Poland, of the other part“. *Official Journal of the European Union*, L 348, 31 December 1993.
46. Official Journal (1997) „Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Treaties“. *Official Journal of the European Union*, C 340, 10 November 1997.
47. Olsen, J. P. (2002) „The Many Faces of Europeanization“. *ARENA Working Paper* WP 01/02.
48. OSCE (2009) „Croatia: Hate Crimes, Law on Amendments to the Criminal Code“. Legislationline, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. <http://www.legislationline.org/topics/topic/4/country/37> (pristupljeno 15. juna 2009).
49. Philpott, D. and Shah, T. S. (2006) „Faith, Freedom, and Federation: the Role of Religious Ideas and Institutions in European Political Convergence“. In *Religion in an Expanding Europe*, eds. T. A. Byrnes and P. J. Katzenstein, pp. 34–64. New York: Cambridge University Press.
50. Ramet, S. P. (2002) *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milosevic*. 4th ed. Boulder: Westview Press.
51. Ramet, S. P. (2006) „Thy Will Be Done: the Catholic Church and Politics in Poland Since 1989“. In *Religion in an Expanding Europe*, eds. T. A. Byrnes and P. J. Katzenstein, pp. 117–147. Cambridge: Cambridge University Press.
52. Ramet, S. P. (2008) *Serbia, Croatia and Slovenia at Peace and at War, Selected Writings, 1983–2007*. Wien: LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien.
53. Samardžija, V. (2006) „EU Relations with Croatia in 2005“. *Mediterranean Politics Turkey-Balkans*, pp. 138–140.
54. Schimmelfennig, F. (2005) „Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe“. *International Organization* 59, Fall 2005, pp. 827–860.



55. Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005) „Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe“. In *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, eds. F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier, pp. 1–28. New York: Cornell University Press.
56. Schweltnus, G. (2005) „The Adoption of Nondiscrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary and Poland“. In *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, eds. F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier, pp. 51–70. New York: Cornell University Press.
57. Siemienska, R. (2006) „Poland: Citizens and Democratic Politics“. In *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, eds. H. Klingemann, D. Fuchs and J. Zielonka, pp. 203–234. London and New York: Routledge.
58. Soberg, M. (2007) „Croatia since 1989“. In *Democratic Transition in Croatia: Value Transformation, Education & Media*, eds. S. P. Ramet and D. Matic, pp. 31–62. College Station: Texas A&M University Press.
59. Spiegel (2007) Donald Tusk in Brussels: New Era for EU-Polish Relations. *Spiegel Online International*, 12. maj 2007. Dostupno na: <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,521499,00.html> (pristupljeno 10. juna 2007).
60. Swedish Helsinki Committee (2008) „Anti-Discrimination Law Adopted by the Parliament“. The Swedish Helsinki Committee for Human Rights, Croatia. <http://www.shc.se/en/4/124/1313/> (pristupljeno 19. marta 2009).
61. Toggeburg, G. N. (2006) „A Remaining Share or New Part? The Union's Role vis-à-vis Minorities After the Enlargement Decade“. *EUI Working Papers*, LAW No. 2006/15, European University Institute, Department of Law.
62. Townsend, A. (2003) „Can the EU achieve an area of freedom, security and justice?“ *Opinion*, Center for European Reform. http://www.cer.org.uk/pdf/opinion_at_jhaoct.pdf (pristupljeno 1. decembra. 2009).
63. Tsebelis, G. (2002) „Part I: Veto Players Theory“. In *Veto Players: How Political Institutions Work*, 17–64. Princeton: Princeton University Press.
64. Vachudova, M. A. (2001) „The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union“. EUI Working Paper, RSC No. 2001/33, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
65. Vermeersch, P. (2007) „Ethnic Minority Protection and Anti-Discrimination in Central Europe Before and After EU Accession: the Case of Poland“. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (JEMIE), Issue 1/2007.
66. Warner, C. M. (2000) „Introduction: The Catholic Church and Democracy“. In *Confessions of an Interest Group: The Catholic Church and Political Parties in Europe*, ed. C. M. Warner, pp. 3-16. Princeton: Princeton University Press.
67. Zakošek, N. and Čular, G. (2004) „Croatia“. In *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*, eds. S. Berglund, J. Ekman and F. H. Aarebrot, pp. 451–492. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Inc.
68. Zielinska, E. (2005) „Equal Opportunities for Women and Men: Monitoring Law and Practice in Poland“. National Women's Information Centre (OŠKA), Open Society Institute Network Women's Program.

Kultura razvoja karijere i rangiranje i odabir oficira

Nebojša Nikolić

Institut za strategijska istraživanja, Ministarstvo odbrane Republike Srbije

Kategorija: Originalan naučni rad

UDK: 005.96:355.082(497.11)

Sažetak

Pre nekoliko godina Ministarstvo odbrane (MO) Srbije uvelo je sistem za rangiranje oficira. Naziv ovog sistem bio je Kriterijumi za profesionalnu vojnu službu. Namera je bila da time bude obuhvaćen skup različitih procena sposobnosti vojnog osoblja i da bude napravljena rang-lista. Povod za izradu ovog dokumenta bio je proces smanjivanja broja zaposlenih, dok je cilj bio donošenje objektivne metodologije za otpuštanje zaposlenih. Posmatrano sa tačke gledišta institucije, rang-lista predstavlja veoma dobru stvar, jer na osnovu nje ona može zadržati dobrog radnika, a otpustiti lošeg. Međutim, posmatrano sa tačke gledišta pojedinca, to može biti i dobro i loše. Loše je ako se radnik nalazi na dnu spiska, a dobro je ako je na njegovom vrhu. Međutim, rang-lista ima i drugih prednosti. Najpre, ona pruža informacije o sposobnostima ljudskih resursa u organizaciji. Mogućnosti i ograničenja organizacije u direktnoj vezi su sa mogućnostima i ograničenjima osobe koja je u njoj zaposlena. Zatim, dok se neispunjavanje kriterijuma na dnu ove liste koristi za smanjivanje broja zaposlenih, ispunjavanje kriterijuma na vrhu liste moglo bi i trebalo bi da bude upotrebljeno za postavljenje i unapređenje kandidata, kao i za odabir kandidata koji će ići na usavršavanje i obuku. Definisani Kriterijumi za profesionalnu vojnu službu nisu savršeni i trebalo bi ih analizirati, kritikovati i poboljšati. Međutim, čak i u postojećem obliku, set kriterijuma daje rezultate rangiranja koji pokazuju neke nedoslednosti u odnosu na stvarne podatke o zaposlenima. Zašto dolazi do anomalija? Možda se odgovor na ovo pitanje nalazi u organizacionoj kul-



turi koja je karakteristična za procese aktuelnog razvoja karijere u vojnoj organizaciji. Broj i intenzitet tih anomalija zaslužuju pažnju istraživača.

Ključne reči: karijera, vojska, rangiranje, odlučivanje, kultura

Uvod

Osnovna hipoteza ovog rada je da bi nedoslednosti u razvoju karijere koje se odnose na rang-listu oficira mogle da budu posledica preovlađujuće kulture u upravljanju ljudskim resursima. Pokazatelji koji potvrđuju ovu hipotezu proizlaze iz analize podataka navedenih u rang-listi.

Uprkos činjenici da postoje relativno stroga pravila, postupci i kriterijumi u različitim procesima upravljanja ljudskim resursima (postavljenja, unapređenja, ulaganje u obrazovanje i obuka pojedinačnih zaposlenih itd.), moguće je uočiti neke čudne rezultate. Iz toga proističe pitanje zašto dolazi do ovih anomalija. Logičan odgovor bio bi da postoje i neki dodatni kriterijumi, koji nisu unapred dati ili koji nisu zvanično proglašeni kriterijumima. Čini se da su ovi nejasni faktori pre elementi kulture¹, nego što su pravi kriterijumi. Međutim, uticaj ove kulture preovlađuje nad zvanično utvrđenim i objavljenim kriterijumima, pa čak i nad zakonskim pravilima. Gotovo svi se slažu sa tim da je za uspešan razvoj karijere bolje imati „dobre veze nego dobre kvalifikacije”. Istine radi, ovakvo gledište je tipično za mnogo širu populaciju, nego što su to vojni službenici. To je prosto neodvojivo od srpskog društva u celini, i to ne samo danas, već najmanje u poslednjih sto godina.

Moguće koristi od ove analize

Koju potencijalnu korist bi mogla da ima široka javnost od proučavanja problema rangiranja i odabira oficira? Procenat oficira u čitavoj populaciji je veoma mali (oko 0,1%). Vojna profesija je veoma specifična po svojoj prirodi i sastoji se od skupa podspecijalizacija koje imaju relativno malo polje primene. Pored toga, svaka vrsta (radnog, društvenog itd.) angažovanja zaposlenih u vojsci „van žičane ograde” strogo je ograničena zakonom. Da-

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

¹ Kultura se shvata kao ponašanje, uverenja i običaji koji su karakteristični za određenu društvenu, etničku, organizacionu, profesionalnu ili starosnu grupu, ili koji u takvoj grupi preovlađuju.

kle, čini se da je problem rangiranja i odabira oficira bitan samo ovoj maloj populacionoj grupi i njihovim porodicama.

Međutim, ovaj problem ima mnogo aspekata. Populacija oficira predstavlja ključni deo ljudskih resursa u sektoru odbrane. Gotovo svako pitanje sektora odbrane uključuje, neposredno ili posredno, i razmatranje ljudskih resursa. Mantra organizacije i upravljanja ljudskim resursima „zaposleni su naše najveće blago” naširoko je poznata, objavljivana i parafrazirana. Problem je, međutim, kako je sprovesti u praksi.

U tranzicionom okruženju, reforma odbrane obično podrazumeva smanjivanje broja zaposlenih, promenu uloga koje vojska ima i uvođenje novih zahteva u pogledu vrednosti, znanja i opreme. Smanjivanje broja zaposlenih nameće pitanje o selekcionom postupku: ko može ostati u vojnoj službi, a ko će biti otpušten.

Spektar aktivnosti koje se preduzimaju tokom reforme odbrane širok je i zahtevan. Uspešnost reforme direktno je srazmerna sposobnostima glavnih rukovodilaca na različitim nivoima vojne piramide. Problem odabira zaposlenih se ponovo javlja prilikom unapređivanja i postavljenja na više položaje u organizaciji. Reforma sektora odbrane, novi izazovi bezbednosti i trendovi u međunarodnom bezbednosnom okruženju nameću potrebu za novom vrstom znanja, specijalnosti i kvalifikacija pripadnika vojske. To otvara širok skup pitanja koja se odnose na sistem obrazovanja i obuke u vosci.

