

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

ЗОРАН С. ШИЈАН

**УЛОГА ПОЛИТИКА БЕЗБЕДНОСТИ
ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У
УТВРЂИВАЊУ СПОЉНОПОЛИТИЧКИХ
ПРИОРИТЕТА ПОСЛЕ 2000. ГОДИНЕ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Београд, 2013

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

ZORAN.S ŠIJAN

**THE ROLE OF SECURITY POLICIES OF
THE WESTERN BALKAN COUNTRIES IN
ESTABLISHING THE FOREIGN POLICY
PRIORITIES AFTER 2000.**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2013

Ментор: редовни професор, др Драган Р. Симић,
Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Чланови комисије:

1. редовни професор, др Предраг Симић,
Универзитет у Београду, Факултет политичких наука
2. редовни професор, др Радомир Милашиновић,
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Датум одбране: _____. _____. 2013. године

УЛОГА ПОЛИТИКА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У УТВРЂИВАЊУ СПОЉНОПОЛИТИЧКИХ ПРИОРИТЕТА ПОСЛЕ 2000. ГОДИНЕ

РЕЗИМЕ

Као што се наговештава у наслову рада, предмет истраживања представља утврђивање улоге политика безбедности држава Западног Балкана у формирању спољнополитичких приоритета. Ова тема до сада није била предмет истраживања домаћих аутора, на свеобухватан и систематски начин, већ су се анализирали искључиво спољнополитички донети држава региона посредовани појединачним безбедносно политичким аспектима, без њиховог обједињавања у целину. У раду се пошло од претпоставке да се једино свеобухватном анализом може донети ваљан закључак о резултатима разноликих безбедносних и спољнополитичких промена и њиховом утицају на помаке у процесу развоја сарадње и демократизације држава Западног Балкана.

Тежина терета прошлости, блиске и далеке, знатно утиче на брзину политичко-економских промена и развој демократских институција у државама Западног Балкана, при чему се у раду истиче да су промене итекако значајне и неопходне ради решавања отворених питања унутар институција, а не изван њих. Регионално повезивање се издваја као предуслов приступа земаља региона интегративним иницијативама, којима се остварују бројни циљеви: јачање спољне и унутрашње безбедности држава региона; унапређење добросуседске сарадње; квалитетна припрема држава за улазак у европске интеграције и глобалну мрежу безбедности.

Применом методе аналогije аутор је приступио утврђивању сличности и разлика између спољних политика и политика безбедности држава Западног Балкана. Резултати анализе омогућили су да се на научно заснованим основама утврде њихови тренутни донети, предвиде даљи правци развоја политика безбедности, њихова улога у утврђивању спољнополитичких приоритета и степен развоја регионалне безбедносне сарадње.

Аутор закључује да тренутна анализа доприноса Западног Балкана регионалној и глобалној безбедности указује на то да се политике безбедности и спољнополитички приоритети влада земаља Западног Балкана развијају у правцу смањења међудржавне и регионалне напетости. Значајна демилитаризација региона, изградња демократских институција и видно умањење претњи од међудржавних сукоба показују ширину и дубину промена које су наступиле у претходних тринаест година. Потврда транзиције политика држава Западног Балкана лежи и у чињеници да су од искључивог корисника помоћи великих сила, сврстане у ред учесника у борби против савремених транснационалних претњи, што потврђују учешћем у мировним мисијама и управљању кризама, у организацији УН, ЕУ и НАТО, у последњих неколико година. На крају, у раду се изводи закључак да свака држава у

региону изражава тежњу за сарадњом са својим суседима и углавном промовише безбедносну и спољну политику која не угрожава регионални мир, стабилност и безбедност.

Кључне речи: национална безбедност, регионална безбедност, политика безбедности, спољна политика, ЕУ, НАТО, ОЕБС, регионалне иницијативе, тероризам, организовани криминал, Западни Балкан, Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Србија, Хрватска, Црна Гора.

Научна област: политичке науке

Ужа научна област: међународне студије

УДК број: UDC 327.55(497):355.02

327:061.1EU

THE ROLE OF SECURITY POLICIES OF THE WESTERN BALKAN COUNTRIES IN ESTABLISHING THE FOREIGN POLICY PRIORITIES AFTER 2000

SUMMARY

As the title suggests the subject of the research was to define the role of security policies of the Western Balkan countries in their establishing the foreign policy priorities. This topic has not been yet the subject of analysis done by local authors in a comprehensive and systematic way. We faces only with analysis about influences of individual security policy elements of decision making foreign policy priorities. It was presumed in this paper that only a comprehensive analysis can make a valid conclusion about the results of various security and foreign policies that caused changes and progress in the development of in cooperation and democratization of the Western Balkan countries.

The burden of the past, near and distant, has a significant impact on the pace of political and economic changes, as well as the development of the democratic institutions in the Western Balkan countries. The dissertation emphasizes that the changes are very important and necessary to resolve outstanding issues within the institution, not outside them. Regional networking is identified as a precondition to access the region integration initiatives, which achieve the goals: strengthening the internal and external security of region countries, promoting neighbour cooperation, quality preparation for entering the process of European integration and the global network security.

Using the method of analogy, the author compared the differences and similarities between the foreign and security policies of the Western Balkan countries. The results of the analysis have made it possible to establish the scope according to science-based fundamentals, to foresee future directions of the security policies development, their role in the determination of foreign policy priorities and the level of regional security cooperation development.

The author makes conclusion that the current analysis of the Western Balkan countries contribution to the regional and global security, and it indicates that the security and foreign policy priorities of the Western Balkan countries Governments are trying to reduce cross-border and regional tensions. Significant demilitarization of the region, building democratic institutions and obvious reduction of inter-state conflict threat, show the volume of changes that have occurred in the past thirteen years. Confirmation of transition of Western Balkan countries is in the fact that the sole beneficiary of the great powers, rank among the participants fighting against modern transnational threats, ratified by participation in peacekeeping and crisis management missions, led by the UN, EU and NATO in the past few years.

Finally, the conclusion was made in this paper that each regional country here is ready to cooperate with the neighbours and generally enhances security and foreign policy which do not threaten the regional peace, stability and security.

Keywords: national security, regional security, security policy, foreign policy, EU, NATO, OSCE, regional initiatives, terrorism, organized crime, the Western Balkans, Albania, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Serbia, Croatia, Montenegro.

Academic field: Political Science

Special academic field: International Studies

UDC 327.55(497):355.02

327:061.1EU

САДРЖАЈ

УВОД	1
------------	---

Глава 1

1. ПОЈАМ БЕЗБЕДНОСТИ, НАЦИОНАЛНЕ И РЕГИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ.....	17
1.1. Појам безбедности	17
1.2. Појам и опажање националне безбедности	21
1.3. Појам регионалне и глобалне безбедности	26
2. ПОЈАМ СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПОЛИТИКЕ БЕЗБЕДНОСТИ	36
2.1. Разматрања о стратегијским студијама и студијама безбедности	36
2.2. Појам стратегије националне безбедности	45
2.3. Појам политике националне безбедности у 21. веку	50
3. ПОЈАМ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ	75
3.1. Појам спољне политике	75
3.2. Одреднице спољне политике	87
3.2.1. Спољне одреднице спољнополитичког наступа	88
3.2.2. Унутрашње одреднице спољнополитичког наступа	90
3.3. Циљеви спољне политике	93
3.4. Средства спољнополитичког деловања	101

Глава 2

4. НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА	111
4.1. Геополитички положај Западног Балкана	111
4.1.1. Појам геополитике	111
4.1.2. Појмовно и географско одређење Западног Балкана	114
4.1.3. Геополитичке одреднице држава Западног Балкана	116
4.2. Националне безбедности држава Западног Балкана кроз стратешко-доктринарни оквир	127
5. БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА	157
5.1. Безбедносне политике држава Западног Балкана после 2000. године	157
6. СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА	190
6.1. Одреднице спољне политике држава Западног Балкана после 2000. године..	192
6.2. Јединство наступа спољних и безбедносних политика држава Западног Балкана	207

Глава 3

7. САРАДЊА ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У СУПРОТСТАВЉАЊУ РИЗИЦИМА И ПРЕТЊАМА КОЈИ УГРОЖАВАЈУ БЕЗБЕДНОСТ РЕГИОНА	227
7.1. Организовани криминал – претња безбедности државама Западног Балкана	227
7.2. Хармонизација националних законодавстава са међународним стандардима и сарадња у области борбе против организованог криминала на Западном Балкану	247
7.3. Тероризам на Западном Балкану	259
7.3.1. Изазови тероризма на Западном Балкану.....	268
8. МУЛТИЛАТЕРАЛНИ ОБЛИЦИ САРАДЊЕ ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА	289
8.1. Државе Западног Балкана и Уједињене нације (УН)	289
8.2. Сарадња држава Западног Балкана са Организацијом за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС)	309
8.2.1. Опште напомене о Организацији за европску безбедност и сарадњу..	309
8.2.2. Однос држава Западног Балкана са Организацијом за европску безбедност и сарадњу	313
8.3. Регионалне иницијативе на Западном Балкану	350
8.3.1. Настанак и развој регионалних иницијатива у Југоисточној Европи	350
8.3.2. Општа разматрања о дометима регионалних иницијатива на Западном Балкану	356
8.3.2.1. Пакт за стабилност Југоисточне Европе (Stability Pact for South Eastern Europe, SPSEE)	357
8.3.2.2. Иницијатива за Југоисточну Европу (South East Europe Initiative, SEEI).....	359
8.3.2.3. Центар Југоисточне Европе за спровођење закона (Southeast European Law Enforcement Center, SELEC).....	361
8.3.2.4. Процес сарадње у Југоисточној Европи (South-East European Cooperation Process, SEECP)	366
8.3.2.5. Центар Југоисточне и Источне Европе за контролу малог оружја и лаког наоружања (South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons, SEESAC)	367
8.3.2.6. Јадранско-јонска иницијатива (Adriatic Ionian Initiative, АИ).....	368
8.3.2.7. Централноевропска иницијатива (Central European Initiative, CEI)..	369
8.3.2.8. Америчко-јадранска повеља (USA-Adriatic Charter, АС)	371
9. БЕЗБЕДНОСНА САРАДЊА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА И НАТО	373
9.1. НАТО и стабилност Западног Балкана	373
9.2. Проширење НАТО-а са државама Западног Балкана	377

10. ПРОЦЕС ПРИСТУПАЊА ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У ЕВРОПСКУ УНИЈУ (ЕУ)	391
10.1. Од европске идеје до стварања Европске уније	391
10.1.1. Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ	401
10.1.2. Фазе европске интеграције - придруживање и приступање ЕУ	408
10.2. Положај, проблеми и перспективе држава Западног Балкана у процесу придруживања и приступања у ЕУ	417
10.2.1. Положај држава Западног Балкана у процесу придруживања и приступања у ЕУ	417
10.2.2. Проблеми и перспективе држава Западног Балкана у процесу придруживања и приступања у ЕУ	433
ЗАКЉУЧАК.....	437
ЛИТЕРАТУРА	450

УВОД

I

Постхладноратовско раздобље доноси низ питања која захтевају одговор о изворишту понашања и будућности држава у међународној стварности. Држава која је у Хладном рату посматрана као искључиви субјект међународних односа, данас је окружена новим, недржавним актерима. Све сложенији међународни систем узроковао је и отежано разумевање односа између његових чланова.

Иако је током Хладног рата спирала раста војне снаге супротстављених блокова достигала вртоглаву брзину, чинило се да је могућност избегања ратних сукоба била мања него након распада биполарне светске структуре. Разлог за такав осећај је био страх од реакције супротне стране у случају исхитрене одлуке о употреби војне моћи разорне снаге. Крај 20. века најављивао је раздобље у којем би оружани сукоби представљали прошлост. У простору између две фазе развоја међународних односа, ипак се појављују утицаји који су допринели да оружани сукоби и даље опстају на међународној сцени. Почетком деведесетих година прошлог века републике бивше СФРЈ нису успеле да се мирним путем раздруже, већ су уласком у оружане сукобе формирале ратно жариште у Европи. Након ратних сукоба, новоформиране државе, уз велики напор међународне заједнице, настоје да се прилагоде захтевима савременог, демократског друштва и евроатлантских интеграција. Од 2000. године, када су ратни сукоби у региону потпуно заустављени, до данас, међународна заједница није имала уједначен наступ према свим државама региона, због чега и потенцијал за сукобе није потпуно уклоњен.

Поред истраживања узрока небезбедности субјеката сцене међународних односа, пажњу ћемо усмерити и на спољну политику, којом се државе легитимишу на међународном плану. Истраживања спољне политике, с обзиром на полазну основу и циљ који желе достићи, могу бити усмерена на пропитивање „историјских чињеница“ или на успостављање систематске активности која није везана искључиво за прошлост већ, како наглашава Вукадиновић за „тренутни развој међународних

односа“.¹ Истраживање спољне политике **историјским приступом** усмерено је на догађаје у одређеном времену и простору. Овим поступком се пре свега описује спољнополитичко понашање, при чему се не врши анализа из које би могла да се изведе одређена законитост. Искључиво ослањање на ову врсту истраживања не може се користити као начин тражења одговора за тренутне појаве у друштву, с обзиром на то да су ранија искуства заснована на тадашњем систему вредности. Применом резултата овог истраживања ипак се могу открити корени одређених појава, што у великој мери изоштрава начин размишљања твораца спољне политике и омогућава критички осврт на актуелне ставове.

Истраживање **владајуће** спољне политике односи се на тренутни бирократски и нормативни оквир који одређује спољну политику. Проучавање владајуће спољне политике кроз трагање за правилима функционисања усмерено је на изградњу јединственог приступа њеног разматрања. Овакав приступ можемо подвргнути критичком суду, с обзиром на то да истраживач може бити одушевљен одређеним статистичким показатељем или моделом, при том занемарујући суштину спољне политике. Поред недостатака, међутим, постоје и предности које се огледају кроз анализу саставних делова и њихових веза, чијим истраживањем се може постепено допрети до суштине спољне политике. У нашем примеру истраживања односа политика безбедности према процесу утврђивања спољнополитичких приоритета, тражимо одговор на уже питање које одређује спољнополитички апарат и нормативни оквир. На тај начин долазимо до података који омогућују проналажење модела функционисања појединачног система, чиме се постепено достиже одговор на шире питање: каква је спољна политика држава Западног Балкана? Јавља се, међутим, проблем стварања модела. Да ли треба прво створити општи модел, који би свакако био без довољно научно заснованих података, па по њему истраживати и објашњавати појединачне случајеве, или пре изучавати појединачне случајеве да би се на основу њих створио општи модел. Јавља се затим и проблем откривања суштинског, ако се за појединачно примењује различита методологија. Иво Висковић сматра да се основни напор мора уложити у стварање теоријског модела који би,

¹ Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, Политичка култура, Загреб, 2005, стр.9

поред субјеката и њиховог начина утврђивања спољне политике, могао да објасни и зашто су они такви, односно полази од становишта да су „ток и елементи процеса креирања спољне политике пријемчиви за теоријско пропитивање, али да у различитим друштвеним системима могу испољавати специфичности чије је извориште у природи датог друштвеног система, а не у самој спољној политици“.²

Када анализирамо спољну политику Европске уније (ЕУ), у раздобљу југословенске кризе од 1991. до 1995. године, комбинованом применом наведених приступа, закључујемо да постоји одсуство добро осмишљеног европског наступа. Неразвијена стратегија спољнополитичких поступака ЕУ довела је до тога да се сукоб бивших југословенских република продубио и продужио. Очигледно је да политичка елита западноевропских држава није имала праву процену озбиљности проблема. Проширење и бруталност сукоба допринели су да Европа коначно изгради стратегију наступа и предузме озбиљне акције како би зауставила сукобе и отклонила могућност њиховог поновног распламсавања. Последица европског стратешког заокрета у одређењу спољнополитичких приоритета јесте и формирање Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП), 1993.године у Маастрихту. Промена курса довела је до заузимања јединственог става и увођења новина у спољнополитичком наступу Европе. Заједничка спољна и безбедносна политика је изградила инструменте деловања који су се заснивали на стабилизацији политичких и безбедносних прилика југоисточне Европе, а затим и „подршци консолидације постконфликтних друштава Западног Балкана“.³

Након ратних сукоба између бивших југословенских република, Европа крајем 1996. године формулише регионални приступ (*Regional Approach*) према Западном Балкану, који почива на обнављању међудржавне сарадње и успостављању и јачању веза са ЕУ. Захтев ЕУ је био усмерен на међусобно признавање држава

² Иво Висковић, *Између завере и бирократског хаоса - како се ствара спољна политика САД*, Штампа Топаловић, Београд, 2007, стр.38

³ Драган Ђукановић, Дејан Гајић, „Европска унија и проширење на Западни Балкан“, *Србија и регионална сарадња*, Београд, 2010.године, стр. 49-62

региона и успостављање сарадње са Међународним кривичним трибуналом за злочине почињене на тлу некадашње Југославије.⁴

Наредна фаза у односима ЕУ према Западном Балкану јесте отпочињање *Процеса стабилизације и придруживања* почетком 1999. године, који државама региона обезбеђује услов да постану „потенцијални кандидати“ за чланство у Унији. Наведени приступ је обезбедио могућност свих облика сарадње и политички дијалог држава региона, којим је уједно превазиђен ранији регионални приступ, који се показао неделотворним. Самит ЕУ одржан у Загребу 2000. године, освежио је идеје Процеса стабилизације и придруживања међу државама региона и подстицајно деловао да се започне са потписивањем споразума. Након самита ЕУ одржаног 2003. године у Солуну, државама Западног Балкана је потврђена њихова европска будућност, уз истовремено подстицање регионалне сарадње.

Раздобље пре 2000. године, када је законски оквир сектора безбедности држава Западног Балкана у питању, обележен је несређеним стањем које је владало у законодавству о војсци и одбрани и службама безбедности. После 2000. године започет је процес израде стратешко-доктринарног оквира у области безбедности и одбране. Истовремено, политичка елита је схватила да спољна политика може да помогне у стварању повољнијих услова за реформу сектора безбедности тако што ће, на пример, олакшавати међународну војну сарадњу. С друге стране, реформисани сектор безбедности може остварити значајне спољнополитичке ефекте. Он је доказ демократске оријентације земље, чиме утиче на њен углед, а индиректно и на опште реформске токове и повећање страних инвестиција. Такође, учешћем у мировним операцијама свака земља даје допринос међународној безбедности, чиме јача свој спољнополитички положај.

Уколико се осврнемо на појединачна достигнућа држава Западног Балкана у процесу придруживања Унији, уочавамо да је Република Србија заједно са

⁴ Оскар Ковач, „Регионални приступ Европске уније сарадњи држава претходне Југославије“, *Међународна политика*, број 1015, Београд, стр.1-4

Републиком Босном и Херцеговином, на зачељу. Разлог је „недостатак елементарног друштвеног консензуса“ око евроатлантских интеграција у Србији, односно различито виђење „будуће уставне структуре“⁵ у Босни и Херцеговини. Република Хрватска је најдаље стигла у интегративним процесима, с обзиром на то да у овој земљи постоји „широки друштвени консензус власти и опозиције у вези приступања ЕУ и НАТО-у“.⁶

Тешкоће које оптерећују односе држава Западног Балкана могле би се превазићи уколико се развија култура мира и сарадње. Балкански народи су се у прошлости често удруживали како би се супротставили различитим изазовима и претњама који су стизали ван европског географског подручја, без обзира на повремене разлике. Отуда се може рећи да су државе Западног Балкана усаглашене око припадања „европском географском и цивилизацијском кругу“.⁷ Данас је тешко тврдити да је регионална сарадња на Западном Балкану потпуно успешна. Препреке за њен спор развој нису баш очигледне и могу се условно сврстати у „питање ратног наслеђа, питање традиције и питање поделе региона“.⁸ Државе у региону користе сличне језике и имају сличну културу, заједничку историју и велики број прекограничних спона (породичне, пријатељске или пословне). Поред наведених фактора који погодују развоју регионалне сарадње, постоји и значајна међународна подршка. Упркос бројним чињеницама које потврђују могућност сарадње, ипак се уочава раскорак између претпоставки за успешну регионалну сарадњу и постигнутог напретка.

Питање безбедности у региону Западног Балкана захтева истанчану пажњу, јер представља централну тачку државног суверенитета. Државе се нерадо одричу права да самостално одлучују о својој безбедности, што донекле отежава њихову сарадњу. Дobar пример су државе ЕУ које су деценијама безуспешно покушавале да

⁵ Драган Ђукановић, Дејан Гајић, „Европска унија и проширење на Западни Балкан“, *op.cit.*, стр.57

⁶ Видети: Katarina Ott, „Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja“, у: Katarina Ott (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji*, Četvrti svezak, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 2006, str. 1–26.

⁷ Петровић, Драган, „Европске интеграције Балкана и његово цивилизацијско-историјско наслеђе“, *Србија и регионална сарадња, Београд*, 2010.године, стр. 127-139

⁸ Јелена Петровић, „Препреке постизању функционалне и ефективне регионалне безбедносне сарадње на Западном Балкану“, *Безбедност Западног Балкана*, број 6, јул-септембар 2007.године, Београд, стр.33-37

успоставе Заједничку одбрамбену и безбедносну политику, насупротив брзом постизању потпуне сарадње у области трговине. Будући да је раздруживање република СФРЈ праћено ратним сукобима, и обнављање међудржавних веза мора да почива најпре на побољшању безбедносне ситуације у региону. Бројне регионалне иницијативе мултилатералног карактера пружају подршку успостављању сарадње, али о њиховом деловању грађани нису довољно информисани, те их и не препознају као део решења проблема. Руководства држава региона су прихватила глобални тренд борбе против транснационалних претњи безбедности. Националне политике безбедности све више воде рачуна о узроцима безбедносних проблема унутар региона и начину њиховог превазилажења. Анализирајући опажања националне безбедности у региону, уочавамо да су углавном усклађена са опажањима демократских западних држава.

Према томе, потребно је охрабрити и додатно мотивисати државе региона за успостављање сарадње, без које није могуће створити регионални идентитет. Тренутно државе Западног Балкана регионалну сарадњу доживљавају само као средство за остварење коначног циља, улазак у ЕУ и НАТО, а не као природно стање. Оваквом доживљају свакако погодује и политика проширења коју води ЕУ, а која се заснива на оцењивању напретка и награђивању појединачних држава, применом неједнаких критеријума.

II

Умањењем вишедеценијске напетости која је владала у односима између Истока и Запада све до деведесетих година прошлог века, хладноратовске теме губе на значају у односу на новонастале промене у светској политици. Тренд употребе силе био је у паду, а интелектуална пажња усмерена је на нове области које карактеришу све више присутни процес глобализације који је, у шта многи верују, преуредио целокупну основу међународних односа. Пажња се са стратешких тема помера ка безбедности, чији садржај се проширује политичким, социјалним, економским аспектима, као и утицајем проблема животне средине.

Према Џону Бејлису (John Baylis) „пад значаја стратегијских студија с једне стране је разумљив, а за неке можда и добродошла појава“.⁹ Како су, међутим, бројни сукоби обележили раздобље после Хладног рата, војна сила и даље значајно утиче на обликовање регионалне и светске политике, што стратегијске студије чини непревазиђеним. Једна од честих замерки стратезима је да су заокупљени претњама које угрожавају безбедност државе споља. Део теоретичара безбедности сматра да држава није најпогоднији референтни објекат безбедности, те да би пажња требала да буде усмерена више на појединца, чија је безбедност чешће угрожена, него што га држава штити. Следећа група критичара пажњу усмерава на социјеталну и глобалну безбедност. Стратези, међутим, чврсто бране став да упркос свим савременим изазовима са којима се суочава, модерна држава наставља традицију главног актера у светској политици.

Ричард Бетс (Richard K. Betts) наглашава две веома важне чињенице. Прво, потребно је направити јасну разлику између „стратејских студија“ и „студија безбедности“, како би уочили да безбедност представља шири појам и да безбедносна политика захтева више истанчане пажње према рату и стратегији.¹⁰ Друго, Бетс тврди да све већи број дефиниција безбедности постаје синоним за интерес и благостање, али да не искључује ни значај међународних односа и спољне политике, што овај појам чини еластичним и свеобухватним.

Дакле, са једне стране суочавамо се са теоретском чињеницом да су стратешке студије превише садржајно уске и базично мање употребљиве у доба када је природа ратова измењена, а са друге стране у пракси је заштита безбедности државе и даље приоритетан циљ сваке државе, због чега предузима мноштво различитих политичких, економских, трговинских, војних и других мера. Најбољи резултати у процени претњи безбедности и начина њене заштите постижу се када се све активности реализују координирано, формулисањем *стратегије националне безбедности*. Приликом одређења садржаја стратегије националне безбедности

⁹ John Baylis, “The Continuing Relevance of Strategic Studies in the Post-Cold War Era”, *Defence Studies*, Vol.1, No.2 (Spring 2001), pp.1-14.

¹⁰ Richard K. Betts, “Should Strategic Studies Survive”, *World Politics* 50/1, 1997.

изузетна пажња се посвећује анализи стратегијског окружења ради што поузданијег предвиђања развоја различитих области окружења. Зависно од националних интереса, посебно оних из домена безбедности државе, истражују се различити аспекти стратегијског окружења који нису универзално дефинисани због специфичности сваког субјекта у међународним односима.

Приликом анализирања спољне политике неке државе требало би да пођемо од става да су унутрашња и спољна политика међусобно повезане, с обзиром на то да једну и другу политику стварају исти људи. Спољна политика се, међутим, спроводи у сложенијим и разноврснијим условима, за разлику од унутрашње политике, при чему је контрола спољнополитичких активности смањена, а самим тим је и штетност нежељених последица већа. Битно је истаћи и да свака спољна активност државе може проузроковати последице по низ земаља у ближој или даљој околини, али и да свака унутрашња активност има и спољне последице. То значи да између унутрашње и спољне политике постоји однос који се одражава на процес доношења спољнополитичких одлука. Питања која се намећу истраживањем односа, уједно представљају и предмет истраживања:

- У процесу стварања спољне политике ангажују се бројни актери који у различитим државама могу имати различити степен усклађеног деловања и различита овлашћења. Формално посматрајући, механизам утврђивања спољне политике у свакој држави је готово истовестан. Највиши спољнополитички актер је шеф државе, његов кабинет и влада, у којој бригу о спољним пословима води *министарство спољних послова*. Када говоримо о улози законодавне власти у утврђивању спољне политике, она је у различитим државама различито заступљена. Можемо истаћи да је спољна политика превасходно усмерена на извршну власт. Поред министра спољних послова, врло важну улогу извршне власти у утврђивању спољне политике има (уз министарство финансија) и *министарство одбране*. Војска је важан део државне организације, због чега је и те како заступљена у процесу стварања спољне политике. Дакле, спољна

политика озбиљно разматра значај, могућности и снагу војне организације, док с друге стране та организација испоставља захтеве ка политичким чиниоцима, за остварење планираних задатака војне природе. Овако представљени међусобни утицаји развијају спојеве економско-политичко-војне природе. У земљама у развоју, Војска представља „најодговорнији и најбоље организовани део друштва“ као што наглашава Вукадиновић, због чега је и тренд њеног учешћа у спољној политици, заправо значајна карактеристика данашњег развоја међународних односа. Такође, тешко је замислити озбиљнију „спољнополитичку одлуку неке суперсиле, а да иза ње не стоји војна сила, било као ослонац или директно присутна снага“.¹¹

- Геополитички положај, војна моћ, економске способности и облик државног уређења су променљиве које утичу на одлуке у области спољне политике. Да би се одредио релативни утицај одређених чинилаца под различитим околностима, морају се раздвојити међународни од унутрашњих утицаја на политичке одлуке. Фактори који обликују спољну политику могу се сврстати у три нивоа: „на глобалном нивоу налазе се структурне промене међународног система, на државном нивоу налазе се унутрашњи утицаји (облик државног уређења и ставови грађана), а на појединачном нивоу доминирају карактеристике вође (његова лична уверења, вредности и карактеристике личности)“.¹²
- Терет прошлости, блиске и далеке, знатно утиче на брзину политичко-економских промена у државама Западног Балкана и формирање институција, при чему су промене итекако значајне и неопходне ради решавања отворених питања унутар институција, а не изван њих. Регионално повезивање је предуслов приступа земаља региона интегративним иницијативама, којима се остварују бројни циљеви: јачање спољне и унутрашње безбедности; унапређење

¹¹ Н.Ј. Wiarola, *American Foreign Policy: Actors and Processes*, New York, 1996.

¹² Чарлс В. Кегли, Јудин Р. Виткоф, *Светска политика – тренд и трансформација*, CSES и Дипломатска академија, Београд, 2004.

добросуседске сарадње; квалитетна припрема за улазак у европске интегративне токове и глобалну безбедносну мрежу. Како време одмиче, чини се да међународна заједница нема конзистентну стратегију према Западном Балкану. Њен наступ варира од блиске сарадње до условљавања и стварања напетости према неким земљама, чиме се повећава регионални конфликтни потенцијал. Очигледно је да овакав став међународна заједница заснива на чињеници да Балкан није више кризно жариште. Без обзира на међународни доживљај, извори нестабилности су ипак и даље присутни. Пред земље Западног Балкана намеће се потреба да дефинишу и спроводе јасну и самосталну спољну и унутрашњу политику, с обзиром на то да ће међународно присуство у одређеном тренутку бити знатно смањено. Да би испуниле евроинтеграцијске и безбедносне циљеве, мораће самостално да користе унутрашњи потенцијал.

Када је реч о временском одређењу истраживања, на основу садржаја предмета истраживања, закључујемо да ће овим истраживањем бити обухваћен период после 2000. године, као и да је то актуелан процес који траје и сасвим сигурно да ће се без прекида одвијати и убудуће.

Истраживање улоге политика безбедности држава Западног Балкана у утврђивању њихових спољнополитичких приоритета, усмерава просторно одређење истраживања на простор Западног Балкана. Имајући у виду да је безбедност недељива и да представља појаву која се одражава на шире географско подручје, свакако је нужно да се обухвати и европски простор.

III

Проблем и предмет истраживања намећу потребу утврђивања прецизног *хипотетичког оквира*. Према томе, сагласно проблему и предмету истраживања, **генерална хипотеза истраживања гласи:**

Националне политике безбедности држава Западног Балкана у раздобљу после 2000. године пресудно утичу на утврђивање следећих спољнополитичких

приоритета: изградња заједничких механизма за превенцију ризика и претњи који угрожавају регионалну безбедност (пре свега разни облици организованог криминала и тероризам); регионална сарадња у области заједничке обуке и ангажовања елемената система националне безбедности у мултинационалним операцијама, уз подршку евроатлантске безбедносне заједнице; вишестрана мултилатерална сарадња; и стварање услова унутар држава за усклађивање са европским демократским стандардима ради прикључења Европској унији. Државе Западног Балкана, уз велику помоћ међународне заједнице, пре свега Европске уније, улажу напоре како би превазишле наслеђене проблеме који оптерећују међусобне односе и остварили наведене спољнополитичке приоритете. На тај начин оне доприносе изградњи и јачању регионалне безбедности и унапређењу међусобних односа.

Из генералне хипотезе произлази и неколико посебних хипотеза, које додатно спецификују предмет истраживања и доприносе објашњењу одређених недоумица у овом истраживању. У том смислу издвајамо следеће **посебне хипотезе:**

- Националне политике безбедности усаглашене су у погледу супротстављања изазовима, ризицима и претњама националној и регионалној безбедности, посебно издвајајући теороризам и све облике организованог криминала, чиме доказују да на јединствен начин опажају безбедносну збиљу.
- Иако међу државама Западног Балкана постоји општа стратешка и доктринарна сагласност у погледу сарадње у супротстављању регионалним претњама безбедности, регион је још увек осетљив на низ проблема: нерешене границе међу државама, будући статус једнострано и противправно проглашене „државе Косова“ нико не може да предвиди, опстанак Босне и Херцеговине као јединствене државе је неизвесан, као и исход спора који Македонија води са Грчком због имена државе. Наведени проблеми, иако се неповољно одражавају на међусобно поверење, сарадњу и брзину процеса стабилизације региона, ипак не представљају претње које се могу претворити у оружани сукоб.

- Процес изградње политичке и безбедносне заједнице у региону Западног Балкана одвија се под снажним утицајем међународне заједнице, пре свега Европске уније и НАТО. Формирање Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ представља главну полуку за спровођење реформи на Западном Балкану, што је довело до стабилизације политичких и безбедносних прилика и подршке консолидацији постконфликтних друштава Западног Балкана. Овакав приступ решавању проблема има своје предности, али истовремено представља и ризик, чинећи напредак у региону зависним од спољне подршке и притиска.
- После 2000. године, у државама Западног Балкана развила се изразита међусобна зависност реформе сектора безбедности са једне стране и његове спољнополитичке усмерености са друге стране. Наиме, државе су схватиле да спољна политика може да помогне у стварању повољнијих услова за реформу сектора безбедности тако што ће олакшавати међународну војну сарадњу. С друге стране, реформисани сектор безбедности може остварити значајне спољнополитичке ефекте, јер је доказ демократске оријентације земље, чиме утиче на њен међународни углед, а индиректно и на опште реформске процесе и повећање страних инвестиција.
- Многобројне покренуте регионалне иницијативе на Западном Балкану допринеле су да државе региона кроз мултилатералне облике сарадње преузму већу одговорност и улогу у стабилизацији региона, јачању демократије и подстицању економских и других реформи, чиме поспешују могућност прикључења ЕУ.

IV

Хипотетички оквир истраживања се заснива на чињеници да научна анализа појава и процеса садржаних у предмету истраживања, као и резултати до којих се дође, морају имати пун **научни и друштвени значај**. С тим у вези, научни значај истраживања огледа се у доприносу потврде, а делом и проширивању фонда научних сазнања о међународним односима и безбедности. Превасходно треба доказати да су субјекти и утицај који остварују, значајни за објашњење нормативног и практичног модела процеса утврђивања спољнополитичких приоритета држава. Анализом

конкретних резултата овог процеса установићемо улогу коју остварују елементи и њихов значај. Дакле, постоји амбиција да се попуни сазнајна празнина о односу између флуидног концепта спољне политике са једне и „суштински спорног концепта безбедности“ са друге стране.¹³ Посебан научни значај би био провера способности метода науке о међународним односима, спољној политици, безбедности и других друштвених наука у формулисању научних објашњења сложених међузависних процеса у међународним односима и безбедности у региону Западног Балкана, као и научна дескрипција политика безбедности држава Западног Балкана и њене улоге у одређењу спољнополитичких приоритета.

Друштвени значај истраживања одређен је геополитичком позицијом региона Западног Балкана који већ дужи низ година међународна заједница доживљава као безбедносно неуралгично подручје Европе. Део држава Западног Балкана је због унутрашњих подела, неприлагођених спољнополитичких наступа и безбедносних политика сносио и данас сноси штетне политичке, економске и безбедносне последице. Један од значајних узрока неприлагођене (често нерационалне) акције на унутрашњем а посебно на спољном плану, заправо је била последица недовољног познавања и уважавања друштвених промена које су наступиле у Европи после Хладног рата.

Научно пропитивање достигнућа спољне политике држава Западног Балкана у достизању регионалне сарадње неопходно је ради одређења спољнополитичке акције сваке државе понаособ. У том смислу, сваки научни допринос разумевању актуелних процеса у области политике безбедности и спољне политике, какав би требало да пружи и ово истраживање, има изражен друштвени значај. Друштвени значај истраживања додатно је увећан и чињеницама да су државе Западног Балкана истовремено објекат пажње међународне заједнице и субјекат у решавању спољнополитичких и безбедносних проблема у региону и њиховом усклађивању са тековинама демократских држава.

¹³ О суштински спорном концепту безбедности погледај у: Baldwin, A. David, „The Concept of Security”, *Review of International Studies*, 1997, pp. 5-26 (23).

Научни и друштвени циљеви овог истраживања одређени су пре свега предметом истраживања.

Превасходно, у научне циљеве предложеног истраживања можемо уврстити научну дескрипцију и научну класификацију. Научна дескрипција нужно представља први научни циљ јер научни опис безбедности, политике безбедности, стратешко-доктринарног оквира и спољне политике држава Западног Балкана, веза између ових чинилаца и начина њиховог поимања, представља основ сазнања о предмету истраживања. Дакле, општи циљ истраживања био би научна дескрипција чинилаца политика безбедности држава Западног Балкана и њихова улога у одређењу спољнополитичког наступа држава Западног Балкана. Међутим, ма колико се чврсто определили за дескрипцију као циљ истраживања, није могуће избећи одређене нивое класификације. Наиме, да би се приликом описивања утврдила својства веза између спољне политике и политике безбедности у региону Западног Балкана, неопходно је утврдити сличности и разлике међу државама применом аналогije, због чега ће се користити и типологија и класификација. Резултати проучавања регионалних политика безбедности и спољнополитичких наступа држава омогући ће нам да на научно заснованим основама предвиђамо даље правце развоја политика безбедности и њихов утицај на спољнополитичке приоритете.

Проучавање политика безбедности и њихов утицај на успостављање регионалне сарадње јесте значајан циљ не само појединачних истраживања, већ и за друштво у целини. Општи друштвени циљ представља допринос друштвеним институцијама у праћењу и утврђивању промена у међународним односима ради рационалног избора и усмеравања политичких и других акција за јачање националне и регионалне безбедности. Посебан друштвени циљ је потврда и проширивање емпиријских сазнања о спољној политици и последицама њеног наступа на Западном Балкану.

Предмет овог истраживања неминовно условљава и примену већег броја општих и посебних метода да би се остварили дефинисани научни и друштвени циљеви истраживања.

Из хипотетичких ставова о проблему прелиминарног одређења предмета и циљева истраживања, јасно произлази да је реч о сложеном теоријско-емпиријском истраживању, које неизоставно намеће појединачну и комбиновану примену више општих, посебних и појединачних метода и методолошких поступака друштвених наука, примарно политичких и хуманистичко-социолошких научних дисциплина.

Од опште филозофских метода у овом истраживању претежно ће се користити дијалектичка метода. Она пружа могућност да истраживање буде идејно и сазнајно целовито, а да истовремено омогућава правилно (логичко) схватање узрочно-последичних веза појава обухваћених предметом истраживања. Њена примена је посебно погодна за откривање и утврђивање (систематизацију и верификацију) скупова ставова о безбедносним капацитетима држава региона.

У погледу избора основних научних метода, мора се имати у виду да се у раду истражују појаве, са сличним и/или различитим садржајима. За њихово потпуније сагледавање и утврђивање одређених правилности, нужно је коришћење основних аналитичких и синтетичких научних метода.

Такође, током читавог истраживања користићемо аналогију и компарацију. Од аналитичких метода користиће се метода анализе и дедукција а од синтетичких, метода синтезе и индукција.

Примена метода анализе се оправдава чињеницом да је предмет истраживања састављен из више сложених целина, у чијем су растављању и истраживању методе анализе незаменљиве. С обзиром на садржај предмета истраживања, примењиваће се анализа садржаја. Компаративна анализа, као битан метод утврђивања сличности и разлика појава и процеса, користиће се такође у раду.

Метода дедукције биће примењивана у свим фазама истраживања, ради потврде појединачних ставова.

Синтеза ће бити незаобилазна метода нарочито у формирању научних ставова у закључку овог истраживања.

Имајући у виду да је један број општих чинилаца предмета истраживања непознат, за њихово сазнање нужно је коришћење методе индукције, као методе сазнања општег на основу посебног и појединачног. У ствари, индукција и дедукција

ће се у овом истраживању прожимати и користити као јединствена индуктивно-дедуктивна метода.

Реални политички процес који истражујемо одвија се на широком географском простору и његов садржај чине сложени, променљиви и међузависни чиниоци, због чега ћемо користити хипотетичко – дедуктивне и аналитичко-дедуктивну методу.

Глава 1

1. ПОЈАМ БЕЗБЕДНОСТИ, НАЦИОНАЛНЕ, РЕГИОНАЛНЕ И ГЛОБАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

1.1. Појам безбедности

Поље деловања науке о међународним односима обухвата историјско, научно и филозофско наслеђе. За Фреда Халидеја (Fred Halliday) „централна категорија науке о међународним односима је превасходно сукоб и начин на који се он генерише, спроводи и решава, а не безбедност, нити акција неке државе да одбрани и унапреди безбедност“.¹⁴ Друга група аутора сматра да предмет науке о међународним односима чине мир и рат и неки други концепти (моћ, благостање, сарадња и др.). Они оцењују да расправе о насилној природи међународних односа, тиме и насилним сукобима и рату, морају узети у обзир и истраживање мира, односно избегавање сукоба и изградњу мира и обратно. Осим рата и мира, поједини аутори сматрају да је безбедност „најважнији концепт у међународним односима“.¹⁵ Другим речима, предмет науке о међународним односима чини „троугао“ чије су угаоне тачке рат – мир – безбедност.

Представници реалистичке школе о међународним односима сматрају да је традиционално схватање концепта безбедности преовлађујуће, без обзира на измењену слику међународног система почетком XXI века. Реалистички поглед о међународним односима није способан да обухвати „структуралне супротности савремених безбедносних претњи“¹⁶ и схвати да су кључне промене у светској политици и појава нових изазова и претњи безбедности пресудно утицале на ширење

¹⁴ Fred Halliday, *Rethinking International Relations*, Basingstoke: Mackmillan, 1994, p. 66, наведено према Младен Бајагић, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, децембар 2005, стр. 22.

¹⁵ Terry Terriff, Croft, James, Stuart Lucy, Morgan, Patrick *Security Study Today*, Cambridge: Polity Press, 1999, pp.11–12.

¹⁶ Seyom Brown, *World Interests and the Changing Dimensions of Security*, наведено према Бајагић, Младен *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, op. cit., стр. 23.

истраживачког поља безбедности изван уског концепта националне безбедности, у коме је владајући објекат безбедности била држава.

У значајно измењеном контексту безбедности крајем XX и почетком XXI века, посебно место заузимају савремени (глобализовани) изазови и претње безбедности. У односу на њихову измењену природу из периода Хладног рата и утицаја на стварност међународних односа, омеђивање истраживачког поља безбедности представља и основни проблем савремених студија безбедности.

Уместо традиционалног схватања националне безбедности, која се у доба Хладног рата поистовећивала са спољном безбедношћу државе, савремене студије безбедности, сматра Бери Базан (Barry Buzan), усмерене су на два основна питања: „Ко је референтни објекат безбедности?“ и „Који су нужни услови за безбедност?“¹⁷ С друге стране, Тери Териф и сарадници сугеришу да оне морају пружити одговор на шири списак питања: „Ко је предмет безбедности?“; „Од кога се мора обезбедити безбедност?“; „Ко обезбеђује безбедност?“ и „Којим методама се може достићи безбедност?“¹⁸

Адријан Хајд-Прајс (Adrian Hyde-Price) сматра да су за проширење концепта безбедности од пресудног значаја следећа питања: „Ко је референтни објекат безбедности – односно ко или шта треба да буде обезбеђено?“, „Каква је природа опасности?“, „Ко обезбеђује безбедност?“, „Којим средствима се може обезбедити безбедност?“¹⁹ Драган Симић шири четврто питање и утемељује га на следећи начин: „Којим поступцима, начинима и средствима се она достиже, чува и унапређује?“²⁰ С тим у вези, Симић сматра да, осим истраживања узрока сукоба и самих насилних сукоба између организованих политичких заједница, „замисао безбедности треба да укључи и услове који погодују одустајању од употребе силе и установљавају односе трајног мира и плодотворне сарадње“, односно „наука о безбедности треба у садржај

¹⁷ Barry Buzan, *People, State and Fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (second edition), London: Pearson Longman, 1991, p. 26.

¹⁸ Terriff, Croft, Terry Stuart, James, Lucy, Morgan, Patrick, op. cit., p. 172.

¹⁹ Adrian Hyde-Price, „Beware the Jabberwock!": 'Security Studies in the Twenty-First Century', p. 32, наведено према Младен Бајагић, op. cit., стр. 24.

²⁰ Драган Симић, *Наука о безбедности: савремени приступ безбедности*, Београд, Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука, 2002, стр. 22. Наведено према Бајагић, Младен *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, op. cit., стр. 24.

свог предмета да укључи обе димензије: негативну (узроци рата), али и позитивну (мир и сарадња, однос демократије и мира, безбедност и удруживање, као и најшире, теорију стабилног и демократског мира)²¹.

Један број аутора науке о међународним односима сматра да се у случају безбедности ради о суштински спорном, „широком“ (David A. Baldwin)²², „неразвијеном“ (Barry Buzan), и „нејасном“ (Arnold Wolfers) концепту.

Данас питање „прочишћавања“ концепта безбедности какав је традиционално познат политичким наукама, односно утврђивања његове проширене садржине, пре свега подразумева ширу теоријску и емпиријску обавештеност о природи самог појма безбедности и термина којим се он означава. Безбедност је споран и сложен појам, не само због своје неухватљиве природе и садржаја, већ и због чињенице да се расправа о безбедности у новим условима неумитно дотиче неких других појмова: страха, знања, одсуства насиља, благостања, све до слободе у њеном универзалном смислу.

Независно од тога да ли се расправе о безбедности воде унутар науке о међународним односима или њених истраживачких праваца, напори су одувек усмерени ка томе да се утврди општи појам безбедности. Бавећи се тиме, открићемо богат преглед дефиниција, односно одређења појма безбедности.

Дејвид Болдвин сматра да је за темељну расправу о концепту безбедности од виталног значаја да се термин безбедности дефинише пажљиво, што подразумева две ствари: „слагање о извору значења појма безбедности и најширем опису термина, са одговором на питања: безбедност од кога, безбедност за које вредности, колико безбедности, од којих претњи безбедност и безбедност којим средствима?“²³

Виктор Сајдел (Victor Sidel) и Бери Леви (Barry Levy) при анализи садржаја појма безбедности узимају у обзир две компоненте: присуство и одсуство безбедности, где под присуством подразумевају „слободу од страха“ и „слободу од

²¹ Исто, стр.62.

²² David Baldwin, “Security Studies and the End of the Cold War”, in: *World Politics*, Vol. 48, No.1 (1996), p. 139.

²³ David Baldwin, “The Concept of Security”, in: *Review of International Security*, Vol. 23 (1997), pp.12–18.

сиромаштва“.²⁴ Арнолд Волферс дефинише безбедност у објективном смислу као одсуство претњи усвојеним вредностима, а у субјективном смислу као одсуство страха да ће те вредности бити нападнуте. Адријан Хајд-Прајс препознаје две димензије безбедности: избегавати рат (негативна димензија) и изграђивати мир (позитивна димензија). Бери Базан сматра да се „у случају безбедности дискусија води о тежњи ка слободи без претњи, при чему се безбедност односи на способност држава и друштава да очувају своју независност и интегритет“.²⁵

Друга група аутора даје нешто шири дефиницију безбедности. Лоренс Мартин (Laurence Martin) одређује безбедност као „гаранцију будућег опстанка“, док Оле Вивер (Ole Weaver) расправу о безбедности одређује као „гаранцију будућег опстанка“²⁶, имајући у виду да и безбедност и опстанак немају исто значење за различите групе. Безбедност ипак не представља статичну, једном заувек дату категорију. Она се гради постепено, као и интереси и идентитети.

Због различитих праваца ширења истраживачког поља безбедности, савремене студије безбедности граде нови оквир и дају легитимитет другачијем промишљању безбедности у односу на традиционална схватања. Међутим, многи аутори сматрају да постоји опасност од некритичког ширења концепта безбедности. У том смислу, Драган Симић сматра да наука о безбедности и савремене студије безбедности имају неспоран задатак: „тачно утврђивање садржаја безбедносног питања“²⁷, ослањајући се при томе на аналитичке оквире Берија Базана (опасност некритичког ширења поља науке о безбедности, првенствено на област екологије, односно потребу поузданог утврђивања када један еколошки проблем представља легитимно поље /предмет/ истраживања за науку о безбедности); Гвина Принса (само она еколошка питања која прете да узрокују сукобе између организованих политичких заједница могу да се квалификују као безбедносна питања) и Нормана Мајерса (иако сваки еколошки

²⁴ Victor Sidel, Barry Levy, “Security and public health”, In: *Social Justice*, Vol. 29, No. 3 (Fall 2002), pp.108–119.

²⁵ Barry Buzan, *People, State and Fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, op. cit., p. 18.

²⁶ Ole Weaver, “European Security Identities 2000”, у: Мирослав Хаџић, *Реформа сектора безбедности*, Београд: Институт Г 17, Центар за цивилно-војне односе, 2003, стр. 365.

²⁷ Драган Симић, op. cit., стр. 60–61.

проблем не води нужно насилном сукобу, може се наћи узрочна веза на дуги рок између еколошких питања и промена у политичком деловању).

1.2. Појам и опажање националне безбедности

Многа теоријска настојања да се изврши прецизна анализа садржаја појма националне безбедности нису уродила плодом јер је реч о изразу који се састоји од два спорна израза: национална и безбедност. У литератури постоји мноштво дефиниција појма националне безбедности, које у његовом средишту препознају претежно војна и економска питања.

Пол Кенеди примећује да у измењеним околностима међународних односа након Хладног рата чак и заговорници традиционалног схватања националне безбедности признају не само значај традиционалних димензија безбедности већ и димензије економске моћи. Иако је национална држава још увек у центру пажње, ангажована у непрекидном трагању за предношћу у односу на друге државе, национална безбедност постаје све више неодвојива од међународне безбедности. Ти нивои безбедности захтевају много ширу дефиницију која може обухватити читав спектар старих и нових изазова јер „претње националној безбедности значе било шта на планети што угрожава људско здравље, економско благостање, социјалну стабилност и политички мир“.²⁸

Бери Базан предлаже неколико дефиниција националне безбедности, које се могу сврстати у ужа и шира одређења. Ужа своде националну безбедност искључиво на спољну безбедност државе и традиционалну политику одбране, или гледају на њу као на средишњу категорију традиционално схваћеног појма националног интереса. Аутор наводи и једно од ужих одређења – да „национална безбедност подразумева способност да се одупре спољној агресији“.²⁹ То одређење подсећа на реалистички приступ националној безбедности, где је основна вредност која се жели заштитити

²⁸ Пол Кенеди, *Припрема за двадесет први век*, Београд: Службени лист, 1997, стр. 148.

²⁹ Barry Buzan, *People, State and Fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, op. cit., p. 16

„опстанак, односно све оно што се под њим подразумева: опстанак државе, национални опстанак и физичко самоодржање“.³⁰

Шира одређења националне безбедности уводе и неке друге елементе: одсуство претње, политичке, економске и социјалне вредности као суштинске квалитете живота у политичкој заједници; и појединце, друштвене групе и друштво у смислу објеката који се морају штитити од спољних претњи.

Андреја Милетић сматра да би одређење националне безбедности требало да обухвати: 1) одсуство или бар такав ниво претњи по опстанак и независност државе који омогућују 2) да се сопственим и евентуално савезничким средствима (колективне безбедности) оне отклоне и, с тим у вези, 3) одсуство страха, односно осећање спокојства. Прва два елемента су претежно објективне, а трећи субјективне природе.³¹ Према томе, осим спољне безбедности државе, која се мора достигати, чувати и унапређивати бар уз минимум сарадње са другим државама у оквиру постојећих установа међународне безбедности (колективна безбедност, безбедносни комплекси, безбедносни режими), национална безбедност је одувек требало да обухвата појединачну и социјеталну безбедност као незаобилазне нивое безбедности.

Током Хладног рата расправе унутар студија безбедности биле су усмерене на неколико значајних питања (нуклеарно оружје, стратегије и др.), али је у центру пажње била национална безбедност која је представљала један од „најважнијих циљева спољне политике државе“.³² Пресудан утицај на замисао националне безбедности остварила је реалистичка школа о међународним односима. Унутар реалистичког приступа у науци о безбедности издвојило се неколико школа: *класични реализам*, чији су најзначајнији представници Едвард Халет Кар (Edward Hallet Carr), Ханс Моргентхау (Hans Morgenthau) и Џорџ Кенан (George Kennan) и *неореалистички приступ* са две најзначајније струје: *контингентни* (Чарлс Гласер –

³⁰ Војин Димитријевић, *Појам безбедности у међународним односима*, Београд, Савез удружења правника Југославије, 1973, стр. 21–23.

³¹ Младен Бајагић, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, *op.cit.*, стр. 46.

³² David Baldwin, “Security Study and the End of the Cold War”, in: *World Politics*, Vol. 48, No. 1 (1996), pp. 127–130. наведено према Младен Бајагић, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, *op.cit.*, стр. 47.

Charles Glaser) и *структурални* реализам (Кенет Волц – Keneth Waltz и Џон Миршајмер – John Mearsheimer).

У центру размишљања Ханса Моргентауа, родоначелника класичног реализма, налази се моћ, као кључни, одређујући елеменат понашања држава у анархичном међународном систему. Он сматра да „угаони камен политичког реализма, који је теоријска основа рационалне спољне политике, представља концепт националног интереса дефинисан као моћ“.³³ Из те анализе провејава да рационално – чврсто језгро националног интереса чини национална безбедност, коју Драган Симић сматра за „средишњу замисао реалистичког приступа, која је раније често означавана као спољна безбедност државе“.³⁴

Према Терифовом мишљењу, у анархичном међународном систему, посебно у периоду Хладног рата, „држава је у расправама реалиста представљала једини референтни објекат безбедности“. Водећи се логиком „стратегијске националне безбедности“, држава је посматрала безбедност кроз призму стратешке безбедносне рачунице, по којој се безбедност може остварити увећањем властитих способности (војне моћи) на штету других и/или приступањем различитим војним савезима, чиме би била потпуно искључена могућност пораза у евентуалном оружаном сукобу, или би тај пораз био сведен на најмању могућу меру.³⁵ Бери Базан у средишту тзв. дилеме одбране (defence dilemma) препознаје корист и штету као два значајна принципа понашања држава у међународном систему.

Када се национална безбедност одређује у пресеку претњи и способности, што подразумева непрекидно надметање ради увећања властите моћи на штету других, онда се размишља у обрасцу *безбедносне дилеме*. Тај образац подразумева да увећање властите способности умањује безбедност других. Роберт Џервис сматра да „не постоји начин да држава повећа своју безбедност, а да при том не прети или чак

³³ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Boston, Massachusetts: The McGraw Hill Company, Inc., 1993, p. 5, наведено према Младен Бајагић, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, op.cit., стр. 47.

³⁴ Драган Симић, *Наука о безбедности*, op.cit., стр. 29.

³⁵ Исто

не нападне другу државу“.³⁶ Зато из Цервисове анализе, без обзира на то што између напада и одбране види шансу за одређени ниво стабилности, провејава мишљење да „понашање држава у обрасцу безбедносне дилеме у свом исходишту никада не може довести до стабилних односа између држава и успостављања трајног мира“.³⁷ Државе које теже стратегији националне безбедности повећањем властите војне моћи немају изгледе да ту моћ искористе и постигну равнотежу између способности и претњи. Тиме је реалистички приступ националној безбедности представљао лажну наду да се борбом за моћ и безбедност може достићи апсолутна безбедност у односу на друге државе.

Понашање држава током Хладног рата карактерисала је стална борба за моћ и безбедност, која је била кључна одредница националне безбедности. Такво понашање многи су оценили као погрешно јер су се „односи између суверених држава темељили на неповерењу, варању и страху, без сарадње у безбедности“.³⁸

Структурални реалисти су сматрали да је структура међународног система анархична и да у њему не постоји ауторитет способан да ефикасно контролише понашање држава, које властиту безбедност настоје да остваре увећањем моћи. То значи да државе морају бити стално у стању опреза, спремне да правовремено употребе своје капацитете (војну моћ) против потенцијалног противника. Из тог става произилази да државе настављају са агресивним понашањем у међународним односима, због немогућности да спорове реше узајамним поверењем и сарадњом.

Према мишљењу Чарлса Гласера, представника контингентног реализма, противници могу остварити своје безбедносне циљеве пре сарадњом него надметањем, чиме исказује оптимизам у погледу извесности сарадње између држава, која води побољшању безбедности.

Из тих анализа проистиче да је замисао националне безбедности утемељена на анархичној природи хладноратовског међународног система, у коме је држава била једини референтни објекат безбедности. Бери Базан говори о природи међународног

³⁶ Robert Jervis, *Offense, Defense, and the Security Dilemma*, New York: Longman, 2003, p.181.

³⁷ Драган Симић, *Наука о безбедности*, op.cit., стр. 14.

³⁸ Исто, стр. 17.

поретка у време Хладног рата као о својеврсном стању „незреле анархије“, које је промовисало небезбедност и принцип самопомоћи, према коме су државе непрестано трагале за сопственом премоћи. То је императив који се, према Базановом мишљењу, налази у „дилеми између моћи и безбедности“ као кључу за решавање проблема безбедности у незрелој анархији.

Осим тога, Базан сматра да је извесност нуклеарног рата принудила државе да покажу извесну зрелост последњих деценија XX века, што је допринело стварању „зреле анархије“ у којој државе „прихватају судбинску нужност међусобне сарадње“. ³⁹ Сазревање међународног система подразумева промену понашања држава у креирању националне безбедносне стратегије. Државе које увиде да међународна безбедност представља неопходан оквир и услов за достизање, очување и унапређење националне безбедности, могу очекивати корист, под условом да се реалистичкој замисли националне безбедности претпостави међународна и регионална безбедност које одликује „безбедносна међузависност“ – нови образац понашања држава у међународним односима, који обезбеђује „јасну разлику између пријатељског и непријатељског понашања“. ⁴⁰

Коначно, када се анализира национална безбедност у измењеним условима развоја међународног система, треба имати у виду неколико чињеница. Прво, држава и даље представља доминантан субјект међународних односа. Друго, из мноштва разлога, расправа о националној безбедности не тиче се само државе, већ говори и о другим референтним објектима безбедности. Треће, међузависност, као битно обележје међународног система после Хладног рата, доводи у непосредан однос националну и међународну безбедност. То значи да расправа о безбедности подразумева и даље усмеравање на њено „класично значење (национална безбедност) и ширење схватања безбедности у смислу релевантних динамике: не само државе према држави, већ и квалитета међународне политике и субдржавне динамике. ⁴¹ Иако се безбедност мора посматрати кроз сочиво националне безбедности,

³⁹ Barry Buzan, *People, State and Fear*, pp. 175–181, наведено према Младен Бајагић, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, op.cit., стр. 54.

⁴⁰ Исто, р. 193.

⁴¹ Исто

проширење садржаја националне безбедности је значајно у односу на њено традиционално схватање као спољне безбедности. Из тог разлога, Драган Симић оцењује да „замисао националне безбедности, као и систем националне безбедности, обухватају много шири садржај од саме одбране од спољних опасности и штетних утицаја“.⁴²

Осим чињенице да држава и даље остаје значајан објекат и субјект безбедности, проширена замисао националне безбедности подразумева проширење традиционалног схватања националне безбедности у два основна правца: према појединачној и социјеталној, као и према међународној безбедности. Тако схваћена национална безбедност добија пуни смисао, који није пресудно одређен егоистичким понашањем држава у међународном систему и борбом за безбедност, већ схватањем да међузависност и друге одлике измењене стварности међународног система отварају простор за повећану сарадњу између држава као неминовност „достизања, очувања и унапређења безбедности на свим нивоима“.

1.3. Појам регионалне и глобалне безбедности

Регионална безбедност

Према схватању Базана и Вивера, регион као простор представља ниво где су државе међусобно повезане толико блиско „да се њихова безбедност не може разматрати одвојено једна од друге“.⁴³ Регионални ниво је простор одвијања сукоба националне и глобалне безбедности. Основна слика догађања на овом нивоу, представљена је везом међусобних односа глобалних сила и њиховом блиском безбедносном међузависношћу. Концепт регионалног безбедносног комплекса настао је ради ефикасног начина практичне анализе регионалне безбедности. Сваки регионални безбедносни комплекс (РБК) заснива се на страховима појединачних држава и тежњи за превазилажење страха, при чему безбедност држава региона и

⁴² Драган Симић, *Наука о безбедности*, op.cit., стр. 29.

⁴³ Barry Buzan, and Ole Wæver, *Regions and Powers, The structure of International Security*, Cambridge University Press, 2003, pp. 40–88.

интервенције глобалне силе могу бити реално схваћени искључиво детаљном анализом регионалне безбедносне динамике.

Постоје размишљања да би, пре регионалне безбедносне динамике, требало изучити културолошка, економска и историјска обележја региона. На значај тих истраживања упућују, на пример, дебате на тему да ли је Русија део Европе или не. Бројни руски научни радови Русију сврставају у ред европских држава, насупротив европском интелектуалном покрету који Русију не сматра саставним делом заједнице европских народа.

У безбедносном контексту поједини ставови врло лако постају нормативни аргументи, као што је, на пример: сарадња у безбедности требало би да буде усаглашена са природним, културолошким, географским или историјским границама. Тај аргумент успешно користе секуритизујући актери, али не може бити основ за аналитичаре који настоје да одреде безбедносну динамику региона.

Уколико, хипотетички, побројимо све безбедносне проблеме у свету и нацртамо мапу на којој ћемо повезати сваки референтни објекат безбедности са претњом и са главним актерима (позитивно или негативно укљученим у реализацију претње), уочићемо различити степен интензитета догађања. Поједини делови света биће прекривени густом мрежом линија, док ће други делови бити означени са свега неколико линија. Уочићемо да су све увезане претње углавном засноване на територијалном, регионалном принципу. У књизи Базана и Вивера (Barry Buzan and Ole Wæver, 1998; 201), дефиниција РБК је промењена, како би се померио дотадашњи државоцентрични и војно-политички приступ дефинисању, и она гласи „регионални безбедносни комплекс је скуп делова чији главни процеси секуритизације, десекуритизације, или оба процеса, су на такав начин међусобно повезани, да се њихови безбедносни проблеми не могу анализирати и одвајати посебно један од других“.⁴⁴ Та компликованија формулација не мења суштинску идеју концепта. Основна идеја подразумева да се делови секуритизујућих и десекуритизујућих процеса у међународном систему манифестују у регионалном оквиру.

⁴⁴ Исто, стр. 44.

Познавање теорије регионалног безбедносног концепта је значајно из три разлога: прво, ова теорија нам нуди погодан ниво анализе; друго, може да омогући решавање проблема емпиријским путем; и треће, сценарији засновани на теорији могу бити примењени на постојећим РБК.

Регионални безбедносни комплекси су дефинисани у обрасцу пријатељства (или непријатељства) географски повезаних и безбедносно међузависних држава. Карактер РБК се често одређује историјским факторима као што су дугорочно непријатељство или заједнички културолошки развој у различитим цивилизацијским раздобљима. Такође, карактер РБК почива на анархичној структури сцене међународних односа, с једне стране, и утицају географске близине, с друге стране. Физичка близина условљава појаву више безбедносних односа међу суседима него међу државама које се налазе у удаљеним просторима, што значи да „претње путују брже и лакше преко краћих растојања, него преко дугих“.⁴⁵ Утицај близине, у географском смислу, на безбедносну међузависност изражен је у војном, политичком, социјеталном и сектору животне средине.

Све државе света увезане су у глобалну мрежу безбедносне међузависности. Анархија, уз ефекат близине, одређује образац регионалног повезивања, у коме је безбедносна међузависност интензивнија између држава унутар комплекса, него између држава ван комплекса.

Суперсиле поседују дугу листу националних интереса и велику могућност да их остваре. На другом крају спектра моћи налазе се државе чије сужене безбедносне могућности знатно ограничавају остварење интереса, што их „закључава“ у оквир РБК. Испољавање моћи глобалних сила на регионалну безбедносну динамику дефинише се појмом пенетрације (penetration), који подразумева да силе ван РБК успостављају безбедносне везе са државама унутар комплекса.

Унутрашња логика РБК заснива се на обрасцу ривалства, равнотеже снага и савезништва између водећих сила унутар региона. Треба да нагласимо да РБК не може да буде било која група држава. Да би се сврстале у РБК, групе држава морају

⁴⁵ Исто, стр. 45.

да поседују одређени степен безбедносне међузависности, довољне да их разликују од безбедносних региона у окружењу.

Дакле, РБК је аналитички концепт који карактерише безбедносна међузависност актера. Могућност практичне примене теорије РБК је основ за организовање емпиријских студија регионалне безбедности. Теорија дефинише четири нивоа анализе: 1) унутрашње карактеристике држава у региону, посебно одређење унутрашње „рањивости“; 2) односи између држава региона; 3) однос региона са суседним регионима; 4) улога глобалних сила у региону. Та четири нивоа анализе чине *безбедносну констелацију* (security constellation).

Од самог почетка развоја теорије РБК појављује се идеја *супкомплекса*, чија је дефиниција суштински иста као и дефиниција РБК, уважавајући чињеницу да је супкомплекс део који припада РБК. Према Базановом мишљењу, структуру РБК чине четири промене: 1) границе, које одвајају РБК од његових суседа; 2) анархична структура, која подразумева да РБК мора да садржи две или више независних целина; 3) поларитет, који омогућује дистрибуцију моћи међу државама; 4) социјални оквир, као пратећи утицај пријатељства односно непријатељства међу државама.

Из те структуре проистичу четири могуће еволуције РБК: 1) одржавање *status quo*, што подразумева да је суштинска структура РБК непромењена; 2) *унутрашња трансформација*, која подразумева да су промене у структури условљене променом спољних ограничења; 3) *спољна трансформација*, која подразумева да се спољне границе шире или сужавају, што значи да се мењају и чланови РБК; 4) *прекривање (overlay)*, које значи да једна или више спољних сила настоји да потисне постојећу безбедносну динамику у одређеном безбедносном комплексу.

На основу структуре и еволуције, могуће је утврдити различите типове РБК, као што су: „конфликтна формација, безбедносни режим и безбедносна заједница“.⁴⁶

Базан прави разлику *нижег* и *вишег* нивоа безбедносног комплекса. Комплекс нижег нивоа се састоји од локалних држава чија се моћ не протеже даље од граница њихових локалних суседа. Комплекс вишег нивоа садржи у себи велике силе чија моћ може да се протеже много даље од граница њихове непосредне околине (нпр.

⁴⁶ Драган Симић, *Наука о безбедности*, op.cit., стр. 45–47.

САД); или државе чија је моћ довољно велика да изврши утицај на неколико регија, које, услед њихове велике географске површине, заправо представљају „локално окружење“ (нпр. Кина).

Безбедносни комплекси, оцењује Базан, дефинишу снажне и релативно трајне локалне шаблоне понашања и обликују утицај великих сила на те шаблоне. У њима локалне државе остварују значајан утицај, али не могу успешно да контролишу продоре спољних сила у сам комплекс, осим ако нису способне да реше локална ривалства која захтевају спољну подршку. С друге стране, спољне силе не могу лако да утичу на смиривање локалне безбедносне динамике или да је контролишу јер од динамике зависи политика тих сила у регији у којој тај комплекс делује. Тако и појава такмичења између великих сила аутоматски појачава постојећа локална ривалства која је и иначе тешко превазићи или потпуно избрисати. Ипак, РБК представља систематски приступ у анализи безбедносне ситуације и скреће пажњу на макрониво утицаја великих сила на систем, затим на средњи ниво локалних државних односа и на крају на микрониво који се тиче унутрашње политике. Приступи безбедносној анализи засновани на безбедносним регионалним комплексима, усмеравају пажњу на скупове држава чији су безбедносни проблеми блиско повезани, па се безбедност мора сматрати недељивом категоријом. То подразумева избегавање понашања држава у обрасцу безбедносне дилеме, односно упућује на промишљање безбедности у ширем међународном контексту, који подразумева да све државе морају на своју безбедност да гледају не само из угла сопствених уских интереса, већ и из угла интереса других држава са којима чине комплекс.

Тако схваћена идеја регионалног безбедносног комплекса суштински доказује значај регионалног нивоа анализе који се употребљава у расправама о безбедности. Када говоримо о безбедносном комплексу, више отварамо питања него што дајемо коначан одговор на одређене проблеме са којима се сусрећу државе на регионалном

нивоу, што значи да је „једно од централних питања како државе могу управљати својом безбедношћу на регионалном нивоу“.⁴⁷

Глобална безбедност

Замисао глобалне безбедности представља покушај теоријског уобличавања новог концепта безбедности у условима сложених и структуралних промена у међународном систему после Хладног рата. У теорији се помињу различити конститутивни елементи као полазне основе дефинисања глобалне безбедности имајући у виду измењену стварност међународних односа и деловање нових, глобалних изазова и претњи безбедности. Зато „тек треба постићи сагласност“ о томе шта тачно представља глобална безбедност, при чему је неопходно одредити и „значај претњи са којима се суочавамо након Хладног рата“.⁴⁸

Део литературе о глобалној безбедности чине дескриптивне и емпиријске студије о појединачним случајевима и областима, а новије расправе се баве и неким мултилатералним појавама, при чему сва таква питања нису везана за глобалну безбедност, нити су проблеми глобалне безбедности увек мултилатерални. Сесилија Албин (Cecillia Albin) сматра да претње глобалној безбедности превазилазе националне и генерацијске оквири, обухватају област економије, екологије, технологије, политике, културе и подразумевају деловање различитих проблема (непланско искоришћавање необновљивих ресурса, глобално загревање, раст светског становништва, загађење ваздуха и др.). Претње показују висок степен међузависности у савременом свету, тако да расправе о глобалној безбедности захтевају озбиљна разматрања о „дугорочним интересима људске расе и њиховим природним везама са планетом, пре него о краткорочним или уским интересима влада и држава“.⁴⁹

⁴⁷ Младен Бајагић, *Изаови и претње у измењеном контексту безбедности*, op.cit., стр. 280.

⁴⁸ Cecillia Albin, “The global security challenge to negotiation: toward a new agenda”, in: *American Behavioral Scientist*, Vol. 38, No. 6 (May 1995), pp. 921–948, наведено према Младен Бајагић, *Изаови и претње у измењеном контексту безбедности*, стр. 315.

⁴⁹ Исто, р. 925.

Према мишљењу Винфрида Ланга, приступ глобалној безбедност се разликује од приступа националној и међународној безбедности „јер је човечанство, које је изложено сталним и бројним претњама, схвата као целину“.⁵⁰ Она не дозвољава сукобљавање суверених држава већ узима у обзир заједницу држава као целину угрожену разним проблемима (пренасељеност, глобално загревање и др.). Лестер Браун (Lester Brown) у глобалну безбедност убраја „еколошку безбедност“ јер „претње по безбедност сада могу настати пре из односа човека према природи него из односа нације према нацији“.⁵¹

Сајдел и Леви сматрају да глобална безбедност има две компоненте: „људску безбедност“ и „међународну безбедност“. У том смислу она захтева међународни поредак заснован на једнакости и правди, људској безбедности и развоју културе мира, односно међународни поредак „у којем слободе и права наведени у члану 28. Универзалне декларације о људским правима могу бити у целости реализована“. Глобална безбедност, према томе, подразумева нуклеарну безбедност, биолошку безбедност и друге облике безбедности (људска и међународна безбедност). Достицањем тих нивоа безбедности постиже се већи ниво глобалне безбедности.

Нуклеарна безбедност је посебно значајна због опасности од неконтролисаног повећања броја нуклеарног оружја у свету и чињенице да многи транснационални актери, првенствено терористичке организације, настоје да дођу у његов посед.⁵² Иако се сматра да терористи не могу да дођу у посед стратешког нуклеарног оружја, они ипак могу на светском тржишту да купе мале, ефикасне и тренутно дејствујуће тактичке пројектиле, који нису обавезно смртоносни.

Еколошка безбедност или *безбедност животне средине* такође представља значајан предмет интересовања савремених расправа о глобалној безбедности. У њима се издвајају три групе аутора: заговорници проширеног концепта безбедности, који сматрају да је сваки проблем везан за животну средину уједно и проблем

⁵⁰ Winfried Lang, “Negotiation in the...”, p. 831.

⁵¹ Lester Brown, “Redefining National Security”, у: Младен Бајагић, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, стр. 315.

⁵² Christopher Harmon, “Terrorism Today: Current Trends and Future Threats”, у: Мирослав Хацић (ед.), *Реформа сектора безбедности* (зборник радова), стр. 260.

безбедности; умеренија група аутора сматра да само они еколошки проблеми који стварно прете да доведу до насилних сукоба између држава могу бити безбедносна претња; и аутори који сматрају да се узрочна веза између еколошких питања и промена у политичком деловању може пронаћи на дужи рок.

Узрочну везу између нарушавања животне средине и појаве сукоба између организованих политичких заједница доказује Томас Хомер-Диксон. Он тврди да постоје два глобална тренда: *раст људске популације* и *глобализација економије*, што ће узроковати оштре и раширене промене у животној средини (смањење или нестанак висококвалитетне пољопривредне земље, загађење река, уништење ловишта рибе, опадање озона у стратосфери и промене климе због глобалног загревања), а оне ће допринети појави међудржавних и унутрашњих сукоба.

