

О НАЦРТУ СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – КРИТИЧКИ ПРИЛОГ ЗА РАСПРАВУ

Др Зоран Кековић*

Нацрт стратегије националне безбедности Републике Србије (2009) јесте најважнији документ којим се утврђују циљеви политике безбедности и одређују средства и методе за реализацију националних безбедносних интереса и циљева. Опште поставке за израду овог стратешког документа доводе се у везу с актуелним безбедносним процесима у земљи и окружењу и теоријским увидима који их тумаче и објашњавају.

Кључне речи: *политика националне безбедности, национални интереси, стратегија националне безбедности, средства моћи, процена ризика.*

Увод

Република Србија се налази пред усвајањем Стратегије националне безбедности као најважнијег стратешког документа у заштити њених националних интереса и интереса њене безбедности. Основно полазиште Нацрта стратегије националне безбедности Републике Србије (у даљем тексту: Нацрт СНБ) чине поштовање људских права, економски просперитет, социјална стабилност, развој демократије и владавина права, европска спољна политика и унапређење односа и сарадње с најуглађенијим субјектима међународне заједнице, суседним државама и осталим државама у региону.

Нацрт СНБ анализира окружење Републике Србије, идентификује изазове, ризике и претње безбедности, утврђује националне интересе, одређује циљеве, основна начела и елементе политике националне безбедности и дефинише структуру, начела функционисања и одговорности у оквиру система безбедности.

* Аутор је запослен на Факултету безбедности Универзитета у Београду.

Изазови, ризици и претње безбедности Републике Србије разврстани су на изазове, ризике и претње безбедности који су *војне и невојне природе*. Војне претње су опасност од оружане агресије, оружана побуна и спорови са употребом силе. Као најважнији невојни изазови, ризици и претње безбедности Републике Србије идентификовани су: противправно једнострано проглашена независност Косова и Метохије, тероризам, национални и верски екстремизам, организовани криминал, корупција, проблеми економског развоја, неравномеран привредни и демографски развој, нерешен статус избеглих, прогнаних и интерно расељених лица са простора Републике Хрватске, Републике Босне и Херцеговине и Аутономне Покрајине Косово и Метохија и њихов тежак положај, недовршен процес разграничења између држава некадашње СФРЈ, неконтролисано трошење природних ресурса и угрожавање животне средине, последице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа, као и угрожавање животне средине и здравља грађана, наркоманија и деловање верских секти, опасности повезане са појављивањем и ширењем инфективних болести код људи и зараза код животиња, високотехнолошки криминал и угрожавање информационих и телекомуникационих система.¹

Највећом претњом безбедности Републике Србије сматра се противправно једнострано проглашена независност Косова и Метохије.

Будући да је стратегија националне безбедности основни стратешки документ којим се утврђују основи политике безбедности у заштити националних интереса, постоји неколико разлога за процену ваљаности Нацрта СНБ. У вези с тим, намећу се следећа питања: каква је тренутна национална политика безбедности и у чему је она напреднија, него претходна? Ко су, осим политичког вођства, остали кључни актери који имају утицај на виталне националне интересе? Које су реалне и изводљиве опције за ангажовање разних елемената моћи ради остваривања националних интереса Србије?

Када размотримо ова питања, потребно је у односу на основне стратегијске поставке правилно проценити стратегијски ризик, односно вероватноћу неуспеха у достизању стратегијских циљева уз прихватљиву цену.

Однос политике безбедности и њене стратегије

Најпре, потребно је остварити увид у актуелне теоријско-методолошке расправе о разликовању политике и стратегије безбедности. Према многим ауторима, *политика безбедности* се узима као теоријско-методолошки оквир стратегије безбедности. *Стратегија безбедности* теоретски уоблича-

¹ *Стратегија националне безбедности Републике Србије – Нацрт*, Министарство одбране, Београд, 2009.

ва начине, облике и методе остваривања безбедности, бави се истраживањима у области безбедности и на тај начин доприноси уопштавању и разрешавању доктринарних ставова и погледа. Она је нижег нивоа општости од *стратегије државе* која се састоји од посебних стратегија: политичке стратегије, стратегије економског развоја, стратегије технолошког развоја, војне стратегије и тако даље. Стратегија државе је, заправо, опште програмско становиште за достизање и очување највиших националних (државних) вредности и интереса. На сличан начин и политика националне безбедности јесте конкретизација државне политике у сфери безбедности.