Problem rangiranja i odabira oficira može se tretirati kao čisto metodološko pitanje. Neka od važnih pitanja na koja mora biti dosledno odgovoreno su: kako utvrditi kriterijume za rangiranje i odabir i kojim metodološkim postupcima pribeći. Operativno istraživanje i teorija odluke predstavljaju naučne discipline koje bi mogle da budu od pomoći prilikom obavljanja ovog zadatka.

Konačno, ako nam to uspe i ako pronađemo konsistentan način za više atributivno rangiranje i odabir oficira, onda se ovde primenjena metodologija može upotrebiti i za rešavanje drugih sličnih problema u reformi javnog sektora, ali i u drugim organizacijama i privrednim društvima. Aktuelna globalna ekonomska kriza primorava mnoga društva da smanje broj zaposlenih. Lokalne i državne vlasti imaju isti problem i sličan pravac delovanja: smanjiti broj zaposlenih.

Naravno, smanjenje broja radnika može biti postignuto na različite načine. Međutim, privredna društva i organizacije, posebno one koje žele da se predstave kao socijalno odgovorne, moraju



proces smanjivanja radne snage sprovesti objektivno, nepristrasno i transparentno. Ovo posebno važi za organizacije u javnom sektoru koje kao opravdanje ne mogu da koriste „volju ili odluku privatnog vlasnika”. Sa druge strane, rang-lista treba da posluži i prilikom unapređivanja i postavljenja zaposlenih na viši položaj u organizacijama u javnom sektoru. To je možda jedini efikasan način, pored toga što je posredan, s obzirom na to da se rad u organizacijama u javnom sektoru obično ne „proverava na tržištu”.

Kratak istorijat promena u vojnoj profesiji

U poslednjih nekoliko godina u Srbiji iščezava tradicionalna predstava o vojnoj profesiji kao o „sigurnom zaposlenju, vidljivoj karijeri”. U kratkom vremenskom roku preduzeto je nekoliko smanjivanja broja zaposlenih. Ponekad je kriterijum bio „ukidanje organizacione jedinice” (ako se organizaciona jedinica ili odeljenje ukida, onda svi u toj organizacionoj jedinici gube posao). Ponekad se pribegavalo načelu „godina starosti” (to je slučaj kada svi koji su rođeni pre određene navedene godine moraju da napuste vojnu službu). Srećna okolnost u drugom pomenutom slučaju je to što se ovaj kriterijum odnosio na starije ljude koji su imali barem minimalne uslove da dobiju penziju.

Mogućnost da neko iznenada izgubi posao bez svoje krivice postaje realnost zaposlenih. Pored štete po predstavu koju stvaraju o sebi i pored osećanja nesigurnosti pojedinačnih zaposlenih radnika, ovim i sama organizacija gubi značajan kapital u ljudskim resursima. Najveći teret ponela je populaciona grupa starešina (posebno potpukovnici i pukovnici). Bila je to neka vrsta „kulturnog šoka”, jer je velika većina srpskih oficira dobila službu posle diplomiranja na vojnoj akademiji i nikada nije ni pomišljala na „rezervnu karijeru”.

Sada je već i naše vojno obrazovanje steklo izvestan stepen „prenosivih” znanja i veština koje bi mogle da budu od koristi prilikom građenja karijere u građanstvu. Međutim, zvanične vojne kvalifikacije obično se ne priznaju u građanskom društvu. Sistem vojnog obrazovanja sada nastoji da pronađe sebi mesto i da postane deo opšteg obrazovnog sistema u zemlji. Dodatni izazov u ovim nastojanjima predstavlja činjenica da svi univerziteti (i građanski i vojni), ukoliko žele da nastave rad, moraju da ispune zahteve utvrđene „Bolonjskom deklaracijom” EU. Ukoliko bi bili uspešni, ovi

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

pokušaji bi doneli dobro rešenje problema u budućnosti. Međutim, problem smanjivanja broja zaposlenih aktuelan je sada, pa je sada očajnički potrebno naći neko rešenje.

U prošlosti niko nije mario za to da li je vojno obrazovanje „kompatibilno” građanskom ili nije, kao ni za „karijeru posle (vojne) karijere”. Vojna profesija u Srbiji bila je „životni poziv”. Ovakva organizaciona kultura, kao i neki drugi aspekti, poput slabe ponude novih radnih mesta na tržištu rada, moralne i zvanično preuzete obaveze „prema zemlji” (prijavljivanje nekadašnjih vojnih oficira na radna mesta u stranim kompanijama i organizacijama bilo je predmet javne osude), pa i psihološki razlozi („zar nisam dovoljno dobar da zadržim svoj posao?”) čine gore navedeno pitanje važnim i aktuelnim.

Izneseni problem uzet je kao polazna tačka dalje analize. Pored mnogih aspekata problema (socijalni, finansijski, politički aspekti, aspekt druge kategorije zaposlenih u vojsci itd.), ovaj rad se bavi i pitanjima ko mora da ode, a ko može da ostane u službi, kao i kako doneti ovakvu odluku i kojim kriterijumima pribeci.

Naredni aspekt ovog problema predstavlja tačku gledišta „privrednog društva” (vojne organizacije), koja podrazumeva shvatanje da će organizacija koja želi da bude vitalna i uspešna pokušati da ima bolje zaposlene. Ponovo se javljaju slična pitanja o tome ko je bolji službenik i prema kojim kriterijumima.

Isto tako, vojna organizacija treba da uzme u obzir dalekosežnost uticaja koje će imati odluka koja sada bude doneta. Utvrđeni kriterijumi za „otpuštanje” biće jasna poruka za rešavanje kadrovskih pitanja, za buduće kandidate za oficire, za vojni obrazovni sistem, kao i za sadašnji i budući imidž vojne organizacije. Barem iz ovih razloga, mnogi zvaničnici sektora odbrane kvalifikuju smanjenje broja zaposlenih kao težak zadatak i kao najosetljiviji i presudan deo čitave reforme vojske.

Vojska i druge profesije i zanimanja: jesmo li mi jedini koji danas imaju ovaj problem?

Smanjenje broja zaposlenih i velike promene u vezi sa profesionalnom karijerom veoma su rasprostranjene pojave. Mnoge profesije suočavaju se sa istim ovim problemima: nesiguran posao, nesiguran razvoj karijere, prelazni periodi u karijerama, potreba stalnog usavršavanja, potreba prekvalifikovanja, samood-



govornost za sopstvenu karijeru itd. Rajtman i Šner su to 2008. godine veoma lepo prikazali u svom detaljnom članku (Reitman and Schmeer, 2008: 17–28). Čini se da vojna profesija ne može da bude izuzetak u budućnosti.

Da li se vojna profesija uopšte razlikuje od bilo koje druge profesije? Da li je to samo posao, baš kao i svaki drugi posao ili zanimanje? U čemu je razlika? Kako objasniti moguće razlike? Tradicionalno gledište je da je vojna profesija, ako se uporedi sa drugim profesijama, a posebno sa drugim vrstama zanimanja i poslova, veoma specifična. Ona je pre životni poziv, nego što je profesija, a sasvim sigurno nije posao, ni zanimanje. Etički kontekst vojne profesije kao životnog poziva može se lepo opisati u samo nekoliko reči: „Dužnost, čast, zemlja”. To je čuveni moto vojne akademije West Point u SAD. Treba uložiti dosta vremena i truda da se stvori jedan oficir u bukvalnom smislu reči, a mnogo je knjiga napisano o vojnoj profesiji i onome što je njena *differentia specifica* u odnosu na druge profesije. Karakter i duh, kao i lojalnost, što posebno odlikuje vojnike, ne mogu se naći na tržištu rada za jedan dan. Te stvari moraju da se grade, razvijaju i održavaju tokom dugogodišnjeg procesa obučavanja. Kada je reč o vojnoj profesiji, prebacivanje sa jednog na drugo shvatanje radnog angažmana (životni poziv – profesija – zanimanje ili posao) jednostavno nije moguće. Jedan od osnovnih razloga za to je karakter.

Dinamična i izazovna priroda vojne profesije mogla bi biti prihvaćena kao proces stalnog učenja. Oficir uči da bi dobio nova nameštenja, a uči o novim garnizonima (regija, zemlja, kultura itd.), novoj tehnologiji i opremi, novim postupcima (organizacione promene, nov način upravljanja kapacitetom itd.), kao i nove jezike na različitim kursevima, poslediplomskim studijama itd. Uči, takođe, i o ljudima (podređenima, nadređenima i kolegama). Toliko učenja podiže nivo obrazovanja i sposobnosti oficira. Za čitaoca kojima bi ovo moglo da zvuči kao da je pomalo čudno, preporučio bih lep esej (Wither, 2006) koji se bavi ovim fenomenom.

Ova dinamika učenja može se videti iz opisa jedne tipične vojne karijere. Mlad oficir obično počinje kao vodnik. Posle nekoliko godina dospeva na položaj komandira čete. Onda odlazi na neki položaj na nivou bataljona (dužnosti u vezi sa ljudstvom, zamenik i komandir bataljona). Naredni nivo predstavlja položaji na nivou brigade (to podrazumeva set različitih

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

dužnosti u vezi sa: upravljanjem kadrovima, obaveštajnim poslovima, operacijama, obukom, logistikom itd.). U malim armijama, sledeći nivo predstavljaju dužnosti u generalštabu. Pored napredovanja po vertikalnoj liniji, postoji i mogućnost horizontalnog kretanja. Svaka nova dužnost se, u većoj ili u manjoj mери, razlikuje od prethodne. Dakle, oficir mora da nauči nešto novo svaki put kada dobije premeštenje.

Piramida strukture vojnih činova

„Piramida” činova predstavlja logičku podelu i odnose vojnih činova u armiji koja se posmatra kao hijerarhijski ustrojena organizacija. Na dnu piramide stoji veliki broj oficira nižeg čina (na primer: poručnici). Na sredini piramide nalaze se majori kojih ima manje nego oficira sa nižim činom. Na vrhu su naravno visoki činovi (generali), a njihov broj je mali. Na sličan oblik podele zaposlenih nailazi se u mnogim drugim hijerarhijski uređenim organizacijama i privrednim društvima.

Međutim, problem nastaje kada dođe do masivnog deformisanja tipičnih hijerarhijskih struktura organizacije. Kada broj oficira sa visokim činom (pukovnici i potpukovnici), koji su po logici blizu vrha piramide, postane nesrazmerno velik u odnosu na broj oficira sa drugim činovima, onda se normalan oblik „piramide činova” unekoliko izvitoperi. U ekstremnim slučajevima, ili radi isticanja ove čudne pojave, taj oblik naziva se „obrnuta piramida u strukturi činova”. U tabeli 1 prikazani su „stanje tehnike” kad je reč o piramidama strukture činova u 2006. godini u Srbiji, kao i neke preporuke koje je dao NATO koje pomažu upoređivanje.