Нешто умеренији приступ заступа Карен Литфин (Karen Litfin) која оцењује да се „безбедност животне средине, мора наћи у средишту анализе глобалне безбедности, али да је мало вероватно да еколошки проблеми могу узроковати насилне сукобе“.⁵³ Литфин сматра да су одговори на питања шта треба обезбедити, против којих претњи и којим методама, далеко сложенији него у периоду Хладног рата. Сада се траже одговори на питања: „Чије интересе треба обезбедити: државе, глобалне потрошачке класе или биосфере?; Шта је претња: политичка нестабилност, пренасељеност, неравномеран развој, претерана потрошња или сама природа?; Како би ми требали да третирамо претњу: путем самоодбране, путем сарадње или технолошким напретком?“⁵⁴ Према томе, концепт глобалне безбедности мора да реши дилему референтног објекта безбедности, одреди природу претњи и осмисли нове начине и поступке којима се глобална безбедност у будућности може достићи, очувати и унапредити. Расправе о безбедности животне средине, према Литфиновој, засноване су, у најширем смислу, на два тренда светске политике: *смањењу употребе силе и повећаном учешћу недржавних актера*.

⁵³ Karen Litfin, “Environmental security in the coming century”, наведено према Младен Бајагић, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, стр. 322.

⁵⁴ Исто

Оле Вивер (Ole Wæver) сматра да се „безбедност артикулише само на одређеном месту, у име институција, од стране елите, и да су само они који се баве класичном државо-центричном динамиком претња – одбрана, овлашћени за расправу о безбедности“.⁵⁵ Вивер сматра да се безбедност и проблеми животне средине не могу стављати у исти оквир јер претње и безбедност нису стварни предмети: безбедност је начин формулисања и обраде неког проблема. Стога, „било би можда боље да се разматрања на тему животне средине сместе пре у оквир економије него безбедности“,⁵⁶ јер су проблеми животне средине изван наше моћи, те је много практичније „животну средину уврстити у један етички или економски контекст“.⁵⁷

Бери Базан сматра да еколошке претње безбедности могу нанети штету физичкој основи државе, али да су те претње пре предмет судбине него питање значајно за националну безбедност, па се на њих може гледати као на део „борбе између људи и природе“.⁵⁸

Тери Териф и сарадници сматрају да је легитимност животне средине као стварног питања безбедности под великом сумњом јер повезивање животне средине са безбедношћу чини концепт безбедности толико безобалним, да губи интелектуалну повезаност и чини тешким проналажење решења за појединачне проблеме.

Драган Симић сматра да се при одређивању природе облика угрожавања глобалне безбедности чини суштинска грешка тиме што се сви облици дефинишу као директне претње, односно не прави се јасна разлика између изазова и претњи безбедности, као и њиховог непосредног утицаја на стање појединачне, социјеталне, националне, међународне и глобалне безбедности. Прави проблем настаје када покушамо да одговоримо на питања ко се стара о безбедности и којим средствима се она достиже, чува и унапређује. Заговорници концепта глобалне безбедности граде

⁵⁵ Ole Wæver, “Securization and Desecurization”, in: Ronnie Lipschutz, Judith Mayer, *Global Civil Society and Global Environmental Governance*, Albany: State University of New York Press, 1996, p. 57, наведено према Младен Бајагић, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, op.cit., стр. 324.

⁵⁶ Ole Wæver, “European Security Identities 2000”, у: Мирослав Хаџић (ед.), Op. cit., стр. 365, наведено према: Младен Бајагић, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*.

⁵⁷ Исто

⁵⁸ Barry Buzan, *People, State & Fear*, p. 131.

свој приступ на ставовима тзв. школе глобалног друштва, који полазе од претпоставке да је „систем суверених држава већ уступио место глобалном друштву“⁵⁹, што та два питања оставља потпуно отвореним.

Један број аутора замисао глобалне безбедности доживљава као покушај набрајања очигледних проблема са којима се суочавају сви актери међународног живота, при чему сматрају да сложене, дубоке и динамичне промене после Хладног рата нису потпуно запоставиле улогу држава, које и даље имају прворазредну улогу у области безбедности.

У садашњим условима развоја међународног система чак се и не назиру обриси неког глобалног система безбедности који би могао помирити све тензије које још постоје између суверених држава, друштвених група и појединаца, а посебно оне између човека и природе (из којих извире и већина проблема који се дефинишу као проблеми везани за животну средину). Међутим, чињеница да су државе у глобализованом свету дубоко промењене и да су те промене произвеле значајне последице на безбедност указује на то да се идеји глобалне безбедности, тиме и могућностима успостављања система глобалне безбедности мора прилазити веома озбиљно.

⁵⁹ Драган Симић, *Наука о безбедности*, op.cit., стр. 78.

2. ПОЈАМ СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПОЛИТИКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

2.1. Разматрања о стратегијским студијама и студијама безбедности

Стратегијске студије су усмерене на војну моћ и рат као појаву са којом су се суочавале милијарде људи током протеклог миленијума. Рат је једна од најважнијих категорија међународних односа те би сваки покушај једностраног научног приступа тој појави, изоловано од научних достигнућа социологије, економије, антропологије, уметности или неке друге научне области, био кратког даха.

Стратегијске студије предочавају бројне проблеме, од којих је можда најзначајнији изградња теоријске окоснице, која може да служи као интелектуална оса тог научног поља. Стратегијске студије морају да буду интелектуално софистициране, али и практично употребљиве. Дејл Волтон (Dale Walton) сматра да успех у примени стратегије захтева да „војна, економска, дипломатска и друге форме моћи, буду употребљене ради остварења националних циљева и креирања међународних услова у којима државно уређење може да дугорочно напредује“.⁶⁰

Стратегијске студије су постале доминантно потпоље у студијама међународних односа у периоду од 1950. до 1980. године. Међутим, смањењем напетости у односима између Истока и Запада, почетком 90-их година прошлог века, хладноратовска тема је уступила место новонасталим променама у светској политици. Тренд употребе силе био је у паду, а интелектуална пажња усмерена је на нове теме које карактеришу процес глобализације, који је, у шта многи верују, трансформисао целокупну основу међународних односа. Пажња је померена ка безбедности, чија је дефиниција проширена политичким, социјалним, економским аспектима, као и утицајем проблема животне средине.

⁶⁰ Dale Walton, "The Strategist in Context: Culture, the Development of Strategic Thought, and the Pursuit of Timeless Truth", *Comparative Strategy*, 2004, pp. 93–99.

Према мишљењу Џона Бејлиса (John Baylis), „пад значаја стратегијских студија с једне стране је разумљив, а за неке можда и добродошла појава“.⁶¹ Као потпоље међународних односа, било је сувише заступљено током Хладног рата, уз занемаривање других важних области, као што је међународна политичка економија. Међутим, како су бројни сукоби обележили период од краја Хладног рата до данас, улога силе и даље значајно утиче на обликовање регионалне и светске политике, што стратегијске студије и даље чини релевантним. Три суштинске теме чине значајним разматрање стратегијских студија: предмет студија, критички осврт на студије, као и отворено питање да ли ће те студије бити замењене студијама безбедности.

Све дефиниције стратегије имају неке заједничке карактеристике али и разлике. Дефиниције Клаузевица⁶² (Clauzewitz), Молткеа⁶³ (Helmut von Moltke), Лидела Харта⁶⁴ (Sir Basil Liddell Hart) и других теоретичара представљају сужено дефинисање стратегије, усмерено искључиво на војну силу као средство рата. Такав начин дефинисања стратегије наставља традицију употребе термина *ратоводство*, насталог још у античкој Грчкој. Дефиниције Грегора Фостера⁶⁵ (Gregory D. Foster) и Роберта Осгуда⁶⁶ (Robert Osgood) имају шири приступ појму моћи, док Муреј и Гримсли (Murray and Grimslay) пажњу усмеравају на „квалитет дешавања процеса који је нераздвајан у формулисању стратегије“.⁶⁷

Иако је суштина стратегије изнета у дефиницијама тих теоретичара, бројни теоретичари новијег доба наглашавају да стратегија, посебно у доба развоја нуклеарног наоружања, има и ратну и мирнодопску примену. Термин стратегија има знатно шире значење него оно које се односи на ратове и војне активности.

⁶¹ John Baylis, “The Continuing Relevance of Strategic Studies in the Post-Cold War Era”, *Defence Studies*, Vol. 1, No. 2 (Spring 2001), pp. 1–14.

⁶² Исто, р. 2. „Стратегија је употреба свих средстава за достизање циља рата.“

⁶³ Исто, р. 2. „Стратегија представља практичну припрему средстава стављених на располагање генералу ради постизања циља у рату.“

⁶⁴ Исто, р. 2. „Стратегија је уметност распоређивања и примене војних средстава ради испуњења циљева политике.“

⁶⁵ Исто, р. 2. „Стратегија је крајње средство ефектне демонстрације моћи.“

⁶⁶ Исто, р. 2. „Стратегија мора бити схваћена као свеобухватни план који се ослања на капацитете оружане принуде, уз примену економских, дипломатских и психолошких инструмената моћи, ради подршке ефективности спољне политике.“

⁶⁷ Исто, р. 2. „Стратегија је процес, стално прилагођавање променљивим условима и околностима у свету, у којем су шанса, несигурност и двосмисленост доминантни.“

Најупотребљивија дефиниција стратегије је „употреба војне силе у достизању политичких циљева“, а још специфичнија је „теорија и пракса употребе и претње употребе организованих снага у политичке сврхе.“⁶⁸

У постхладноратовско доба преовлађује мишљење да је сила често употребљавана без политичког циља, што се може уочити на примеру мафијашких и наркогрупа, за које је насиље циљ постојања. Без сумње, криминални и психолошки елементи су обележили многе постхладноратовске сукобе, али било би погрешно на основу тога закључити да у местима попут Руанде или Сијера Леонеа сила није употребљена и у политичке сврхе. Насиље често може имати културолошке, религијске или криминалне корене и сврху, али супротно овом тумачењу, Мартин Кревелд (Martin van Creveld), Џон Киген (Sir John Keegan) и Роберт Каплан (Robert Kaplan) сматрају да је стратегија ипак усмерена ка реализацији политичких циљева. У том случају, класична Клаузевицова дефиниција стратегије и данас има своју примену. С обзиром на то да стратегија представља спој војних средстава и политичких циљева, планери стратегије морају да имају знања и из политичких и из војне науке.

Према схватању Ричарда Бетса (Richard Betts), „немогуће је разумети политичке димензије рата и мира, без разумевања могућности и ограничења војне димензије“.⁶⁹ То становиште дели и Хенри Кисинџер (Henry Kissinger), али у нешто другачијем облику. Он наводи да је стратегију и политику могуће раздвојити, али на штету обе. У том случају „војна моћ би могла бити примењена без контроле, што доводи дипломатију у ситуацију да постави питање своје сврховитости“.⁷⁰ Тај став проистиче из чињенице да стратегија мора бити проучавана интердисциплинарним приступом. Ради разумевања обе димензије стратегије, неопходно је знање из политике, економије, психологије, социологије, географије, технологије, али и организације оружаних снага и њене употребе. Основни недостатак планера одбране националне безбедности САД и њихових савезника је у томе што нису препознали

⁶⁸ Hart Liddell Basil, *Strategy, The Indirect Approach*, London, Faber, 1967, p. 366.

⁶⁹ Richard Betts, “Should Strategy Study Survive”, *World Politics* 50/1 (Oct 1997), p. 25.

⁷⁰ Henry Kissinger, “Nuclear Weapons and Illusion?”, *International Security*, 25/2 (Fall 2000), pp. 5–50.

вишедимензионалну природу модерног ратовања, што је утицало на то да напад на Светски трговински центар и Пентагон 2001. године не буде правовремено откривен и спречен.

Интердисциплинарни приступ дефинисању стратегије води ка дебати о методологији изучавања стратегијских студија. Бернард Броди (Bernard Brodie) је дао велики допринос установљавању и развоју студија након Другог светског рата. Сматрао је да се стратегија мора изучавати применом научног знања које би имало сврху у решавању практичних проблема. Броди се залагао за „систематичну анализу, уместо уског војног сагледавања безбедносних проблема, заокупљеног тактиком и технологијом“.⁷¹ Осим расправа о методолошком приступу изучавању стратегије, академске расправе су вођене и о занемареном концепту оперативне употребе војске. Броди сматра да је „стратегија сувише важан посао да би био препуштен генералима“.⁷²

Колин Греј (Colin Gray) је, у својој студији „Модерна стратегија“, издвојио три основне димензије стратегијских студија: људи и политика, припрема за рат (подразумева економију и логистику, организацију, војну администрацију, информисање и обавештавање, стратегијску теорију и доктрину и технологију) и рат (војне операције, команда, географија, противник и време). Одсуство било које од тих (повезаних) димензија означава некомплетност у изучавању стратегијских студија.

У проучавању радова теоретичара стратегијских студија, посебну пажњу треба обратити на разумевање њихове филозофске основе. Гарнет (J. C. Garnett) наводи да је важно напоменути да многи савремени стратези Запада, „припадају истој интелектуалној традицији, да су им умови на истим ‘таласним дужинама’, да деле заједнички сет претпоставки о природи међународне политике и начина решавања политичко-војних проблема“.⁷³

⁷¹ Bernard Brodie, “Strategy as science”, *World Politics* 1 (July 1949), p. 486, in: John Baylis, “The Continuing Relevance of Strategic Studies in the Post-Cold War Era”, op. cit., p. 4.

⁷² John Baylis, “The Continuing Relevance of Strategic Studies in the Post-Cold War Era”, op. cit., p. 4.

⁷³ Garnett, J.C. “*Strategic Studies And Its Assumptions*”, у Baylis, J. at al., “*Contemporary Strategy: Theories and Concepts*”, London, 1975.

Иако је заједничко филозофско становиште стратега потпомогло да предмет изучавања постигне интелектуално јединство, многе од постојећих реалистичких претпоставки студија су биле предмет критичке анализе. Стратезима се замерало да су усмерени само на сукобе и силу, да не полажу довољно пажње етичким темама, да су део проблема а не решења и да су државоцентрични.

Многе критике упућене су на предмет интересовања студија, односно истицању улоге војне моћи и преокупираност насиљем и ратом, уз занемаривање сарадње и мирољубивости.

Схватање значаја неутралности ставова стратега је друга област критицизма. Стратези морају бити хладне главе и без емоција, с обзиром на то да су милиони живота у опасности од калкулација стратегије. Један део стратега је под утицајем критика, оформио студије о етици.⁷⁴

Следећа критика упућена стратегијским студијама односи се на непоштовање поставки научноистраживачког рада, што за последицу има да теоријска достигнућа студија немају научни значај. Критика је усмерена у три правца. Прво, према мишљењу Филипа Грина (Philip Green), стратегијске студије су псеудонаучна област, која употребљава научне методе, како би добила на легитимности. Друго, стратези често саветују чланове владе, односно понашају се на начин који није у складу са интегритетом научног радника. Треће, стратези не само да саветују чланове владе, већ и учествују у политичком животу, који не припада корпусу научних институција.

Критички осврт на стратегијске студије односи се и на то да су студије „део проблема а не решење“. Критичари сматрају да клаузевецки став стратега који виде војну моћ као легитимно средство политике, охрабрује употребу силе. То је реалистичко размишљање, које је у основи развоја теорије одвраћања, ограниченог рата и управљања кризама.

Позивање на државоцентричност је основ за следећу критику. Стратези су преокупирани претњама које су усмерене ка интересима државе, при чему занемарују

⁷⁴ Као најзначајнија дела те области, убрајамо дела Џозефа Наја (Joseph Nye) "Nuclear Ethics", Мајкла Валцера (Michael Walzer) "Just and Unjust Wars" и Стивена Лија (Steven P. Lee) "Morality, Prudence and Nuclear Weapon".

безбедносне теме унутар државе. Многи критичари теоретичара безбедности сматрају да држава није најпогоднији референтни објекат безбедности. Пажња би требало да буде усмерена више на појединца, чија је безбедност чешће угрожена, него што га држава штити. Друга група критичара опажа све већу ерозију државе, а своју пажњу усмеравају на социјеталну и глобалну безбедност. Међутим, стратегији тврдокорно бране став да, упркос свим савременим изазовима са којима се суочава, модерна држава наставља традицију главног актера у светској политици.

Упркос уложеном времену и посвећеној пажњи, америчко разумевање совјетске стратегије није у потпуности постигнуто. Аналитичка запажања би требало да разобличи доскорашње уврежено веровање да је стратегија одвраћања суштинска појава, односно да посвете пажњу стратегијском окружењу, које је измењено у односу на период Хладног рата. Поставља се питање примењивости стратегије одвраћања у супротстављању терористима. Одговор на ову дилему треба тражити у одговору на питање да ли се особа, која је спремна да жртвује свој живот, може одвратити од напада, имајући у виду да бомбаши самоубице убијају себе и своје жртве верујући да ће њихова смрт допринети остварењу идеолошких циљева. У овом случају, теоретски је могуће доказати да су врло често акције одвраћања узалудне или контапродуктивне.

Друга област интересовања стратегијских студија односила се на ракетну одбрану. Пре више од две деценије, амерички научници су посветили значајну пажњу тражењу одговора за одбрану од евентуалног напада од совјетских стратегијских балистичких пројектила. Предвиђање поступака противника може имати ограничене могућности у процени успешности одбране од земаљских балистичких крстарећих пројектила у регионалном контексту. У будућности, главна претња по САД „неће бити масовни напад руских стратешких пројектила, већ вероватно напад интерконтиненталним пројектиlima Северне Кореје, Кине или могуће Ирана, као и напад пројектиlima краћег домета усмереним ка Западним снагама, базама и савезницима“.⁷⁵

⁷⁵ Thomas Mahnken, “The Future of Strategic Studies”, *The Journal of Strategic Studies* 25/3 (Sept. 2002), pp. 10–17

Најбољи показатељ успешности и значајне улоге стратегијских студија представља њена свеобухватност. Према мишљењу Томаса Махнкена (Thomas G. Mahnken), у годинама које долазе, пет области захтева пуну пажњу: „стратешки аспект тероризма, ратови између јаких и слабих, успон Кине, револуционарни развој војне области и недовољно проучене теоријске области“.⁷⁶

Један од централних задатака стратегијских студија у наредном периоду биће разумевање природе постојећих конфликта са Ал Каидом и другим терористичким организацијама. Америчка влада је започела глобални рат против тероризма, који представља борбу између модерних либералних држава и њихових савезника, с једне стране, и радикалног тумачења ислама, с друге стране. Фокусирањем конфликта на „сукоб цивилизација“ занемарује се чињеница да сукоб постоји и у оквиру исламских земаља. То је у правом смислу речи борба „за душу исламског света“.⁷⁷

Када говоримо о побуни или борби, питамо се да ли је то и рат. То питање нас упућује на улогу коју стратегијске студије могу имати у разумевању сукоба. Уколико је то рат, онда би требало да буде подложен стратегијским анализама. Уколико није, онда за одговорима морамо трагати на другом месту, можда у научном пољу антропологије или социологије. Мајлк Хауард (Michael Howard) наводи да се обманујемо када постојеће сукобе називамо ратом, посебно због тога што нема победника у традиционалном смислу. Наравно, победа се може дефинисати на више начина, од комплетног пораза противника до достизања *modus vivendi* ситуације. Много пута побуњене, слабије стране остваре победу када војни проблем преобрате у арбитражни проблем међународне заједнице.

За припаднике Ал Каиде и њене означене противнике рат је „акт употребе силе у циљу потчињавања противника сопственој вољи“.⁷⁸ То је рат који се води на чудан начин, при чему једни ратују „нерегуларним снагама са неконвенционалним средствима и са нејасним циљем“.⁷⁹

⁷⁶ Исто, р. 11.

⁷⁷ Исто, р. 12.

⁷⁸ Carl Clausewitz, *On War*, ed. and trans. Michael Howard and Peter Paret, Princeton, 1976, p. 75.

⁷⁹ Eliot Coehn, “A Strange War”, *The National Interest*, 2001, pp. 11–13.

Међутим, то је ипак насилни сукоб, па је подложен и стратегијским анализама. Без обзира на то што Ал Каида изгледа и делује потпуно другачије од конвенционалног противника, она је стратегијски учесник. Њени руководиоци имају политичке циљеве, које покушавају да достигну уз употребу силе. Трагајући за најбољим начином вођења рата, посежу чак и за делима теоретичара стратегије, као што је Сун Цу.

Међутим, уколико сукобе са Ал Каидом посматрамо на другачији начин, можемо рећи да је то рат између слабих и јаких. Последњу деценију све чешће се за ову врсту рата користи појам „асиметрични ратови“, који је настао у Америци. У дефиницији термина наводи се да је то ништа друго до „еуфемизам за нуклеарно, биолошко и хемијско наоружање, информатичке операције и тероризам“.⁸⁰

Иако су се студије асиметричног ратовања (у најширем значењу поистовећене са стратегијским студијама) често користиле другачијом реториком у односу на стратегијске студије, омогућиле су да се покрене размишљање о важном проблему. Данашње велике силе, посебно Америка, суочавају се са различитим врстама претњи, укључујући и оне које долазе од слабих држава и недржавних актера. Област која свакако заслужује истраживачку пажњу је стратегија коју слабије државе примењују против знатно јачих противника.

У време када тероризам заокупља светску пажњу, друга важна тема је *раст моћи Кине* и њен утицај на безбедност Азије. Кључно питање за које су заинтересовани светски научници и државници је када ће Кина моћи да пренесе своју нараслу економску снагу на поље војне моћи. Да би се установио концепт будућих операција кинеске армије, веома важан задатак је разумевање обима, темпа и правца кинеске војне модернизације.

Средином седамдесетих година, поље *студија безбедности* доживело је драматично оживљавање. Узимајући у обзир пораст броја објављених радова на тему безбедности, студије безбедности су постале методолошки софистицираније и теоретски одређеније. Научници су наставили да се баве различитим специфичним темама, али је забележен пораст систематичног друштвено-научног истраживања.

⁸⁰ William Coehn, “*Report of the Quadrennial Defence Review*”, Washington DC Government, Part II, 1997.

Границе научних дисциплина су пропустљиве. Као резултат тога јавља се тежња за обележавањем прецизног обима студија безбедности. Волт каже да је било лако уочити да су „студије безбедности фокусиране на феномен рата“.⁸¹ Главна претпоставка је да до конфликта између држава увек може доћи, а да употреба војне силе има далекосежне ефекте на државе и друштва. Сходно томе, студије безбедности су могле бити дефинисане као студије претњи, употребе и контроле војне силе.

Главни изазов стратегијским студијама, још од краја Хладног рата, заснива се на ставу да би пажња требало да буде преусмерена са стратегијских студија ка студијама безбедности. У складу са тим схватањем, за анализе у савременом свету прихватљивији је концепт безбедности дефинисане као „одсуство претњи основним вредностима“. Проблем са стратегијом почива на чињеници да је она превише садржајно уска и знатно мање употребљива у доба када је природа ратова измењена, при чему су претње политичким, економским, социјалним интересима и интересима животне средине у порасту.

Дефинисану знатно шире, Бери Базан (Burry Buzan) безбедност одређује као „организовани концепт који помаже разумевању комплексних и вишедимензионалних ризика данашњице“.⁸² Он је упозорио на опасност од безобалног ширења поља изучавања науке о безбедности, посебно када је реч о све присутнијим „еколошким питањима и проблемима, и указао на потребу да се утврди када један еколошки проблем представља „леgitимно поље“ (предмет) истраживања за науку о безбедности“.⁸³ Од суштинског је значаја да се за предмет студија безбедности „поуздано одреди када и на који начин многобројни нови изазови, међу којима су и тзв. претње без непријатеља, представљају и стварну безбедносну претњу као и основу за преузимање одговарајућих заштитних радњи“.⁸⁴

⁸¹ Stephen Walt, “The Renaissance of Security Studies”, *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (Jun, 1991), pp. 211–239.

⁸² Burry Buzan, *People, States and Fear*, 2nd ed., London: Harveseter Wheatsheaf, 1991

⁸³ Драган Симић, *Наука о безбедности*, стр. 60.

⁸⁴ Исто, стр. 61.

Ричард Бетс (Richard K. Betts) поставио је питање „могућности опстанка стратегијских студија“.⁸⁵ Бетс је признао да су студије безбедности у САД преузеле стратегијске студије, при чему наглашава две веома важне чињенице.

Прво, прикладно је извршити поделу између „стратегијских студија“ и „студија безбедности“ да би се уочило да безбедност представља шири појам и да безбедносна политика захтева да се више истанчане пажње посвети рату и стратегији. Другим речима, војна моћ је део безбедности. Друго, Бетс тврди да све већи број дефиниција безбедности врло брзо постаје синоним за интерес и благостање, али да не искључује ни значај за међународне односе или спољну политику. У том смислу, безбедност постаје врло еластичан и свеобухватан појам.

2.2. Појам стратегије националне безбедности

Приликом дефинисања, могу се уочити различити теоријски приступи одређењу садржаја и обима појма *стратегија националне безбедности*, првенствено због непостојања универзално прихватљиве теорије стратегије.

Стратегија националне безбедности често се изједначава са појмом *стратегија државе*, иако је реч о појмовима различитог нивоа општости. Приступ који се заснива на становишту да су све стратегије значајне за националну безбедност резултира поистовећивањем стратегије државе и стратегије националне безбедности.

У стратегији државе дефинишу се само витални национални интереси и циљеви на основу којих се у посебним стратегијама, па и стратегији националне безбедности, утврђују интереси и циљеви нижег нивоа општости. Да би се ти интереси достигли, формулишу се безбедносни изазови, ризици и претње, циљеви и задаци, који чине основни садржај стратегије националне безбедности.

Често се *стратегија националне безбедности* и *стратегија одбране* неоправдано поистовећују. Стратегија одбране заснива се на безбедносним

⁸⁵ Richard Betts, “Should Strategic Studies Survive”, *World Politics* 50/1, 1997.

интересима и циљевима у области одбране и представља само део садржаја стратегије националне безбедности.

Коначно, на основу анализираних дефиниција, садржаја и исказа у стратегијама националне безбедности појединих држава, Митар Ковач је дошао до следеће дефиниције тог појма:

„Стратегија националне безбедности представља систем комплементарних норми из домена државних стратегија које се непосредно односе на систем безбедности и на реализовање специфичних одбрамбених функција 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 изазова, ризика и претњи, ради заштите слобода, имовинске сигурности, права грађана и демократских тековина“.⁸⁶

Приоритетан циљ сваке државе је заштита своје безбедности, па свака држава предузима мноштво различитих политичких, економских, трговинских, војних и других мера. Владајућа елита државе својим ставовима и опредељењима битно утиче и на формирање кључних исказа у стратегији националне безбедности. Најбољи резултат се постиже када се све те мере реализују усклађено, као део стратегије националне безбедности, са циљем да се оствари утицај на ставове и деловање других држава и утицајних субјеката у међународној заједници. Приликом дефинисања стратегије изузетна пажња се посвећује анализи стратегијског окружења са циљем да се што поузданије предвиди развој различитих аспеката тог окружења. Зависно од националних интереса, посебно оних из домена безбедности државе, истражују се различити аспекти стартегијског окружења који нису универзално дефинисани због специфичности стратегијског окружења сваког субјекта у међународним односима.

⁸⁶ Митар Ковач, „Теоријске основе израде и примене стратегије националне безбедности”, *Војно дело 1/2003*, Београд, 2003, стр. 151.

За анализу припреме и израде доктринарног аспекта стратегије битне су две групе исходишта – друштвена и научна. На основу објективних сазнања о исходиштима треба обезбедити „висок ниво реалности доктринарних ставова и опредељења која се јављају у непосредној и значајној релацији са циљевима, ограничењима и критеријумима за дефинисање стратегије националне безбедности и, на основу ње, система националне безбедности”.⁸⁷

Свака држава ће тежити да пође од што реалније основе као исходишта за доктринарна документа, који су полазна тачка на којој почивају правила деловања државе, њених установа и институција у систему безбедности. *Друштвена* исходишта стратегије националне безбедности су:

„могући облици угрожавања безбедности државе, изражени као безбедносни изазови, ризици и претње; национални интереси и циљеви; облик савремених сукоба; сопствена и страна искуства; геостратегијски и војно-политички положај државе; материјалне и демографске могућности; научна и технолошка достигнућа и њихова примена у одбрани безбедности државе и ниво развоја система безбедности”.⁸⁸

Након анализе и предвиђања деловања спољних и унутрашњих чинилаца на безбедност државе, веома је тешко одредити колико су та предвиђања поуздана. То је изазов и ризик за оне који учествују у изради и верификацији докумената.

Да би се успешно анализирао друштвена исходишта стратегије националне безбедности и донели ваљани закључци, неопходно је да се они сагледају појединачно и сумарно кроз: сукобе, као константу међународних односа; глобализацију, интеграционе и дезинтеграционе процесе; безбедносне изазове, ризике и претње.

⁸⁷ Исто, стр. 153.

⁸⁸ Исто

Приликом анализе исходишта стратегије националне безбедности посебну пажњу треба посветити *научним* исходиштима, која чине:

„научна достигнућа у друштвеним, културно-историјским, природно-математичким, техничко-технолошким, биотехничким, медицинским и војним наукама. Да би се изграђивао ефикасан систем безбедности неопходно је да се интензивно развија научна мисао у друштву и војсци, што омогућава поузданије процењивање и предвиђање утицаја чинилаца безбедности на ниво успешности заштите виталних националних интереса”.⁸⁹

Ради дефинисања теоријски и практично ваљаног садржаја стратегије националне безбедности, компаративном анализом стратегија националне безбедности појединих држава су анализирани чиниоци и програмски елементи за различите подсистеме безбедности. На основу теоријских знања о општој стратегији – научном полазишту стратегије националне безбедности, као и на основу резултата компаративне анализе стратегија националне безбедности у свету, садржај тог документа, према Ковачевом мишљењу, може се операционализовати кроз следеће елементе:

- увод (стратегијске основе националне безбедности);
- безбедносни изазови, ризици и претње;
- национални безбедносни интереси;
- Национални безбедносни циљеви у различитим областима друштвеног живота;
- системи националне безбедности (подсистеми и елементи, структура и функционисање);
- управљање системом и у систему националне безбедности (место, улога и задаци државних установа и институција);
- завршне одредбе.⁹⁰

⁸⁹ Исто

⁹⁰ Исто, стр.161.

У односу на промене полазне основе на којој је заснована, стратегија националне безбедности подложна је постепеном редефинисању.

Искази у стратегији националне безбедности треба да буду довољно уопштени да би могли да буду операционализовани у документима на нижем нивоу општости, сагласно потребама државе и деловању чинилаца структуре система националне безбедности.

За потребе израде и примене стратегије националне безбедности формулишу се различити ауторски и институционални методолошки и методски приступи и модели.

Митар Ковач сматра да поступак израде и примене стратегије националне безбедности може да се прикаже кроз следеће фазе⁹¹:

1. фаза – анализа чинилаца безбедности државе;
2. фаза – дефинисање безбедносних изазова, ризика и претњи;
3. фаза – формулисање националних безбедносних интереса и циљева;
4. фаза – дефинисање организационе структуре система безбедности;
5. фаза – дефинисање начина (метода) функционисања система безбедности;
6. фаза – израда документа стратегије националне безбедности;
7. фаза – вредновање стратегије националне безбедности;
8. фаза–израда нормативноправних претпоставки за примену стратегије националне безбедности;
9. фаза – примена стратегије националне безбедности;
10. фаза–контрола спровођења и делотворности стратегије националне безбедности;
11. фаза – редефинисање стратегије националне безбедности.

Временска димензија трајања и важности стратегије националне безбедности је првенствено условљена значајем садржаја, обима и интензитета промена чинилаца који је одређују. Свака нова стратегија националне безбедности може се сматрати саставним документом реформе или реорганизације система одбране и безбедности

⁹¹ Исто, стр. 163.

државе, без које нема егзактних показатеља ефикасности и ефективности тих промена.

Оцена ефикасности система најчешће се заснива на праћењу нивоа реализације дефинисаних циљева. Када настану недопуштена одступања од планираног, приступа се поновној анализи чинилаца и утврђивању разлога за то одступање. На тој анализи се заснива редефинисање циљева или доктринарних исказа у стратегији. Ако су одступања недопустива, израђује се потпуно нов документ, у коме се на другачији начин дефинишу подсистеми и елементи у систему безбедности, и у погледу структуре, и у погледу начина њиховог функционисања.

Дакле, тежиште у стратегији националне безбедности је на утврђивању исказа који треба да имају програмску функцију у области безбедности државе. На основу тих исказа се усмеравају државни и национални напор и моћ ради реализације безбедносних националних интереса и циљева.

Стратегија националне безбедности не би требало да буде обимна. Њеном коначном формулисању треба да претходе детаљне анализе и предвиђања различитих питања и проблема националне безбедности. Онај ко не буде у стању да ефикасно предвиђа промене на глобалном и регионалном плану, неће моћи рационално и успешно да профилише национални систем безбедности и одбране.

2.3. Појам политике националне безбедности у 21. веку

Формулисање политика, а посебно политике националне безбедности, никада није била засновано искључиво на примени научних метода, као што не можемо рећи ни да је представљало слободан, уметнички израз оних који је израђују. Чињеница коју морамо уважити је да, без обзира да ли је 19. или 21. век, политика националне безбедности представља сложен процес на који утичу бројне променљиве, али и срећа. Терет њене израде постаје још израженији, када узмемо у обзир да политика прелази знатан пут од идеје (замисли) до остварења. Међутим, ако је усмеравање процеса израде политике директно и разумљиво; ако је анализа националног, регионалног и међународног окружења детаљна; ако творци политике идентификују

интересе и израде листу приоритета на рационалан начин; ако се уважавају релевантни унутрашњи политички ставови; ако се применом логичких принципа разматрају кључне чињенице и на основу њих доносе процене и подржавају оствариви циљеви, и на крају; ако постоји темељна процена ризика и претњи по остварење циљева, могуће је водити политику која представља жељени оквир за остварење утврђених циљева државе.

У америчкој академској заједници, термини „политике“ и „стратегије“ се често користе као синоними, иако имају различито значење. *Политиком* се долази до одговора „шта да урадите поводом нечега“, а *стратегијом* „како да то урадите“. ⁹² Уопштено, *политика* се може дефинисати као „правац деловања који одређује смернице, границе и ограничења која утичу на доношење одлуке и предузимање акције ради остварења утврђених циљева“. ⁹³

Приликом покушаја одређења и дефинисања стратегије сусрећемо се са тврдњом да је стратегија „мост“ или „посебан план између политике и активности које из ње проистичу“. Стратегија се дефинише и као „начин на који неко користи своје способности (моћ) да дође до онога што жели“. ⁹⁴ Колин С. Греј (Colin S. Gray) указује да, у војном смислу, стратегија, „користи силу и претњу силом за достизање циљева политике“, при чему политика ствара правац за остварење стратегије.

Јасно је да политика и стратегија која јој пружа подршку, морају бити јединствене у наступу како би се политички циљеви остварили. Надаље, истражујући садржаје појмова „стратегија“ и „политика“, уочавамо да не постоји јасно објашњење „места“ или тренутка где се завршава политика, а где почиње стратегија и обратно. Често се прави забуна о односу „стратегије“ и „политике“, који је симбиотски, интерактиван и динамичан. Политика и стратегија треба да имају исте циљеве. Оквир

⁹² The U.S. Army War College Guide To National Security Issues, Volume II, *National Security Policy And Strategy*, 4 th Edition, July 2010

⁹³ *The American Heritage Dictionary of the English Language*, 4 th Ed., 2000, United States Central Command J5 Policy Division, “Desknote – Policy Definition”, Working Paper, June 17, 2008, доступно на: www.dtic.mil/doctrine/jel/DoDdict/data/n/5672.html

⁹⁴ Richard K. Betts, “Is Strategy an Illusion?”, *International Security*, Vol.25, No.2, Fall 2000, p.6

деловања, средства и постављена ограничења која утврђују творци политике, обезбеђују стратезима усмерење за развој могућих праваца активности.

Суштинска разлика између политике и стратегије, која је уједно и спона ова два појма, јесте да политика мора да одобри сваку активност која произилази из стратегије, односно мора постојати политичка одлука за сваки појединачан начин (правац) деловања и примену средстава за његово достизање, који одређује стратегија. На пример, употреба силе за достизање конкретног циља државе захтева одобрење политике. Исто важи и за величину и видове војних снага које треба ангажовати као средство за спровођење предложене акције. На овај начин се осигурава потпуна усклађеност политичких и стратешких циљева државе.

Дакле, пажњу смо усмерили на начин уобличавања или израде политике која може бити примењена у области националне безбедности у 21. веку. Претходно изнета запажања о националној безбедности допунићемо размишљањима дела америчких научника који националну безбедност одређују као „заједнички термин који обухвата националну одбрану и спољне односе“⁹⁵, док Ричард Смок (Richard Smoke) сматра да је национална безбедност „*студија безбедносних проблема са којима се суочавају актери политика и програма који разматрају проблеме, као и активности које предузима влада која о политикама и програмима одлучује и спроводи их*“.⁹⁶ Према томе, да бисмо могли да схватимо процес настајања политике и улогу актера овог процеса, морамо се упознати са могућим моделима формулисања политике (безбедности). Велику пажњу овом проблему посветили су студенти Програма за националну безбедносну политику на америчком Ратном колеџу, у периоду између 2004. и 2009. године. Радом у оквиру Програма утврдили су низ променљивих које утичу на процес формулисања националне безбедносне политике, сврставајући их следећим редоследом:

- Дефинисање кључних ставова политике.

⁹⁵ Joint Publication (JP) 1-02, *Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2004, p.12.

⁹⁶ Richard Smoke, *National Security and the Security Dilemma*, 2nd Ed., New York: Random House, 1987, p.301

- Стратешки оквир: спољни и унутрашњи.
- Приоритетни национални интереси и унутрашња политичка разматрања.
- Претпоставке, чињенице и фактори који утичу на утврђивање политике.
- Утврђивање пожељних циљева политике.
- Ефективне мере које пружају подршку политици.
- Опције политике.
- Анализа сваке опције политике.
- Анализа ризика за сваку опцију.
- Упоређивање опција политике и препоруке.
- Одлука државног руководства.
- Праћење спровођења политике.
- Повратне информације о успеху или неуспеху политике и њеној примењивости.

Анализом сваке променљиве, детаљно ће бити испитан модел формулисања политике. Прва четири корака у моделу представљају елементе почетне анализе, која се понекад назива „анализа мисије.“⁹⁷ Иако су променљиве логично поређане, јасно је да политика није механички, линеаран, „корак по корак“ процес, који подразумева проверу испуњености критеријума наведених у образцу. Неки кораци могу истовремено да се дешавају, а неки могу да се комбинују. Велика је вероватноћа, да сваки процес доношења одлуке буде нешто другачији од претходног. Неко наведене променљиве доживљава као једну чврсто повезану целину, док други сматрају да може да се постави другачији распоред променљивих и да се процене доносе на основу тог распореда. Који год, међутим, модел доношења одлуке да применимо, потреба детаљног испитивања сваке променљиве је увек присутна. Дакле, сваки примењени модел може да даје подједнако добре резултате, с обзиром да кључ није у редоследу по коме се процењују променљиве, већ да нека од променљивих није изостављена. Изостављајући променљиве (кораци) модела формулисања политике,

⁹⁷ U.S. Army War College National Security Police Program, “*Policy Formulation Model*”, Working Paper, June 2009.

без обзира да ли је то намерно учињено или не, значајно се повећава ризик од стварања мање ефикасне или неефикасне политике.

Дефинисање кључних ставова политике

Начин дефинисања ставова политике је питање на које њени творци обраћају највише пажње, јер су и одговорни за њено функционисање. У процесу дефинисања политике, основно питање за чијим одговором се трага је „шта радити поводом нечега“, а не „како то урадити“.⁹⁸ Дакле, процес дефинисања одговарајуће политике преваходно подразумева усмереност пажње на процес формулисања кључних садржаја политике.

Међутим, постоје и друга питања на која актери политике морају да одговоре како би унапредили процес њене израде: „куда нас води дефинисана политика (тражење одговора на питање шта са њом покушавамо да достигнуемо); зашто би ми желели да идемо у том правцу (каква корист произилази из успешне примене политике); како ћемо је остварити (који начини и средства могу да се користе за достизање одређеног циља политике) и; шта нам је чинити након што остваримо циљеве политике (које ћемо додатне активности предузети након достизања постављених циљева)“.⁹⁹

Стратешки оквир: спољашњи и унутрашњи

Анализа стратешког оквира је неопходна ради разумевања услова у којима ће политика бити формулисана. Услове одређују догађаји који се дешавају изван и унутар граница државе. Можда је најважнији део анализе оквира, заправо одређење узрока проблема и његових ефеката. Учесници ове анализе су, поред актера који учествују у изради политике, и сви други субјекти на међународној сцени чија је улога у процесу изградње политике незаобилазна, као што су потенцијални

⁹⁸ Одличан пример који нам дочарава дефинисање политике је ситуација у којој би САД требало да одлуче шта да учине уколико Иран изради и тестира нуклеарна средства.

⁹⁹ Gregory D. Foster, “Conceptual Framework for Strategymaking”, Hearings Before the Committee on Armed Services United States Senate on national Security Strategy, Washington DC: US Government Printing Office, January 13, 1987, p.163

савезници или противници (на пример, националне државе, међународне организације, недржавни актери), као и сви релевантни унутрашњи актери.

Такође, анализи можемо подвргнути идентитет, политичку културу и прилагодљивост актера тражењу начина за решење проблема.¹⁰⁰ Ове анализе су неопходне, како на нивоу појединца тако и на колективном нивоу. „Идентитет могу да чине раса, пол, генерација, породица, клан, класа, етничка припадност, племе, вера, место, народ и регион. . . идентитет обично одређује сврху, вредности и интересе“.¹⁰¹ Политичка култура се односи на „политички систем, политичку традицију, политичке институције, доношење одлука, (потенцијално) веру и религију, и стратешку културу (утицај културолошких фактора на стратешко понашање).“

Док идентитет представља вредносни основ за актере, политичка култура одређује који ће се „начини и средстава“ применити, ради спајања актера са жељеним „активностима и резултатима“. Прилагодљивост је „капацитет или способност културе да се одупре, прилагоди, или подлегне спољним силама“.

Критичка анализа историјске позадине узрока и последица одређених проблема омогућује откривање и тумачење двосмислених чињеница, које су настале у прошлости, уз могућност откривања и повратног ефекта на узроке. Напослетку, овај део анализе нам открива шта је све актер предузео пре него што је започета реализација политике, у односу на: домаће и међународно право; унутрашњу, регионалну и глобалну политику и стратегију, укључујући и значајне дугорочне циљеве и интересе политичке заједнице.

Домаће и међународно право

Разматрање међународног права би требало да обухвати оне принципе (правила, обичаји и споразуми) који би могли да испоље утицај на све релевантне

¹⁰⁰ Види више у: Jiyul Kim, *Cultural Dimensions of Strategy and Policy*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army war College, May 2009.

¹⁰¹ Исто, p.15

актере у држави.¹⁰² Такође, ови принципи би требало да имају утицај на израду одговарајућих домаћих закона који могу да утичу на сваког актера.

Регионалне и глобалне политике и стратегије, укључујући значај дугорочних базичних циљева и стратегија.

Креатор политике детаљно процењује претходне и постојеће политике и стратегије у вези свих питања која се односе на сваког релевантног актера. Веома је важно да се идентификују циљеви, начини и средства која се спомињу у оквиру политика и стратегија. Упоредна анализа достигнућа претходне политике и стратегије у достизању дугорочних и краткорочних циљева, обезбеђује оне ко анализира, да схвати која политика може да буде успешно реализована током времена. То је изузетно важно, како би се направила разлика између политика оријентисаних ка временски ближе остваривим циљевима, у односу на оне које су усмерене на дугорочне циљеве, јер понекад достизање дугорочних циљева може бити важан политички циљ.¹⁰³ Одговор на питање да ли се садржаји политике и стратегије мењају или остају исти и зашто, требало би да разјасни да ли су циљеви, начини и средстава одговарајући или нису. Анализом у овом кораку се обезбеђује довољно информација о уоченим слабостима и могућностима претходне политике и стратегије, како би их садашњи актери политике искористили и прилагодили новој или измењеној политици.

Релевантне заинтересоване стране, посматрачи и политичке интересне заједнице

Творац политике мора да утврди који све актери могу да буду заинтересовани или би могли да утичу на процес утврђивања политике, на било који начин. Врло је

¹⁰² Graham Evans and Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, London, UK: Penguin Books, 1998, pp.261-262

¹⁰³ У разматрањима твораца политике понекад се занемари чињеница да су витални дугорочни циљеви некада важнији него принцип „урадити нешто одмах“ – разматрање Лена Хавлија (Len Hawley) у: “*Hawley Comments on the PF Model*”, April 20, 2005.

важно да су актери овог процеса свесни својих ставова о политици која се ствара, односно морају се изјаснити да ли је подржавају или јој се супротстављају и зашто. Одговор на „зашто“ ће показати шта креатор политике треба да уради како би убедио све актере да пруже подршку политици која се ствара.

Када говоримо о „*релевантним заинтересованим странама*“, мислимо на оне актере који имају удела или интереса у политици“.¹⁰⁴ Заинтересоване стране могу бити интересне групе, општа популација, оружане снаге, делови извршне власти, или елементи законодавног тела.

Посматрачи могу бити елементи друштва који нису директно укључени у процес утврђивања политике, с обзиром да немају ни посебан интерес у њеном одређењу, али ипак могу да утичу на процес, уколико сматрају да је одређено питање у процесу стварања политике довољно важно или у погледу одлучивања о врсти средстава потребних за процес спровођења политике. Посматрачи могу бити медији, општа популација или други актери међународне сцене, као што су друге државе или међународне организације.

На крају, *политичке интересне заједнице* представљају владине или невладине актере који испољавају утицај на националну безбедност и спољну политику. Оне укључују специфичне елементе извршне и законодавне власти, као што су релевантне службе и агенције, Канцеларију председника, делове скупштине, као и заинтересоване научне организације. На крају, ако су циљеви извршних органа политике усклађени са жељама и циљевима нације, уколико имају подршку јавности, ако су дугорочнијег карактера и уколико су постојани, онда постоји велика вероватноћа да ће циљеви политике бити остварени.

Приоритетни национални интереси и унутрашња политичка разматрања

Национални интереси су „оно што одређена држава (актер) сматра да треба да буде пожељан циљ“.¹⁰⁵ Достижање овог циља, код државе (актера) ствара позитиван

¹⁰⁴ Део дефиниције преузет са Business Dictionary.com, доступно на www.businessdictionary.com/definition/stakeholder.html

¹⁰⁵ G.R.Berridge and Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, Hampshire, UK: Palgrave-Mackmillan, 2nd Ed., 2003, p.181

утисак о побољшању политичке, економске, безбедносне, еколошке и моралне добробити народа, самим тим и државе (актера). Тај утисак се не односи само на успешне активности које држава предузима унутар својих граница, већ и за било које успешно спроведене активности које предузима ван своје територије.

Да би онај ко утврђује листу националних интереса, могао да одреди и коју врсту средстава да употреби за њихово остварење и у ком обиму, мора да схвати на који начин се врши категоризација националних интереса и како се одређује њихова вредност. Овај део процеса у стварању политике је неопходно добро разумети, како би се дошло до одговора на кључна питања која се намећу: Које области политике су најважније? Зашто људи треба да буду заинтересовани за њих? До које мере становништво треба да буде спремно да се жртвује у супротстављању установљеним претњама или да прихвати понуђене алтернативе?

Одређивање приоритета издвојених интереса, до којих се долази поређењем њихове снаге (јачине), је од кључне важности, јер из перспективе онога ко утврђује политику, интереси могу веома лако да дођу у сукоб један са другим. Повод за сукоб могу бити средства која актер захтева за остварење одређеног интереса. С обзиром на могућност да средства за остварење циљева могу бити на било који начин оспорена, потребно је да се пре краја израде листе приоритета националних интереса јасно дефинишу средства потребна за њихово остварење. Највећи проблем у овом процесу је одређивање интензитета удела који актер има у конкретној активности у процесу стварања политике. Онај ко руководи процесом стварања листе националних интереса, мора да објасни како ће да утиче на одређене догађаје и појаве, било да су спољни или унутрашњи, и јасно искаже свој став како ће да користи елементе националне моћи ради одбране одређених интереса.

Категоризација националних интереса је важна, не само што може да послужи као оквир за вредновање националних интереса, већ и што може да обезбеди да се направи разлика међу интересима по дужини трајања. Установљено је да академски амерички извори користе од две до четири категорије националних интереса. Две стратегије националне безбедности објављене током Клинтонове администрације

користиле су три категорије националних интереса.¹⁰⁶ Категоријама се описују различити нивои интензитета интереса, односно редослед њихових приоритета. Оно што приступе чини различитим је да ли користе посебне појмовне категорије за опстанак интереса, или сматрају да су опстанак интереса и витални интерес једно те исто. Суштинска разлика између „опстанка интереса“ и „интереса“ је у природи и извесности војне претње. Оба термина су усмерена на „живот“ актера. Један се непосредно односи на опасност од нестанка, док се други односи на потенцијалну угроженост. Уколико сматрамо да постоје специфични интереси, за које је важно да преживе или опстану, онда морамо узети у обзир четири категорије интереса.¹⁰⁷ За потребе процене коју су студенти Програма за националну безбедносну политику на америчком Ратном колеџу радили, користили су модел Neuchterlein¹⁰⁸, Арта и Комисије за америчке националне интересе, који подразумева четири категорије интензитета приоритета, од високог до ниског - опстанак, витални, важни и периферни интереси

Опстанак представља најважнији интерес за било којег актера. То је сама суштина постојања актера - заштити своје грађане и њихове институције од напада непријатеља, како спољнег тако и унутрашњег. Овај интерес који нема компромис, може бити угрожен непосредном претњом од напада. Ако се се не одбрани „могу наступити катастрофалне последице“.¹⁰⁹ Ради осигурања опстанка, потребно је да се уради све што је у моћи државе, укључујући и употребу војне силе. Примери: Спречити, одвратити и смањити опасност од напада нуклеарним, биолошким и хемијским оружјем на онога ко утврђује политику или на његове војне снаге у иностранству; обезбедити опстанак савезника и њихове активне сарадње у

¹⁰⁶ Моргентхау (Morgenthau) користи две, Арт и Блеквил (Art, Blackwill) користе три; Комисија за америчке националне интересе користи четири.

¹⁰⁷ *Making National Security Policy in the 21ST Century*, p.34.

¹⁰⁸ Модел за анализу и утврђивање националних интереса. Доналд Неухтерлеин (Donald Neuchterlein), познати политички научник и стручњак за спољну политику, нуди користан приступ којим се може проценити ниво интереса. Овај приступ сврстава интересе по њиховом основном значењу, а затим примењује привремену категоризацију која даје приоритет интересима у складу са вредношћу или нивоом интензитета који нација улаже у њих.

¹⁰⁹ Art, p.45

обликовању међународног прогресивног система; спречити да непријатељске велике силе или пропале државе дођу до граница.¹¹⁰

Витални интерес представља неку област која је толико важна за благостање актера да његово руководство може чинити компромис само до одређене тачке. Иза те тачке, компромис више није могућ, јер потенцијално угрожава актера више него што би могло да се толерише.¹¹¹ Ако је интерес заштићен, то доноси велику корист актеру, а ако није, онда наступају последице по њега, које су тешке али не и катастрофалне.¹¹² Такве последице не могу угрозити способност владе да заштити и унапреди добробит својих грађана.¹¹³ Примери: Спречити регионално ширења оружја за масовно уништење (ОМУ) и њихову појаву; спречити појаву регионалног хегемона у важним регионима; промовисати добробит савезника и пријатеља и штитити их од спољашње агресије.¹¹⁴

Важни интереси су значајни, али не и пресудни за добробит државе. Њихово неостварење може да изазове озбиљну забринутост и штету интересима државе у иностранству. Међутим, иако њихово угрожавање може проузроковати последице, пожељније је да се заштите пре компромисом и преговорима, него оружаним сукобљавањем. То би могло да повећа економско благостање и безбедност државе, и на тај начин допринесе остварењу интереса међународног окружења. Потенцијални губитак угрожавањем важног интереса може бити умерен, али не и велики. Важни интереси разликују се од виталних интереса и опстанка у доживљају степена опасности у времену потребном да се пронађе мирно решење.

Примери: Промоција плурализма, слободе и демократије у стратешки важним државама, уколико је изводљиво, без дестабилизације; обесхрабрити масовна кршења људских права у страним земљама; спречити, ако је могуће уз ниске трошкове, сукобе у стратешки мање значајним географским регионима.

¹¹⁰ Commission on America's National Interests, p.5

¹¹¹ Neuchterlein, 1991, p.19.

¹¹² Art, p.45.

¹¹³ Commission on America's National Interests, p.6

¹¹⁴ Исто

Периферни интереси не укључују претњу угрожавању безбедности актера или добробити народа, нити озбиљно утичу на стабилност међународног система. Они представљају ситуације које имају мало директног утицаја на способност актера да заштити становништво. Примери: Промовисање приватних економских интереса грађана у иностранству; проширење демократије свуда по свету; очување територијалног интегритета или политичког опстанка других актера где год да се налазе.

Када се одреди, интерес мора бити легитиман и одржив на унутрашњој политичкој сцени. Онај ко утврђује политику мора најпре да идентификује потенцијалне улоге и интересе свих релевантних унутрашњих субјеката, којих се тиче политика. Домаћи актери могу бити специфични елементи извршне и законодавне власти, као што су разне службе и агенције, Канцеларија председника, Скупштина, институти, медији, интересне групе, лобији, и општа популација. У неким случајевима, чак и судска власт може предлагати националне интересе. Сваки актер има право преиспитивања значаја предложеног интереса.

Када су актери и њихови интереси идентификовани, творац политике мора да их анализира како би разврстао заједничке и супротстављене интересе, ради даљег одређења могуће унутрашње подршке. Такође, да би била проглашена легитимном, политика морати да задовољи услове које поставља међународно право, али и унутрашњи закони државе. Кршење једног или оба закона, политику чини нелегитимном. Поред тога, творац политике је и у потрази за ефектом који се остварује на одређену групу, тренутну позицију/политику, идеолошке ставове, или друге интересе (на пример, економски интерес).

Процена политичких ставова супротстављених унутрашњих државних актера, заснива се на истраживању које владајућа опција спроводи, како би установила да ли би, за сопствене политичке интересе, добили подршку за спровођење политике. Од велике је важности да креатор политике уочи било који издвојен проблем који води ка неслагању, као и оне компоненте политике које уживају пуну подршку супротстављених актера. Разумети зашто унутардржавни актери подржавају или се

противе политици или деловима политике, је кључ за предвиђање да ли ће политика на крају имати потребну подршку за извршење.

Претпоставке, чињенице и фактори који утичу на утврђивање политике

Да би развој политике био у складу са жељом руководства државе, апсолутно је неопходно да руководство пружи јасне и детаљне одговоре на конкретна питања којима се политика бави. Градећи детаље политике на тај начин, уочавају се сва ограничења, средства и потребно време за њено остварење.

Ограничења са којима се сусрећу креатори политике, захтевају од њих или да их избегну или да обезбеде посебну врсту акције која ће ублажити њихов ефекат. Средства потребна за подршку спровођења политике могу бити материјална или нематеријална. Примери опипљивих материјалних средства су људство, опрема и новац. Нематеријална средства представљају, на пример, вољу и храброст. На крају, постоје и ресурси који пружају подршку реализацији политике, као што су комуникација, логистика или обавештајни рад.

Процена времена на располагању, како времена које креатор политике има на располагању пре почетка извођења политике тако и потребног времена да се циљеви политике спроведу, је од кључне важности за разумевање претпоставки на којима се заснива процес планирања политике.

Као метод којим се могу процењивати ресурси је анализа елемената националне моћи. Креатор политике процењује сваки елемент моћи који је потенцијално употребљив за подршку политици која се спроводи. „Амерички професионалци који се баве безбедношћу су традиционално категорисали елементе моћи употребом скраћенице DIME за дипломатске, информативне, војне и економске елементе. Овај концепт је проширен у неким од најновијих стратегија на националном нивоу кроз DIMEFIL: дипломатија, информације, војска, економија, финансије, обавештајни рад и спровођење закона“.¹¹⁵

¹¹⁵ Alan G. Stolberg, “The International System in the 21ST Century”, in J.Boone Bartholomees, Jr., Ed., *U.S. Army War College Guide to National Security Issue, Vollume II: national Security Policy and Strategy*, 3rd Ed., Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, June 9, 2008, p.9

Остала питања на која треба обратити пажњу приликом утврђивања политике су: *претпоставке, информационе празнине и критичне тачке*. Разматрањем ових питања можемо доћи до потребних података, установити изазове на том путу и одредити које би критичне тачке могле и даље да опстану након решавања неких од проблема. *Претпоставке* се заснивају на веровању да је конкретна информација истинита и да се може прихватити као проверена чињеница.¹¹⁶ *Информационе празнине* настају када не располажемо са свим информацијама које се тичу конкретне политике.¹¹⁷ *Критичне тачке* настају када онај ко утврђује политику не може да препозна недостатак одређених информација или не може да пронађе потребну информацију, из неког разлога, у оквиру свеукупних података који се тичу текуће политике, при чему верује да информација постоји.¹¹⁸

Утврђивање пожељних циљева политике

Крајњи домет политике одређује се циљевима, који ако се поставе ваљано, могу да створе трајне и свеобухватне услове за решавање њених проблема. Ако се, при томе, остварењу циљева брижљиво трасира пут, држава може да пружи одговор на питања утврђена политиком. Терет одговорности за њено остварење носи онај ко је планира.

Приликом развоја циљева државе мора да постоји опрез. Често се можемо сусрести са мишљењем да државни планери стварају циљеве који су „ружичасти и веома глупи“¹¹⁹, и да због тога никада не могу да се остваре. Заправо, такви коментари треба да утичу на позорност твораца политике и њихову усмереност ка стварању достижних циљева. Денис Рос (Dennis Ross) нуди врло једноставан и прагматичан приступ приликом описивања начина утврђивања циљева националне

¹¹⁶ Merriam-Webster OnLine, доступно на: www.merriam-webster.com/dictionary/constraints

¹¹⁷ TEFL Training World, “Glossary of TEFL Terms”, доступно на: www.tefltrainingworld.com/glossary_of_tefl_terms.htm.

¹¹⁸ Sharper Vision Centers, “Glossary”, доступно на: www.sharpervisioncentres.com/glossary.htm.

¹¹⁹ Len Hawley, *Hawley Comments on the PF Model*, April 20, 2005.

безбедности: „Основ државништва је очигледан: ако желите јасне циљеве, одмерите их тако да одговарају стварности“.¹²⁰

Мере подршке ефективности остварења циљева политике

Ради остварења свеукупних општих циљева политике, морају се створити услови најпре за остварење циљева средњег нивоа. Као што је случај са Претпоставкама, чињеницама и факторима који одређују оквирни развој политике и подршка циљевима треба да буде у спрегнутом односу са сваким елементом државне власти. Тако, неки циљеви се могу достићи употребом делова дипломатских и економских елемената националне моћи, док други могу захтевати употребу војних и законодавних елемената националне моћи.

Одређивање квалитативних и, у оној мери у којој је то могуће, квантитативних вредности остварености циљева, је кључ спознаје да ли политика функционише и да ли је успешна, потпуно или делимично. Такође, мере ефективности (МЕ) могу да пруже одговор творцу политике и да ли је политика неуспешна, те да ли захтева потпуну промену или прилагођавање. Тешко је, али не и немогуће, да се развије смислен систем квантитативне анализе ефективности система националне безбедности и спољнополитичких наступа (на пример, број непријатељских напада, број пријатељских жртава, колики је приход који је настао од извоза, ставови становништва и сл.). Дакле, МЕ за наведене области деловања политике, могу пружити довољно бројчаних података којима се може утврдити да ли су постављени циљеви испуњени. Међутим, далеко је теже бројчано приказати ефективност политичке одлуке актера, због чега квалитативне анализе добијају на значају приликом процене стања националне безбедности и спољнополитичке ефективности.

Акт Владе о перформансама и резултатима, настао 1993. године у Сједињеним Државама, захтева да се надлежна министарства, као део извршне власти, и агенције које се баве националном безбедношћу усредсреде на исходе и резултате политике. Излазни резултати се дефинишу као „табеларни приказ, обрачун, или снимак

¹²⁰ Dennis Ross, *Statecraft: And How to Restore America's Standing in the World*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2008, p.335

активности које се могу изразити квантитативно или квалитативно“, односно, представљају тренутно стање неке појаве која се анализира. Актом се излазне вредности дефинишу и као „процена резултата програма активности у поређењу са његовом почетном намером“, коју творац политике мора да узме у обзир, пре доношења закључка о томе да ли је политика успешна или неуспешна.¹²¹

Утврђивање опција политике

Творац политике треба да развије лезу опција политике, при чему свака опција треба да тежи остварењу својих циљева, пружајући на тај начин подршку и коначним циљевима државе. Опције политике морају да пруже доносиоцима одлука на вишем нивоу, могућност избора, који подразумева примену постојеће политике без измене, али и развијање потпуно различите политике у односу на актуелну.

Ради остварења опција политике, потребно је одредити њихове правце и средства за достизање. Очигледно је да је то тачка пресека политике и стратегије, јер се политиком предвиђају циљеви, а стратегијом се одређују начини и средства за њено остварење. У стварном свету, политика је бескорисна и потенцијално опасна, уколико процена начина и средстава неопходних за њено спровођење, није реално изведена. Према томе, творци политике морају узети у обзир доступност и корисност начина и средстава за њено достизање, као што то морају да учине и стратегије који је спроводе.

Смер акције сваке опције политике указује на правце деловања, што је од значаја онима који су одговорни за обезбеђивање средстава за њено достизање и спровођење. Начин спровођења опције политике усмерава њеног творца на избор средстава која ће да користи (нпр. војну силу за одвраћање). Пример важеће опције политике је употреба америчке мултилатералне дипломатије ради обезбеђења пристанка Ирана на потписивање уговора о забрани пролиферације. Треба имати на уму да, иако су у процесу развоја политике вршена разматрања употребе начина и

¹²¹ Government Performance and Results Act of 1993, P.L. 103-62, 107 Stat.285, Sec.4(f), као што је наведено у: Raphael Perl, “Combating Terrorism: The Challenge of Measuring Effectiveness”, *CRS Report for Congress*, RL33160, November 23, 2005, p.1

средства, творци политике не дају изјаве о детаљима, осим истицања предности мултилатералних преговора. Опет, као и случају Претпоставки, чињеница и фактора оквирног развоја политике и Утврђивања подршке циљевима политике, развој примене начина и средстава треба да буде у спрези са сваким елементом државне власти. Неке опције политике могу захтевати примену делова дипломатских и економских елемената националне моћи, док друге захтевају примену војних и законодавних елемената. Велика је вероватноћа да само један од елемената националне моћи може да се користи у било којој опцији, што захтева да се свака опција преиспита како би се утврдило који елементи националне моћи могу да се употребе, ради њеног остварења.

Анализа сваке опције

Творац политике би требало детаљно да процени сваку опцију политике и установи да ли се њоме могу остварити циљеви државе. Уколико је то могуће, свака опција би требало да буде вреднована у односу на њено дејство на супротстављеног актера. Вредновање се може односити на процену супротстављених војних снага, анализу утицаја одређених санкција на привреду противника или потенцијални одговор становништва супротстављене земље на специфичне стратешке поступке. Таква анализа је кључ за утврђивање потенцијалних директних и индиректних ефеката политике. Такође, она даје увид творцу политике у састав и правац деловања дипломатских, економских, војних и информационих елемената и могућих врста и величине снага и средстава, који су неопходни за подршку опције.

Следећи корак у процени опција политике је употреба процене коју користи Министарство одбране САД, звана ИПП тест (тест изводљивости, прихватљивости и подобности). Овај тест захтева од творца политике да процени изводљивост, прихватљивост и подобност сваке опције, ради остварења крајњих циљева политике државе.

Процена *подобности* (често се у америчким доктринама употребљава и термин *адекватност*, иако још није званично прихваћен), одређује да ли ће се

применом те опције на разуман начин постићи крајњи циљ политике државе.¹²² Уколико су све анализе у моделу употребљиве, укључујући и анализе за начине и средства, можемо сматрати да је опција политике погодна за примену. Али, ако било која од почетних процена укаже на пропусте, или укаже да делови начина и средстава не могу бити употребљени, онда по свој прилици таква опција политике неће бити погодна за примену.

Процена *изводљивости* одређује да ли опција политике може бити остварена са расположивим средствима у одређеном периоду. Успешна примена било које политике захтева доступност и могућност упошљавања одређених средстава који потичу из националних елемената моћи, како би се дозволило спровођење тока курса акције.

Процена *прихватљивости* одређује да ли је опција политике пропорционална и да ли је корист од опције вредна њене цене. Такође, циљ процене прихватљивости је да се одреди да ли је понуђена опција усклађена са домаћим и међународним правом, и да ли је војно и политички прихватљива.¹²³ Постоје три врсте цене које се односе на прихватљивост, као део ИПП теста.

Прва се односи на материјалне трошкове у вези са правцем акције и представља количински број.

Други тип цене је политичка цена за реализацију те опције политике. Уколико је уопште мерљива, ова врста цене представља подршку опцији политике како унутрашње тако и међународне политике, као и актерима који је спроводе. Већа политичка подршка подразумева мању цену и обрнуто, при чему ако опција политике не добије потребну политичку подршку, могући трошкови њене имплементације се повећавају.

Трећи тип цене би се могао назвати - морални трошак. Из перспективе међународне заједнице, опција политике која је у складу са међународним правом и коју могу санкционисати међународне организације, има ниже моралне трошкове. У

¹²² Lykke and Harry R.Yarger, "Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and U.S. Army war College Strategy Model", in J.Boone Bartholomees, Jr., ed., *U.S. Army War College Guide to national Security Issues, Volume I: Theory of War and Strategy*, op.cit., p.47

¹²³ Исто

исто време, опција политике која заобилази међународно право и води ка појави високих цивилних жртава или дозвољава геноцид или етничко чишћење, има високе моралне трошкове (унутрашње и спољне). Комбинована, политичка и морална процена трошкова је показатељ потенцијалне легитимности те опције политике.

Иако су наведене категорије трошкова примењиве за анализу, она не може да се подреди искључиво њима. Један од најважнијих трошкова, за који се сматра да превазилази све три категорије трошкова, је спремност актера да прихвате материјалне, политичке и моралне трошкове, који се изражавају жртвама сопствених оружаних и безбедносних снага или цивилног становништва. У складу са тим, ИПП тест мора бити холистички урађен. На пример, убиство кључног лидера у некој држави може да буде изводљиво, али није и прихватљиво. С друге стране, применом прихватљивог начина, као што су економске санкције, не може се на изводљив начин постићи циљ у предвиђеном времену. Дакле, опција политике која не пролази ИПП тест није прихватљива и захтева дораду или одбацивање.

Анализа ризика за сваку опцију политике

Свака опција политике је повезана са извесним степеном ризика, који доводи до могућности настанка губитака и других опасности приликом њене реализације. Процена свих потенцијалних ризика за сваку могућу опцију политике је неопходна, како би се обезбедила потпуна добит од њеног достизања, а негативне последице свеле на најмању меру. Уколико се процени да потенцијални ризик наткриљује крајњи добитак, можемо закључити да та опција није добар избор. Како би се обезбедила детаљна анализа ризика, приликом процене морамо узети у обзир све ризике.

Први ризик односи се на време спровођења политике - колико брзо политика мора да буде имплементирана и да ли треба да буде имплементирана у целости? Креатор политике процењује ризик од њеног непосредног извршења, одложеног извршења или неизвршења (одржавања стања мировања). Оправдано се поставља питање да ли пожуривање извршења политике или њено одлагање могу да повећају снагу ризика? У исто време, треба проценити да ли ће настати ризик, веће или мање

снаге, применом нове опције, или би било корисније одредити се за одржавање стања мировања? Понекад се као најбоље решење намеће да се не чини ништа.

Други ризик се такође тиче времена и односи се на процену ризика извршења опције политике током дужег периода. Тај ризик намеће следећа питања: Да ли политика има рок употребе? Да ли ће могуће смањење подршке становништва креатору политике, законодавном телу или медијима, као и пренапрегнутост оружаних снага (како особља тако и средстава), представљати значајан ризик за способност актера да реализује политику у дужем периоду. Уколико је одговор да, онда политику треба подесити тако да њена реализација буде успешна.

Треће, креатор политике мора да подвргне процени сопствени начин процене ризика, истражујући: вероватноћу испољавања сваког од потенцијалних ризика и могуће последице за спровођење политике; шта се дешава ако се јави више ризика истовремено; и могућности за ублажавање последица?

Четврти ризик који креатор политике мора да подвргне процени, је анализа позитивних и негативних страна пропратних ефеката, који настају спровођењем опције политике. Дакле, овај део ризика односи се на индиректне последице спровођења опције политике. Опција која се процењује изазива директне ефекте који и јесу њена сврха. Међутим, неки од ефеката ће бити случајни. Пропратни (случајни) позитивни или негативни ефекти могу имати нежељене последице, којих креатор политике треба да буде свестан. Креатор политике мора да процени везе између његове политике и свих њених потенцијалних ефеката. „Ефекте производе узроци. Ефекти могу да постану узроци других ефеката. Ефекти који су намерно изазвани ради произвођења специфичног исхода, даље могу произвести ненамерне и/или непредвиђене ефекте. Ненамерни и непредвиђени ефекти изнедрени из оригиналног узрока могу бити непожељни ако су у супротности са циљевима „,¹²⁴

Пета компонента процене ризика је процена осетљивости опције политике на промене спољашњих и унутрашњих фактора. Ако се одређене променљиве, које се односе на животну околину или стратешку ситуацију промене, да ли ће ова промена

¹²⁴ *Thinkexist.com*, доступно на: www.thinkexist.com/dictionary/meaning/spoiler.

утицати на процену ризика? У овом случају говоримо о догађајима као што су неочекиване технолошке промене (на пример, стицање нуклеарног оружја), нагла смена носиоца политичке моћи (на пример, настанак новог савеза), радикалне промене у јавном мњењу које се могу очекивати после великих терористичких напада, и друге сличне појаве које могу утицати на опцију политике. Да ли ће промене повећати или смањити шансу за успех опције политике? Колико су вероватне такве промене у окружењу? Да ли се са њима може управљати уколико се појаве?

Шеста компонента процене ризика је у блиској вези са петом. Творац политике трага за компромитујућим чиниоцима који би утицали на промену тока политике или би утицали да постане бескорисна. Конкретан догађај може да се несметано одвија, да нестане под директним утицајем ометајућих фактора на ток примене политике, или би на њега могле да делују и више силе као што су елементарне непогоде или болест творца политике.

Седми део процене ризика односи се на изналажење могућих начина којима би се ублажили установљени компромитујући чиниоци политике. Том врстом процене предвиђа се развој бројних „резервних“ политичких варијанти, које представљају одговоре на непредвиђене ситуације. Ублажавање последица ометајућих фактора захтева измену или дорату постављених државних циљева, као и начина или средстава опредељених за достизање политике безбедности. Дакле, државни циљеви се можда морају прилагођавати реалној, измењеној ситуацији; морају се узети у обзир различити правци деловања приликом планирања њене реализације, као и могућност повећања или прерасподеле средстава која су планирана за њено остварење.¹²⁵

Завршни део процене ризика подразумева извођење закључка да ли је ризик прихватљив или не. Ова процена обухвата све ризике који су идентификовани, укључујући и компромитујуће ометајуће факторе који утичу на политику. На основу свести о постојању ризика и доступних начина за њихово ублажавање или

¹²⁵ James F. Holcomb, "Managing Strategic Risk", in J.Boone Bartholomees, Jr., ed., *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, op.cit., pp 70-71.

превазилажење, креатор политике мора да одлучи да ли је ризик прихватљив. У тој ситуацији, још једном се можемо запитати да ли је ризичније да спроведемо политику или не. Заправо, стално преиспитивање доносиоца одлука указује на важност разумевања процеса формулисања политике безбедности, који је динамичан, подложен променама и пун непознаница (информационих празнина и неразјашњених ситуација). На основу наведених чињеница можемо закључити да је немогуће развити политику коју не прате ризици, те да је основна обавеза творца политике да ублажи дејство ризика и да управља њима.

Не постоји јединствена методологија за спровођење процене ризика - као и било које друге компоненте која се процењује у датом моделу. Кључно је препознати и именовати битне ризике, у целокупном процесу анализе чињеница. Питање од кључне важности које морамо поставити је: Шта супротстављени актери на унутрашњој политичкој сцени могу да учине како би се изабраном опцијом политике остварио државни интерес? Још једно „право питање“, овај пут за разумевање информационих празнина, би било: Шта знам, шта не знам и које информације недостају како би се политика безбедности остварила? Детаљна процена информација садржаним у одговорима на ова питања, и другим попут њих, пружиће поуздан закључак о аналитичкој вредности понуђеног модела.