Циљ стратегије националне безбедности јесте осигурати заштиту темељних и трајних потреба државе и друштва: опстанак (државе као политичке заједнице) и нормално деловање државе са свим елементима њене независности „слобода и територијална целовитост; заштита живота и сигурности грађана, осигурање напретка државе и друштва те заштита уставног поретка. Она треба да представља *целовит систем научно заснованих, искусствено проверених и од највиших државних органа прихваћених ставова и опредељења о организацији, припремама и ангажовању свих елемената и подсистема*“.² У литератури су присутни различити приступи дефинисању стратегије националне безбедности. *Енциклопедија Британика* дефинише стратегију националне безбедности као вештину ефикасне примене националних ресурса ради остварења националних интереса.³ Према Ковачу, стратегија националне безбедности обухвата *систем комплементарних норми, из домена државних стратегија које се непосредно односе на систем безбедности и на реализовање специфичних одбрамбених функција државе у политичкој, економској, правној, технолошкој, едукативној, информационој, војној, верској и другим областима функционисања државе. То је целовит и релативно трајан програм, чијом реализацијом треба да се оствари спољна и унутрашња безбедност државе, у миру и рату, кроз ефикасно решавање безбедносних ризика, изазова и претњи, ради заштите слобода, имовинске сигурности, права грађана и демократских тековина*.⁴ Из наведене дефиниције је јасно да стратегија националне безбедности представља синтезу опредељујућих и обавезујућих ставова о питању одбране и безбедности државе. Зависно од методолошког приступа, у појединим земљама стратегија националне безбедности изједначава се са доктрином одбране или чак с политиком безбедности. Као што се све појединачне стратегије у пракси реализују путем политике, тако се и стратегија националне безбедности реали-

² Ковач, М.: Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности, Свет књиге, Београд, 2003, стр. 121.

³ *Енциклопедија Британика*, према Tatalović, *Nacionalna i međunarodna sigurnost*, Politička kultura, Zagreb, 2006, стр. 146.

⁴ Ковач, *op. cit.* стр. 82.

зује преко политике одбране и безбедности, а у новије време она се означава као политика безбедности, која чини значајан садржај политике на нивоу државе, посебно у кризним регионима и критичним историјским периодима.⁵ Иако је јасно да политика управља стратегијом, креатори политике и појединачних стратегија упркос томе погрешно схватају ову везу.⁶ Када говоримо о посебним стратегијама (војним стратегијама или стратегијама рата),⁷ политички контекст рата може се у неким случајевима проширити до тактичких акција, посебно ако садрже потенцијал за промену карактера рата.⁸ Иако политика води стратегију, способности и границе војног инструмента такође обликују политику.⁹

Стратегија националне безбедности може да се разуме: као програмско становиште за реализовање функције безбедности и као подручје практичног деловања система безбедности државе у миру и рату. У оба случаја, стратегија националне безбедности представља основ за израду стратегијских докумената у свим областима друштвеног живота и функционисања државних органа и институција, ради очувања и заштите безбедности грађана, друштва и државе.

Интересантна је дистинкција између стратегије и политике која се прави у домаћој литератури. Ако је циљ политике националне безбедности да се држава учини безбедном, избор се креће између активности да се ниво рањивости смањи и између покушаја да се претње смање или елиминишу. Прва опција би била стратегија националне безбедности, зато што се већином односи на државу којој је претња упућена. Друга опција је стратегија међународне безбедности, зато што зависи од нивоа прилагођености односа између држава. У стратегији националне безбедности центар пажње безбедносне политике је смањење нивоа рањивости државе.¹⁰ Будући да се ниједна држава не може самостално носити са различитим безбедносним претњама, стратегије безбедности нуде различите опције чија је логика сарадња у области

⁵ Исто, стр. 79.

⁶ Током рата на Косову 1999, на пример, секретар САД Мадлен Олбрајт погрешила је изјавивши: „*Још од почетка конфликта, војска је одлучила да подржи нашу дипломатију. Сада наша дипломатија служи да подржи војску*“.(Mahnken, T.: *Strategic Theory*, In: Baylis at al, *Strategy in the contemporary world*, p. 69).

⁷ Војна стратегија је вештина припреме и употребе војних средстава, у миру и рату, у оквиру интегралне одбране државе од свих облика оружаног угрожавања националних интереса и циљева.

⁸ Током рата на Косову 1999, на пример, НАТО је усмерио три прецизно вођена пројектила на Кинеску амбасаду која су убила четворо људи. Инцидент је била тактичка грешка са стратешким последицама која је произвела дипломатску кризу између Вашингтона и Пекинга.

⁹ Према Клаузевицу, политички циљ „*мора се прилагодити својим изабраним средствима, процес који га може радикално променити*“.

¹⁰ Савић, А., Стајић, Љ.: *Основи цивилне безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2008, стр. 45.

безбедности с другим државама ради смањења сопствене рањивости. Ови аутори закључују да је однос националне и међународне стратегије безбедности суштински елемент националне безбедносне политике.