Tabela 1. Odnosi činova, 2006. godine, stanje u Srbiji, preporuka NATO

2006. godina	Srbija	NATO
generali	0,30	0,60
pukovnici	14,50	1,70
potpukovnici	24,40	8,30
majori	13,10	19,80
poručnici, kapetani	47,70	69,60
ukupno	100,00 %	100,00 %



Danas je situacija mnogo bolja, posebno u jedinicama armije pod Generalštabom, a u manjoj meri i u organizacijama unutar Ministarstva odbrane, gde je reorganizacija najavljena za 2009. godinu.

Spektar vojnih poslova

Oficirska karijera se obično doživljava kao skup različitih postavljena, počev od položaja mladih oficira (kao što je dužnost vodnika), pa sve do najviših činova i položaja. Tokom dužeg vremenskog perioda činilo se da je akumulacija profesionalnog iskustva logičan proizvod i preduslov za viša postavljenja. Međutim, to nije jedini uslov. Drugi, a možda i važniji, uslov je dodatno obrazovanje i obuka (vrsta poslediplomskih vojnih studija).

Prelazak sa jednog na drugo nameštenje zapravo predstavlja promenu posla. Ponekad do promene dužnosti dolazi u okviru iste jedinice ili garnizona, ponekad se prelazi u drugu jedinicu ili garnizon i u kolektiv sastavljen od više ili manje različitih ljudi (kolege, podređeni, nadređeni). U svakom slučaju, promena dužnosti pretpostavlja različite obaveze i planove rada, što u sažetku znači stalno učenje. Sledi spisak opštih zaduženja ili vrsta poslova oficira:

- **Komandne dužnosti** (komandir jedinice: vod, četa, bataljon, brigada itd).
- **Kadrovske dužnosti:** područja odgovornosti u tipičnoj vojnoj organizaciji pretpostavljaju osoblje, obaveštajne poslove, operacije, logistiku, doktrinu i razvoj, komunikaciju i kompjutere, obuku i civilno-vojne odnose.
- **Upravne i administrativne dužnosti:** uglavnom se odnose na različita nameštenja u Ministarstvu odbrane.
- **Poslovi na obrazovanju i obuci:** položaji instruktora, predavača, asistenata i profesora u vojnim akademijama, trening centrima itd.
- **Istraživački poslovi.** Položaji u institutima različitih vrsta (tehnički, vojno umeće i strategija itd.) koje pripadaju Ministarstvu odbrane.

U slučaju komandnih i kadrovskih dužnosti moguće je održati odgovarajući oblik piramide strukture činova. Međutim, to nije lako kad su u pitanju upravni, obrazovni i istraživački poslovi. Logički preduslov za obavljanje ovih poslova jeste relevantno iskustvo, a za to su potrebne godine provedene na različitim komand-

nim i kadrovskim dužnostima na početku vojne karijere. Posledica toga je da postoji veliki broj oficira koji imaju visoke činove u upravnim, obrazovnim i istraživačkim institucijama Ministarstva odbrane.

Novi talas međunarodne odbrambene saradnje i integracija proizveli su set novih zahteva koji se stavljaju pred vojne profesionalce. Prvi od njih je znanje stranog jezika. Znanje stranog jezika postaje logički i neizbežni preduslov napredovanja u karijeri, posebno za one koji od svojih karijera žele i očekuju više.

Sledeći moderni zahtev podrazumeva potrebu da oficir ima neka znanja o interoperabilnosti i standardizaciji na poljima odbrambenih integracija i saradnje. Pored ovoga, postoji potreba da oficiri pratite razvoj struke i da budu dobro informisani o svim relevantnim trendovima, izazovima i novinama u odbrambenoj branši.

Smanjivanje – kao deo transformacije odbrane

Smanjivanje oružanih snaga je danas stvaran i izazovan trend i ova činjenica je široko prihvaćena. De Vijk (Wijk, 2004) je rekao: „ (...) restrukturiranje snaga obuhvata smanjivanje snaga, tranziciju, modernizaciju i transformaciju oružanih snaga; svaki faktor ima važne finansijske, organizacione i doktrinalne posledice. To je tekući proces i ogroman izazov za male zemlje. Moraju se praviti teški izbori. Moraju se utvrditi prioriteti.”

Mnogo je razloga za smanjivanje u mnogim zemljama. „Dividenda mira” (ne samo posle Hladnog rata, već i posle regionalnih sukoba) jedan je od tih razloga koji su naročito aktuelni u poslednje dve decenije. Ona jednostavno kaže da što je više mira, to je manje vojske. „Revolucija u vojnim poslovima” još jedan je jak razlog. Ovde se smanjenje oružanih snaga pojavljuje kao posledica transformacije i ogromnih promena načinu na koji se prilazi vojnim poslovima. Modernizacija podrazumeva uvođenje nove opreme, novog sistema oružja itd. Obično znači i smanjivanje broja ljudi, broja jedinica itd. I socijalne i političke promene mogu dovesti do smanjenja vojske. To je slučaj sa napuštanjem obavezne vojne službe i prelaskom na profesionalnu vojsku.

Ima više faktora koji doprinose aktuelnom procesu smanjenja u srpskim oružanim snagama. Neki od tih razloga su:

- Velike promene u bezbednosnom okruženju: mir je stigao u region.



- Gotovo sve zemlje u regionu usmeravaju svoje politike bezbednosti i odbrane ka evroatlantskim integracijama, partnerstvu ili barem ka usvajanju standarda.
- Revolucija u vojnim poslovima dovodi do promene načina razmišljanja o masivnim mobilizacijskim armijama u korist manjih, ali efikasnijih oružanih snaga.
- Prilagođavanje međunarodnim standardima i sporazumima u vezi sa nivoom potrošnje za odbranu, ljudstvom i naoružanjem itd. [propisan procenat BDP za budžet za odbranu; propisan procenat stanovništva za oružane snage; ograničen broj osnovnog naoružanja (avioni, tenkovi, itd)].
- Društvene promene dovode do preusmeravanja sa obavezne vojne službe na popunjavanje armije profesionalnim vojnicima.
- Demokratski stil je postao dominantan u javnom životu i ponašanju.

Pored ovoga, novi pristup nacionalnoj strategiji i reformi sektora bezbednosti doprineo je tome da ovaj rad postane transparentniji (kad god je to moguće) i da bude dosledan („ono što se kaže treba i da se uradi”). Rodes (Rhodes, 2007), je pomenuo jednu pojavu te vrste: „ (...) disciplinujući efekat ‘stavljanja stvari na papir’ naterao je vrhovno rukovodstvo zemlje ili ministarstvo da jasno kažu koje su ključne pretpostavke, prioriteti i kompromisi u vezi sa njihovim ciljevima i kojim se merama postižu.” Ova novina čini to da faza smanjivanja broja ljudi postane poznata i vojnoj javnosti (ljudi treba da budu informisani), a verovatno se uzima u obzir i prilikom donošenja i objavljivanja seta kriterijuma (ljudi mogu da vide šta mogu da očekuju i kakve su mere rezultata rada važne poslodavcu).

Smanjivanje oružanih snaga je legitiman proces. Oni koji donose odluke o stvarima odbrane nadležni su za preduzimanje ove aktivnosti. Razlozi za smanjivanje mogu da budu različiti (politička odluka, pomanjkanje finansijskih sredstava, promena strateškog okruženja, nova vojna doktrina, tehnička modernizacija itd.), ali oni nisu predmet ove analize.

Smanjivanje – problem uprave

Smanjivanje broja vojnih profesionalaca pokrenulo je problem u odlučivanju, to jest nametnulo je pitanje koga otpustiti iz vojne službe. Da bi to bilo objektivno i neutralno urađeno, utvrđeni su i

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

objavljeni neki kriterijumi. Međutim, mnogi smatraju da ti kriterijumi nisu ispunili svoju misiju.

„Problem otpuštanja” može se posmatrati i drugačije, te sa zapitati kako ustanoviti to koji su ljudi bolji i zadržati ih u službi. Ova dva pitanja su očigledno komplementarna. Prvo pitanje ima pasivan ton, jer zbog pritiska spolja treba doneti neke teške odluke, pa je pitanje kako to uraditi.

Drugo pitanje ima aktivniji prizvuk i podrazumeva postojanje određene vizije, kao i shvatanje aktuelnih i budućih zahteva u odnosu na profil oficira u 21. veku. Međutim, shvatiti ovo logično podrazumeva i posedovanje vizije šire slike čitave vojske i sveobuhvatno razumevanje nacionalnih pitanja i pitanja strategije odbrane, kao i poznavanje modernih trendova u vojnim poslovima, novih tehnologija i modernog načina ratovanja.

Posmatrano sa organizacione tačke gledišta, zaposleni predstavljaju ljudski kapital. Situacija u kojoj ljudskog kapitala ima dovoljno predstavlja neku vrstu „luksuza”. Pogrešna odluka može da dovede do većeg gubitka dragocenog ljudskog kapitala. Isto tako, loše odlučivanje može da naštetiti imidžu organizacija, da pokaže nedostatak mudrosti i neracionalno upravljanje. Ukoliko u obzir uzmemo i primanje novih ljudi u budućnosti, možemo reći da će sve ovo imati negativan uticaj. Poslodavac koji je neodgovoran prema svojim zaposlenima ne može očekivati da će mu se prijaviti dobri kandidati.

Stručnjaci za upravljanje ljudskim resursima imaju oprečna mišljenja o problemu merenja rezultata rada ljudi. Neki sumnjaju u uspešnost i etičnost takvog poduhvata. U ovom tekstu se slažemo da je to u najmanju ruku neprijatan zadatak. Boljeg rešenja, međutim, nema!

Pored toga, u ovom kontekstu, jedinstvena razlika između armije sa jedne strane, i organizacija drugih vrsta i privatnih preduzeća sa druge strane, jeste u tome što u armiji nema „potvrde na tržištu”. Vojska svoj kvalitet može da potvrdi samo na delu i jedino tada. Međutim, takve situacije se zovu rat! A gotovo svaki rat je jedinstven i neponovljiv. U najboljem slučaju, kada shvatite kakav je stvarno kvalitet vojske, onda je obično već kasno da išta menjate kako biste je poboljšali. Jedinstven karakter rata ostavlja mogućnost da se prave slabe i pristrasne procene kvaliteta vojske onda kada je ona na delu.