Упоредивање опција политике и доношење препорука

Са сваком понаособ процењеном опцијом политике, творац политике спроводи упоредну анализу и сачињава препоруку – са којом опцијом се постиже циљ са прихватљивим ризиком. Поређењем опција долази се до најпогодније опције за извршење.¹²⁶ Основ за њихову упоредну анализу је ситуационо зависан. У неким ситуацијама творац политике ће нагласити значај политичког тренутка, док у другим ситуацијама до изражаја могу доћи војни или економски фактори. Неке ситуације захтевају ефикасну опцију политике, док у другим ситуацијама ефикасност има мањи степен значаја у односу на благовременост њене реализације. Дакле, творац политике

¹²⁶ Richard L. Kugler, *Policy Analysis in National Security Affairs: New methods for a New Era*, Washington DC: National Defence University Press, 2006, pp. 35-49.

мора да одреди и разуме тежину вредности критеријума које узима у обзир приликом процене одређене ситуације са којом се суочава.

Одлука државног руководства

Када творац политике препоручи опцију политике доносиоцу одлука, предложена опција напушта процес утврђивања политике и улази у посебан процес доношења одлуке који контролише доносиоц одлука. Америчка влада, на основу одлука утврђених „Председничком директивом 1“, процес доношења одлука заснива на међуагенцијској сарадњи. У случају Обаине администрације, председничком директивом за политике, успостављен је међуагенцијски процес доношења одлука за националну безбедност и спољну политику.¹²⁷ Користећи овај процес, демократски изабрано руководство доноси одлуку кроз вредносне судове и путем консензуса.

Праћење спровођења политике

Почиње да се примењује након што високопозиционирани политички доносиоци одлука изаберу опцију политике која ће бити извршена. Нижепозиционирани доносиоци одлука, који су иницирали формулисање опције политике и израдили препоруку вишем руководству, у фази њеног извршења морају да је надгледају. Дакле, уобичајено је да је неко други одговоран за примену политике, али творца политике то не ослобађа одговорности да прати њено извршење.

Повратне информације о успеху или неуспеху политике и њеној примењивости

Овај корак може бити комбинован са претходним, иако постоје вредности које треба посматрати одвојено. Повратне информације представљају кључ одређења да ли је политика успешна или неуспешна. Требало би, институционално, захтевати одржавање периодичних састанака запослених у свим владиним институцијама и агенцијама надлежним за размену информација о спровођењу политике. Требало би

¹²⁷ The White House, “Organization of the national Security Council System”, *Presidential Policy Directive-1*, February 13, 2009.

да се добију информације које указују да ли политика даје резултате различите од жељених, које затим творац политике мора да процени, како би установио потребу за прилагођавањем политике. У том случају, морају бити измењени циљеви, начини или средства. Уколико је цена спровођења политике превисока, она може да буде усклађена предузимањем активности којима се ограничавају почетни циљеви, преусмеравају средства или се поспешује начин њеног извршења додатним средствима. У сваком случају, праћење и процена процеса морају се пажљиво спровести, уз уважавање свих промена у окружењу, при чему треба установити и пратити ефекте другог и трећег реда. Систем не сме да оклева у интервенцији, при чему треба узети у обзир и изразу нове политике, уколико се докаже да је тренутни процес извршења неефикасан или контрапродуктиван.

Закључак

Изградња политике националне безбедности и спољне политике у 21. веку је сложен задатак. Онај ко ствара политику је изложен обиљу информација, више него икада раније, што укупну процену чињеница, која се спроводи у раним фазама модела, чини и лакшом и тежом. Лакшом, јер веће знање омогућава повећање увида у ситуацију која се тренутно дешава. Теже је него у прошлости, због обима знања које се мора прихватити и разумети. Разумевање битних елемената модела је од кључног значаја како би могла да се изврши детаљна анализа која се спроводи у сваком кораку модела.

Росово сумирање начина вођења америчке државе може се применити и на све кораке формирања политика:

”уоквирити их (политике) тако да их други лако прихватају; развијати и користити средства и ресурсе која ће да потпомогну њеном остварењу; ненаметљиво и отворено износити стање, ставове и очекивања о томе шта треба да се уради; препознати кључне тачке и полуге које само ми и други поседујемо; пажљиво размотрити како да нам се они који имају утицаја, придруже и како да применимо њихов утицај; научити како се користи метод

„шаргарепе и штапа“; развијати осећај за тренутак примене притиска и тренутка понуде за излаз из те ситуације; сазнати како други - пријатељи и непријатељи - тумаче оно што ми радимо; не препуштати ништа срећи; и изнад свега, пратите све пажљиво”.¹²⁸

Процес промене политика је неминован, нарочито када постоје актери који се противе тренутној политици. Формулисањем политике не обезбеђује се њен дуг опстанак, с обзиром да окружење креатора политике у 21. веку прате промене којима мора стално да се прилагођава. Како супротстављени актери предузимају све што им је на располагању да би оспорили утврђену политику, креатор политике мора да развије политику која може да се мења и прилагођава по потреби. Ако политика није формулисана са високим степеном прилагодљивости, велика је вероватноћа да неће успети. На крају, користећи модел формулисања политике са прилагодљивим приступом, успех њеног остварења ће бити вероватнији.

¹²⁸ Dennis Ross, *Statecraft: And How to Restore America's Standing in the World*, op.cit., p.365

3. ПОЈАМ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ

3.1. Појам спољне политике

Уколико спољну политику доживљавамо као покушај контроле активности других актера у окружењу, произилази да тежиште у њеном разматрању морамо усмерити на шире подручје – од појединца и његових схватања до група и институција, који свеукупно утичу на начин испољавања друштва, економије и политике. Само незнатни облици људског понашања излазе ван оквира анализе спољне политике.

Потребно је истаћи, што је знатно битније од обима анализе, да формулацију спољне политике није лако извести. Не морамо располагати са много детаља који се односе на динамику односа међу државама, али унутрашњи процеси на којима почива спољна политика, морају нам бити потпуно јасни и изведени на чистац. Дакле, спољна политика је сложен процес, који подразумева низ улазних појава, од којих свака појединачно може произвести различите излазне реакције, са различитим последицама. Узрочно-последичне односе је тешко предвидети и немогуће их је заобићи, с обзиром да су централна тачка спољно-политичке динамике, која се стално мора надгледати и усмеравати, што и отежава њено разумевање. Лако је изразити општи утисак о спољној политици, али је тешко преточити опште разумевање у конкретне, проверљиве претпоставке. Свака претпоставка може бити узета у обзир као релевантна и проверљива, али онај ко је подвргава анализи мора бити веома селективан и усмерен на она дешавања која се појављују у већини случајева и која су прихватљива за анализу. Приликом анализе спољнополитичких процеса не морамо узети у разматрање велики број различитих фактора, већ пажњу морамо усмерити на то како се они односе један према другоме. На пример: Како величина државе може утицати на њено спољнополитичко понашање на сцени међународних односа? Да ли су територијално мање државе агресивније у спољнополитичком наступу, због ограничавајућих фактора који проистичу из њене величине? Да ли је процес доношења одлука у малим државама унапред ограничен и

предодређен, услед величине потенцијалних противника? На нека питања није могуће дати одговор одмах, па се с правом питамо како да поступимо у таквој ситуацији. Одговор можемо досегнути, уколико пажњу усмеримо на потенцијалну моћ упоредне анализе, избегавајући успут замке које поставља. Постоје два начина на који се могу објаснити савремена спољна и светска политика. Први начин подразумева проучавање концепта светске политике после 11. септембра 2001. године, која је утицала на промену спољнополитичких интереса. Други начин је више везан за академски дијалог теоретичара спољне политике и међународних односа. У протеклих двадесет година, преовлађујућа академска дискусија усмерена је на структуру међународних односа. Међутим, догађаји од 11. септембра су променили ток дискусије, усмеривши пажњу на доносиоце одлука у државама, као и на разлоге пропуста америчких и британских обавештајних служби у процени претњи. Међутим, иако је спољна политика уобичајено повезана са понашањем држава, не може се пренебрегнути улога и других актера као што су компаније, недржавни актери и други субјекти, који могу утицати на спољнополитичке активности.

Класичну дефиницију спољне политике дао је Волтер Карлснес (Walter Carlsnaes), према коме спољна политика представља „оне активности изражене искључиво у форми државних интереса, које су усмерене ка циљевима, условима за њихово остварење и актерима који утичу на њу, на основу територијалног легитимитета“.¹²⁹ Нешто ширу дефиницију дао је Кристофер Хил (Christopher Hill), који спољну политику дефинише као „збир званичних спољних односа које предводи независни актер (обично држава) у међународним односима“.¹³⁰

За многе посленике научне мисли о међународним односима, процес глобализације и међузависности је условио „поткопавање“ положаја државе као самосталног међународног актера после 1990. године, преусмеравајући пажњу на спољнополитичке односе држава. Међутим, друга група научника сматра да

¹²⁹ Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dune, *Foreign Policy - Theories-Actors Cases*, Oxford University Press, New York, 2008, p.2.

¹³⁰ Исто

глобализација и међузависност нису довели до „пропасти“ државе, већ да су допринели централизацији њених активности и ограниченем деловању. Деловање државе је ограничено због повећања броја ометајућих фактора слободе деловања, а централизовано због тога што становништво усмерава захтеве ка држави за ублажавање ефеката глобализације.

Дакле, глобализација и међузависност још увек нису скрајнуле државне вештине, али су допринеле да буду сложеније и замршеније. Дobar пример представља „повратни ефекат“ одлука спољне политике – на пример, критике упућене Бушовој првој администрацији су указивале на опасност од реторике која је обележила велику стратегију, а која се односила на рат против тероризма ради елиминисања терористичких претњи, јер би могла да проузрокује небезбедност како за Сједињене државе, тако и за шири међународни поредак.

Друга област где спољна политика снажи свој утицај односи се на понашање међународних актера. Узимајући у обзир да су теоретичари спољне политике традиционално усмерени на државу као централни спољнополитички субјект, ова претпоставка се уклапа у поставке учења реализма. Као што међународни систем може бити проучаван применом различитих теоријских поставки, тако се оне могу применити и на спољну политику. Очигледни примери уклапања теорије међународних односа са спољном политиком могу се пронаћи у бројним радовима водећих теоретичара реализма, либерализма и конструктивизма. Ово нам указује на чињеницу да не постоји само један приступ спољној политици, већ више њих. Једна од највећих чари проучавања теорије спољне политике је то што теоријске поставке морају бити засноване на практичним примерима, с обзиром да се за теорију испољава мали интерес све док не буде отелотворена кроз специфичне студије случаја. Спољна политика нас приморава да размишљамо зашто је неко урадио нешто другоме, као и да ли је направио добар избор, односно који су трошкови и корист (*costs/benefits*) постојећих варијанти. Дакле, спољна политика као научна област нам омогућава да „уђемо“ у свет твораца политике и просудимо да ли су учинили добар корак и за кога? То је поступак који нас уверава да она није независни интелектуални домен резервисан искључиво за њене практичаре. Ово је веома важна

област чији је значај препознат још крајем Другог светског рата, развојем приступа који је назван „анализа спољне политике“ (*Foreign Policy Analysis - FPA*). Анализа је као концепт развијана крајем 50-их година прошлог века, а следећих тридесет година представљала је живахну истраживачку заједницу, у оквиру поља међународних односа. Постојале су три важне теме о којима је вођена расправа, заснована на одређеним делима: најпре, тежиште је било усмерено на творце спољнополитичких одлука, инспирисано делима Шнајдера (Snyder), Брука (Bruck) и Сапина (Sapin), педесетих година прошлог века, а потом и делима Алисон (Alisson) и Халперина (Halperin) о бирократској и организационој политици из шездестих и седамдесетих година прошлог века. Након тога, тежиште је било усмерено на психолошку димензију твораца спољнополитичких одлука, инспирисано делима Кенета Болдинга (Kenneth Boulding) и Харолда и Маргарет Споут (Harold, Margaret Spout) из педесетих година прошлог века, као и делима Ирвинга Јаниса (Irving Janis) из седамдесетих година. Најпоследње, постојао је покушај развоја теорије „упоредне спољне политике“ (*Comparative Foreign Policy - CFP*), инспирисано радом Џима Росенауа (Jim Rosenau) о истраживању односа између генотипа државе и изворишта спољне политике, шездесетих година прошлог века. Концепт FPA је развијао теорије средњег ранга, које нису у потпуности заокруживале домаћај спољне политике, већ спољне политике појединих типова држава или спољне политике у специфичним ситуацијама, као што су кризе.

Касних осамдесетих година, FPA почиње да губи на значају. Хадсон је објаснио разлоге ове појаве, истичући у први план неуспех CFP у изградњи целовитог теоријског оквира. Међутим, иако CFP није доживео успех, друга два обележја FPA су омогућила изградњу моћне основе спољне политике. У сваком случају, уколико би FPA третирали као једини приступ проучавању спољне политике, то би нас ограничило у теоријским расправама и сузило могућност развоја теоретске мисли о спољној политици. Укратко речено, свођење студија о спољној политици искључиво на FPA је погрешно, с обзиром да је много других теорија развијено са специфичним запажањима о феномену званом спољна политика, у последњих двадесет година, под утицајем FPA.

Аутори сматрају да је динамика спољне политике заснована на широком подручју деловања међународних односа. Предмет интересовања спољне политике свакако захтева ангажовање других друштвених научних области. У том смислу, студије спољне политике захтевају примену теоријских поставки о доношењу одлука из области психологије, али и рационалне моделе деловања доносиоца одлука применом економске анализе. Један од аспеката на основу којег се цени деловање државе у међународним односима, јесте процес доношења спољнополитичких одлука, који се може подвести под форму јавне односно унутрашње политике. Суштински, спољна политика остварује блиске везе са јавном политиком, при чему се њени циљеви не односе на актере унутрашње политичке сцене. Поред наведеног интердисциплинарног приступа, спољна политика остварује специјалне везе и са пољем међународних односа, због чега се често ФРА дефинише као подпоље међународних односа. Међутим, међународни односи истражујући принципе понашања држава, ретко се ослањају на механизме ФРА, што је зачуђујуће, јер обе стране објашњавају исту појаву. Пре свега, обе стране су заинтересоване за разјашњавање понашања држава кроз призму анализе њених улазних и излазних активности. Такође, обе стране покушавају да разјасне која је појединачна методологија најбоља за разумевање, објашњење, чак и предвиђање понашања држава и њених базичних мотива за такво понашање. Дакле, спона обе стране је одувек била организационо и интелектуално јака. Организационо, с обзиром да се спољнополитичком анализом бави угледна група научника из Удружења међународних студија (*International Studies Association – ISA*) преко тридесет година. Интелектуално, с обзиром да је кроз историју међународних односа развијана дебата унутар водећих теорија како у оквиру међународних односа, тако и спољне политике. Најпознатије објашњење ове појаве објављено је у чланку Дејвида Сингера (David Singer), 1969. године, под називом „Ниво анализе проблема у међународним односима“, у којем објашњава да би требало применити два нивоа анализе међународних односа – ниво државе и ниво система. Сваки од ова два нивоа карактеришу предности и слабости, као и противречности (потцењивање и прецењивање разлика између држава као актера). Кенет Волц (Kenneth Waltz) је

развио сличну дискусију у свом делу из 1959. године „Човек, држава и рат“, објашњавајући да се рат може објаснити кроз три нивоа: људска природа, тип државе и структура међународног система. Два, од три наведена нивоа, детаљно су објашњена у делу „Теорија међународне политике“, из 1979. године. Нешто касније, дошло је до развоја новог, динамичног односа између међународних односа и ФРА, који је објашњен у делу Кристофера Хила (Christopher Hill), „Промена политике спољнополитичких односа“. У вези запажања Колина Хаја (Colin Hay) о политичкој анализи, које је инспирисано Хиловим објашњењем спољне политике, Смит, Хадфилд и Дун сматрају да се може извести пет карактеристика политичке анализе, које погодују изградњи спољне политике:

- Спољна политика би требала да буде усмерена ка актуелним студијама случаја, али кроз теоретски и нормативни оквир, при чему би анализе требале да буду „неутралне“, односно да не буду „замућене“ употребом теоријске призме.
- Структура државног система и друштво се морају довести у исту равн разматрања, при чему је то једна од најспорнијих дебата друштвених наука. Ову тврдњу образлажу чињеницом да свако друштво располаже са најмање две „истине“, а да је понашање државе условљено структуром међународног система или активностима доносиоца спољнополитичких одлука унутар државе. Хај сматра да су друштво и структура укључени у спољну политику, кроз процес доношења одлука (друштво), али увек уз ограничења (структура).
- Спољну политику вишезначно одређује унутрашња политика, као један у низу субјеката. Други субјекти који утичу на активности државе могу бити деловање невладиних организација, на унутрашњем пољу државе, али и транснационалне и социјалне норме које „нападају“ државу споља.
- Проучавајући спољну политику, наилазимо на сучељавање теоријских поставки са стварношћу. С једне стране, лично знање државника које утиче на спољну политику, обликује активности државе, и по њему се доносиоци спољнополитичких одлука препознају. С друге стране, мора се избећи појава да се мишљење лидера државе користи као основ за сваку појединачну активност коју држава предузима.

- Студије спољне политике указују на непредвиђене ситуације политичких процеса. Доносиоци одлука се могу наћи у ситуацији да пред собом имају низ околности које ограничавају слободу деловања, али они и даље доносе одлуке. Збивања око себе увек можемо критичким приступом да подвргнемо анализи, уз запажање да све може бити и другачије, што нас упућује на закључак да је спољна политика сложен организам.

Смит, Хадфилд и Дун сматрају да се поред ових пет Хајових карактеристика, може додати и шеста:

1. Критички однос према спољној политици државе не значи истовремено и негативан однос према лидерима и њиховим разлозима за спољнополитичку активност. Потребно је препознати губитке који су последица недоношења одлуке, али и последице донете одлуке. Пример је одлука Кенедија о изолацији Кубе, током Кубанске ракетне кризе 1962. године. Ова одлука је могла да изазове ескалацију кризе, али, како је Кенеди изјавио, „нечињење није разматрано као опција“¹³¹.

Дакле, Смит, Хадфилд и Дун уочавају да је критички приступ спољној политици важан потенцијал за њен развој, пре него искључиво ослањање на традиционално коришћење концепта спољнополитичке анализе.

На крају, све теорије међународних односа ослањају се на понашање држава, што условљава да су односи међу државама и студије спољне политике неизбежна појава. Историчари и други научници непрекидно трагају за одговором на питање зашто државе доносе одлуке које утичу на међудржавне односе.

Укључујући се у трагање, потребно је најпре да дефинишемо термине спољне политике, спољнополитичког понашања, анализе спољне политике и теорије о актерима. *Спољна политика* представља стратегију наступа коју је одредила влада државе ради достизања циљева односа са спољним актерима, при чему у циљеве можемо убројити и нечињење. *Спољнополитичко понашање* представља уочљиву,

¹³¹ Исто, pp.5-6

специфичну активност и реторику која се употребљава ради утицаја на друге актере из области спољне политике.

Анализа спољне политике (FPA) представља подпоље међународних односа које настоји да објасни спољну политику или спољнополитичко понашање са становишта твораца спољне политике, било да је реч о појединцу или групи.

Спољнополитичка анализа је усмерена на:

2. анализу актера унутар државе,
3. изградњу специфичне теорије о актерима, као повезујућег садржаја између опште теорије о актерима и сложеног, стварног света,
4. вишеузрочно објашњење појава на свим нивоима анализе,
5. употребу теорије и њених достигнућа из области друштвених наука,
6. процес утврђивања спољнополитичких одлука.

Основ за изградњу спољнополитичке анализе чине три рада:

1. “Decision Making as an Approach to the Study of International Politics”, by Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Bartin Sapin (1954.),
2. “Pre-theories and Theories of Foreign Policy” by James N. Rosenau (написан 1964, објављен 1966. године),
3. “Man – milieu Relations Hypothesis in the Context of International Politics” by Harold and Margaret Sprout (1956.) и њихова књига из 1965. “The Ecological Perspective of Human Affairs With Special Reference to International Politics”.

Дело Ричарда Шнајдера (Richard C. Snyder) и његових колега послужило је као инспирација другим истраживачима како би своју пажњу усмерили на унутардржавни ниво анализе актера, наглашавајући:

„Чврсто смо се придржавали државе као базичног нивоа анализе. Усредсређујући се на процес утврђивања спољне политике, утврдили смо начин организовања одредница активности које предузимају државни званичници, поступајући у име

политичке заједнице...“.¹³² На основу тог става, установљавамо да је Шнајдер усмерио пажњу на утврђивање спољнополитичких одлука, које је упоређивао са спољнополитичким излазним резултатима. Утврђивање спољне политике је објашњено као „организационо понашање“, које је одређено стручношћу актера укључених у наведене процесе, комуникацијом, информационим током и мотивацијом, при чему се треба усредсредити на процес утврђивања одлука, пре него на спољнополитичке резултате.

Џејмс Розенау (James N. Rosenau) сматра да развој специфичне теорије о актерима може водити ка развоју општих услова за разматрања у теоријама средњег ранга, наводећи: „Идентификовање фактора не подразумева откривање њиховог утицаја. Разумевању процеса који утичу на спољнополитичко понашање не доприноси објашњење како и зашто они функционишу под овим околностима, а не под другим. Разумевање обликовања спољне политике унутрашњим и спољашњим факторима не подразумева знање како једни на друге утичу или објашњење како су неки услови доминантнији у односу на друге. Анализи спољне политике недостаје свеобухватан систем проверљивог уопштавања (генерализације). Спољнополитичка анализа је лишена опште теорије.“¹³³

Дакле, проверљиве теорије су потребне, а намера Розенауа је да укаже на правац у коме их треба тражити. Розенау је подстицао напоре за развој теорија средњег нивоа (теорије које посредују између великих принципа и сложене реалности), покушавајући да дође до најбољег начина за генерализацију теоријских садржаја теорије средњег нивоа, на основу бројних статистичких показатеља. Такође, Розенау је схватио потребу објашњења података на свим нивоима анализе – од вође као појединца, до међународног система, како би се могла схватити спољна политика.

Харолд и Маргарет Спроут допринели су обликовању спољнополитичке анализе, указујући да анализа спољнополитичких активности које се односе на

¹³² Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Bartin Sapin, *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*, 1954., p.33, наведено према: Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dune, *Foreign Policy - Theories-Actors Cases*, Oxford University Press, New York, 2008, p.12.

¹³³ Исто, p.14

анализу способности система међудржавних односа, без елемената на које се ослања држава (стратегијске одлуке, намере и друго), представља велику грешку. Ради објашњења предузетих активности, морамо усмерити пажњу на психомиле појединаца и група које доносе спољнополитичке одлуке. Психомиле представља међународно окружење које обликују доносиоци одлука. Неподударност између онога како ми опажамо (доживљавамо) и стварних догађаја у окружењу је могућа. Извори неподударности су бројни и захтевају вишезначно објашњење из угла различитих научних области. Такође, Спрут је запазио јасну разлику између спољнополитичке анализе и онога што се зове теорија општих актера.

„Уместо доношења закључака заснованих на мотивацији и циљевима појединаца, знању које црпе из околине и интелектуалних процеса који спајају циљеве и знање, когнитивни бихејвиористи предузимају напоре како би што прецизније установили како појединци опажају и реагују на непредвиђене ситуације.“¹³⁴

Дакле, порука ова три рада гласи: појединачна обележја људи који учествују у утврђивању спољне политике су од виталне важности за разумевање спољнополитичке одлуке. Нивои анализе, почевши од најнижег до највишег, су уклопљени у службу теорије. Основни нивои анализе у спољнополитичкој анализи су:

- Когнитивни процеси: учење, хеуристичке заблуде, емоције и друго;
- Личност лидера и његова усмереност: законитост у поступању, мотивација, психобиографија и друго;
- Динамика малих група – групно размишљање, нове групе, коалиције и друго;
- Међусобни однос карактеристика вође са структуром мале групе;
- Организациони процес – увећање знања, стандардне оперативне процедуре, усвајање одлука;
- Административна политика – морал, буџет, утицај, политика међуагенцијских група, и друго;

¹³⁴ Исто, р.15

- Култура и спољна политика – идентитет и национализам, херојска историја, и друго;
- Унутрашња политичка надметања - тип режима, медији, политичке интересне групе, партијско надметање и изборна политика;
- Национална обележја и спољна политика – географија, ресурси, економски фактор;
- Ефекти система на спољну политику – анархија, расподела моћи, регионална равнотежа моћи и друго.¹³⁵

У периоду од 1974. до 1993. године, спољнополитичка анализа је развила бројне паралелне истраживачке правце:

Доношење одлука у малим групама, анализа се односи се на процес и структуру група које доносе спољнополитичке одлуке. Групе можемо рангирати као веома мале групе до великих организација. Увођењем социологије и психологије у раван разматрања спољне политике, откривамо да би мотив за одржање сагласности групе и појединца у групи, могао да утиче на квалитет доношења одлука.

Организациони процеси и администрација политике, анализа се односи на утицај организационих процеса и политике администрације на доношење спољнополитичких одлука. Организација и администрација стављају свој опстанак на врх листе приоритета, настојећи да ојачају своју реалтивну моћ. Чињеница је да постоје скривени циљеви актера доношења спољнополитичких одлука, који остварују велики утицај на утврђивање циљева.

Упоредна спољна политика – подаци се прикупљају о факторима који одређују модел понашања. Истраживачи се надају да ће на тај начин искрснути значајна, јединствена теорија о спољнополитичком понашању, која би била општепримењива на све нације и друштвене епохе. Међутим, емпиријски резултати су нешто слабији него што су сами истраживачи очекивали.

¹³⁵ Исто, р.16

Психолошки утицај на доношење спољнополитичких одлука, пажња је усмерена на ум доносиоца спољнополитичких одлука. Под утицајем стресне ситуације, личне карактеристике могу постати веома важне у разумевању поступка доношења одлуке. Такође, проблем недостатка перцепције је издвојен као посебан елемент процене, јер може довести до катастрофалних последица у односу на питања рата и мира.

Социјетални миље, социјални контекст је такође добио важно место у истраживачким напорима. Истраживачи процењују колико снажно обележја нације утичу на утврђивање (спољне) политике (култура, историја, географија, економија, политичке институције, војна моћ, идеологија и демографија). Такође, природа режима се доводи у везу са поштовањем става „демократије не ратују једна против друге“.

Радован Вукадиновић наводи да у мноштву дефиниција спољне политике нема сагласности међу ауторима о правом значењу тог термина и његовог садржаја. У том смислу, Вукадиновић сматра, да је ради покушаја његовог разјашњавања потребно обратити посебну пажњу на следеће чињенице:

- С обзиром да постоји јединство политичке акције и политике, поставља се питање, по чему се спољна политика разликује од унутрашње политике.
- Актери спољне политике су различити, те често под њима подразумевамо не само званичнике у појединачним државама и законодавна тела, већ и различите елите, групе за притисак, политичке странке, разне агенције и слично.
- Садржај спољнополитичке активност је тешко једнозначно утврдити. Један одговор се односи на деловање које долази споља, други одговор одређује активности актера које је одговор на нешто што стварно не постоји, трећи одговор може бити везан за испуњавање пређашњих обавеза или покушај остварења националних циљева у склопу шире стратегије.
- Још увек није разјашњено шта је основни елемент анализе.
- На кога се примењује спољна политика и ко ће бити у захвату њеног деловања: стране државе, остале области спољњег друштва, целовито међународно

окружење, поједини проблеми или ситуације, или она заједница која је иницирала политику.

- Најпосле, да ли је спољна политика тежња да се одржава однос са изабраним пријатељима или постижу резултати, намеравани или ненамеравани, који су последица спољнополитичке активности.¹³⁶

С обзиром да се нећемо упуштати у критичко елаборирање свих дефиниција спољне политике, нити стварање нове дефиниције, Вукадиновићеву дефиницију спољне политике користићемо као радну дефиницију: „спољна политика је организована активност државе којом она настоји да максимизира своје вредности и интересе у односу на друге државе и остале субјекте који делују у спољњем окружењу“.¹³⁷

3.2. Одреднице спољне политике

Приступ спољној политици који ћемо применити, полази од уверења да постоји повезаност и међузависност између унутрашње и спољне политике одређене државе. Вукадиновић сматра да би за проучавање спољнополитичких односа било погубно раздвајати унутрашњу од спољне политике, с обзиром да их ствара иста група људи, те да су обе политике усмерене на јачање позиције те групе људи, али и остварењу интереса на коме се заснива одређено друштво.

Овом приликом морамо нагласити да у погледу схватања одредница (детерминанти) постоје два приступа: један, много чешћи, који одреднице третира као чиниоце који утичу на садржај спољнополитичких ставова, и други, ређи, који одреднице узима у обзир и код анализе процеса утврђивања спољне политике, као чиниоце који утичу на тај процес. За прву врсту одређења појма одредница, карактеристична је дефиниција др Стојковића, који каже да су то „објективно дати

¹³⁶ С.Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke, 2003, pp.3-4, наведено према: Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, op.cit., стр.17.

¹³⁷ Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, op.cit., стр.17.

чиниоци и околности од којих зависи опредељивање државе у спољној политици, односно од којих се мора полазити при утврђивању начела принципа спољне политике и њиховом реализовању у практичној спољнополитичкој активности државе уколико се жели да она буде реална и заснована на интересима датог друштва у име кога држава делује у међународној заједници“.¹³⁸ Такође, морамо напоменути да су одреднице променљиви а не статични, заувек дати чиниоци. Дакле, одреднице нису „садржај у процесу, већ су подстицај и оквир одвијања процеса, и оне нам не могу одговорити на питање како се процес одвија, али нам могу указати зашто се одвија.“¹³⁹

На крају, потребно је да одредимо које чиниоце сврставамо у одреднице. Висковић сматра да превише детаљна набрајања нису баш најбоља, због оптерећења и друго, што применом таксативног набрајања не би могли да побројимо све факторе који би могли да делују као одреднице.¹⁴⁰ Зато се опредељујемо за средње решење, којим би се одредиле основне групе одредница, а конкретне чиниоце који спадају у њих само назначимо, како би се оставила могућност да буду допуњене.

3.2.1. Спољне одреднице спољнополитичког наступа

Однос унутрашње и спољне политике није важан само због наглашавања значаја целовите политике, већ зато што се на основу тог односа може схватити природа релације између унутрашњих и спољних елемената, који чине средишње питање спољнополитичког понашања државе.

Значај односа спољних и унутрашњих чинилаца спољне политике, запазио је Џејмс Розенау (James Rosenau), који је у својој предтеорији тврдио да се државе више не појављују као субјекти који својим реакцијама одговарају на акције које долазе из

¹³⁸ Наведено према: Иво Висковић, *Између завере и бирократског хаоса – како се ствара спољна политика САД*, ИП Добар наслов и Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр.68.

¹³⁹ Исто, стр.69.

¹⁴⁰ Исто, стр.69.

спољнег окружења, већ да спољнополитичку акцију подстичу и стимуланси из датог друштва.¹⁴¹

Најпре ћемо се задржати на спољним факторима који делују на политику одређене државе. *Спољни фактори који делују ван државе*, могу бити:

- Заstraшивање или сузбијање;
- Сарадња или промена сарадње;
- Интеграција или дезинтеграција.¹⁴²

Спољни фактори који постоје и делују унутар државе, могу бити:

- Активности различитих економских група;
- Незадовољне или отуђене друштвене групе;
- Организоване мреже (на пример обавештајне).¹⁴³

Транснационални фактори спољнег утицаја, за који многи тврде да поприма све веће значење, подразумева различите облике пропагандне делатности која се преноси разним средствима (телевизија, радио, писани медији). Други облик деловања транснационалних фактора остварује се посредством споразума држава (изложбе, културна размена, научна размена, спорт).¹⁴⁴

Фактори спољнег утицаја унутар државе делују као организовани подсистем, који може непрекидно да утиче на политику земље, на основу чега држава предузима одређене мере како би сузбила или умањила њихову делатност. Држава има довољно средстава да деловање тих фактора подведе под контролу, предузимајући такве активности, на основу којих ће фактори престати да постоје у одређеној земљи. На примеру национализације страних компанија, раскиду уговора о постојању страних војних база на територији једне државе, протеривању страних саветника или

¹⁴¹ Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, op.cit., стр.33.

¹⁴² Исто, стр.34.

¹⁴³ Исто. Више о односу обавештајне службе и међународних односа у: Милашиновић, Радован, *Тајне паралеле – обавештајна служба у међународним односима*, 4. јул, Београд, 1981. година

¹⁴⁴ Исто

разоткривању обавештајних центара, могу се видети конкретне активности одлучног деловања чији је циљ разбијање и онемогућавања деловања спољних фактора.

Такође, држава може да покуша да заустави неке спољне утицаје уз које могу да настану подсистеми. На пример, држава ће забранити имиграцију уколико сматра да то представља основ за стварање подсистема. Споменућемо мере које су се практиковале у периоду Хладног рата, када су се обострано смањивали сви видови односа међу државама, ради прекида тока деловања спољних фактора унутар једне државе.¹⁴⁵

Поред негативних мера које смо навели, држава може примењивати и префињеније, позитивне мере, које на другачији начин утичу на социјалне и економске промене у једној држави. Ако је у једној држави отуђени подсистем незадовољан својим положајем (незапосленост, велике друштвено-економске разлике, проблеми односа нација или етничких група), у том случају је потребно предузети мере које воде променама које су једини гарант уклањања негативног деловања подсистема. Спровођењем таквих мера, постоји могућност придобијања подсистема или бар већинског дела, чиме се стварају услови за нормално унутрашње деловање државе. Уколико је владајући режим у држави непопуларан или слаб, мере које режим предузима су углавном негативна средства акције, којима на радикалан начин покушава да одстрани негативан утицај спољних фактора. За разлику од слабог друштва, у добро организованом и стабилном политичком друштву, актери политике су мање заинтересовани за спољне утицаје, јер у таквом друштву је знатно теже организовати подсистеме који су под негативним спољним утицајем.

3.2.2. Унутрашње одреднице спољнополитичког наступа

Розенау је стварајући предтеорију, тврдио да су све теорије састављене од пет димензија, да су оне реалне и лако мерљиве, те да се на основу њих може поставити свака предтеорија спољне политике.

¹⁴⁵ Исто

Розенау је поставио следећих пет група фактора, који представљају унутрашње одреднице:

- *Индивидуални фактори*, под којима подразумевамо квалитет, таленат, претходно искуство актера спољнополитичког одлучивања и реализовања те политике;
- *Фактор улоге*, односно утицај актера спољне политике, који не зависи од индивидуалних карактеристика лица, већ је условљен пре свега улогом коју има (на пример, шеф државе као највиши по рангу актер);
- *Државни фактори*, под чиме подразумевамо структуру која ограничава или проширује обим спољнополитичког избора;
- *Друштвене промене*, које подразумевају различите врсте недржавних аспеката које су снажно укорене у друштву (основне вредности, степен националног јединства, степен индустријског развоја и друго);
- *Системске варијабле*, које захватају у најширем смислу, сва спољна збивања која утичу на одлуке које доноси творац политике (географски положај, стабилност владе, идеолошки изазови и друго).¹⁴⁶

Розенау је био свестан свих ограничења које носе са собом ови фактори, али је сматрао да је боље да постоји било каква предтеорија, него никаква, у проналажењу суштине спољне политике. Критика модела од пет димензија полази од чињенице да је скуп наведених фактора „прилично неповезан“.¹⁴⁷ Наиме, иако је Розенау настојао да докаже да је спољна политика резултат деловања спољних и унутрашњих фактора, ипак није био доследан у приказу наведених димензија.

Оно што чини вредним Розенауове напоре је чињеница да је покушао да оповргне мишљење различитих школа, које су тврдиле да је спољна политика несагледива и непредвидива, односно да почива на чињеницама чије је постојање немогуће установити и приказати. Међутим, Розенау није водио рачуна о кохезивности постављених димензија. За прве четири се може рећи да су логично постављене и да се надовезују једна на другу, док је пета димензија неспретно

¹⁴⁶ Исто, стр.35.

¹⁴⁷ Исто

постављена. Овим поступком, Розенау покушава да спољну политику „отргне“ од међународних односа, што је немогуће, нити као засебну делатност, нити као научну дисциплину. У примени петодимензионалног модела дошло се до закључка да индивидуални фактор, на пример, нема трајан и неизмењив карактер, већ да је случајан, што се не може рећи за неке друге факторе.

Румунски професор Брукан (Brucan), је прихватио петодимензионални модел, али је променио редослед варијабли које је Розенау поставио и донекле њихов садржај. Бруканов модел предтеорије је следећи:

- *Природна и материјална основа* (системске варијабле), географско окружење и становништво, производња добара, уз посебан значај научно-техничке револуције, која може остварити утицај на географске чиниоце и становништво;
- *Друштвене снаге*, (друштвене варијабле), класе и нације, које карактерише идеолошка свест и психолошки подстицај и реакције које одређују њихово понашање на међународној сцени;
- *Фактори зависности*, посебно економски, политички и војни, који дају тежину различитим природно-материјалним основама и условљавају интезитет друштвених и националних кретања и реакција;
- *Механизам доношења одлука* (државне варијабле);
- *Вођство* (улога и индивидуалне карактеристике).¹⁴⁸

Дакле, Брукан формира редослед фактора по „јачини“, смештајући на челну позицију природну и материјалну основу, све до најслабије димензије коју приписује вођству. Вукадиновић сматра да је Бруканов модел ближи реалности политичког живота, иако је на неки начин једностран. Наиме, Брукан се усредредио на индивидуалне црте актера, тврдећи да он делује као производ једне класе и њене снаге, те да не може ни у ком случају да буде на врху пирамиде као самостални и независни чиниоц. Брукан није прецизирао систем спољних фактора, већ је тврдио да

¹⁴⁸ S.Brucan, *The Dissolution of Power: A sociology of International Relations and Politics*, New York, 1971, p.193, наведено према: Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, op.cit., стр.37.

прва три фактора (варијабле), имају унутрашње и међународно значење, док за преостале две групе фактора тврди да имају искључиво унутрашње значење.

На крају разматрања спољних и унутрашњих одредница, можемо закључити да ако тежимо генерализацији и уопштавању вредности одређених карактеристика, истраживачки напори могу кренути погрешним путем. Наиме, сваки политички систем делује у складу са политичком традицијом, искуствима, својственим вредностима, међународним положајем и снагом инструмената са којима располаже, које се не могу преликати на другу државу.

Такође, развијен је математички модел који се примењује у политичким наукама, као нови приступ спољној политици, који се заснива на *биолошком моделу адаптивности система*.¹⁴⁹ Истраживачи који су користили овај модел тврде да је веома користан у анализи спољнополитичког понашања држава. Ако нека држава може брзо и лако да усклађује своје односе са окружењем, можемо рећи да поседује адаптивну политику, која није нимало лак задатак за владајућу елиту, јер се, како Розенау наводи, ради о „питању живота и смрти, слободе и ропства, напретка и беде“, и све се то дешава у специфичним условима међународне сцене.

Дакле, само константе које имају снагу деловања у времену и простору и у широј међународној јавности, могу користити стварању неког општег оквира у коме би се разматрала спољна политика. На крају, преостаје нам да се сложимо са закључком Вукадиновића, да „оно што се заснива на тешко схватљивим шемама које имају мало заједничког са стварношћу, не може послужити као озбиљнији основ истраживања, нити основ теорије“.¹⁵⁰

3.3. Циљеви спољне политике

У обиљу међународних активности спољнополитички циљеви се могу одредити као „израз будућег стања ствари или као збир испуњених услова које

¹⁴⁹ St.W.Hook, *Comparative Foreign Policy: Adaption Strategies of the Great Emerging Powers*, New Jersey 2001, pp.2-3, наведено према: Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, op.cit., стр.38.

¹⁵⁰ Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, op.cit.,стр.39.

владајућа структура државе оцењује као остварење онога што је замислила као свој основни задатак“.¹⁵¹ На основу спољнополитичких циљева, како наводи Вукадиновић, у складу са њима се постављају и средства спољнополитичког деловања.

Постављамо питање да ли државе остварују циљеве свесно и намерно, да ли су они резултат унапред планиране политике или је то сплет околности који доводи до реализације одређеног циља? Одговори на ова питања су различити и зависе од аутора до аутора. На пример, кибернетски приступ међународним односима објашњава политику као аутоматизовану процедуру.¹⁵²

Насупрот томе, постоје размишљања да је могуће анализирати концепт политике посредством идеја, циљева и намера. Тако се дефинише укупна политика као форма деловања која садржи:

- Избор циљева;
- Мобилизацију средстава за остварење циљева;
- Организовање активности и утрошка средстава за остварење циљева.¹⁵³

Симон сматра да ако познајемо циљеве владе неке државе, и поседујемо знања о светским збивањима у којима влада делује, може се предвидети њено понашање, а да не познајемо у довољној мери карактер владе, њених лидера или чак друштва.¹⁵⁴ Неки теоретичари чак постављају питање, да ли неки актер спољне политике, као на пример влада, уопште има неки заједнички циљ. Херман, на пример, сматра да се циљеви стварају у више нивоа и да су међусобно повезани и испреплетени. Једном настају захваљујући консензусу појединих чланова владе, други пут једни циљеви су подређени другима, затим, између неких циљева постоји узрочно последична веза и, најпосле, неки циљеви могу заузети челну позицију, као резултат извесног договарања. У таквој ситуацији не може се са сигурношћу тврдити да је понашање

¹⁵¹ Исто, стр.81.

¹⁵² J.D.Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decission*, Princeton, 1974, наведено према: Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, op.cit., стр.81.

¹⁵³ H.Lentner, *Foreign Policy Analyssis, a Comparative and Conceptual Approach*, Columbis, 1974, p.3, наведено према: Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, op.cit., стр.81.

¹⁵⁴ H.Simon, *The Science of Artificial*, Cambridge, 1968, p.8, наведено према: Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, op.cit., стр.82.

влде усредсређено на циљ, већ је израз мешавине ставова различитих коалиција, што значи да се спољна политика не може дефинисати као активност која је јасно усмерена ка циљу. Из тог разлога Херман захтева да се одреди циљ: који у моделу рационалне политике омогућава објашњење спољне политике; олакшава оцену спољне политике одговором на питање да ли су употребљена потребна средства; који омогућава промену оних инструмената као статистичка теорија одлука, теорије игре и друго.¹⁵⁵ Поред наведених питања, могу се поставити и друга питања која се односе на практичну страну спољне политике: како се могу препознати циљеви спољне политике које актер жели да оствари; да ли ће се разматрати службени ставови или ће се захтевати дубља анализа; да ли ће се понашање актера узети у обзир и захтеви средине у којој делују. Из додатних питања можемо закључити да је појам циља вишезначан, а дода ли се томе брзина промена на међународној сцени, утицај различитих унутрашњих и спољних фактора и велики број спољнополитичких актера, разумљиво је да се и циљеви спољне политике могу проучавати у различитим сферама.

Свака класификација циљева мора да се наслони на споменуте различитости у спољнополитичкој области у којој делују спољнополитички актери. На пример, Арнолд Волферс (Arnold Wolfers) дели циљеве на: циљеве поседовања у односу на карактеристичне вредности одређене државе и циљеве средине у којој она делује.¹⁵⁶ Поред ових циљева, постоје и: посредни и непосредни; револуционарни и традиционални; циљеви промене *status quo* и циљеви задржавања *status quo*. Рејмонд Арон (Raymond Aron) дели циљеве по критеријуму у временском простору, као *вечне* (апстрактне): безбедност, моћ, слава; и *историјске* (конкретне): простор, људи, свест.¹⁵⁷

¹⁵⁵ C.F.Hermann, „Foreign Policy Classifications: A key to the Comparative Study of Foreign Policy“, in: *The Analysis of International Politics*, (eds.) J.N. Rosenau, V.Davies, New York, 1972, pp.28-32, наведено према: Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, op.cit., стр.82.

¹⁵⁶ Радован Вукадиновић, *Теорије вањске политике*, op.cit., стр.83.

¹⁵⁷ Исто, 83.стр.

Дакле, конгломерат наведених утицаја треба да помогне да се лакше и свеукупније сагледавају циљеви спољне политике за које је евидентно да их свака спољна политика има и помоћу њих реализује свој наступ на међународној сцени.

Приликом одређивања спољнополитичких циљева истовремено се поставља и питање *националног интереса* држава, који је понекад и главни критеријум уз помоћ кога се цене спољнополитички циљеви. Истовремено, веома је тешко раздвојити национални интерес од циља. На пример, национални интереси, као што је очување мира, безбедност или благостање, имају своје место и у конкретним циљевима које поједина држава жели да оствари на међународној сцени. У склопу бројних интереса, не само националних, појављују се бројне тежње, захтеви и жеље, с обзиром да интерес не испостављају само актери спољнополитичког одлучивања, већ и разни заговорници који актерима настоје да укажу на значење својих интереса, како би их унели у спољну политику.

У спољној политици државе обично се израђује читав спектар циљева и интереса који треба да се реализују у међународним односима. На првом месту се обично налази одржавање мира или безбедност државе, након чега се формира дугачка листа конкретних интереса које владајућа елита настоји да реализује. Постоје неки циљеви и интереси који се ни у ком случају не могу напустити, јер би у том случају таква акција довела чак у питање и постојање државе (територијална целовитост, независност, савез са неком државом и друго). Најзначајнији циљеви и интереси спољне политике се називају *основним* циљевима и сматра се да њихово жртвовање води уништењу одређене државе. Поред основних, постоје и *секундарни* интереси, за које се сматра да се могу остварити политичким средствима, најчешће преговорима између држава, мада се понекад деси да ова врста интереса доведе до великих сукоба, чиме се они преобраћају у основне интересе државе.

Примарни спољнополитички циљеви су увек подржани и јавност је спремна да поднесе и извесне жртве за њихов опстанак. Али, оно што дели јавност је начин достизања тих циљева, кога прате велике разлике. Секундарни спољнополитички циљеви су бројни и разноврсни, те их због тога прати разноврсна дискусија о редоследу и предности у реализацији. Све то нас упућује на закључак да постојање

великог броја различитих циљева ствара кумулативни карактер спољне политике, што значи да сви циљеви, иако су међусобно повезани, не наступају заједнички у спољнополитичкој акцији. Међутим, поделу циљева на основне и секундарне, морамо узети условно, јер не можемо тврдити да је свака спољнополитичка активност државе планирана, посебно што се део одлука доноси у великој журби, под притиском одређених догађаја или деловања унутрашњих снага који захтевају акцију на спољнополитичком плану. Често се посматрачу спољне политике чини да су одређене активности унапред одређене и да су след у реализацији постављених циљева, при чему често могу бити резултат неспремности, неодлучности или чак неспособности да се предузму другачије активности.

Важна чињеница на коју треба обратити пажњу је и однос између појединих циљева, јер је немогуће да се сви циљеви остваре истовремено. На пример, уколико држава не одустаје од неких идеолошких вредности и упорно настоји да их оствари по сваку цену, нужно ће угрозити друге важне циљеве.

Такође, у делима разних теоретичара сусрећемо се и са поделом циљева по хијерархији. На дну пирамиде обично се налазе најконкретнији циљеви, такозвани *радни* циљеви, чијим остварењем се остварују циљеви вишег нивоа.

Супротности у циљевима које поставља спољна политика су саставни део реалног стања у коме се средства спољне политике узимају у обзир са извесним ограничењима, док употреба тих средстава ради помоћи остварењу једног циља, смањује могућност њихове примене на другој страни.

Често је тешко установити да ли су спољнополитичке активности увек у складу са циљевима, због чега се посебна важност поклања критеријуму по коме творци спољне политике одабирају реализацију циљева.

Вукадиновић наводи два критеријума за избор спољнополитичких циљева: жеља за остварењем циља и; могућност реализације. Дакле, читав процес избора циљева се може дефинисати као трајна активност избора између датих алтернатива. Често се најпре посеже за оним циљевима чије остварење не захтева примену свеукупне моћи државе и не угрожава националну безбедност. Дакле, оно што се

чини најбоље за државу, некада не може бити оствариво, јер су штетне последице много веће него добит.

Приликом избора спољнополитичких циљева мора се водити рачуна о начину њиховог остварења, због чега и одабир никада не може бити препуштен само једној особи. Најзначајнији елементи који се приликом избора циљева морају узети у обзир су: коректна анализа ситуације; преглед могућности употребе расположивих врста моћи државе у одређеној ситуацији и; реално вредновање унутрашње ситуације и њеног утицаја на средства која се примењују у спољнополитичкој активности.¹⁵⁸

Приликом одабира циљева, творци спољне политике такође би морали да израде реалну слику објективне снаге државе на међународном плану, како би се формирали и одговарајући циљеви. Међутим, реално сагледавање ситуације не води увек ка исправној поставци циљева. Насупрот уважавању реалне слике света, поједине државе, посебно оне моћне, не уважавају постојеће односе у свету, предузимајући активности које воде реализацији њихових спољнополитичких циљева. Такође, уколико је национални интерес погрешно или нејасно формулисан, тада спољна политика у планирању спољнополитичких активности има проблема. Држава може бити доведена у незавидну ситуацију због широко дефинисаног националног интереса, расплињујући се и ангажујући велика средства, при чему су ефекти њеног ангажовања минимални, уз велику опасност да се проблеми прелију и на унутрашњу политичку сцену.

У савременом живописном амбијенту међународних субјеката, који прати нови однос политичких, војних и економских снага, циљеви су постали бројнији и добили су нова обележја. Букет циљева је тешко поређати по неком критеријуму, због њихове шареноликости. Вукадиновић је, у покушају приближавања садржаја и облика циљева, извршио њихову поделу према:

- Вредностима циља и одређеној акцији творца политике;
- Временском елементу који се поставља за реализацију спољне политике;

¹⁵⁸ Исто, 88.стр.

– Врсти захтева који циљ поставља пред друге државе.¹⁵⁹

У односу на такав критеријум поделе, циљеве, према Вукадиновићу, можемо расподелити у три групе:¹⁶⁰

1. **Битни циљеви**, којима су владајућа елита и народ одани и који се морају штити у свим ситуацијама. Такви циљеви представљају општу спољнополитичку опредељеност и ставове према другим државама. Међутим, и поред тога што су у главним циљевима садржани есенцијални национални интереси и вредности, они могу бити променљиви, односно могу бити усмерени ка другом правцу или сужени. На пример, Велика Британија је очување своје империјалне снаге сматрала битним циљевима своје спољне политике, али након процеса промена у том подручју, морала је да се одрекне битних циљева спољнополитичког деловања.
2. **Циљеви средњег нивоа**, су разноврсни по садржају и захтевима које постављају другим актерима. Држава може да *добробит и економски развој* угради и у наступ на међународној сцени. Међутим, некада уски, приватни интерес појединих актера може да надјача јавни интерес, услед утицаја снажних група за притисак. Даље, држава може *подизати међународни углед* подизањем животног стандарда становништва, индустријским развојем земље и научно-техничким развојем. Најпосле, држава може да изрази интерес за *територијалним проширивањем или добијањем специјалних политичких, економских или војних предности у појединој земљи*.
3. **Дугорочни циљеви** спољне политике подразумевају планове и визије које се односе на крајње политичко или идеолошко организовање међународног система, владање тим системом или на посебну улогу појединих држава. Дакле, дугорочним циљевима држава поставља трајне и глобалне захтеве према осталим државама, при чему не постоји ограничење трајања захтева.

¹⁵⁹ Исто, 91.стр.

¹⁶⁰ Исто

У односу на конкретне облике акције, у теорији се разликују три могућа модела односа међу циљевима: сарадња, конфликт и такмичење.¹⁶¹

1. *Модел сарадње* полази од претпоставке да су два или више циљева међусобно усклађени и да се могу остварити и унапредити у корист обе стране. Висок степен сарадње се може остварити без већих припрема и ангажовања унутрашњих средстава, уколико државе имају исто друштвено политичко уређење, идеологију, традицију и искуство из прошлости, при чему нису оптерећене сукобима из прошлости.
2. У *моделу конфликта* полази се од претпоставке да у сваком односу постоји одређени степен конфликта, па према томе и у међународним односима. У таквом односу циљеви, две или више страна, су на супротним половима, а творци спољне политике политике уверени су да ће једна страна својим активностима који воде остварењу њихових циљева, битно угрозити интересе и вредности друге стране. У конфликту који се схвата као стално стање, држава организује све своје снаге и усмерава их у правцу који води заштити националних интереса.
3. *Такмичење* као модел међусобних односа циљева, карактеристичан је по томе што не изазива интеракцију циљева, при чему се циљеви на међународној сцени остварују без обзира на понашање других држава. Посматрајући све наведене моделе циљева, уочавамо да се ради о сложеном систему, у коме се може очекивати да се и такмичење може некада претворити у конфликт.

Дакле, посматрајући циљеве спољне политике, уочавамо њихов сложен садржај и међусобни однос који је одређен низом унутрашњих и спољних фактора. У том међусобно испреплетеном односу, развијају се различите релације, посебно на омасовљеној сцени савремених међународних односа, на којој улогу актера преузимају различити субјекти. Нови односи сарадње и такмичења воде напретку у развоју међународних односа.

¹⁶¹ Исто, 93.стр.

Систематизација фактора који утичу на формулисање спољнополитичких циљева подразумева две групе фактора: субјективне и објективне.¹⁶² Субјективни фактори везани су за активности главних актера спољнополитичког одлучивања и унутрашње стање државе. Објективни фактори су везани за спољне окружење у виду стимуланса који долазе из међународне средине.

Анализирајући активности држава на спољнополитичком плану, може се уочити да поједине државе исте циљеве реализују различитим средствима и активностима, што значи да циљеви сами по себи не објашњавају спољну политику и да се не везују за аутоматску употребу одређених средстава и начина њиховог достизања. Због тога је „одређивање везе између одређеног спољнополитичког циља и спољнополитичког деловања сложен задатак“.¹⁶³ Бројни теоретичари су у својим радовима описали разлоге за такав однос. Наводе да је разлог сложених односа то што су спољнополитички циљеви део политике која се формулише уопштено, остављајући тако актерима који је спроводе слободу одлучивања и предузимања активности. Оно што каналише уопштен приступ формулисању спољнополитичких циљева је непредвидивост на међународној сцени, чије одређење значи „покушај сликања брзог воза у покрету“.

3.4. Средства спољнополитичког деловања

Актер спољнополитичког одлучивања након што је утврдио да је потребна активност ради остварења неког циља, примењује одређене технике и инструменте, које једним именом називамо *средствима спољнополитичког деловања*. Средства спољнополитичког деловања можемо груписати у четири групе: *политичка, економска, пропагандна, и војна средства*.¹⁶⁴

Наведена средства се употребљавају само онда када држава донесе одлуку да предузима спољнополитичке активности. Међутим, иако изгледа да су групе скуп

¹⁶² Исто, 97.стр.

¹⁶³ Исто, 95.стр.

¹⁶⁴ Исто, 141.стр.

прецизно дефинисаних и међусобно раздвојених средстава, у међународној сарадњи често се појављују као међусобно испреплетена и често је тешко одлучити којој групи средстава треба дати предност.

Политичка средства - дипломатија

Основно политичко средство које држава користи у односу са другим државама је дипломатија. Постоје различите дефиниције дипломатије, које описују њену улогу, актере и област у којој делује. Према Радовану Вукадиновићу, „дипломатија је техника државног деловања усмерена према међусобном комуницирању влада“.¹⁶⁵ Једна држава дипломатијом преноси другој држави своје циљеве, поруке, претње или понуде, као и позиве за заједничко деловање.

Дипломатија се одвија на традиционалан начин, од формалних контаката до неформалних разговора на различитим пријемима, ручковима или вечерама, када се размењују поруке које су једнако важне као и да се реализују на формалним скуповима.

Дипломатијом се врши притисак на одређену државу, улагањем протеста или подношењем ултиматума, да нешто учини или пропусти, дајући јој до знања које последице могу да наступе у будућности, уколико не поступи тако. Такође, дипломатија може да користи и блаже утицаје, са којима ће постићи једнаке или сличне резултате, као и претњама. Уколико се ради о државама које су у пријатељским односима, дипломатија може бити средство за прилагођавање ставова и постизање обострано прихватљивих решења. Међутим, дипломатија се може користити и као средство за спровођење отворених политичких притисака на другу државу, претњом употребе силе.

Билатерална дипломатија је најчешћи и најједноставнији облик сарадње две државе, који се спроводи путем билатералних састанака шефова држава двеју земаља, њихових представника, па све до састанака најнижих чиновника у изасланствима или министарствима спољних послова. Билатерални односи су усмерени на питања о безбедности држава или проблема који прате војнополитичко

¹⁶⁵ Исто, 142.стр.

или економско сврставање (укидање виза, стварање малограничних прелаза, отварање нових граничних прелаза и друго). Билатерални односи се успостављају са државама савезницима, пријатељима, али и „противницима“.

Дипломатија на врху (summit дипломатија) подразумева састанке шефова држава који директно имају прилику да разматрају одређене заједничке проблеме. Део теоретичара сматра да је ова врста дипломатије веома корисна, јер се директним сусретима државници директно упознају, стварају пријатељства и решавају најсложенија питања. Друга група теоретичара сматра да овакви сусрети могу да створе другачију слику о стварности у очима једног лидера, јер он може бити под утиском свог саговорника, те да на основу створеног мишљења процењује све друге догађаје на позитиван начин.

Мултилатерална дипломатија подразумева свесно деловање државе ради остварења заједничких циљева с другим државама. Постоје две врсте скупова на којима се реализује мултилатерална дипломатија: 1) конференцијски, кога чине организоване међународне институције универзалног (УН) или регионалног (НАТО, ОЕБС) карактера, које делују стално и имају тачно одређен програм деловања и; 2) конференције међународног карактера на којима се расправља о неким конкретним питањима из домена економије, трговине, екологије и друго.

Економска дипломатија потврђује везе које од давнина постоје између трговине и дипломатије. Паралелно, са јачањем односа међу државама повећавало се занимање за коришћење економске дипломатије. Заговорници економске дипломатије тврде да у савременим условима дипломата може лако да прикупља информације, истражује тржиште, пружа практичне услуге пословним људима, рекламира своју земљу и стимулише интерес за развијање економских односа. Насупрот заговорницима, противници тврде да економска дипломатија не може да има примат над тзв. класичном дипломатијом, јер у тежишту деловања дипломатије је политички елемент.

Јавна дипломатија (public diplomacy) настаје седамдесетих година прошлог века, када су извршене значајне промене у спољнополитичким органима, пропаганди, хуманитарној размени и идеолошким активностима у америчкој спољној политици.

Јавна дипломатија има исту снагу као раније пропаганда, с том разликом да она води ка отвореном дијалогу и стварању климе за развој међународне сарадње. Јавна дипломатија јача национални интерес и националну безбедност, проучавањем страног јавног мишљења и информисања оних који формулишу спољну политику.

Превентивна дипломатија заузима посебно место у савременим међународним односима и везана је за мултилатералну дипломатију. Приступ превентивне дипломатије је активан, а не реактиван. Део аутора сматра да је превентивна дипломатија пре свега дипломатско, политичко, војно, економско и хуманитарно деловање влада, мултилатералних организација и међународних агенција, са циљем: спречавања спорова и сукоба између држава; спречавање ескалације спорова и сукоба у оружану конфротацију; ограничавање интетитета насиља које произилази из тог насиља; спречавање и превладавање хуманитарних криза везаних за конфликте; као део хитног деловања, превентивна дипломатија подстиче мере које воде евентуалном решавању кризе.¹⁶⁶ Међутим, комбинација класичних дипломатских и војних средстава којима се служи превентивна дипломатија, указује на нејасно дефинисан појам и начин постављања државе када се од ње захтева да примени превентивну дипломатију.

Економска средства

У време развоја процеса економског повезивања и међузависности, економска средства све више добијају на значају, те се због своје распострањености могу лако и брзо применити у реализацији ширих спољнополитичких циљева. За разлику од политичких средстава којима непосредно комуницирају творци спољне политике, економска средства усмерена су према најширим слојевима становништва, које осећају сви, а не само творци спољне политике.

Економским средствима се одређена држава наводи да делује на одређени начин, односно ставља јој се до знања да постоји могућност награђивања или кажавања њеног понашања. Средства економског деловања су врло разнолика и могу се међусобно комбиновати или употребљавати заједно са другим спољнополитичким

¹⁶⁶ Исто, 148.стр.

средствима. Постоје две групе средстава: прву групу чине средства намењена за утицање на понашање држава у ситуацији када постоје нормални односи и када није потребно примењивати оштре мере ради утицања на понашање; другу групу чине економска средства која су по свом карактеру присилна и треба јасно да покажу намеру држави против које се примењују да ће се са њима наставити све док не промени своје спољнополитичко понашање или облик међународног деловања.

Средство која се најчешће употребљава, када су нормални односи, је *инострана помоћ*, која подразумева: поклоне, зајмове, кредите и слично.

Помоћ у развоју се пружа земљама које покушавају да изађу из неразвијености (пољопривреда, развој индустрије или други облици делатности). Ова врста помоћи се углавном спроводи путем међудржавних споразумима.

Коришћење трговинских споразума и усмеравање трговине добија све већи значај у међународним политичким односима. Ова врста средстава се може видети и остварити у свакодневном животу.

Употребом економских средстава држава може остварити неколико значајних политичких циљева. Може се утицати на економско приближавање, а улагањем средстава биће ојачана сопствена позиција и осигурана привредна и политичка стабилност. Такође, употребом економских средстава економски однос може временом прерасти у потпуну зависност.

Присилна економска средства употребљавају се када се исцрпе сви могући утицаји применом нормалних средстава, или ако њима није постигнут одређени ефекат. Међу различитим облицима присилних економских средстава најједноставнија је техника *тарифа*. Држава која жели да увоз робе из одређене земље искористи у политичке сврхе, наметнуће високе тарифе па ће роба бити у неравноправном положају у односу на робу из других земаља.

Квоте су такође битан инструмент помоћу кога држава може да ограничи увоз појединог производа.

Бојкотом се спречава продаја одређених или свих врста робе појединој земљи или групи земаља. Држава не даје извозне дозволе ни државним ни приватним извозницима, што увознику одређене робе представља тешкоћу.

Ембаргом одређена земља покушава да се лиши свих или најважнијих увозних производа.

Прекид економске помоћи, зајмова и кредита је мера која се примењује у односима између земаља које су имале развијене добре односе, али због кварења тих односа држава која има економску предност настоји да присилна средства реализује у другом смеру.

Дакле, уколико држава посеже за присилним економским средствима, мора добро да размотри оправданост предузимања таквих поступака, јер пребрзо доношење одлука може изазвати поремећаје на домаћем тржишту. Економски јаке државе настојаће да се одупру свим присилним средствима, набавком одговарајуће робе од других земаља или развијањем властите производње. Анализа примене присилних економских средстава показала је да у савременим међународним односима ретко постиже политички циљ.

Пропагандна средства

Пропаганда је старо средство у међународној комуникацији, које прате промене само у облику и успеху таквих активности. Ширењем међудржавних контаката, укључивање све већег броја актера у спољну политику, повезивање држава и ширењем круга средстава пропаганде, пропаганда добија све више на значају. Пропаганда се може дефинисати као „свесно деловање одређених група које теже да мењају или контролишу ставове и понашање других група помоћу комуникацијских средстава, а циљ је постизање одређеног стања“.¹⁶⁷

Пропагандом се утиче на становништво властите државе како би оно било обавештено, упућено у одређене прилике, индоктринирано у потреби и правцу развоја појединих политичких одлука или политике у целини. Друга „мета“ према којој је усмерена пропаганда су пријатељске земље којима се омогућује да стекну што бољи увид у развој и достигнуће друге земље. Трећа циљна група су земље ван

¹⁶⁷ Исто, 155.стр.

круга тзв.пријатељских земаља, али нису ни „непријатељске“. Следећу циљну групу чине земље са којима земља која спроводи пропаганду нема добар однос.

Дакле, можемо закључити да пропаганда није усмерена на особе које су на власти, јер су оне по правилу добро информисане, са чврстим идеолошким и политичким ставовима, те се пропагандом не може утицати да промене своје ставове. Пропаганда делује према оним социјалним групама које имају тежњу ка држави која шири пропаганду. Такође, пропагандом се може деловати на групе становништва које деле опште погледе на свет: потреба борбе за мир, осуда колонијализма, империјализма и слично. Такође, нека истраживања показују да је пропаганда делотворна када је усмерена према младим и апатичним особама, које траже нешто ново или због своје неопредељености немају никакве баријере које би селектирале или одбациле пропагандне поруке.

Пропаганда је постала сталан инструмент државне политике, због чега су и агенције које се баве тим активностима под државном контролом. Без обзира на адресу пропаганде, њоме се бави професионално оспособљени и висококвалификовани апарат, за који се у високо развијеним земљама издвајају велика финансијска средства. Међутим, подизањем образовног и културног нивоа становништва, данас се мења слика примаоца пропагандне поруке, који има прилику да схвати њен карактер.

Пропаганда као спољнополитичко средство никада се не користи самостално, већ увек у функцији реализације спољнополитичких циљева и у комбинацији са другим средствима. Процес глобализације смањује утицај пропаганде, те се не може рећи да је то данас изузетно значајан медиј којим се може деловати на појединца и групе. Из тог разлога носиоци израде пропаганде траже њене нове флексибилне облике који би могли да послуже као ефикасно средство спољне политике.

Војна средства

Војна средства, чији је најопаснији облик рат, везана су за остала политичка средства која се употребљавају на међународној сцени. Природа употребе војних средстава одувек је била предмет дубоког вагања користи и штете, јер се ради о врло

скупом и опасном средству. Део истраживача приликом анализе употребе силе покушава да одреди фазе примене силе, одвајајући их од вођења рата. У постепеном деловању на прво место треба поставити *покушаје дипломатског мешања у унутрашње послове*, што подразумева директан утицај на унутрашњи развој одређене државе. Следећи корак је *низ операција илегалног карактера*, које подразумевају различита средства (мити, претње, ширење изразито непријатељске пропаганде, политичка убиства и друго), како би се постигао одређени циљ.

Уколико се покаже да та средства нису довољна, следи *нагомилавање војних јединица у близини државних граница* (вежбе, маневри) које треба да покажу другој држави да иде до краја, као и снагу којом располаже. Војна сила има истовремено и психолошко значење, јер треба да импресионира становништво, да подстакне симпатизере предметне државе, који би могли путем пуча или револуције да изврше промену власти и на тај начин уреде политику своје земље у складу са захтевима споља. Ако се делатност унутрашњих снага организовано припрема споља, тада је реч о *субверзији*, која је саставни део притисака, која служи као повод за пружање одређене помоћи, као оправдање за одређене акције, чије је токове и изворе тешко доказати.

Нарочито место заузима тзв. *присилна дипломатија* која подразумева употребу ограничене војне силе или претњу силом, ради остварења специфичних дипломатских циљева. Ова врста дипломатије се налази на размеђи застрашивања и отворене употребе силе, односно рата.

Војна интервенција је највиши степен употребе војне силе, осим рата, у коме се употребљавају војне снаге одређене државе ради реализације спољнополитичких циљева. Војном интервенцијом се може пружити помоћ пријатељском режиму који је на власти, а има на пример, проблеме у борби са побуњеницима, или се може пружити помоћ побуњеницима који воде борбу против постојеће власти. Такође, војном силом се може интервенисати у случају сукоба две стране (владе и побуњеника), када трећа сила пружа помоћ једној страни, што представља *контраинтервенцију*. Пропаганда има задатак да припреми терен за такву акцију, како би се касније оправдала.

Сви облици претње и употребе силом имају за циљ, у комбинацији са другим средствима, остварење широких спољнополитичких циљева. Међутим, с друге стране Повељом УН и другим међународним документима, забрањени су сви облици употребе и претње војном силом, као и мешање у унутрашња питања других држава. Забране представљају демократски и позитиван развој међународног права, којима се настоји да се нормира понашање суверених држава.

Дакле, рат је инструмент за достизање циљева политике, што значи да победа која се остварује ратом, представља технику и није циљ сам по себи. Главни циљ због кога се води рат је сламање воље противника за пружањем отпора, ради реализације спољнополитичких циљева. Степен употребе војне силе зависи од вредности крајњих циљева и спремности нападнute државе за пружањем отпора.

Промене друштвене свести на светској сцени допринеле су и другачијем вредновању рата као средства спољне политике. Развој међународних снага које се залажу за мирно решавање спорова и уклањање ратова, допринео је новом обликовању друштвено политичких услова за вођење рата. Најзначајније промене догодиле су се у области развоја модерне технологије и технике, чиме су повећане могућности за разарање до неслућених размера. У данашњим условима, можемо слободно рећи, да нема једностране победе нуклеарним оружјем, јер би рат овом врстом оружја имао тотални карактер, због чега није извесна његова скорија будућност. Међутим, ратови на локалном нивоу још увек нису искорењени, с обзиром да постоје бројни примери употребе војне силе у различитим облицима. Рат као спољнополитичко средство није искорењен, али је његова употребна вредност знатно смањена.

Мишљења посленика научне мисли о значају рата, у ери глобализације, су подељена. Једни мисле да је наступио период уједначавања понашања држава, док други сматрају да је дошло до стварања новог, глобалног светског поретка који води глобалном управљању и стварању већег јединства. Све тврдње, ипак морају бити суочене са следећим чињеницама:

- Сваке године се у свету деси 25 до 32 ратна сукоба,
- Економске супротности између развијених и неразвијених су све веће,

- Велики број земаља је банкротирао,
- Милијарду становника живи с једним доларом дневно,
- Наставља се процес нуклеарне пролиферације,
- Развија се свемирска одбрамбена заштита,
- Оружје је и даље тражена роба,
- Међународне институције далеко су од тога да постану место решавања међународне безбедности и мира.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Исто, 165.стр.

Глава 2

4. НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

4.1. Геополитички положај Западног Балкана

Ради разумевања предмета анализе у овом поглављу, најпре ћемо кратко разјаснити однос и садржаје појмова политичка географија, геополитика и геостратегија, које ћемо користити у раду.

4.1.1. Појам геополитике и геостратегије

Анализа међузависности политике и географског простора - област коју проучава политичка географија - је процес који у науци дуго траје. Појам политичке географије је 1750. године први употребио Тургот (Turgot), научник из Француске, док се оснивачем политичке географије сматра немачки географ Фридрих Рацел (Friedrich Ratzel), који је у својој књизи „Политичка географија“ (*Politische Geographie*), поставио основ ове научне дисциплине.¹⁶⁹ Геополитику, као науку која је сродна политичкој географији, утемељио је шведски историчар, правник и географ Рудолф Кјелен (Rudolf Kjellen), крајем XIX века.

Наиме, према наводима Влатка Цвртиле, политичка географија је првобитно истраживала „повезаност, утицај и међузависност политичких догађаја и физичких и социјално-географских фактора“, при чему се положај државе сматрао битном одредницом у објашњавању последица политичких процеса.¹⁷⁰ Промене у предмету истраживања политичке географије настале су шездесетих година прошлог века, када се пажња помера са описа границе на њену пропусност и утицај на околину, односно са формалног описа структуре државе на истраживање уједињујућих и разједињујућих снага у држави. Постоје бројне дефиниције политичке географије, што нам указује на тешкоће прецизног одређења садржаја тог појма. Неке од

¹⁶⁹ Влатко Цвртила, *Политичка географија и геополитика*, скрипта за студенте, Свеучилиште у Загребу, Факултет политичких знаности, 2004. година, стр. 5

¹⁷⁰ Исто, стр.6

дефиниција политичку географију одређују као: „студију променљивости политичких феномена од места до места...“; „географску нарав, базична начела и моћ државе...“; „студију међузависности географског простора и политичког процеса...“; „политички географи се баве географским поледицама политичких одлука и акција...“; „географски орјентисана и географски представљена студија политике...“.¹⁷¹

Сазнања до којих се дошло у истраживачком захвату политичке географије, у раду Цвртила се деле на три фазе: проучавање односа у околини; проучавање националне моћи, и; проучавање политичких региона.¹⁷² Заправо, у другој фази, како Цвртило наводи, је изнедрена геополитика, а аутори садржаја који су настајали у овој фази, су се разликовали по томе која су средства издвајали као нужна и могућа у остваривању националне моћи. Појам геополитике је чест термин, чије значење не могу одредити ни они који га свакодневно користе. Неки је признају као научно самосталну целину, други сматрају да је синоним за политичку географију, политиколози тврде да припада политичким наукама, док неки сматрају да чак шта више, „данас и не постоји у облику у којем је настала“.¹⁷³ Неке од бројних дефиниција које Цвртило цитира, одређују геополитику као „субјективну интерпретацију политичко-географских и других релевантних садржаја...“; „изобличење и злоупотребу географских чињеница у интересу агресивне националне политике...“; студију држава у контексту глобалних просторних феномена...“; „примењену политичку географију...“.¹⁷⁴

Политичку географију и геополитику блиско дотиче и геостратегија, до које се долази „... издвајањем просторних и географских фактора, који могу бити од важности и у војном смислу. При томе ваља истаћи да је ... практично укључена у оквир политичке географије и геополитике ... а као геостратешке можемо дефинисати

¹⁷¹ Исто, стр.6

¹⁷² Исто, стр.11. Подела је извршена на основу објеката проучавања и њихових односа.