Обележја савремене политике националне безбедности

Државе су до сада ограничавале проблем националне безбедности на војна питања. Најважнија последица таквог монопола на подручју система националне безбедности јесу стратегијски односи у ривалском и непријатељевом окружењу који су утемељени на сили. Уједно, они су постали главно обележје политика националне безбедности у целом периоду који карактерише хладноратовске односе. У постојећим цивилизацијским односима безбедност има универзални садржај који се исказује у тоталном преплитању свих подручја у одређеном друштву (привредног, политичког, социјалног, еколошког, војног и других подручја). Нове несигурности и угрожавања за друштво (економске кризе, етнички сукоби, миграције, међународни тероризам и глобално загађивање околине) захтевају промену садржаја безбедносне политике савремених држава у смислу све веће улоге невојних фактора у питањима од безбедносног значаја. Ово је уједно предуслов *десекуритизације* у избору легитимних циљева и метода политике безбедности. Значајну улогу у том смислу има *демократска политика безбедности, као део политичке доктрине, које представљају израз плурализма интереса између слободе и сигурности*.

Србија се налази пред највећом провером која се тиче одређених политика које би усмеравала и које би очувале њену моћ и смањиле степен њене незаштићености. Оно што је потребно је нова стратешка визија која ће се мање ослањати на традиционалне мере тзв. „грубе моћи“, која се дефинише на основу војних способности, а више на тзв. „благу моћ“, која долази од слободних институција, ослањања на институте правне државе и државе благостања.

У светлу реалполитике (*теоријско становиште које прописује да земље треба да буду припремљене за рат да би се очувало мировно стање*), Србија се сада не узда нарочито у своју војну моћ, док уједно покушава да угради либералне идеје у дефиницију својих националних интереса и циљева. Њена безбедносна стратегија је непоколебљива у сагласности с начелима неолибералног институционализма (*неолиберална теорија у међународним односима која промовише идеју стварања глобалних институција ради очувања мира и сигурности међу државама*).

Дилема: државно-центричан или социјеталан приступ ће се све више наметати у контексту безбедносних проблема које Србија дели са земљама региона, док истовремено покушава да гради добре односе са наднацио-

налним институцијама на идеји светске правде и међународног поретка. С аспекта регионалне безбедности, примарни циљ земаља Југоисточне Европе јесте јачање добрих односа са свим земљама региона и његова трансформација у зону мира, безбедности и сарадње. Предности овако дефинисаног циља леже у демократским принципима и економском просперитету који води пуној интеграцији у европске и евроатлантске структуре. У складу са социјеталним приступом, сада и у будућности, опстанак нација и грађана све више зависи од безбедности и одржавања критичних функција друштва и од класичне преокупације на безбедност територија. То подразумева способност да се обезбеди функционисање власти, привреде и институција цивилног друштва, одржи критична инфраструктура и демократски принципи функционисања државних институција у условима насталих кризних ситуација.

Оправдање за савремену политику националне безбедности којом се заговара социјетални приступ безбедности чине:

1. ограничене могућности *одвраћања* потенцијалних нападача војним средствима,

2. *непредвидљивост и асиметричност* данашњих претњи и

3. *магнитуда потенцијалне штете*.

Одвраћање захтева да буду испуњена три услова:

1. одбрана: нација која одвраћа (заstraшује) мора поседовати респективну војну силу да преживи први удар,

2. дипломатија: нација мора имати реалне дипломатске и савезничке капацитете да одврати потенцијалне аспиранте и

3. одмазда: нација мора бити способна на радикалан одговор уколико не би успела да избегне први удар.

У међународним односима, земље које су махом предвидљиве у свом понашању (нпр, у доношењу одлука у вези са нуклеарним стратегијама) јесу стабилне демократије. То није случај са земљама Југоисточне Европе. Могући механизми одговора на *непредвидљивост безбедносних претњи* су: примена разних алата процене ризика; приступање земаља војно-политичким коалицијама, чиме се интензивира размена података о заједничким претњама, и тако даље.

У страниј литератури, *асиметричне* претње углавном се везују за асиметрично ратовање као одговор на изазове међународног тероризма, талачких криза, пролиферацију и употребу нуклеарног, хемијског и биолошког оружја, масовне нападе на цивиле, сигурне нападе на националну компјутерску инфраструктуру и деструкцију животне средине.¹¹ Непредвидљивост и асиме-

¹¹ Barnett, R. W.: *Asymmetrical Warfare*, Today's Challenge to US Military Power, Brassey's, Inc, Washington D.C., 2002, pp. 56–69, према: Јефтић, З.: *Изазови, ризици и претње међународне заједнице*, у: Кековић, Кешетовић, *Кризни менаџмент – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 234.