Kada pokušamo da definišemo neki skup mera ili kriterijuma koji će nam pomoći da napravimo razliku među zaposlenima, nailazimo na logično pitanje o opisu i karakteristikama tih mera ili



kriterijuma. Andru Majo (Mayo, 2001) se pozvao na sledeće karakteristike, koje bi svaka mera rezultata rada morala da poseduje kako bi bila od koristi i kako bi bila delotvorna:

- jednostavnost (da se lako razume)
- jasnoća (da ne bude dvosmislena, pa da može biti dvojako tumačena)
- dostupnost (da se može lako pribaviti)
- pouzdanost (pouzdan proces merenja)
- nepristrasnost (da nije rezultat suda samo jedne osobe)
- relevantnost (da bude povezana sa kontekstom radnog mesta, da se odnosi na njega i da bude od značaja za njega)
- sveobuhvatnost (da sadrži sve ključne rezultate rada)
- odgovarajuća rezolucija (prava mera detalja)
- jasno poreklo (da se odnosi na konkretnu osobu)
- uporedivost (da ima pravu meru učestalosti).

Drugi pristup definisanju kriterijuma odnosi se na teoriju odlučivanja, koja posebno ističe krucijalni značaj kriterijuma i njihovih karakteristika. Prema stavovima Kinija i Raifa (Keeney and Raiffa, 1976) dvojice istaknutih profesora koji su pobornici ove teorije, skup kriterijuma treba da bude:

- zaokružen (sveobuhvatan)
- operativan (jednostavan, jasan, dostupan)
- rastavljiv (odgovarajuća rezolucija)
- dovoljan (da ne bude suvišan)
- najmanji mogući.

Treći pristup problemu utvrđivanja kriterijuma može se izvući iz analize mogućnosti za „Merenje toka transformacije i vrednosti”, što je i jedno poglavlje u knjizi Dejvida Albertsa (Alberts, 2003). Knjiga je posvećena transformisanju vojske za 21. vek i kao takva veoma je bliska predmetu našeg proučavanja. Ovaj autor ističe „agilnost” kao ključnu osobinu vojne organizacije i pojedinca potrebnu za Informaciono doba i budućnost koja se odlikuje neizvesnošću. Međutim, šta je to „agilnost”? Umesto da prepričavamo, prenećemo originalan stav autora (Alberts, 2003: 84) „Agilnost je svojstvo pojedinca ili organizacije koje predstavlja sinergičnu kombinaciju sledećih atributa: čvrstine, fleksibilnosti, inovativnosti, prilagodljivosti i prijemčivosti.”

U ovoj definiciji posebno je zanimljiva fraza: *sinergična kombinacija*. Suština ove fraze je reč sinergija (sadejstvo). Sinergija predstavlja situaciju u kojoj odgovarajuća kombinacija više elemenata donosi rezultat koji je veći, jači ili bolji od prostog zbira zasebnih

vrednosti, korisnosti ili uticaja tih istih elemenata kada ih posmatramo svakog za sebe i bez međusobnih dejstava.

Sintagma *sinergički efekat* zaista dobro zvuči. Međutim, pitanje je kako prikazati i izračunati sinergiju, posebno kada je reč o našem opštem problemu, odnosno o merenju, prikazivanju i upoređivanju sveobuhvatnog kvaliteta pojedinačnih oficira. Mogući odgovor na ovo pitanje, ili bar predlog tog odgovora, predstavlja jedan rad ovog autora (Nikolic, 2007: 731-734).

Kritička analiza kriterijuma rangiranja

Kriterijumi za profesionalnu vojnu službu proglašeni su i objavljeni u maju 2006. godine (*Odbrana*, 2006). Ti kriterijumi su:

1. stručna sprema (najviše 24 bodova)
2. službena ocena – zvanično ocenjivanje (najviše 10 bodova)
3. vojno ili civilno obrazovanje (0 ili 5 bodova)
4. godine starosti (najviše 7,5 bodova)
5. aktuelna dužnost i premeštenja (najviše 5 bodova)
6. strani jezik (najviše 2 bodova)
7. vreme provedeno na komandnim ili upravnim radnim mestima (aktuelno se ne uzima u obzir).

Stavljeno je mnogo primedbi na ove kriterijume nakon što su objavljeni. To ne treba da čudi, jer je ocenjivanje kriterijuma verovatno najvažniji i najzahtevniji zadatak u analizi odluke (Cupic and Tummala, 1991). „Teorija odluke treba da bude nauka o merenju koja se zasniva na matematici, filozofiji i psihologiji. (...) Možda je najkreativniji zadatak u donošenju odluke odabrati faktore koji su značajni za tu odluku (Saaty, 1990: 9-26).“ Ove rečenice savršeno opisuju to koji je osnovni problem u ovom procesu smanjivanja broja zaposlenih.

Praktična primena rang-liste, kao i dodatni podzadatak (primena rang-liste u postavljenju i unapređenju oficira) tek treba da budu realizovani.

Prvi kriterijum „deli“ se na tri potkriterijuma:

- uspeh na Vojnoj akademiji ili na građanskom fakultetu (prosečna ocena², PO): najmanje 5 bodova (PO: 6.00), a najviše 8 bodova (PO: iznad 8,50)
- uspeh na prvom nivou poslediplomskih studija: Komandno-štabna akademija (KŠA), specijalizacija ili master studije; najmanje 12, najviše 18 bodova (u ovom slučaju to je sumarni “zbir” bodova u koji nije uračunat uspeh na Vojnoj akademiji)

² Prosečna ocena (PO) predstavlja prosečnu vrednost završnih ocena za sve predmete (ispite), koje je student-kadet slušao na vojnoj akademiji. Najniža vrednost je 6,00 (slab uspeh), i najviša vrednost je 10,00 (odličan uspeh).



- uspeh na drugom poslediplomskom nivou: General-štabna akademija (GŠA) ili doktorat: najmanje 21, najviše 24 bodova. I ovde je reč o sumarnom „zbiru” bodova koji ne uključuje uspeh na Vojnoj akademiji, niti na prvom nivou poslediplomskih studija.

Poenta je da podatak o uspehu/neuspehu na nižem nivou nije vidljiv ukoliko je kandidat stekao i viši nivo obrazovanja. Dakle, ovaj kriterijum daje samo poslednju „sliku” uspeha, a ne i kumulativnu. To nije logično. Prosečna ocena sa osnovnih studija na Vojnoj akademiji ili građanskom fakultetu pruža važne, objektivne i sveobuhvatne informacije i treba da bude prikana zasebno i da joj bude dat veći značaj (više bodova na skali koja se koristi), pri čemu razlika između slabog uspeha (PO: 6,00) i odličnog uspeha (PO: do 10,00) treba da bude veća. Ako bi vrednovanje PO prilikom rangiranja ostalo na ovako niskom nivou, onda bi ozbiljno moglo da se postavi pitanje koja je svrha ocenjivanja tokom čitavog procesa obrazovanja (Nikolic, 2006). Isto tako, načelo „neakumuliranja”, koje se koristi u ovom kriterijumu, ne koristi se i za razmatranje drugog kriterijuma: „zvanično ocenjivanje – službena ocena”.

Evidentno je da se velika prednost daje poslediplomskim studijama. Ovakvo opredeljenje je u načelu dobro. Međutim, postoji opasnost od toga da će biti izgubljeni neki dobri oficiri samo zbog toga što nisu imali priliku da pohađaju poslediplomske studije. Ovaj fenomen prisutan je i u drugim „armijama, a slično se i opisuje i u sledećim rečenicama: “Bliže se svojoj četrdesetoj ili pedesetoj godini, to su majori, potpukovnici ili pukovnici. Naučili su – ili su sami sebe naučili – da rade na engleskom jeziku. (..). Međutim, po pravilu su već dugo na istom položaju, jer nije bilo nikoga ko bi ih zamenio. Nisu bili dobri kandidati za više obrazovanje u državama koje nam pružaju podršku, zato što im se nije mogla naći zamena ili zato što bi se mogli smatrati prestarim da bi mogli imati bilo kakvu značajniju ulogu u budućnosti” (Clemmesen, 2001: 7-11).

Drugi kriterijum predstavlja prosečnu vrednost svih „zvaničnih ocenjivanja – službenih ocena” dobijenih tokom čitave oficirske karijere. Ove ocene oficiru u određenom periodu (obično 4 godine) daje njegov nadređeni oficir, u skladu sa svojim utiskom i viđenjem oficira kog ocenjuje. Jasno je da je ovo gotovo u potpunosti subjektivna procena. Pri tom, ova ocena se odnosi na čitavu karijeru i predstavlja prosečnu vrednost svih službenih ocena, uključujući u to i one koje su date u skladu sa starim propisima (prome-

**STRATEŠKA KULTURA
I REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

na je napravljena uvođenjem novih³ propisa 1994. godine). Ti stari propisi sadrže elemente za ocenjivanje koji se zasnivaju na „političkoj (čitaj komunističkoj) aktivnosti”. Nema više komentara na ovaj aspekt starih ocena, trebalo bi da je sve jasno. Ova okolnost je posebno važna za potpukovnike i pukovnike, populaciju oficira koja je u najkritičnijem položaju, s obzirom na to da svi imaju službene ocene date pre 1994. godine i da će najveći broj ljudi koji budu otpušteni pripadati baš ovoj grupi. Zapravo, prethodno pomenuto načelo „neakumuliranja” treba da bude ovde primenjeno, a ne u prvom kriterijumu.

Tu su još dva zapažanja. Prvo, prevelika važnost pridaje se službenim ocenama (najviše 10 bodova), posebno ako ih uporedimo sa PO na Vojnoj akademiji (najviše 8 bodova). Iza PO stoji od 50 do 100 profesora i ispiti koji su pregledani jasno i transparentno, dok iza prosečne službene ocene stoji samo nekoliko ljudi i njihove subjektivne procene, utisci, što znači da nema transparentnosti. Drugo, skala bodova za transformaciju službenih ocena je proizvoljna, unosi zabunu i nije linearna (nema pravila, isti stepen na skali ocena odgovara različitim stepenima na skali bodova: 1, 1, 2, 1, 2, 2, 1). Moglo bi se zaključiti da je namera bila da se napravi velika razlika (u bodovima) među mnogobrojnim veoma sličnim i gotovo podudarnim službenim ocenama. Ako je to tako, onda je to dokaz koji više govori protiv davanja prvenstva službenim ocenama, kao na primer one nisu objektivne i nisu tačne, svi oficiri su veoma slični jedan drugom, čitav sistem službenih ocena nije dovoljno dobar.

Treći kriterijum odnosi se na pitanja da li je oficir završio Vojnu akademiju (5 bodova) ili neki od građanskih fakulteta (0 bodova). Ovaj kriterijum sadrži najmanje tri nedoslednosti. Prvo, to je suprotno aktuelnim trendovima koji se trude da Vojna akademija postane sastavni deo građanskog univerziteta (i Bolonjskog procesa). Drugo, to je suprotno projektovanoj budućnosti gde bi oficiri trebalo da završavaju građanske fakultete. I treće, time se potencijalno daje prvenstvo oficirima koji imaju niže službene ocene i/ili PO, ali su završili Vojnu akademiju.