¹⁷³ Исто, стр.11

¹⁷⁴ Исто, стр.11

све оне садржаје из домена политичке или економске географије и геополитике који утичу и на практична војна питања¹⁷⁵.

Предмет интересовања наведених дисциплина јесу географске одлике простора, при чему геостратегија разматра геопростор са становишта ратне вештине, првенствено као простор на коме се одвија оружана борба, „који својим карактеристикама може да утиче на њен облик, ток и резултате“.¹⁷⁶ Зоран Килибарда је покушао да дефинише сложеницу „геостратегија“, полазећи од основног значења речи „стратегија“ и префикса „гео“, као „... умеће коришћења војних снага у складу са датим географским условима, односно као научну дисциплину која проучава утицај географских услова на начин и ефикасност ангажовања војске у заштити виталних националних интереса. Ако се има у виду шире значење стратегије, онда геостратегија обухвата проблематику ангажовања свих одбрамбених ресурса (а не само војних) у заштити виталних географски дефинисаних националних интереса, што се увек непосредно или посредно, односи на контролисање одређеног простора“.¹⁷⁷

Повезаност геополитике и геостратегије може се приказати кроз геополитичко тражење одговора на питање „Ко има право на неку територију?“ и геостратешко трагање за одговором на питање „Како овладати неком територијом?“.¹⁷⁸ Дакле, географски фактор је и у једном и у другом случају присутан, а шта ће се посматрањем одређене појаве запазити, зависи од тога шта се очекује да се види.

Бројни геополитичари, у периоду након Другог светског рата, су сматрали да је теорија Халфорда Мекиндера (Halford Mackinder) о Хартленду и Римленду, од изузетног значаја за унапређење теорије геополитике и глобалне геостратегије. Међутим, поред присталица те теорије, који су сматрали да се збивања у свету не могу другачије објаснити, постоје и критички осврти који указују на евроцентричност и империјализам који заговара теорија, чије је промовисање у то

¹⁷⁵ Исто, стр.12

¹⁷⁶ Зоран Килибарда, *Основе геополитике*, Универзитет у Београду - Факултет безбедности, Службени гласник, Београд, 2008, стр.14

¹⁷⁷ Исто, стр.15

¹⁷⁸ Исто, стр.17. Наведена питања не треба схватити у дословном значењу, као оправдање за насилно заузимање туђих територија.

време имало за циљ да спаси британску империју од пропадања. Анализирајући аргументе једних и других, можемо закључити да идеје Мекиндрове теорије нису могле да буду примењене на сва збивања у свету, али да су могла рационално да објасне поједине догађаје. Након осавремењавања ратне технике, Макиндер је сматрао да нова технологија није смањила употребну вредност његових идеја о подели света, већ да их је додатно подржала. У измењеним условима друштва у развоју, циљеви контроле Римленда и Хартленда нису доведени у питање, већ су се само средства за њихово достизање изменила, тврдио је Мекиндер.¹⁷⁹

4.1.2. Појмовно и географско одређење Западног Балкана

Појмовно и географско одређење Западног Балкана, као дела територије југоисточне Европе, није могуће без претходног одређења Балкана. Појам Балкан први пут се помиње крајем 17. века. Иако се веома дуго користи, ипак не постоји његово прецизно одређење. На основу аналогије са називима Пиринејског и Апенинског полуострва, која су названа према доминирајућим планинским масивима, немачки географ Јохан Аугуст Цојне, још 1808. године, први је именовао тај простор према Старој планини коју су Турци много пре назвали Балкан планина, пошто је сматрано да је то главни масив полуострва. У политичкој терминологији Балкан је дуго носио назив „Европска Турска“. У географском одређењу балканског простора, према теорији Јована Цвијића, његова северна граница је река Дунав – река Сава – река Купа – северна обала Ријечког залива, на југу Средоземно море, на југоистоку Егејско море, на истоку Црно море, а на западу Јадранско и Јонско море.¹⁸⁰

Балкан је геопростор који спаја Европу са Азијом, од које је одвојено мореузима Босфор и Дарданели. Од Апенинског полуострва удаљено је свега осамдесет километара (на линији Отранто – Валона), а од северне границе Африке

¹⁷⁹ О теорији Римленда и Хартленда, и другим теоријама које су подстакнуте Мекиндровом теоријом, види више у: Влатко Цвртила, *Политичка географија и геополитика*, op.cit., стр. 17-23.

¹⁸⁰ Милољуб Сретеновић, *Геополитички положај Западног Балкана*, Војно дело, пролеће 2010. године, стр. 53

око три стотине педесет километара. Површина полуострва је око 520.000 km², на којој живи више од педесет милиона становника, различитог етничког порекла и вероисповести. Шири простор Балкана какав је познат у историји, обухвата Румунију, Хрватску, Србију и Турску, и реч је о простору од око 11.545.240 km², са преко стотину четрдесет милиона становника.

У 18. веку за већи део Балкана коришћен је назив „Европска Турска“, према којем је за балкански идентитет одлучујуће Отоманско освајање. Управо са Турцима је дошла и реч *балкан* у значењу „планина“. Смена имена Европска Турска у Балкан уследило је слабљењем Турске на Балкану.¹⁸¹

Преко Балкана протеже се мрежа путева са севера Европе који се рачвају на три главна правца: према Трсту, Солуну и Истамбулу. Преко Балкана тече Дунав, који спаја Средњу Европу са Црним морем. Јужни и западни део Балканског полуострва заплускују воде Средоземног мора, па се сматрају саставним деловима Средоземља. У близини Балкана налазе се најважније поморске комуникације које воде преко Средоземног мора: Гибралтар – Малта – Суец, као део светског пловног пута на линији Атлант – Средоземно море – Индијски океан – Аустралија.

Западни Балкан, у географском смислу, обухвата простор површине око 264.000 km² са око двадесет четири милиона становника. Од шест држава Западног Балкана, пет излазе на Јадранско море. Комуникацијски снопови: моравско-вардарски, марички и Драч–Тирана–Скопље–Софија–Црно море, имају велики значај не само за Западни Балкан него и за Европу и Азију. Иако целокупан геопростор Западног Балкана представља „раскрсницу путева“, кључну позицију заузима простор Србије.¹⁸²

¹⁸¹ Војна Енциклопедија, друго издање, књига 1, ВИЗ, Београд, 1973, стр. 549.

¹⁸² „Србија захвата територију са разноврсним физичкогеографским особеностима и природним ресурсима. Од великих макрорегионалних целина припада јој југоисточни део Панонске низије и средишњи део Балканског полуострва, који се сустижу на линији Савско–дунавског правца. Захваљујући таквом положају, Србија захвата средишње, геостратешко језгро Балкана, важно због лаке проходности (Моравско–вардарска долина) и чворишне улоге саобраћајних праваца у овом делу Европе.“ Наведено према: Дејан Шабић, Мила Павловић, Снежана Вујадиновић и Миролуб Милинчић, „Глобални и регионални аспекти развоја Србије и Балкана – догађаји из прошлости као порука за будућност“, *Гласник српског географског друштва*, свеска ХС – број, година 2010, стр. 159-170.

Међународна заједница је за тај део Балкана усвојила синтагму „Западни Балкан“. Западни Балкан представља геополитичку одредницу, којом се одређује простор балканских држава (без Турске), које нису чланице ЕУ, а настоје да то постану. Прилог „западни“ привидно указује да се ради о западном делу једне географске целине. Ова синтагма, у ствари означава „тежњу ка припадности Западу као цивилизацији“. ¹⁸³ Западни Балкан подразумева регију коју чине новонастале државе на простору бивше СФРЈ, из којих је изузета Словенија као чланица ЕУ, а придодата Албанија. Синтагма је први пут употребљена 1999. године, да би постепено „прешла у дипломатски, потом у јавни речник и на крају у међународна документа, научне студије из политичке географије, геополитике, међународних односа и науке о безбедности“. ¹⁸⁴

4.1.3. Геополитичке одреднице држава Западног Балкана

У домаћој научној литератури, поред Јована Цвијића који је у својим истраживањима истакао значајне **геополитичке** одреднице Балкана, до пред крај 20. века није било значајнијих анализа геополитичког положаја Балкана.

Нагле промене на сцени међународних односа на крају другог миленијума, из основа су уздрмале простор Балкана. На простору некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) створено је шест држава. Иначе, простор Балкана, на размеђи три континента, „одувек је имао значајан геополитички положај, где се прожимају различите цивилизације, религије, културе, политичка и идеолошка опредељења и војностратегијски интереси локалног, регионалног и глобалног значаја“. ¹⁸⁵

Република Србија ¹⁸⁶ је по површини и броју становника највећа држава на простору Западног Балкана и заузима централно место југоисточне Европе и

¹⁸³ Саша Гајић, „Шта значи и зашто је подесан појам Западни Балкан у политичком дискурсу“, 27. фебруар 2013. године, Интернет: www.is.in.rs, 11/04/2013

¹⁸⁴ Исто

¹⁸⁵ Милољуб Сретеновић, *Геополитички положај Западног Балкана*, Војно дело, op.cit., стр.55

¹⁸⁶ Према подацима Друштва демографа Србије, без Косова и Метохије, у Србији живи седам и по милиона људи, од чега је 82,9% Срба, Муслимана 2,1%, Црногораца 0,9%, Хрвата 0,9% и осталих 13%. У односу на целокупан простор Западног Балкана, Србија заузима 33,4% површине. У вези с

Балканског полуострва. Простор Србије је кључни европски југоисточни транзитни коридор. Преко њега воде најкраћи копнени, ваздушни и речни комуникацијски правци према Средњем и Блиском истоку и источном Медитерану. Србија је једина држава Западног Балкана која се граничи са свим државама Западног Балкана. Етнонационално, Срби чине најбројнији и територијално најраспрострањенији народ на Западном Балкану, чија је демографска моћ у опадању.

Република Црна Гора¹⁸⁷ је прогласила независност 3. јуна 2006, на основу воље својих грађана изражене на референдуму 21. маја 2006, и на тај начин одлучила да своју будућност на међународној сцени обликује самостално. Изласком из заједничке државе са Србијом, Црна Гора је битно променила свој геополитички положај. Основне одреднице геополитичког положаја Црне Горе подразумевају промену како унутрашњих, тако и спољних чинилаца.

Унутрашње чиниоце, који опредељују нове карактеристике геополитичког положаја Црне Горе, представљају географски фактори, међу којима је доминантан демографски фактор. Основна карактеристика демографске структуре становништва у Црној Гори јесте да је број Црногораца мањи од 50% од укупног становништва.

Република Хрватска¹⁸⁸ представља другу по величини од свих некадашњих југословенских република. И поред тога што одређени кругови у Хрватској негирају да та земља припада Балкану, она је у сваком случају балканска земља. Има необичан географски облик државне територије у облику потковице, што негативно утиче на

тим, НБП по становнику (2003) јесте око 1.660 УСД; Лексикон држава света, Народна књига, Београд, 2006, стр. 155, наведено према: Милољуб Сретеновић, *Геополитички положај Западног Балкана*.

¹⁸⁷ Према попису из 2003. године у Црној Гори живи 620.145 становника, од чега 43% Црногораца, 32% Срба, 11,8% Муслимана, 12% осталих, 1,1% Хрвата. Иако готово четвртина Црногораца живи у другим републикама бивше СФРЈ, њихов удео ни у једној од њих не досеже један проценат, а у својој матичној држави чине мање од половине укупног становништва. У вези с тим, НБП по становнику (2003) био је око 1.600 УСД (Лексикон држава света, Народна књига, Београд, 2006, стр. 155), наведено према: Милољуб Сретеновић, *Геополитички положај Западног Балкана*, op.cit., стр.55.

¹⁸⁸ Независност је прогласила 1991. године, а 1992. су је формално признали ЕУ и УН. Површина 56.542 km². Број становника 4.496.869 (2004). Етнички састав: Хрвати 89,6%, Срби 4,5%, остали 5,9% (Бошњаци, Италијани, Албанци, Мађари, Словенци, Роми). У вези с тим, НБП по становнику (2003) био је 5140 УСД (Лексикон држава света, Народна књига, Београд, 2006, стр. 181), наведено према: Милољуб Сретеновић, *Геополитички положај Западног Балкана*, op.cit., стр.55.

њене геополитичке одреднице. Хрватска има више недостатака који се огледају у релативно малој површини, још мањој стратешкој дубини, непостојању залеђа, дугачкој граници, недостатку изразитог средишта и неравномерно распоређеном становништву. Хрватска је етничким чишћењем Срба 1995. године обезбедила хомогену националну структуру, али са малом густином насељености, ниском стопом природног прираштаја, као и великим бројем иселих Хрвата и њихових потомака по свету.

Бивша Југословенска Република Македонија¹⁸⁹ је континентална држава Западног Балкана настала издвајањем из бивше СФРЈ. Једна од основних карактеристика географског положаја Македоније је окруженост са четири земље, од које су две у историји имале ревизионистичке захтеве према њеној територији. Бугарска је тежила присаједињењу македонских територија „Западној Бугарској“, док је Албанија по етничком принципу полагала „право“ на западне области Македоније, претежно настањене албанским становништвом. Званичне политике Бугарске и Албаније такве тежње не изражавају. Грчка нема територијалних претензија према Македонији, али је од свих суседа највише забринута самосталношћу те некадашње југословенске републике. За Грчку је споран и изузетно важан назив свог северног суседа. Став Грчке на конгресу НАТО у априлу 2009, био је одлучујући да Македонија не буде примљена у НАТО.

Босна и Херцеговина¹⁹⁰ је централна држава Западног Балкана, настала на простору југословенске републике Босне и Херцеговине након грађанског рата од

¹⁸⁹ Македонија је прогласила независност од Југославије 1991. године. Пошто је Грчка пред УН уложила приговор на званично име земље, јер и једна суседна грчка провинција носи исти назив, УН одбијају да признају Македонији државни статус. У вези с тим, светска организација се предомислила 1993. године јер је земља провизорно узела званични назив Бивша Југословенска Република Македонија. Површина 25.333 km²; број становника 2.040.085 (2004); етнички састав: Македонци 65%; Албанци 22%; Турци 4%; Срби 2%; Роми 3%; остали 4%. У вези с тим, НБП по становнику (2003) око 1.800 УСД, незапосленост 32% (Лексикон држава света, Народна књига, Београд, 2006, стр. 99), наведено према: Милољуб Сретеновић, *Геополитички положај Западног Балкана*, op.cit., стр.55.

¹⁹⁰ Године 1992, БиХ је формално призната као независна држава, пре окончања конференције о Југославији (6. априла 1992) и примљена у чланство УН. Површина 51.129 km², број становника 4.007.608 (2004. године), етнички састав: Бошњаци 44%, Срби 31%; Хрвати 17% и остали 8 %. У вези

1992. до 1995. године, на основу општег оквирног споразума о миру у Босни и Херцеговини, склопљеног у Дејтону 21. новембра 1995. године. На простору БиХ процес балканизације добио је немерљиве димензије међуетничких сукоба, какве не памти европска историја од завршетка Другог светског рата. Након конституисања БиХ успостављено је присуство међународних снага (*SFOR*), које су крајем 2004. године замениле европске снаге безбедности (*EUROFOR*). Процес централизације који је интензивирала међународна заједница, има за циљ да значај Републике Српске и Федерације БиХ сведе на формални ниво. Инсистирањем ЕУ формиране су јединствене институције безбедности (војска и полиција). У сваком случају, процес централизације увек иде на руку већинском ентитету, а доминација једног ентитета, сама по себи, често представља извор нестабилности.

Република Албанија¹⁹¹ је земља Западног Балкана која је крајем прошлог века изашла из фазе затворености и самоизолације, у којој је била више од тридесет година. Албанија је међу првим земљама Западног Балкана приступила Програму ПзМ, а на конгресу НАТО у априлу 2009. године (одржаном у Келну и Стразбуру) и званично је примљена у НАТО.

Албанија историјски изражава геополитичке аспирације према појединим територијама суседних земаља. Знатан део албанског живља под утицајем демографске експлозије, населио је територије суседних земаља. Сада се та чињеница узима као основ усмерености албанских геополитичких интереса према тим земљама. У стратегијско-доктринарним документима Републике Албаније, веома мало простора је уступљено дефинисању безбедносних изазова, ризика и претњи, што није случајно, будући да кључне претње безбедности Републике Албаније не долазе из њеног ближег окружења. Суштинске претње њеној безбедности производ су унутрашњег стања у земљи, а посебно пројекта „Велика Албанија“, који генерише

с тим, НБП по становнику (2003) око 1.240 УСД (Лексикон држава света, Народна књига, Београд, 2006, стр. 26), наведено према: Милољуб Сретеновић, *Геополитички положај Западног Балкана*, op.cit., стр.55.

¹⁹¹ Албанија је мала планинска земља на источном Медитерану. Површина 28.748 km², број становника 3.544.808, етнички састав: Албанци 95%; Грци 3%, остали 2%. У вези с тим, НБП по становнику износи 1.400 УСД (Лексикон држава света, Народна књига, Београд, 2006, стр. 9).

бројне војне и невојне изазове, ризике и претње у региону. Протагонисти идеје и пројекта „Велика Албанија“ не осврћу се на балканску реалност, настојећи да територијално уједине читаву албанску етничку популацију. Тиме се мањинско питање намеће као територијално, а територијално као мањинско. Претње које генерише пројекат „Велике Албаније“ увећане су његовом повезаношћу са тероризмом и организованим криминалом.

Геополитички положај Балкана је значајан јер повезује Исток и Запад, Европу и Азију, због чега привлачи пажњу регионалних и глобалних сила, које несумњиво утичу на његов културни, политички и економски развој. Културна и етничка разноликост становништва и специфичан геополитички положај, заправо је Балкан учинио „најнестабилнијим регионом у Европи“.¹⁹²

Улога и утицај актера на Балкану одувек се мењала у складу са њиховим идеолошким, економским, културним, политичким и такмичарским тежњама. Пажњу ћемо усредсредити на улогу Сједињених америчких држава, Русије и Турске у утврђивању геополитичког положаја (Западног) Балкана. Улога Европске Уније у региону провејава већим делом рада, те је нећемо посебно разматрати.

Руско и турско присуство на (Западном) Балкану, поред изражених економских и геополитичких интереса, има и културолошку позадину. Не треба заборавити да су обе земље биле укључене у ратове на Балкану. У последње две деценије, Русија је изгубила велики део свог утицаја, али тежи да га врати аргументима енергетске политике, посебно изградњом гасовода Јужни ток. Турска, са друге стране, сматра да је територија Балкана несумњиво њена област утицаја, позивајући се на његову некадашњу припадност Отоманској империји, истовремено додељујући себи улогу „духовног вође“ муслиманске популације у региону. Однедавно је уочен велики интерес турске спољне политике за регион Балкана, због чега често њен наступ називају и неоосманлијским. Могуће одбијање

¹⁹² Nikola Zeljković, *Clash of interests on Balkans between USA, Russia, Turkey and the EU*, 2010 Moscow Conference on Geopolitics Connecting Geography to Politics: 21st Century Issues and Agendas, International Association for Political Science Students, p.3

чланства Турске у ЕУ, може је претворити у снажног ривала и утицајног конкурента у региону.

У политичком опажању Турске, Западни Балкан је политички и стратешки још увек неинтегрисан и ровит, по различитим питањима контрадикторан простор, који обухвата: Србију, Босну и Херцеговину, Македонију, Албанију и од Турске признату самопроглашену државу Косово. На Балкан, а посебно Западни Балкан нарочито је усмерена спољна политика Турске.¹⁹³ Турска себе види у улози пријатеља према земљама Западног Балкана и стабилизирајућег фактора Балкана. Ту улогу Турска у значајној мери заснива на историјској и културној повезаности са регионом као и са намерама политичког посредовања и јачања утицаја на том простору.

Пре 2000. године турско ангажовање на Балкану обележено је војним активностима. Поред признања отцепљених република бивше СФРЈ, Турска је пружила и логистичку подршку у бомбардовању босанских Срба 1995. године, стационарањем борбених авиона у НАТО бази у Ђеди (Ghedi) у Италији. Такође, Турска је 1995. године склопила војни споразум са Македонијом, а 1996. са Босном и Херцеговином. У време кризе на Косову Турска је у пролеће 1998. године, у оквиру НАТО-а и билатерално, појачала војну сарадњу са Македонијом. У исто време пружала је политичку и војну подршку Албанији, Македонији и Федерацији Босне и Херцеговине. Турска и Сједињене Државе предузеле су заједничку акцију наоружавања и обуке хрватско-муслиманске војске у Босни и Херцеговини. Због процене да се косовски проблем као оружани сукоб, може пренети на цело полуострво Балкан, чиме би био угрожен турски национални интерес, Турска је истовремено пружила војну помоћ Македонији. Приликом пружања помоћи, руководила се претпоставком, да, ако Албанцима на Косову призна независност, Албанци у Македонији затражиће исто, јер живе у блиским везама са косовским

¹⁹³ *Declaration – 2nd International Balkan Congress*, Internet: <http://www.tasam.org/Final>, наведено према: Невенка Јевтић-Шарчевић, *Западни Балкан у пројекцији „Турске стратешке визије“*, октобар 2010, стр.691-714 (694). Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта „Србија и савремени свет: перспективе и путеви учвршћивања спољнополитичког, безбедносног и спољноекономског положаја Србије у савременим процесима у међународној заједници”.

Албанцима. Тиме би изазвала „разједињавање Македоније и распиривање регионалног сукоба, што јој није одговарало“.¹⁹⁴

Након 2000. године успостављени су нови односи Западног Балкана и Турске. Нова турска спољна политика према (Западном) Балкану и окружењу постављена је на пет општих принципа, који омогућавају широк маневарски простор мирнодопског деловања:

- Ако нису уравнотежени безбедност и демократија, Турска нема могућности успостављања утицаја у свом окружењу;
- „Нулти“ политички проблеми са суседима омогућују Турској успешно наступање према окружењу.
- Развијање односа са суседним регионима;
- Приврженост мултидимензионалној спољној политици;
- Оквирно деловање као принцип „ритмичке дипломатије“.¹⁹⁵

Турски министар спољних послова и аутор књиге „Стратешка дубина“ (*Depth Strategy*) Ахмет Давутоглу, представио је „стратешку дубину“ (која је уздигнута на ниво нове спољне политике), на Западном Балкану у Сарајеву, најављујући могућност обнове Отоманске империје. Дарко Танасковић сматра да је то „... и коначно раскидање с начелима и праксом Ататуркове уздржане спољне политике, засноване на познатој девизи мир у земљи, 'мир у свету', за коју је било карактеристично оно 'старомодно' не мешање у унутрашње ствари других земаља и одустајање од било каквих претензија на регионалну доминацију“.¹⁹⁶ Дакле, Турска покушава да се ослободи вишедеценијске доминације САД, настојећи да самостално изгради своју геополитичку улогу.

¹⁹⁴ Невенка Јевтић-Шарчевић, *Западни Балкан у пројекцији „Турске стратешке визије“*, op.cit., стр.702

¹⁹⁵ Yenigun, Cuneyt, *Turkey's Role on Solving of Balkan Issues*. U: 2nd International Balkan Congress. Socioeconomic Cooperation and Development in the Balkans. Caner SANCAKTAR, Istanbul 2010, pp. 419-428, pp. 420-21, наведено према: Невенка Јевтић-Шарчевић, *Западни Балкан у пројекцији „Турске стратешке визије“*, op.cit., стр.704

¹⁹⁶ Дарко Танасковић, *Турска на путу неоосманизма*. Дневни лист: *Политика* 25.5.2010.

У наступу према Западном Балкану, Турска настоји да преузме улогу посредника и миротворца, што је први степен остварења Стратешке и Историјске дубине. Земље Западног Балкана од суштинског значаја за Турску су Босна и Херцеговина и Србија. Ове две земље нису најважније само према „историјској и географској дубини“, него су истовремено и земље са унутрашњим и међусобним проблемима и противречностима, због чега вапе за посредником.

Ахмет Давутоглу је одабрао Сарајево за излагање компоненти „Стратешке дубине“ јер „Сарајево је минијатура отоманског наслеђа. Ако не разумете Сарајево, не можете разумети Отоманску империју. Сарајево је прототип Отоманске цивилизације. Сарајево је прототип успона Балкана“.¹⁹⁷ Из наведеног излагања, можемо закључити да је Босна и Херцеговина одабрана као кључна дестинација повратка турског утицаја на Западни Балкан. Значај Босне и Херцеговине за Турску истакнут је и изјавом Давутоглуа: „За нас је територијални интегритет Босне и Херцеговине једнако важан као територијални интегритет Турске“.¹⁹⁸

О значају Србије за Турску, говорио је и господин Умар:

„Балкан је за нас веома значајан, јер је он на нашем путу за Европу, налази се између нас и Европе, а Србија је у средини. С једне стране, Турска је важна за Србију јер је турски утицај снажан на целом Балкану, у свакој држави која је настала распадом Југославије. Са друге стране, ми знамо и да је свака од држава настала из бивше Југославије и под утицајем Србије из многих разлога. Један је што у већини од тих земаља постоји велика српска мањина. Због тога би без Србије било веома тешко успоставити мир и стабилност у региону у целини.“¹⁹⁹

Активније деловање турске спољне политике на (Западном) Балкану одвија се у фази евроинтеграције земаља Западног Балкана. Међутим, објављивање „Турске

¹⁹⁷ Dnevni list Crne Gore: *Daily News Montenegro*, 29.9.2009, р. 2, наведено према: Невенка Јевтић-Шарчевић, *Западни Балкан у пројекцији „Турске стратешке визије“*, op.cit., стр.708.

¹⁹⁸ Исто

¹⁹⁹ A. S. Umar, *Povratak starih prijatelja*; Internet: <http://www.nin.co.rs>, 04.03.2010., наведено према: Невенка Јевтић-Шарчевић, *Западни Балкан у пројекцији „Турске стратешке визије“*, op.cit., стр.709.

стратешке визије“ и из тога изведене Нове спољне политике Турске, указује на могућност да турски „поход“ на Балкан захвата знатно ширу област него што је заједнички приступ Европској унији, тако да подразумева и осигурање Балкана и Западног Балкана, посебно Србије, као коридора према Европи.

Сједињене америчке државе и ЕУ имају изражен политички и економски интерес у региону. Балкан Америци служи као нека врста базе за поход на Блиски исток, ради остварења сопствених националних интереса, док ЕУ покушава да стабилизује регион кроз његову интеграцију. Упркос томе што земље Западног Балкана још увек нису постале чланице ЕУ, све оне имају јасно постављен циљ - присаједињење ЕУ. Међутим, ЕУ ће морати да поведе рачуна о утицају других сила у региону, истовремено решавајући унутрашње несугласице, како би сачувала свој углед и утицај. Америка је у процесу проширења НАТО, смиривању сукоба у Босни и Херцеговини и на Косову и политичкој организацији балканских држава, одиграла важну улогу. Након интеграције Бугарске и Румуније у НАТО, Америка је оснажила своје присуство у региону Балкана. С друге стране, Русија је покушала да се одупре америчким интересима на Балкану, енергетском политиком. Међутим, без обзира, на супротстављеност Русије, амерички аналитичар Грегори Копли (Gregory Copley), тврди да ће „САД остати активне на Балкану, посредно преко Европске уније“. ²⁰⁰ Такође, претпоставља да ће улога Русије у региону бити у успону, због енергетске политике коју води. Енергија може да доведе до побољшања односа између ЕУ и Русије, упркос противљењу САД, јер ће Русија остати најважнији енергетски снабдевач Европе и Балкана, изградњом гасовода „Јужни ток“.

Упркос томе што је заокупљен економским проблемима и ангажовањем у Ираку и Авганистану, САД су и даље моћне и способне да одреде главне правце своје политике на подручју Западног Балкана. Западни Балкан свакако није од посебног геополитичког америчког интереса, али доказ америчке супремације у региону ипак би имао значај, посебно уколико се утицај САД ослаби на важним

²⁰⁰ Исто, р.10

геополитичким положајима као што су Средњи и Блиски исток.²⁰¹ Међутим, Сједињене државе нису толико моћне да би могле да сузбију нове сукобе који могу да проистекну из недостатака решења наметнутих региону. Пример Косова то најбоље показује. Уместо да се испуне, на Западу често изражена очекивања да ће независност Косова коначно привести крају регионалну кризу, „настали су нови заплети са регионалним (јачање захтева за обједињавањем Албанаца у региону), европским (поделе унутар ЕУ око Косова), па и светским одразима (рат у Грузији у лето 2008)“.²⁰²

Након окончања Хладног рата, САД је успео да помери границе свог војног и политичког утицаја не само у бившој Југославији, већ и на простор некадашњег Варшавског уговора. Међутим, руска интервенција у Грузији у лето 2008. и све већи притисак на бивше совјетске државе, показују да је Русија одлучила да, ако треба и војним средствима, спречи даље ширење НАТО-а и америчког утицаја на подручје бившег Совјетског Савеза. У Југоисточној Европи, Русија подржава Србију, једину преосталу формално војнополитички неутралну државу у региону, јер у томе види могућност „можда не баш заустављања, али бар ометања САД-а“.²⁰³ Докле год постоје сукоби између САД и Србије, Русија има разлога да очекује да регион неће у потпуности потпасти под америчку доминацију. Србија је зависна од руског права вета у Савету безбедности у вези са међународноправним статусом Косова. Такође без руске сагласности, суштинске промене у Босни и Херцеговини нису спроводљиве.

С друге стране, америчка подршка актуелним албанским политичким циљевима, свакако да проистиче из процене да Албанци показују „изразиту

²⁰¹ Душан Рељић, „Западни Балкан у троуглу САД - ЕУ– Русија“, *Међународна политика*, бр 1134, април-јун 2009. године, Београд, стр.17-25 (18)

²⁰² Исто

²⁰³ Скупштина Србије је 26. децембра 2007. усвојила Резолуцију о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије. У њој се „проглашава војна неутралност Републике Србије у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука о том питању”.

приврженост Америци и да самим тим албанској заједници припада посебна улога у склопу америчке стратегије у Југоисточној Европи“.²⁰⁴

Подршку Русије Србији у вези са Косовом и Босном и Херцеговином, САД тумачи као покушај Русије да се наметне као политички и безбедносни чинилац на подручју на којем не би требало да има утицај. Према речима америчког преговарача за Косово Френка Визнера (Frank Wiesner), САД је одговоран за безбедност Европе, а Русија не може да дели подједнаке интересе јер није ни сусед Србије, и не би требало да залази у „туђа дворишта“.²⁰⁵

Уколико Русија буде успела да изгради гасовод „Јужни ток“ од источне обале Црног мора до југа и севера Италије, њен утицај у Југоисточној Европи добиће трајнији карактер, који неће зависити од историјских и других међусобних симпатија. Већина земаља региона већ сада је највећим делом енергетски зависна од испорука гаса из Русије. Имујући у виду лоша искуства са Украјином и Белорусијом, када су покушале једнострано да промене правила енергетске и економске сарадње са Русијом, земље региона ће, како наводи Душан Рељић, после успостављања трајног облика снабдевања путем „Јужног тока“, „водити више рачуна него до сада и о руским политичким интересима“.²⁰⁶

Сједињене Америчке Државе ће, по свему судећи, и у наредном периоду имати важну улогу у покушајима налажења решења за преостале сукобе у региону Западног Балкана, посредујући у два најважнија спора:

- према питању осигурања регионалне безбедности после проглашења независности Косова, нарочито у светлу све отворенијих тежњи да се обједине подручја настањена Албанцима и;

²⁰⁴ Душан Рељић, „Западни Балкан у троуглу САД - ЕУ– Русија“, *op.cit.*, стр.23.

²⁰⁵ „Wiesner: Russian Opposition to Kosovo Independence Unbelievably Regretable“, interview with Bernard Gwertman, Council of Foreign Relations, February 12, 2008; као и „Визнер: Нећемо Русију у свом дворишту“, *Политика*, Београд, 18. марта 2008.

²⁰⁶ Душан Рељић, „Западни Балкан у троуглу САД - ЕУ– Русија“, *op.cit.*, стр.24.

- према питању будућег унутрашњег уређења Босне и Херцеговине, и настојањима да се оснаже надлежности централне државе.²⁰⁷

Србија би могла да се нађе на путу остваривања циљева америчке политике. Упоредо с тим, велики су изгледи да ће се продужити и америчко-руска размимоилажења на простору Југоисточне Европе. У исто време, тешко је замислити да ће се ЕУ, која себе види као покретачку снагу политичког и економског преображаја на Западном Балкану, ослободити зависности од политике САД-а у том региону.²⁰⁸ При том, ради се о односу ЕУ према државама које су или кандидати или могући кандидати за чланство у њој, и о подручју на којем је створена и на којем се непрестано са мање или више успеха доказује Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ (*CFSP*).

4.2. Националне безбедности држава Западног Балкана кроз стратешко-доктринарни оквир

Стратешка и доктринарна документа земаља Западног Балкана су створена у првој деценији 21. века. Првих десет година након распада СФРЈ, обележено је ратовима за стварање нових држава. Новостворене државе су превише биле заокупљене својим ратним плановима, нарастајућим сиромаштвом и санкцијама које је наметнула међународна заједница, те нису могле да обрате пажњу на потребу консолидације и стварање оквира безбедности. С друге стране, углавном ауторитарним лидерима држава, безбедност није била приоритет јер су мислили да знају много боље од било кога другог, да одговоре на ризике и претње безбедности или нису ни били сагласни да се ово питање покрене, јер би могло довести до

²⁰⁷ Steven Woehrel, "Future of the Balkans and U.S. Policy Concerns", Congressional Research Service, 13 May 2009, p. 9, Internet: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32136.pdf>, наведено према: Душан Рељић, „Западни Балкан у троуглу САД - ЕУ– Русија“, *op.cit.*, стр.17.

²⁰⁸ David Binder, Dr. Steven Meyer and Obrad Kesić, "U.S. Policy and Bosnia-Herzegovina: An Assessment", *Usipeace briefing*, US Institute of Peace, Washington D.C., June 2009, p. 6. <http://usip.org/files/resources/U.S.%20Policy%20and%20Bosnia-Herzegovina.pdf>, наведено према: Душан Рељић, „Западни Балкан у троуглу САД - ЕУ– Русија“, *op.cit.*, стр.18.

нежељених расправа о статусу њихових земаља или сопственој, ауторитарној владавини.

Један од важних тестова достигнутог степена демократије за сваку земљу у транзицији је стање њеног стратешко-доктринарног оквира. Анализирајући бројна стратешка документа земаља Западног Балкана, њихову хијерархију, главне актере који учествују у њиховом стварању, и што је најважније - њихов садржај, може се сазнати много о тежњама политичке елите према безбедности и одбрани.

У даљем раду, пажњу ћемо усмерити на резултате истраживања извршеног у оквиру пројекта „Изградња капацитета цивилног друштва за мапирање и праћење реформе сектора безбедности у земљама Западног Балкана“. Основни циљ пројекта је „неговање знања цивилног друштва у надгледању, мерењу и мапирању система националне безбедности и у промовисању сарадње између регионалних актера цивилног друштва ради побољшања регионалне транспарентности“. Зборник радова „Безбедносне политике на Западном Балкану“ је резултат истраживачког напора више истраживача из Албаније, Босне и Херцеговине, Хрватске, Македоније, Црне Горе, Србије (Косова), укључених у овај истраживачки пројекат. Примењена је веома сложена и разрађена методологија, како би се остварили циљеви дефинисани пројектом. С обзиром да се ради о опсежном истраживачком напору са значајним донетима, користимо резултате рада у анализи опажања националне безбедности у државама Западног Балкана кроз њихов стратешко-доктринарни оквир.

Албанија

Изазови са којима се Република Албанија суочава у процесу развоја националне безбедности и стратегије одбране нису изузетак у односу на друге државе региона, што се може уочити анализом садржаја стратешких докумената у којима се изражава улога Албаније у међународном систему, у односу на безбедносне ризике и претње. Након 1990. године, Албанија се суочила са новим безбедносним окружењем, укључујући и нову геополитичку ситуацију у региону

Западног Балкана. Концепт националне безбедности, који је до 90-их био заснован на самоизолацији, популарној самоодбрани и територијалној дистрибуцији свих врста оружаних снага, наслеђује концепт „безбедности као међузависног стања“, који почиње да се остварује од политичке и војне сарадње са структурама колективне одбране, као што је НАТО, па надаље са међународним организацијама које су усмерене на унутрашњу политичку и институционалну стабилност, попут ОЕБС-а.

У периоду од 1992. до 1997. године, албанску владу, политичку елиту и јавно мњење, карактерише покушај редефиниције доживљаја како унутрашњих безбедносних претњи, тако и регионалних и међународних претњи. Дакле, контекст времена на коме је заснован сваки стратешки документ о безбедности и одбрани, био је усмерен на препознавање претњи које потичу из унутрашњег, регионалног и међународног безбедносног окружења. Међутим, унутрашња нестабилност и регионални конфликти у периоду од 1997. до 1999. године, утицали су на измену става албанске јавности о претњама, чиме је створен услов за измену и дораду стратешких докумената из области безбедности и одбране.

Идеја развоја и усвајања стратешких докумената из области безбедносне и одбрамбене политике, у више наврата је испољена у првој половини 2000. године. Период пре 2000. године, у којем је дошло до економске и политичке транзиције након пада комунизма, може се поделити у две фазе. Прва фаза (период од 1992. до 1997. године) се подудара са владајућим периодом десничарске коалиције и Демократске странке. Овај период је завршен насилним нередима који су уследили 1997. године након колапса пирамидалне шеме, што је довело, у извесној мери, до неуспеха постојеће националне политике безбедности. До 2000. године, у албанском парламенту није усвојен ниједан стратешки документ из области одбране и безбедности, што је последица преовлађујуће идеје да држава и даље има примарну улогу у области безбедности. Такав приступ је примењен на први низ стратешких докумената који се тичу безбедности и одбране усвојених у току 2000. године. Ова фаза се поклапа са периодом друге транзиције (од 1997. до 2005. године), када је Албанија била предвођена левичарском коалицијом, на челу са Социјалистичком партијом. Због потпуног слома војних и безбедносних структура, који су наступили

као последица нереда у 1997. години, међународна заједница се активно укључила у обезбеђење дугорочне помоћи албанској влади. У такозваном „хитном безбедносном периоду“ (од 1997. до 2000. године), албанска влада након препорука међународне заједнице, започиње израду првих стратешких докумената који су требали да обезбеде одговоре на безбедносне и одбрамбене изазове. Приликом анализе садржаја тих докумената, уочена је спремност албанске владе за промишљање о безбедности у контексту савремених ризика и претњи и изградњу свеобухватнијег оквира безбедносне и одбрамбене политике у земљи.

Кључни фактори који су утицали на процес израде и ажурирања низа стратешких докумената су: промене у унутрашњем и регионалном безбедносном окружењу; притисак међународне заједнице за развој свеобухватног стратешког оквира у области безбедности; чланство у НАТО и могуће у ЕУ и; законодавни оквир.

Дешавања у непосредном окружењу, попут догађаја на Косову, одиграла су значајну улогу у развоју стратешког доктринарног оквира у Албанији. Пакт стабилности и Уговор о стабилизацији и придруживању, охрабрили су процес преиспитивања безбедносне и одбрамбене политике албанске владе. У међувремену, због крхке политичке стабилности и немира кроз које је прошла, међународна заједница је извршила велики притисак на Албанију ради измене безбедносне и одбрамбене политике и развоја добро дефинисаног стратешког оквира.

Након парламентарних избора 2001. године и оживљавања „интеграционе агенде“ за Балкан, албанска влада је прогласила да је један од њених главних циљева напредовање ка НАТО и ЕУ интеграцијама. Дакле, перспектива чланства у НАТО и ЕУ деловала је као подстицај за владу. На овај начин, период развоја промишљања о безбедности у Албанији и израде доктринарних докумената поклапа се са почетком Процеса стабилизације и придруживања (PSA) и Акционог плана за чланство у НАТО (MAP).

Дакле, кроз циљеве и средства које је навела у стратешким документима, Албанија је покушала да прикаже своју спремност да сарађује са међународним безбедносним институцијама, посебно институцијама колективне одбране. Кроз

процес усвајања стратешких докумената, Албанија је такође желела да докаже да се трансформисала из статуса државе која је „потрошач безбедности“ до државе која је „произвођач безбедности“. Међутим, НАТО и ЕУ су дефинисали различите приступе у погледу процеса присаједињења Албаније. Пошто је процес уласка у ЕУ спорији, јер се заснива на приступу „потпуног испуњења захтева“, интеграцију Албаније у НАТО су директно подржале САД посредством Јадранске Повеље, што је знатно убрзало њено чланство.²⁰⁹

Иако Пакт за стабилност (касније преименован у Савет за регионалну сарадњу) није у потпуности оправдао висока очекивања земаља у региону да ће постати „Маршалов план за Балкан“, он је покушао да пружи модел регионалне сарадње, упркос заједничким претњама, као што су недозвољена трговина, гранична контрола или организовани криминал.²¹⁰

Међутим, правни оквир који је усвојила Влада Албаније, обавезује албанске институције да периодично мењају и допуњују стратешке документе (табела 1). Документ националне безбедности је до сада допуњен само два пута, док су Документ одбрамбене политике и Војна стратегија прошли кроз интензивнију фазу развоја. Узрок за чешће преиспитивање садржаја Војне стратегије је у директној вези са корацима које је Албанија предузимала на реформи оружаних снага ради убрзања приступа у НАТО.

Други кључни фактор који је утицао на измену стратешког доктринарног оквира је регионална сарадња. Имајући у виду да је Албанија регионалну сарадњу дефинисала као елемент који ће утицати на јачање регионалне безбедности, владајућа елита је одлучила да се укључи у низ иницијатива регионалног карактера.

²⁰⁹ Declaration of Albanian Parliament, 18/03/2004, “On the resolution of Congress”, 04/01/2004, for membership of the Adriatic Charter countries in NATO, before 2007 (Official Journal No. 23, Year 2004, Page 1189); Elira Hroni Adriatic Charter 3- A development and influencing model in Western Balkans ÇËSHITJE TË SIGURISË/SECURITY ISSUES, Quarterly Journal, No 13, Published by IDM (Institute for Democracy and Mediation), Tiranë, 2009, pg. 85-102, наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010, pp.9-34.

²¹⁰ Florina Christiana (Cris) Matei, *Combating against terrorism and organized crime: Common approach of Southeast Europe* ÇËSHITJE TË SIGURISË/SECURITY ISSUES, Quarterly Journal „Nr 14“, Published by IDM (Institute for Democracy and Mediation), Tiranë, 2009, p. 84-111, наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, op.cit., pp.9-34.

Табела 1: Стратешко-доктринарна документа Републике Албаније

Назив документа	Усвојен	Допуњен
Документ безбедносне стратегије Републике Албаније	2000.	Да, 2004.
Документ одбрамбене политике Републике Албаније	2000.	Да, 2007.
Војна стратегија Републике Албаније	2002.	Да, 2005.
Стратегија сектора министарства одбране	2007.	Не
Национална стратегија о Акционом плану интегрисаног управљања границом	2007.	Не
Национална стратегија о сектору јавног реда и државне полиције и њен Национални акциони план	2007.	Не
Национални акциони план за борбу против шверца моторних возила	2008.	Не
Стратегија за борбу против организованог криминала, шверца и тероризма	2008.	Не

Извор: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans - Albania“, стр.10

С обзиром на чињеницу да је након 1999. године, ЕУ предузела низ акција ради стварања безбедносне зоне у региону, овај процес је започет са „усмеравањем безбедности“ земаља Западног Балкана, укључујући и Албанију.²¹¹ Из тог разлога, 60% финансијског инструмента који је основала ЕУ, познатог под називом CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*)²¹², намењеног земљама Западног Балкана, било је ангажовано на реформи сектора безбедности у

²¹¹ Barry J. Ryan, *Development of EU security agenda: Security of Albania and Montenegro*, СЋСНТЈЕ ТЋ СИГУРИСЋ/SECURITY ISSUES, Quarterly Journal, No 14, IDM (Institute for Democracy and Mediation), Tiranë, 2009, p. 30-61, наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, op.cit., pp.9-34.

²¹² Програм је главни финансијски инструмент ЕУу Процесу стабилизације и придруживања. Укупно 5,13 милијарди евра је обезбеђено за све CARDS акције током периода од 2000 до 2006. године.

Албанији, укључујући и реформу полиције, интегрисаног управљања границом, затвора, судства и борбе против организованог криминала.²¹³

Израда стратегијских докумената о безбедности и одбрани имала је упориште у правном оквиру државе. Такође, стратегије су издвојиле одређене задатке и утврдиле одговорност државних институција безбедности. Од 2000, када је била покренута израда прве стратегије о националној безбедности, напори које је Влада предузимала у овој области су углавном подржавани сугестијама и препорукама међународне заједнице.

С обзиром на чињеницу да се питање безбедности и одбране и даље сматрало ексклузивним простором централне власти, у процесу израде и усвајања докумената, албанска влада је спровела приступ „одозго-надоле“ који је подразумевао да су стручњаци државних институција и оних међународних агенција који су дали интензивну техничку помоћ у реформи сектора безбедности у Албанији од 1997, и даље имали приоритет. Дакле, у периоду од 2000. до 2007. године, није било консултација и учешћа других актера у усвајању стратешког оквира државе. Томе је свакако допринело наслеђе прошлости које је подразумевало да је размишљање о безбедности право дато искључиво државним институцијама.

Након ступања на снагу новог албанског Устава 1998. године, институционални капацитети политике националне безбедности били су подељени на такозвана „три стуба“, који су укључивали Одбор за националну безбедносну политику (под контролом албанске владе), Савет за националну безбедност (под контролом албанског председника), и скупштински Одбор за безбедност (под контролом парламента). Ово су кључни унутрашњи актери који су иницирали израду стратешког доктринарног оквира Албаније.

У складу са правним оквиром који усвојен у албанском парламенту, процес доношења стратегијских докумената безбедности и одбране спроводе: парламент;

²¹³ Jonida Hoxha *Organized crime in Balkan as a serious threat to EU security* ÇËSHTJE TË SIGURISË/SECURITY ISSUES, Quarterly Journal, No 14, IDM (Institute for Democracy and Mediation), Tiranë, 2009, p. 122- 136, наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, op.cit., 2010, pp.9-34.

председник Републике; савет министара; премијер; министар одбране; генералштаб; начелник генералштаба; команданти оружаних снага (на копну, мору и ваздуху).

Дакле, парламент усваја: стратешка докумената безбедносне и одбрамбене политике Републике Албаније; буџет за одбрану, бројно стање оружаних снага Републике Албаније и њихове мисије. Такође, обезбеђује надзор над активностима Оружаних снага, дефинисањем овлашћења у командовању и управљању оружаним снагама за време мира, ванредне ситуације и рата. Многе од наведених обавеза спроводи парламентарна Комисија за безбедност, која реализује велики део контроле и има одговорност за процесе које спровode безбедносне институције и оружане снаге.

С друге стране, Савет за националну безбедност представља важну структуру која је везана за председника Републике. Она му пружа помоћ у вези питања из области безбедности и стратегијско доктринарног оквира. За питања националне безбедности, Савет је саветодавно тело председника и помаже му: у вези питања безбедности и одбране земље; разматра и даје мишљења о политици безбедности и одбране. Чланови Савета за националну безбедност су: председник Скупштине, премијер, министар спољних послова, одбране, јавног реда, финансија, транспорта, начелник Генералштаба и директор Националне обавештајне службе. У зависности од тема које се разматрају на састанку у Савету, председник може да позове додатна лица као што је стални председник скупштинских одбора, министре, шефове централних државних институција, и друга лица.

У складу са Уставом и важећим законима, извршна власт има значајну улогу у процесу израде и имплементације стратешког доктринарног оквира. У овом случају, улога премијера и министра одбране, као дела владе и цивилне контроле оружаних снага, подразумева низ обавеза и одговорности. Дакле, премијер има извршну власт над оружаним снагама и у миру је одговоран Народној скупштини и председнику. Он координира и надгледа активности институција које имају обавезе у складу са „Законом о одобрењу документа безбедности Републике Албаније“.

С друге стране, министар одбране је одговоран парламенту, председнику и премијеру за политику одбране. Његова одговорност подразумева: представљање

докумената одбрамбене политике Савету министара и пројеката везаних за број, структуру и организацију Војске; достављање (Савету министара) на усвајање годишњег буџета одбране; обезбеђивање дугорочних планова развоја и модернизације оружаних снага и посебне програме у области одбране; одобравање буџета одбране.

Као што смо већ поменули, актере за спровођење стратешког и доктринарног оквира Албаније одређује институционална хијерархија националне безбедности у земљи. Четврти део стратегије националне безбедности односи се на главне институције: скупштински Одбор за безбедност, Савет за националну безбедност председника и Одбор за политику националне безбедности на челу са премијером. Ова структура одражава уставни модел Републике Албаније, као парламентарне републике, али с друге стране не описује детаљно улогу и одговорност осталих актера, а посебно такозваних „безбедносних институција“ извршне власти. У том смислу, структура одређује само уставни однос између ових институција, међу којима Парламент има највиши ранг, јер према Уставу Албанија је парламентарна република, при чему не постоји јасно одређење актера који су најодговорнији за спровођење политике безбедности. Чињеница да премијер сваке четири године иницира процес измене Стратегије националне безбедности, указује на значајну улогу извршне власти.

У том смислу, најважнија питања на која ова документа морају да дају одговор, поред начина и средстава за достизање националне безбедности, је јасан и свеобухватан одговор у погледу поделе улога у институционалној безбедносној хијерархији државе.

Документа која садржајно чине стратешку политику безбедности и одбране је један од показатеља начина на који сектор безбедности планира и координира своје активности. С обзиром на чињеницу да је Албанија, по Уставу, парламентарна република, одговорност албанског Парламента у области безбедности и одбране подразумева и демократски надзор те области. Међутим, у складу са хијерархијском структуром институција које се баве безбедношћу, влада има обавезу да дефинисани

стратешки и доктринарни оквир имплементира посредством надлежних министарстава и агенција.

Треба истаћи да је подела задатака између законодавне и извршне власти у области безбедности и одбране била уравнотежена доношењем низа закона, али и њиховом практичном применом. Према Уставу Републике Албаније, албански парламент је највиши законодавни орган из кога све друге институције црпе легитимитет свог деловања. Дакле, дужности које су додељене Парламенту, омогућавају му да врши контролу и надзор над израдом стратешких докумената и процесом њихове примене, за који је одговорна влада. Међутим, улога албанског парламента може бити и додатно проширена. Поред осигурања ефикасног надзора и стручне контроле над процесом цивилне контроле војске и безбедносних структура, спроводи и надзор над рационалном употребом финансијских средстава која се користе за потребе националне безбедности. У том смислу, парламентарни Одбор за безбедност могао би да прошири своју стручну саветодавну мрежу не само са професионално опредељеним лицима која се баве националном безбедношћу, већ и са независним стручњацима који су усмерени на изучавање безбедности и одбране, као и начин израде стратешког доктринарног оквира.

Иако се чинило да је након 2000. и 2004. године, када је Република Албанија усвојила стратешка документа, парламент добио већи значај у погледу контроле сектора безбедности, које је условљено повећањем овлашћења структура безбедносних служби и унутрашњих послова, догађаји у Гердцу из 2008. године, који ће постати важан оријентир у погледу безбедности и стратешких питања у Албанији, су показали да је влада преузела контролу и стекла велику моћ над безбедносним институцијама. Такав поступак владе забринуо је партнере Албаније са Запада, што је утицало на измену нацрта закона о надлежностима албанских обавештајних служби.

Дакле, Уставом је јасно дефинисана улога и основни концепт безбедности земље, заснован на принципима мира, добросуседских односа и активног учешћа у колективној одбрамбеној структури, што су општи принципи на којима почивају и стратешка и доктринарна документа.

Босна и Херцеговина

Када је у питању стратешко-доктринарни оквир безбедности у одређеној држави, искуство показује да не постоји „једна величина која одговара свима“, с обзиром да је свака држава пронашла свој пут како да изрази сопствену тежњу ка безбедности. Што се тиче Босне и Херцеговине (БиХ), она је свој одраз у погледу безбедности испољила кроз кључна документа садржајног и стратешког значаја: безбедносну политику, одбрамбену политику и преглед одбране, и главна доктринарна документа: Војну стратегију и Војну доктрину. Међутим, морамо нагласити да су Устав и закони, као и друга стратешка документа нормативног карактера, документа од значаја за достизање садашњег стања безбедности.

Након рата који је трајао од 1992. до 1995. године, дошло је до његовог прекида потписивањем Општег оквирног споразума за мир, познатог као „Дејтонски мировни споразум“, БиХ је била предмет неколико различитих и истовремених транзиционих и обновитељских процеса: прелазак на парламентарну демократију и тржишно засновану економију; физичка реконструкција животне и привредне инфраструктуре упропаћене ратом, и социјалну обнову друштва које се суочило са сопственом државношћу након распада СФРЈ. Зато је Комисија за реформу одбране навела да „нема друге транзиционе државе у источној Европи или југоисточној Европи која је морала да се суочи са овако комбинованим изазовима“.²¹⁴ С обзиром на чињеницу, да одредбе Дејтонског споразума представљају најмањи заједнички именитељ, безбедност и одбрана су били делегирани на власти ентитета, а Дејтонски устав (из 1999. године) предвиђа на државном нивоу једно тело из области одбране, чија је улога била неодређена и неизвесна. На основу члана 5б, чланови Председништва, који су такође и чланови Сталног комитета, су ауторитети који именују чланове Сталног комитета за војна питања (СКВП) чија је улога била да „координира активности Оружаних снага у БиХ“. Ипак, на путу БиХ ка самосталном и самоодрживом политичком систему, реформа одбране, која обично функционише

²¹⁴ Kenan Dautović, „Security Policies in the Western Balkans“, Bosnia and Hercegovina, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010, pp.35-60

као покретачка снага за друге реформске подухвате, одиграла је важну улогу у формирању актуелног државног система безбедности. Уз притисак међународних организација и исказане политичке воље које су испољили актери из области политике и одбране у земљи, организација овог система захтевала је реформу која је требала да одговори новим изазовима и захтевима.

У мају 2001. године, Председништво БиХ је усвојило одбрамбену политику која је дефинисала циљеве у БиХ у области одбране по први пут (табела 2). Циљ документа је да дефинише одбрамбену политику БиХ која је „део безбедносне политике, заснована на Дејтонском споразуму и потреби да БиХ учествују у глобалним и регионалним интеграцијама“ као „транспарентне посвећености БиХ, конститутивних народа, грађана и оба ентитета у остваривању трајног мира, безбедности и просперитетног живота“ (Политика одбране из 2006. године).

Председништво БиХ је 10. јула 2001. године, званично најавило посвећеност процесу придруживања Партнерству за мир и НАТО, који је подразумевао да све политичке структуре у Босни и Херцеговини предузму низ корака, реформи и промена како би се испунили сви неопходни услови и захтеви за приступање Алијанси. Босна и Херцеговина је посвећеност евроатлантским интеграцијама додатно ојачала „Генералним правцем и приоритетима за вођење спољне политике БиХ“, које је потписало Председништво у марту 2003. године.

Босна и Херцеговина је имала специфичан пут ка сарадњи са међународним безбедносним организацијама. Одлука тадашњег Високог представника, Педија Ешдауна, од 8. маја 2003. године је допринела савладавању одређених слабости и проблема у функционисању система безбедности у БиХ.

Табела 2: Стратешка документа Босне и Херцеговине

Назив документа	Усвојен	Допуњен
1. Општи оквирни споразум за мир	1995	
2. Политика безбедности	2006	не
3. Политика одбране	2001	2008
4. Војна стратегија	2009	не
5. Војна доктрина	2003	
6. Преглед одбране	2009	
7. Бела књига одбране	2005	не
8. Стратегија за борбу против тероризма	2006	не
9. Стратегија за превенцију прања новца и финансирања терористичких активности у Босни и Херцеговини	2009	не
10. Стратегија за борбу против прања новца	2009	не
11. Стратегија за борбу против корупције	2009	не
12. Стратегија за контролу, превенцију и борбу против дрога	2009	не
13. Стратегија за уклањање мина	2002	2009

Извор: Kenan Dautović, „Security Policies in the Western Balkans - Bosnia and Hercegovina“, стр.36

Значај одлуке је додатно поспешен, када је тадашњи генерални секретар НАТО, лорд Џорџ Робертсон, у децембру 2003. године, поставио одреднице које БиХ мора да испуни како би се придружила Партнерству за мир:

1. Развити безбедносну политику БиХ;
2. Обезбедити на државном нивоу демократски и парламентарни надзор над оружаним снагама БиХ;
3. Обезбедити да се на државном нивоу преузме оперативна команда и контрола над оружаним снагама БиХ, укључујући и над Министарством одбране;

4. Обезбедити пуну транспарентност планова и буџета;
5. Развити заједничку доктрину и заједничке стандарде за обуку и опремање оружаних снага;
6. Потпуно превазићи унутрашње политичке поделе, подржати јачање институција на државном нивоу и промовисати сарадњу, помирење и стабилност у региону;
7. Политичко руководство БиХ би требало у потпуности да подржава повратак избеглица и расељених лица;
8. Испунити услове у складу са Дејтонским мировним споразумом који се односе на хапшење особа оптужених за ратне злочине.²¹⁵

Комисија одбране је поднела предлоге за нову структуру и мисије одбрамбених снага БиХ које су усмерене ка евроатлантским интеграцијама. Ови предлози су изражени у Закону о одбрани и Закону о служби у оружаним снагама БиХ, који су ступили на снагу 2003. и 2005. године. У фебруару 2006, Председништво Босне и Херцеговине усвојило је безбедносну политику БиХ, документ који дефинише опште државне циљеве у области безбедности и улогу њених институција у остваривању постављених циљева.

Према Одлуци председника о величини, структури и локацијама Оружаних снага Босне и Херцеговине, усвојене у јулу 2006. године, Оружане снаге БиХ су потврђене као професионална, јединствена војна сила у организацији и под контролом државе.

Хрватска

Процес припреме и доношења стратешких докумената у Хрватској био је дуг и мучан посао. Од друге половине 90-их година прошлог века, политички и научни кругови постепено су постајали свесни неопходности израде стратешких докумената, која би представљала државним институцијама и друштву у целини, неку врсту полазне тачке из које би се обликовали основни параметри безбедности, спољних

²¹⁵ Исто

послова и одбрамбене политике. Међутим, све до 2000. године, није било промене у размишљању доминантних политичких актера.

Најчешће образложење које се могло чути је да се Хрватска „бранила у рату“ без стратешких докумената, да постојање стратешких докумената не гарантује обликовање и вођење јасне државне политике, а уколико држава и усвоји стратешка документа, да ли се могу спроводити неопходне активности у глобалном и регионалном окружењу које се стално мења, и коначно, да је за добробит друштва много важније да се у политичким процесима, налазе квалитетни људи који су доказани професионалци у оквиру безбедносних и одбрамбених структура, него само пуки документ.

Чињеница је да тадашњи Председник није био задовољан са нацртима стратешких докумената које су му нудили њихови творци, што је сигурно један од разлога зашто Хрватска није усвојила стратешка документа још тада. Он је веровао да, са својом политичком и историјском научном позадином, може боље да обликује, усмерава и даје одговоре на сва стратешка питања са којима Хрватска може да се суочи. Тек када је опозициона коалиција од шест странака, на челу са Социјалдемократском партијом, освојила власт на парламентарним изборима у јануару 2000. године, питање доношења стратешких докумената је постало „зрело“ за решавање, на овај или онај начин.

После много година разматрања, Стратегију националне безбедности Републике Хрватске усвојио је парламент у марту 2002. године. Истог дана, 19. марта, Скупштина је такође усвојила Стратегију одбране Републике Хрватске. Тачно годину дана касније, 19. марта 2003. године, председник Републике је усвојио војну стратегију Републике Хрватске. Међутим, да би у потпуности разумели процес израде хрватских стратешких докумената, морамо да се осврнемо на прошлост.

Врло брзо после доласка на власт, у лето 2000. године, коалициона влада је започела пројекат под називом „Хрватска у 21. веку“. У оквиру овог пројекта

најважнија стратешка документа су требала да буду предложена и усвојена.²¹⁶ Пројекат није био усмерен само на безбедност и одбрану. Здравствена заштита, привреда, култура, спољни послови и све друге кључне активности државе је требало да развијају своје стратешке документе. То је био веома озбиљан задатак. Важна чињеница у том тренутку била је да Влада није желела да министарства и државне агенције развијају стратешка документа, већ је уговорним путем ангажовала независне тимове за сваку појединачну област, додељујући им задатак припреме стратешких докумената. Државна министарства и агенције требала су да пруже сву расположиву подршку ангажованим тимовима у почетним фазама пројекта, а да у завршним фазама пројекта размотре предлоге стратешких докумената, ради евентуалне помоћи уколико се јаве различита мишљења између независних тимова и државних представника.

Влада и њене институције углавном се нису мешале у рад тима који је био задужен за израду стратешких докумената из области безбедности државе. Међутим, на крају пројекта, у рано пролеће 2002. године, после скоро годину и по дана уложеног времена и труда, одређени кругови у оквиру Обавештајне заједнице и Министарства одбране нису били задовољни изгледом сектора безбедности који је нудила студија националне безбедности, успевајући да изнуде промене.

Од свих главних идеја и концепата које је нудио независни тим, прећутно се одустало, а мала група људи (пет или шест) из главних државних министарстава добила је задатак да изради стратешка документа за неколико недеља.

Као што смо већ уочили, Република Хрватска је ужурбано, истог дана усвојила Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране (табела 3). Сходно томе, било би веома тешко тврдити да постоји логичан след усвајања ова два стратешка документа по општости. Очигледно је да је однос општости примењен само на везу између војне стратегије и поменуте две стратегије, с обзиром да

²¹⁶ Намера пројекта је била да тимови предложе стратешке концепте, главне стратешке идеје и свеобухватне нацрте стратешких докумената, на основу којих би званичне државне структуре припремиле коначне документе које је требало усвојити у Парламенту.

је период од годину дана између њиховог усвајања теоретски оставио довољно простора да војна стратегија буде изнедрена из општијих стратегија по значају.

Очигледно је да се на овај начин може објаснити преплитање садржаја три стратешка документа. Такође, стил изражавања је бирократски и често га је веома тешко пратити, што се делимично може објаснити образовним и професионалним обележјима групе која је израдила текстове.

Табела 3: Стратешка документа Републике Хрватске

Назив документа	Усвојен	Допуњен
Стратегија националне безбедности	2002. година	не
Стратегија одбране	2002. година	не
Војна стратегија	2003. година	не
Стратегијски преглед одбране	2005. година	не
Дугорочни план развоја оружаних снага	2006. година	не

Извор: Zvonimir Mahečić, „Security Policies in the Western Balkans - Croatia“, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010, стр.62.

Убрзо након што је коалициона Влада дошла на власт 2000. године, Хрватска је приступила Партнерству за мир. Коалициона влада је схватила да је постојање кључних стратешких докумената један од предуслова, свакако не једини и вероватно чак ни најважнији, да Хрватска покуша да надокнади изгубљено време у првих десет година независности. Званичници извршне и парламентарне власти укључени у безбедносне и одбрамбене послове убрзо су схватили да су друге државе већ донеле или су у процесу доношења својих стратешких докумената. Дакле, логичан закључак који им се наметао је да Хрватска мора да учини исто. Такође, стратешка документа су доживљена као „грена спаса“, јер су требала да покажу земљама чланицама НАТО и западним владама да је коалициона влада одговорила задатку. У том смислу, од

стратешких докумената се очекивало не само да послуже својој сврси, већ и да исправе неке недостатке у унутрашњој политици и међународним односима.

Слична ситуација догодила се неколико година касније са Стратегијским прегледом одбране. План за припрему тог документа је први пут објављен у Годишњем националном програму за 2003. годину, упркос чињеници да ниједан правни, процедурални, стратешки или доктринарни основ није постојао за усвајање овог документа. У то време није постојала јасна идеја у погледу садржаја или његовог места у хијерархији докумената о безбедности и одбрани. Низ уставних и законских промена насталих у периоду од 2000. до 2002. године нису подразумевале одредбе за припрему, доношење и реализацију таквог документа. На крају, Стратегијски преглед одбране усвојен у пролеће 2005. године, врло брзо је постао замена за застарела стратешка документа која су усвојена на брзину неколико година пре тога.

Хрватски парламент је имао значајну улогу у обликовању безбедносне и одбрамбене политике. Одговорност скупштине, у погледу главних стратешких докумената, огледала се у усвајању Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране и; одобравању Дугорочног плана развоја Војске.

Према тадашњем и садашњем Уставу, одговорност председника у вези са припремом и усвајањем стратешких докумената безбедности и одбране је следећа:

1. одобрава предлог Стратегије одбране,
2. усваја војну стратегију.

У припреми стратешких докумената Влада је одговорна да:

1. предложи Стратегију одбране Парламенту,
2. предложи Дугорочни план развоја оружаних снага Парламенту,
3. представи Годишњи извештај о стању одбране парламенту,
4. контролише активности безбедносних структура.

У том периоду, цивилни министар одбране представља први корак у остваривању демократске контроле над оружаним снагама. Променама Устава и

закон у вези са одбраном нису значајно измењене надлежности Министарства одбране, изузев прецизнијег одређења места и улоге Генералштаба. Дакле, овим променама Министарство одбране је заузело позицију између Генералштаба као стручног органа и Владе, председника и парламента као врховних политичких институција задужених за националну безбедност и одбрану. Значајна позиција Министарства одбране је видљива из чињенице да у основи свих предлога, радњи или докумената које доставља, Генералштаб мора да добије одобрење министра, пре него што се представи наведеним политичким институцијама.

Према одредбама Закона о службама безбедности, Савет за националну безбедност врши демократску контролу рада служби безбедности. Ово је политичко тело чији је задатак да олакша сарадњу између председника и Владе у вођењу операција обавештајних и контраобавештајних агенција. Чланови Савета за националну безбедност су председник, премијер, члан Владе задужен за националну безбедност, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар иностраних послова, министар правде и начелник Генералштаба. Други политичари, научници и стручњаци могу бити позвани ако се укаже потреба.

Бивша Југословенска Република Македонија

Стратегијско-доктринарни оквир Македоније (у време писања овог рада) садржи следеће документе: Охридски оквирни споразум, Концепт националне безбедности и одбране, Стратегијски преглед одбране - политички оквир, Стратегију одбране, Белу књигу одбране, Стратегију за реформу полиције и Националну стратегију за интегрисано управљање границом.

Значајан напредак је постигнут у Македонији у стратегијском уређењу области безбедности и одбране, што се може закључити и из хијерархије усвојених стратегија - на врху се налази кровни документ - концепт националне безбедности и одбране усвојен у јуну 2003. године, затим Стратегија националне безбедности из јануара 2008. године, док је Влада почела са применом препорука које су проистекле из политичког оквира Стратешког прегледа одбране, који је усвојен у октобру 2003. године.

Значајан допринос у стратегијско-доктринарном обликовању политике државе, донео је Охридски оквирни споразум, као водећи политички документ. Он дефинише низ одредби о безбедности и одбрани којима се регулише укупна безбедносна политика у држави. Од када је Македонија постала независна држава 1991. године, владе које су се смењивале, нису успеле да развију модел уређења стратегијско – доктринарног оквира (табела 4). Сваки документ је имао своје специфичне околности и узроке настанка, често представљајући реакцију на спољашње окружење или као апсолутну неопходност. Међутим, деведесетих и раних двехиљадитих, увек је постојао широко распрострањени јавни консензус о потреби најпре, развоја и усвајања стратегијско-доктринарног оквира, а затим и спровођења реформи и остваривања политике.

Табела 4: Стратешко-доктринарни оквир Македоније

Назив стратегије - документа	Усвојена	Допуњена
2. Охридски оквирни споразум	2001.	не
3. Концепт националне безбедности и одбране	2003.	не
4. Стратегијски преглед одбране - политички оквир	2003.	не
5. Стратегија националне безбедности	2008.	не
6. Стратегија одбране	1999.	2010.
7. Бела књига одбране	1998.	2005.
8. Стратегија реформе полиције	2003.	2004.
9. Национална стратегија за интегрисано управљање границом	2003.	не

Извор: Islam Yusufi, „Security Policies in the Western Balkans – Macedonia“, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010, стр.97.

Проучавајући околности које су довеле до развоја стратешко-доктринарног оквира у Македонији, издвојили смо факторе који су утицали на израду докумената.

Међународна заједница и њен приступ који се заснивао на постављању услова и пружању помоћи, остварили су велики утицај на израду стратегија у Македонији.

Утицај су оствариле политичке фондације, међународне организације цивилног друштва, академска заједница, али и постављени услови за улазак Македоније у евроатлантске интегративне процесе.²¹⁷

Крај деведестих година прошлог века и почетак двехиљадите, можемо назвати „деценијом стратегија“, током које је међународна заједница помагала у доношењу стратегија у многим друштвено важним областима. Конференције, радионице и семинари о безбедносним пословима су често били организовани, а спољни стручњаци су саветовали и помагали у пројектовању секторске стратегије државе.

НАТО је, кроз своје присуство у Македонији (високи цивилни и војни представници и саветодавни тимови од 2001. године) имао улогу инструмента за подстицање развоја безбедносних стратегија, кроз процес условљавања. У процесу приближавања НАТО-у, земља је имала много нових обавеза у области безбедности, уз активно учешће у међународним мировним операцијама под вођством НАТО-а (операција ISAF у Авганистану).

Усвајањем НАТО стандарда и укључивањем у мировне мисије, пут сектора безбедности Македоније је стављен под међународни надзор, што је заузврат био још један подстицај за развој стратегија. Успостављени однос са НАТО-ом имао је позитиван утицај на израду стратегија дајући им јасан оквир. Билатерална и мултилатерална сарадња и помоћ од НАТО-а и њихових држава чланица одиграла је важну улогу, у погледу пружања директне материјалне помоћи, али и политичке и интелектуалне подршке домаћим институцијама и појединцима који учествују у планирању и развоју стратегија безбедности. НАТО програм Партнерство за мир, План за акционо чланство (МАП) и Иницијатива за југоисточну Европу, убрзали су развој стратегија и помогли су да се активности политичког врха у вези безбедности земље, ускладе са нормама и оперативним процедурама НАТО земаља. Македонска одлука да поднесе захтев за чланство у НАТО 1999. године је била још један разлог да се убрза израда стратегија. Заједничка процена регионалних безбедносних изазова

²¹⁷ Islam Yusufi, „Security Policies in the Western Balkans – Macedonia“, op.cit., стр.99

југоисточне Европе, коју је израдио НАТО и објавио у мају 2001. године, је био још један подстицај.

Европска унија је још један фактор који је помогао обликовање стратешког доктринарног оквира земље. Утицај ЕУ у сектору безбедности је посебно приметан у обликовању стратегија за реформу полиције и за управљање границама. Помоћ ЕУ у оквиру програма PHARE²¹⁸, CARDS²¹⁹ и IPA²²⁰, несумњиво је била кључни инструмент за решавање празнина у развоју безбедносних стратегија. На пример, ЕУ је 2001. године обезбедила пакет помоћи полицији у Македонији из CARDS 2001 расподеле. Сврха помоћи је била подршка свеобухватној реформи полиције у Македонији, развијањем стратегије за њену реформу.

Европска унија, преко Европске агенције за реконструкцију²²¹, је дала значајну подршку развоју сектора безбедности у Македонији од 2002. године. У периоду од 2001. до 2006. године, Европска комисија је обезбедила директну подршку развоју и имплементацији Националне стратегије за реформу полиције, која је усвојена 2003. године, а допуњена 2004. године. Стратегија о граничној заштити (Национална стратегија за интегрисано управљање границом, усвојена 2003. године) је још једна област у коју је Европска унија била укључена. Развој стратегије управљања границом је добио велики значај из више разлога. Пре свега, након ступања Амстердамског уговора на снагу, шенгенска сарадња је постала део сарадње у ЕУ у области правосуђа и унутрашњих послова. Други важан фактор су терористички напади од 11. септембра 2001. године, који су повећали значај

²¹⁸ **PHARE** програм је био један од три претприступна инструмента који је финансирала Европска заједница, намењен за помоћ земљама централне Европе у њиховим припремама за улазак у Европску унију. Првобитно је основан да пружи помоћ Пољској и Мађарској 1989. године, касније се помоћ проширује на 10 земаља кандидата Централне и Источне Европе (Бугарска, Чешка, Естонија, Мађарска, Латвија, Литванија, Пољска, Словачка, Словенија и Румунија) и земаља Западног Балкана, помажући им да спроведу економско реструктурирање и политичке промене.