тричност претњи утицали су на одабир стратегија заснованих на превентивном и офанзивном деловању које су обележиле спољнополитичко понашање САД у целом постхладноратовском периоду. Низ председничких говора и докумената који су кулминирали у виду Стратегије националне безбедности САД 2002. године, имали су за циљ промену режима земље која је процењена као безбедносни ризик. Gibney истиче инвазију на Ирак (март 2003), као главни доказ да Сједињене Државе представљају ексцепционалистичку и одметничку државу. Ова инвазија је покренута без одобрења Уједињених нација, на основу спорних доказа о постојању оружја за масовно уништење и веза Садама Хусеина са Ал Каидом, и супротстављања како међународне јавности тако и домаће. Генерални секретар УН Кофи Анан, на заседању Генералне Скупштине 2003, истакао је да логика стратегије превентиве „представља фундаментални изазов за принципе на којима су, мада несавршено, светски мир и стабилност почивали у претходних 58 година“.¹²

Када је реч о *размерама потенцијалне штете*, неке претње су пренаглашене у односу на економске и материјалне ефекте. Потенцијални трошкови (највећег могућег) терористичког напада су мали у поређењу са природним непогодама или чак са штрајковима запослених.¹³

Елементи за пројектовање стратегије националне безбедности

Стратегија националне безбедности се креира унутар парадигме *циљеви–средства–начини–ограничења–прилике*.

У стручној литератури је прилично нејасан однос националних интереса и циљева.

Национални интереси су један од основних конституенаса политике безбедности јер у функцији интереса формулишу се изазови и претње по безбедност, који уз циљеве и задатке, чине основни садржај стратегије сваке на-

¹² Види: Gibney, J.: *Globalization, American exceptionalism and security*, In: Patman, R, *Globalization and conflict*, Routledge, 2006, pp. 79–95.

¹³ Према проценама Владе САД и Нацрта сценарија националног планирања, процењени трошкови биолошког напада бактеријом куге су милион долара, док би за санирање последица хемијског напада требало издвојити пет стотина милиона долара. У поређењу са овим трошковима, процењени трошкови затварања двадесет и девет лука на Западној обали у трајању од једанаест дана, чији је узрок био штрајк (2002) лучких радника дневно су износили између 140 милиона долара и две милијарде долара. Чак и напад једанаестог септембра није надмашио по последицама дванаест највећих природних непогода. Исплате осигурања за једанаести септембар износе приближно 20 милијарди долара, што је мање за 20,8 милијарди долара који су исплаћени након урагана Ендру. Прелиминарне процене износа осигурања од урагана Кетрин су од 25 до 35 милијарди долара. Види: Shapiro, Darken: *Homeland security: A new strategic paradigm*, In: Baylis, et al, *Strategy in the contemporary world*, Oxford, 2007, p. 299.

ционалне безбедности. У вези с тим, у литератури не постоји сагласност у погледу вредности које се штите, као и начина њихове заштите, што је непосредно повезано са дефиницијом безбедносних интереса. Ови појмови се често употребљавају као синоними, било да се национални интереси редукују на безбедносне интересе или ови последњи узимају као највећи приоритет у вођењу спољне и унутрашње политике државе. Корпус националних интереса, пре свега оних који се односе на заштиту сопствених грађана унутар земље и ван ње, благостање, заштита етничког и културног идентитета, људских права – упућује на најнепосреднију везу националних и безбедносних интереса. Национални интереси детерминишу циљеве унутрашње и спољне политике безбедности. Ти циљеви су непосредно представљени путем стратегије националне безбедности која представља систем комплементарних норми из домена државних стратегија у области система безбедности.

Не постоји формализован алгоритам који говори како се формулише стратегија, већ је она увек ствар конкретних услова (време и место) и персоналних и интерперсоналних карактеристика актера (политичко вођство, експертски тим који припрема нацрт стратегије). Потребно је да у фази пројектовања, израде и имплементације стратегије националне безбедности постоји консензус и континуитет међу актерима.

Веома је важно утврдити ко утиче на формулисање националних интереса. (Остваривање националних интереса је у домену процене ризика, па ћемо то питање касније размотрити.) У најширем смислу, оквир за анализу националних система безбедности представљају сви актери у сфери безбедности који се могу сврстати у седам категорија:

1. државне снаге безбедности,
2. недржавне снаге безбедности,
3. извршне структуре власти,
4. законодавна тела,
5. правосудне институције и институције за спровођење закона,
6. организације цивилног друштва и
7. спољни актери.

Наведени и други актери имају суштинске импликације на националну безбедност и део су *институционалне или ванинституционалне структуре сфере безбедности друштва*. У разматрању ванинституционалне структуре (и у том контексту релације појединца или група према држави), појединци могу урадити многе ствари на повећању своје безбедности од претњи које долазе од државе и од оних које је држава пропустила да ублажи. На исти начин, национални, етнички и религијски колективитети могу одиграти значајну улогу код очувања друштвене безбедности као способности друштва да сачува свој „идентитет“ под измењеним условима и могућим и стварним претњама.¹⁴

¹⁴ Копенхагенска школа на Институту за истраживање мира – COPRI, прихвата људске – друштвене групе као могуће референтне објекте безбедности.