Četvrti kriterijum predstavlja neki proizvoljan odnos koji se uspostavlja između godina starosti oficira, njegovog vojnog čina i vremena provedenog u vojnoj službi. Kratko rečeno, ovaj kriterijum daje prvenstvo onim oficirima koji imaju „brzometne” karijere, dok praktično eliminiše one koji imaju obična unapređenja (tu se koriste neki negativni bodovi: do minus 27 bodova!). Elemen-

³ Propisi za rangiranje oficira, *Obrana*, 14, april 1994.



tarna logika kaže da neko može imati „brzometnu” karijeru samo ako je zasluži izuzetnim i nesumnjivim doprinosom vojnoj organizaciji (ali to je veoma teško objektivno izmeriti, posebno u miru). Takve stvari treba uključiti u službenu ocenu (drugi kriterijum), i/ili bolje u radno mesto (sledeći kriterijum: aktuelna dužnost) u organizaciji. Dakle ovaj kriterijum je suvišan. Pored toga, dat mu je visok prioritet (dosta bodova).

Peti kriterijum pokušava da izmeri relativnu važnost aktuelne dužnosti i premeštanja iz jednog u drugi garnizon tokom vojne karijere oficira. Uprkos malom broju bodova koji se povezuje sa premeštenjem, ovaj kriterijum je pod znakom pitanja. On može da bude suvišan onda kada oficir prihvata viši položaj, ali u drugom garnizonu, a mogao bi da bude pogrešan – upravo obrnuto koristan – onda kada oficir „zaradi” premeštenje zbog loših rezultata u sadašnjem garnizonu. Ovaj kriterijum treba da bude ugrađen u sedmi kriterijum koji se bavi brojem i vrstom svih poslova koje je oficir obavljao tokom karijere.

Šesti kriterijum prikazuje znanje stranih jezika. Važnost ovog kriterijuma je na najnižem nivou (1 bod za jedan jezik, bez ikakvih detalja), ali sa projekcijom da će postati važniji nakon što prođe dve godine. Iako je gotovo polovina ovog roka već prošla, još uvek nemaju svi oficiri iste mogućnosti da uče strane jezike (uglavnom engleski). Važnost ovog kriterijuma je jasna i aktuelna. Jedan od najboljih načina objektivnog merenja mogao bi da bude uzimanje u obzir ocena za strani jezik koje su dobijene na Vojnoj akademiji. Isto tako, jasno je da ne mogu svi oficiri ići na kurseve jezika u inostranstvo, ali ipak treba uspostaviti neko logično, jedinstveno i korisno pravilo: „Ukoliko neko provede tri meseca (ili čak godinu dana) u inostranstvu, onda mora da dobijete najmanje STANAG 3333 (ili STANAG 4444), a ako to ne uradi, onda će dobiti negativne bodove po ovom kriterijumu”. Suština ovakvog suda jeste u pokušaju da se postigne neka jednakost tri kategorije: oficiri koji su imali veliku sreću te su odabrani da se školuju u inostranstvu, oficiri koji su imali sreće te su na kursovima stranih jezika u zemlji, kao i većina oficira kojima posao (ili nadređeni) ne dozvoljavaju da putuju i unapređuju svoje znanje jezika (i druga znanja i veštine) i svoj status.

Sedmi kriterijum podrazumeva vreme provedeno na različitim komandnim ili upravnim radnim mestima (i verovatno njihov broj). Primena ovog kriterijuma je odložena, jer nema administrativnih kapaciteta za obradu relevantnih podataka. To je jedan od najvažnijih kriterijuma koji sadrži informacije o profesionalnom

životu i iskustvu. Realna vrednost službenih ocena proističe samo ukoliko je u kombinaciji sa ovim kriterijumom. U grubim crtama govoreći, mnogo je bolje imati oficira koji ima mnogo različitih dužnosti i veoma dobre službene ocene, nego oficira koji ima samo mali broj poslova u radnoj biografiji, čak i onda kada ima odlične ocene.

Analiza rezultata rangiranja

Pored kritike kriterijuma, ovde je data i analiza jednog primera. Polazi se od analize jednog dela rang-liste (uzorka) namenjenog jednoj kategoriji oficirske populacije. Ovaj podatak, prikazan u tabeli 2, objavljen je u vojnom časopisu „Obrana” (15. april 2006. godine, strana 23), ali bez imena i jedinica. Ova rang-lista napravljena je prema kriterijumima.

Možda bi najbolje bilo da se u detaljnu analizu ovog uzorka rang-liste krene od njenog vrha. Oficir koji je na prvom mestu liste ima 0 (nula, ništa) bodova prema kriterijumu „strani jezik”! On ima veoma visoku službenu ocenu (4,83) i veoma dobar uspeh na KŠA (9,61). Kako je to uopšte moguće?! Strani jezik je obavezan predmet na Vojnoj akademiji, kao i na KŠA (Komandno štabna akademija). On je te škole završio, ali nema dokaz o znanju stranog jezika. Kako je mogao da ima odličnu prosečnu ocenu na KŠA, a da nema dobru ocenu za strani jezik? To što je poslat na KŠA znači da je imao potencijal da bude viši vojni oficir, što je zapravo i postao. Ali, kako je to moguće bez znanja stranog jezika?

Prvi komentar na uzorak rang-liste kritika je davanja prvenstva vojnom obrazovanju (Vojna akademija) u odnosu na građansko obrazovanje (neki od građanskih fakulteta). Pretpostavimo da neki major pod brojem 20 na listi uzorka (koji ima ukupno 30 bodova i izvanrednu službenu ocenu 4,83, što je jedna od tri najbolje službene ocene!) nije završio Vojnu akademiju, već neki građanski fakultet. U tom slučaju, imao bi pet bodova manje nego ranije. Dakle, ukupno bi imao 25 bodova, ali bi na rang-listi sa dvadesetog mesta pao ispod trideset i četvrtog mesta, što je na samom kraju ovog uzorka.

Isti zaključak važi i za majora koji je na devetom mestu, a koji bi u tome slučaju pao na dvadeset i peto mesto. Dakle, u oba ova hipotetička slučaja (građansko umesto vojnog obrazovanja) nema koristi, niti se može naći прибежиште čak ni u slučaju izvanrednih službenih ocena.



Tabela 2. Uzorak rang-liste za pešadijske majore

	Starost		Godine službe		Stručna prema		Službena ocena		Dužnost	Vojno/grad. obrazovanje	Strani jezik	Komandni ili upravni položaj	Ukupno
	1	2	3	4	5	6	7	8					
1.	36	5	19	0	KSA 9,61	18	4,83	10	2	0,5	0	5	40,5
2.	36	5	18	0	KSA 7,89	17	4,32	7	2	3	1	5	40,00
3.	37	3,75	17	0	KSA 8,61	18	4,51	9	2	0,5	1	5	39,25
4.	38	2,5	20	0	KSA 9,0	18	4,62	9	2	0,5	2	5	39,00
5.	38	2,5	17	0	KSA 9,06	18	4,75	9	2	0,5	1	5	38,00
6.	38	2,5	19	0	KSA 9,11	18	4,47	7	2	0	1	5	35,50
7.	34	7,5	15	0	MA 9,03	8	4,60	9	2	1	2	5	34,50
8.	36	5	18	0	Spec.	12	4,62	9	2	0	1	5	34,00
9.	34	7,5	16	0	MA 8,22	7	4,76	10	2	1	1	5	33,50
10.	37	3,75	18	0	Spec.	12	4,42	7	2	2,5	1	5	33,25
11.	34	7,5	16	0	MA 7,6	7	4,6	9	2	1,5	1	5	33,00
12.	34	7,5	14	0	MA 7,19	6	4,74	9	2	2	1	5	32,50
13.	36	5	19	0	MA 8,77	8	4,53	9	2	1,5	1	5	31,50
14.	39	1,25	21	0	Spec.	12	4,27	7	2	3	1	5	31,25
15.	38	2,5	17	0	KSA 7,94	17	3,59	2	2	1,5	1	5	31,00
16.	38	2,5	25	0	Spec.	12	4,43	7	2	1,5	1	5	31,00
17.	35	6,25	17	0	MA 8,47	7	4,61	9	2	0,5	1	5	30,75
18.	37	3,75	19	0	Spec.	12	4,33	7	0	0,5	2	5	30,25
19.	36	5	16	0	MA 8,29	7	4,70	9	2	0	2	5	30,00
20.	36	5	18	0	MA 7,26	6	4,83	10	2	1	1	5	30,00
21.	39	1,25	23	0	Master studije	18	3,38	1	2	1,5	1	5	29,75
22.	36	5	17	0	MA 8,89	8	4,46	7	2	1,5	1	5	29,50
23.	35	6,25	15	0	MA 7,84	7	4,47	7	2	0	2	5	29,25
24.	37	3,75	18	0	MA 7,5	6	4,58	9	2	1,5	2	5	29,25
25.	36	5	16	0	MA 7,82	7	4,26	7	2	1,5	1	5	28,50
26.	36	5	19	0	MA 6,0	5	4,51	9	2	1,5	1	5	28,50
27.	37	3,75	22	0	MA 8,0	7	4,50	7	2	1,5	2	5	28,25
28.	35	6,25	17	0	MA 7,4	6	4,40	7	2	1	1	5	28,25
29.	36	3,75	17	0	MA 8,87	8	4,50	7	0	1	2	5	28,00
30.	37	6,25	18	0	MA 7,81	7	4,44	7	2	1	2	5	27,75
31.	35	3,75	17	0	MA 7,0	6	4,39	7	2	0,5	1	5	27,75
32.	37	3,75	23	0	MA 7,84	7	4,36	7	2	1,5	1	5	27,25
33.	37	3,75	19	0	MA 8,46	7	4,45	7	2	1,5	1	5	27,25
34.	38	2,5	20	0	MA 7,23	6	4,70	9	2	1,5	1	5	27,00

STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI

BROJ 14 · JUL – SEPTEMBAR 2009.

Drugi komentar koji može biti upućen ovoj listi odnosi se na potcenjenost PO (prosečne ocene) kao mere uspeha na Vojnoj akademiji. Major na sedmom mestu liste ima izvanrednu PO: 9,03 i ukupno 34,5 bodova. Da je imao najslabiju moguću PO na Vojnoj akademiji (što je 6,00), onda bi imao samo tri boda manje, što ne bi bilo toliko loše, jer bi zauzeo trinaesto mesto na listi. Međutim, razlika između PO 6,00 (slaba ocena) i 9,03 (odlična) je ogromna! Kada se radi o odličnim studentima, teško je pronaći ono šta ne znaju, ali kada se radi o lošim studentima, situacija je upravo suprotna.