²¹⁹ **CARDS** (Community Assistance to Reconstruction, Development and Stability) – помоћ заједници за реконструкцију, развој и стабилност на Балкану, основан 2001. године, обезбедио је финансијску помоћ земљама Западног Балкана до 2006. године.

²²⁰ **IPA** (The Instrument for Pre-Accession Assistance) - инструмент за претприступну помоћ је финансијски инструмент Заједнице за претприступни процес за период од 2007. до 2013. године. Помоћ се пружа на основу Европског партнерства за земље потенцијалне кандидате и земље кандидате за приступање партнерству - односи се на земље Западног Балкана и Турску.

²²¹ Агенција ЕУ која је пружала финансијску помоћ Македонији у периоду од 2002. до 2008. године

функционисања система граничне безбедности. Контрола граница је постала област којом се више бавио закон, а не само област одбране земље. Дакле, хладноратовска војна дефиниција граничне безбедности изгубила је значај, имајући у виду потпуну промену безбедносног окружења. Према савременим демократским западним процедурама и пракси, чување границе је задатак који треба да спроводи специјална полиција. Македонија је морала да успостави такав систем, што је првенствено подразумевало развој стратегије.

Македонским сектором одбране и безбедности управља Скупштина (Собрание) Републике Македоније, председник Републике, Влада, министарство одбране, министарство унутрашњих послова и Центар за кризни менаџмент. Парламент (Собрание) доноси највиша правна акта, укључујући и стратешка документа. Председник одобрава стратегију одбране. Влада (или Савет министара), на челу са премијером, подржава израду стратешких докумената и доставља их Скупштини на усвајање. Министар одбране подржава израду свих докумената из области одбране која предлажу надлежни организациони састави Министарства одбране. Министарство одбране израђује документа одбрамбене политике, која достављају на усвајање парламенту, након сагласности Савета министара.

Црна Гора

Формулисање црногорског стратешког и доктринарног оквира отпочело је убрзо након што је Црна Гора обновила своју државност на референдуму одржаном у мају 2006. године. За боље разумевање тренутне ситуације у овој области, морамо се осврнути на период пре стицања независности. Након распада СФРЈ, Црна Гора је на референдуму одржаном 1992. године одлучила да остане у заједничкој држави са Србијом. Почетни период постојања нове федерације, од 1990. до 1997. године, углавном је обележен сукобима, међународним санкцијама и општом друштвеном кризом. Наравно, није било интереса или могућности за усвајање или бар озбиљнију дискусију о стратешким документима било које врсте. Важна година у новијој црногорској историји је 1997. година, када је премијер Мило Ђукановић, снажно подржан од стране међународне заједнице, почео да се удаљава од Слободана

Милошевића и да бројчано ојачава и милитаризује црногорску полицију, стварајући националне одбрамбене капацитете, преношењем делова савезне надлежности на национални ниво. Започети процес је настављен чак и након свргавања Милошевића у октобру 2000. године. Од тог периода, позиција Црне Горе у међународној заједници није се значајно променила. Заједница две државе је постојала на папиру, али не и у стварности. На пример, Врховни савет одбране Србије и Црне Горе усвојио је војну доктрину у марту 2006. године. Међутим, истовремено, Савет се сложио да се одредбе из доктрине не примењују на територији Црне Горе. Црна Гора је занемаривала сва стратегијска или законодавна документа усвојена на нивоу Државне заједнице. Након тога, црногорска владајућа елита је искористила могућност предвиђену Уставном повељом Србије и Црне Горе (из 2003. године), да организује референдум о независности, након периода од три године.

Након стицања независности (у мају 2006. године), Црна Гора се нашла у позицији да нема стратегијски и доктринарни оквир. Веома важна документа су морала да буду израђена и усвојена у периоду који је уследио. Чинило се да у периоду, након успостављања независности, није било јасног плана о томе која документа и стратегије треба прво усвојити. Ово би се могло закључити из чињенице да пре усвајања Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране, Црна Гора није створила сличне стратегије за привреду, животну средину, здравство и друге области. Сви ови документи су стварани касније и насумично. Из данашње перспективе, чинило се да би усвајање плана државне реформе била добра идеја, јер би био извориште из којег би све остале стратегије биле изведене. Међутим, то се није десило.²²²

Црногорски стратешко - доктринарни оквир се састоји од два главна документа: Стратегије националне безбедности, усвојена од стране Парламента 27. новембра 2008. године, и Стратегије одбране, усвојене убрзо након стратегије, 17. децембра 2008. године (табела 5).

Треба напоменути да су прве верзије два документа створене неколико месеци након што је Црна Гора постала независна. Ове стратегије су требале да буду камен

²²² Rajko Radević, „Security Policies in the Western Balkans – Montenegro“, op.cit., стр.125

темељац за даљи развој безбедносних капацитета Црне Горе и за реформу целокупног унутрашњег сектора безбедности.

Међутим, документа су усвојена у журби и без јасне визије циљева које треба остварити, уз доста мањкавости. Прво, анализом текста стратегије, не може се доћи до закључка о геополитичком положају нити позицији Црне Горе. На тај начин, остајемо ускраћени о доживљају безбедносних изазова, ризика и претњи који су наведени у документима, са становишта геополитичког положаја Црне Горе.

Табела 5: Стратешка документа Црне Горе

Назив стратегије - документа	Усвојена	Допуњена
1. Стратегија националне безбедности	2006.	Да
2. Нова Стратегија националне безбедности	2008.	Не
3. Стратегија одбране	2007.	Да
4. Нова Стратегија одбране	2008.	Не

Извор: Rajko Radević, „Security Policies in the Western Balkans – Montenegro“, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010, стр.126.

Друго, у стратегијама се не може пронаћи садржај који указује на чињеницу да је ЕУ препозната као безбедносни актер који је, поред НАТО-а, важан партнер у изградњи и очувању црногорске безбедности. Ово је прилично контрадикторно, јер је један од три црногорска спољнополитичка циља чланство у НАТО и ЕУ. Треће, старе стратегије нису биле довољно јасне у погледу дефинисања безбедносних изазова, ризика и претњи. Кратко су их се дотакле, уз непрецизно набрајање. Четврти, главни недостатак који се уочава анализом докумената је чињеница да нису усвојени у Скупштини, већ од стране извршне власти, Владе Црне Горе. Такође, изостанак јавне расправе пре усвајања и начин усвајања, доводе легитимност тих докумената под знак питања.

Пракса у већ формираним демократијама и у постсоцијалистичким земљама које су прошле процес транзиције ка демократији, била је да се пре усвајања

значајних стратегијских докумената организује јавна расправа, при чему све заинтересоване стране (појединци, организације цивилног друштва, институти, експерти, итд.) добијају прилику да искажу своје мишљење о садржају докумената. Након расправа, нацрт докумената први пут се доставља Парламентарном телу задуженом за питања безбедности, а по добијању одобрењу тог тела, парламент обично даје своју коначну реч гласањем народних посланика „за“ или „против“ ових докумената. То није био случај и са Црном Гором 2006. године. Из тог разлога, два основна документа у области националне безбедности морају бити измењена у складу са потребама земље и у складу са најбољом праксом западних демократија, међу које Црна Гора жели да се позиционира.

Нове стратегије (Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране Црне Горе из 2008. године) представљају довољан садржај из кога се може одредити начин на који Црна Гора води рачуна о безбедности својих грађана. Израђивач ових докумената (Министарство одбране) је покушао да буде јаснији и конкретнији, него у првим верзијама (из 2006. године) у идентификовању безбедносних изазова, ризика и претњи, као и одређењу средстава и инструмената са којима ће држава располагати у одговорити на претње. Усвајањем стратегије, Црна Гора је направила корак напред ка интеграцији свих актера у области националне безбедности. Документима се покушава позиционирање и дефинисање улоге Црне Горе у регионалном и међународном окружењу.

Значај хијерархије је поштован у процесу усвајања докумената. Стратегија националне безбедности је прва усвојена и представља полазну тачку из које би требало да сва остала важна документа у области безбедности буду изведена из ње. То се може установити ишчитавањем документа, при чему се у завршним одредбама наводи: „Стратегија је основ за изградњу система националне безбедности Црне Горе, дефинише безбедносне претње и представља основ за стварање стратешких, нормативних и других докумената у области функционисања и развоја система безбедности и одбране“.²²³ Стратегија одбране Црне Горе је развијена и усвојена на основу стратегије националне безбедности. Такође, пажљивом анализом

²²³ Rajko Radević, „Security Policies in the Western Balkans – Montenegro“, op.cit., стр.127.

уочавају се и одређена садржајна преклапања та два документа. Ово је видљиво најпре у делу где су наведене компоненте система националне безбедности, јер је скоро идентичан у оба документа.

Србија

Процес припреме и усвајања стратегијских докумената, која су значајно изменила систем безбедности и одбране Србије, трајао је предуго. Девет година после демократских промена од 2000. године, а три године након што је повратила своју државност, Србија је завршила прву генерацију реформи сектора безбедности кроз усвајање стратегијских докумената - Стратегије националне безбедности Републике Србије, Стратегија одбране Републике Србије и Стратегијског прегледа одбране. Иако нека документа стратегијског значаја, као што су војне доктрине, још увек нису усвојене, може се рећи да је Србија усвојила кључне документе о безбедности и одбрани и да је уобличила стратегијско-доктринарни оквир.

Сви наведени документи су усвојени 2009. године. Узимајући у обзир чињеницу да су остале земље у региону Западног Балкана усвојиле стратегијска документа у периоду између 2002. и 2006. године, евидентно је да Србија заостаје за другим земљама, у том погледу.

Табела 6: Стратешко-доктринарни оквир Републике Србије

Назив стратегије – документа	Усвојена	Допуњена
1. Стратегијски преглед одбране	2009.	Не
2. Стратегија националне безбедности	2009.	Не
3. Стратегија одбране	2009.	Не

Извор: Маја Вјелош, „Security Policies in the Western Balkans – Serbia“, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010, стр.141.

Да бисмо разумели разлоге кашњења усвајања тих докумената, морамо да се осврнемо на недавну прошлост политичке ситуације у Србији, која је у знатној мери утицала на израду и усвајање докумената. Након раздружења са Црном Гором 2006. године, Србија је била принуђена да сама на историјском раскршћу обликује сопствени систем националне безбедности. Са нестанком Државне заједнице Србије и Црне Горе (у даљем тексту: Државна заједница), један историјски процес је завршен и од тог тренутка, темпо и ниво промена у сектору безбедности у Србији постаје искључива одговорност државних службеника и владајуће странке. Уставна повеља Државне заједнице не именује Стратегију националне безбедности или други сличан документ, који ће омогућити преглед и смернице за успостављање и развој система безбедности Србије и Црне Горе, што није случај са системом одбране. Дакле, само је Стратегија одбране Државне заједнице била предвиђена, према којој је свака република требала да одреди елементе система сопствене националне безбедности. Ипак, од формирања Државне заједнице, ни Србија ни Црна Гора нису то учиниле. Након референдума и распада Државне заједнице, Република Србија је почела да гради свој пут развоја система националне безбедности и одбране.

Пре свега, нова политичка ситуација захтевала је усвајање Устава Републике Србије, а затим усвајање стратегијских докумената који су требали да дефинишу систем безбедности и одбране. Први нацрт Стратегије националне безбедности је припремио кабинет господина Бориса Тадића, председника Републике Србије, у лето 2006. године. Истовремено, Влада Републике Србије са премијером Војиславом Коштуницом, основала је Радну групу за израду нацрта Стратегије националне безбедности у јуну 2006. године. Представници Министарства одбране, унутрашњих послова, финансија, спољних послова, представник кабинета председника Републике Србије, представник Безбедносно-информативне агенције (БИА), Војно-обавештајне агенције (ВОА) и Војнобезбедносне агенције (ВБА) учествовали су у раду Групе. Ова помало конфузна ситуација која је пратила припрему два нацрта стратегије, је последица различитог виђења кључних националних вредности, интереса и циљева, између српских политичких лидера, односно тадашњег председника и премијера.

Због недостатка јасног правног оквира који је требао да дефинише улогу и надлежности актера у процесу припреме и доношења стратегије, због различитог доживљаја националне безбедности од стране председника и премијера, припрема овог документа је одложена до формалног одобрења Закона о војсци и Закона о одбрани. Усвајањем ових закона крајем 2007. године, формални услови да се настави процес израде и усвајања стратегије и осталих стратегијских докумената, су испуњени. У складу са Законом о одбрани, Министарству одбране је додељен задатак да изради нацрт Стратегије националне безбедности Републике Србије, Стратегије одбране и Дугорочни план развоја оружаних снага. Поред тога, законом је утврђена надлежност Скупштине за усвајање ових докумената. Заједно са законским препрекама које су утицале на припрему и усвајање стратегије и политичка ситуација је с времена на време заустављала процес припреме и усвајања стратегије. Догађаји, попут парламентарних избора у јануару 2007. године, доношење резолуције Народне скупштине о „заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије“ на крају исте године, неуставно једнострано проглашење независности Косова у фебруару 2008. године, као и локални и председнички избори, диктирали су темпо настајања стратегијских докумената и производили су потребу за повременом изменом појединих ставова из ових докумената, које је требало ускладити са тренутном политичком ситуацијом.²²⁴

Остала стратегијска документа, Стратегија одбране и Стратегијски преглед одбране, израђени су у исто време као и Стратегија националне безбедности. Њихови нацрти су доживели сличне фазе измена као и стратегија националне безбедности, због поменутих политичких догађаја.

У оквиру стратешко-доктринарног оквира Србије, Стратегија националне безбедности представља најзначајнији документ, хијерархијски изнад свих других стратегија. Представља основ за развој додатних стратегијских докумената у области безбедности и одбране (као што су Стратегија одбране, Војна доктрина, Стратегијски преглед одбране), као и основ за развој других стратегија у држави.

²²⁴ Маја Вјелош, „Security Policies in the Western Balkans – Serbia“, *op.cit.*, стр.143

Хронолошки посматрано, убрзо након усвајања Устава Републике Србије, стратегијска документа о безбедности и одбрани су била предвиђена за израду, при чему је приоритет имала Стратегија националне безбедности. После тога је било важно да се усвоје и друга документа која операционализују главне стратегијске циљеве и детаљно регулишу област безбедности и одбране. Ипак, у Србији није примењен хронолошки редослед припреме и усвајања стратегијских докумената, с обзиром да је читав процес зависио од политичких околности. Дакле, прилика да се успостави стварна хијерархија између докумената је пропуштена. Као што је раније наведено, Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране су припремљени у исто време, а Народна скупштина их је усвојила крајем 2009. године, заједно са законима о безбедности и одбрани. Упоредјујући та два документа можемо доћи до закључка да постоји одређени степен садржајног преплитања неких делова из Стратегије одбране, јер су пренети из текста Стратегије националне безбедности.

Штавише, током процеса усвајања докумената у Скупштини постојао је потенцијални страх да закони не би били у складу са стратегијским документима који представљају њихов темељ. У случају амандмана на стратегијска документа, постављало се питање да ли би посланици могли да благовремено и професионално одговоре на неопходне измене предлога закона. Хипотетички, могло се десити да, због суштинских измена и допуна стратегијских докумената, предлози закона буду директно супротстављени појединим садржајима из стратегија.

5. БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Упркос позитивним ефектима истраживања безбедносних политика држава Западног Балкана, можемо рећи да је ово нимало лак и радо прихватљив задатак. Процес изградње економске и безбедносне заједнице у региону и његова спора интеграција у међународну безбедносну и економску организацију, дешава се под снажним утицајем и притисцима међународне заједнице. За сада не можемо рећи да би напредак у региону био постигнут без међународних притисака. Геополитички положај региона још увек представља разлог за забринутост: дванаест година након последњег конфликта у региону, границе још увек нису јасно одређене; статус Косова је нерешен; будућност Босне и Херцеговине је неизвесна, а; Македонија још увек није решила спор са Грчком око имена. Без обзира на обесхрабрујуће појаве које се не могу занемарити, анализа нам ипак даје прилику да сагледамо дубину равнотеже у региону, као и безбедносне трендове у државама Западног Балкана.

5.1. Безбедносне политике држава Западног Балкана после 2000. године

Тежња за откривањем и истраживањем трендова безбедносних политика на Западном Балкану, применом анализе активности званичних државних институција и садржаја главних стратешких докумената (Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране и Стратегијски преглед одбране) земаља у региону, оправдана је из више разлога: прво, земље региона деле искуство нестабилности и кризе у последњој деценији 20. века, као и спорог процеса стабилизације на почетку новог века; друго, тренутак стварања стратешких докумената је приближан - све државе су усвојиле своје прве стратешке документе у последњих десетак година и; на крају, одговор држава на притиске међународне заједнице (нарочито ЕУ) за развијање регионалне сарадње и њихова искреност и спремност за сарадњом, указује на одустајање од политике која се водила у прошлости. Наравно, обим анализе стратешког оквира ћемо сузити само на главна стратешка документа безбедности,

како би могли да разумемо најважније трендове у области безбедности држава у региону.

Албанија

Увидом у садржај докумената о националној безбедности и стратегији одбране, требало би да закључимо да је основни концепт безбедносне политике усмерен на поштовање владавине права и „интеграцијских процеса“. ²²⁵ У документима националне безбедности и војне стратегије, као и другим документима политике одбране изазови, ризици и претње су утврђени применом приступа „одозго-надоле“, с обзиром да институције које обављају послове који се тичу безбедности нису оспособљене за свеобухватну анализу јавног доживљаја о ризицима и претњама.

Изазови, ризици и претње у овим документима су ранжирани у три нивоа: локални, регионални и глобални, при чему у рангирању нису начињени приоритети и није јасно раздвојен њихов садржај. ²²⁶ Дакле, приликом израде стратегије националне безбедности, примењен је критеријум који се користи у дефинисању претњи на локалном нивоу, уместо да је примењен свеобухватни приступ којим је могла да се изради детаљнија класификација ризика и претњи.

Безбедносна стратегија и доктринарни оквир на локалном нивоу утврђује четири категорије, ризика и претњи за Албанију: организовани криминал, тероризам, природне катастрофе и проблеми транзиције. У случају организованог криминала, пажња је усмерена на различите облике илегалне трговине дрогом, људским бићима и конвенционалним наоружањем. Посебна пажња је усмерена на унутрашњу

²²⁵ Види више у: Law No. 9322, dated 25.11.2004 “On approval of the National Security Strategy of the Republic of Albania” (Official Journal No. 98, Year 2004, page 6697) and Law No. 9858, at 27/12/2007 “The adoption of the Military Strategy of the Republic of Albania”(Official Journal No. 184, Year 2007, page 5802), наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, op.cit., pp.9-34.

²²⁶ О аналитичком осврту на документ о стратегији националне безбедности и претњама, види више у: Sotiraq Hroni, jen.Let (in release) Pellumb Qazimi: View from Albania - Study on assessment of regional security threats and challenges in the Western Balkans, in Study on the Assessment threats of Regional Security and Challenges in the Western Balkans, Darko Istvam Gyarmati & Stancic (eds.), DCAF (Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces), 2007, p. 57, наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, op.cit., pp.9-34.

безбедност, илегалне миграције албанских становника у друге земље и неконтролисано пресељавање становништва унутар земље. Такође, у стратегији националне безбедности могу се наћи нејасни и недовољно разјашњени ризици попут: „дезинформисање јавног мњења“ или „недовољан развој просвете, науке и културе“.

Што се тиче ризика и претњи безбедности на регионалном нивоу, можемо закључити да су стратегија националне безбедности и војна стратегија под утицајем историјског наслеђа и геостратешког положаја, као кључних фактора у одређивању безбедносног окружења. У том контексту, документ националне безбедности је јасно дефинисао да „дестабилизација региона кроз оживљавање жеље за испуњење претераних националистичких пројеката и развоја транснационалних етничких сукоба, представља опасност за безбедност Републике Албаније“.²²⁷

С друге стране, у оба документа је званично признато да суседне државе нису главна претња по регионалну безбедност, већ унутрашњи проблеми, као што је политичка нестабилност, слаба економија и организовани криминал. У случају Албаније, такозвано „албанско национално питање“ је постављено међу највише приоритете стратешких безбедносних циљева уз констатацију да ће се „албанско национално питање остварити кроз европске и евроатлантске интеграције“. Дакле, чини се да је Албанија више усмерена на будуће чланство у НАТО и ЕУ, како би избегла употребу спорног националистичког приступа у остварењу „албанског питања“.

У међувремену, у првом истраживању у вези са безбедносним претњама и НАТО интеграцијама које је спровео Институт за демократију и медијацију (ИДМ) у априлу-мају 2007. године, испитаници су замољени да рангирају претње по датој скали процене ризика додељујући оцене од 1 до 6 (највиши број указује на највећи ризик). Они су рангирани претње по следећем редоследу: корупција (4.6);

²²⁷ Kastriot Islami (бивши албански министар спољних послова у периоду од 2003. до 2005. године) National Security at the context of regional risks and threats (Proceedings of the International Conference: "On the development of the national security strategy", Tirana 21 September 2007, organized by IDM & DCAF), Publishing House, Toena, Tirana, 2007, p. 26, наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, op.cit., pp.9-34.

сиромаштво и економска неразвијеност (4.4); неуспех демократских реформи (3,91) и; организовани криминал (3.64).²²⁸ Ова четири елемента су сматрали знатно опаснијим за националну безбедност него спољни фактори, попут тероризма, регионалних сукоба, и других претњи.

Приликом дефинисања и израде листе изазова, ризика и претњи потребно је укључити и друге концепте безбедности, а не само традиционални концепт који се ослања искључиво на државни суверенитет или територијални интегритет. Држећи се чврсто традиционалног концепта, национална безбедносна стратегија је изгубила прилику да примени и концепт безбедности појединца који се испољава у различитим областима (нпр. безбедност хране, заштита животне средине, социјалне, политичке, и друге теме).²²⁹

Преовлађујући концепт „два колосека“, који повезује краткорочне и средњорочне циљеве, као што је приступање у ЕУ и НАТО, уз дугорочни циљ, као што је поштовање владавине права, представља основу албанских докумената националне безбедности и војне стратегије. Дакле, овај концепт представља покушај да се створи амбијент стабилне унутрашње безбедности (владавина права) ослањајући се углавном на спољне алате (приступање НАТО-у и ЕУ). С друге стране, узимајући у обзир регионалне безбедносне изазове, документи усмеравају посебну пажњу на Албанију као фактор који „производи и извози безбедност“ кроз примену добросуседске политике и регионалног дијалога. Дакле, применом ових концепата, Албанија покушава да се прилагоди принципу *једнаког растојања*, нарочито према нацијама и дешавањима у бившим југословенским републикама где живе Албанци.

²²⁸ Besnik Baka: Albania : Threats and perceptions of security ÇËSHTJE TË SIGURISË/SECURITY ISSUES, Quarterly Journal , No 11 , Published by IDM (Institute for Democracy and Mediation) , Tiranë, 2009, pp. 74-90, наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, op.cit., pp.9-34.

²²⁹ О примени концепта безбедности појединца у документу стратегије националне безбедности види у: Prof.Rexhep Mejdani (бивши председник Републике Албаније у периоду од 1997. до 2002. године) in: Some thoughts on revising the document on national security strategy publication: On the development of strategy national security (Summary of proceedings of the International Conference: “On the development of the national security strategy”, Tirana 21 September 2007, organized by IDM & DCAF), Publishing House. Toena, Tirana, 2007, p. 26); Такође види у: *Backgrounder on human security in Albania*, IDM, Tirana 2009, p. 60, први чланак који је издала група експерата из IDM (Institute for Democracy and Mediation) о концепту безбедности појединца.

С друге стране, у погледу поделе безбедносних циљева на краткорочне, средњорочне и дугорочне, национална безбедносна стратегија показала је одређене недостатке. На пример, краткорочни и средњорочни приоритети дефинисани су као дугорочни, иако су требали да буду краткорочни. Ово „временска грешка“ је доказ недостатка прецизне типологије ризика и претњи, који морају да одговарају прецизним одредбама о томе како да се према њима опходи.²³⁰ Концепт безбедности који преовладава у документу стратегије националне безбедности Албаније чини се да је без конкретног акционог модела. Део III и IV стратегије остаје на нивоу процене ризика, без планираних активности (начин и средства потребни за достизање циљева). Ово би се могло сматрати заједничком карактеристиком стратегија националне безбедности држава Западног Балкана, које после дуже политичке и економске транзиције, мењају свој приступ реформи сектора безбедности. Ласло Полти (Laszlo Polti) је приметио „што се тиче њихових суштинских садржаја и опажања безбедности, са изузетком савремене терминологије и обима, ниво ових докумената је у почетној фази развоја“.²³¹

У случају Албаније, процес пројектовања и имплементације националне безбедности и стратегије одбране је углавном усклађен са проценом „ранга“ те земље у структури регионалне и глобалне безбедности. То је условљено „унапред дефинисаним инструментима“ који могу да се користе за достизање одрживе безбедности у земљи и иностранству и који су нужно везани за онога ко обезбеђује безбедност, као што је НАТО. Према наводима у оба документа, скуп елемената означених као „инструменти државне власти“ омогући ће остваривање безбедности земље. Они обухватају: дипломатију; заштиту јавног реда и

²³⁰ In Chapter II: OBJECTIVES OF SECURITY (page 5) in Law No. 9322, dated 25.11.2004 “On approval of the National Security Strategy of the Republic of Albania” (Official Journal No. 98, Year 2004, p. 6696), наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, op.cit., pp.9-34.

²³¹ Laszlo, Poti *Assessment of the security of the Western Balkans and a comparative analysis of the threat perception in the countries of the region*, Darko Istvam Gyarmati & Stancic (eds.), DCAF (Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces), 2007, pp. 9-50, наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, op.cit., pp.9-34.

безбедности; финансијску и економску политику; цивилну заштиту, здравље људи и природно окружење.²³²

Заједно са другим елементима, они чине низ који нема јасну поделу између „тврдих“ и „меких“ инструмената достизања безбедности, већ углавном подразумева њихову комбинацију. Имајући у виду поделу изазова, ризика и претњи на локалном, регионалном и глобалном нивоу, јасно је да инструменти који се користе немају исти значај. На пример, инструменти дипломатије и одбране су израженији на регионалном и глобалном нивоу безбедности, за разлику од локалног нивоа, где финансијски инструменти економске политике или заштита јавног реда и људска безбедност преузимају вођство. Дипломатија је на врху ранжираних инструмената, чији се садржај подудара са циљем албанске владе да делује у безбедном окружењу, без употребе силе као инструмента за достизање безбедности. То очигледно подразумева заинтересованост за регионалну и глобалну безбедност и сарадњу са другим заинтересованим странама и међународним актерима.

Дакле, можемо закључити да стратешка документа, попут националне стратегије за безбедност, одбрану и војску, треба да буду међусобно усклађена и усаглашена у погледу начина процене изазова, ризика и претњи и накнадне доградње, у складу са расположивим ресурсима и безбедносним институцијама у земљи. Правни оквир државе олакшава ове активности и премошћава јаз у координацији међу елементима система безбедности државе. У случају Албаније, може се уочити недостатак кохерентности и преклапање између три стратегије: Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране и Војне стратегије. Сваки од наведених стратешких докумената се ослања на концепт националне безбедности, при чему није јасно одређена улога појединачног документа у њеном достизању. Такође, можемо приметити недостатак модела за процену изазова, ризика и претњи из локалног или међународног изворишта. У том смислу, стратешка документа Албаније треба да буду формулисана са јасним трајањем изазова, ризика и

²³² Закон No. 9322, усвојен 25.11.2004 “On approval of the National Security Strategy of the Republic of Albania” (Official Journal No. 98, Year 2004, page 6697) and Law No. 9858, at 27/12/2007 “The adoption of the Military Strategy of the Republic of Albania” (Official Journal No. 184, Year 2007, page 5802), наведено према: Enri Hide and Geron Kamberi, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, op.cit., pp.9-34.

претњи који треба да буду представљени као краткорочни, средњорочни и дугорочни.

Дефинисање стратешког концепта одбране и безбедности (на основу моћи и положаја Албаније као регионалног и глобалног актера), остаје приоритетни задатак стратешког доктринарног оквира. Чланство Албаније у организацији колективне одбране, као што је НАТО, је више него важно у процени утицаја ризика на безбедност и користи која проистиче из тог чланства.

Због наведених разлога, процес формулисања, обликовања и имплементације концепта политике националне безбедности треба да буде развијен у складу са конкретним проценама положаја земље у структури глобалне и регионалне безбедности. Чланство Албаније у НАТО, које је одобрено на самиту у Букурешту 3. и 4. априла 2009. године, донело је нове услове у процени безбедносних претњи. Такође, као чланица НАТО-а, Албанија треба да спроведе структурно прилагођавање сектора безбедности у складу са безбедносним изазовима унутар и ван земље.

Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина је јединствена земља на много начина. То је земља која је суочена са променама политичког и економског система, као и са реконструкцијом инфраструктуре и друштвене структуре.

Развој и усвајање политике одбране Босне и Херцеговине је била почетна тачка и основа за развој безбедносне политике БиХ и безбедносног система, упркос чињеници да безбедносна логика и принципи захтевају обрнути редослед. Другим речима, елементи посебних политика које су саставни део безбедносне политике, треба да буду изведени из безбедносне политике, док безбедносна политика треба да буде узета у разматрање у процесу развоја правних и других докумената који су у вези са безбедношћу, као и приликом дефинисања мисија и задатака новоустановљених безбедносних структура. Велики напор у припреми и изградњи елемената безбедносне политике БиХ, уложио је Савет министара. На својој 82. седници, Савет министара је успоставио међуагенцијску радну групу за израду

безбедносне политике БиХ. Након што је радна група завршила свој рад, Савет министара је саставио коначну верзију безбедносне политике БиХ у децембру 2006., а Председништво БиХ ју је усвојило 8. фебруара 2006. године.

Безбедносна политика Босне и Херцеговине (из 2006) је документ који „дефинише дугорочну и кохерентну стратегију, и обезбеђује оквир и правце за успостављање система, структуре и свих механизма неопходних за ефикасно функционисање сектора безбедности“. Извршне власти у БиХ су одговорне за развој тог документа, с обзиром на њихову обавезу да координирају правилно коришћење обавештајних, безбедносних, војних, економских, дипломатских, технолошких, информационих и других ресурса у остварењу безбедносних циљева.

У стратешким смислу, безбедносна политика „као део државне политике, подразумева организовано спровођење мера и активности“ које осигуравају успешну и дугорочну заштиту темељних вредности у БиХ и „оптималну ангажованост расположивих ресурса“. Безбедносна политика дефинише безбедносне циљеве „на основу идентификованих изазова“ и, применом свих елемената моћи, настоји да „гради мир, безбедност и просперитет грађана БиХ“.

Што се тиче реализације, институције и органи на свим нивоима законодавне и извршне власти у БиХ одговорни су за спровођење безбедносне политике. Тачније, Председништво усваја безбедносну политику са „циљем пружања стратешких смерница у области спољних послова и одбране“, ²³³ истовремено обезбеђујући правовремену информацију Парламентарне скупштине о стратешкој безбедности и одбрани БиХ. Парламентарни органи на државном, ентитетском и кантоналном нивоу представљају „институционални, политички ниво моделирања и имплементације“ законодавних елемената политике, који дефинише „правни оквир и дугорочне смернице“ и обезбеђује „материјалне предуслове за њено спровођење“.

Савет министара и ентитетске владе су били задужени за њено спровођење, чиме су утицали на очување укупне функционалности безбедносног система. Важно је напоменути да је безбедносна политика обезбедила нову уставну надлежност државе БиХ у области безбедности, које није била предвиђена по Општем оквирном

²³³ Исто

споразуму за мир у Босни и Херцеговини и Анексу IV дотадашњег Устава БиХ. Коментаришући однос између уставних и реформи одбране у Босни и Херцеговини, командант СФОР-а, бригадни генерал Стивен Шук је изјавио: „реформа одбране представља уставну реформу, иако је она на посебној стази.“²³⁴.

Изазове са којима се БиХ суочава, треба размотрити како у контексту глобалног окружења тако и у контексту општих регионалних и унутрашњих збивања. Наизглед различити трендови и развој, понекад на сасвим неочекивани начин могу утицати на безбедност БиХ, због чега изазивају посебну пажњу твораца политике.

Безбедносни изазови са којима се БиХ суочава морају се посматрати у контексту укупних односа у глобалном окружењу. Изазови које доносе модерни глобални токови су углавном последица стално растућих разлика у погледу економског и друштвеног напретка; разлике између богатих и сиромашних делова света, међународни тероризам у свим његовим облицима, сталне претње животной средини које проистичу из индустријског и технолошког напретка, неконтролисана производња и промет оружја, укључујући и оружја за масовно уништење (нуклеарно и биолошко); повећања принудних миграција које проистичу из оружаних сукоба и расне дискриминације, етничке нетолеранције или политичких притисака у аутократским и недемократским режимима. Ту су и изазови који се односе на различите облике организованог криминала који генеришу трајну друштвену и политичку нестабилност у појединим земљама региона, што доводи до општег сиромаштва и ширења разних болести које угрожавају целу популацију.

Један од регионалних изазова за БиХ је нестабилност изазвана транзицијом ка тржишној економији. Истовремено, БиХ лежи на важном путу између Европе и Азије, који је по својој природи, од виталног значаја за трговину, чиме се обезбеђују повољни услови за илегалну трговину оружјем, дрогом и трговину људима, као и за транзит терористичких група и материјала за терористичке активности.

Босна и Херцеговина је земља оптерећена унутрашњим проблемима, углавном изазваних разним политичким факторима који представљају озбиљну

²³⁴ Исто, стр.39

претњу друштвеној, политичкој и другим видовима стабилности у земљи. Неки од унутрашњих изазова су:

- Наслеђе политичких и социјалних анимозитета, изазваних ратом од 1992. до 1995. године, који потичу од елемената који заговарају разне врсте националистичког екстремизма;
- Неуспех потпуног имплементирања Дејтонског мировног споразума;
- Недовољна финансијска средства за реализацију одрживог повратка расељених лица и избеглица;
- Политичка транзиција условила је спорији развој ефикасне и ефективне извршне, законодавне и судске власти;
- Транзиција тржишне привреде, која изазива велики пад домаћих и страних инвестиција и оставља простор за сиву економију и црно тржиште; дуготрајни и проблематични процес приватизације, технолошка регресија и пропадање производних капацитета и успореног темпа поправљања инфраструктуре уништене у рату;
- Заштита граница још увек није усклађена са европским стандардима, што борбу против организованог криминала чини још тежом;
- Висока стопа незапослености, која доводи до повећања општег сиромаштва, социјалних подела, социјалне нестабилности и већег броја финансијски угрожених грађана који имају потребу за рад, изазива појачану миграцију становништва, посебно одлив мозгова;
- Оружје и муниција се чувају у неадекватним складишним локацијама и незаконито се држе у личном власништву;
- Велики број нагазних и неексплодираних мина у целој земљи, представља физичку опасност за грађане и препреку за напредак пољопривреде, туризма и страних улагања; и
- Разни еколошки изазови, проблеми технолошког, цивилног и војног отпада, деградација обрадивог земљишта и шума, воде и ваздуха, недостатак ресурса за превенцију и одговоре у случајевима могућих природних и технолошких

катастрофа, као и спори развој и примена стандарда и конвенција за заштиту животне средине – стварају додатне изазове.²³⁵

Уколико безбедносну политику посматрамо у контексту свих елемената система безбедности, треба напоменути да систем безбедности Босне и Херцеговине није још увек потпуно успостављен. На државном нивоу, не постоји консензус за многе политичке одлуке, а постоји и недостатак адекватног законодавства, полицијских снага, организације цивилне заштите и других области. Тешко се може поуздано закључити да ли су постојеће структуре система безбедности у стању да служе назначеној сврси, с обзиром да реформски процеси још увек нису имплементирани и верификовани у пракси. Ово се односи како на функционалност појединих безбедносних структура, тако и на интероперабилност и функционални однос између различитих међусобно зависних делова безбедносног система. Међутим, имајући у виду чињеницу да непосредно након потписивања Дејтонског мировног споразума није било система безбедности уопште, може се рећи да је безбедност поље у којем је учињен велики корак напред у изградњи државе Босне и Херцеговина и њених институција.

Сва стратешка документа у БиХ не користе термине „ризиви и претње“ у именовану различитих проблема, са којима се БиХ суочава на глобалној, регионалној и унутрашњој сцени. Сигурно постоје различити разлози за такав приступ, али један од њих може бити осетљива политичка ситуација која често, у покушају да се постигне консензус, не омогућава домашај суштине проблема. Што се тиче одређења инструмената које држава користи у одговору на изазове, ризике и претње, можемо са сигурношћу да кажемо да је образац „Политика - стратегија - акциони план“, којим се конкретне акције детаљно објашњавају (ко шта ради и када), усвојен као опште правило. Што се тиче усклађености стратегија, можемо закључити да су стратегије углавном синхронизоване, из најмање два разлога: прво, с обзиром на чињеницу да су стратегије производ политике, сасвим је природно да су у складу са „врховним“ документима, и друго, различите стратегије у чијој изради су

²³⁵ Исто, стр.48.

учествовала иста министарства су свакако усаглашене, како формално тако и садржајно, с обзиром на вишестрану надлежност у решавању истог проблема (на пример, борба против организованог криминала и тероризма).

Хрватска

Стратешка документа, посебно Стратегија националне безбедности, нуде различите инструменте за изградњу неопходног нивоа безбедности државе. Посленици научне мисли у Хрватској сматрају да први инструмент представља израда свеобухватне листе националних циљева безбедности, која треба да послужи као оквир за безбедносну политику државних институција. Други инструмент треба да буде концепт безбедности. Трећи инструмент представља принципе којима се достиже национална безбедност, међу којима је најважнији принцип сарадње свих државних институција, ради остварења жељеног нивоа безбедности.

Дакле, јасно дефинисан оквир је предуслов за успешно спровођење сваке друштвене обавезе, без обзира да ли је у питању правна, процедурална, или доктринарна активност. Законска регулатива ствара друштвено прихватљив оквир за функционисање система националне безбедности. Ово се односи на устав и све друге законе (домаће и међународне) и подзаконска акта. Кључну улогу у његовом одређењу има законодавно тело, које доноси прописе и остварује демократски надзор над функционисањем система државне управе.

Такође, стратегијска и доктринарна документа одређују начин реализације планираних активности. Активности морају бити усклађене са важећим прописима, односно прокламованим циљевима и усвојеним стратешким циљевима и доктринарним идејама. Извршна власт има најважнију улогу у припреми, спровођењу и имплементацији усвојених докумената. Међутим, не умањује се ни значај законодавца у погледу одобравања, надзора и пружања савета. Штавише, таква повезаност и сарадња је кључ за успешно функционисање система националне безбедности.

Природа стратегијских докумената је таква да њихову употребну вредност потврђује или одбацује време. Зато, ако се докаже у хитним и неочекиваним ситуацијама, да су процене наведене у стратегијским документима погрешне, њихова измена је небитна и неважна уколико није благовремена. Ради остварења постављених циљева, стратегијска документа треба да буду јасна, а изјаве о безбедности треба да буду усклађене са намерама и визијама државних институција. На пример, у случају Републике Хрватске постоје стратегијска документа која се садржајно преклапају, док у исто време не успевају да издвоје све потребне стратешке и безбедносне параметре.

Стратегијска документа јасно дефинишу циљеве које остварују институције из области безбедности, спољне, економске и одбрамбене политике. Приоритет циљева мора да буде одређен и усклађен са нивоом значаја и временским трајањем, када год је то могуће.

Анализом ризика по националну безбедност идентификовано је више различитих области које су укључене у садржај Стратегије националне безбедности. Део њих је наведен у Поглављу I - Животна средина и изазови безбедности у Републици Хрватској. Остале области су део Поглавља II: Изазови, ризици и претње у Републици Хрватској. Глава I је требало да понуди концептуални приступ одређеним питањима безбедности, а Глава III је требало да буде посвећена побрајању и опису изазова, ризика и претњи. Можемо поставити, међутим, питање зашто су неки елементи поменути у Поглављу I, а затим су на исти начин или делимично преформулисани касније наведени у поглављу III. Осим у неким деловима текста из којих је мање или више јасно да је циљ стратегије заштита народа и грађана од неких претњи, у многим случајевима остаје нејасно у којој мери одређени изазови, ризици и претње представљају претњу по државу, нацију или друштво у целини. Сходно томе, веома је тешко наћи јасну изјаву о томе шта или ко је предмет заштите. Изворшта претњи у већини случајева нису јасно наведена. Међутим, када се ради о регионалним питањима и односима и безбедносном окружењу које је обликовано њиховим утицајем, стратегија не наводи конкретне државе у региону и регион у целини, као извор претње. Слична је ситуација и

приликом покушаја да се одреди ком сектору припадају наведене претње. Дакле, крајњи закључак који можемо извести је да је садржај Стратегије националне безбедности помало збуњујући.²³⁶

Механизам редовног, периодичног преиспитивања садржаја стратегијских докумената је још један инструмент за покретање правовремене акције и исправљање погрешно дефинисаног стратегијског концепта. Исти процес би требало доследно примењивати и у изради других докумената који проистичу из стратегијских докумената. Када је реч о циљевима, закључујемо да они могу бити зановљени у случају велике разлике између стварних потреба и жеља, на основу процене безбедносног окружења и уоченог недостатка ресурса планираних за њихову реализацију. Дакле, од виталног је значаја успоставити равнотежу постојећих циљева са расположивим инструментима, јер су постављени у узајамно зависан однос.

Приликом израде стратегијских докумената, творци би требало да разматрају више опција за остваривање постављених циљева. Само оне опције које нуде најбоље шансе, минималне трошкове и оптерећења за грађане, институције и друштво у целини ће бити изабране. Такође, стратешка документа се израђују применом различитих метода. Међутим, паралелним коришћењем различитих метода, потенцијални ризик од грешака може бити сведен на прихватљиво низак ниво.

Један врло озбиљан недостатак правног оквира у вези са процесом припреме и доношења стратегијских докумената из области безбедности и одбране, је непостојање јасне одредбе о временском оквиру у којем стратегијска документа морају бити усвојена и обнављана. Сасвим је небитно да ли је то фиксни период од на пример четири године, или непосредно након редовних парламентарних избора, или у било ком другом року. Оно што је суштински важно је да без такве законске одредбе, не постоји обавеза за државне институције да периодично занављају садржаје стратегијских докумената. То је разлог зашто је, у случају Републике Хрватске, било могуће да се председник Републике, премијер и чак поједини министри одбране, не базирају на потребе за допуњавање основних стратегијских

²³⁶ Исто, стр.70

докумената, услед озбиљних и фундаменталних промена у међународном безбедносном окружењу. Стратегијска документа Републике Хрватске су, у ствари, „чекала да нова стратегија НАТО-а буде усвојена, како би онда државне политичке институције, вероватно у журби, копирале нове НАТО стратешке одредбе, које би користиле у припреми нових стратегија из области безбедности и одбране, без улагања много труда у озбиљније размишљање о њиховој прикладности за хрватско друштво и државу у будућности“.²³⁷

Бивша Југословенска Република Македонија

Међународна сарадња, као главни фактор у покретању развоја стратегија, је у Македонији имала улогу и инструмента за демократизацију безбедносног сектора. У годинама након стицања независности земље, напори на успостављању међународне сарадње знатно су проширени и интензивирани. Ова активност је била израз општег опредељења Македоније да се ојача међународна сарадња и решеност за брзу и потпуну интеграцију у међународне и транснационалне структуре. Међународна сарадња је имала многе облике: чланство у међународним организацијама, билатерални споразуми и састанци са другим државама; споразуми и састанци са специјализованим међународним организацијама; контакти и састанци са дипломатским представницима, учешће на семинарима, курсевима, тренинзима и другим видовима усавршавања организованим у земљи и иностранству у сарадњи са иностраним владама и међународним организацијама; и билатерални или мултилатерални споразуми техничке сарадње, којима је пружана помоћ реформским процесима у земљи.

Веће ангажовање међународне заједнице, након потписивања Охридског споразума у августу 2001. године, такође је омогућило релативно брз пренос западних искустава у област стратешки важних пројеката. Успостављен је правни и структурални оквир сектора безбедности и обезбеђено је присуство мултинационалних мисија, као што су ЕУ, ОЕБС, НАТО и Савета Европе, чија је мисија у Македонији имала мандат да ради на трансформацији сектора безбедности,

²³⁷ Zvonimir Mahečić, „Security Policies in the Western Balkans - Croatia“, op.cit., стр.76

уједно представљајући добру основу за израду стратегијско-доктринарног оквира. Након кризе 2001. године, државне институције су постале поново стабилне, чиме је створена могућност за веће учешће у процесу изградње капацитета, а самим тим, и у изради стратегијско-доктринарног оквира. Међународна заједница (НАТО и ЕУ пре свега), одиграла је значајну улогу у подизању свести у Македонији за потребу израде стратегијских докумената.

Руководство Македоније које је било отворено за идеје из цивилног друштва и међународне заједнице, је било још један важан фактор који је допринео позитивним променама. На пример, 2002. године, кабинет тадашњег председника Македоније Бориса Трајковског (1999-2004. године), организовао је серију округлих столова под називом „Процес 2002“. „Процес 2002“ је окупио релевантне националне и међународне владине и невладине представнике, како би се повео разговор о безбедносним питањима од стратешког значаја за Македонију, што је послужило као основа за рад председника и владе у изради стратешких докумената.

Процес је био под директним покровитељством председника. Организација таквог процеса у Македонији, након оружаног сукоба 2001. године, била је од кључног значаја за боље разумевање безбедносних изазова и ризика, ради изналажења могућих решења безбедносних проблема. У том тренутку, концепт безбедности Македоније није постојао, а његово усвајање је било неопходно ради подстицања синхронизованих мултидисциплинарних расправа о македонској безбедносној политици.

Унутрашње кризе, попут конфликта из 2001. године и скандали везани за рад сектора безбедности и одбране, такође су били окидач за развој значаја израде стратешко-доктринарног оквира у земљи. Такође, нове околности у регионалном и међународном окружењу, које карактерише одсуство насиља и развој дијалога међу земљама, након сукоба у региону Западног Балкана, представља погодан амбијент за реформе и развој македонског стратешко-доктринарног оквира.

Процес развоја стратешко-доктринарног оквира у Македонији може се поделити у два периода. Прво, деценија деведесетих година прошлог века коју прате неадекватне акције за развој стратешко-доктринарног оквира. Друго, период

почетка новог века, који прати повољно унутрашње и регионално окружење за развој стратешко-доктринарног оквира. У току дведесетих Македонија је била суочена са неефикасним процесом доношења одлука у области безбедности и неадекватним и невичним људским капацитетима који би се изборили са унутрашњим друштвеним, економским и политичким променама, што је озбиљно утицало на покушај развоја стратешко-доктринарног оквира узрокујући неуспех. Међутим, политичко и безбедносно окружење на прелазу два века, у коме је стратешко-доктринарни оквир требало да буде развијен, је трансформисано. Након завршетка кризе на простору бивше Југославије, безбедносни вакум 90-их постепено је нестајао, а Македонија је бивала све ближа евроатлантским интеграцијама. Ове промене натерале су је да упосли постојеће ресурсе за развој стратешко-доктринарног оквира. Стабилна, реформистичка владајућа већина која је дошла на власт крајем деведесетих и почетком двехиљадите године, омогућила је израду стратегијско-доктринарног оквира.

Извори на којима је заснован процес израде стратегије обухватају: Устав, кључне законе и имплементацију законодавних аката; сличне стратегије земаља које су служиле као узор (као што су НАТО земље и чланице ЕУ) и међународних организација; документа политике одбране и безбедности на националном нивоу; лично знање и искуство израђивача; унутрашњу процену националних вредности, интереса и захтева; закључке и препоруке из истраживачких извештаја; теоријску домаћу и страну литературу; сличне документе објављене у другим међународним, регионалним и националним организационим деловима сектора одбране и безбедности; савете и препоруке од међународних стручњака.

Све стратегије које чине стратешко-доктринарни оквир Македоније укључују процену изазова, ризика и претњи (ИРП) земље.

Охридски оквирни споразум експлицитно не дефинише ИРП, али имплицитно указује на:

1. употребу насиља у решавању међуетничких спорова;
2. изналагање територијалних решења за етничка питања,
3. пропусте мултиетничког карактера македонског друштва.

Концепт националне безбедности и одбране у процени ИРП наводи „иако на дуже стазе не постоји опасност од конвенционалног рата у Европи, нестанак биполарног света, заостале последице распада бивших социјалистичких држава, негативне последице глобализације, националне, верске и територијалне конфронтације су потенцијални и реални ризици и опасности који могу довести до криза и конфликта“. Конкретно, концепт дефинише следеће ИРП:

1. Могуће манифестације екстремног национализма, расне и верске нетолеранције;
2. Активности повезане са међународним тероризмом, организованим криминалом, илегалним миграцијама, илегалном трговином дрогом, оружјем, људима, стратешким и материјалима двоструке намене, као и последицама употребе средстава за масовно уништење;
3. Поседовање велике количине илегалног оружја;
4. Прелазни проблеми као што су корупција, урбани тероризам, тешка кривична дела попут уцена, рекетирања, убистава и напада на имовину грађана, привредног криминала, утаје пореза, неразвијене институције демократског система, проблеми у функционисању судства, социјални проблеми и незапосленост;
5. Активности страних специјалних служби усмерених ка дестабилизацији безбедносне ситуације и успоравања демократских и интегративних процеса, посебно оних који се односе на приступање НАТО и ЕУ;
6. Последице сукоба интереса у коришћењу извора и путева стратешких енергетских материјала, као и опструкција и блокирање њиховог увоза у Републику Македонију;
7. Природне и друге непогоде, техничке и технолошке катастрофе, заразне болести људи и животиња изазване домаћим и/или спољним актерима;
8. компјутерски криминал, пиратерија и злоупотреба информационих технологија, посебно у погледу личних података грађана, пословне и државне тајне;
9. Деградација и уништавање животне средине.

У **Стратегијском прегледу одбране** наводи се да више не постоји „страх од масовне инвазије и тоталног рата“, и да земљи у дужем периоду не

прети конвенционални рат. Ипак, она наглашава да је земља изложена „новим изазовима и претњама миру и међународној стабилности, изазваних распадом биполарног света, распадом бивше СФРЈ, негативним последицама глобализације, националном, верском и територијалном конфронтацијом“.

Стратегијски преглед одбране именује следеће ИРП:

- Конвенционална агресија ратом;
- Могуће испољавање екстремног национализма, расне и верске нетолеранције, међународног тероризма, организованог криминала, илегалних миграција, илегалне трговине свих врста, укључујући трговину са стратешким производима и материјалаима двоструке намене, недовољно безбедне и ефикасне границе, итд;
- Поседовање великих количина илегалног оружја, транзициони проблеми: корупција, урбани тероризам, тешка кривична дела, привредни криминал, утаје пореза, итд;
- Активности страних специјалних служби усмерених ка дестабилизацији безбедносне ситуације, последице сукоба интереса у коришћењу изворишта и путева стратешких енергетских материјала;
- Природне и друге непогоде, техничко-технолошке катастрофе, епидемије, итд;

Изазови, ризици и претње попут „екстремног национализма, расне и верске нетрпељивости, тероризма и организованог криминала“ су ранжирани као најзначајнији у Прегледу. У Прегледу се наводи да постоје значајне опасности које угрожавају суверенитет и интегритет земље, чије је извориште у другим неконвенционалним претњама, ризицима и опасностима. ИРП су ранжирани по значају и дужини трајања у средњорочне и дугорочне. У средњорочне (3-5 година) се убрајају, претње, ризици и опасности изазвани екстремним национализмом, расном и верском нетрпељивошћу, тероризмом и организованим криминалом. За ИРП сврстане у ову групу, наводи се да „ће безбедност и одбрана граница и даље бити једно од главних питања регионалне безбедности“. Када су у питању дугорочни (5-10 година и дуже) ИРП, преглед предвиђа „смањење претњи, ризика и опасности изазваних екстремним национализмом, расном и верском нетрпељивошћу,

тероризмом и организованим криминалом, као и утицајем окружења“. У дугорочном периоду (10 година и дуже) „конвенционалне претње ће се свести на минимум, као и друге неконвенционалне и асиметричне претње и ризици“, наводи се у Прегледу.

Стратегија националне безбедности именује следеће ИРП:

- Тероризам који угрожава мир, безбедност и интересе земље и света. То је озбиљна претња за особље распоређено у међународним операцијама;
- транснационални организовани криминал у свим облицима, корупција и злоупотреба стратешких материјала и технологија двоструке намене;
- ширење и употреба оружја за масовно уништење је глобална претња са највећим последицама;
- Регионални конфликти и кризе;
- Испољавање радикалног национализма и екстремизма;
- Етничка и верска нетрпељивост;
- Поседовање великих количина илегалног оружја и муниције;
- Илегалне активности страних обавештајних служби;
- Рачунарски криминал и претње информационим системима и технологијама;
- Природне непогоде, техничко-технолошке (индустријске) несреће већих размера;
- Епидемија;
- Деградација и уништавање животне средине и еколошких потенцијала, унутрашњи економски и социјални проблеми, привредни криминал, сиромаштво и незапосленост.

У свим стратегијама се јасно изражава опредељење земље да постане део европске породице - члан ЕУ и НАТО, што је позитивно утицало на развој евроатлантских интегративних процеса. Македонија је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању, постала је кандидат за чланство у ЕУ и очекује се да ће почети преговоре о приступању у блиској будућности. У безбедносним стратегијама се описују промене унутрашњег и регионалног окружења, наглашавају

изазови и приоритети и утврђују реформе које ће бити предузете у правцу евроатлантских интеграција. Такође, стратегијска документа представљају темељ на којем почивају евроатлантске вредности у друштву и мотивациони фактор за даље реформе, јер су узрок бројних дебата и расправа о евроатлантским интеграционим процесима.

Садржај стратегија јасно указује посвећеност регионалној сарадњи. У неким стратегијама су чак посебни одељци посвећени овој теми. Регионална сарадња на Западном Балкану је битан фактор за безбедност, политичку стабилност и економски просперитет и једини пут за земље у региону да успешно одговоре на кључне заједничке безбедносне изазове. Такође, имајући у виду да је интеграција земље у евроатлантске структуре условљена спремношћу земље да сарађује са другим земљама у региону, кроз стратегије се мора обратити пажња на методе којима се достиже регионална стабилност и безбедност. Ова обавеза представља важан моменат у читавом процесу усмеравања безбедносне политике земље ка регионалној сарадњи, јер директно утиче на изградњу поверења.

Црна Гора

Покушаћемо детаљном анализом садржаја да идентификујемо изазове, ризике и претње наведене у стратегији националне безбедности. Израђивачи стратегије овог пута јасно одређују положај Црне Горе у геополитичком смислу. Документ указује да је безбедносно окружење у региону Западног Балкана, оптерећено бројним проблемима који су део ратног наслеђа. Међутим, чини се да изазови нису рангирани по важности, односно по степену вероватноће угрожавања безбедности земље. Поред тога, анализом садржаја документа не можемо уочити јасну разлику између изазова, ризика и претњи, што представља његов озбиљан недостатак. Дакле, то намеће закључак да „могуће опасности и претње по безбедност земље нису процењене, што представља могућу опасност по безбедност Црне Горе“.²³⁸ Нејасно је да ли је то урађено намерно или не. У стратегији се наводе области које представљају могући

²³⁸ Rajko Radević, „Security Policies in the Western Balkans – Montenegro“, *op.cit.*, стр.129

извор претње за безбедност Црне Горе, као што су: Блиски Исток, Кавказ и Северна Африка. У даљем садржају се не прецизира са којим изазовима, ризицима или претњама се Црна Гора може суочити на простору Западног Балкана, већ се наводи да је регион нестабилан и да се нестабилност може проширити и на европски континент. Дакле, извори претњи нису јасно дефинисани. Поред ових примедби, можемо уочити да се у стратегији спомињу претње међународног карактера по безбедност Црне Горе, попут међународног тероризма и организованог криминала. Међутим, чини се да су израђивачи стратегије пропустили да укажу на организовани криминал и корупцију унутар Црне Горе, као ризик, изазов или претњу, већ су се радије усмерили на спољне актере.

Општи утисак је да кроз стратегију израђивачи нису успели да се ухвате у коштац са одређењем безбедносних изазова, ризика и претњи које би могле да угрозе безбедност Црне Горе. Требало је више пажње посветити ризицима и претњама које долазе од организованог криминала и корупције унутар државе, као и потенцијалних претњи чије је извориште регион Западног Балкана.

Постоји много могућих разлога зашто у стратегији нису разматрани наведени ризици и претње. Ми ћемо покушати да установимо неке од њих. Прво, аутори документа су можда желели да избегну ту тему. За творце је било важније да усвоје стратегију у складу са стратегијским документима НАТО, него да имају документ која ће изражавати стварне потребе земље. Друго, изгледа да је владајућа елита имала намеру да умањи утисак о томе (не само домаћој јавности, већ и релевантним међународним институцијама) да земља има проблема са корупцијом и организованим криминалом. Трећи разлог за неизлиставање безбедносних претњи које могу доћи из региона Западног Балкана, би могао да буде жеља за одржањем добросуседских односа са свим земљама региона, неименовањем конкретних земаља које представљају опасност по националне интересе државе.

Стратегија одбране Црне Горе је веома штура у погледу идентификације безбедносних претњи. У документу се наводи да је мало ризика и претњи које генеришу земље Западног Балкана, али да опасност од војне агресије на територију Црне Горе није у потпуности искључена. Уместо именованја безбедносних изазова,

ризика и претњи, у Стратегији одбране се кратко и у општим цртама обраћа пажња овој области. У документу се наглашава добро позната чињеница да се на глобалном нивоу претње не односе само на употребу војне силе, већ да и асиметричне претње могу угрозити црногорску безбедност. Дакле, можемо закључити да Стратегија одбране дефинише изазове, ризике и претње мање прецизно него национална стратегија безбедности.

Стратегија одбране не именује регионе, државе или актере који су извор претњи безбедности. Садржај стратегије указује на потребу за координацијом и сарадњом на националном и међународном нивоу. Сарадња на националном нивоу подразумева интегративне напоре државе, док на међународном нивоу подразумева превентивну или реактивну активност. Стратегија наглашава потребу за одржавањем мира у региону који је оптерећен ратовима и кризама. Међутим, чини се да творци стратегије нису успели да дефинишу конкретне инструменте са којим држава и друштво треба да одговоре на безбедносне изазове, ризике и претње.

Ипак, стратегија одбране има једну позитивну новину у односу на стартегију националне безбедности. Стратегија именује јасно три стања безбедности: редовно, ванредно стање и стање рата. Ове одредбе су уведене из Устава и укључене у стратегију. Стратегија такође јасно дефинише мисије у које држава треба да се укључи: 1) одбране Црне Горе; 2) заштита унутрашње безбедности, 3) управљање кризама, 4) учешће у мировним и хуманитарним операцијама под окриљем УН, НАТО и ЕУ. Осим тога, Стратегија одбране јасно дефинише средства за одговоре изазовима. У Стратегији се наводи да је, у циљу постизања потпуне безбедности, Црна Гора усмерена ка:

- 1) изградњи кредибилних одбрамбених способности;
- 2) развоју интероперабилних капацитета;
- 3) доприносу стварања стабилног безбедносног амбијента у региону;
- 4) развоју партнерства и сарадње са другим демократским државама;
- 5) изградњи капацитета ради придруживања ЕУ и НАТО.

У Стратегији одбране се побројавају сви актери у области безбедности и дефинише улога сваког од њих. Стратегија наводи да систем националне безбедности

представља функционално јединство свих елемената за обезбеђење заштите националних интереса и вредности Црне Горе. Такође, наглашава се посебна улога цивилног друштва, односно војно-цивилна и цивилно-полицијска сарадња у области безбедности. У стратегији се јасно ставља до знања да је црногорски систем националне безбедности под демократском и цивилном контролом. Систем националне безбедности чине следећи елементи: Скупштина Црне Горе, председник, Влада, Савет за националну безбедност и одбрану, полиција, војска, снаге за ванредног стање, Агенција за националну безбедност (АНБ), тужилаштво и судство.

Војска Црне Горе је носилац одбране Црне Горе чији је задатак да штити независност и државну територију. Војска учествује у мировним операцијама у свету, у складу са принципима међународног права. Војска може бити ангажована као подршка полицијским снагама у случајевима борбе против тероризма. С друге стране, полиција обезбеђује општу, личну или материјалну заштиту грађана. Полиција је носилац унутрашње безбедности, обавља послове везане за борбу против криминала, посебно корупције и организованог криминала, заштиту људских права и заштиту државне границе, јавни ред и безбедност и безбедност саобраћаја. Полицијске снаге су главни носилац борбе против тероризма. Агенција за националну безбедност је још један важан актер у области националне безбедности. Према одредбама стратегије, она обавља послове који се односе на заштиту Уставом утврђеног поретка, безбедности и територијалног интегритета Црне Горе, заштиту људских права, као и друге послове који се односе на националну безбедност Црне Горе.

Државно тужилаштво је још један важан фактор у ланцу актера који чине систем националне безбедности. Оно је одговорно за гоњење лица која су починила кривична дела. Државни тужилац је шеф ове институције. Ту је и функција специјалног тужиоца, који се бави само кривичним делима организованог криминала, корупције, тероризма и ратних злочина. Следећи важан елемент система је судство. У Стратегији се наводи да је менаџмент система националне безбедности у складу са Уставом и законом. Актери који управљају системом безбедности су: парламент, председник, Влада и Савет за националну безбедност. Надлежности парламента у области националне безбедности су следеће: да усваја законе,

Стратегију националне безбедности, Стратегију одбране, проглашава ванредно стање, одлучује о слању трупа у међународне мисије, и контролише војску и службе безбедности. Парламент је одговоран за законске предуслове за функционисање сектора одбране и безбедности.

Стратегија дефинише и улогу председника Црне Горе у остварењу националне безбедности. Председник државе је председник Савета за одбрану и безбедност, командује Војском на основу одлука Савета за одбрану и безбедност и одлучује о употреби Војске у складу са законом. Влада је задужена за спровођење политике националне безбедности. Она доставља предлог Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране и закона који се односе на ову област, парламенту. Савет за одбрану и безбедност је *ad hoc* тело које је задужено за командовање војском. Он такође анализира безбедносно окружење у Црној Гори, одлучује о спровођење одређених мера и даје препоруке за слање војника у међународне мисије. Савет за националну безбедност чине председник Црне Горе, председник Скупштине и председник Владе. У Стратегији је разрађен начин употребе ресурса (људских и материјалних) за достизање националне безбедности, али су наведена и ограничења (економска, демографска и друга). Документ истиче да се буџет за безбедност планира и реализује на транспарентан начин и у складу са стандардима и критеријумима ЕУ, УН и НАТО, као и у складу са економским могућностима Црне Горе. Стратегија одбране Црне Горе такође садржи одредбе које се односе на актере задужене за реализацију безбедносне политике Црне Горе. Документ, мање или више, користи одредбе из стратегије националне безбедности.

Дакле, чини се да је садржај свих стратегија уопштен, те да је „требао бити више прилагођен домаћем окружењу, како би предложена решења за достизање безбедности функционисала у пракси“.²³⁹

Србија

Народна скупштина Републике Србије има значајну улогу у обликовању политике безбедности и одбране. Надлежности Народне скупштине у области

²³⁹ Rajko Radević, „Security Policies in the Western Balkans – Montenegro“, *op.cit.*, стр.136

безбедности и одбране су: доношење закона и других правних аката који се односе на безбедност и одбрану и демократска цивилна контрола над сектором безбедности (Устав из 2006. године, члан 99). Поред ових општих прописа, Народна скупштина је одговорна и за усвајање Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране. Право Народне скупштине да донесе Стратегију одбране регулисано је чланом 99. став 9. Устава Републике Србије. Пошто није предвиђено у Уставу да Народна скупштина доноси Националну стратегију безбедности, Закон о одбрани (из 2007. године) покушао је да превазиђе ову препреку. Према Закону о одбрани (члан 9), Народна скупштина, као највиши орган законодавне власти, има право да доноси Стратегију националне безбедности Републике Србије, Стратегију одбране и Дугорочни план развоја оружаних снага. Ради обављања своје законодавне функције, Народна скупштина се ослања на стручне предлоге из одговарајућег Министарства, односно Владе.

Регион Западног Балкана се, у стратегијским документима Републике Србије, описује као релативно стабилан. Пошто су прошле кроз грађански рат 90-их, земље бивше СФРЈ окренуле су се демократизацији, европским интеграцијама и стабилизацији привреда, истовремено залажући се за добросуседске односе и мирно решавање спорова, као кључне спољнополитичке приоритете. Стратегија је идентификовала низ кључних претњи које потенцијално могу да изазову нестабилност у региону. Опасност од оружаног сукоба између држава, сличан оном који се догодио 90-их, према наводима у обе стратегије, знатно је смањена. Међутим, извори могућих војних претњи, односно оружаних сукоба или других спорова који подразумевају употребу оружаних снага, нису у потпуности елиминисани.

Поред војних претњи, велики број безбедносних претњи долази из невојног, политичког сектора. Нерешен статус Аутономне Покрајине Косово и Метохије и сецесионистичке тежње албанске националне мањине, издвојене су као највеће претње унутрашњој безбедности Републике Србије, са потенцијалом за негативан ефекат преливања на безбедност суседних земаља. У складу са стратегијама, безбедносна ситуација у региону је додатно отежана претњама, као што су негативно наслеђе рата и проблеми транзиције. Што се тиче заједничког наслеђа, међу

проблемима који отежавају даљи напредак земаља у региону, стратегије наглашавају недовршен процес разграничавања земаља бивше СФРЈ, као и нерешен статус избеглица, прогнаних и интерно расељених лица. У том смислу, ове категорије лица изражавају велико незадовољство због спорог решавања питања повратка избеглица и неадекватне заштите њихових права. Акумулирани политички, економски и социјални проблеми који произилазе из процеса транзиције, додатно оптерећују ове међусобне везе и повећавају опасност од обновљања сукоба. Тероризам, као претња која долази из политичког сектора, може се посматрати у контексту насилног верског екстремизма, али ниједна терористичка група као ни један облик верског екстремизма се не помиње. Чињеница да се Србија налази на раскрсници регионалних путева, доприноси њеној квалитети као терористичког транзиционог региона. Можемо додати да је тероризам повезан са свим облицима организованог, транснационалног и прекограничног криминала.

Стратегија идентификује, између осталог, организовани криминал и корупцију као озбиљне претње развоју друштва и земље, које имају потенцијал да осујете процес демократизације у земљама региона. Међутим, у стратегији се не спомињу корени криминала или његове везе са неким деловима власти и институција. Убиство првог српског демократског премијера, господина Зорана Ђинђића, у марту 2003. године, показало је да су криминалне структуре биле у прилици да подривају стабилност земље и својим активностима стварају потешкоће, не само у смислу безбедносних изазова, већ и у погледу општег процеса развоја земље, у складу са европским вредностима. Искуство стечено у претходном периоду показује да је у Србији, организовани криминал присутан углавном кроз трговину дрогом, трговину људима и илегалне миграције, као и у економско-финансијској сфери, пролиферацији конвенционалног оружја и ширењу оружја за масовно уништење.

Елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће које могу угрозити територију суседних земаља, или могу бити пренете са територија суседних земаља у Републику Србију и негативно утицати на њену територију или становништво, помињу се као последња, али не и најмање важна претња. Чини се да све наведене

претње могу да изазову оружане сукобе у региону и помере га са пута европске перспективе.

Анализирајући Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране, Маја Бјелош је закључила да је посвећеност објашњењу изазовима, ризицима и претњама (ИРП) са којима се суочава Република Србија, у стратегијским докумената релативно мала, те да је овом проблему требало посветити више пажње.²⁴⁰ Наиме, Бјелош наводи да, у делу стратегије у коме су побројани, ИРП нису јасно дефинисани, нити су јасно раздвојени. Наиме, ауторка уочава да логика редоследа навођења није јасна, јер не указује да ли су ИРП наведени према значају, интензитету испољавања, или неком другом критеријуму. С обзиром да је део стратегије који се односи на ИРП започет са побројавањем отворених војних претњи, ауторка сматра да је главни критеријум за њихово рангирање био обим штете која може бити изазвана претњом. Међутим, с правом поставља и питање да ли је овај критеријум довољан, јер ако желимо да рангирамо могуће изазове, ризике и претње правим редоследом, не можемо се обазирати искључиво на обим штете, већ у обзир морамо узети и вероватноћу настанка штете.

Дакле, морамо се сложити са општим утиском ауторке да ризици и претње у стратегијама нису у потпуности дефинисани и ранжирани према тежини последица њиховог испољавања. Претњама, попут организованог криминала, корупције, енергетске кризе, елементарних непогода, техничких и технолошких несрећа или проблемима економског развоја, је требало посветити више пажње у стратегијским документима, с обзиром на то да, у овом тренутку, они представљају много већу претњу за безбедност српског становништва од тероризма или оружане агресије.²⁴¹

У даљој анализи стратегијских докумената, ауторка запажа да није посвећена довољна пажња механизмима којима се може достићи висок степен заштите државе и друштва и обезбедити ефикасан одговор на безбедносне изазове, ризике и претње. Стратегија националне безбедности Републике Србије и Стратегија одбране

²⁴⁰ Bjelos Maja, *Serbia*, „Security Policies in the Western Balkans“, op.cit., p.151

²⁴¹ Општи преглед ситуације у ЕУ против тероризма показује тренд смањења броја терористичких напада и повећање организованог криминала. Види више у: Bjelos Maja, *Serbia*, „Security Policies in the Western Balkans“, op.cit., p.152.

не садрже конкретне ставове који указују на облике механизма, изузев у делу стратегије који се бави безбедносним окружењем - поглавље које описује политику националне безбедности. Безбедносна ситуација у савременом свету је сложена а претње су динамичне, брзо смењиве, и често непредвидиве. Имајући ово у виду, израђивачи стратегије закључују да, земље Западног Балкана нису у стању да одговоре на све изазове, ризике и претње самостално, те да је могуће решење активнија сарадња и заједничко деловање са другим државама, као и њихова интеграција у сложеније безбедносне структуре, као што је систем колективне одбране и колективне безбедности. Конкретно, сарадња кроз дијалог, партнерство и укључење у безбедносне структуре, представљена је као могући механизам за реаговање на конкретне безбедносне претње и проблеме који се испољавају.

Аутори стратегија верују да је регионална сарадња нарочито важна за Србију, наглашавајући заједничку улогу земаља Западног Балкана у остварењу регионалне безбедносне сарадње, која је издвојена као вредност од кључног значаја за безбедност, политичку стабилност и економски просперитет земаља у региону. Значај регионалне сарадње се заснива на чињеници да земље у овом региону деле претње - попут организованог криминала, корупције, тероризма, природних катастрофа - те да су покушаји појединачног одговора на побројане претње, готово бесмислени.

Садржај стратегија који се односи на интеграције у европске, регионалне и друге међународне структуре је афирмативан. Спољнополитички циљеви изражени у стратегијама јасно указују да се Србија залаже најпре за очување територијалног интегритета и суверенитета, а потом и за европске интеграције и изградњу добросуседских односа. За разлику од јасно исказане спремности за европске интеграције, стратегије не посвећују већу пажњу могућим интеграцијама Србије у НАТО, односно разлозима њене војне неутралности.²⁴²

Прикључујући се процесу европских интеграција, Србија исказује спремност да изгради капацитете и ојача елементе система националне безбедности, у складу са

²⁴² Интеграција у ЕУ је исказана као један од најважнијих спољнополитичких циљева Србије - наведено у: Стратегија националне безбедности Р.Србије, стр.11.

стандардима и обавезама које произилазе из европске безбедносне и одбрамбене политике. Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, Србији је дата могућност да интензивира дијалог са ЕУ о питањима од заједничког интереса, укључујући и питања безбедности и одбране. Резултат предузетих активности представља додељивање статуса кандидата.

Осврнућемо се на ситуацију на Косову и Метохији, које је од 1999. године под протекторатом међународне заједнице. Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 1244 садржи надлежности специјалног представника Генералног секретара над сектором безбедности, који је у периоду од 1999. до 2008. године, администрирао на Косову. У овом периоду нису постојали покушаји развоја стратегије националне безбедности, због различитих тумачења надлежности Генералног секретара у овом сектору. Међутим, безбедносни изазови и истовремена повећана потреба за консолидацијом безбедносних механизма је приморала међународну заједницу да иницира развој стратегијског оквира на Косову, при чему је развој секторских стратегија био замена за стратегију националне безбедности. Израда стратегијских докумената је постала интересантна мета за многе међународне организације и консултанте.