Политички процеси утичу на објективну и рационалну формулацију безбедносне политике, при чему интереси појединачне безбедности могу да се сукобе са политиком националне безбедности. Постизање консензуса између свих релевантних безбедносних чинилаца као циљ коме ваља тежити у формулацији циљева безбедносне политике јесте дедуковано из неограничено државоцентричног приступа безбедности. То значи да унутар државе постоје различити слојеви субдржавних чинилаца, који укључују економске, политичке и медијске организације, као и грађане (посматране као појединце али и јавно мњење) који имају различитог интереса у националној безбедности, па се они на различитим нивоима укључују у процес креирања безбедносне политике.

У вези с тим, национални циљеви су одређени:

1. националним интересима (физичка сигурност људи и територије, економски просперитет, вредности политичког система и тако даље);
2. перцепцијом света (конфликтан или кооперативан, стабилан или нестабилан) од стране националног вођства, као и ограничењима и приликама које су последица њихове политике и начина владања и
3. националном историјом и културом.

Типични национални циљеви који се изводе из националних интереса били би очување безбедности земље, стабилан економски раст и развој демократије и људских права. Није довољно да се циљеви идентификују, потребно је направити ранг приоритета међу њима, јер то омогућава да се утврде претње најважнијим националним интересима, као и да се реши конфликт у случају када су интереси међусобно конкурентни. На одређивање приоритета међу интересима највећи утицај имају тренутне околности и персоналне карактеристике лидера. Очигледне потешкоће које могу настати су: да политичари иако се слажу са основним интересима, може постојати неслагање око представљања претњи, шанси или циљева у спољној политици.¹⁵

Нацрт Стратегије НБС поставља следеће приоритете у сфери заштите националних интереса Србије: очување суверености, независности и територијалне целовитости Републике Србије; очување унутрашње стабилности, владавина права и развој демократије и демократских институција, као и интеграција у Европску унију и друге међународне структуре; заштита живота и имовине грађана Републике Србије, њихових слобода, једнакости, националне равноправности и равноправности полова, социјална правда,

¹⁵ Средином осамдесетих година западни политички лидери гледали су на Горбачова као „најновије“, једног од многих совјетских лидера који су се супротстављали Западу. Дакле, он је виђен као претња. Немачки канцелар Хелмут Кол, а после и британски премијер Маргарет Тачер увидели су да је Горбачов шанса која се мора искористити за побољшање односа између Истока и Запада, ту позицију је Реганова администрација делимично прихватила.

права човека и неповредивост приватног власништва, економски развој, уз очување животне средине и природних ресурса; стварање мирног, стабилног и сигурног безбедносног окружења.

Под *средствима националне моћи* подразумевају се сви инструменти моћи: војна моћ, економска снага, информациона моћ кроз процес прикупљања и дистрибуције обавештајних података, као и дипломатска моћ која се користи у преговорима између држава. Неки аутори говоре и о *комплексу међузависности* као извору моћи захваљујући вишеструким везама и односима у које државе ступају развијајући своје капацитете моћи.¹⁶ Средства која се разматрају као и њихов квантитет и намена зависе од националних ресурса земље, претходних одлука у вези са ресурсима и тренутне политичке воље. Најмање четири фактора су укључена у дефинисање националних ресурса: људски ресурси, технологија, репутација и природа политичке културе и политичког система.

Људски ресурси су од велике важности. Неке државе имају веће дипломатске и бирократске ресурсе који доприносе њиховим политичким могућностима, него што је величина популације и достигнут образовни ниво. Друге државе нису у могућности да нађу, регрутују, обуче и поставе довољно компетентних људи да ефективно обављају дипломатске, бирократске и друге државне задатке. Ово је често случај са слабо развијеним земљама.

Не треба запоставити ни примену *технологије* (као што је комуникациона технологија), и њен утицај у политичким могућностима државе. Не могу све државе приуштити предности напредних телекомуникација и сродних технологија које се могу користити у остваривању циљева безбедности. Овом приликом је потребно имати у виду елементе моћи као суплементе. Тако, технолошка и дипломатска моћ су посредоване технологијом. Неке државе, поред својих људских ресурса, имају на располагању и бољу технологију као додатну помоћ у прикупљању података. Дипломате са приступом корисним и детаљнијим обавештајним информацијама које им се могу веома брзо достављати имају очигледну предност приликом преговарања са другим странама.