Treći komentar podvlači dva očigledna slučaja nedoslednosti u upravljanju ljudskim resursima. Prvi slučaj je nedosledan odabir oficira za posle diplomsko vojno obrazovanje (što danas postaje filter za činove višeg oficira). U konstelaciji sa objavljenim kriterijumima (a i sa zdravim razumom) i sa podacima koji se odnose na majora na petnaestom mestu na listi, pojavljuje se jednostavno pitanje o tome kako je moguće da oficir sa službenom ocenom koja je samo 3,59 (što je jedna od dve najgore ocene u ovom uzorku!) pohađa posle diplomske vojne studije? Vredi ponoviti da je službena ocena kumulativni podatak, što znači da ovaj čovek veoma loše radi tokom čitave svoje karijere!

U ovom uzorku rang-liste ima sedam oficira koji su završili KŠA. Međutim, njih četvorica imaju niže službene ocene od deset drugih oficira na listi koji nisu završili KŠA! Do ovakve situacije ne bi trebalo da dođe, ali činjenica je da je došlo!

Sličan zaključak može se izvući i kada je reč o specijalizaciji, kao jednom od najlakših načina da se završe posle diplomske studije i dobije zvanje. U ovom uzorku rang-liste nalazi se pet oficira koji imaju specijalizaciju. Međutim, čak njih četvorica imaju niže službene ocene od čak osamnaest drugih oficira sa liste koji nemaju KŠA! Do ovakve situacije ne bi trebalo da dođe, ali činjenica je da je došlo!

Drugi slučaj nedoslednosti mogao bi da bude sličan prethodnom. Major koji je master nauka i nalazi se na dvadeset i prvom mestu na listi ima najnižu službenu ocenu u ovom uzorku: samo 3,38! S obzirom na to da nemamo dodatne informacije o ovom slučaju, razmotrili smo sva scenarija koja su moguća:



- Prvi scenario: situacija slična onoj iz prethodnog primera – uprkos tome što ima lošu službenu ocenu, ovaj oficir poslat je na vojne master studije.
- Drugi scenario: ovaj oficir je završio master studije na nekom građanskom fakultetu (što je legitimno), ali je vojna organizacija platila račun (to nije logično, jer je ulaganje u lošeg zaposlenog loše ulaganje).
- Treći scenario: sličan kao drugi po redu, ali vojna organizacija nije ta koja plaća. Međutim, ovde se postavlja jedno važno pitanje o tome da li završene master studije omogućavaju da se donese zaključak o tome da je ovaj oficir pametan i sposoban da obavlja složene zadatke. Međutim, ovaj zaključak je suprotan njegovoj službenoj oceni. Da li njegova loša službena ocena zaista prikazuje njegov loš rad i ponašanje u službi ili ga njegov pretpostavljeni baš i ne voli previše?

Sve u svemu, davanje izuzetne prednosti službenoj oceni u odnosu na PO je u apsolutnoj suprotnosti sa zakonskim pravilima koja se odnose na kontekst odabira kandidata za vojne posle diplomске studije (Službeni vojni list, br. 05/95, članak 16). Rečeno je da je PO tri puta važnija od službene ocene! Ovaj odnos je zapravo omekšan posle nekoliko godina, pa je 2000. godine (Službeni vojni list, br. 12/00) ovaj odnos bio (i još uvek je) – 3 dela za PO prema 2 dela za službenu ocenu. To znači da je čak i posle korekcije preimućstvo PO veliko (50 ili više %)! Ovu činjenicu su definitivno bili zaboravili onda kada su utvrđivali kriterijume za rangiranje.

Stanovište teorije odluke o poželjnim svojstvima (Keeney and Raiffa, 1976) skupa atributa (zaokružen, operativan, deljiv, dovoljan, najmanje moguće veličine) može biti sažet u glavnu primedbu da su svi kriterijumi, izuzev trećeg i dela prvog kriterijuma (PO na Vojnoj akademiji), suvišni. Sve to što je suvišno može biti označi kao „uticaj nadređenog oficira”, što znači da oficir nije mogao da pohađa posle diplomске studije (posebno KŠA i GŠA) bez zvaničnog odobrenja svog nadređenog oficira; službena ocena je očigledno domen nadređenog oficira; unapređenje u viši čin, kao i postavljenje na bolje radno mesto ne može se dobiti bez saglasnosti nadređenog oficira; do slanja na kurseve jezika (i druge kurseve) ne može da dođe niko bez dopuštenja nadređenog oficira i tako dalje.

**STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

Zaključak

Mnoge velike organizacije i privredna društva se, s vremena na vreme, suoče sa potrebom da sprovedu veliku kampanju smanjivanja broja zaposlenih. U tranzicionim zemljama ovaj problem je veoma aktuelan u mnogim javnim sektorima. U ovom radu prikazana je situacija u sektoru odbrane, sa kratkom analizom koja je bila ograničena na populaciju oficira. Osnovna svrha ove analize bila je iznošenje kritičkog stava o sadašnjem skupu kriterijuma, uz davanje konkretnih predloga o tome šta treba promeniti ili poboljšati.

Međutim, primena rang-liste u procesu upravljanja ljudskim resursima (na prvom mestu kada je reč o postavljenju na viši položaj i dužnosti, kao i o unapređenju u više činove), ako ikada bude primenjivana u pozitivnom smislu („najbolje ljude na najbolje položaje”), predstavljala bi ogromnu promenu, što bi imalo dugoročne i široke pozitivne efekte.

U budućnosti istraživanje bi moglo da se usmeri na sledeći logičan korak: pronaći odgovarajući metod za rangiranje i odabir osoblja u hijerarhijskim organizacijama. Autori veruju da bi se ovaj pristup mogao koristiti i za upravljanje ljudskim resursima u drugim velikim organizacijama, posebno u onima koji su u javnoj ili državnoj službi.

Piramida strukture činova podrazumeva proces selekcije, čija je posledica to da mnogi oficiri neće zauvek ostati u vojnoj službi. Vojna organizacija, kao socijalno odgovoran nosilac interesa, mora učestvovati u pripremi oficira za drugu karijeru. Isto tako, preduslov za „karijeru posle karijere” jeste u tome da se stručna sprema stečena u vojnom obrazovnom sistemu prihvatiti i prizna u građanskom društvu. Da bi to bilo postignuto, sistem vojnog obrazovanja mora biti promenjen, poboljšan i, iznad svega, priznat i prihvaćen u društvu. Jedini način da važnost i vrednost vojnog obrazovanja bude proverena jeste formalna akreditacija koja će se odvijati u skladu sa pravilima koja važe u društvu u celini. To je proces za koji je potrebno dosta vremena, ali koji mora da bude završen. Samo tada će budući vojni oficiri imati pouzdane diplome, koje će im omogućiti to da imaju „karijeru posle vojne karijere”, dok će moguće smanjenje broja zaposlenih i tranzicije u karijeri u budućnosti biti mnogo lakše sprovesti, nego što je to danas slučaj.



Korišćena literatura:

1. Alberts, D. (2003) *Information Age Transformation: Getting to a 21st Century Military* [online]. Washington, DC: US Department of Defense, Command and Control Research Program. Dostupno na: http://www.dodccrp.org/files/Alberts_IAT.pdf [pristupljeno 18. jula 2008].
2. Clemmesen, M. H. (2001) „The Colonel's Course – a Shortcut to Defence Development“. *Baltic Defence Review*, 5, pp. 7–11.
3. Cupic M. and Tummala R. (1991) *Modern decision making – methods and applications*. Belgrade: Naučna knjiga. http://www.dodccrp.org/files/Alberts_IAT.pdf [pristupljeno 18. jula 2008].
4. Keeney, R. and Raiffa, H. (1976) *Decisions with multiple objectives: Preferences and tradeoffs*. New York: John Wiley & Sons.
5. „Kriterijumi za profesionalnu vojnu službu“. Specijalni dodatak, *Odbrana*, 16, 15. maj 2006. godine.
6. Mayo, A. (2001) *The Human Value of the Enterprise*. London: Nicholas Brealey Publishing.
7. Nikolic, N. (2006) „Purpose of grading in education and training in defense branch“, Proceedings of *Education and training in defense system –Euro Atlantic aspect conference (SIOMO-2006)*, Belgrade, November 29–30, 2006, pp. 240–243.
8. Nikolic, N. (2007) „Multiplicative Utility Function in Ranking Processes for Human Resource Reduction“, *XXXIV Symposium on Operations Research (SYMOPIS)*, Zlatibor, Serbia, pp. 731–734.
9. Reitman, F. and Schnee, J. A. (2008) „Enabling the new careers of the 21st century“. *Organization Management Journal*, 5, pp.17–28.
10. Rhodes, M. (2007) „National Strategy and Security Sector Reform in Southeast Europe“. In *Security Sector Reform in South East Europe – from a Necessary Remedy to a Global Concept*, Study Group on Regional Stability in Southeast Europe of the Partnership for Peace Consortium.
11. Saaty, T. L. (1990) „How to make a decision: The analytic hierarchy process“. *European Journal of Operational Research*, 48 (1), pp. 9–26.
12. Wijk, R. (2004) „The implication for Force Transformation: The Small Country Perspective“. In *Transatlantic transformations: Equipping NATO for the 21st Century*, ed. Daniel S. Hamilton, pp. 115–146. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations.
13. Wither, J. (2006) „What is an ‘Educated Officer’ in the Early 21st Century“, invited talk, *Education and training in defense system –Euro Atlantic aspect conference (SIOMO-2006)*, Belgrade, November 29–30, (2006).

STRATEŠKA KULTURA I
REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

Amerika, EU i strateška kultura – preispitivanje transatlantske nagodbe

Vuk Vuksanović

diplomirani politikolog za međunarodne odnose i stažista u Centru za civilno-vojne odnose

Toje, A. (2008) *America, the EU and Strategic Culture – Renegotiating the Transatlantic Bargain*. London and New York: Routledge.

Prikaz knjige

Tokom poslednjih nekoliko godina veći broj knjiga koje su napisali američki autori delimično ili u celini bavio se transatlantskim odnosima, odnosno, da budemo precizniji, odnosima EU i SAD. Verovatno je za to najbolji primer međunarodni best-seler neokonzervativca Roberta Kejegana *O raju i moći - Amerika i Evropa u novom svetskom poretku*. Međutim, ovog puta pred nama je knjiga autora koji ne dolazi iz Sjedinjenih Država, već iz Evrope. Asle Toje, nosilac doktorata sa Kembridža, problematici odnosa između evroatlantskih saveznika pristupa sa stanovišta koncepta strateške kulture. Strategija se najčešće shvata u vojnom kontekstu, gde se određuje kao upotreba boja za postizanje ratnog cilja (Klauzevic, 1951: 141). Nasuprot tome, Toje nas upoznaje sa pojmom strateške kulture, polazeći od neraskidive veze koja postoji između načina na koji koncipiramo i primenjujemo strategiju i kulturnih vrednosti i obrazaca koje čovek ili društvo usvaja (Toje, 2008). Autorova analiza je posvećena uticaju SAD na oblikovanje bezbednosne politike EU, zatim tehnikama kojima su se služile SAD kako bi uticale na EU, kao i samom procesu formiranja strateške kulture EU.