Препоруке за израду и усвајање стратешког документа у сектору безбедности су биле садржане у Унутрашњем прегледу сектора безбедности. Ипак, први међународни документ којим се изражава потреба за израду стратегије националне безбедности на Косову је свеобухватни предлог Мартија Ахтисарија, изасланика СБ УН за коначни статус Косова, из 2007. године.

Након неуставног проглашења независности Косова, 17. фебруара 2008. године, израда стратегије националне безбедности је предвиђена и Уставом такозване „Републике Косово“. Паралелно тече оснивање нових безбедносних институција, као што су Косовске безбедносне снаге (КБС) и Косовска обавештајна агенција (КИА), као и реформа Косовске полиције (КП) и институција за управљање ванредним ситуацијама. Истовремено, политички став за интеграцију у европске и

евроатлантске структуре покренуо је „развој националне стратешке визије“²⁴³. Политика одбране је задатак додељен међународним војним снагама, док се надлежност КБС односи на цивилну заштиту, а не за реализацију војних задатака све док њен мандат истекне после периода од пет година након што Устав ступи на снагу (Закон о СБК, 2008, на страни 5).

Закључна разматрања о усаглашеност безбедносних политика држава Западног Балкана

Регион Западног балкана је још увек више подељен него повезан. Разлоге можемо тражити у више праваца. Прво, проблем противправне сецесије Косова и опстанка унитарности Босне и Херцеговине још није решен упркос снажним међународним притисцима, при чему нико не може да предвиди коначно решење. Друго, терет наслеђа пређашњих сукоба и различито виђење значаја регионалне сарадње још увек оптерећује односе између држава. Треће, често се као аргумент недовољне сарадње наводи да су земље региона у различитим фазама евроатлантских интеграција. Међутим, двадесет година након почетка сукоба на територији бивше СФРЈ, регион је консолидован у безбедносном смислу, што значи да не постоји непосредна опасност од другог масовног оружаног сукоба на овом простору. Снагу аргумента црпимо из резултата анализе садржаја стратешких докумената и поступака институција које су надлежне за реализацију безбедносне и спољне политике.

Анализом доступних стратешких докумената и научних радова релевантних посленика научне мисли из региона, међутим уочавамо различите приступе у појмовном одређењу безбедносне политике. Чини се да не постоји регионална сагласност политичке и академске заједнице о међузависном односу појмова који су у вези са безбедношћу, као што су *политика и стратегија*.

Припадници босанско-херцеговачке академске заједнице сматрају да политика представља *општу идеју или концепт* о томе шта треба учинити, стратегијом се дефинише *начин коришћења средстава* у остваривању циљева, док је

²⁴³ Florian Qehaja, „Security Policies in the Western Balkans - Kosovo“, op.cit., p.81

улога доктрине да *управља са достигнутим сазнањима*, сврставајући их у скуп начела и принципа.²⁴⁴

Поједини аутори у Републици Србији сматрају да је погрешно политику издвајати као општији појам од стратегије, тврдећи да је стратегија националне безбедности шири и општији појам од политике безбедности. У даљем образлагању тврдње наводи се да је стратегија националне безбедности *програм*, а политика националне безбедности *инструмент* за њено реализовање²⁴⁵, док се у Стратегији националне безбедности Републике Србије, наводи да: „Политика националне безбедности представља део укупне државне политике и спроводи се кроз усклађен програм мера и активности које држава предузима ради достизања циљева политике националне безбедности. Њеном реализацијом стварају се претпоставке за политички, економски, социјални, културни и укупни друштвени развој Републике Србије.“²⁴⁶

Стратегијски концепт у Хрватској представља сублимацију ставова како национални безбедносни систем користећи економске, дипломатске, војне и друге инструменте у остваривању својих циљева, спроводи добро дефинисану политику.

Даље, чини се да је садржај стратегијских докумената у Црној Гори уопштен и неприлагођен геополитичком положају државе, чиме се доводи у питање функционалност политике безбедности.

У стратегијама националне безбедности преосталих држава и научним радовима, политика безбедности се помиње, али се не може извести јасан закључак о томе шта она тачно представља (како се дефинише) и у каквом је узајамном односу са стратегијом националне безбедности.

Такође, анализом издвојених изазова, ризика и претњи у стратешким документима, уочавамо да њихово дефинисање на националном, регионалном и

²⁴⁴ Kenan Dautović, „Security Policies in the Western Balkans - Bosnia and Hercegovina“, op.cit., pp.35-60 (35)

²⁴⁵ Митар Ковач, „Теоријске основе израде и примене стратегије националне безбедности“, *Војно дело 1/2003*, Београд, 2003. године

²⁴⁶ Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2009, стр.14

глобалном нивоу није засновано на јасним критеријумима. Само „мапа ризика и претњи“, која је заснована на јасним критеријумима, може да развије холистички приступ у формулисању стратегије националне безбедности.

Дакле, имајући све ово у виду, не можемо рећи да државе Западног Балкана имају потпуно уједначене безбедносне политике и да су у стању да самостално, без подршке међународне заједнице, одреде и структурирају приоритете безбедносних политика.

Упркос побројаним недостацима, постојећи стратешко-доктринарни оквир којим се дефинише област националне безбедности земаља Западног Балкана и спровођење мирољубивих политика безбедности, је озбиљан корак који обезбеђује стабилност у региону. Стратегије и доктрине су у извесној мери као живи организми. Оне треба да се мењају и прилагођавају променама у опажању безбедности у својој земљи, али и на регионалном и међународном нивоу, као и да утичу на реформе сектора безбедности. Регионална безбедносна заједница на Западном Балкану још није изграђена, и поред бројних активности које су обележиле последњих десетак година. С друге стране, ни реконфигурација региона још није завршена, што неминовно утиче и што ће утицати на стратешку перцепцију држава и бити узрок сталних промена политика безбедности.

6. СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Након распада некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, новонастале државе отпочеле су формирање властитих спољних политика.

Република Албанија је напустила социјалистичко уређење и након вишедеценијске изолације приступила је обликовању свог међународног положаја. Државе настале од СФРЈ, удаљиле су се од спољне политике која је вођена после Другог светског рата до деведесетих година прошлог века. Принципи политике несврстаности су изопштени из спољне политике,²⁴⁷ а Република Словенија, Република Хрватска, Босна и Херцеговина и Република Македонија започеле су са постепеним стратешким приближавањем Сједињеним Америчким Државама и тадашњој Европској заједници (данас ЕУ). Република Србија и Црна Гора су након 1992. године, биле усредсређене на решавање националног питања српског народа.

Десет година након стицања независности, већина бивших југословенских република није израдила основна стратешка документа из области спољне политике, нити је у конститутивним актима детаљније описала спољнополитичку оријентацију и циљеве. Међутим, у последњих десет година, све државе Западног Балкана израдиле су, са изузетком Републике Србије, стратешка документа из области спољне политике. Разлог због чега Србија није израдила стратегију спољнополитичког наступа, можемо тражити у чињеници да још увек није постигнута политичка и друштвена сагласност у вези спољнополитичких циљева.²⁴⁸

²⁴⁷ Видети: „Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“, преамбула, алинеја VII, *Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, година XXX, број 9, Београд, 21. фебруар 1974; Leo Mates, *Nonalignment: Theory and Current Policy*, The Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, 1972, pp. 74–92, наведено према: Драган Ђукановић, „Спољнополитичке орјентације држава Западног Балкана: Упоредна анализа“, Рад је реализован у оквиру пројекта *Србија и савремени свет: перспективе и путеви учвршћивања спољнополитичког, безбедносног и спољноекономског положаја Србије у савременим процесима у међународној заједници*, Министарства науке и технолошког развоја Републике Србије, бр. 149002D, за период 2006–2010. године.

²⁴⁸ Видети: Драган Ђукановић и Ивона Лађевац, „Приоритети спољнополитичке стратегије Републике Србије“, *Међународни проблеми*, година LXI, број 3, Београд, 2009, стр. 343–364.

Документ *Одреднице вањске политике Републике Хрватске*,²⁴⁹ детаљно описује садашњи положај земље у савременим међународним односима. Документ *Општи правци и приоритети за спровођење спољне политике Босне и Херцеговине*,²⁵⁰ из марта 2003. године, тренутно по много чему, не одговара стварном стању БиХ у међународним односима. Након једностраног и противправног проглашења независности у фебруару 2008. године, новоформирано „Министарство иностраних послова“ Косова усвојило је интерни документ *Програм и кључни циљеви*²⁵¹, у коме се наводи неопходност установљавања дипломатско-конзуларне мреже Косова, али и основни спољнополитички циљеви у вези са убрзавањем процеса признања независности. Влада Црне Горе је, месец дана по осамостаљивању и доношењу новог конститутивног акта, израдила документ *Спољнополитички приоритети* у коме су наведени најважнији циљеви њене спољне политике.²⁵² Министарство иностраних послова Републике Македоније је израдило документ *Циљеви и приоритети*,²⁵³ који није званично усвојен, у коме се детаљно приказује тренутно стање у међународним односима. Посебан квалитет овог стратешког документа представља објективно указивање на тренутни статус Македоније у региону, Европи и свету. *Програм Владе Републике Албаније (2005–2009)*,²⁵⁴ који је у парламенту ове земље представљен и усвојен 8. септембра 2005. године, садржи веома детаљан опис неколико спољнополитичких приоритета – спровођење унутрашњих реформи и окончање приступања ЕУ, интензивирање приступања НАТО-у и промовисање начела регионалне стабилности и јачања мира на југоистоку Европе.

²⁴⁹ „Određnice vanjske politike“, Ministarstvo vanjskih poslova Republike Hrvatske, Интернет, <http://rs.mvp.hr/?mh=335&mv=1933>, 15/05/2010.

²⁵⁰ „Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine“, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, broj 01-645-30/03, Sarajevo, 26. mart 2003.

²⁵¹ „The Programme and Core Objectives of the Ministry of Foreign Affairs“, Ministry of Foreign Affairs, Kosovo, Prishtina, Интернет, <http://www.mfa-ks.net/?page=2,9/15/05/2010>.

²⁵² Видети: Драган Ђукановић и Ивона Лађевац, „Дефинисање спољнополитичких приоритета: случај Црне Горе“, у: др Едита Стојић-Карановић и мр Слободан Јанковић (урс), *Елементи стратегије спољне политике Србије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008, стр. 32–47.

²⁵³ „Цели и приоритети“, Министерство за надворешни работи на Република Македонија, Скопје, 2009, Интернет, <http://www.mfa.gov.mk/default1.aspx?ItemID=263>, 15/03/2010, Драган Ђукановић, *Спољнополитичке оријентације држава Западног Балкана: Упоредна анализа*, op.cit.

²⁵⁴ „Government Program 2005–2009“, Parliament of Albania, Tirana, September 8, 2005.

Упоређујући документа и практичну активност држава, можемо извести закључак да се спољнополитички приоритети већине западнобалканских држава преклапају у више области. То су европске и евроатлантске интеграције, побољшање односа са суседима, изградња доброг односа са Сједињеним Америчким Државама, потреба јачања улоге држава региона у међународним организацијама и промовисање сопствене привреде и идентитета у свету.

Постојећа документа држава Западног Балкана која се односе на спољну политику, свакако ће бити измењена након њиховог приступања Европској унији, односно неминовно ће наступити усклађивање спољне политике држава региона са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније. Европска унија такође изражава намеру да успостави јединствену дипломатију и у већој мери усагласи спољне политике држава чланица. Ова обавеза прихваћена је потписивањем Споразума о стабилизацији држава региона са Европском унијом. Међутим, можемо очекивати и да до приступања Европској унији, државе региона донекле измене садржаје својих спољнополитичких докумената, вероватно без промене суштинских приоритета, пре свега оних који су везани за јачање разних облика билатералне и мултилатералне сарадње у региону Југоисточне Европе. Свакако, након започињања преговора о поглављима која се односе на усаглашавање спољне политике земље кандидата са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ, неопходно ће наступити и измене како спољнополитичких докумената тако и конкретних спољнополитичких активности.

6.1. Одреднице спољне политике држава Западног Балкана после 2000. године

Спољнополитички приоритети Републике Албаније

Република Албанија је 8. септембра 2005. године на Скупштини усвојила *Програм Владе за период од 2005. до 2009. године*²⁵⁵, у коме су истакнути посебни приоритети спољне политике: чланство Албаније у Европску унију и НАТО, у чију

²⁵⁵ „Government Program 2005–2009“, Parliament of Albania, Tirana, September 8, 2005.

реализацију морају да се укључе сви релевантни актери.²⁵⁶ Влада је преузела обавезу да спроводи и координира унутрашње реформе ради успешног привођења крају евроинтеграција, уз примену свих техничких мера.²⁵⁷

У *Програму Владе (2005–2009)* се наводи да Албанија треба да води практичну и реалистичну спољну политику, стварајући услове за повећање прилива страних инвестиција, као и да учешћем у раду различитих међународних организација, чија је чланица, промовише нове вредности земље. У документу се наводи да посебан значај има културна дипломатија и билатерална сарадња са свим демократским државама света, као и да су односи са Сједињеним Америчким Државама од „стратешке важности“²⁵⁸ за Албанију у области економије, безбедности и демократске консолидације.

Албанија ће промовисати мир и стабилност у региону Југоисточне Европе кроз јачање политичке, дипломатске и културне сарадње, како се наводи у документу, при чему ће тежиште усмерити на закључивање билатералних споразума са државама наведеног региона. Усмереност свих држава региона Западног Балкана ка евроинтеграцијама и другим заједничким вредностима представљају добру основу за закључивање таквих споразума.²⁵⁹ Када је реч о односима са државама Југоисточне Европе, у овом документу посебно се инсистира на јачању пријатељских односа Албаније са Турском.

Сагледавајући неопходност успостављања бољих билатералних односа са државама чланицама Европске уније, Албанија ће, у складу са програмом Владе, тежити успостављању бољих односа са Немачком, Француском и Великом Британијом, као и са Аустријом.²⁶⁰ У том смислу се додатно наводе и Грчка и Италија, као државе чланице ЕУ и непосредни суседи Албаније. Развој економских и политичких односа Албаније са Јапаном, Индијом и Канадом, као и јачање економске и културне сарадње са Народном Републиком Кином, такође, су наведени

²⁵⁶ Исто, тачка 37.

²⁵⁷ Исто, Implementation and Coordination of Reforms for Europeanization and Integration.

²⁵⁸ Исто, Foreign Policy, Focusing on Euro-Atlantic Integration, Regional Peace and Stability, XXVIII, 5.

²⁵⁹ Исто, XXVIII, 6.

²⁶⁰ Исто, XXVIII, 7.

као спољнополитички приоритети.²⁶¹ *Програмом Владе (2005–2009)*, предвиђа се да ће Албанија на најпогоднији начин чувати своје националне интересе кроз чланство у НАТО,²⁶² али да ће се активно укључити и у рад регионалних форума који се односе на безбедност и одбрану, пре свега у оквиру аранжмана Јадранска повеља и Иницијатива за сарадњу министара одбране Југоисточне Европе – SEDM.²⁶³

Подношењем захтева за кандидатуру, Албанија је, попут других држава у региону, успела да направи значајан искорак ка европским интеграцијама, када је 28. априла 2009. године поднела захтев за кандидатуру, а 15. априла 2010. године добила упитнике од Комисије Европске уније. Истовремено, 1. априла 2009. године, ступио је на снагу и Споразум о стабилизацији и придруживању. Међутим, албански држављани још увек немају могућност да путују у државе Европске уније без виза.

Велики спољнополитички успех Албаније остварен је 2009. године приступањем НАТО-у. Када разматрамо сарадњу са државама у регији, од почетка 2010. године, уочавамо активније билатералне односе са Србијом, који су у претходном периоду били опхрвани односом Албаније према статусу Косова. Однос са другим државама Западног Балкана и Југоисточне Европе, није оптерећен споровима, што је наведено и у програмском документу Владе.

Спољнополитички приоритети Босне и Херцеговине

Вођење спољне политике Босне и Херцеговине засновано је на Уставу, у коме се наводе само институције надлежне за њену реализацију, али не и спољнополитички приоритети и циљеви, као и виђење будућег међународног положаја земље.

Чланови Председништва Босне и Херцеговине²⁶⁴ су, на основу уставних овлашћења, 26. марта 2003. године утврдили *Опште правце и приоритете за*

²⁶¹ Исто, XXVIII, 7.

²⁶² Исто, National Security. NATO Membership. Albania's Contribution to Global Peace and Security, XXIX, 4.

²⁶³ Исто, XXIX, 6.

²⁶⁴ „Устав Босне и Херцеговине“, члан IV, став 2, а.

*спровођење спољне политике БиХ*²⁶⁵, наглашавајући у документу брзину и темпо промена савременог света, уједно указујући на неопходност решавања бројних глобалних и регионалних проблема. У документу је такође истакнута потреба поштовања начела Повеље Уједињених нација и Завршног акта из Хелсинкија и других докумената Организације за европску безбедност и сарадњу,²⁶⁶ што подразумева и пуно придржавање прихваћених начела међународног права и поштовање закључених и ратификованих споразума. У документу су као основна начела спољне политике БиХ, наведена: отвореност и равноправност, узајамно поштовање суверенитета и територијалног интегритета, принципи мирољубиве сарадње, конструктивни дијалог, борба против тероризма и организованог криминала.

На основу наведених начела, Председништво Босне и Херцеговине прецизно је дефинисало и приоритете спољне политике, у које су побројани: очување независности и територијалног интегритета земље, спровођење Општег оквира споразума за мир у БиХ, приступање земље евроатлантским интеграционим процесима, учешће земље у мултилатералним активностима и промоција државе као партнера у међународним економским односима са циљем остваривања пуноправног чланства у Светској трговинској организацији.²⁶⁷

У трећем делу документа *Општи правци и приоритети за спровођење спољне политике БиХ*, наводи се преглед конкретних активности којима ће се спроводити спољна политика. У оквиру билатералних видова сарадње посебно је указано на унапређење и развијање односа са суседним државама, Републиком Хрватском и тадашњом државном заједницом Србије и Црне Горе (данас независним државама – Републиком Србијом и Црном Гором), на основама заједничких интереса и равноправности. Такође, истакнута је и неопходност јачања билатералних односа са државама чланицама Управног одбора Савета за имплементацију мира, САД, Руском Федерацијом, Великом Британијом, Француском и Кином. На билатералном нивоу неопходно је, како је наведено у документу, ојачати сарадњу са државама чланицама

²⁶⁵ „Опћи правци и приоритети за спровођење ванjsке политике Босне и Херцеговине“, I, Начела ванjsке политике Босне и Херцеговине.

²⁶⁶ Исто, I, Начела ванjsке политике Босне и Херцеговине, став 3.

²⁶⁷ Исто, II, Prioriteti ванjsке политике Босне и Херцеговине.

Савета безбедности УН, чланицама Европске уније, свим земљама регије, као и чланицама Организације исламске конференције.²⁶⁸ У документу се наводи да ће се БиХ заложити за успостављање дипломатских односа са државама са којима они још увек нису успостављени, са посебним освртом на билатералне односе са државама региона Југоисточне Европе. Такође, истакнута је потреба постизања међудржавних споразума, нарочито у области привреде и страних инвестиција. У документу се дефинишу и други важни циљеви спољне политике земље попут: промоција босанскохерцеговачке привреде, развој сарадње у области науке, технологије, културе, образовања и спорта.

Када су у питању мултилатерални облици сарадње, у документу се инсистира на јачању положаја Босне и Херцеговине у геостратешком смислу и њеном чланству у европским и евроатлантским интеграцијама.²⁶⁹ Такође, дефинише се потреба јачања активности БиХ у систему Уједињених нација и њених специјализованих агенција, неопходност приступања Светској трговинској организацији и јачање улоге земље у раду Организације за европску безбедност и сарадњу. Један део документа посвећен је регионалним облицима сарадње који је препознат као фактор јачања стабилности и безбедносног и економског уравнотежавања ситуације у земљи.

Сарадњом са државама чланицама Организације исламске конференције, како се наводи у документу, биће подстакнуто унапређење привредних односа, уз истовремено наглашавање потребе сарадње са Покретом несврстаних земаља, ради стицања статуса посматрача у овој организацији (што је у међувремену БиХ и постала). Велика пажња у документу посвећена је и сарадњи ове земље са Организацијом америчких држава, некадашњом Организацијом афричког јединства (данас Афричком унијом), Асоцијацијом држава Латинске Америке и Асоцијацијом држава Југоисточне Азије – ASEAN. У оквиру последњег одељка документа, указује се на неопходност заштите права држављана БиХ који бораве у иностранству, пружања помоћи привредним субјектима који делују на страним тржиштима²⁷⁰ и

²⁶⁸ Исто, III, Osnovni pravci i aktivnosti vanjske politike Bosne i Hercegovine, a) Bilateralne prirode.

²⁶⁹ Исто, III, Osnovni pravci i aktivnosti vanjske politike Bosne i Hercegovine, b) Multilateralne prirode.

²⁷⁰ Исто, III, Osnovni pravci i aktivnosti vanjske politike Bosne i Hercegovine, c) Zaštita interesa državljana Bosne i Hercegovine u inozemstvu.

предузимања активности у вези са либерализацијом визног режима за грађане Босне и Херцеговине.

Иако је прошло девет година од доношења документа *Општи правци и приоритети за спровођење спољне политике БиХ*, до сада се показало да, због бројних унутрашњих проблема у земљи, није дошло до значајнијег напретка у побољшању спољнополитичког положаја земље. Међутим, евидентно је да је дошло до извесног напретка у процесу придруживања Европској унији, а посебно НАТО (добивање Акционог плана за чланство 22. априла 2010. године). Такође су, у међувремену, уравнотежени односи БиХ са суседима, али и ојачана мултилатерална регионална сарадња. Са друге стране, још увек није начињен напредак ка пријему земље у Светску трговинску организацију, а није дошло ни до побољшања билатералних односа са водећим државама света (САД, Руска Федерација и НР Кина). У истом периоду није уследило ни ефикасније промовисање капацитета босанскохерцеговачке привреде у свету. За сада држављани БиХ и Албаније још увек имају строг Шенгенски визни режим, иако постоје бројне најаве институција Европске уније да ће до његовог укидања доћи. Међу ентитетима у БиХ не постоји заједнички став око чланства државе у НАТО, што је посебно изражено у Републици Српској.

Спољнополитички приоритети Бивше Југословенске Републике Македоније

Македонија је након стицања независности 1991. године, била углавном усредсређена на сређивање унутрашњих међуетничких и политичких прилика. Устав Македоније,²⁷¹ који је донет 1991. године, измењен амандманима почетком две хиљаде године, садржи поглавље које је посвећено међународним односима. Тај део устава се углавном односи на начин потписивања и испуњавање међународних уговора, као и на евентуално склапање (међу)државних савеза или

²⁷¹ „Устав на Република Македонија со амандманитена Уставот I–XIX“, VI. Меѓународни односи, *Службен вестник на Република Македонија*, Скопје, 2004.

формирање заједница са другим државама.²⁷² Дакле, у Уставу Македоније није детаљно утврђен општи правац спољнополитичких активности земље.

Министарство иностраних послова Македоније је 2009. године интерно усвојило документ под називом *Циљеви и приоритети*.²⁷³ Из садржаја акта се уочава опредељеност земље за евроатлантске интеграције и спремност за: окончање процедуре стицања пуноправног чланства у НАТО, отпочињања преговора о чланству са Европском унијом, укидања виза македонским грађанима, решавања питања имена земље са јужним суседом – Грчком, као и јачања економске и јавне дипломатије.²⁷⁴

Решавањем вишегодишњег спора Македоније и Грчке око имена државе, би се, како се наводи у документу, обезбедила потпуна стабилност Балкана. Један од важнијих приоритета македонске државе је „јачање стратешког партнерства са САД“,²⁷⁵ и развијање свестраних партнерских односа са ЕУ и НАТО. У садржају документа се наводи да је сарадња неопходна са Руском Федерацијом и Народном Републиком Кином. У погледу ширења регионалне сарадње уочена је и опредељеност развоју добросуседских односа са државама у региону, што је предуслов за приступање ЕУ и НАТО. Посвећеност изградњи безбедности, стабилности и сарадње представља садржајно битну активност у спољној политици Републике Македоније, како на билатералном, тако и на мултилатералном нивоу. Македонија ће тежити, наводи се у овом документу, значајнијем учешћу у свим глобалним и регионалним организацијама, што подразумева и међународну борбу против глобалних безбедносних изазова – тероризма, организованог криминала и корупције.²⁷⁶ Промовисање економских потенцијала и могућности Македоније, очување суверенитета, стабилности и безбедности државе, као и афирмација националног културног и духовног идентитета представљају, такође,

²⁷² Исто, члан 120.

²⁷³ „Цели и приоритети“, Министарство на надворешни работи на Република Македонија, Интернет, <http://www.mfa.gov.mk/default1.aspx?ItemID=263>, 15/05/2010, наведено према: Драган Ђукановић, Спољнополитичке орјентације држава Западног Балкана: Упоредна анализа, op.cit.

²⁷⁴ Исто, тачка 3.

²⁷⁵ Исто, тачка 7.

²⁷⁶ Исто, тачка 11.

спољнополитичке приоритете земље. Брига за припаднике македонске заједнице изван државе матице је, како је наведено у овом акту, један од значајних циљева спољне политике.²⁷⁷

За разлику од других стратешких спољнополитичких докумената држава Западног Балкана, *Циљеви и приоритети* спољне политике Републике Македоније садрже преглед ставова о актуелним међународним проблемима,²⁷⁸ као што је проширење Европске уније, међународни тероризам, као и ситуација у Авганистану, Пакистану, Ираку и Ирану. У документу је датр осврт на проблеме Тајвана и територијалне целовитости Народне Републике Кине, нуклеарног наоружања Северне Кореје, развоја блискоисточне кризе и стања у Судану. Такође, пажња је посвећена и проблему Грузије, односно положају отцепљених области Абхазије и Јужне Осетије. Република Македонија је протеклих десет година успела да направи одређени напредак у вези са чланством у НАТО и укидањем виза за њене грађане. Доста је учињено и у вези са јачањем стратешког партнерства са САД, али и интензивирања добросуседских односа у Југоисточној Европи. Ипак, још увек није окончан спор са суседном Грчком око имена Македоније, што суштински отежава нормализацију билатералних односа двеју држава, али и македонско приступање НАТО-у и ЕУ.²⁷⁹

Спољнополитички приоритети Републике Србије

Република Србија ни након успостављања државности, почетком јуна 2006. године, није успела да прецизно дефинише националне спољнополитичке приоритете. Устав Републике Србије,²⁸⁰ донет 6. новембра 2006. године, не садржи основне ставове о спољној политици. Разлог можемо тражити у дводеценијском одсуству воље водећих политичких актера да се дође до усаглашеног спољнополитичког документа. Експозеи министара спољних послова Горана

²⁷⁷ Исто, тачка 14.

²⁷⁸ Исто, Ставови и позицији на Република Македонија по одрени надворешно политички прашања.

²⁷⁹ Бранко Павлица, „Грчко-македонски спор у вези са именом Македоније“, *Међународна политика*, година LV, број 136, Београд, октобар–децембар 2009, стр. 40–63.

²⁸⁰ „Устав Републике Србије“, *Службени гласник Републике Србије*, број 98/2006.

Свилановића из 2001. и Вука Драшковића из 2005. године представљали су једини оквир за уобличавање и обелодањивање спољнополитичких приоритета земље.²⁸¹

Очигледно је да у Србији постоји знатно шира друштвена сагласност у вези са уласком земље у Европску унију, него око приступања у НАТО.²⁸² Такође, политички субјекти не деле исто мишљење ни о односима Србије према великим силама. Са једне стране, постоје политичке опције које се залажу за јачање партнерства са Сједињеним Америчким Државама, водећом земљом света, док, са друге стране, постоје и они који се залажу за уравнотежавање односа са овом државом, Руском Федерацијом и Народном Републиком Кином.

Међутим, јачање односа са државама Западног Балкана и Југоисточне Европе је тачка око које су сагласне све водеће политичке партије у Србији, као и око успостављања приснијих билатералних односа Србије са другим државама света (нпр. Канада, Бразил, Јапан, Индија, Аустралија, итд.). Учесће и активнија улога у раду глобалних и регионалних међународних организација је такође једно од становишта око којег постоји сагласност. С обзиром да не постоји документ о спољнополитичким активностима Србије, тренутно се српски спољнополитички курс може пратити једино кроз анализу изјава председника Републике и министра спољних послова. У изјавама се најчешће спомињу „стубови“ спољне политике, који су углавном везани за очување уставног поретка земље, укључујући и очување Косова у саставу Србије, интеграцију у Европску унију, јачање добросуседских односа у региону Југоисточне Европе и уравнотежавање односа са Сједињеним Америчким Државама, Руском Федерацијом и Народном Републиком Кином. Међутим, распоред наведених „стубова“ спољне политике често се мења.²⁸³

²⁸¹ „Експозе савезног министра за иностране послове Горана Свилановића у Савезној скупштини СР Југославије“, Београд, 24. октобар 2001, Интернет, http://www.msp.rs/Srpski/spopol/Ministar/Govori/241001_s.htm, 15/05/2010; „Експозе министра спољних послова Вука Драшковића у Скупштини државне заједнице Србија и Црна Гора“, Београд, 21. децембар 2004, Интернет, http://www.msp.rs/Srpski/spopol/Ministar/Govori/211204_s.html, 15/05/2010, наведено према: Драган Ђукановић, *Спољнополитичке оријентације држава Западног Балкана: Упоредна анализа*, op.cit.

²⁸² Драган Ђукановић, Ивона Лађевац, „Приоритети спољнополитичке стратегије Републике Србије“, *Међународни проблеми*, стр. 343–364.

²⁸³ Исто, стр. 348.

Албански политички лидери, након противправног проглашавања независности Косова, одмах су израдили *Програм и кључне циљеве спољне политике*.²⁸⁴ Косово ће се, наводи се у наведеном документу, придржавати сарадње са суседима, али ће тежити и чланству у Европској унији и НАТО. Ради приступа НАТО-у, у акту се наводи да је примарни циљ Косова да што пре постане чланица програма Партнерство за мир. Такође, у приоритете спољне политике Косова у акту се наводи и неопходност убрзавања и окончања процеса међународног признања независности овог ентитета, чланство у глобалним и регионалним организацијама (посебно у Уједињене нације), али и чланство у регионалним форумима за сарадњу.²⁸⁵ У акту се наводи да ће Министарство спољних послова Косова, иницирати потписивање великог броја међународних уговора и конвенција.

Када је реч о дипломатско-конзуларној мрежи Косова истакнуто је да је приоритет отварање амбасада у Сједињеним Америчким Државама, Великој Британији, Француској, Савезној Републици Немачкој и Италији.²⁸⁶ Потом се наводи и неопходност отварања амбасада у свим државама региона Југоисточне Европе и Аустрији. У овом документу је, истовремено, наведено и да ће се убудуће Косово залагати за рационализацију своје мреже дипломатско-конзуларних представништава кроз оснивање заједничких мисија са другим државама. Повећање обима иностраних инвестиција, заштита права грађана Косова у иностранству, промовисање политичког и економског интереса Косова и регионална сарадња у области заштите животне средине се, такође, убрајају у приоритете спољне политике.²⁸⁷

Скоро истоветни наводи поновљени су и у документу *Приоритети спољне политике*,²⁸⁸ који садржи јасно дефинисане активности и кораке косовске дипломатије после једнострано проглашене независности. Но, у овом документу је

²⁸⁴ „The Programme and Core Objectives of the Ministry of Foreign Affairs „, Ministry of Foreign Affairs, Prishtina.

²⁸⁵ Исто

²⁸⁶ Исто

²⁸⁷ Исто

²⁸⁸ „The Foreign Policy Priorities“, Ministry of Foreign Affairs, Government of Kosovo, Prishtina, Интернет, <http://www.mfa-ks.net/repository/docs/Kosovoforeignobjectives.pdf>, 15/05/2010, наведено према: Драган Ђукановић, Спољнополитичке оријентације држава Западног Балкана: Упоредна анализа, op.cit.

посебно указано на неопходност интензивирања односа са Сједињеним Америчким Државама и то кроз „изградњу стратешке сарадње и партнерства“.²⁸⁹

Спољнополитички приоритети Републике Хрватске

По проглашењу независности Републике Хрватске, 21. јуна 1991. године, уследила је измена и спољне политике хрватске државе. Током првих десет година самосталне државности тежишни циљ спољне политике ове земље био је развој стратешких односа са Сједињеним Америчким Државама и Савезном Републиком Немачком, тада водећом државом Европске уније.

Међутим, тек променом власти у Хрватској почетком 2000. године, суштински је дефинисана нова спољна политика. Основна тежња нових власти у Републици Хрватској у том периоду била је везана за улазак у Европску унију и НАТО. У том смислу урађен је и документ *Одреднице вањске политике*²⁹⁰, који детаљно дефинише основне спољнополитичке циљеве ове земље. У уводу овог документа се наводе извесна опредељења на којима ће се заснивати нова спољна политика земље, у која се убрајају: очување и јачање мира, разумевање међу државама и народима, учвршћивање међународног положаја Републике Хрватске, стварање услова за остварење основних стратешких приоритета учлањењем у европске и трансатлантске политичке безбедносне и економске интеграције и поштовање преузетих међународних обавеза. Такође, у начела нове спољне политике уведени су и решавање отворених и преосталих питања из процеса распада бивше државе, успостављање добросуседских односа и сарадње са свим државама региона, развијање пријатељских односа са најважнијим државама и факторима у свету, јачање привредног положаја и промоција укупног угледа Републике Хрватске. У овом документу Хрватска је дефинисана као „средоземна, средњоевропска и подунавска земља“²⁹¹, која треба да пронађе своје место и улогу у динамичном савременом свету. Посебно је уводни део *Одредница вањске политике* посвећен

²⁸⁹ Исто, II. Strategic Objectives, 4. The United States of America.

²⁹⁰ „Određnice vanjske politike“, Ministarstvo vanjskih poslova Republike Hrvatske

²⁹¹ Исто, преамбула, алинеја 2.

уравнотежавању прилика у Југоисточној Европи, како би се применом начела правде, права и равноправности побољшали односи и прешло из фазе сукоба у нову фазу сарадње и партнерства. Значајно место у уводу овог документа посвећено је успешном окончању унутрашњих реформи, као и прихватања европских стандарда у области владавине права и људских и грађанских права.²⁹²

Република Хрватска је као основне спољнополитичке циљеве дефинисала улазак у Европску унију и НАТО, унапређење односа са суседним државама, развијање билатералне и мултилатералне сарадње, промоција хрватских привредних капацитета, и свеукупна промоција Републике Хрватске.²⁹³ Важно је напоменути да је у овом документу указано на неопходност успешног окончања евроатлантских интеграција. Ови циљеви би истовремено подразумевали пуно очување државних, националних, политичких, културних и привредних специфичности земље. Посебно се истиче широки друштвени консензус за придруживање ЕУ, што потврђује и декларација Хрватског сабора од новембра 2002. године, када је постигнута сагласност политичких партија власти и опозиције у овом законодавном телу.²⁹⁴ Потом се наводе и бројне користи од потенцијалног чланства Хрватске у Европској унији, али и податак да је у 2003. години подршка интеграцији земље у ову организацију износила више од 73%.²⁹⁵

У наведеном спољнополитичком документу, истиче се да је у савременом свету важно градити нови безбедносни положај земље на основу чланства у НАТО-у. Зато је „апсолутни ... приоритет“²⁹⁶ Хрватске приступање НАТО-у, како би се сачувала национална сувереност и безбедност, што је, у међувремену, успешно и окончано пријемом Хрватске у НАТО, 1. априла 2009. године. Унапређење односа са суседима се, такође, сматра једним од приоритета спољне политике Хрватске, ради изградње добросуседских односа на основу равноправности и узајамности.²⁹⁷

²⁹² Исто, преамбула, алинеја 4.

²⁹³ Исто, *Temeljni ciljevi vanjske politike*

²⁹⁴ „Rezolucija Hrvatskog sabora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji,“ Zagreb, 18. prosinca 2002.

²⁹⁵ „Određnice vanjske politike“, *Temeljni ciljevi vanjske politike*, 1. Ulazak u EU.

²⁹⁶ Исто, 2. Sudjelovanje u NATO-u, stavak 1.

²⁹⁷ Исто, 3. Unapređenje odnosa sa susjednim državama.

Део документа који је посвећен билатералној и мултилатералној сарадњи садржи и ставове о односу Хрватске према водећим актерима савремене светске политике. Напоменут је значај „јачања партнерских односа“²⁹⁸ са САД, али и „свестрани привредни и политички однос“²⁹⁹ са Руском Федерацијом и Народном Републиком Кином. Учешћем у међународним организацијама Хрватска јача свој међународни положај, пре свега, учлањењем у Европску унију, НАТО, Уједињене нације, Савет Европе, Организацију за европску безбедност и сарадњу и друге међународне организације.³⁰⁰ Регионална сарадња, такође, представља значајан део спољне политике Хрватске, како би се обезбедила потпуна стабилност и развој у региону Југоисточне Европе.³⁰¹

Знатна пажња у *Одредницама вањске политике* посвећена је и промоцији хрватске привреде (извоз производа из Хрватске, осигурање страних директних улагања и јачање привредне сарадње са другим државама).³⁰² Како би се осигурала успешна реализација спољнополитичких приоритета, Влада Републике Хрватске ће се, наводи се у овом документу, залагати за сопствено успешно представљање као савремене, „демократске и толерантне средоземне и средњо-европске земље,“³⁰³ због чега ће предузимати и активности у области културне дипломатије.

Влада Републике Хрватске углавном је успешно спровела предвиђене спољнополитичке циљеве током протеклих десет година. У 2009. години је примљена у НАТО, а у наредном периоду се, истовремено, може очекивати и окончање преговора о чланству Хрватске у Европској унији. Дошло је и до значајнијег унапређења билатералних односа са суседима и унапређења статуса Хрватске у оквиру регионалних иницијатива и форума за сарадњу. Такође, Република Хрватска је успела да обезбеди веома добре односе са Сједињеним Америчким Државама, али и да истовремено развија квалитетне билатералне односе са Руском Федерацијом и Народном Републиком Кином, пре свега на привредном пољу.

²⁹⁸ Исто, 4. Razvijanje bilateralne i multilateralne međunarodne suradnje, stavak 2.

²⁹⁹ Исто

³⁰⁰ Исто, 4. Razvijanje bilateralne i multilateralne međunarodne suradnje, stavak 3.

³⁰¹ Исто, 4. Razvijanje bilateralne i multilateralne međunarodne suradnje, stavak 4.

³⁰² Исто, 5. Promocija hrvatskog gospodarstva.

³⁰³ Исто, 6. Ukupna promidžba Hrvatske.

Документ *Одреднице вањске политике* у целини успева да одреди спољно-политички идентитет Хрватске и да обједини најважније спољнополитичке задатке и укаже на неопходне механизме за њихово спровођење. Важно је, са друге стране, указати и на чињеницу да се, у складу са Уставом Републике Хрватске (1991), Влада, Хрватски сабор и председник државе, као институције које спроводе спољну политику, придржавају наведених основних принципа спољне политике и да у њиховој реализацији нема значајнијих размимоилажења.³⁰⁴

Приоритети спољне политике Црне Горе

Црна Гора је стекла поновну државну независност 3. јуна 2006. године. У Уставу Црне Горе, усвојеном октобра 2007. године, указано је на неопходност развоја сарадње „на равноправној сарадњи са другим народима и државама и европским и евроатлантским интеграцијама“.³⁰⁵ У члану 15. Устава наводе се опште смернице на којима почива однос са другим државама и међународним организацијама. У складу са наведеним одредбама, предвиђено је развијање пријатељских односа са другим субјектима међународне политике. Посебно је значајно што је у члану 9. Устава истакнуто начело супрематије међународног права у односу на национално.

У документу *Спољнополитички приоритети Црне Горе*,³⁰⁶ који је усвојен половином новембра 2007. године, Црна Гора је дефинисана као балканска и средоземна држава, чији је најважнији циљ привођење крају прикључења у Европску унију и чланство у НАТО.³⁰⁷ Истовремено се у овом документу указује на значај интензивније регионалне сарадње и јачање добросуседских односа у Југоисточној Европи.³⁰⁸ У делу документа, који се односи на билатералне и мултилатералне видове сарадње, истиче се важност јачања односа са Немачком, Великом Британијом,

³⁰⁴ Драган Ђукановић, *Спољнополитичке оријентације држава Западног Балкана: Упоредна анализа*, op.cit.

³⁰⁵ „Ustav Crne Gore“, preambula, alineja 5, *Službeni list Crne Gore*, broj 1, godina LXIII, Podgorica, 25. oktobar 2007.

³⁰⁶ „Spoljnopolitički prioriteti Crne Gore“, Vlada Crne Gore, 15. novembar 2010.

³⁰⁷ Исто, II. Spoljnopolitički prioriteti Crne Gore, 1. Integracija u Evropsku uniju i Sjevernoatlantski savez – NATO, a. Evropska unija, b. NATO.

³⁰⁸ Исто, II. Spoljnopolitički prioriteti Crne Gore, 2. Unapređenje i održavanje dobrosusjedskih odnosa i regionalne saradnje.

Француском и Италијом, као водећим државама Европске уније.³⁰⁹ Такође, у овом документу је напоменута и важност подстицања билатералних односа са државама тзв. Нове Европе, односно државама које су у Европску унију приступиле након 1. маја 2004. године. Узимајући у обзир демографске капацитете и величину Црне Горе, посебно ће се користити искуства такозваних „малих земаља“ у процесу придруживања Европској унији (Исланд, Кипар, Малта, Андора, Лихтенштајн, Луксембург, Монако и Сан Марино), али и њихова пракса развоја управе.

Када је у питању однос Црне Горе према водећим актерима светске политике, истакнуто је да су односи са Сједињеним Америчким Државама од „посебне важности за ову државу“,³¹⁰ узимајући у обзир утицај ове земље у међународној заједници. Односи са Руском Федерацијом и њихово јачање, као и рад Организације за европску безбедност и сарадњу и Уједињених нација, допринеће побољшању међународног положаја Црне Горе, истиче се у *Спољнополитичким приоритетима Црне Горе*. Истовремено је наглашено да су односи између Црне Горе и Руске Федерације традиционално пријатељски, чије је извориште у пресеку бројних културних и историјских специфичности.³¹¹ Изградња квалитетнијих привредних и трговинских односа са Републиком Кином представља, такође, један од спољнополитичких приоритета Црне Горе. Узимајући у обзир средоземни идентитет Црне Горе, посебна пажња је усмерена на развој односа са Турском и Египтом, које су водеће државе овог региона. У оквиру наведеног документа истовремено се наводи значај учешћа Црне Горе у међународним организацијама – Уједињеним нацијама, Савету Европе, Организацији за европску безбедност и сарадњу, као и неопходност чланства земље у Светској трговинској организацији.³¹²

Оно што чини јединственим документ који побраја спољнополитичке приоритете Црне Горе, у односу на спољнополитичка документа других држава региона, представља стриктно навођење инструмената за имплементацију

³⁰⁹ Исто, II. *Спољнополитички приоритети Црне Горе*, 3. *Развијање билатералне и мултилатералне међународне сарадње*, а. *Развијање билатералне сарадње*.

³¹⁰ Исто

³¹¹ Исто

³¹² Исто, II. *Спољнополитички приоритети Црне Горе*, 3. *Развијање билатералне и мултилатералне међународне сарадње*, б. *Учешће у раду међународних организација*.

спољнополитичких циљева.³¹³ Ту је посебно истакнута улога Министарства иностраних послова и његове изграђене дипломатске мреже, али и Владе, председника Републике и других органа. Након обнављања државности, 2006. године, Црна Гора је успела да значајно унапреди свој положај на путу ка Европској унији, што показује и ступање на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању 1. маја 2010. године. Слично је и са интензивирањем напора у вези са чланством Црне Горе у НАТО (добивање Акционог плана за чланство 4. децембра 2009. године). Такође, Црна Гора је током протекле четири године успела да побољша односе са суседним државама и ојача регионалну сарадњу. У *Спољнополитичким приоритетима Црне Горе* истакнута је због тога и важност развијања блиских билатералних односа са суседном Републиком Србијом.³¹⁴

6.2. Јединство наступа спољних и безбедносних политика држава Западног Балкана

У савременим, сложеним политичким приликама у региону Западног Балкана, унутрашња политика мора да прати актуелна међудржавна збивања. Неусклађена безбедносна и спољнополитичка активност државе могу да доведу до озбиљних поремећаја регионалне безбедносне ситуације. У овом делу рада истраживаћемо јединство наступа унутрашње (безбедносне) и спољне политике држава Западног Балкана.

Албанија

Албанија дефинише пет спољнополитичких приоритета, при чему је евроатлантска интеграција приоритет првог ранга, док су промоција билатералне и мултилатералне сарадње последње ранжирани приоритети. Дакле, према редоследу постављених циљева, спољна политика Албаније ће у наредном периоду бити у служби процеса интеграције албанског друштва у ЕУ и НАТО, и важан део

³¹³ Исто, III. Implementacija spoljnopolitickih prioriteta.

³¹⁴ Драган Ђукановић и Ивона Лајевац, „Дефинисање спољнополитичких приоритета: случај Црне Горе“, у: Едита Стојић-Карановић и Слободан Јанковић (урс), *Елементи стратегије спољне политике Србије*, стр. 32–50.

свеукупних активности Владе у спровођењу бројних и садржајних реформи, које имају за циљ испуњење стандарда интеграционог процеса. Спољна политика Албаније развија посебне везе са САД, што издваја као приоритет од стратешког значаја за државу, истичући да су Сједињене државе незамењиви партнер нове албанске демократије. Ради остварења стратешког партнерства са САД, Албанија предузима активне мере не би ли привукла амерички капитал и инвестиције и тако приближила стратешке политике обе земље.

Ради остварења спољнополитичких циљева, применом политичке и војне дипломатије, албанска спољна политика истиче важност пружања подршке процесу јачања стратешких савеза и сарадње са другим државама. У складу са глобалном иницијативом заштите безбедности становништва и спровођењем реформи у сектору политике безбедности и одбране, сматра се да се на тај начин штити и национална безбедност сопствене државе.

У оквиру Министарства спољних послова, налази се *Генерални директорат за послове безбедности и међународне организације*. У оквиру Генералног директората налази се *Директорат за НАТО*, кога чине политичко одељење и одељење за политичко-војне послове и мисије, и *Директорат за међународне организације*, кога чине Одељење за УН, Одељење за ОЕБС, Одељење за контролу наоружања и разоружање и Одељење за људска права, мањине и извештавање.³¹⁵

У оквиру *Генералног директората за европске послове*, налази се *Директорат за Западну и централну Европу* и *Директорат за односе са ЕУ*, кога, између осталих, чини и Одељење за спољну политику и безбедност ЕУ.

Анализом организационе структуре *Генералног директората за регионалне послове*, уочавамо постојање *Директората за Косово, Македонију и Црну Гору* и *Директората за Југоисточну Европу*, где су побројане државе Србија, Хрватска, Бугарска, Румунија и Босна и Херцеговина. Структура Генералног директората за регионалне послове јасно назначује јединство спољне и безбедносне политике

³¹⁵ Интернет:

http://www.mfa.gov.al/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=5393%3Astruktura-e-ministrise&Itemid=64&lang=en, 07/04/2013

Албаније. Наиме, вековни циљ албанске етничке заједнице у региону Балкана је да живе у јединственој држави. Наведене тежње се у преносном значењу могу пронаћи и у безбедносној стратегији Албаније, тврдњом да ће се „албанско национално питање остварити кроз европске и евроатлантске интеграције“. Како у Србији, Македонији и Црној Гори живи велики број Албанаца, не чуди издвајање посебног Директората у оквиру Министарства спољних послова за наведене државе (Албанија је признала Косово као независну државу). С обзиром да су Сједињене државе 1999. године покренуле НАТО ваздушну кампању против Савезне Републике Југославије као „хуманитарну интервенцију“, због наводне хуманитарне катастрофе албанске етничке заједнице на простору Косова, може се оправдати посвећеност албанске спољне политике развоју посебних односа са САД и приступање НАТО-у, уз потпуни друштвени и политички консензус.

Поред евроатлантске сарадње, спољна политика Албаније усмерена је и на јачање регионалних мултилатералних односа, путем учешћа у неколико иницијатива и регионалних организација. Приступање иницијативама је полазна основа за промоцију добросуседских односа, безбедности и стабилности у региону, и израз политичке подршке програмима који имају за циљ национални и регионални развој. Регионална сарадња је усмерена на: борбу против тероризма и илегалне трговине; слободно кретање људи и роба; успоставу слободне трговинске зоне у региону; регионалну трговину енергијом; развој регионалне стратегије транспорта, са коридором 8 који је приоритет и; јачање прекограничне сарадње кроз промоцију еврорегиона и других региона.

Албанија је као учесница Процеса стабилизације и придруживања у ЕУ, постала део Заједничке спољне и безбедносне политике, у складу са закључцима Самита ЕУ у Тесалоникију 2003. године. Конкретно, Албанија даје свој допринос развоју безбедносне политике ЕУ, учешћем у војној мисији у Чаду и мисији ALTHEA у Босни и Херцеговини.

Званични ставови Министарства спољних послова су: да Албанија дели вредности Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, које постепено усваја од 2004. године, и; да пружа подршку развоју односа ЕУ-НАТО и промоцији Европског безбедносног и одбрамбеног идентитета. На тај начин Албанија гради повољну позицију у оквиру ЗСБП ЕУ.

Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина се кроз своју безбедносну политику определила за активну међународну сарадњу на политичком, економском и безбедносном плану, због чега улаже у изградњу односа са НАТО-ом. Председништво БиХ је 13. децембра 2006. године донело Одлуку о прихватању Оквирног документа НАТО-овог програма Партнерство за мир чиме жели да допринесе безбедности и стабилности у евроатлантском простору, смањењу претњи миру и јачању веза кроз активну сарадњу, као и остварењу општих демократских принципа.³¹⁶

Министарство сигурности Босне и Херцеговине се тренутно налази на реформској прекретници. Израђен је Стратешки план Министарства сигурности/безбједности Босне и Херцеговине 2011-2013. Потписом Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом, отвара се потпуно ново поглавље за грађане Босне и Херцеговине, али и за државне институције. Период и обавезе који су пред Министарством сигурности у процесу интегрисања у евроатлантске организације подразумевају значајнију и свеобухватнију улогу министарства у координирању и спровођењу целокупне безбедносне политике у Босни и Херцеговини. Тај изазов постаје тежи када се узме у обзир неадекватна институционална изграђеност и опремљеност министарства, подељеност и нефункционалност постојећег безбедносног сектора у БиХ, као и непредвидивост његовог будућег уређења.³¹⁷

³¹⁶ Интернет:

http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/sjevernoatlantski_savez_nato/bih_i_nato/?id=112, 03/04/2013

³¹⁷ Стратешки план Министарства сигурности/безбједности Босне и Херцеговине 2011-2013, Сарајево, 2010. године, интернет: <http://www.msb.gov.ba/docs/Strateski.plan.MSB.BiH.2010.pdf>, 03/04/2013

Основни циљ Стратешког плана је да се понуде боља системска решења. Постоји намера Министарства да у наредном периоду усредсреди своје напоре на промовисање ефикасности, делотворности, етичности и професионализма, како у свом раду, тако и у односима са стратешким партнерима у целокупном безбедносном сектору у БиХ, као и у региону Југоисточне Европе.

Једини начин да Министарство сигурности и Министарство спољних послова испуне све своје обавезе на путу ка евроатланским интеграцијама, очекивања грађана и евроатланских институција, као и очекивања кључних партнера, је да усмере све расположиве ресурсе у континуирано институционално јачање и планирање будућег развоја. Овај стратешки план би требао да пружи систематски и одржив приступ у погледу утврђивања приоритета, планирања и расподеле ресурса, да демонстрира институционалну преданост пред кључним изазовима, као и да осигура механизме за преглед и контролу постигнутог.

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, документ Европског партнерства је постао обавезујући и кључни референтни документ у целокупном процесу стабилизације и придруживања, све до тренутка када БиХ добије статус кандидата. Овим документом су дефинисани главни параметри за наставак и продубљивање сарадње између Европске уније и БиХ. Европско партнерство дефинише приоритете који подразумевају општа побољшања у јавној управи, али и циљане активности које се односе и на надлежности Министарства сигурности, нарочито у оквиру Првог стуба (политика ЕУ) и Трећег стуба (правда и унутрашњи послови). Министарство, такође, има одговорност да буде носилац свих активности које се односе на обавезе из европског партнерства, а које се тичу сектора безбедности, као и да успостави јасне и транспарентне механизме редовног извештавања о напретку у реализацији активности из европског партнерства.

Главом VII Споразума о стабилизацији и придруживању, Босна и Херцеговина преузела је низ обавеза из области јачања институција и владавине права, миграција, азила, управљања границом, као и борбе против криминала и тероризма. Како је у тренутној фази приближавања БиХ Европској унији на снази само

Привремени/Прелазни трговински споразум (*Interim Agreement*), који је примарно усмерен на постепену либерализацију трговинских односа између уговорних страна с крајњим циљем успостављања зоне слободне трговине до 1. јула 2013. године, конкретније обавезе за БиХ у наведеној области садржане су у неким другим релевантним документима, уговорног и неуговорног карактера, као што су документи: Европско партнерство са БиХ и Мапа пута за либерализацију визног режима, као и низ међународних конвенција у којима се БиХ појављује као уговорна страна.

Пријемом у ПЗМ, БиХ је исказала своју одлучност за што брже постизање потпуне интероперабилности у свим сегментима и са свим земљама чланицама НАТО-а. Испуњење обавеза из процеса ПЗМ, као важног корака ка пуноправном чланству БиХ у НАТО, представља још један сегмент будућих обавеза које стоје пред Министарством сигурности БиХ. Постоји низ обавеза које БиХ треба да испуни на свом путу ка пуноправном чланству у НАТО-у, а с тим у вези од Министарства сигурности се очекује да у наредном периоду интензивира свој рад у следећим областима које су у његовој директној надлежности:

- Борба против организованог криминала
- Борба против трговине људима
- Безбедност граница
- Борба против тероризма
- Управљање кризама и планирање одговора на ванредне ситуације
- Питања безбедносне заштите (заштите поверљивих података).³¹⁸

Бивша Југословенска Република Македонија

Македонија у уводним одредбама Устава само индиректно помиње међународну проблематику, и то једино у контексту људских права. С тим у вези, у оквиру темељних вредности уставног поретка набројане су „основне слободе и права човека и грађанина, признате од стране међународног права и утврђене Уставом“.³¹⁹

³¹⁸ Исто.

³¹⁹ Устав на Република Македонија, члан 8, став један.

Недостатак међународне компоненте у уводним начелима донекле је надокнађен у завршним одредбама. Наиме, за разлику од устава свих других држава са овог простора, Устав Македоније је међународним односима посветио посебан одељак (шести, од укупно девет), управо под тим називом. Међутим, сва четири члана која су садржана у овом одељку, односе се на међународне уговоре (како се припремају и усвајају, ко их потписује, како се доноси одлука о ступању у или иступању из савеза или заједнице са другим државама, о односу прихваћених међународних уговора и домаћег законодавства и сл.), а нема ни речи о међународним односима.³²⁰

У спољнополитичке приоритете, Влада Македоније је поставила: (1) чланство у НАТО; (2) добијање датума за започињање преговора за пуноправно чланство у Европској унији, (3) укидање виза за македонске грађане, (4) залагање за превазилажење разлика око имена са Грчком и (5) јачање економске и јавне дипломатије. Уочавамо да је за Македонију улазак у НАТО циљ највишег приоритета, а други циљ по важности је улазак у Европску унију. Код осталих држава региона редослед је другачији. Приступање Европској унији је приоритетан циљ, док се опредељење за НАТО налази на другом, трећем или четвртном месту листе приоритета.

Македонија предузима активности у области непролиферације оружја за масовно уништење, контроле оружја и разоружавање, свесна кључне важности колективне и индивидуалне активности у борби против тероризма и очувања међународне безбедности. Такође, примењује међународне инструменте за борбу против пролиферације оружја за масовно уништење и конвенционалног оружја и активно учествује у раду међународних организација чије су поље деловања наведени инструменти.

Македонија учествује у Заједничкој спољној и безбедносној политици Европске уније, на основу сопствених политичких опредељења о прихватању циљева и приоритета политике земаља чланица Европске уније. На овај начин,

³²⁰ Душан Васић, „Упоредни преглед спољнополитичких опредељења и приоритета држава са простора бивше СФРЈ“, Београдски форум за свет равноправних, Округли сто на тему: Спољна политика Србије, 8.12.2009. у Београду.

Македонија жели да допринесе промоцији мира и стабилности на глобалном плану и, у складу са могућностима, изградњи мира и постконфликтној стабилизацији, учешћем у Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици ЕУ.³²¹

Учешће Македоније у Заједничкој спољној и безбедносној политици ЕУ је вишеструко. Политички дијалог у овој области се спроводи посредством састанака на Савету за стабилизацију и придруживање Македоније у ЕУ, на којима се редовно дискутује о питањима из домена ЗСБП и утврђује се заједничка позиција у односу на актуелна питања међународне политике. Република Македонија се редовно придружује декларацијама, изјавама, заједничким позицијама и обраћањима ЕУ, које објављује представник ЗСБП или међународних организација у којима је Македонија чланица. Македонија такође прихвата обавезе које проистичу из области међународних рестриктивних мера и посвећује посебну пажњу изградњи административних капацитета, ради успешног одговора на обавезе које проистичу из учешћа у ЗСБП. У Министарству за спољне послове, оформљено је *Одељење за Заједничку спољну и безбедносну политику и за Контролу оружја*, које представља важну организациону компоненту у спровођењу циљева ЗСБП. Министарство спољних послова наставља са праксом редовне израде националног извештаја у односу на Кодекс ЕУ о извозу оружја, као и спровођења Акционог плана за превенцију, искорењавање и борбу против илегалне трговине малим и лаким оружјем. За планирање, праћење и анализирање резултата спровођења контроле малог и лаког оружја и координирање са активностима надлежних институција, формирана је Национална комисија за мало и лако оружје.

У области тајних података настављају се активности потписивања билатералних споразума са бројним земљама у размени и заштити тајних података. У фебруару 2012. године, Македонија је прихватила измене Споразума о безбедносним процедурама у размени тајних података између Македоније и Европске уније, који је настао након Лисабонског договора.

Од јула 2006. године, на основу одлуке Скупштине, Македонија учествује у војној операцији ЕУ у Босни и Херцеговини - ALTHEA. Ово учешће се продужило

³²¹ Интернет, <http://www.mfa.gov.mk/?q=node/388>, 06/04/2013

и у 2012. години са 11 лица (10 лица у медицинском тиму и једно лице помоћник правног саветника у Правној канцеларији Командата ЕУФОР).

На основу декларативног опредељења за учешће у борбеној групи ЕУ у другој половини 2012. године, Македонија је узела учешће у Борбеној групи ЕУ БГ П/2012, у којој учествује још: Немачка (земља лидер), Аустрија, Чешка, Ирска и Хрватска. Македонски контингент броји 150 лица у саставу: једна пешадијска чета, штабно особље команданта, мешовито одељење АБХО, медицински техничар у медицинској чети Ниво-1 и национална хелија за подршку. Контингент је у пуној готовости за распоређивање од друге половине 2012. године, док се не укаже потреба и не донесе одлука на нивоу ЕУ и Скупштине Македоније.³²²

У октобру 2012. године потписан је Споразум између Републике Македоније и Европске уније о успостављању оквира за учешће Републике Македоније у операцији ЕУ за управљање кризама. Потписивање овог Споразума доприноси даљем развијању партнерских односа у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније, којој Македонија активно доприноси, учешћем у неколико мировних операција које предводи ЕУ, као и у развијању њених борбених капацитета.

Према ставу Министарства спољних послова, учешће Македоније у ЗСБП је важан инструмент за интензивирање политичког дијалога са ЕУ и један од елемената оцене Европске комисије за испуњавање критеријума Македоније за чланство у ЕУ. Истовремено, доприноси даљем јачању партнерских односа са ЕУ, што Министарство оцењује посебно значајним у процесу европских интеграција.³²³

Црна Гора

Крајем децембра 2011. године Влада Црне Горе усвојила је Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Министарства вањских послова и европских интеграција, којим је дефинисана улога *Генералног директората за НАТО и политику безбједности*. Генерални директорат има надлежност унапређивања

³²² Исто

³²³ Исто

односа са НАТО и земљама чланицама Савеза које се налазе у процесу интеграције. Посебно је важно истаћи значај директората за одржавање и унапређивање политичког дијалога између Црне Горе и НАТО, активностима Црне Горе у оквиру Партнерства за мир, као и анализи политичких, војних, економских и других активности НАТО. Иницирање предлога пројеката и програма од интереса за Црну Гору и праћење њихове реализације су, такође, надлежност Директората.³²⁴

Поред наведеног, у Директорату се обављају и послови везани за остваривање сарадње са другим ресорима и институцијама, посебно са Министарством одбране, као и послови координације рада владине Комисије за интерресорне активности у оквиру ПЗМ. Припрема и учествовање у разговорима, конференције и округли столови из области сарадње са НАТО-ом, припрема материјала и информисање Владе о активностима Црне Горе у НАТО/Партнерству за мир, координација и сарадња с Мисијом Црне Горе при НАТО-у и други послови су такође у делокругу Генералног директората.

Полазећи од члана 9 Устава Црне Горе према коме су потврђени и објављени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права, саставни део унутрашњег правног поретка, као и чињенице да Повеља УН представља међународни споразум који је Црна Гора прихватила (Одлука о проглашењу независности РЦГ, Сл. лист РЦГбр. 36/06), Црна Гора је обавезна да спроводи мере које су усвојене на основу Главе VII Повеље УН.

У Црној Гори у примени међународних рестриктивних мера³²⁵ према трећим земљама, органи државне управе поступају према одредбама следећих закона:

1. Закон о спољној трговини (Сл. лист РЦГ бр. 28/2004 и 37/2007),
2. Законом спречавању прања новца и финансирања тероризма (Сл.Лист ЦГ бр. 14/07 и 4/08),

³²⁴Интернет: <http://www.mip.gov.me/index.php/GD-za-NATO-i-politiku-bezbjednosti/gd-za-nato-i-politiku-bezbjednosti.html>, 03/04/2013

³²⁵ Рестриктивне мере и/или санкције представљају мере помоћу којих међународна заједница покушава да постигне да одређене државе и/или ентитети који представљају претњу међународном миру и безбедности промене начин свог понашања без употребе силе. Према Повељи Уједињених нација (глава VII члан 41) Савет безбедности УН је одговоран за усвајање резолуција чије мере су обавезујуће за све чланице УН, а које имају за циљ одржавање и успостављање мира и безбедности.

3. Закон о спољној трговини наоружањем, војном опремом и робом двоструке намјене (Сл.лист РЦГ, бр. 80/08),
4. Закон о странцима (Сл. лист ЦГ бр. 82/08),
5. Кривични законик (Сл. лист РЦГ бр. 70/2003, 13/2004, 47/2006 и СЛ ЦГ број 40/2008),
6. Законик о кривичном поступку (Сл. лист ЦГ бр. 57/09).³²⁶

У складу са Националним програмом за интеграцију Црне Горе у Европску унију, доношење закона којим ће се уредити примена и спровођење рестриктивних мера, надлежност појединих државних органа, као и начин вођења евиденције о физичким и правним лицима против којих су уведене међународне рестриктивне мере и стварање правног оквира за доношење унилатералних рестриктивних мера, било је планирано за крај 2011. године.

У односу на категорију специфичних економских санкција - ембарго на наоружање, војну опрему и робу двоструке намене, у складу са чланом 31. Закона о спољној трговини наоружањем, војном опремом и робом двоструке намјене, Министарство иностраних послова је обавезно да ажурира и објављује Листу држава под ембаргом Савета безбедности Уједињених нација, Организације за европску безбедност и сарадњу и Европске уније.

Црна Гора се придружила примени Заједничке позиције Савета ЕУ 2008/944/CFSP која се односи на спољну трговину наоружањем и војном опремом. Режим контроле трговине оружјем, познат као Кодекс понашања ЕУ (*Code of Conduct on Arms Export*) усвојен је 1998. године. У децембру 2008. године Кодекс је добио форму акта другог стуба Европске уније. Наиме, принципи садржани у Кодексу, који су до тада представљали политичку обавезу, унети су у Заједничку позицију 2008/944/CFSP Савета. Заједничка позиција 2008/944/CFSP је увела и нове одредбе

³²⁶ Интернет: <http://www.mip.gov.me/index.php/GD-za-NATO-i-politiku-bezbjednosti/gd-za-nato-i-politiku-bezbjednosti.html>, 03/04/2013

које се односе на појачану контролу брокерских активности и нематеријалне преносе технологије.

Хрватска

Анализом Стратегије националне безбедности Републике Хрватске, уочавамо став да је интеграција у Европску унију „најзначајнији и најсложенији подухват пред којим стоје хрватска држава и друштво“. Креатори Стратегије сматрају да је реч о процесу који ће имати дугорочне последице за хрватско друштво у целини, посебно на њену привредну и националну безбедност. Као посебан аспект те интеграције издваја се Европска безбедносна и одбрамбена политика (*ESDP*), као интегрални део Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (*CSFP*). Реализацијом Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ, Хрватска је политички дијалог и сарадњу с ЕУ о свим темама за које су стране утврдиле да су од заједничког интереса, укључујући и безбедносно-одбрамбена питања, привела крају, очекујући ускоро приступање у ЕУ.³²⁷ Приступање НАТО-у такође је био један од главних циљева хрватске спољне и безбедносне политике, што је и остварено 2009. године, пријемом Републике Хрватске у чланство Алијансе.

Осим политичког дијалога и војно-одбрамбене сарадње, Хрватска је посветила пажњу и сарадњи и усклађивању политике и практичног деловања у борби за сузбијање тзв. асиметричних безбедносних изазова, ризика и претњи – тероризма, организованог криминала, илегалних миграција и трговине људима, посебно женама и децом. У том смислу, посебна важност се придаје ефективном надзору државних граница, али и разним облицима правосудне сарадње и сарадње на подручју унутрашњих послова. Творци стратегије су установили да наведени ризици носе снажан дестабилизирајући потенцијал за Хрватску, због чега је сарадња у борби на сузбијању ових опасности, препозната као заједнички интерес и спада у ред хрватских приоритета.

³²⁷ Интернет: https://www.soa.hr/UserFiles/File/Strategija_nacionalne_sigurnosti_RH.pdf, 06/04/2013

Одлуке о учешћу у међународним мировним мисијама, Хрватска заснива на валидној међународно-правној основи мандата, интеграцијским циљевима државе, као и локацији кризног жаришта. У складу с тим, Хрватска доживљава УН као кровну организацију задужену за очување мира и безбедности у свету, под чијим окриљем мировне мисије имају пун легитимитет. У кровном хрватском стратешком документу наводи се да мисије под вођством НАТО и ЕУ имају приоритет, као и мировне мисије у кризним жариштима које имају директан утицај на националну безбедност. С обзиром на ограниченост ресурса, Хрватска учествује у мировним мисијама путем партнерства с другим демократским државама и регионално утемељеним мултинационалним мировним снагама.

У Сектору за НАТО и међународну безбедност, Министарства спољних и европских послова, организовани су: Служба за НАТО; Служба за међународну безбедност; и Служба за мировне мисије и операције. Надлежности Сектора указују на јединствено деловање спољне и безбедносне политике и њихову међусобну условљеност.

Служба за НАТО учествује у предлагању и спровођењу политике и активности Владе Републике Хрватске унутар НАТО-а, уз развој дипломатских односа с НАТО-ом, његовим државама чланицама и државама партнерима у оквиру тема за које је НАТО надлежан. Служба координира међуресорску сарадњу и рад државне управе у пословима везаним за НАТО и даје стручну подршку телима државне управе везано за политичке и безбедносне теме које су област интересовања НАТО-а. Даље, прати развој политичких и безбедносних односа унутар НАТО-а и његових чланица, уједно учествујући у политичком планирању ангажовања Хрватске у операцијама НАТО-а. Служба у координацији с Министарством обране предлаже политичке ставове о учешћу Хрватске у операцијама НАТО-а, пратећи развој и трансформацију стратегије и војне организације НАТО-а. Поред тога, служба прати развој НАТО система управљања кризама и по потреби иницира усклађивање хрватског система управљања кризама. Веома важна надлежност је праћење тема из

области међународне безбедности и безбедносне политике, укључујући нове претње и кризна жаришта унутар области интереса НАТО-а.

Служба за међународну безбедност прати и координира спровођење међународно преузетих обавеза у области надзора конвенционалног наоружања, разоружања, извозне контроле робе војне намене, кооперативне безбедности, сузбијања ширења оружја за масовно уништење, међународног тероризма и хуманитарног разминиравања. У сарадњи с надлежним телима државне управе служба прати и координира спровођење међународно преузетих обавеза у области надзора извоза робе двоструке намене. Служба прати развој међународне безбедности уопште, прати међународне мултилатералне активности у том подручју (укључујући и рад релевантних тела ЕУ у области Европске спољне и безбедносне политике). У оквиру своје надлежности, служба политички координира, прати надзор над применом и предлаже побољшања за примену међународних рестриктивних мера. Учествоје у координацији међуресорских тела за мало и лако оружје и спровођење стратегије контроле оружја за масовно уништење, као и регионалним безбедносним иницијативама.

Служба за мировне мисије и операције прати безбедносне трендове у свету са становишта међународних мировних мисија и операција у цивилној, војној и развојној области; анализира проблематику оперативног одвијања међународних мисија и операција; прати цивилни и војни допринос Хрватске у међународним мисијама и операцијама под вођством УН, НАТО и ЕУ и даје војно-политичку подршку у раду учесника из Хрватске у њима; анализира и даје спољнополитичке процене стања на терену и интереса државе у мисијама и операцијама где учествују хрватски контингенти или посматрачи; координира спољнополитичку подршку ангажману Оружаних снага Хрватске у њима; прати активности механизма УН који се баве мировним мисијама и операцијама; учествује у стратешком формулисању одлука о доприносу Републике Хрватске мировним мисијама и операцијама, уз усклађивање и договарање доприноса с међународним организацијама, партнерским државама и државама у којима се налази мисија; прати и анализира допринос

Хрватске мировним мисијама и координира с другим ресорима оперативне аспекте учешћа у мисијама и операцијама ЕУ.

Државници Републике Хрватске говорећи о безбедносној политици, истичу да је она „посебно везана уз интензивна настојања укључивања у ЕУ и НАТО, пружања доприноса међународној и регионалној стабилности и безбедности, као и наставку реформи обрамбеног система“.³²⁸ Говорећи о ширем безбедносном контексту, истичу:

„За Хрватску су поред глобалних трендова од посебног значаја збивања у европском и ширем медитеранском подручју и подручју Средње Азије. Томе у прилог иде и чињеница да Европу у последњих неколико година обележавају снажни интеграцијски процеси, који су кулминирали с последњим таласом ширења НАТО-а и ЕУ-а. Све земље у непосредном окружењу Хрватске већ су приступиле Савезу или су у процесу приступања, чиме се додатно појачава и убрзава процес ширења зоне стабилности и безбедности у блиском окружењу Хрватске. Регионална сарадња, као саставни део развоја добросуседских односа и осигурања стабилности и просперитета у региону, има врло важно место у хрватској спољнополитичкој и одбрамбеној активности. Зато Хрватска активно учествује и доприноси раду бројних регионалних организација, форума и иницијатива. Што се Хрватска више приближава чланству у ЕУ и НАТО, то ће њена улога у региону бити важнија и активнија“.³²⁹

Србија

Република Србија се руководи Стратегијом националне безбедности, у којој се изражава спремност да се у оквиру Организације уједињених нација (ОУН),

³²⁸ Говор Берислава Рончевића, министра одбране Р.Хрватске, на међународном семинару „Сигурносна политика РХ: према еуроатлантским интеграцијама“, април 2007, интернет: <http://www.hrvatski-vojniki.hr/hrvatski-vojniki/1322007/seminar.asp>, 06/04/2013

³²⁹ Исто

европских и других међународних организација и регионалних структура допринесе изградњи и унапређењу сопствене, регионалне и глобалне безбедности. Активно се прате војно-политичка кретања у свету, те глобални и регионални изазови и претње, са свим утицајима по безбедност и међународни положај Републике Србије. Демократски процеси и европска спољнополитичка оријентација Републике Србије јачају њену међународну позицију и позитивно утичу на утврђивање и унапређење политике сарадње и јачања поверења у региону. На тој основи утврђена безбедносна политика чини је значајним фактором регионалне безбедносне сарадње и поузданим партнером у међународним односима.