Не треба потценити ни *репутацију* и престиж државе. Ако држава има репутацију помагања својих савезника поводом безбедносних питања (на пример Русија и Србија), друге државе могу оклевати у акцијама које би се могле окарактерисати као претња савезницима. Репутација државе може да убеди остале државе да се укључе у њен савез, зато што знају да ће њихова безбедност бити загарантована. Поред тога, држава са репутацијом неиспуњавања својих обавеза, наићи ће на скептицизам и неповерење својих предлога и обећања.

¹⁶ Види: Nye, J.: *Understanding International Conflicts*, Longman, New York, 2000, pp. 177–206.

Политика безбедности Србије сада тежи „укрцавању на прави воз“ тако што ће оживети традиционалне партнерске односе са Русијом, уз настојање да се успоставе присније везе са Западом, пре свега с њеним европским савезницама. Србија улаже напоре да даље побољша свој дипломатски статус. Тај пут је веома трновит, јер Србија не располаже са респективним економским инструментима захваљујући којим би пут ка сигурности постао извеснији након свих жртава које је у протеклом периоду морала да поднесе. Истовремено, нема развијене војне способности којима би се парирало евентуалним интервенционистичким политикама у случају да се употребом силе настави „круњење“ Србије на њеној периферији.

Начини употребе средстава моћи тичу се избора средстава моћи, односно како нација користи средства моћи да би остварила циљеве. Избор одговарајућих начина употребе средстава или инструмената моћи зависи од:

1. врсте циља који се жели остварити,
2. расположивости различитих инструмената моћи,
3. очекиваних трошкова примене и
4. процене ризика који носи примена различитих инструмената.

Инструменти који ће се користити (војни, невојни или њихова комбинација) зависиће од обима акција (водећи рачуна о просторним и временским ограничењима за спровођење акција), ко је носилац акција, подршке других земаља и актера (у зависности од средстава моћи).

Веома је битан и метод према којем ће се примењивати средства моћи, укључујући и контекст унутар којег се средство примењује. Типичне методе које се примењују у претконфликтном стању, разликоваће се од конфликтног и постконфликтног контекста. Ове методе обухватају: награде или казну, директна или индиректна примена средстава принуде, офанзивне или дефанзивне активности, отворене или прикривене, јавне или приватне и тако даље.¹⁷

Ограничења и повољне прилике утичу на све аспекте стратегије: идентификацију циљева и одређивање приоритета међу њима, избор средстава моћи и начин примене и тако даље.

Србија је дефинисала своје приоритете у националној безбедности преко стратегије која има за циљ дефинисање механизма и средстава (путем система безбедности) којима се осигуравају унутрашња безбедност друштва и њена спољна безбедност. Поред тога што Стратегија националне безбедности представља конкретизацију политичких, организационо-техничких и других начела безбедносне политике у ширем смислу, обухвата и

¹⁷ У стручној литератури се разматрају разни облици учешћа приватног сектора у менаџменту конфликта: информативне активности, позитивни подстицаји, економске санкције и директно ангажовање у конфликту. Шире: Haufler, V.: *Is there a Role for Business in Conflict Management? Turbulent Peace*, United State Institute of Peace, 2001.

лобирање путем којег би се домаћа и светска јавност увериле да ли се поштује међународно право, пре свега, традиционално међународно правило које забрањује мешање спољних фактора у унутрашње послове суверених држава. Инсистирање на међународном праву ставиће и саму Србију у позицију да га поштује, некада и више од других да би убедила непринципијелне актере међународних односа у своју доследност.

Стратегија националне безбедности је резултат интеракције два окружења: међународног стратегијског окружења и домаћег политичког окружења. Свако од ових окружења намеће своја *ограничења*, али нуди и повољне прилике. Домаћа окружења могу бити: да ли су ускоро избори, каква је подршка јавног мњења одређеној акцији или лидеру, способност опозиционих лидера да спрече политичке иницијативе и тако даље. Међународни фактори који стварају ограничења или повољне прилике су: расподела моћи на глобалном нивоу, обавезе према савезима и коалицијама, постојање међународних организација и права, ефекат глобализације и слично.

Политика националне безбедности Србије истиче колико је важно „одржавање добрих и пријатељских односа са свим земљама света“, односно са земљама у региону. Успостављане дипломатских односа са САД и другим великим силама кључно је за безбедност Србије, јер Србији није потребно да је доживљавају као непријатеља коме прети нова америчка политика контролисања (ограничења).

Ограничења и предности које произилазе из регионалних изазова и претњи безбедности су чиниоци који детерминишу стратегију НБС.

Најпре, фундаментални оквир и принципи сарадње међу земљама Југоисточне Европе садржани су у заједничкој процени о регионалним безбедносним изазовима и могућностима (*SEECAP*).¹⁸ Недостатак политичке воље да се они спроведу у складу са међународним правом може представљати извор ризика за националну и регионалну безбедност. Важно је препознати да лидери могу имати веома различите хијерархије вредности: оно што хрватски премијер сматра битним може се разликовати од онога што је битно за његовог партнера из Србије. Недостатак политичке воље може бити последица идеолошких предрасуда из ранијег периода када је главни акценат био стављен на идеолошке претње и стварне или замишљене непријатеље. То је противно данашњим амбицијама многих земаља да се интегришу у евроатлантске оквире, што захтева хармонизацију на многим пољима.