Ova analiza ne bi bila kompletna da se autor nije pozabavio ključnim događajima, koji su, prema njegovu shvatanju, presudno uticali na formiranje strateške kulture EU. To su prvenstveno intervencija NATO na Kosovu 1999. godine, zatim proširenje EU i NATO u periodu između 1998. i 2004. godine i, konačno,



odluka Bušove administracije da 2003. godine započne rat u Iraku.

Prvo poglavlje knjige nosi naziv „Kako razumjevati transatlantske odnose”. U ovom poglavlju, autor nam ukazuje na američku doslednu podršku NATO, koja je ključna ustanova bezbednosne arhitekture u Evropi. Što je još važnije, u njemu se ispituje to u kojoj meri se Evropska unija može smatrati strateškim akterom i akterom međunarodnih odnosa uopšte. Pri tome, autor analizira razliku između moći i uticaja, upravo na primeru EU, pojam strateške kulture i autore koji su ga popularizovali, da bi analizu završio prikazima različitih pristupa evropskoj strateškoj kulturi.

U drugom poglavlju pod nazivom „Transatlantska nagodba”, Toje poredi intraevropsku nagodbu (između država unutar Evrope) i evroameričku nagodbu, dajući veoma detaljan istorijat druge nagodbe, naročito tokom Hladnog rata. Kasnije fokus analize preusmerava na bezbednost u Evropi nakon sloma bipolarizma. Tom prilikom čitaocu su predloženi najznačajniji događaji iz tog perioda, među kojima bi kao najvažnije trebalo izdvojiti Ugovor iz Maastrichta donet 1992. godine, kojim je uvedena Zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP), zasnivanje Evropske odbrambene i bezbednosne politike (EBOP) u okviru ZSBP, kao i francusko-britanski sastanak u Sent Malou 1998. godine. Asle Toje se u ovom poglavlju ne zaustavlja na ovom mestu, već pruža i uvid u preokret koji je Klintonova administracija napravila kada je reč o odnosima sa evropskim saveznicima ili, kako to prikazuje Kejgan: “Mnogi smatraju da godine Klintonove vlasti predstavljaju period harmonije u transatlantskim odnosima, ali upravo su tih godina oni počeli da se žale na američku silu i bahatost nakon završetka Hladnog rata“ (Kejgan, 2003: 62).

Treće poglavlje koje nosi naziv „Kosovski rat” bavi se događajem koji je bio podstrek za formiranje evropske strateške kulture. Tačnije, bavi se krizom na Kosovu i odlukom NATO, na čelu sa SAD, da započne vojnu akciju protiv SRJ. Toje nas upoznaje sa tim da se prve razlike javljaju upravo u načinu na koji su se međunarodni akteri odnosili prema Beogradu. U tom pogledu, Brisel je nastojao da na Beograd utiče diplomatskim ubeđivanjem i ekonomskim sankcijama, dok se Vašington od početka spremao za mogućnost upotrebe vojne sile, smatrajući da će u suprotnom doći do reprize scenarija iz Bosne i Hercegovine.

PRIKAZ KNJIGE

Uloga EU se, kako nam knjiga to predočava, svela na kompenzaciju političke podrške, koja je izostala kada su u pitanju Rusija i Kina. Ovo poglavlje je presudno, jer nam objašnjava koje su se sve razlike pojavile među evropskim državama, ali što je još važnije, koje su razlike postojale na relaciji Amerika – Evropa. Kao veoma zanimljiv primer može se navesti nevoljnost Klintonove administracije da iskoristi kopnene trupe, uprkos insistiranju Velike Britanije. Kako kaže Kejgan: „To što su Sjedinjene Države bile sklonije upotrebi vojne sile nije uvek značilo da su spremne da podnese gubitke” (Kejgan, 2003: 33). Treće poglavlje nam ukazuje na pouke koje su Evropljani izveli iz događaja na Kosovu, kao i na njihovu želju da ubuduće imaju jaču ulogu, što će biti tema četvrte glave.

Četvrto poglavlje „Proširenje Evropske unije i NATO” govori o procesu proširenja ove dve organizacije, prvenstveno u Centralnoj Evropi. Ovo proširenje planirano je u periodu između 1989. i 1998. godine, a sprovedeno je u delo između 1998. i 2004. godine. Autor se priključuje onoj grupi autora, koji proširenje ove dve organizacije analiziraju zajedno, a ne odvojeno. Značaj koji su ovi događaji imali za formiranje strateške kulture EU ogleda se u tome što je širenje otvorilo pitanje budućnosti ove dve institucije i njihove institucionalne arhitekture. Međutim, još je važnije to da je ovde prvi put došlo do ravnopravne strateške saradnje dva aktera. Osnovna razlika u odnosu na Kosovo jeste u tome što SAD ovoga puta nisu imale onoliki stepen uticaja na EU na koji su navikle. Razloge za to treba tražiti u činjenici da SAD nisu mogle da utiču na proces donošenja odluka u institucijama EU, a EU je vešto rukovodila procesom proširenja, koji po svojoj prirodi nije bio isključivo politički. U ovom delu knjige se kao ključna navode sledeća pitanja: Ko će se prvi proširiti? Koje zemlje će biti obuhvaćene i kad će do njega doći? Kako izvršiti podelu ekonomskog tereta koji iziskuje proširenje? Ko će dominirati u evropskoj bezbednosnoj arhitekturi? Krajnji rezultat ovih procesa jeste to da je pozicija EU ojačala, dok je NATO oslabljen, što prijemom novih članica, što trvenjem koje je izazvano američkom odlukom da smanji stepen konvencionalnih trupa u Evropi i baci akcenat na izgradnju raketnog štita, koji produbljuje postojeće razlike. Toje nas upozorava na to da se, u proširenom NATO savezu, američki primat ističe više nego što se ikada isticao tokom Hladnog rata, što naročito dolazi do izražaja tokom rata u Iraku, što je tema šestog poglavlja.



Poglavlje pod nazivom „Iračka kriza” ispituje to koliko je odluka Bušove administracije da vojnom silom svrgne režim Sada ma Huseina uticala na celokupne transatlantske odnose. Toje se priklanja shvatanju da je rat u Iraku doveo do najveće krize u istoriji transatlantskih ili evroatlantskih odnosa. Najvažniji aspekt autorove analize je poređenje Strategije nacionalne bezbednosti SAD iz 2002. godine i Evropske strategije bezbednosti iz 2003. godine. Poređenjem ova dva strateška dokumenta došlo se do toga da ova dva aktera različito doživljavaju pretnje koje predstavljaju „propale države” (u evropskoj interpretaciji) ili „odmetničke države” u američkoj interpretaciji, terorizam i proliferacija oružja za masovno uništenje. Ovo poređenje se ne svodi samo na način doživljavanja pretnji, već i na to kako treba regovati na njih. Dok su Evropljani forsirali multilateralizam, Amerikanci su smatrali da im unilateralizam pruža najveće mogućnosti za dalje delovanje. Unilateralizam je ostao prisutan u američkoj spoljnoj politici sve do kraja drugog Bušovog mandata. Duh američkog unilateralizma najbolje ilustruje izjava bivše državne sekretarke Kondolize Rajs da se američki odgovor na odsustvo međunarodne podrške iračkom poduhvatu sastoji u kažnjavanju Francuske, ignorisanju Nemačke i oproštaju Rusiji (Bžežinski, 2009: 91). Druga velika razlika je u različitom shvatanju pojma prevencije. Donošenjem Strategije nacionalne bezbednosti SAD 2002. godine uveden je imperativ preventivnog (eng. *preventive*) i preduhitrujućeg (eng. *preemptive*) delovanja protiv američkih protivnika. Treba, međutim, napomenuti da doktrina preventivnih i preduhitrujućih ratova, kao ni unilateralizam, ne predstavlja novinu u američkom strateškom razmišljanju. Naprotiv, uz unilateralizam i hegemoniju, ona predstavlja prevladajući element američke nacionalne bezbednosti još od XIX veka i vremena Džon Kvinsija Adamsa. Najjezrovitiji prikaz američke velike strategije i njenog istorijskog razvitka dao je Džon Luis Gedis u svojoj knjizi „Iznenadjenje, bezbednost i iskustvo Amerike”. Problem je bio u tome kako gledati na ovakve akcije sa stanovišta međunarodnog prava i kako naći adekvatan razlog, koji bi, makar prividno, mogao opravdati pokretanje ovakve akcije. Još jedna bitna razlika jeste u tome da u Evropskoj strategiji prevencija nije bila vojna, već se svodila na pružanje ekonomske pomoći, sprovođenje socijalne reforme i izgradnju političkih institucija i civilnog društva kako bi se „propale države” izvele iz stanja u kome se smatraju pogodnim tлом za

PRIKAZ KNJIGE

pojavu terorizma, organizovanog kriminala, etničkih sukoba i širenje oružja za masovno uništenje. Iračka kriza je, kako se to pokazuje, negativno uticala i na „intraevropsku nagodbu”, što autor potkrepljuje izjavom tadašnjeg sekretara za odbranu Donalda Ramsfelda, koji je napravio razliku između „stare” Evrope, koju oličavaju Francuska i Nemačka, i „nove” Evrope, koju čine bivši sovjetski sateliti, spremni da podrže američke akcije. Treba napomenuti i to da razlika između „stare” i „nove” Evrope nije produkt Bušove i neokonzervativne spoljne politike iako su Buš, Ramsfeld i Rajsova dodatno zakomplikovali odnose na toj relaciji. Još je 1994. godine Henri Kisindžer u svojoj knjizi „Diplomatija” ukazao na potrebu zemalja Istočne Evrope i Centralne Evrope da, u svom strahu od probuđene Rusije i ujedinjene Nemačke, spas traže u NATO i SAD. Konkretno, Kisindžer kaže: „Svesne da su dva evropska kolosa oduvek otkidala delove njihovih teritorija ili na njima ratovala, zemlje smeštene između Rusije i Nemačke, strahuju od nastanka bezbednosnog vakuuma; zbog toga i žele američku zaštitu kakvu predstavlja učlanjenje u Severnoatlantski savez” (Kisindžer, 2008: 729). Toje na kraju zaključuje da je u slučaju Iraka postojalo slaganje Evrope sa američkim ciljevima, ali ne i sa njihovim metodama.