Најзначајније активности у погледу безбедносне политике усмерене су на сарадњу са ЕУ у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП), сарадњу у оквиру НАТО програма Партнерство за мир, као и сарадњу у оквиру Организације уједињених нација, Организације за европску безбедност и сарадњу, међународних форума и иницијатива по питању разоружања, непролиферације и контроле наоружања.³³⁰

Интезивно учешће Србије у програму Партнерство за мир је у складу са постављеним спољнополитичким приоритетима Републике Србије и у функцији је што бржег приближавања европским интеграцијама. Учесћем у програму додатно се потврђује приврженост Републике Србије заједничким вредностима на којима почива не само програм Партнерство за мир, него и све европске и евроатлантске структуре. Учесће Републике Србије у програму Партнерство за мир има позитивних ефеката на процес реформе сектора безбедности и система одбране, посебно у контексту помоћи ефикаснијем прилагођавању општеприхваћеним принципима демократске контроле оружаних снага и јачању спремности земље да одговори на савремене безбедносне изазове и претње.

У декларацијама усвојеним на Самитима НАТО у Букурешту, 2008. године, и Стразбуру 2009. године, изражена је спремност НАТО за даљи развој односа са Републиком Србијом, коришћењем у пуној мери њеног чланства у Партнерству за мир, као и за продубљивање сарадње, првенствено кроз развој Индивидуалног

³³⁰ Интернет: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/sbp?lang=cyr>, 03/04/2013

акционог плана партнерства. Упоредо са унапређивањем односа са релевантним структурама НАТО, Република Србија развија разноврсну билатералну сарадњу у политичко-безбедносној области са државама чланицама НАТО и Партнерства за мир. Ова сарадња чини важан део укупних односа Републике Србије са НАТО. Тренутни ниво билатералне сарадње са појединим државама у значајној мери одређен је њиховим ставом према једнострано проглашеној независности Косова.³³¹

Република Србија је 2011. године потписала два важна споразума са ЕУ у области безбедносне и одбрамбене политике, на којима је активно радило Одељење за Заједничку безбедносну и одбрамбену политику и безбедносне изазове (ОЗБОП и БИ) Министарства спољних послова, у сарадњи са другим надлежним ресорима, а то су: 1.) „Споразум између Р.Србије и ЕУ којим се успоставља оквир за учешће Р.Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама“ и 2.) „Споразум између Р.Србије и ЕУ о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података“. Оба споразума су ступила на снагу 01. августа 2012. године. Током 2012. године, два представника Министарства одбране и Војске Србије учествовала су у операцијама EUTM Somalia и EUNAVFOR ATALANTA Somalia. Успостављање поверења путем размене тајних података са ЕУ и стварање основе за учешће у ЕУ операцијама, важно је у смислу изградње новог, партнерског односа са ЕУ у области безбедности и одбране. Република Србија у својим спољнополитичким наступима испољава став о потреби јачања сарадње са ЕУ у области ЗБОП, исказујући тиме свој интерес да допринос светском миру и безбедности остварује кроз равноправну сарадњу са државама чланицама ЕУ, чијем пуноправном чланству и сама тежи. С тим у вези, Одељење за Заједничку безбедносну и одбрамбену политику и безбедносне изазове активно прати и обавља послове у вези са активностима, одлукама и плановима институција ЕУ и држава чланица када је у питању развој цивилних и војних капацитета ЕУ, сарадњом са трећим државама и другим међународним организацијама, операцијама ЕУ за управљање кризама, Борбеним групама ЕУ, радом Европске одбрамбене агенције и иницијативама за унапређење ЗБОП.

³³¹Интернет: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/sbp/partnerstvo-za-mir?lang=cyr>, 03/04/2013

Истовремено, у сарадњи са другим надлежним ресорима, подстиче јачање сарадње са ЕУ у овој области, кроз примену закључених споразума и путем иницирања нових облика сарадње.

Одељење за Заједничку безбедносну и одбрамбену политику и безбедносне изазове Министарства спољних послова, прати и анализира:

- глобалне, регионалне и локалне безбедносне изазове, претње и ризике са свим последицама по безбедност Републике Србије, посебно питања енергетске безбедности, сајбер безбедности, тероризма, организованог криминала, миграција, утицаја демографских и климатских промена на безбедност.

- циљеве, задатке и активности одређених међународних безбедносних организација и иницијатива на европском и ваневропском простору, укључујући Организацију споразума о колективној безбедности (ОСКБ), Шангајску организацију за сарадњу (ШОС) и регионалне безбедносне иницијативе попут Процеса сарадње министара одбране Југоисточне Европе (SEDM) и Форума за сарадњу држава Западног Балкана у области одбране (SEEC)³³².

У складу са својим спољнополитичким циљевима и приоритетима, Република Србија је усредсређена да своје активности и законодавство доведе у склад са стандардима Европске уније у области контроле наоружања, непролиферације као и других међународних стандарда и праксе. Република Србија је ратификовала највећи број међународних уговора и конвенција које се односе на ову област. Такође, била је међу земљама чланицама УН које су у року послале одговор генералном секретару УН у вези са Резолуцијом ГС УН 61/89 од 6. децембра 2006 године „У правцу Уговора о трговини наоружањем: успостављање заједничких међународних стандарда за увоз, извоз и пренос конвенционалног наоружања“, а у вези са отпочињањем преговора о усвајању међународног уговора о контроли извоза наоружања.

Република Србије је прихватила и следеће међународне документе:

1. Споразум о подрегионалној контроли наоружања/Споразум из Фиренце 1996;
2. Бечки документ о мерама за јачање поверења 99 (CSBM);

³³² Интернет: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/sbp/zbop?lang=cyr>, 03/04/2013

3. Документ ОЕБС о малом и лако наоружању (SALW), као и друге одговарајуће одлуке ОЕБС из ове области - о складиштењу конвенционалног наоружања; о лаким преносним системима противавдушне одбране MANPADS; о потврди крајњег корисника (End User Certification); о посредовању (brokering) и др.

Влада Републике Србије је 20. новембра 2008. године усвојила Закључак о прихватању начела из Кодекса понашања ЕУ при извозу наоружања (*EU Code of Conduct on Arms Exports*) и о томе је обавештен Савет ЕУ 25. новембра 2008. године. Србија правовремено доставља информације у вези са применом Резолуције СБ УН 1540, као и одговоре на друге упитнике у вези са њеном применом. У складу са Резолуцијом СБ УН 1810, Влада Републике Србије је 19. априла 2012. године усвојила Национални акциони план за примену Резолуције СБ УН 1540. Тиме је Србија ушла у малобројну групу држава чланица УН, које су испуниле ову препоруку. Република Србија је приступила Иницијативи за безбедност против пролиферације (Proliferation Security Initiative/PSI) 2006. године и Глобалној иницијативи за борбу против нуклеарног тероризма (Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism) 2007. године. Закључком Владе из априла 2008. године, покренут је преговарачки механизам за приступање Републике Србије међународним контролним режимима за извоз наоружања и робе двоструке намене (WA, AG, NSG, MTCR). Настављени су преговори за приступање Васенарском аранжману (WA), који су отпочели 2010. године. Током Пленарног заседања Групе нуклеарних снабдевача (NSG), одржаног у Сијетлу, јуна 2012. године, Р.Србија је представила своју кандидатуру за чланство и добила статус посматрача.

У циљу очувања националне безбедности, поштовања релевантних резолуција Савета безбедности УН, међународних конвенција и споразума, Република Србија доследно спроводи важеће норме у области непролиферације оружја за масовно уништење (WMD). Национални систем контроле извоза наоружања, војне опреме и робе двоструке намене, који је законски уређен у складу са релевантним правилима Европске уније и ОЕБС-а, представља неопходни инструмент којим се јача опрезност, спречава ширење WMD, као и могућност неовлашћених крајњих

корисника (*non-state actors*) да дођу у посед извезених роба и технологија. Са становишта непролиферације, важно је истаћи да Закон о спољној трговини наоружањем, војном опремом и робом двоструке намене из 2005. године садржи „свеобухватну клаузулу“ (*catch-all clause*) која се примењује на робу која се може употребити у вези са хемијским, биолошким или нуклеарним наоружањем или другим нуклеарним направама и њиховом доставом. У циљу модернизације и прихватања нових правила у овој области, у току је рад на припреми новог Закона. У склопу извозне контроле, посебна пажња се посвећује земљама које се налазе под мандаторним ембаргом на извоз наоружања у складу са одговарајућим Резолуцијама СБ УН, политички обавезујућим одлукама ОЕБС, односно ЕУ, везаним за извоз наоружања, као и земљама које спонзоришу тероризам, угрожавају мир, сигурност и стабилност региона, које крше људска права или спроводе мере унутрашње репресије. Релевантне Резолуције СБ УН о ембаргу на извоз наоружања, као и одговарајуће одлуке ОЕБС с тим у вези, у потпуности се примењују.

Закључак

Ради очувања, пре свега националне безбедности, државе региона поштују резолуције УН, међународне конвенције и споразуме који регулишу поступање у борби против савремених претњи безбедности. Без обзира на уочене разлике безбедносних и спољних политика између држава, политика безбедности сваке државе понаособ и спољнополитичка активност, указује на јединство њиховог наступа.

Глава 3

7. САРАДЊА ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У СУПРОТСТАВЉАЊУ РИЗИЦИМА И ПРЕТЊАМА КОЈЕ УГРОЖАВАЈУ БЕЗБЕДНОСТ РЕГИОНА

7.1. Организовани криминал – претња безбедности државама Западног Балкана

Како је организовани криминал у Русији еволуирао након распада Совјетског Савеза, тако је балкански организовани криминал, као део европског криминала, појава која је изнедрена ратовима на Балканском полуострву у последњој деценији 20. века. Ратови, економске блокаде, слабе државе у послератном периоду, правни вакуум и сарадња организованих криминалних група, пружају повољне услове да овај феномен доживи процват. Иако је „мање злогласан од руског или кинеског организованог криминала, балкански регион може тренутно да се прикаже као један од најважнијих епицентара организованог криминала“.³³³

Регионалне организоване криминалне мреже се углавном усмеравају на трговину дрогом, трговину украденим возилима, шверцом цигарета, бензина, прањем новца и трговином људима. Два најчешћа пута која се користе за кријумчарење започињу у Украјини, Молдавији и Румунији, воде даље преко Србије ка Западној Европи или завршавају у региону Западног Балкана, у Босни и Херцеговини, Косову или Македонији³³⁴. Међународна организација за миграције процењује да се са око

³³³ Gyarmati, Istvan, *Security Sector Reform as a Contribution to Crime Prevention in South Eastern Europe*, in: *Connections* (Volume II, Number 2), Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, June 2003, pp. 55-60, at p. 55; Riegler, Henriette, *Contextualizing Criminality and Security in South Eastern Europe*, in: *Connections* (Volume II, Number 2), Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, 2003, pp. 51-atp.51. Наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, undertaken as part of the Research Project „Political Parties and Representation of Interests in Contemporary European Democracies“, p.91

³³⁴ БиХ, Косово и Македонија су земље дестинације за трговину људима, углавном због присуства међународних мисија, чије присуство особља повећава тражњу за сексуалне услуге. Види: Amnesty International Kosovo (Serbia), *The UN in Kosovo – A Legacy of Impunity*. Интернет: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/015/2006/en/a257d846-d3da-11dd-8743-d305bea2b2c7/eur700152006en.pdf> 24/08/2012; Harrington, Carol, *Peacekeeping and Prostitution in Bosnia-Herzegovina and Kosovo*. Интернет: <http://mediaresearchhub.ssrc.org/peacekeeping-and-prostitution-in-bosnia-herzegovina-and-kosovo/attachment>, 24/08/2012

400.000 жена сваке године тргује преко Балкана у земље Европске уније, док још 170.000 жена заврши у балканском региону.³³⁵

Организовани криминал негативно утиче на званичне финансијске токове, тржишно окружење и односе са земљама Западне и Централне Европе, представљајући претњу на регионалном, али и глобалном нивоу³³⁶, угрожавајући тиме стабилност сваке државе. Структура слабих држава подстиче криминалне активности и стварање профита, због лакоће са којом криминалне организације продиру у државу и њене институције. Висок ниво утицаја организованог криминала на државне структуре прети демократији, демократским институцијама и поверењу јавности. Такође, корупција омогућава уплив организованог криминала у друштво, јер се корумпиране политичке елите неефикасно боре против организованог криминала, врло често због узајамног интереса.³³⁷

Циљ овог дела рада је да пружи анализу стања организованог криминала у државама Западног Балкана, установи степен развијености законодавног оквира и сарадње које државе у региону остварују у борби против организованог криминала. Анализа у раду се заснива на резултатима истраживања које је спровела Вера Стојарова³³⁸ применом модела Клаус фон Лампеа, о ситуацији у области организованог криминала у државама Западног Балкана. Модел укључује: актере који учествују у криминалним активностима, структуру која повезује актере, криминалне активности у које су актери укључени, друштво, владу и јавност.³³⁹ Овај модел такође омогућава читаоцу да стекне општу слику о организованом криминалу

³³⁵ Lindstrom, Nicole, *Regional Sex Trafficking in the Balkans. Transnational Networks in an Enlarged Europe*, in: Problems of Post-communism (Volume 51, Number 3) M. E. Sharp, USA, 2004, pp. 45-52, at p. 46. Интернет: http://www.childtrafficking.com/Docs/lindstrom_04reg_sex_tra_0408.pdf, 24/08/2012

³³⁶ Види више у: Lemmel, Holger, *Kosovo-Albaner in Deutschland. Eine Bedrohung für die innere Sicherheit?*, Schmidt-Römhild, Lübeck, 1997.

³³⁷ Gyarmati, Istvan, Security Sector Reform as a Contribution to Crime Prevention in South Eastern Europe, at pp. 55-59. Наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, undertaken as part of the Research Project „Political Parties and Representation of Interests in Contemporary European Democracies“, p.92

³³⁸ Assistant Professor at the Department of Political Science FSS MU, Faculty of Social Studies Masaryk University, Joštova 10, Brno, 602 00, Czech Republic.

³³⁹ Von Lampe, Klaus, *The Use of Models in the Study of Organized Crime*, Paper presented at the 2003 Conference of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany 19 September 2003. Интернет: <http://organized-crime.de/modelsofoc.htm>, 25/08/2012

у региону, спозна различите облике организованог криминала у односу на специфичне карактеристике земље (политичка ситуација, историја, етничке разлике) и помогне у идентификовању главних препрека у борби против организованог криминала.

Одређивање извора, које је аутор користио у анализи, било је веома проблематично, због недостатка основне литературе. Додатна отежавајућа околност је и да су садржаји доступних докумената често међусобно супротстављени. Званични подаци врло често представљају субјективни, „улепшани“ став, док је приступ архивама и владиним документима био сведен само на званично доступна документа. Извори који су коришћени су штампане и електронске публикације и усмено казивање. Документи Влада су коришћени као примарни извор, док су анализе организованог криминала које су објавиле релевантне организације ЕУ, невладине организације и међународне невладине организације служиле као секундарни извор. Анализе регионалних стручњака о безбедности служиле су као допунски материјал.

Организовани криминал у Хрватској

Криминал у Хрватској је на релативно ниском нивоу у односу на земље које су биле суочене са санкцијама. Заједнички истраживачки центар о транснационалном криминалу, представио је извештај специјалном координатору Пакта за стабилност, у којем се наводи: „Организовани криминал можда није достигао ниво у односу на друге земље у региону, али свеукупни тренд казује да ће бити промена у негативном смеру. Послератну ситуацију су искористиле криминалне групе за спровођење разних активности, које су им доносиле прљави новац, који је касније опран у легалним привредним активностима. Стручњаци процењују да се број организованих криминалних група у Хрватској креће између 1 и 10. Што се унутрашње структуре тиче, криминалне групе у Републици Хрватској не могу се сматрати криминалним организацијама или удружењима у класичном смислу, јер не постоје хијерархијски односи између чланова групе. Односи између чланова се сведе само на

лична познанстава и дељење заједничких интереса за стицање противправне имовинске користи извршењем једног или више кривичних дела³⁴⁰

Слично другим регионалним криминалним групама, хрватске групе учествују у трговини дрогом из Азије у Западну Европу. У погледу трговине људима, постсовјетске и постјугословенске државе су обично земље порекла жена и деце којима се тргује, а земља дестинације је Италија.³⁴¹ У заједничком извештају УН и ОЕБС наводи се да је у последњих неколико година, примећен значајан пад у илегалној миграцији у Хрватској, што се може приписати законима које је Хрватска донела и строжијем режиму миграција у БиХ и Србији. Хрватска је, пре свега, земља транзита, а само у ограниченом обиму земља порекла или дестинације.

Организовани криминал у Хрватској је најслабије развијен у региону, слично као и у Македонији. Свој врхунац је имао током оружаних сукоба у периоду 1991.-1995. године. Паравојне хрватске јединице и званичне безбедносне снаге су ангажовале криминалце у етничком чишћењу Хрватске. „Промовисани у ратне хероје многи од њих су наставили своје криминалне послове, након рата до данас. Када су ухваћени на делу, они су симболично кажњени, а само неколицина њих је завршила у затвору, јер су били толико дубоко умешани у криминал да чак ни њихови заштитници од државних и правосудних органа нису могли више да их заштите од затвора“.³⁴²

Процес консолидације и политичке транзиције у Хрватској започиње након Туђманове смрти. Један од првих корака нове владе, након промене режима, био је (поред демократизације и националног помирења) да покрене програме за борбу против криминала и корупције. Још увек је тешко проценити колико је успешна борба против организованог криминала у Хрватској. Ипак, ЕУ је доделила Хрватској

³⁴⁰ Transcrime, *The Contribution of Data Exchange Systems to the Fight against Organized Crime in the SEE Countries*. Final Report for the Office of the Special Coordinator of the Stability pact for SEE, 2004. Интернет: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN019080.pdf>, 25/08/2012

³⁴¹ U.S. Department of State. *International Narcotics Control Strategy 2003*, March 2004. Интернет: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2003/index.htm>, 25/08/2012; U.S. Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *Croatia. Country Reports on Human Rights Practices*. Интернет: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27831.htm>, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.93

³⁴² Daskalović, Zoran, *Corruption and Organized Crime. Croatia: Crime and Corruption Continue*. Интернет: <http://www.aimpress.ch/dyn/dos/archive/data/2003/30725-dose-01-02.htm>, 28/08/2012

званични статус кандидата у јуну 2004. године, преговоре о приступању је започела у октобру 2005. године, док се приступање Хрватске Европској унији очекује у јулу 2013. године.

Према резултатима процене Transparency International, индекс перцепције корупције за Хрватску је 4, што је сврстава на 66. место, међу 183 државе, у 2011. години, и најбоље рангирану државу у региону Западног Балкана.³⁴³

Организовани криминал у Босни и Херцеговини

За разлику од Хрватске, БиХ је погођена криминалом у већој мери. Организовани криминал и корупција су најтежи проблеми са којима се земља суочава. Корупција је одувек била и даље је једна од типичних карактеристика балканских администрација, док организовани криминал добија на значају тек у последњој деценији 20. века. Рат, узрочно томе и колапс тржишта, недостатак основних економских ресурса и економске санкције које је међународна заједница увела Савезној Републици Југославији зауставиле су економски развој у свим балканским државама и створиле идеалне услове за сиву економију, корупцију, илегалну трговину и често криминално понашање највиших политичких структура.

Изузетно разграната мрежа организованог криминала је успостављена током рата. Практично, нека врста „троугла“ појавила се у свим етничким заједницама. Политичка елита са инструментима моћи, већ постојеће криминалне групе и паравојне јединице формирале су овај „троугао“.³⁴⁴ Скоро све криминалне групе су формиране на етничкој основи и деловале су само у оним областима где је њихова етничка припадност чинила већину становништва. Међутим, етничка припадност није спречила криминалне групе да међусобно активно сарађују у БиХ, или са криминалним групама из других држава у региону.

³⁴³ Transparency International – глобална коалиција против корупције, покрет који дели једну визију: свет у коме су владе, цивилно друштво, појединци и пословни миље ослобођени од корупције. Интернет: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, 29/08/2012

³⁴⁴ О вези између организованог криминала и политике види више у: Лопушина, Марко, *Тајни ратници ЕХ Југославије*, Евро, Београд, 2003.

Крај рата и окончање сукоба није значило и завршетак криминалних активности криминалних група. Напротив, криминал је доживео експанзију. Међународне снаге IFOR, а потом и SFOR, биле су усмерене на престанак непријатељстава, изградњу мира и, касније, на хапшењу ратних злочинаца, док борбу против организованог криминала уопште нису сматрали приоритетом.³⁴⁵ Локалне структуре власти или нису биле у стању да реше проблем или су постале део криминалне мреже, укључене у активности криминалних група. Криминалне групе које су спроводиле своје активности на наднационалном нивоу учврстиле су своју структуру у миру. Након завршетка рата, специфичне групе које су биле заинтересоване за обнову предратне Балканске руте криминала, дошле су у Босну и Херцеговину. Поред српских и хрватских криминалних група, косовско-албанске групе и босанске банде из Санџака организовале су криминалне активности у држави. Институт за ратно и мировно извештавање (Institute for War and Peace Reporting) процењује да је профит од илегалне трговине робом између 150 и 200 милиона евра годишње, што је скоро величина буџета БиХ.³⁴⁶

Према наводима *Transcrime*, у БиХ постоје између 1 и 10 криминалних група, са просеком од 3-10 чланова. Структура организованог криминала у БиХ може бити представљена пре локалном мрежом која руководи криминалним пројектима, уместо организацијом која је организована у строгу пирамидалну хијерархију.³⁴⁷ Дакле, тренутна структура криминалних група је прилично флексибилна и њихови припадници се удружују у посебне групе само за извршење одређених задатака.

Борба против организованог криминала суочава се са бројним проблемима. Два проблема доносе највише штете. Први проблем је оклевање локалних органа власти да се ухвате у коштац са криминалним активностима. Други проблем је

³⁴⁵ Institute for War and Peace Reporting, *Balkan Crisis Report N. 531*, 2 December 2004. Интернет: <http://iwpr.net>. Наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, undertaken as part of the Research Project „Political Parties and Representation of Interests in Contemporary European Democracies“, p.96

³⁴⁶ Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.96

³⁴⁷ Transcrime, *The Contribution of Data Exchange Systems to the Fight against Organized Crime in the SEE Countries*, at p. 73, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, undertaken as part of the Research Project „Political Parties and Representation of Interests in Contemporary European Democracies“, p.96

учешће владајуће елите у илегалним активностима. Трећи, доскорашњи проблем је био непостојање заједничког Министарства унутрашњих послова (Министарства сигурности), које би предузимало активности на државном нивоу.

Министарство сигурности је основано 2004. године, са мандатом да усмерава и координира активности свих полицијских агенција у Босни и Херцеговини. Међутим, полицијске структуре раде у оквиру својих ентитета, због чега се и реформске активности спровode споријим темпом. Државне снаге безбедности не сарађују довољно у борби против организованог криминала, иако је међународна заједница инсистирала на формирању три заједничке безбедносне структуре: граничне службе, државне безбедности и обавештајне и контраобавештајне агенције. Међутим, полицијске снаге не могу бити једини кривци за слаб успех, већ се мора преиспитати рад и локалног правосуђа. Државни тужиоци обично подижу кривичне пријаве против осумњичених без чврстих доказа, што доводи до мањег броја оптужби или одбацивања кривичних предмета. Међународна заједница препушта одговорност у вези борбе против организованог криминала локалним структурама власти. Снаге Европске уније (*EUFOR*) су требале да имају већа овлашћења у овој области, тако да и оне могу да се активно укључе у борбу против организованог криминала. Садашњи мандат *EUFOR* обухвата само пружање помоћи локалним органима власти када се упусте у борбу против организованог криминала у појединачним случајевима. Такође, особље међународне мисије у БиХ је било укључено у криминалне активности или корупцију. У 2001. години било је великих корупцијских скандала у којима су представници међународне мисије имали своју улогу. Према подацима *Transparency International*, неки страни субјекти наступају и послују у региону у активностима за које би кривично одговарали у својим матичним земљама. Исти извештај наводи да је главни узрок нетранспарентних активности и повећања корупције међу локалним и међународним институцијама постојање паралелне власти у овим органима, стварање окружења у коме домаће и међународне институције једне друге окривљују за своје грешке и неактивност.³⁴⁸

³⁴⁸ Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.97

Политички и социјално, БиХ је и даље у великој мери подељена по етничком принципу, сврставајући се тиме у ред слабих држава, што има директан утицај и на успех у борби против организованог криминала. Као што је већ поменуто, све стране криве једна другу за неактивност и неуспех, а локална полиција и администрација су у рукама локалних етничких странака. Босна и Херцеговина је држава подељена *de iure* на два ентитета, а *de facto* на три области које контролишу национални руководиоци који нису вољни да сарађују једни са другима. Изненађујуће је да то није случај код организованих криминалних група које одржавају међуетничку сарадњу.

Према резултатима процене Transparency International, индекс перцепције корупције за БиХ је 3,2, што је сврстава на 91. место у 2011. години.³⁴⁹

Иако ситуација у БиХ није међу најлошијим у региону, будућност је прилично песимистична. Напредак у борби против организованог криминала се не може очекивати док се ситуација у Босни и Херцеговини не реши. Неки виде своју будућност у идеалистичкој, мултиетничкој држави, која почива на међуетничкој толеранцији, међусобном уважавању и сарадњи. Други би радије видели две (или три) независне државе (или припојене матичним суседним државама). Која опција ће победити је неважно, важан је крајњи резултат у борби против организованог криминала.

Организовани криминал у Србији

Економски ембарго, који је започео бојкотом словеначких производа у Србији, допуњен касније санкцијама Савета безбедности Уједињених нација које су наметнуте Савезној Републици Југославији 1992. године, трајао је 1253 дана.³⁵⁰ Економски проблеми у Србији су постали узрок процвата организованог криминала и стварања повољног окружења за корупцију, при чему је организовани криминал био у симбиози са државом, од чега су оба актера профитирала.

³⁴⁹ Интернет: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, 29/08/2012

³⁵⁰ Đurić, *The Economic Development of Montenegro*, in: Bieber, Florian (ed), *Montenegro in Transition. Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, pp.139-159, at p.140.

Током владавине Слободана Милошевића, процес политизације и милитаризације полиције догађао се паралелно са повећањем криминала, раста и распрострањености корупције у државној управи, толеранције за криминалне активности, правне слабости и укупним моралним пропадањем друштва.³⁵¹

Узрок високе стопе криминалитета у Србији је постојање великог броја ветерана са криминалним досијеом, који су се борили у оквиру паравојних јединица на ратиштима бивше Југославије. Најчешћи злочини које су чинили су: атентати, отмице, илегална трговина, разбојништва, прање новца, рекетирање, или производња нелегалног софтвера. Високе зараде од криминалних активности, корумпирано окружење и могућност за прање новца су постали извор забринутости међународне заједнице, која је сматрала да капитал који је стечен на такав начин, може бити уложен и у терористичке активности.³⁵²

У извештају Transcrime с почетка две хиљаде године, наводи се да постоји око 50 криминалних група у Србији и Црној Гори, са најмање 10 чланова у свакој. Групе су углавном биле организоване хоризонтално, нису имале строгу хијерархију, а активности чланова „средњег нивоа“ нису координирали државни лидери, већ су оне биле у великој мери независне.³⁵³

Србија је, према извештајима Transparency International из 2005. године имала индекс перцепције корупције 2,8 и била је на 97. месту, 2006. године имала је 3,0 индекс перцепције корупције и била је на 90. месту, док у 2011. години има индекс перцепције корупције 3,3 и налази се на 86. месту.

Србија је напредовала на листи Transparency International у периоду од 2000. до 2006. године, захваљујући усвајању закона и успостављању институција, након чега је индекс стагнирао очигледно у периоду када је требало применити законе. Међутим, можемо констатовати, да су велике организоване криминалне групе

³⁵¹ Милосављевић, Богољуб. *Двогодишњи биланс и перспективе реформи полиције у Србији*, Центар за проучавање одбране и безбедности, G 17 Институт, Београд, 2003, стр. 49.

³⁵² Transcrime, *The Contribution of Data Exchange Systems to the Fight against Organized Crime in the SEE Countries. Final Report for the Office of the Special Coordinator of the Stability Pact for SEE*, at pp. 262-263.

³⁵³ Transcrime, *The Contribution of Data Exchange Systems to the Fight against Organized Crime in the SEE Countries. Final Report for the Office of the Special Coordinator of the Stability Pact for SEE*, at pp. 258-259.

разбијене. Држава се обрачунава са нарко кланом Дарка Шарића, покренула је истрагу за спроведене спорне приватизације, започела је са активностима имплементације Националне стратегије за борбу против корупције и привела је крају сарадњу са Хашким трибуналом хапшењем Ратка Младића и Горана Хаџића. Активности Владе Србије на испуњење међународно преузетих обавеза, добиле су посебно на значају од 2010. године, након чега је уследило признање за спроведене активности, додељивањем статуса кандидата за улазак у ЕУ. Међутим, и даље постоје проблеми који узрокују низак индекс корупције. Неки од њих су: непоштовање устава, непоштовање закона, израда подзаконских аката у супротности са законом, недостатак контроле трошења буџета, усвајање и проширење дискреционих овлашћења, слаб рад правосуђа, непостојање података о имовини са којом држава располаже, и друго.

У склопу анализе организованог криминала у Србији, посветићемо пажњу и организованом криминалу на територији Косова и Метохија, које је *de iure* саставни део Србије. У извештајима које EUROPOL сачињава о организованом криминалу, наводи се да су албанске организоване криминалне групе на првом месту међу организованим криминалним групама ван ЕУ.

„Организоване криминалне групе етничких Албанаца су основане у многим државама чланицама ЕУ. Организоване криминалне групе контролишу криминалне активности у Албанији, на Косову и у Македонији и настоје да прошире своју улогу у помагача другим криминалним групама како би постигли пуну контролу у појединим криминалним областима, као што су трговина дрогом, илегалне миграције и трговина људима у одређеним регионима. Организоване криминалне групе етничких Албанаца су хијерархијски организоване и дисциплиноване. Пријем у чланство у групу је врло ригорозан. Италија и Грчка сматрају да су албанске организоване криминалне групе највеће криминалне групе у

њиховим земљама. Албански организовани криминал се сматра за највећу опасност за државе чланице ЕУ“.³⁵⁴

Процена претње организованог криминала коју је извршио EUROPOL за 2006. годину је изричита у наводу да ће се Европска унија усредсредити на борбу против турских и албанских организованих криминалних група.

Албанске банде су преузеле контролу над балканском рутом криминала од турских криминалних група, које су настале током седамдесетих година прошлог века. Такође, албанске организоване криминалне групе блиско су сарађивале са Ослободилачком војском Косова (ОВК, назив на енглеском: *Kosovo Liberation Army - KLA*) чији су ратници закорачили у политику након рата настављајући сарадњу са криминалним круговима у аутономној покрајини.

Албанска дијаспора у западној Европи има важну улогу у одржавању криминала на територији Косова и Метохије. Фил Вилијамс (Phil Williams) сматра да се заједница различитог етничког порекла може посматрати као важан извор организованог криминала, нових чланова и подршке. Регрутовање нових чланова на основу етничке припадности је олакшано у државама где имигрантске групе нису прихваћене у то друштво.³⁵⁵ Албански емигранти у Западној Европи нису интегрисани у белгијско, немачко или холандско друштво, те албанска дијаспора у тим државама служи као идеална основа за формирање мреже албанског организованог криминала, која се простире од Источне Европе преко Косова, Македоније и Албаније до Западне Европе и Сједињених Америчких Држава, повезујући се чак и са колумбијском мафијом.³⁵⁶ Експерт за питања безбедности у Југоисточној Европи, Биљана Ванковска-Цветковска, изјавила је у интервјуу за македонски недељник „Пулс“, да је „Косово постало земља десперадоса, банди и паравојних организација, а снаге безбедности Југославије више немају контролу над

³⁵⁴ Europol, *European Union Organized Crime Report 2004*.

³⁵⁵ Williams, Phil, *Combating Transnational Crime. Concepts, Activities and Responses*, Frank Cass, London, 2001, at p. 61, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.102

³⁵⁶ Transcrime, *The Contribution of Data Exchange Systems to the Fight against Organized Crime in the SEE Countries. Final Report for the Office of the Special Coordinator of the Stability Pact for SEE*, at pp. 42 and 261.

развојем ове аутономне покрајине“.³⁵⁷ Ситуација се није променила ни после 1999. године, након доласка представника међународне заједнице. Део бивше ОВК се придружио организованој криминалној мрежи чинећи етнички, политички или економски мотивисане злочине.³⁵⁸

Албанско и црногорско друштво су једина друштва у региону у којима постоји подела на кланове и по сродству. Међу Албанцима омиљена је изрека „Крв није вода“, што значи да етничка припадност (бити Албанац) је прилично небитна у односу на припадност клану.³⁵⁹ Постоји десет племена на Косову, са израженим међусобним анимозитетима.³⁶⁰ Та непријатељства су се огледала и у формирању две групације оружаних снага - FARK (*Armed Forces of the Republic of Kosovo*, која је конституисана од стране владе у изгнанству Бујара Букошија) и ОВК. Иако је ОВК, након њеног распуштања, трансформисана у четири целине (политичку, војну, полицијску и криминалну), ниједна од целина није могла самостално да функционише, због поменуте поделе друштва по сродству. Дакле, организовани криминал на Косову је у симбиози са друштвеном заједницом, што се као појава тешко може превазићи уколико не постоји амбиција да се промени структура друштва.

Када говоримо о организованом криминалу на Косову, мора се поменути повезаност будућег статуса Косова и развоја организованог криминала. Уколико Косово, уз сагласност међународне заједнице, остане у саставу Србије као аутономна покрајина, може се очекивати тренутна реакција Албанаца, предвођена полицијским и војним косовским снагама. Стање организованог криминала би остало на истом

³⁵⁷ Interview with Biljana Vankovska - Cvetkovska. Implications of the Kosovo conflict for Macedonia. Puls, Skopje, 16 April 1999. Available online at: <http://jurist.law.pitt.edu/acad-com.htm#Biljana>, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.102

³⁵⁸ Mappes-Niedek, N., *Balkan – Mafia. Staaten in der Hand des Verbrechens – Eine Gefahr für Europa*(Translation: „Balkan-Mafia. States in the Hands of Criminals – Security Threat for Europe”), at pp. 80-100; Lopusina, M., *Balkanska smrt. Šiptarska narkomafija* (Translation: “Balkan Death. Albanian Narco-Mafia), at pp. 72-73, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit, p.102.

³⁵⁹ Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.103.

³⁶⁰ Медијски је пропраћена вест о крвној освети између породица Мусај и Харадинај. Даут Харадинај, брат бившег премијера Рамуша Харадинаја био је умешан у убиство Синана Мусаја 1999. године. Последња жртва освете је Енвер Харадинај, који је убијен у априлу 2005. године.

нивоу или би чак наступила његова експанзија. Проглашење независности Косова вероватно би допринело смањењу нивоа организованог криминала. Развијање државних институција одговорних за своје поступке, уз контролу међународне заједнице, приморало би их да искорене организоване криминалне групе. Да ли је ово изводива идеја у „држави“ у којој су политичари тесно повезани са криминалним групама, што је условљено поделом друштва по сродству, тешко је одговорити.

Неодређени статус Косова (нити је аутономна покрајина, нити је независна држава) је прилично повољан за Албанце. У таквом амбијенту немају потребу да се понашају одговорно и могу да „окриве“ међународну заједницу за неуспех, задржавајући контролу илегалног тока новца на Косову. Уколико би Србија и напустила идеју о Косову као делу Србије (што је нереално) и заузврат добила међународну помоћ, стране инвестиције и брзу интеграцију у ЕУ, ни ова крајња опција не би донела никакво стварно побољшање стања организованог криминала на Косову.

Организовани криминал у Црној Гори

Слично као и у Србији, Црна Гора је имала јаку полицију деведестих година прошлог века, која је била повезана са политичком сценом, као и криминалним подземљем. У једном тренутку, Црна Гора је имала једну од најбројнијих полицијских снага у односу на број становника, у Европи. Црногорска полиција је 1997. године, имала 5.000 запослених, док је у 2000. години, било запослено 18.000 лица, а број полицајаца по становнику био је већи него у Србији. Полиција се често ангажовала у нелегалним активностима, због чега је Црна Гора тада претворена у рај за сваку врсте илегалне трговине. Изнад свега, постала је позната по увозу украдених моторних возила, не само из Западне Европе, већ и из Србије, по трговини људима и кријумчарењу украдених возила, оружја, дроге и цигарета. Слично као и у Србији, групе су биле организоване хоризонтално, без строге хијерархије и са високим степеном независности.

Реформа црногорске полиције почела је 2003. године, а према тврдњи бившег министра унутрашњих послова, реформа се заснивала на „поштовању људских права,

деполитизацији, децентрализацији, одговарајућој обуци особља, одговорности, ефикасној интерној контроли, међународној сарадњи са страном полицијом и усаглашавању са савременим демократским вредностима, ради стварања сигурног и безбедног друштва“.³⁶¹ Веома је тешко рећи колико је успешно спроведена реформа полиције до овог тренутка.

Када је реч о области борбе против организованог криминала, црногорска Влада је усвојила Стратегију за борбу против корупције и организованог криминала у 2005. години, истовремено усвајајући и сет антикорупцијских закона и успостављајући велики број институција - Агенцију за антикорупцијску иницијативу, Агенцију против прања новца, Комисију за јавне набавке, Комисију за утврђивање конфликта интереса и Специјалног тужиоца за борбу против организованог криминала.³⁶²

Проглашење независности Црне Горе (2006. година), требало је да помогне у борби против организованог криминала у земљи. Црна Гора је сада одговорна према ЕУ за своје поступке, те уколико жели да јој се придружи што је пре могуће, мораће да убрза процес борбе против организованог криминала. То је, међутим, веома проблематично, имајући у виду да, попут албанског и црногорско друштво почива и функционише на принципу сродства (племена, клана).

Према резултатима процене Transparency International, индекс перцепције корупције за Црну Гору је 4, што је сврстава на 66. место, заједно са Хрватском, међу 183 државе, у 2011. години.³⁶³

³⁶¹ *Interview with Milan Filipović, Minister of Interior of the Republic of Montenegro*, in: OSCE Police Reform. Developments in Serbia and Montenegro (Number 3), 2003, at p. 2. Available online at: http://www.osce.org/publications/fry/2003/10/18199_540_en.pdf, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.105

³⁶² UNDP, *Assessment of Development Results. Evaluation of UNDP's Contribution*, UNDP, Montenegro, New York, 2006. Интернет: http://www.undp.org/eo/documents/ADR/ADR_Reports/ADR_Montenegro_web.pdf, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.105

³⁶³ Интернет: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, 30/08/2012

Организовани криминал у Македонији

Организовани криминал у Македонији не представља тако велики проблем као у суседној Албанији. Постоји око 10 утицајних криминалних група у које су укључени и Македонци и становници из околних земаља који се баве криминалом на транснационалном нивоу. Структура ових група је углавном хијерархијска. Македонија је транзитна земља за хероин, углавном из југоисточне Азије, Авганистана, и, у мањој мери, за кокаин из Јужне Америке на путу за западну Европу. Производња дроге у Македонији није *sui generis* проблем, те можемо само говорити о производњи марихуане за личну употребу.

Што се тиче трговине људима, Македонија је у региону једина земља порекла и транзита, а у последње време постала је и земља дестинације. Разлог би могао бити присуство међународних организација у овој земљи и сходно томе повећање потребе богатих клијената за проституткама. Поред домаћих проститутки, постоји око 1500 до 2500 страних жена под контролом албанске мафије.³⁶⁴ Ове жене долазе у Македонију преко Бугарске и са њима се даље тргује на албанском и западноевропским тржиштима секс индустрије.³⁶⁵

Слично као и у суседним земљама, македонски организовани криминал је развијен у области крађе аутомобила, трговине људским бићима и шверцу цигарета. Прање новца и учешће државних службеника и безбедносних снага у активностима организованог криминала је сасвим уобичајено. Ипак, Македонија је међу земљама у региону са најмањим бројем организованих криминалних група и ситуација се може упоредити са ситуацијом у Хрватској.

За разлику од других држава у региону, македонска етничка заједница није имала (пара)војне снаге са већинским чланством из криминалног миљеа. Једина спорна група је била „Лавови“, јер су поједини чланови групе наводно имали везе са

³⁶⁴ UNICEF, UNOHCHR and OSCE, *Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe*, UNDP, Sarajevo, Warsaw, 2003, at pp. 105-122. Available online at: http://www.osce.org/documents/odhr/2003/12/1645_en.pdf, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.106

³⁶⁵ Transcrime, *The Contribution of Data Exchange Systems to the Fight against Organized Crime in the SEE Countries. Final Report for the Office of the Special Coordinator of the Stability Pact for SEE*, at p.459, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.106

организованим криминалним групама. Међутим, исто се не може рећи о албанској етничкој заједници у Македонији, с обзиром да је Ослободилачка национална армија своје постојање заснивала на профиту оствареном од организованог криминала.

Према резултатима процене Transparency International, индекс перцепције корупције за Македонију је 3,9, што је сврстава на 69. место, међу 183 државе, у 2011. години.³⁶⁶

Организовани криминал у Албанији

Географски положај Албаније, рат на Косову, изостанак правне државе и недостатак средстава потребних за борбу против организованог криминала су трасирали пут земље за илегалну трговину са запада на исток.³⁶⁷ Поред најјачег клана Кула, који контролише трговину дрогом, оружјем и трговину људима из Турске, породице Абази и Борићи такође заузимају важна места.

Крађа аутомобила је била веома популарна у Албанији и одражавала је стање правне свести у албанском друштву. Под режимом Енвера Хоџе, власништво аутомобила је била привилегија додељена изабраним корисницима. Након пада тоталитарног режима, земља је била преплављена са украденим страним аутомобилима, што је Албанију довело на прво место по броју аутомобила марке „Мерцедес“ по становнику, иако није постојао ниједан званични дилер увозних аутомобила. Тачном броју људи оптужених за крађу аутомобила не може се ући у траг, јер национални закон није познавао ову врсту кривично одговорног понашања.³⁶⁸ Такође, чланови албанске владе користили су аутомобиле украдене у Западној Европи. Медији су објавили случај министра јавног реда, који је отишао у званичну посету Грчкој у аутомобилу украденом у Грчкој, и приведен је на граничном прелазу од стране грчке полиције.

³⁶⁶ Интернет: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, 30/08/2012

³⁶⁷ United Nations Development Program (UNDP), *Albanian Human Development Report*, UNDP, 2000, at p. 29. Available online at: <http://www.al.undp.org/download/pdf/nhdr2000.pdf>; Transcrime, *The Contribution of Data Exchange Systems to the Fight against Organized Crime in the SEE Countries . FinalReport for the Office of the Special Coordinator of the Stability Pact for SEE* , at p. 42, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.107.

³⁶⁸ United Nations Development Program (UNDP), *Albanian Human Development Report*, at p. 30.

Организовани криминал је широко распрострањен на северу, као и на југу Албаније. Уцене, застрашивања и рекетирање су веома честе појаве. Током сукоба на Косову, број оружаних пљачки се повећао, при чему су и хуманитарни радници у пратњи конвоја хуманитарне помоћи били жртве. Сукоб на Косову омогућио је даљу експанзију трговине људима. Велики број Албанаца напустио је Албанију представљајући се да су косовски Албанци ради добијања политичког азила или привременог боравка у Западној Европи.

Имигранти неалбанског порекла (углавном Кинези и Курди) долазе у Албанију из Црне Горе, Македоније и Грчке, а затим пут настављају даље за Италију и друге западноевропске државе.

Трговина женама и децом доноси велики профит, не само организованим криминалним групама, већ и корумпираним појединцима из албанске полиције. Око 37% мушких и женских проститутки су малолетна лица. Процењује се да око 15.000 албанских жена раде као проститутке у Италији, 5.000 у Грчкој и 100 у Француској.³⁶⁹

Према званичним подацима, око 1.000 Албанаца је било затворено у швајцарским затворима под оптужбом за трговину дрогом, док је око 300 младих људи из Валоне било затворено у Италији и Грчкој, за исто кривично дело. Према подацима Светске царинске организације, заједно са Мароком, Албанија је била највећи извозник *Cannabis sativa* у Западну Европу. Током 1999. године око 104 килограма хероина из Албаније је конфисковано у Западној Европи, а исте године полиција је ухапсила два трговца кокаином на лету из Њујорка у Тирану.³⁷⁰ Такође, постоји сумња да четири или пет албанских породица има блиске односе са колумбијским трговцима наркотицима.³⁷¹

До деведестих година прошлог века, косовски Албанци обављали су курирске послове за потребе турских криминалних група. Брзи раст албанске емиграције у Западној Европи променио је ситуацију. Албанци су створили распрострањену

³⁶⁹ United Nations Development Program (UNDP), *Albanian Human Development Report*, at pp. 31-32.

³⁷⁰ Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.108.

³⁷¹ Исто, стр.108

мрежу организованог криминала, преузевши контролу балканске руте од Турака, или боље рећи, контролу читаве илегалне трговине која води преко Балкана у Западну Европу. „Албанија је рај за илегалну трговину. Ни државни органи ни полиција нису придавали значај присутном проблему са дрогом, можете подмитити политичара и није реткост да вођа криминалне банде ради у некој државној установи.“³⁷²

Постојала је процена да је између 25 и 100 организованих криминалних група 1999. године било присутно у Албанији, са укупним бројем учесника у распону од 500 до 2.500. Transcrime наводи да је типична структура албанских криминалних група хијерархијска. Већина чланова криминалне мреже своје деловање заснива на лојалности (са строгим правилима понашања), части и клановској традицији. Такође, релативно су „старомодни“, са структуром сличној италијанској мафији од пре четрдесет година. У последњих неколико година, појавиле су се неке криминалне групе које су флексибилније и мењају своју структуру у складу са криминалним активностима које предузимају.³⁷³

У званичним документима Министарства унутрашњих послова наводи се да се Албанија тешко бори против организованог криминала. Изричито је наведено да је држава успоставила специјалне структуре намењене за борбу против трговине људима, које уз оснивање Међународног центра против илегалне трговине у граду Валони, имају за циљ размену информација и унапређење координације. У акционом плану се наводи да је између маја и октобра 2001. године, било ухапшено 112 лица и оптужено за трговину женама. Осим тога, сви глисери који су коришћени у ту сврху, су конфисковани.³⁷⁴

³⁷² Mappes-Niedek, N., *Balkan – Mafia. Staaten in der Hand des Verbrechens – Eine Gefahr für Europa* (Translation: „Balkan-Mafia. States in the Hands of Criminals – Security Threat for Europe”), at p. 79; Trimčev, E., *Organized Crime in Albania: An Unconventional Security Threat*, in: *Connections* (Volume II, Number 2), June 2003, pp. 61-68; Transcrime, *The Contribution of Data Exchange Systems to the Fight against Organized Crime in the SEE Countries. Final Report for the Office of the Special Coordinator of the Stability Pact for SEE*. Mappes-Niedek states that in 1997, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.108.

³⁷³ Transcrime, *The Contribution of Data Exchange Systems to the Fight against Organized Crime in the SEE Countries. Final Report for the Office of the Special Coordinator of the Stability Pact for SEE*, at p.41.

³⁷⁴ Ministry of Defence of the Republic of Albania. *Action Plan for the membership of Republic of Albania in NATO*. Tirana, October 2001. Available online at: <http://www.mod.gov.al/eng/nato/anetaresimi.asp>, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.109.

Албански представници сарађују са Интерполом и Иницијативом за сарадњу југоисточне Европе (SECI), а последњих година су донели неколико закона у циљу спречавања трговине дрогом. У анализи полицијских активности у борби против трговине дрогом и људима које је објавило Министарство за јавни ред за 2002. годину, наводи се да је предузето 15 операција против кријумчара дроге, поведена је борба против 44 криминалне групе и заплењено је 71,7 килограма марихуане, 15 преса које су служиле за паковање дроге, и уништено је 155.678 корена *Cannabis sativa*.

Полиција је интервенисала против 40 криминалних група, процесуирала је 325 случајева производње и продаје дроге, одузела је 1.677 килограма марихуане и 56,5 килограма хероина. Према званичним владиним документима, Албанија је усмерена и на борбу против корупције у полицијским јединицама. „Током 2002 изречено је укупно 1250 дисциплинских мера и казни полицијским службеницима, од чега је 868 мера изречено због злоупотреба на дужности, а 157 предмета је преведено у кривичне поступке“.³⁷⁵ Међутим, врло је дискутабилно колико могу бити ефикасни програми албанске владе за сузбијање корупције. Албанско друштво представља систем у коме функционишу родбинске или пријатељске везе и може бити ухапшен само онај ко нема пријатеље у полицији или у државној управи. Полицијске плате су врло ниске и у складу су са нивоом албанске економије. Подмићивање има дугу традицију и протеже се назад до Отоманског царства, док је мито опште прихваћена појава у албанском друштву.

Према подацима Transparency International, Албанија се у 2005. години налазила на 126. позицији, са индексом перцепције корупције од 2,4, док је у 2011. години индекс перцепције корупције 3,1, што је сврстава на 95. место, али указује да и даље постоји недостатак институционалних капацитета за борбу против организованог криминала. Организовани криминал је дубоко уклињен у државне институције и представља реалну претњу која би могла да доведе до тога да криминалне групе завладају државом, што би узроковало дугорочнију деформацију

³⁷⁵ Ministry of Public Order, *Rapport on the Work of Ministry of Public Order during 2002* .

албанског политичког система.³⁷⁶ Званичне изјаве политичара и акциони планови албанске владе нам не дају реалну слику о стању у борби против организованог криминала у земљи, који представља реалну претњу.

Албански политички систем карактерише нестабилност влада, које обично трају само једну годину.³⁷⁷ Албанија је слаба држава, у којој не постоји стваран политички и друштвени консензус који би елиминисао употребу силе у политици. Албанија није у стању да спроведе своје законе, формулише и спроводи дугорочну владину политику и не нуди својим грађанима јавне услуге. Такође, држава не испуњава једну од својих основних функција – не штити своје грађане. Административни вакум који је настао након пада режима Енвера Хоџе није попуњен. Албанија није у стању да контролише своју територију, јер оружане банде још увек владају неким областима.³⁷⁸ Такође, избори из 2005. године су показали да је Албанија далеко од консолидоване државе, јер су били обележени корупцијом, фалсификовањем гласова, застрашивањем и насиљем.

Закључак

Дакле, можемо закључити да нема специјализованих криминалних група у државама региона, у односу на „земљу порекла“. Криминалне групе су углавном усмерене на трговину дрогом, људима, оружјем, украденим возилима и кријумчарење цигарета и горива. Регионалне криминалне групе нису организоване у складу са строгим „етничким“ правилима, јер у једној групи могу бити припадници из различитих, супротстављених етничких заједница. Активности организованих криминалних група прелазе етничке линије и међусобно сарађују без обзира на националност, јер им је профит главни подстицај деловања.

³⁷⁶ Trimčev, E, *Organized Crime in Albania: An Unconventional Security Threat*, at p. 63, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.110.

³⁷⁷ На пример, између 1997 и 2002. године, било је шест инаугурација влада (не узимајући у обзир промене министара).

³⁷⁸ Италијански хеликоптер је нападнут од стране мештана на југу Албаније 18.8.2004. године. Мештани су почели да пуцају на хеликоптер, чије је надлетање на територији јужне Албаније одобрила албанска влада у оквиру анти-нарко операције. Камером хеликоптера је примећено да село Лазарат и његова околина представљају погодан регион за узгајање и прераду марихуане.

Албанске криминалне групе су најактивније у региону, са великим утицајем у Централној и Западној Европи. Албанци постепено успостављају мрежу организованог криминала и преузимају контролу илегалне трговине, продирући ка Западној Европи. Организовани криминал је главни извор финансирања и представља велики потенцијал за регрутовање албанске „национално ослободилачке“ формације. Званичници две државе чланице ЕУ, Италије и Грчке, изјавили су у неколико наврата да Албанци организују највеће криминалне групе страног порекла у њиховим земљама. Такође, EUROPOL сматра да је албански организовани криминал и даље најзначајнија безбедносна претња, са све већим потенцијалом ризика за чланице ЕУ.³⁷⁹

Европска унија се залаже за регионалну сарадњу у борби против организованог криминала. Покренуто је неколико регионалних иницијатива и организовани су округли столови, како би дошло до даље сарадње у региону. Ово су почетни кораци у регионалној сарадњи и надамо се да ћемо видети побољшање у будућности. Међутим, даљи кораци зависе од политичке ситуације у свакој земљи понаособ.

7.2. Хармонизација националних законодавстава са међународним стандардима и сарадња у области борбе против организованог криминала на Западном Балкану

Организовани криминал представља велики проблем у већини земаља у региону. С обзиром на последице које изнедрова и може изнедрити, од виталне је важности постојање систематског и континуираног прикупљања и анализе информација и искустава о организованом криминалу. У ову сврху је потребно

³⁷⁹ Видети, *Europol: Bulgaria, Romania and Albania Remain Important Source of Women Trafficking*. Интернет: http://www.southeasteurope.org/subpage.php?sub_site=2&id=13702&s_word=organized%20crime O'Rourke, Breffni, *Europe: Council of Europe Report Says Organized Crime Poses Threat to Democracy*, Radio Free Europe. Radio Liberty, 26 January 2005. Available online at: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/01/f7753263-8c4f-4f41-9bfa-d3b2ff06cdf.html>, наведено према: Vera Stojarova, *Organized crime in the Western Balkans*, op.cit., p.113.

утврдити одговарајућу политику за борбу против организованог криминала и разумети начине на који организоване криминалне групе делују. Западна Европа се суочава са међународним трговцима дрогом који траже нова тржишта и маршруте трговине. Како се комуникација и транспортне везе проширују између Истока и Запада, повећава се и количина опојних дрога која се транспортује и дистрибуира широм Европе од стране организованих криминалних група. Због опасности коју организовани криминал представља за демократско друштво посебна пажња је усмерена на питања националне и јавне безбедности. Развијање превентивних мера је најважнији део политике за борбу против криминала. Организовани криминал се све више креће преко националних граница и постаје међународни проблем. То је разлог зашто се питањем међународне сарадње у сузбијању организованог криминала баве INTERPOL, EUROPOL, шенгенски споразум, и други међународни билатерални и мултилатерални споразуми.

Организовани криминал разара позитивне ефекте демократије и тржишне дисциплине, што има за последицу да су домаћи и страни инвеститори мање спремни да ризикују свој капитал. Такође, последица деловања криминала су и политичке и социјалне природе. Даље, неповерење јавности у рад парламента и ауторитет државних службеника и институција, смањује спремност грађана да поштују владавину права. Велике стопе криминала угрожавају националну безбедност, политичку стабилност и економски развој државе. Стога, сузбијање организованог криминала захтева мултидисциплинарни одговор и сарадњу између различитих институција на националном и међународном нивоу. Земље Западног Балкана, на путу мукотрпне борбе против криминала, не требају да изгубе из вида чињеницу да ће постепено побољшање стања демократије и тржишне економије, дугорочно утицати и на смањење нивоа организованог криминала.

Иако је веома тешко измерити домете организованог криминала у појединачној држави, подаци са којима располажемо су ипак мање или више упоредиви. Из података који су прикупљени досадашњим истраживањима, можемо уочити да је у земљама Западног Балкана организовани криминал присутан, посебно у економској области. Правовремена и тачна информација и прекопотребна сарадња

је оно, чији се значај не може занемарити у борби против криминала. Проблемима организованог криминала и корупције у региону Западног Балкана, посветио је пажњу др Бојан Добовшек³⁸⁰ у свом раду „Transnational Organised Crime In the Western Balkans“.³⁸¹ У даљем тексту ћемо се, базирајући се на домете истраживачког напора Добовшека, осврнути на домете и степен сарадње држава Западног Балкана у борби против организованог криминала и корупције.

Хрватска

Када је у питању процесуирање кривичних дела, за чије доказивање су потребни заштићени сведоци, у Хрватској се налази на низ проблема, зато што се не може пружити потребна заштита сведоцима сарадницима, јер је исувише мала земља да би му омогућила успешну промену идентитета и помогла да настави са нормалним животом. Због тога Хрватска треба брзо да имплементира билатералне и мултилатералне споразуме у региону у овој области, како би пружила адекватну безбедност сведоцима. До сада, саслушање сведока се одвијало веома тешко и неефикасно, јер за дата обавештења нису могли добити максималну заштиту и гаранцију сигурности од државе. Недавно је дошло до измене законодавства и Хрватска се нада да ће оно донети и неке позитивне промене у пракси. Међутим, у Хрватској још увек „не постоји довољно развијена међународна сарадња у области откривања и сузбијања организованог криминала“.³⁸²

Уочено је подизање нивоа корупције. Став о високој стопи корупције није производ натписа у медијима, већ је то и став јавности. Потребно је истаћи да запажања о ширењу корупције нису последица објављених анализа званичних државних институција, већ извештаја из истраживачког рада и прикупљених података из јавног мњења. Истакнуто је да су корупција, непотизам, клијентелизам и

³⁸⁰ Бојан Добовшек, Факултет за кривично правосуђе и безбедност, Универзитет у Марибору, Словенија, истраживачко поље је организовани криминал и корупција.

³⁸¹ Рад је презентован на *First Annual Conference on Human Security, Terrorism and Organized Crime in the Western Balkan Region*, коју је организовао „HUMSEC project“ у Љубљани, 23-25. новембра 2006. године.

³⁸² Bojan Dobovšek, „*Transnational Organised Crime In the Western Balkans*“, *First Annual Conference on Human Security, Terrorism and Organized Crime in the Western Balkan Region*, organized by the HUMSEC project in Ljubljana, 23-25 November 2006, p.5.

сукоб интереса све распрострањенији. Веза између корупције и привредног криминала изазива забринутост, посебно када је организовани криминал у националном миљеу, део мреже организованог транснационалног криминала. Циљ државних институција је да повећају ниво извештавања, откривања и истрага о корупцији и да повећају ефикасност и праведност рада судова, укључујући повећање нивоа и броја истрага о нелегално стеченом богатству.

Законска регулатива у Хрватској је знатно побољшана, након захтева институција ЕУ за спровођење реформи и доношење закона. Идеја о потреби превенције корупције, трговине људима и прања новца је заживела у институцијама и међу стручњацима. Недостатак квалификованих радника, нижи степен образовања и неконзистентни модерни принципи су чињенице које смањују ефикасност и усмереност на проблем организованог криминала. Везе између организованог криминала и политике и институција правосуђа нису системске, али су ипак присутне. Извештаји који захтевају позорност је да организовани криминал продире у правни систем, где прети опасност не само од прања новца, већ и од пребацивања легалних послова у област криминала. Организовани криминал у Хрватској није системски утемељен у политици и економији, али је све присутнији у тим областима.

Што се тиче израде законског оквира, Хрватска је напредовала крупним корацима, усвајањем и ратификовањем већине међународних докумената. Основни утисак је да и хрватски нормативни оквир располаже са довољно стандардних и међународних решења (табела 1 и 2 приказује усвојене међународне конвенције и националне законе из области борбе против организованог криминала и корупције, за сваку државу Западног Балкана). Тим пре је оправдано поставити питање зашто се у Хрватској не постижу тако добри резултати у откривању и процесуирању неких врста криминалних дела. Одговор можемо потражити у правовремености и делотворности економских и политичких промена у којима је ризик за развој организованог криминала врло висок. Хрватска мора да спроведе ефикасне економске реформе које ће смањити сиву економију, илегалну економију и организовани криминал. Поред тога, потребно је да развије научне пројекте, пре свега у области прекограничне сарадње, како би могла да уочи све облике

организованог криминала и успостави такву политику која би могла да смањи организовани криминал на националном и међународном нивоу. У том смислу, Хрватска би требало да прикупља податке о облицима и домету кривичних дела организованог криминала на својој територији. Посебну пажњу би требала да обрати на уочавање и истраживање нових, савремених форми организованог криминала, активности организованих криминалних група и њихову везу са међународним криминалним групама. Наравно, све активности које се предузимају морају бити похрањене у јединствену базу података.

Босна и Херцеговина

Добовшек у резултатима свог истраживања наводи, да је до међународних података о сигурности грађана у односу на организовани криминал у Босни и Херцеговини врло тешко доћи, што је случај и са резултатима појединачних истраживања. То значи да постоји „дефицит истраживачког капацитета у области борбе против организованог криминала, посебно у јавном мњењу“.³⁸³ Истраживања о страху грађана од криминала базирана су углавном на доживљају грађана о тој претњи. Поред истраживања која почивају на доживљају људи, постоје и резултати истраживања који се заснивају на текстовима у медијима о организованим криминалним групама. Приче су у већини случајева претеране и много више ексклузивно писане. Међутим, уколико смо у потрази за подацима који приказују реалне основе страха људи од криминала, морамо поменути резултате два спроведена истраживања. Прво истраживање које је објављено 2002. године, односи се на виктимизацију и у њему можемо пронаћи универзалне одговоре о виктимизацији. Подаци показују да грађани Босне и Херцеговине осећају већу сигурност него грађани у другим европским земљама. Друго истраживање, *Студија страха од криминала*, је спроведена у Сарајеву. Упитником је обухваћено 1750

³⁸³ Исто, стр.7

грађана. Подаци показују да је страх од криминала у Сарајеву присутан, а чије извориште је, можемо само да претпоставимо, вероватно последица рата.³⁸⁴

Представљени подаци нас наводе да закључимо да у Босни и Херцеговини постоји недостатак званичних извештаја о организованом криминалу. Међутим, новосноване државне институције и све већи број младих криминолога, гаранција су да ће у Босни бити потребних истраживања и да треба обезбедити услове да се њихов број повећа. У многим часописима у Босни и Херцеговини се наводи: „Ниједан сегмент грађанског друштва у Босни, не функционише тако добро као организовани криминал“. На питање зашто, одговор можемо потражити у следећим чињеницама: да је Босна послератна мултиетничка транзитна земља; да је политика присутна у области спорта, културе, полиције и свим другим сегментима живота; да је земља подељена на кантоналном принципу и; да нема јединствену полицију која ради заједно на територији целе земље, што је једна од највећих препрека за успешну борбу против организованог криминала.

Уколико желимо да добијемо тачне статистичке податке о организованом криминалу, морамо бити свесни чињенице да неке појаве није могуће прецизно измерити.³⁸⁵ У БиХ постоје различите институције у чијој су надлежности, посредно или непосредно, борба против организованог криминала: полиција, јавно тужилаштво, судови, институт за статистику и друге институције. У полицијској статистици можемо пронаћи највише података који се односе на евидентирање кривичних дела, јер се полиција бави истраживањем и процесуирањем пријављених кривичних дела. Такође, уколико вршимо истраживање на основу статистичких података, морамо бити свесни постојања и сиве области криминала (колики је број неоткривених кривичних дела), ради узимања резултата истраживања с опрезом. Највећи проблем у процесуирању особа које су починила кривична дела организованог криминала представља прикупљање употребљивих доказа. У том

³⁸⁴ Muratbegović, E., *Strah od kriminaliteta u Kantonu Sarajevo, kriminološki osvrt, Zbornik radova u povodu desetogodišnjice smrti V. Vodenelića, VŠUP i Pravni fakultet u Kragujevcu, 2004*, наведено према: Војан Добовшек, „*Transnational Organised Crime In the Western Balkans*“, op.cit., p.7.

³⁸⁵ Добовшек, Б, *Место и перспективе криминалистичких наука и криминалистичке професије*, Факултет криминалистичких наука, Сарајево, 2001, стр. 249-260.

смислу, морамо узети у обзир да организоване криминалне групе често утичу на рад полиције, судија и тужилаца, доводећи у питање њихову професионалност и објективност у поступању.

Организовани криминал у различитим облицима је несумњиво присутан у БиХ. Да би се смањила ова врста криминала, БиХ мора да активира све надлежне субјекте и приступи усвајању и мењању важних закона (о тренутним законима БиХ види табелу 1 и 2). Дуго се у Босни у званичним институцијама није говорило о постојању организованог криминала, који је имао велики утицај на лош рад полиције, тужилаца и судија. Такође, негативно је утицао на утврђивање постојања разних облика организованог криминала и на повећање броја непријављених и неистражених случајева. Због тога би требало да се у БиХ посвети више пажње истраживањима која указују на постојање организованог криминала, како би се на основу резултата истраживања могли донети релевантни закључци у вези постојећих облика организованог криминала.³⁸⁶ Такође, потребно је да БиХ посвети више пажње регионалној сарадњи, ради повећања ефикасности државних институција у борби против организованог криминала.

Србија

У односу на идентификоване постојеће облике организованог криминала, владајућа елита у Србији је реаговала и у оквиру правног и економског система усвојала све потребне законе (види табелу 1 и 2). Закони су доношени, мењани и усклађивани, како би се дефинисао најбољи правни оквир у држави за смањивање и ограничавање утицаја различитих облика организованог криминала и за бољи рад службеника који спроводе законе.

Полиција у Србији је после 2000. године предузимала разне активности како би се створили услови за смањење и „уништавање“ организованих криминалних група. Једна од најважнијих акција, позната као „Сабља“, дала је добре резултате у уништавању појединих организованих криминалних група, откривању и процесуирању кривичних дела прања новца и кријумчарења различитих

³⁸⁶ Petrović, B., *Organizirani kriminal na Balkanu*, Pravna misao, godina XXXI, 1-2./2000, стр. 17-37.

драгоцености, али том приликом није процесуиран ниједан случај организованог криминала у области финансијског пословања.³⁸⁷ Морамо истаћи да је у тим акцијама, полиција постигла резултате, јер је стање у држави, по питању организованог криминала стабилизовано, посебно у области прања новца и шверца различитих производа. Нажалост, сведоци смо да се акцијама репресивног карактера постижу тренутни резултати, али да организовани криминал у Србији није трајно умањен.

За трајно смањење нивоа организованог криминала, државне институције извршне власти и законодавна тела морају да раде непрекидно заједно и јединствено, а не само када се планирају акције полиције. У међувремену медији морају да прате све увези организованог криминала и да обавештавају јавност, морају се организовати састанци, разговори, радио емисије, итд. Превенција је очигледно занемарена, јер су репресивне мере имале предност.³⁸⁸

Поред претходно наведених предлога за смањење организованог криминала, Србија треба да задовољи и друге услове. Када говоримо о облицима и распрострањености организованог криминала треба истаћи да их није могуће тачно дефинисати без потпуног истраживања њихових карактеристика, јавног мњења и анализе доживљаја организованог криминала, на репрезентативном узорку. Такође, потребно је истражити утицај транзиције на појаву и развој организованог криминала и у том контексту предложити активности за превенцију и репресију. У савременом свету организовани криминал је постао међународни и глобални (тешко решив) проблем. И због тога, савремени модел националне безбедности требало би да посвети посебну пажњу проблему организованог криминала. Овај метод се базира на прелиминарним истраживањима етиологије организованог криминала, процене и прогнозе, како би могао да се смањи његов ниво. Потребно је формирати јединствену

³⁸⁷ Николић-Ристановић, В., Ћопић, С., Миливојевић, С., Симеуновић-Патић, Б., Михаић, Б. *Трговина људима у Србији*, Београд: Виктимолошко друштво Србије (ВДС) и Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), 2004

³⁸⁸ Nikolić-Ristanović, V, *Organized Crime In Serbia – Media Construction And Social Reaction*, in: G. Meško, M. Pagon and B. Dobovšek, (eds), *Dilemmas of Contemporary Criminal Justice*, Criminal Justice Faculty, Ljubljana, 2004, at pp 685-695, наведено према: Bojan Dobovšek, „*Transnational Organised Crime In the Western Balkans*“, op.cit., p.5.

базу прикупљених података у Министарству унутрашњих послова на једном месту, како би био олакшан рад свих надлежних институција у истраживању организованог криминала.

Са променом и допунама Закона о кривичном поступку из 2011. године, Србија је пренела истрагу из надлежности судова у јавна тужилаштва и полицију. Ово би могло да доведе до смањења трајања кривичног поступка и повећања ефикасности у прогону починилаца организованог криминала. Тужилачком истрагом би требали да се успоставе ефикасни механизми контроле и надзора над свим субјектима који раде на смањењу организованог криминала и корупције.

Закључак

Законодавство, које представља полазни и кључни елемент за смањење организованог криминала, мора да подстиче превентивне, пре него реактивне механизме. Творци политике за борбу против организованог криминала треба да активно истражују и предвиђају нове трендове у развоју организованог криминала. Приметно је да извршна власт, законодавство, државни службеници и полиција држава у региону, или нису упознати са резултатима или резултате истраживања стручњака не узимају за озбиљно. Такав закључак намеће потребу за ближом сарадњом између твораца политике и експерата. Стандардизација и усаглашавање рада полиције, тужилаштва и израда јединствене правосудне базе података, могу допринети побољшању информисаности релевантних институција и самих грађана о трендовима у организованом криминалу. Превентивно законодавство би требало да усклади активности различитих агенција и да повећа њихову ефикасност, јер некоординиране реформе слабе процес борбе против организованог криминала.

Међународна сарадња на откривању и одузимању имовине проистекле из организованог криминала, подигнута је на виши ниво у последњих неколико година, захваљујући напорима земаља Западног Балкана да прихвате основне принципе сарадње и реализације прихваћених обавеза из међународних уговора и закона. Без одговарајуће међународне сарадње, сви напори које појединачна држава предузима

не би имали ефекта. Дакле, неопходно је да се подигне свест о потреби увођења и примене закона о одузимању криминалних прихода и изрицању мера за привремену заплону имовине; да све државе Западног Балкана прихвате и спроводе међународне стандарде како би се постигла ефикасна међународна сарадња; да се на националном нивоу усвоје неопходни закони ради стварања одрживог институционалног оквира; да се спроводе програми обуке и сазивају мултидисциплинарне регионалне конференције.

Постоји мишљење да се не улаже довољно у развој и образовање кривичних истражитеља. Углавном преовладава мишљење да су добри кривични закони и добри адвокати најбоље јемство за ефикасну борбу против организованог криминала. Мање пажње се посвећује примени закона у практичном раду, откривању, истрагама и доказивању кривичних дела, односно обуци истражитеља и судија. Познавање кривичног закона (материјалног и процесног дела) је наравно неопходно, али није довољно. Узимајући у обзир да суђење представља примену закона над чињеницама у одређеном случају, потреба за познавањем закона се пренаглашава, а у исто време, значај утврђивања чињеничног стања се потпуно губи из вида. Утврђивање чињеница је заправо најкомпликованији, најтежи и најодговорнији посао адвоката, истражног судије и, наравно, полиције. Овај део њиховог рада је у исто време и најважнији за суђење. Кривични закон је данас немогуће правилно применити без знања из области кривичне истраге и криминологије.

Табела 7: Међународне конвенције чије су потписнице државе Западног Балкана

држава	Појединачна конвенција о наркотицима и дрогама 1961	Конвенција о психотропним супстанцама 1971	Конвенција о илегалној трговини дрогама и психотропним супстанцама 1988	Конвенција против корупције	Конвенција против транснационалног организованог криминала	Протокол за превенцију, и заустављање, трговине људима, посебно женама и децом	Протокол против кријумчарења миграната, земљом, морем и ваздухом	Протокол против илегалне производње и трговине оружјем, његовим деловима, компонентама и муницијом
Албанија	2001	2003	2001	2006	2002	2002	2002	
БиХ	1993	1993	1993	2006	2002	2002	2002	
Црна Гора	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006
Македонија	1993	1993	1993	2007	2005	2005	2005	
Србија	2001	2001	2001	2005	2001	2001	2001	2005
Хрватска	1993	1993	1993	2005	2003	2003	2003	2005

Извор: *Crime and Its Impact on Balkans and Affected Countries*, United Nations, Office on Drugs and Crime, March 2008, p.113

**Табела 8: Усвојени закони држава Западног Балкана за борбу
против криминала и корупције**

држава	Закони против илегалне трговине	Закони против прања новца	Антикорупцијски закони
Албанија	Кривични закон 1995, допуњен 2007	Закон о превенцији прања новца 2000, допуњен 2003	Кривични закон 1995
БиХ	Кривични закон Босне и Херцеговине 2003	Закон о превенцији прања новца у Федерацији БиХ 2000; Закон о превенцији прања новца (Република Српска) 2001	Кривични закон Босне и Херцеговине 2003; Кривични закон Републике Српске 2003
Црна Гора	Кривични закон 2003, допуњен 2004	Закон о превенцији прања новца 2003	Кривични закон 2003, допуњен 2004 и 2006; Закон о јавном тужилаштву 2001; Закон о финансирању политичких странака 2004;
Македонија	Кривични закон 2004	Закон о спречавању прања новца и других прихода стечених криминалом 2004	
Србија	Кривични закон 2011	UNMIK Регулатива 2001/4 о забрани илегалне трговине људима	Акт о спречавању прања новца 2001; Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма 2003, допуњен 2005;
Хрватска	Кривични закон 1998, допуњен 2003	Закон о спречавању прања новца 2003; Процедуре за имплементацију Закона о спречавању прања новца 2003	Кривични закон 1998, допуњен 2004 и 2006; Закон о конфликту интереса у обављању јавних дужности 2003; Закон о етици јавних службеника 2006; Закон о канцеларији за спречавање корупције и организованог криминала 2001

Извор: *Crime and Its Impact on Balkans and Affected Countries*, United Nations, Office on Drugs and Crime, March 2008, p.115

7.3. Тероризам на Западном Балкану

Релевантне међународне организације и бројни теоретичари су уложили знатан напор како би појмовно дефинисали тероризам на начин који би био општеприхватљив. Одсуство универзалне дефиниције је, међутим, показатељ тешкоће разумевања овог феномена.