Признање нових изазова безбедности подразумева да постоје и комплекси повезаних изазова. Иако су рефлексije једностраног проглашења Косова несагледиве, извесно је да ће се импликације овог догађаја одразити на друге регионе у свету. Комплекс међузависности овде се огледа у мо-

¹⁸ South East Europe Common Assessment Paper on Regional Security Challenges and Opportunities, Budapest, Hungary, May 2001.

гућности реципрочног признања самопроглашених држава. Глобални ниво анализе овог питања би подразумевао како ће се одредити велике силе према косовском питању, које је према многим само још једно питање одмеравања односа снага Русије и САД. У односима Руске федерације и ЕУ косовски правни галиматијас ([фр. *galimatias*, нејасног порекла] збрка речи, неразумљив говор или писање; смушено, бесмислено излагање – подвукао уредник) значиће дијалог о енергетским питањима у којима ће се једна страна, која има велику моћ, осећати пониженом, а другој ће бити ускраћени аргументи за повећањем дотока гаса, регулисањема цена, утицајем на збивања у Украјини, спровођењем притисака на Русију поводом осуде иранског нуклеарног програма и тако даље.

Ти и други изазови свакако намећу питање који концепт безбедности је потребан да се осигура безбедност нација, грађана, као основ регионалне безбедности.

Не може се рећи да Нацрт Стратегије националне безбедности Србије не пати од ограничења, не толико у спознаји савремених безбедносних изазова, ризика и претњи, колико у способности твораца стратегије да се предвиди будућност и ограничења у потребним средствима при савладавању многобројних претњи по безбедност. Упадљива је несразмера између највеће претње безбедности Републике Србије, тј. *противправног једностраног проглашења независности Косова и Метохије*, и истовременог залагања за мултилатерални приступ у суочавању са безбедносним проблемима. Опречан став оних националних актера и међународних који су признали Косово, а са којима се заговара кооперативност у решавању истог тог питања јесте више у домену политичке реторике, а мање реалполитике. У условима када су основни извори нестабилности политичке и економске природе, основни циљеви политике безбедности који су интеграционе природе не доводе се у питање. Они имају инструменталну вредност. У вези с тим, приступање европским и евроатлантским интеграцијама јесте једна од реалних могућности да се одврате потенцијални аспиранти.

Процена ризика

У фази израде Стратегије неопходна је процена ризика. Ризик је неусклађеност између сврхе, која се идентификује преко интереса и циљева, и средстава, која се исказују путем расположивих ресурса.

Постоји неколико различитих приступа за процену ризика, али у контексту СНБ, неусклађеност између процењених ризика и стратегије је од пресудног утицаја на применљивост и ефикасност стратегије, чији је систем безбедности институционални и оперативни инструмент. Можда су комуни-

кациона и информациона технологија допринели усложњавању опасности и повећању броја безбедносних претњи, што би требало да заинтересује стратега више него раније. Постоји чврст доказ да могућности електронске комуникације и друге погодности проширују популацију криминалаца и терориста. Међутим, проблематично је то да они који указују на усложњавање и пораст безбедносних претњи захтевају и офанзивнију стратегију, а не показују да би таква стратегија умањила ризике. Најважнији ризик јесте неодговарајућа стратегија која може да створи више противника него да смањи њихов број.¹⁹ Основа изградње стратегије и конкретних мера које се могу носити са разноликошћу претњи зависи од поседовања великог броја података. Овај проблем: „мало информација“ значи да је јако тешко, ако не и немогуће за државу да прати трендове безбедносних изазова и претњи.

У ужем значењу, политика безбедности представља збир свих мера, делатности и поступака намењених успостављању и деловању система националне безбедности. Следи да је систем безбедности политичко-институционални, нормативни и оперативни инструмент у остваривању политике безбедности. Појединачне стратегије и промене у систему безбедности направљене као одговор на једну претњу могу отворити серију нових слабости. Да би се носили с овим проблемом, био би потребан робусан програм вежби с симулацијама и експерименталним компонентама. Више није довољно да се открије шта је добра стратегија у пракси. Реакција државних органа на потенцијалне безбедносне проблеме мора бити диференцирана и пажљиво одмерена. Нема довољно података да би се, примера ради, добро дефинисала нека криминална организација, а дефинисање „просечног“ криминалца не обухвата ни једног од њих у целини. То ставља потребан значај на сакупљање података као примарни превентивни механизам. Нулта стратегија превенције криминала и других безбедносних претњи може бити контрапродуктивна, зато што је немогуће предупредити све претње, локално спровођење закона мора играти главну улогу у превенцији. Да би се добро спровела ова улога, неопходно јесте да припадници полиције на локалном нивоу имају могућност да одговоре на информације добијене из разних извора, укључујући и податке добијене од обавештајних служби. Заузврат, ово захтева систем безбедности који омогућава размену информација и вежбе које ће се користити у пракси. Због своје непредвидљивости у погледу начина и метода испољавања, број разноврсних претњи и безбедносних догађаја користан за анализу још увек је мали и тешко је статистички утврдити образац понашања или предвидети будуће трендове.