Zaključno poglavlje nosi naziv „Prema bipolarnom Zapadu” i ukazuje na proces koji se može smatrati i trendom, ali i potrebom. Danas smo svedoci velike promene koja se odnosi na uspostavljanje multipolarnog poretka, kao i druge transformacije koja se odnosi na promenu u distribuciji moći, prvenstveno ekonomske, sa Zapada na Istok. Ovo najbolje potvrđuje Zbignjev Bžežinski kada kaže da „pet vekova duga svetska dominacija Atlantskih sila – Portugal, Španija, Francuska, Holandija, Britanija, i skorije, Sjedinjene Države –bliži se kraju sa novom političkom i globalnom preeminencijom Kine i Japana (od kojih je ova druga svetska ekonomija druga po veličini)” (Brzezinski, 2008). Ova transformacija stvara sve veću potrebu sa obe strane Atlantika da se ojača transatlantski savez. Autor dalje navodi i da je ovaj proces ne samo poželjan, već i neizbežan. Proces bipolarizacije Zapada započet je u procesu proširenja, o kome je ranije bilo reči. Toje navodi da ovaj proces nije rezultat antiamerikanizma ili antievropeizma, već da je on prirodna posledica činjenice da je Hladni rat odavno završen i da se u odsustvu zajedničke pretnje, kakvu je predstavljao SSSR, ne može računati na isti stepen jedinstva. Nećemo se detaljnije zadržavati na Tojeovom opi-



su uloge NATO i EU u „novoj” Evropi kako bismo ostavili prostora radoznom čitaocu da nešto više sazna o tome.

Na samom kraju možemo reći da se radi o pronicljivoj analizi koja će biti korisno štivo za sve one koji su zainteresovani za istorijat evropskih integracija, pitanje evropske odbrane i bezbednosti, prirodu odnosa EU i SAD koji se nalaze na raskršću, ali i za sve one koji su zainteresovani za to kako će ova pitanja biti rešavana u budućnosti. Kad se sve uzme u obzir, ovu knjigu možemo preporučiti i stručnjacima koji se bave međunarodnim odnosima, međunarodnim pravom, međunarodnom bezbednošću i evropskim integracijama, ali i onima koji dolaze iz polja „praktične” i „svakodnevne” politike, odnosno donosiocima političkih odluka, aktivistima političkih partija. Preporučujemo je, naravno, i svakom ko postavlja pitanje o tome ko je zadužen i ko će biti zadužen za bezbednost Evrope u 21. veku.

Korišćena literatura:

1. Toje, A. (2008) *America, the EU and Strategic Culture – Renegotiating the transatlantic bargain*. London and New York: Routledge.
2. Brzezinski, Z. (2009) „Major foreign policy challenges for the next US president”. *International Affairs*, 85, pp. 53–60.
3. Bžežinski, Z. (2009) *Druga šansa Amerike – Tri predsednika i kriza američke supersile*. Beograd: Službeni glasnik, Fakultet bezbednosti, Univerziteta u Beogradu.
4. Gedis, Dž. L. (2008) *Iznenađenje, bezbednost i iskustvo Amerike*. Beograd: Klub plus.
5. Kejgan, R. (2003) *O raju i moći – Amerika i Evropa u novom svetskom poretku*. Beograd: Čarobna knjiga.
6. Kisindžer, H. (2008) *Diplomatija*. Beograd: Klub plus.
7. Klauzevic, K. (1951) *O ratu*. Beograd: Vojno delo.

PRIKAZ KNJIGE

BROJ 14 • JUL – SEPTEMBAR 2009.

Uputstvo autorima

Bezbednost Zapadnog Balkana je časopis nastao u akademskoj zajednici Beogradske škole za studije bezbednosti. Tekstovi koje objavljujemo u časopisu bave se regionalnim bezbednosnim temama, ali takođe obrađuju probleme nacionalne i globalne bezbednosti. Uredništvo posebno pozdravlja tekstove koji problematizuju bezbednosne transformacije sa interdisciplinarnog stanovišta i koji ukrštaju različita teorijska polazišta. Posebna rubrika posvećena je prikazima najnovijih izvora iz oblasti bezbednosnih studija, političkih nauka, međunarodnih odnosa i ostalih srodnih naučnih disciplina.

Prilikom pisanja tekstova neophodno je poštovati sledeće kriterijume:

- Poželjna dužina tekstova: od 1,500 do 3,000 reči
- Font: Times New Roman, prored: 1,5
- Članak treba da sadrži
 1. Naslovnu stranu na kojoj je naslov rada, ime(na) autora i prezime(na) autora, naziv institucije(a) u kojoj radi(e), zvanje, adresu i broj telefona radi eventualnog kontakta. Ispod naslova teksta stoji ime i prezime autora članka (i njegova eventualna titula), naziv institucije u kojoj je zaposlen i njeno sedište. Sažetak treba da sadrži do 120 reči i u njemu autor treba da ukaže na najbitnije hipoteze na kojima rad počiva. Ispod sažetka, autor navodi 4-5 ključnih reči.
 2. Tekst pripremljen u skladu sa sledećim tehničkim uputstvima:
 - 2.1 Koristiti harvardski sistem citiranja. Na kraju citata u tekstu otvoriti zagradu i u njoj upisati prezime autora, godinu objavljivanja i broj strane. Primer: (Pichel, 1994: 28).
 - 2.2. U fusnotama davati samo propratne komentare.
 - 2.3. Strana imena pisati izvorno.
 3. Korišćene izvore treba citirati u radu i navesti kao Korišćenu literaturu na kraju teksta u Harvard stilu po ugledu na uputstva navedena na: [http://library.leeds.ac.uk/info/200201/training/218/references and citations explained/4](http://library.leeds.ac.uk/info/200201/training/218/references%20and%20citations%20explained/4)


**UPUTSTVO
AUTORIMA**

- **za knjige:** prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, naziv izdavača.
Primer: Adams, A. D. (1906) *Electric transmission of water power*. New York: McGraw.
 - **za poglavlja u knjizi:** prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naslov poglavlja, u: prvo slovo imena (urednika), prezime (urednika), skraćena oznaka uredništva (u zagradi), naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, naziv izdavača, broj prve i poslednje strane poglavlja.
Primer:
Coffin, J. M. (1999) *Molecular Biology of HIV*. In: K.A. Crandell, (ed.) *The Evolution of HIV*, Baltimore: Johns Hopkins Press, pp. 3–40.
 - **za članke u časopisima:** prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naziv članka, naziv časopisa (kurzivom), broj i broj prve i poslednje strane članka.
Primer: Weaver, R. Ken (1989) „The Changing World of Think Tanks“. *Political Science and Politics* 22, No. 3, pp. 563–78.
4. Ukoliko autor ima želju da ukaže čitaocima da pojedini pogledi izneti u članku odražavaju njegov lični stav, a ne institucije u kojoj je zaposlen, neophodno je da na kraju naslova teksta stavi posebnu fusnotu sa simbolom* u kojoj će to posebno napomenuti.
 5. Latinske, starogrčke i druge reči koje nisu iz engleskog jezika, kao i izrazi u tekstu navode se u *italic* (npr. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire* itd.).
 6. Sažetak svog rada, ključne reči i kratku biografiju poslati na: office@ccmr-bg.org sa naznakom: *Za WBSO*. Svi radovi se recenziraju i nakon toga redakcija donosi odluku o štampanju.

BZB

Uređivački odbor:

Bari Rajan, predavač, Odeljenje za politiku i javnu administraciju, Univerzitet u Limeriku

Bogoljub Milosavljević, redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

Dragan Simić, vanredni profesor, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dušan Pavlović, docent, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Ivan Vejvoda, izvršni direktor, Balkanski fond za demokratiju

Kenet Morison, počasni naučni saradnik, Škola za slovenske i istočnoevropske studije Univerzitetskog koledža u Londonu

Kornelius Frizendorf, istraživač na Ludvig-Maksimilijan univerzitetu u Minhenu, i Ženevskom centru za kontrolu oružanih snaga u Ženevi

Marjan Malešič, vanredni profesor, Fakultet društvenih nauka Univerziteta u Ljubljani

Nadež Ragaru, predavač, Institut za političke studije u Parizu

Svetlana Đurđević-Lukić, istraživač saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu

Timoti Edmunds, viši predavač, Univerzitet u Bristolu

Radove objavljene u ovom časopisu nije dozvoljeno preštamovati, bilo u celini, bilo u delovima, bez izričite saglasnosti Uređivačkog odbora.

Ocene izrečene u člancima lični su stavovi njihovih autora i ne izražavaju nužno mišljenje Uređivačkog odbora ili Centra za civilno-vojne odnose.

Iako važeći pravopis srpskog jezika još uvek ne uvažava u potpunosti rodnu ravnopravnost u jeziku, u ovom časopisu urednici preuzimaju odgovornost za odstupanja od pravila u skladu sa stavom autora tekstova.

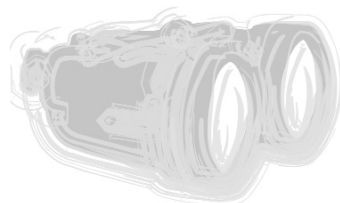
CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

327.56 (497)

BEZBEDNOST Zapadnog Balkana : časopis
Beogradske škole za studije bezbednosti /
glavni i odgovorni urednik Miroslav Hadžić.
- Beograd (Gundulićev Venac 48) : Centar za
civilno-vojne odnose, 2007 – (Beograd:
Goragraf). – 24 cm.

Tromesečno. – Ime izdanja na drugom
jeziku: Western Balkans Security Observer =
ISSN 1452 – 6115
ISSN 1452 – 6050 = Bezbednost Zapadnog
Balkana
COBISS . SR-ID 132452876

Nº 14



Bezbednost Zapadnog Balkana je časopis nastao u akademskoj zajednici Beogradske škole za studije bezbednosti. Tekstovi koje objavljujemo u časopisu bave se regionalnim bezbednosnim temama ali takođe obrađuju probleme nacionalne i globalne bezbednosti. Uredništvo posebno pozdravlja tekstove koji problematizuju bezbednosne transformacije sa interdisciplinarnog stanovišta i koji ukrštaju različita teorijska polazišta. Posebna rubrika posvećena je recenzijama najnovijih izvora iz oblasti bezbednosnih studija, političkih nauka, međunarodnih odnosa i ostalih srodnih naučnih disciplina.

Centar za civilno-vojne odnose
Gundulićev venac 48
11000 Beograd
tel/fax 381(0)11-32 87 226
381(0)11-32 87 334
www.ccmr-bg.org
office@ccmr-bg.org