¹⁹ Амерички државни секретар за одбрану Доналд Рамсфелд алудирао је на несигурност у вези с офанзивном стратегијом када је упитао: „Да ли заробљавамо, убијамо, застрашујемо више терориста сваки дан него што радикалне струје регрутују, обучавају и усмеравају против нас? Да ли је наша садашња ситуација таква да 'што више радимо више посла имамо'?" (Рамсфелд 2003). Према: Shapiro, Darken: Homeland security: A new strategic paradigm, In: Baylis, et al, Strategy in the contemporary world, Oxford, 2007, p. 300.

Закључак

Нацрт стратегије НБС обухвата кључне елементе потребне за израду овог стратешког документа. Они су елаборирани на начин који одражава савремена теоријска и политичка полазишта у супротстављању постхладноратовским безбедносним изазовима и претњама безбедности.

У вези с тим, Нацрт стратегије изражава уверење научне и стручне јавности о потреби јачања веза Србије са мрежом мултилатералних светских организација – УН, ЕУ и другим регионалним организацијама.

Међутим, најозбиљнији изазови за Србију у супротстављању безбедносним претњама произлазе из примене стратегије, и ризика који носи потенцијални несклад између прокламованих циљева националне безбедности и средстава моћи за њихово остварење. Српско друштво је оптерећено наслеђем институција које карактеришу слабе државе у конфликтним и постконфликтним друштвима.

Супротстављање савременим безбедносним изазовима и претњама у државама које пате од такозваног „синдрома слабих држава“ јесте веома тешко.

Прва тешкоћа произлази из чињенице да у рату са разним облицима безбедносних претњи, пред стратегије су постављене културне, етничке, религиозне и друге разлике и препреке. Постављање косовског питања на врх агенде претњи националној безбедности у супротности је с његовим решавањем чија је претпоставка сарадња с мрежом међународних институција и развијених држава које су највећи заговорници косовске независности.

Друга тешкоћа је супротстављање постмодерним претњама глобалној, регионалној и националној безбедности за које мање-више постоји консензус кључних актера. Ове тешкоће су структурне природе, а тичу се, пре свега, криминалних и терористичких радњи које карактеришу међународно и регионално окружење. И криминалци и терористи имају одређене предности у односу на државе: они представљају агилне, мобилне и веома динамичне организације. Супротно, државе су споре, хијерархијски организоване и бирократске творевине. Држава има бројне предности у односу на своје опоненте када је у питању ефективна контрола друштвених, монетарних и војних ресурса. Најважније питање у Србији, па и региону јесте да ли државни лидери користе ове ресурсе за ефикасно спречавање изазова без обзира на опасност да изгубе јавну подршку за своју власт. Одговор на ово питање детерминисан је у Србији, пре свега, политичким и идеолошким контекстом.

Многи виде феномен супротстављања безбедносним претњама и изазовима као питање примене националне стратегије и законодавства, које укључује државне органе, а не као регионални или глобални проблем који захтева употребу ширих ресурса. С једне стране, последица тога јесте примена закона у свету граница, с друге стране, активности организованог криминала дешавају се у свету без граница.

Литература

1. Barnett, R. W.: *Asymmetrical Warfare*, Today s Challenge to US Military Power, Brassey's, Inc, Washington, D. C., 2002.
2. Baylis, J., Wirtz, J., Gray, C., Cohen, E.: *Strategy in the contemporary world*, Oxford, 2007.
3. Кековић, Кешетовић: *Кризни менаџмент – превенција кризе*, Хрестоматија, Факултет безбедности, Београд, 2006.
4. Ковач, М.: *Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности*, Свет књиге, Београд, 2003.
5. Nye, J.: *Understanding International Conflicts*, Longman, New York, 2000.
6. Patman, R.: *Globalization and conflict*, Routledge, 2006.
7. Савић, А., Стајић, Љ.: *Основи цивилне безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2008.
8. Tatalović, S.: *Nacionalna i међународна сигурност*, Politička kultura, Zagreb, 2006.
9. Haufler, V.: *Is there a Role for Business in Conflict Management? Turbulent Peace*, United State Institute of Peace, 2001.