Поред разноликих приступа у дефинисању тероризма, иста ситуација се дешава и при набрајању карактеристика терористичких организација. Терористичка група која се бави тероризмом може обављати и друге послове, те јој тероризам не мора бити једини начин деловања. На пример, терористичке групе могу деловати као герилски покрет али и као политичка странка у исто време. Дакле, очигледно је да терористичке групе могу да се временом трансформишу и у организације које своје циљеве достижу мирним путем. Такође, многе терористичке групе могу нестати због хапшења припадника групе, потпуним испуњењем својих циљева или губитком идеолошке потпоре покрета. Најпосле, већину терористичких организација одликује и одређено чланство, које се може кретати од неколико десетина до неколико стотина припадника.

Акт тероризма се разликује од других облика испољавања насиља, најчешће у три елемента: то је политички, верски, етнички или социјално мотивисан акт; шаље поруку стварањем атмосфере страха, ужаса, неповерења или дефетизма и; испољава се јавно, уз навођење имена организације која је извела терористички акт.³⁸⁹ Уколико тероризам дефинишемо као облик политичког насиља, онда морамо узети у обзир и различите типове политичког утицаја. Под њима подразумевамо идеолошке, антиколонијалне, верске и националистичко-сепаратистичке покрете. На Западном Балкану, већина терористичких аката је била повезана са последњим типом покрета.

Употреба насиља у терористичком акту може варирати од минималне до рушилачке. Насиље је основни покретач терористичког покрета, али и криминалних активности организованих криминалних група, које омогућавају опстанак

³⁸⁹ „The Terrorism and Ethnic Conflicts: The Experience of the Western Balkan“, *Forum*, Issue 3, Year 2, Forum for Ethnic Relation, Belgrade, January – March 2003, стр.5.

терористичким снагама. Узимајући у разматрање чињеницу да су обе организације у основи злочиначке, те уз усвајање заједничке политике деловања и њихови крајњи циљеви су често уско повезани. Један од разлога постојања тачке укрштања лежи у одређењу криминалне природе тероризма. Други кључни разлог може бити обострана потреба коришћења илегалних извора за прикупљање средстава која се користе за злочиначке активности.

До сада се, приликом одређења тероризма, пажња углавном посвећивала недржавним актерима. Међутим, важно је пажњу усмерити и на државу. Са институционалне тачке гледишта, односно везе са државом, тероризам може бити класификован као државни и недржавни. Државни тероризам подразумева оне активности које је подстицала или починила нека државна институција, док су групе или организације које су противнице одређеног политичког режима, учиниоци недржавног тероризма. Државно спонзорисани тероризам може бити директни или индиректни. Директне терористичке акције се обављају посредством обавештајних служби и других организација и институција специјализованих за такве акције, али и кроз терористичке групе које организују на својој територији, на територији неке треће земље или земље против које је усмерена акција. Индиректна терористичка активност државе се испољава кроз подстрекавање постојеће терористичке групе или организације и пружању помоћи (испука наоружања и опреме, обука људи, финансијска и друга логистичка подршка, пружање уточишта терористима, прибављање фалсификованих или оригиналних пасоша, итд.). Наведени облици деловања су толико у употреби да је готово немогуће пронаћи терористичку организацију која не ужива обавештајну, логистичку и оперативну подршку стране државе. Дакле, у овом случају, тероризам се јавља и као средство спољне политике.

Разматрајући ситуацију у региону Западног Балкана током НАТО бомбардовања, супротно многим очекивањима, изведен је релативно мали број терористичких аката од стране недржавних актера, у односу на друге врсте политичког насиља, које се у већини случајева није могло дефинисати као тероризам. Можемо понудити могуће одговоре на ову ситуацију: прво, иако је највећи број аката насиља организовала држава, истовремено је имала и развијен

систем њиховог контролисања и санкционисања; друго, и поред високог степена међуетничких тензија, политичко-криминалне елите су сарађивале једне са другима и; најпосле, циљеви вођених ратова су углавном били усмерени на освајање и/или контролу територије, као и протеривање или контролисање популације друге националности.³⁹⁰

Приликом истраживања појаве тероризма и политичког насиља у региону, узећемо у разматрање неколико елемената. Прво, скоро сви облици политичког насиља и тероризма су били мотивисани етничком и/или националном припадношћу. Иако се могу пронаћи елементи верског фундаментализма и расизма, ипак су они више били повезани са национално мотивисаним политичким насиљем. Други мотиватори, као што су левокрилне или десничарске идеологије, биле су маргинализоване или нису ни постојале у политичком насиљу последњих година. Ипак, међународне терористичке групе, од којих су неке биле у вези и са Ал Каидом, су биле присутне и одржавале су везу са исламским фундаменталистичким групама у региону. Оне нису спроводиле терористичка акта која су усмерена ка региону, јер им мете нису земље у којима се налазе, већ представници америчких интереса. На тај начин су доделили земљама Западног Балкана улогу транзитне територије, а не мете.

Анализирајући тактику коју су примењивале стране у сукобу у Хрватској, Босни и Херцеговини, на Косову и у Македонији, можемо уочити разлику између активности које су: организовале војска и полиција признатих држава и лица без држављанства која су се налазила на територији тих држава; паравојне и параполицијске формације које су у различитим степенима контролисале њихове матичне државе, и; герилски покрети чије је деловање имало елементе тероризма.

Терористички акти које су починиле редовна војска и полиција признатих држава и новостворених етничких целина, подводе се под категорију ратних злочина, кршења правила ратовања и злочина против човечности. Статутом Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију није предвиђено процесуирање

³⁹⁰ Исто, стр.5

терористичких аката које су починиле, подржавале или подстицале државе које су настале након распада бивше Југославије, већ само набројаних кривичних дела предвиђених међународним хуманитарним правом.

Спремност на саможртвовање је карактеристика идеолошки мотивисаног тероризма. У случају земаља бивше Југославије, међутим, терористичке методе и тактика које су примењене ради етничког чишћења, биле су усмерене на пљачку и систематско уништавање симбола националног, етничког и верског идентитета, посебно у локалним заједницама, паљењем и уништавањем објеката верског, културног и националног значаја.

Без сумње, тероризам је једна од пошasti савременог друштва, против које се може борити најпре успоставом ефикасних националних правних система, а потом и репресивним инструментима. Како би смо донели процену озбиљности предузетих мера држава Западног Балкана у борби против тероризма, потребно је упоредном анализом размотрити кривичноправне одредбе у овој области. Њиховим упоређивањем долазимо до више заључака.

Одређене државе допуњују своје кривичне законике одредбама које су производ усаглашавања с најзначајнијим међународним изворима, док један број држава сматра да је њихово законодавство прилагођено борби против тероризма, те да нема потребе за додатним одредбама, јер би наступило „разбијање кохерентности кривичноправног система“.³⁹¹ Разлог за такав став се тражи у чињеници да међународни извори нису погодни за непосредну примену, јер се њима не одређују довољно прецизно елементи бића кривичног дела и не прописује се казна за кривично одговорно понашање. Из тог разлога би национално законодавство, након потписивања међународних уговора, требало да изврши усклађивање одредби и њихову имплементацију у складу са националним кривичним законодавством,

³⁹¹ Стојановић З., Коларић Д., *Кривичноправно реаговање на тешке облике криминалитета*, Правни факултет, Београд, 2010, наведено према: Коларић Драгана, „Кривично дело тероризма – Упоредноправни аспекти“, *Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр.57-75 (58).

водећи рачуна о јединству националног правног система и кривичноправној терминологији.

Појавни облици тероризма и средства за њихово спречавање су предмет разматрања УН и других регионалних и међународних организација. Два међународна документа новијег датума, су од великог значаја за развој упоредног кривичног законодавства: Оквирна одлука Савета ЕУ о борби против тероризма од 13. јуна 2002. године (*Council Framework Decision on Combating Terrorism, 2002/475/JHA*), која је допуњена 2008. године, и Конвенција Савета Европе о спречавању тероризма (*Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism CETS No.196*). Оквирна одлука Савета ЕУ о борби против тероризма има тринаест чланова, при чему су за национална законодавства најважнији: члан 1, којим се за читаво подручје ЕУ дефинише тероризам; члан 2, којим се одређује терористичка група и; члан 3, у коме се набрајају кривична дела повезана с тероризмом.

Кривично дело тероризма дефинише се:

„као акт који, с обзиром на своју природу или контекст, може озбиљно нанети штету држави или некој међународној организацији и који је учињен с намером: озбиљног застрашивања становништва, примене принуде према влади или међународној организацији да она нешто учини или не учини, озбиљне дестабилизације или уништавања основних политичких, уставних, економских или друштвених структура земље или међународне организације“.³⁹²

Кривична дела која су повезана с тероризмом (члан 3. Оквирне одлуке) су: тешка крађа, фалсификовање докумената и изнуда, јавна провокација да се изврше терористички акти, регрутовање за тероризам и обука за тероризам.³⁹³

Терористичка група се одређује као структурирана група коју чине више од два лица, основана на одређено време и која делује споразумно с циљем вршења

³⁹² Коларић Драгана, „Кривично дело тероризма – Упоредноправни аспекти“, *Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр.59.

³⁹³ Исто, стр.61.

кривичног дела тероризма. Структурирана група значи да је реч о групи која није случајно формирана ради непосредног извршења кривичног дела и која не мора да има формално дефинисане улоге својих чланова, континуитет чланства или развијену структуру, при чему се у оквиру групе прави разлика између лица која воде терористичку групу и учесника у активностима терористичке групе (члан 2. Оквирне одлуке).³⁹⁴

У Кривичном законнику **Црне Горе**³⁹⁵ у групи кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, извршено је више измена и допуна које се односе на нову концепцију кривичног дела тероризма и с њим повезаним кривичним делима. Усклађивање је извршено с великим бројем међународних правних инструмената, пре свега Конвенцијом Савета Европе о спречавању тероризма (коју је Црна Гора потписала 2008. године) и оквирном Одлуком Савета Европске уније. Основ за прописивање кривичног дела тероризма је одредба члана 1. оквирне одлуке Савета Европске уније.

У **Хрватској** се истиче да су законске одредбе националног правног система основна средства у борби против тероризма. Важећи Казнени законик Републике Хрватске ступио је на снагу 1. јануара 1998. године, а у међувремену је у више наврата допуњаван. Последње измене и допуне из 2008. године, резултат су усклађивања с међународним изворима и европском правном тековином.³⁹⁶ У Казнени законик су унета два нова кривична дела и то: јавно подстицање на тероризам и обука за тероризам. Дефиниција кривичног дела тероризма усклађена је с Оквирном одлуком Савета Европске уније о борби против тероризма.³⁹⁷

³⁹⁴ Исто

³⁹⁵ *Službeni list RCG*, br.70/03 и 47/06 и *Službeni list CG*, br. 40/08 и 25/10.

³⁹⁶ *Narodne novine RH*, br.110/97, 27/98 I 50/00.

³⁹⁷ Оквирне одлуке којима се усклађује законодавство држава чланица обавезује државе у погледу резултата који треба остварити, али препуштају националним властима сваке државе да одаберу облик и методу којима ће остварити тражени резултат. Оне немају директно дејство на правни поредак држава чланица већ је неопходно извршити њихову имплементацију у национално законодавство, наведено у: Туркаљ, К. „Борба против тероризма на разини Европске уније“, *Хрватска правна ревија*, 2002, стр.10.

Важећи Кривични законик **Републике Србије** ступио је на снагу 1. јануара 2006. године и од тада је два пута допуњаван. У погледу дефиниције тероризма, прави се разлика између тероризма и међународног тероризма. Пре измена и допуна Кривичног законика из 2009. године, као типичан акт насиља наводила се само отмица. Законодавац је сматрао да је потребно изменити постојећи законски опис кривичног дела тероризма да би се начинила разлика у односу на радњу извршења кривичног дела међународног тероризма. Према наводу Драгане Коларић, приступ који Кривични законик Републике Србије има у односу на тероризам је „анахрон и превише узак“.³⁹⁸ Образлажући свој став, Коларић наводи да тероризам треба посматрати као јединствено кривично дело, без обзира да ли је усмерен ка нарушавању уставног уређења једне земље или међународног поретка и безбедности. У наредном периоду Република Србија треба да изврши реформу кривичног законодавства, ради испуњавања међународних обавеза у области сузбијања тероризма. Конкретно, потребно је да се пропишу кривична дела код којих је припремање тероризма подигнуто на ранг радње извршења и самосталног кривичног дела, као и да се усвоји национална Стратегија за борбу против тероризма.

Кривични законик **Републике Албаније** садржи посебно поглавље посвећено кривичним делима у вези тероризма (поглавље VII, чланови 230-234). Члан 230 Законика дефинише кривично дело тероризма, члан 230/а финансирања тероризма, члан 230/б оснивање фонда за финансирање тероризма, члан 231 врбовање за терористичке акте, члан 232 обуку за терористичке акте, члан 232/а јавно позивање и пропагирање терористичких аката и финансирања тероризма, члан 232/б претњу терористичким актима и члан 234/а оснивање и учествовање у терористичким организацијама.

Прве мере усмерене ка борби против финансирања тероризма у Албанији су усвојене у 2004. години (Закон бр 9258, од 15.7.2004. године, „Мере за борбу против финансирања тероризма“). За спровођење одредаба овог закона, Савет министара је такође донео одлуке бр. 718 и 767 од 14.11.2007. о „Листи финансијера

³⁹⁸ Коларић Драгана, „Кривично дело тероризма – Упоредноправни аспекти“, *op.cit.*, стр.71.

тероризма“. Касније, 19.5.2008. године, Парламент Албаније је усвојио Закон бр. 9917 „Закон за спречавање прања новца и финансирања тероризма“, који је поставио основе за израду одређених подзаконских аката и прописа, посебно Одлуке Савета министара бр. 1077, од 27. октобра 2009. године о „Усвајању Националног стратешког документа“, „Финансијске криминалне истраге“ и упутства Министарства финансија бр.15, од 16.02.2009. године о „Спречавању прања новца и борбе против финансирања тероризма у систему царине“.³⁹⁹

Босна и Херцеговина је потписница универзалних међународних уговора, конвенција, споразума, аранжмана и резолуција којима покушава да успостави ефикасан систем спречавања и сузбијања тероризма, финансирања тероризма и спречавања пролиферације оружја за масовно уништење. У реформи кривичног законодавства (2003. године), Босна је посветила посебну пажњу класификацији кривичних дела везаних за тероризам. Сходно томе, следећа кривична дела се сматрају кривичним делима у новом Кривичном законнику Босне и Херцеговине: тероризам (члан 201) и финансирање терористичких активности (члан 202).

Такође, Кривични закони ентитета и Кривични закон Дистрикта Брчко, инкриминишу поменута кривична дела готово идентично (једина разлика је у предмету правне заштите: држава, ентитет или дистрикт). Босна и Херцеговина је ратификовала Конвенцију Савета Европе о спречавању тероризма (ЕТС 196) 11. јануара 2008. године. Процес ратификације Конвенције УН о сузбијању аката нуклеарног тероризма је у току. У циљу ефикаснијег спровођења ових инструмената, измене Кривичног законика БиХ су предложене и усвојене. Дакле, ради потпуне хармонизације Кривичног закона БиХ са међународним инструментима и стандардима у борби против тероризма, Савет министара БиХ формирао је радну групу задужену да развије нацрте амандмана на Кривични закон БиХ у делу који се односи на тероризам. Радна група је завршила задатак у јесен 2007. године, а посредством Министарства сигурности, доставила је предлог измена Кривичног

³⁹⁹ *Permanent Mission of the Republic of the Albania to the International Organization in Vienna*, FSC.EMI/94/11, 26 april 2011, Nr.Prot.286, p.1.

закона БиХ у Министарство правде. Министарство правде БиХ доставило је Нацрт амандмана у процедуру усвајања. Парламент Босне и Херцеговине усвојио је и објавио наведене измене у Службеном гласнику Босне и Херцеговине (број 8/10). Потребно је напоменути да су наведени предлози развијени у сарадњи са стручњацима из одсека Канцеларије УН за дрогу, криминал и спречавање тероризма (*UN Office on Drugs and Crime Terrorism Prevention Branch - UNODCTPB*) и Савета Европе.

Новоусвојени чланови Кривичног Закона БиХ у вези са тероризмом су: члан 202а - јавно подстицање на терористичке активности, члан 202б - Регрутовање за терористичке активности, члан 202ц - Обука за терористичке активности и члан 202д. Такође, у складу са овим и другим релевантним међународним инструментима одређени број *lex specialis* закона је измењен или су у поступку измена. Имајући у виду да је приближавање и приступање НАТО-у и ЕУ најважнији национални циљ, тежиште је на усклађивању националног законодавства са инструментима и стандардима ЕУ и НАТО.⁴⁰⁰

На основу члана 118. Устава **Републике Македоније**, међународни споразуми ратификовани у складу са Уставом, су део унутрашњег правног поретка и не могу се мењати законом. Кривични законик Републике Македоније санкционише акт међународног тероризма (члан 419), као и следећих дела: убиства представника највиших државних органа (члан 309); отмица представника највиших државних органа (члан 310), насиље против представника највиших државних органа (члан 311); оружана побуна (члан 312); диверзија (члан 314); саботажа (члан 315); агитација за уставне промене употребом силе (члан 318); провокација националне, расне и верске мржње, раздора и нетрпељивости (члан 319); угрожавање лица под међународном заштитом (члан 420); узимање талаца (члан 421) и; пиратерија (члан 422).⁴⁰¹

⁴⁰⁰ Permanent Mission of Bosnia and Hercegovina to the United Nations, OSCE and other International Organizations in Vienna, FSC.EMI/84/10, 26 april 2010, MIS-OSCE/UN-VIE 204-06-174/10, p.11.

⁴⁰¹ OSCE, Website, 12 Август 2012, www.osce.org.

Измене Кривичног закона Републике Македоније из 2004. године (Сл. весник на РМ бр 19/04) одражавају тежњу Републике Македоније за ефикасним решавањем питања борбе против тероризма. Ове измене односе се на: строжије санкције за тероризам као кривично дело, увођење новог кривичног дела „терористичка организација“ и промене у опису следећих кривичних дела „удруживање ради непријатељске делатности“, „незаконита употреба хемијског и биолошког оружја“ и „прање новца и других нелегалних прихода“.

Скупштина Републике Македоније је 6. јануара 2008. године, усвојила измене и допуне Кривичног Закона у делу који се односи на кривична дела тероризма. Изменама је уведено ново кривично дело (члан 394в) „Финансирање тероризма“, које инкриминише активности прикупљања и пружања средстава за терористичка и сродна кривична дела, као и јавно подстицање прикупљања средстава за терористичка и сродна кривична дела. Амандман на члан 313 реформулише кривично дело у „угроженост уставног поретка и безбедности од тероризма“ и прописује строжију казну до десет година (уместо до четири године). Осим тога, злочин тероризма инкриминисан је новим чланом 394б, који детаљно дефинише акте тероризма и прописује санкције за њих (од најмање 10 година до доживотног затвора). Изменама је такође инкриминисано подстицање јавности на тероризам и предвиђа одговарајућу казну затвора (од 4 до 10 година затвора). Овај члан такође инкриминише производњу, продају, поседовање и трансфер оружја и експлозивних материјала, као и обуку за терористичке сврхе (минимум 4 године затвора). У септембру 2009. године предложене су измене Кривичног законика у односу на кривично дело тероризма (терористичка организација, тероризам, финансирање тероризма), које је усвојила Скупштине Републике Македоније.

7.3.1. Изазови тероризма на Западном Балкану

Када се државна руководства и грађани дугорочно суочавају са кризом (као што је случај на Западном Балкану), често преовладава уверење да је она нерешива или да ће предложена решења донети знатно веће трошкове и губитке него добит, што

погодује развоју политичког и других облика екстремизма. Екстремизам, заузврат, условљава појаву зачараног круга насиља које се спроводи посредством организованог криминала и тероризма. Иако је насиље пре свега саставни део тероризма, оно је и помоћно средство организованог криминала, којим се обезбеђује новчана, политичка, социјална и друга подршка тероризму. Тероризам, са друге стране, обезбеђује шири простор за развој организованог криминала. У тако међусобно зависном простору, све је могуће и свако може постати жртва и мета. Сходно томе, у анализи активности усмерених на борбу против тероризма и организованог криминала, неопходно је да се препознају њихове везе али и узроци повезивања. Посебну пажњу заслужује и придобијање фанатизованих људи, спремних да умру за идеју, новац или неку другу за њих изразиту вредност.

Важно је напоменути да је из више разлога, преваходно због политичке и социјално-економске ситуације, већина земаља Западног Балкана била погодна тле за развој тероризма у постсоцијалистичком периоду. Фактори који поткрепљују наведени став су следећи:

- Раст екстремног национализма је кључни фактор сукоба у бившој Југославији. Иако је степен национализма у региону кулминирао почетком деведесетих година прошлог века, две деценије након завршетка сукоба још увек није потпуно скрајнут из политичког дискурса. Говор мржње се и даље шири у неким медијима, а одсуство крупнијих корака ка помирењу и утврђивању одговорности за злочине почињене током ратова, са изузетком рада Хашког трибунала, доприноси даљем опстанку екстремног национализма на Западном Балкану.
- У државама насталим након распада СФРЈ су одмах настали ауторитарни режими, који нису могли да успоставе пуну контролу над државним функцијама, што је узроковало изразиту корупцију и непотизам и самим тим пад ефикасности државних органа. Ослабљене државе нису биле у стању да успоставе цивилну контролу над системом безбедности, нити да преусмере нерегуларне активности у области економије и политичког одлучивања, у правне и институционалне токове. Нестабилне коалиционе владе и унутрашњи сукоби у многим земљама и данас додатно слабе ефективност рада влада и механизма њихове контроле.

Политичке елите су дубоко подељене, а *ad hoc* коалиције успостављене из нужде, састављене су углавном од разнородних партнера чији је однос заснован углавном на међусобном условљавању.

- Владавина закона још увек у већини земаља Западног Балкана није достигла пуни замах, што се огледа у знатној стопи организованог криминала и корупције.
- Тешка економска и социјална ситуација је главни извор политичке нестабилности, а самим тим и могућности за развој екстремизма и употребу насиља (тероризма). Деценије понирања националних економија су велики део становништва региона суновратиле у сиромаштво, при чему су изгледи за запошљавање сведени на минимум. Одсуство значајних инвестиција и низак животни стандард становништва представља извор политичке нестабилности и социјалног незадовољства, које се лако може прелити у подршку радикалним политичким опцијама.⁴⁰²

Терористички напади на Њујорк и Вашингтон 11. септембра 2001. године, представљају прекретницу у ставу према тероризму у региону. Злочин почињен 11. септембра 2001. године, показао је да се такве терористичке акције могу планирати и извести било где у свету, па и на Западном Балкану. Испоставило се да би мале, али добро организоване, терористичке групе могле да планирају озбиљне нападе, чак и ако немају значајну подршку у локалној заједници. Догађаји од 11. септембра су показали да је тероризам велики безбедносни проблем савременог света. Глобални тероризам као феномен изнедрен из процеса глобализације, не познаје границе, што

⁴⁰² „Препоруке за сузбијање тероризма и организованог криминала на Западном Балкану“, *Форум*, Магазин Форума за етничке односе, Део 4, Година 2, Април-Јун 2003. године, Београд, стр.21. Препоруке су настале на основу два извештаја Форума за етничке односе (у даљем тексту: ФЕО) која су завршена децембра 2002 године, и то:

- „Тероризам и етнички сукоби: Искуство Западног Балкана“, који је сачинио експертски тим састављен од стручњака из Босне и Херцеговине, Црне Горе, Хрватске, Косова и Србије, предвођен Др. Будимиром Бабовићем, руководиоца експертског тима ФЕО и др. Душана Јањића, Руководилац Пројекта, Институт друштвених наука и координатор ФЕО (Београд, Србија).

- „Организовани криминал и транзиција на Западном Балкану: Пример Србије и Црне Горе“, који је сачинио експертски тим ФЕО-а састављен од стручњака из Босне и Херцеговине, Црне Горе, Хрватске, Косова и Србије, предвођен мр Драганом Марковић, адвокат и др Душаном Јањићем, виши научни сарадник Института друштвених наука и Координатор ФЕО, Београд, Србија.

га чини изазовом не само за појединачне државе, већ и за глобалну заједницу. Појава овог феномена утолико више забрињава јер не постоје унапред јасно дефинисане стране у сукобу, односно јасно постављени циљеви деловања. Сходно томе, тероризам као глобални проблем захтева и глобални одговор. У регионима, као што је Западни Балкан, где тероризам и сродни феномени имају слична изворишта и узроке, регионална сарадња је неопходна нит која спаја националну и глобалну сарадњу.

Борба против тероризма неминовно изазива политичке спорове и поделе унутар државе и нужно води ка расправама у вези начина употребе војних и полицијских средстава. Међутим, колико је тешко искоренити криминал, толико је тешко искоренити тероризам као друштвено неприхватљиво понашање. Самим тим, сасвим је реална претпоставка да ће садашњи талас тероризма, као и борба против њега, трајати деценијама.

Реакција јавности Западног Балкана према догађајима од 11. септембра, посебно у Србији и Босни и Херцеговини, представља реакцију према америчкој политици у региону. Отуда, изражен антиглобалистички став представља антиамерички став, кога промовишу пре свега, десничарске и ултранационалистичке групе, политичке партије и покрети. Након 11. септембра, Србија и Белорусија су биле једине две европске земље које минутом ћутања нису одале почаст погинулима у зградама Светског трговинског центра, иако су две жртве биле из Београда. Такође, поводом истог терористичког напада, јавно мњење у Србији и Републици Српској и делимично у Црној Гори, Хрватској и Македонији, износило је негативан став према културним и другим особеностима Бошњака, изједначавајући ислам са тероризмом. Међу заговорницима таквог става били су и истакнути чланови дијаспоре, амерички држављани пореклом из земаља Западног Балкана, нарочито из БиХ и Србије, који су се залагали за „одлучну борбу против ислама, тврдећи да је немогућ заједнички живот међу припадницима различитих религија и цивилизација“.⁴⁰³

⁴⁰³ Исто, стр.23.

Ратови вођени у бившој Југославији у задњој деценији 20. века, значајно су утицали на начин дефинисања тероризма. Насиље у ратовима се често примењује неселективно, као средство одвраћања ради постизања политичког циља, при чему је улога државе у таквим активностима од посебног значаја. Група аутора Форума за етничке односе наводи: „терор или ширење страха према било коме, без обзира на оданост или кривицу, путем насиља, као што је етничко чишћење и масакр, сматра се обликом тероризма“.⁴⁰⁴

Образлажући наведени став, аутори даље наводе:

„Широки спектар паравојних и параполицијских снага који је деловао током ових ратова био је организован од стране тајних служби, а регрутована су лица из криминалног миљеа и из затвора. Овакво уједињавање политичких циљева, терористичке тактике и метода деловања ради масовног терора против ненаоружаних цивила, од стране актера из различитих окружења и институција (полицајци, екстремни националисти и криминалци) било је производ популизма и развоја етнонационалистичких политичких елита већине држава наследница Југославије.“⁴⁰⁵

Поред наведеног типа тероризма, аутори сматрају да су у региону Западног Балкана присутни и други типови тероризма:

1. **Атентати и бомбашки напади на јавне личности:** најпознатији инциденти укључују напад аутобомбом на македонског председника Киру Глигорова, серија убиства политичара, новинара и пословних људи у Србији током последње године Милошевићеве владавине, а и после пада Милошевића, укључујући убиство премијера Србије Зорана Ђинђића у марту 2003 године. За разлику од класичних терористичких напада, нико није јавно преузео одговорност за већину од ових аката.
2. **Етнички мотивисани акти против грађана и имовине:** примери оваквих аката су минирање кућа припадника супротстављених етничких група у

⁴⁰⁴ Исто

⁴⁰⁵ Исто

Хрватској, Босни и Херцеговини, као и Срба на Косову. Циљ ових аката је етничко уједначавање и убрзавање „етничког чишћења“, тако што се шири страх међу припадницима других етничких група.

3. **Међународни тероризам:** овај облик тероризма је релативно мало присутан на Западном Балкану, иако је Ал Каида, најпознатија међународна теористичка мрежа исламиста, била присутна у Хрватској и Босни и Херцеговини.⁴⁰⁶

После ратова, у коме су убиства, паљевине и пљачке били дозвољени и пожељни, важно је да се реши проблем ратних ветерана који су провели скоро десет година у таквим условима. Поготово је важно да се реши проблем оних ветерана који су се укључили у оружане формације као изузетно млади, као што је случај младих Албанаца, који су и пре рата скоро десет година били искључени из школе и других канала социјалног умрежавања. Неке од њих није било могуће укључити у регуларне снаге безбедности, због чега су завршили у свету криминала. Посебно је ризична она категорија људи која је образована и васпитавана у институцијама које су расадник екстремизма. Босна и Херцеговина пружа многе примере из којих се може уочити како су злоупотребљаване хуманитарне организације и центри за обуку. Рат у Босни је утицао да се „босански ислам неповратно промени“.⁴⁰⁷ Страдања муслимана и њихово колективно ратно искуство, су допринели да им се изоштри до тада нејасан исламски идентитет, истовремено доносећи им и прилично нејасан аспект исламског света.

Један од новонасталих проблема је и вахабијско тумачење ислама.⁴⁰⁸ Све већа забринутост због пораста вахабизма на Балкану утицала је да се овај проблем са периферије премести у средиште разматрања и постане један од кључних политичко-

⁴⁰⁶ Исто, стр.23-4.

⁴⁰⁷ Kenneth Morrison, *Wahhabism in the Balkans*, Advanced Research and Assessment Group, Balkans Series 08/06, Defence Academy of the United Kingdom, February 2008.

⁴⁰⁸ Вахабизам је настао у Саудијској Арабији у 18.веку. Присталице ове доктрине следе учење саудијског реформатора Шеика Мухамеда бин Абдула ал-Вахаба. Циљ Вахабовог учења је „прочишћавање“ сунитског ислама, за који је веровао да је искварен ревизијама научника и погрешним обожавањем симбола и идола. Временом је Вахабова доктрина постала синоним за екстремистичке варијанте модерног политичког ислама.

безбедносних питања на Западном Балкану. Инциденти које су изазвале групе вахабија у другим државама региона, показују да вахабијски покрет није појава само на простору Босне и Херцеговине. Инциденти су постали све учесталији у суседним државама, на пример у Србији (Косово и српски део Санцака), Црној Гори (црногорски део Санцака)⁴⁰⁹ и Македонији. Након откривања кампова за обуку код Новог Пазара, безбедносне службе су коначно установиле појаву ширења вахабизма и његове доктрине, као и природу активности вахабија, које могу постати дестабилизирајући фактор на Западном Балкану.

Према процени Међународне кризне групе (*International Crisis Group - ICG*), за време и након рата у Босни, страним муслиманским борцима је додељено 12.000 босанских пасоша. Након потписивања Дејтонског споразума, многи муџахедини су прешли у село Бочиње (западно од Тузле) које је постало главни центар вахабизма у Босни. Међу многим посетиоцима на високим положајима у Ал Каиди, у овом селу је боравио и Ајман ал-Савахири (познат као други по рангу у Ал-Каиди).⁴¹⁰ Када је босанска влада покушала да их протера 2000. године, муџахедини су блокирали путеве барикадама, а у догађајима који су уследили ухапшено је 19 лица.⁴¹¹ Међународне институције до тада нису реаговале на овај проблем. Након 11 септембра 2001. године, ситуација у БиХ се изменила. Британска, холандска и америчка амбасада су привремено затворене, због претњи од екстремиста. Босанска влада, жељна да докаже своју прозападну усмереност, утицала је да један број страних муслиманских бораца 2001. године напусти њену територију, а 2002. године чак је и локално становништво, уз употребу оружја и физички обрачун, присилило већи део муџахедина да напусте Бочињу.

Неколико година после доласка у Босну, вахабије су 1997. године почеле да се појављују у српском и црногорском делу Санцака, који је био погодно тле за строго

⁴⁰⁹ Данашњи Санцак простире се на територији Србије и Црне Горе и од проглашења независности Црне Горе у мају 2006. године, подељен је међународном границом. У Србији има шест санцачких општина (Прибој, Пријепоље, Нова Варош, Сјеница, Нови Пазар и Тутин), а у Црној Гори пет (Бијело Поље, Беране, Плав, Пљевља и Рожаје).

⁴¹⁰ Der Spiegle Online, 9.November 2007.

⁴¹¹ BBC News Online, 23 July 2000.

тумачење ислама, јер су муслимани са тог простора традиционално конзервативнији од муслимана из Босне. Вахабије су почеле активније да делују у Новом Пазару тек након 2000. године. Укључивали су се у грађанске иницијативе за чишћење јавних површина или пружање помоћи зависницима од дроге. Многи зависници у Санцаку били су на лечењу у привремено организованим институцијама, али по изласку са лечења „готово сви би носили вахабијске браде и одећу и изгледало је да се држе фундаменталистичке форме ислама“.⁴¹² Међународна кризна група је 2005. године установила да финансијска подршка за вахабијски покрет у Србији долази из Сарајева, које добија помоћ од саудијских добротворних организација које делују из Беча, као и босанске дијаспоре у Шведској, Аустрији и Великој Британији.⁴¹³ Грађани Новог Пазара су постали свесни вахабија тек 2002. године, када су почели да деле летке и наговарају муслимане да не честитају Божић својим суседима хришћанима и да одбијају да учествују на хришћанским верским свечаностима. Активности вахабија су обухватиле и растурање концерта популарне београдске групе „Балканика“ у Новом Пазару, прекидање предавања после заједничке молитве у локалним џамијама и други догађаји. Током 2006. године, присталица локалног муфтије Муамера Зукорлића у Новом Пазару је пуцао у двојицу вахабија, што је указивало на незадовољство шире муслиманске заједнице због њиховог све већег присуства. Откривање кампа за обуку терориста у селу Забран код Сјенице, још више је погоршало већ постојеће тензије. Током полицијске акције привођења, вахабије су нападе полицијске снаге, које су узвратиле на напад и том приликом убиле једног и раниле једног вахабију. Сматра се да су радикални циљеви деловања вахабија усмерени ка исламским имамима у Новом Пазару, које они сврставају у ред главних криваца за ширење верзије Курана који не одговара њиховом тумачењу ислама.

Прешевску долину чине општине Прешево, Бујановац и Медвеђа на самој граници са Косовом. Ово подручје је важно за Србију јер главне пруге и аутопутеви

⁴¹² International Crisis Group, Serbia's Sandžak: Still Forgotten (Српски Санџак: још заборављен), Crisis Group Europe report No.162, 8.April 2005, p.5.

⁴¹³ Исто, стр.25.

пролазе кроз ову област, повезујући јужни и централни део Србије са Косовом. То је такође област која повезује Србију са Македонијом и Грчком. Сходно томе, ова област повезује Централну Европу са Медитераном. Око 70.000 Албанаца који живе у тој области сматрају да је Прешевска долина „источно Косово“.

Криза у Прешевској долини развија се у позадини актуелних друштвених сукоба који се тичу статуса албанске заједнице, поштовања људских и мањинских права и могућности контроле граничне територије у којој живи велики број Албанаца на обе стране. Током 1998. и 1999. године, са оружаним сукобима на Косову дошло је до преливања Албанаца из овог дела Србије на Косово и њихово приступање ОВК. Успостављање Копнене зоне безбедности (КЗБ) додатно је допринело развоју нетрпељивости у овој области. Копнена зона безбедности је успостављена у оквиру војно-техничког споразума који је потписан у Куманову 9. јуна 1999. година. То је област ширине 5 км која се протеже дуж границе са Косовом у укупној дужини од 402 км, од чега је 139 км у Прешевској долини. Почетком 2000. године, изгледало је да су сви они који су били заинтересовани за промену граница у овој области сматрали да је дошло „право време“. После повлачења Војске Југославије и полиције Републике Србије са Косова и државне границе са Албанијом и делимично са Македонијом, према званичним проценама тадашње владе Савезне Републике Југославије и Републике Србије, „неконтролисани улазак избеглица, терориста, криминалаца и страних грађана“ на Косово који се одвијао углавном из Албаније, „због толерантног односа КФОР према албанским терористима ... дошло је до трансфера тероризма“⁴¹⁴ са подручја Косова у Прешевску долину. Подручје КЗБ је постало вакуум у коме су екстремистичке снаге Албанаца из Прешевске долине формирале своју оружану формацију звану „Ослободилачка војска Прешева, Медвеђе и Бујановца“ (ОВПБМ), које су предузимале терористичке оружане акције. Може се рећи да је проблем Прешевске долине, по својим димензијама, мали али је веома опасан. Опасност произилази из његове повезаности са проблемима на Косову и Македонији. Заправо, створен је круг: Албанија - Косово - Јужна Србија - Македонија - Албанија - Косово.

⁴¹⁴ Исто, стр.27.

Прешевска долина је постала простор за етничку прекомпозицију бивше Југославије и служи као противтежа Косовској Митровици и северном делу Косова где већински живе грађани српске националности. Постоји мишљење да је ОВПБМ повезана са екстремистима из суседне Македоније и ОВК.⁴¹⁵ Након бројних проблема на југу централне Србије, убистава, рањавања, отмица и уништавања имовине у општинама Прешево, Медвеђа и Бујановац, нова српска влада (изабрана после одласка Слободана Милошевића са власти) у сарадњи са међународном заједницом је успела да успостави поверење међу албанским становништвом. Ово је постигнуто кроз организовање мултиетничке полицијске структуре у коју су укључени представници свих етничких група из Прешевске долине.

Када је реч о Косову, на тој територији живи око 2 милиона људи, при чему је преко 93% Албанаца, 3 % су Срби, 2 % су Турци и 2 % су друге мањине.⁴¹⁶ Скоро 90 % становништва чине муслимани (Албанци, Турци, Бошњаци, итд.). Остале верске групе су: православна (Срби и Црногорци) и католичка (Албанци). Муслимани на Косову припадају углавном Ханафима и Бекташима. Ове две школе тумачења ислама су постојале вековима на Косову, још од 15. века, када је почео развој утицаја Отоманског царства у региону Балкана, до данас.

Српско-албански односи су обележени сукобима, који су попримили бројне карактеристике етничких сукоба, уз покушај обостране доминације. Разлог сукобљавања је статус Албанаца и контрола територије Косова. Период распада бивше Југославије, ојачао је српски и албански етно-националистички покрет и политичке и оружане сукобе Срба и Албанаца. Овај период може бити подељена у четири подфазе.

Прва подфаза почела је 1981 године и трајала је до 1986. године. У то време, Албанци су, комбинујући масовне политичке демонстрације са употребом државних

⁴¹⁵ Исто, стр.28.

⁴¹⁶ Нема тачне статистике о структури становништва, с обзиром да није било пописа становништва на Косову после 1999. године. Бројеви су претпоставке које користе већина академика, различите националне и верске припадности. Наведено према: Ergoan A. Shipoly, *Is Wahhabism a Security Challenge for Kosova, or Not?*, European Journal of Economic and Political Studies, 2009, <http://ejeps.fatih.edu.tr/docs/articles/20.pdf>, p.87.

институција (углавном локалног огранка Комунистичке партије Југославије), захтевали своју државу - „Републику Косово“.

Друга подфаза почела је 1986. године и трајала је до 1989. године. Карактерише је сукоб око уставног статуса Косова и албанске националне заједнице.

Трећа подфаза која је трајала од 1989. до 1998. године, обележена је отвореним политичким сукобима. Српске власти су покушале да конституишу Србију као етничку државу и заштите све Србе на територији бивше Југославије. Албански лидери, с друге стране, покушали су да изграде институције „паралелне државе“ – самозване Републике Косово. После Дејтона, крајем 1995. године, паралелно започиње и званична, јавна расправа о статусу Косова. Влада, политички лидери и странке обе стране су се чврсто позиционирали на својим полазним ставовима. У исто време радикализација албанског покрета и политичког живота на Косову, интензивирала је албански политички сукоб.

Међу Албанцима, посебно млађе доби, постојала је тенденција одбацивања мирне политике коју је заступао Ибрахим Ругова. У то време, јачање антисрпског става кулминирало је низом „пробних напада“ Ослободилачке војске Косова (ОВК), који су започети 22. априла 1996. године, прерастајући у оружани отпор током 1998. и 1999. године. Почетак 1997. године је био злокобан. Протести у Албанији, који су прерасли у хаотичну побуну против владе председника Салија Берише, имали су две последице за Косово: прво, све већу несигурност међу косовским албанским политичким лидерима и друго радикализацију војних активности ОВК, чији су се припадници обучавали у камповима у северној Албанији. Снага ОВК се знатно повећавала почетком побуне у Албанији 1997. године, неконтролисаним приливом велике количине стрељачког оружја из опљачканих војних складишта. Добровољци, новац и оружје су такође пристизали из редова од око 600.000 Албанаца који живе у Швајцарској и Немачкој. Многи бивши официри бивше ЈНА и Територијалне одбране Косова су се појавили као вође сепаратистичког покрета. Мето њихових напада били су српска полиција и државни

званичници, као и Албанци, за које су установили да су „колаборационисти“ или „људи српског режима“.

Најпосле, четврта подфаза је отворена сукобима у периоду од 1998. до 1999. године, којима нису решени проблеми из прошлости, условљавајући низ нових проблема, као што је недостатак институција које су способне да се боре са општим и организованим криминалом.

Међународна заједница је догађаје на Косову различито тумачила. Најпре су САД испољавале анимозитет према ОВК због њене сарадње са Осама Бин Ладеном, сврставајући је у ред терористичких организација. Након одбијања српских власти да прихвате споразум о статусу Косова, ОВК је постала савезник и штићеник НАТО-а. Касније, у периоду од лета 1999. до 11. септембра 2001. године, САД и његови савезници су били толерантни према албанском екстремизму, што је било последица одређености ка спречавању ризиковања живота припадника НАТО снага на Косову, пре него спречавања и кажњавања међуетничких злочина.⁴¹⁷ Суочена са порастом насиља на Косову, међународна заједница увела је строже безбедносне мере. После убиства лица српске националности у околини Каменице, ангажован је додатни број патрола КФОР-а у области где се терористички акт десио.

Након оружаних сукоба на Косову 1999. године, и вахабије су прошириле свој утицај и деловање у овом делу Србије, отварањем невладиних и хуманитарних организација које делују захваљујући новчаној подршци Саудијске Арабије, Кувајта и других земаља Голфског залива. Као што можемо приметити, вахабије користе сукобе или лоше економске услове у којима људи живе проналазећи им могућност доласка до зараде како би лакше остварили утицај на тај део популације. Потребно је напоменути да током оружаних сукоба на Косову није било много муџахедина који су се борили на страни терориста ОВК. Разлог лежи у чињеници да вахабисти нису били добро примљени на Косову, као у БиХ. Ради јачања своје позиције, вахабије су почеле да прибегавају добротворним активностима кроз давање новца младим

⁴¹⁷ Исто, стр.43.

људима, како би посећивали вахабистичке џамије и практиковали веру на њихов начин.

Организација чије постојање највише забрињава је „Оживљавање наслеђа исламског друштва“. Основана је на Косову још 2000. године, а од јануара 2002. године стављена је на листу терористичких организација у САД и УН. Корени наведене организације потичу из Кувајта, а грана се и у десетинама различитих земаља. Влада Албаније је забранила рад ове организације одлуком суда. Сматра се да њене испоставе у Авганистану и Пакистану помажу члановима Ал Каиде у прању новца. На Косову је организација регистрована као невладина, на чијем челу је генерални директор Отхам А.О. Алихадидар (Otham A.O. Alihadidar), иначе и босански држављанин, чије га власти траже од 1994. године, када је оптужен за прање новца и корупцију у БиХ.

Црна Гора је такође посветила пажњу вахабијама у црногорском делу Санцака, које су се појавиле крајем деведесетих година прошлог века у градовима са претежним муслиманским становништвом - Плав, Рожаје и Бијело Поље. Према тврдњи полиције и мисије ЕУ, њихово присуство је примећено и помно се прате активности које предузимају.⁴¹⁸ Присуство вахабија у Црној гори изазива мању пажњу јавности у односу на Нови Пазар, али ипак међу црногорском муслиманском популацијом изазива нелагодност. Након откривања кампа за обуку вахабија у марту 2007. године, реис исламске заједнице у Црној Гори је изјавио да су они који гомилају оружје „људи који не схватају ислам као веру“ и да за њихове циљеве не постоји подршка унутар муслиманске заједнице.⁴¹⁹ Према извештају Агенције за националну безбедност Црне Горе, који је поднела Парламенту у јулу 2007. године, процењује се да у Црној Гори има око 100 вахабија и да, иако то није велики број,

⁴¹⁸ Kenneth Morrison, *Wahhabism in the Balkans*, Advanced Research and Assessment Group, Balkans Series 08/06, ISBN 978-1-905962-38-9, Defence Academy of the United Kingdom, February 2008, www.da.mod.uk, 02/10/2012, p.9.

⁴¹⁹ *Вијести*, Подгорица, 22.март 2007, стр.5.

власти морају да буду на опрезу с обзиром на ситуацију у Босни и Херцеговини, у којој се шире „јаки елементи утицаја исламске компоненте“.⁴²⁰

Током сукоба на Западном Балкану, ни Хрватска није било изузетак у примени терористичке тактике. У Хрватској се одвијало интензивно етно-националистичко насиље и терористичко деловање у периоду од 1990. до 2001. године. Циљ организатора и починилаца терористичког насиља је усађивање страха и несигурности међу припадницима друге етничке заједнице, како би напустили своје домове, места рада и области где су живели.

Тероризам у Хрватској се користио у политичке сврхе: како би се дестабилизovala власт на делу територије са којом иницијатори терористичких активности нису били задовољни; ради освајања и одржања власти; придобијања подршке изван територијалних граница; ангажовања међународних билатералних и мултилатералних актера у осуди аката насиља или предузимања мера против насиља; ради изазивања економске и социјалне штете одређеним регионима или заједницама.

Као и у свим земљама региона, корени тероризма у Хрватској леже у запостављеном изворишту политичког и друштвеног конфликта, чији су узроци били:

- Неразвијени демократски односи, процеси и институције;
- Недостатак решења проблема са којима се суочавају националне мањине, посебно српска мањина;
- Економске и социјалне разлике у друштву;
- Поступци државних органа који су подстицали деловање организатора и извршиоца терористичких аката;
- Екстремни национализам;
- Експанзија потребе за етничком, територијалном, економском, социјалном, верском и културном хегемонијом;
- Верски фундаментализам;

⁴²⁰ *Вијести*, Подгорица, 15. јули 2007, стр.3.

- Одмазда;
- Неконтролисан приступ оружју;
- Нерешени гранични спорови, и;
- Унутрашњи и међународни криминални интереси, с посебним освртом на трговину дрогом и оружјем.

У Хрватској се могу издвојити три типа тероризма: „класични“ тероризам који је повезан са актерима или метама изван Западног Балкана; акта која су обострано починили наоружани противници током оружаног сукоба на територији Хрватске, и; унутрашњи тероризам.⁴²¹

У периоду од 1990. до 2001. године, у Хрватској је евидентирано неколико инцидената „класичног“ тероризма. Један од њих је напад аутомобилом бомбом на полицијску зграду у Ријеци 20. октобра 1995. године. Према писању новинске агенције Ројтерс, египатска организација Ал-гама Ал Исламиа (*Al-Gama'a al-Islamiyya*) преузела је одговорност за напад, наводећи да је то упозорење хрватским властима због наводног киднаповања Абу Талата, једног од њених лидера. Власти у БиХ најавиле су да би Абдал Исендар могао да буде изручен Хрватској, након сазнања да је он уствари Хасан ал Шариф Мохамад Сејид, оптужен за подметање аутомобила бомбе у Ријеци 1995. године и тражен у Египту због оптужби за тероризам. Ал Шариф је наводно члан Ал-гама Ал Исламиа, египатске организације оптужене за бомбардовање Светског трговинског центра у Њујорку 1993. године. У октобру 2000. године, хрватски медији су објавили нове претње из организације Ал-гама Ал Исламиа, уколико нова власт (успостављена после смрти Туђмана) не обелодани шта се догодило Абу Талату.

Хрватски судови су предузимали активности у случају два држављана који су оптужени да су починили акте међународног тероризма снабдевајући оружјем и експлозивом са територије Републике Хрватске, дисидентске фракције унутар Ирске републиканске армије (ИРА). Хапшења су била резултат заједничке истраге

⁴²¹ „The Terrorism and Ethnic Conflicts: The Experience of the Western Balkan“, *Forum*, op.cit., стр.15.

хрватских власти и полиције и обавештајних служби Уједињеног Краљевства. Хрватски суд је одбацио оптужбу у вези са међународним тероризмом, а ухапшеним лицима се, уместо за тероризам, судило за неовлашћено поседовање оружја и експлозива.

У периоду од 1990. до 1995. године, терористички акти су били саставни део тактике оружаних сукоба на простору Хрватске. Терористичким актима су проглашени постављање експлозивних направа дуж пруга, електричних и комуникационих водова, као и напади на полицијске пунктове, нарочито током пролећа и лета 1991. године, што је довело до развоја оружаних сукоба између српског и хрватског ентитета. У јавним изјавама званичника Министарства унутрашњих послова и припадника хрватског Сабора, „екстремистички иступи“ припадника српске заједнице, оквалификовани су као чин тероризма. Хрватски војни и цивилни суд процесуирао је наведене акте као оружану побуну, према одредабама кривичног законика. Касније су кривична дела оружане побуне преиначена у ратни злочин. У периоду од 1990. до 1996. године, Министарство унутрашњих послова Хрватске је поднело више од двадесет хиљада кривичних пријава, против особа углавном у њиховом одсуству, која су осумњичена за учешће у оружаном побуну и другим активностима у вези оружане побуне. Државни органи су квалификовали одређене радње усмерене против уставног поретка и територијалног интегритета хрватске државе као оружану побуну, а само у ретким случајевима као терористичке активности.

Домаћи (унутрашњи) тероризам обично се спроводи кроз: наменска убиства; циљане нападе на лица; минирање или спаљивање кућа; дизање у ваздух или спаљивање места где се грађани окупљају, обично угоститељских објеката; спаљивање предузећа или радњи; подметање експлозива у возила; рушење или демолирање споменика, посебно оних посвећених Другом светском рату и антифашистичким снагама и; минирање или скрнављење црквених објеката.

Доступност експлозивних направа широм Западног Балкана представљало је посебан проблем у Хрватској и БиХ. Током рата и у послератним годинама, ручне

гранате и противпешадијске мине су биле широко доступне по ниским ценама. С обзиром да не постоји прецизна евиденција локација мина које су постављале паравојне формације, оне су препрека за повратак избеглица и расељених лица и за обнову привредног живота. Мине, експлозивне направе и друга експлозивна средства се и даље постављају у Хрватској, као и у БиХ, како би се спречио повратак избеглих и интерно расељених лица. Хрватски хелсиншки одбор известио је да су на територији Војнића, на пример, организовани напади на српске избеглице 10. августа 2001., 2. октобра 2001. и 20. октобра 2001. године. Починиоци ових дела нису изведени пред лице правде.

Хрватски медији су редовно извештавали о догађајима везаним за 11. септембра 2001. године, преносећи изјаве водећих хрватских политичких и јавних личности, објављујући и интервјуе, коментаре, анализе, статистике и анкете. Неке новинске анкете су показале и раст нетрпељивости Хрвата према Бошњацима. Медији наводе да су сарадници Осаме бин Ладена били активни у Хрватској током рата у БиХ, када је неколико хуманитарних организација кријумчарило оружје из исламских земаља у БиХ преко Хрватске. Из реакција хрватских власти и натписа у медијима на догађаје од 11. септембра 2001. године, јасно се уочава да су они били забринути за развој веза Хрватске са Западном Европом, због чега су хтели да спрече стварање мишљења Запада да је Хрватска попут њених суседа.

У Македонији постоји знатан број становника муслиманске вероисповести, при чему медији стално објављују да су екстремисти активни у Македонији, тврдећи чак да АНА (Албанска национална армија) има везе са Ал Каидом и муџахединима. У децембру 2007. године македонски дневни лист *Вечер* објавио је вест да три исламске екстремистичке групе (Тарикат, Црвена ружа и вахабије) тренутно „делују на македонској територији“, те да „неколико десетина вахабија, за које се верује да су

под контролом Ал Каиде, студира и обучава се у Македонији“.⁴²² У новембру 2007. године дошло је до оружаних сукоба између македонске полиције и бивших албанских герилаца у селу Бродец, близу Тетова, чији је лидер био раније у вези са растућим вахабијским покретом.

Према наводима дневног листа *Албански гласник*, власти Албаније и Македоније размењују информације о постојању исламиста у Кондову, где се догодило неколико инцидената.⁴²³ Једна група вахабија је спречила седницу Скупштине Исламске верске заједнице, а затим и физички напала неколико имама који јој припадају.

Држава на Западном Балкану у којој су вахабије такође испољиле утицај је и Албанија. Имајући у виду сукобе у току 1997. године и хаос који је захватио Албанију, постојао је савршен сценарио да вахабије покрену своје активности. С обзиром на појаву сиромаштва после оружаних борби и побуна, економска ситуација у Албанији је била веома лоша. Таква ситуација је вахабијама омогућила да покрену рад хуманитарних (добротворних) организација, како би помогле опоравак сиромашног становништва. Међутим, пружена помоћ није била бесплатна, јер су чланови породица били у обавези да иду у џамије и обављају верске обреде као вахабије. Врло брзо су ове организације бивале затваране, а један од лидера највеће вахабијске организације „Албански повратник“, је затворен.

Закључак

Анализа студија случаја у вези амбијента који је погодовао развоју тероризма у земљама Западног Балкана, указује на постојање више фактора који имају заједничко извориште. Покренуте реформе државне управе и развој институција за борбу против тероризма, су најбољи начин да се ограничи простор у којем терористичке мреже могу потенцијално да се оснивају и делују. Подстицање

⁴²² *Вечер*, Скопје, 22.децембар 2007, стр.10. У листи се наводи да су словенски муслимани (које зову „бели ђаволи“) корисни за операције Ал Каиде, јер се као светлокоси Европљани могу користити за ефикасно инфилтрирање и операције у Европи.

⁴²³ *Дневник*, Скопје, 18.март 2006, стр.6.

економског развоја, демократизације и стабилизације друштава су посебно важни за елиминисање услова који дају повод за развој тероризма. Влада и цивилно друштво морају озбиљно да схвате борбу за људска права, укључујући и права мањина, како би се избегла инструментализација „угрожених“ етничких или других заједница у терористичке и екстремистичке сврхе.

Након сукоба на простору бивше Југославије, термин „тероризам“ је често коришћен како би се означиле активности политичких и етничких противника и на тај начин оправдала екстремна политика државних елита која је прикривала узроке сукоба. Тиме је прикривала и слабост државе да се избори са безбедносним проблемима. Уколико држава нема контролу над својом територијом и границама, постоји велика опасност за неконтролисано ширење тероризма и организованог криминала, које додатно подстичу криза економије и националног идентитета.

У региону Западног Балкана не постоји ризик пружања подршке исламским екстремистима од стране великог броја муслимана. Ипак, активност неких исламских организација, пре свега у БиХ и на Косову, може представљати опасност по безбедност државе и друштва, јер ове организације често промовишу радикалне облике учења ислама, који су неспојиви са демократским друштвима и мултинационалним окружењем. Иако је подршка екстремизму и тероризму ограничена, постоји опасност да би екстремистичке групе могле да привуку оне делове популације који су осиромашени и трауматизовани у претходним сукобима. Стога је неопходно да се пажљиво прате активности исламских екстремистичких организација у Босни и на Косову, које би могле да их повежу са међународном терористичком мрежом, што би представљало потенцијалну опасност по безбедност региона.

Проблеми екстремизма и тероризма се пажљиво анализирају у међународној јавности. Владајућа елита и друштво земаља Западног Балкана у последње време све већу пажњу поклања развоју политичке и законске подршке које су неопходан превентивни механизам за супротстављање овој врсти претњи безбедности. Тек од недавно, везе тероризма и организованог криминала у региону су почеле да се пажљивије анализирају, посебно начин испољавања разних облика финансијског

криминала, који омогућавају финансирање тероризма. Већи степен корупције друштва, која је последица летаргије и безвољности јавности за контролом изабране власти, узрок је и његове криминализације. У циљу повећања степена јавне одговорности и осећаја за друштвену опасност од појава тероризма и организованог криминала, ЕУ и друге међународне и регионалне институције, организовале су разне врсте кампања и семинара у земљама региона, активно укључујући државне институције, али и невладине организације и медије.

Земље Западног Балкана су започеле сарадњу са институцијама ЕУ на усаглашавању критеријума за процену опасности од појединих терористичких организација и ажурирању листа терористичких организација као и организација и лица за које се сматра да подржавају тероризам. Ове листе би требало, такође, допуњавати са подацима са листи САД, и с времена на време јавно објављивати. На овај начин се лакше може пратити траг „прљавог новца“, који потиче из криминалних активности из којих се финансирају терористичке активности.

Такође, ради подизања степена ефикасности борбе против тероризма, требало би у региону Западног Балкана успоставити умрежену компјутерску базу података о тероризму, терористима и терористичким групама.

Ради остварења функционалне регионалне сарадње, на различитим нивоима се мора подстаћи:

- Прво, успостављање слободне пасошке зоне и царинске уније, границе између земаља региона би постале пропустљивије за проток људи и роба.
- Друго, организована размена података, искустава, усклађивањем законодавног и институционалног оквира, као и непосредна заједничка акција надлежних служби, границе у региону се могу учинити тешко премостивим препрекама за организовани криминал и терористе.
- Треће, неопходно је: ускладити визни режим са визним режимом земаља Шенген зоне; потписати споразуме о прихватању повратка илегалних имиграната у њихове матичне земље; основати прихватне центре за странце, решавати

проблеме њиховог повратка и пружања азила; обезбедити проток информација и успоставити комуникационе везе међу надлежним органима.

Настанку и развоју тероризма погодује одређени политички, друштвени и економски контекст. Изопштавањем било које области из анализе, борба против тероризма на глобалном нивоу и на Западном Балкану неће бити успешно вођена. Борба против тероризма захтева свеобухватну стратегију и мора да буде део општег плана за подршку развоја ефикасне, транспарентне и демократске државе која мирно сарађује са својим суседима и третира све своје грађане једнако и са достојанством.

8. МУЛТИЛАТЕРАЛНИ ОБЛИЦИ САРАДЊЕ ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

8.1. Државе Западног Балкана и Уједињене нације (УН)

Социјалистичка Федеративна Република Југославија (СФРЈ) је била оснивач и чланица Уједињених нација (УН) од 1945. године, све до њеног раздруживања деведесетих година прошлог века. Након тога, бивше републике СФРЈ су у својству самосталне државе, постајале чланице УН. Република Хрватска је 22.05.1992. године примљена као чланица УН резолуцијом Генералне Скупштине, када су примљене и Босна и Хрцеговина, као и Словенија. Бивша Југословенска Република Македонија је 08.04.1993. године, на основу одлуке Генералне Скупштине УН, постала чланица УН. Савезна Република Југославија (СРЈ), као наследница СФРЈ, постала је 01.11.2000. године чланица УН. Под тим називом је била чланица УН све до 04.02.2003. године, када је променила назив у Државна Заједница Србија и Црна Гора. Председник Републике Србије је 03.06.2006. године обавестио Генералну Скупштину УН да Србија наставља са чланством у УН, након доношења декларације Црне Горе о независности. Црна Гора је 28.06.2006. године примљена у чланство УН, одлуком Генералне Скупштине. Албанија је 14.децембра 1995. године постала чланица УН.

Република Хрватска

Хрватска у раду УН учествује посредством сталних представништава у Њујорку, Бечу и Женеви, као и представништва при УНЕСКО у Паризу. Односи Републике Хрватске и УН условљени су актуелном међународном политичком ситуацијом која намеће потребу праћења и активног учешћа у решавању међународних криза, кроз тела УН у којима је Хрватска чланица, затим потенцијалним избором у тела УН за која се кандидовала, као и динамиком рада у тим телима.⁴²⁴

⁴²⁴ Министарство спољних послова Републике Хрватске, интернет: <http://un.mvp.hr/?mh=147&mv=2764>, 23/07/2012.

Политичка питања везана су већим делом за **Савет Безбедности, као и Генералну Скупштину** и њене одборе. Према наводима Министарства спољних послова Хрватске, за Хрватску су од посебног значаја следеће теме које могу бити на дневном реду Савета Безбедности:

- Учешће хрватских војника у мировним мисијама УН
- Међународни кривични трибунал за подручје бивше Југославије (ICTY);
- Међународни кривични суд (ICC);
- Регионална питања: расправе о БиХ и Косову;
- Спровођење резолуција СБ УН о сузбијању тероризма;
- Праћење режима санкција које је усвојио СБ, а које је Хрватска као чланица УН обавезна да поштује;
- Активно учешће у Противтерористичком одбору.⁴²⁵

Након успешног председавања Економским и социјалним саветом (*Economic and Social Council - ECOSOC*) 2002. године, Хрватска је у складу са стратегијом развоја активности 2007. године постала нестална чланица Савета Безбедности у периоду 2008-2009. година.

У склопу свог стратешког спољнополитичког одређења, Хрватска се активно укључила у учешће у мировним мисијама, које доприносе решавању спорова мирним путем, што сматра једним од важних инструмената своје спољне и безбедносне политике. Учешће Хрватске у међународним мировним операцијама заснива се на: Стратегији националне безбедности, Стратегији одбране и Закону о учешћу припадника Оружаних снага Републике Хрватске, полиције, цивилне заштите и државних службеника и намештеника у мировним операцијама и другим активностима у иностранству. Базични принципи на којима Хрватска заснива учешће у међународним мировним операцијама су: усклађеност с националним интересом, међународна солидарност, јединствен приступ, диверзификација, прилагодљивост, уравнотеженост и законитост.

⁴²⁵ Исто

Значајна пажња поклања се обуци и образовању припадника оружаних снага који се упућују у мировне операције. Центар за обуку за међународне војне операције у Ракитју покрај Загреба, овлашћен од стране УН, спроводи предупутну обуку за хрватске и стране припаднике Оружаних снага, уз учешће у међународној размени инструктора.

Учешће у међународним мировним операцијама Хрватска је отпочела 1999. године упућивањем 10 војних старешина у Посматрачку мисију УН-а у Сијера Леонеу (*United Nations Observer Mission in Sierra Leone - UNOMSIL*). Тим чином, Хрватска је себе сврстала у ред држава које чланством у УН доприносе очувању глобалног мира и безбедности и упућују своје припаднике оружаних снага и друго особље у мировне мисије на кризним подручјима. Од тада, Хрватска је направила значајан квалитативни и квантитативни искорак. Уз припаднике Оружаних снага у мировне операције постепено су се укључивали припадници цивилне полиције, дипломатско особље Министарства спољних послова, као и припадници ресорних министарстава, попут Министарства правде.

До краја фебруара 2011. године Хрватска је учествовала у укупно 14 мисија (9 мисија УН-а, 2 мисије НАТО-а и 3 мисије ЕУ). Укупно је било ангажовано 483 лица, од чега 460 припадника Војске, 19 полицајаца, 1 представник Министарства спољних послова и 3 представника Министарства правде.⁴²⁶

Хрватска је 2002. године потписала Меморандум о сагласности између Владе Републике Хрватске и УН о доприносу систему *stand-by* аранжмана УН-а, којим су били дефинисани војни и полицијски капацитети с којима Хрватска може учествовати у операцијама УН-а. Одлуку о учешћу припадника хрватског народа у међународним мировним операцијама доноси Хрватски сабор на основу чега се врши њихово упућивање у одређену мисију.

Број операција у којима Хрватска учествује стално се мења, јер неке од њих се окончавају, истовремено се отварају нове, а у неким из различитих разлога престаје потреба за учешћем војних или цивилних лица из Хрватске. Међутим, број хрватских учесника у мисијама непрекидно расте. Број војног особља током 2010. године је

⁴²⁶ Исто

устројствен у односу на 2007 (са 46 на 119), број полицијских службеника током 2010. г. смањен је на 12 због преноса овлашћења УН мисије УНМИК на Косову. Први пут 2008. године у једној мисији УН-а била је распоређена хрватска војна јединица (UNDOF на Голанској висоравни) од 95 припадника хрватских Оружаних снага.

Тренутно, Хрватска учествује са 119 припадника оружаних снага у девет мировних операција УН:

- MINURSO (Западна Сахара) - 6 војних посматрача
- UNDOF (Голанска висораван) - 95 припадника (1 чета)
- UNFICYP (Кипар) - 2 војна посматрача
- UNIFIL (Либан) - 1 штабни официр
- UNMIL (Либериа) - 2 штабна официра
- UNMIS (Судан) - 4 штабна официра
- UNMOGIP (Индија и Пакистан) - 9 војних посматрача.

Што се тиче цивилног аспекта, у операцијама УН тренутно учествује 12 припадника полиције:

- UNFICYP (Кипар) - 4 полицијска службеника
- MINUSTAH (Хаити) - 3 полицијска официра
- UNMIT (Источни Тимор) - 5 полицијских службеника.⁴²⁷

Досадашње активно учешће у мировним операцијама, осим што је допринело да Хрватска постане стални члан Савета Безбедности УН у периоду 2008-2009, такође је допринело пуноправном чланству Хрватске у НАТО, а сигурно ће се позитивно одразити и на чланство у ЕУ.

Хрватска је сматрала да поседује значајно национално искуство у постконфликтној изградњи мира, које може са успехом да ангажује у раду новоформиране Комисије за изградњу мира (*Peacebuilding Commission*),

⁴²⁷ Исто

саветодавног тела Генералне Скупштине и Савета Безбедности УН. Активно се укључила у образлагање потребе за формирање Комисије као важног алата који је недостајао УН-у, као и да се у рад Организацијског одбора Комисије укључе државе које су биле успешне у изградњи мира на основу властитог искуства. Након вишемесечног лобирања, 2006. године, на изборима за чланове новооснованог тела, Република Хрватска је добила 119 гласова од присутних 188 држава, чиме је изабрана у једногодишње чланство првог сазива Организацијског одбора Комисије за изградњу мира.

Такође, 2006. године, Генерална Скупштина УН-а покренула је и Централни фонд за одговоре на ванредне ситуације (Central Emergency Response Fund – CERF). Република Хрватска се налазила међу првих 14 држава које су донирале средства за рад CERF, што ју је сврстало у осниваче овог фонда. Ови, као и остали доприноси Хрватске у раду агенција, фондова и програма УН, допринели су њеном премештању с позиције земље примаоца у земљу даваоца помоћи.

Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина, као сукцесор СФРЈ постала је уговорна страна свих конвенција и уговора које је потписала СФРЈ. Босна и Херцеговина учествује у раду УН посредством сталних представништава у Њујорку, Женеви и Бечу, као и у UNESCO у Паризу.

Односи између БиХ и УН одређени су досадашњом међународном политичком и економском ситуацијом, која подразумева надгледање и активно учешће у решавању међународних криза кроз тела у којима је БиХ члан и потенцијалним телима за која је кандидат за чланство, као и динамиком рада у тим телима.

Босна и Херцеговина је узела активно учешће у активностима групе земаља које су чланице УН: Источноевропска група, Централноевропска иницијатива, Група 77 и Кина, Организација исламске конференције, као и земаља које су кандидати за чланство у ЕУ. По први пут, од када је постала чланица УН, БиХ је била нестална чланица Савета Безбедности УН у периоду 2010-2011. година, што је уједно и њен

највећи остварени спољнополитички резултат од стицања независности.⁴²⁸

Достизању овог резултата претходиле су вишемесечне координиране дипломатске активности, које су уједно допринеле да БиХ постане кредибилан партнер међу државама чланицама СБ УН. Такође, чланство у СБ УН, омогућило је да БиХ, као мултиетничка и мултикултурална држава са богатим историјским наслеђем, пренесе своје искуство из постконфликтног периода изградње мира и јачања поверења међу различитим заједницама.

У УН мисији у Конгу (MONUSCO) тренутно се налази 5 припадника из састава ОС БиХ, ангажованих у својству посматрача УН-а, чији је задатак контрола спровођења резолуција Савета безбедности УН-а.⁴²⁹

Република Црна Гора

Након пријема у УН, Црна Гора је отворила своје мисије и именовала сталне представнике при УН у Њујорку, Бечу и Женеви. Уласком у Уједињене нације, Црна Гора је покренула процедуру и, до сада, ступила у чланство скоро свих агенција УН и специјализованих организација из система УН.

Чланством у УН отпочео је процес дефинисања листе споразума и конвенција којима је Црна Гора приступила по основу сукцесије, а за које Генерални секретар Уједињених нација обавља функцију депозитара. Инструмент о приступању овим конвенцијама предат је 23. октобра 2006. године и обухвата регулативу из разних области: дипломатских и конзуларних односа, заштите људских права, права избеглица и особа без држављанства, здравља, међународне трговине и развоја, транспорта, образовања, права мора, трговачке арбитраже, телекомуникација, разоружања, заштите животне средине и др.⁴³⁰

Кроз учешће у раду Уједињених нација и њених специјализованих агенција (UNDP, UNICEF, UNHCR, UNESCO, UNIDO, IAEA, FAO, UNEP, itd.), те организација у оквиру система УН (WHO, ILO, IMO и др.), Црна Гора користи

⁴²⁸ Интернет: <http://www.bhmisijaun.org/bosnia-and-herzegovina-and-the-united-nations.html>, 24/07/2012.

⁴²⁹ Интернет: <http://www.mod.gov.ba/sr/vijesti.asp?id=17>, 25/07/2012.

⁴³⁰ Интернет: <http://www.mip.gov.me/index.php/UN-links/crna-gora-i-ujedinjene-nacije.html>, 24/07/2012.

многобројне програме подршке за развој и сарадњу и истовремено даје допринос раду ове организације кроз активно учешће у њеним телима у три главна центра Уједињених нација - Њујорку, Женеви и Бечу.

У циљу унапређења активности у систему УН, Црна Гора је поднела кандидатуре за чланство у следећим органима и радним телима УН: Савет Комисије УН за одрживи развој у периоду 2011-2014; Извршни одбор UNDP/Популациони фонд УН од 2014-2015; Савет безбедности за период 2026-2027; Савет за људска права 2012-2015, и Извршни одбор UNESCO.

Миленијумска декларација, резолуција Генералне скупштине Уједињених нација, усвојена је на пленарном заседању 8. септембра 2000. године. Декларација полази од суштинских вредности међународних односа у 21. веку: слобода, једнакост, солидарност, толеранција, поштовање природе, подела одговорности, и као кључне циљеве наводи:

1. мир, безбедност и разоружање;
2. развој и смањење сиромаштва;
3. заштита животне средине;
4. људска права, демократија и добра владавина;
5. заштита осетљивих групација;
6. посебне потребе Африке;
7. јачање улоге Уједињених нација.⁴³¹

У складу са усвојеном Миленијумском декларацијом Уједињених нација, дефинисани су и Миленијумски развојни циљеви (MDGs), за чију реализацију је рок 2015. година. Влада Црне Горе је 7. јула 2005. године усвојила иницијални Извјештај о спровођењу Миленијумских развојних циљева у Црној Гори. Иако изазов за потпуно остваривање појединих циљева до 2015. године остаје, Влада Црне Горе очекује да ће миленијумски циљеви у Црној Гори бити у потпуности реализовани до предвиђеног рока. Процене су засноване на повољним економским условима и

⁴³¹ Исто

показатељима сталног раста, изради потребног законског оквира и одговарајућих стратешких докумената.

Средњорочни извјештај о Миленијумским развојним циљевима у Црној Гори израђен је у сарадњи са УН системом у Црној Гори. Извјештај је рађен по смерницама УН и даје пресек стања у Црној Гори у свих 8 области у односу на средишњу тачку за достизање циљева, тј. 2008. годину. Важну карактеристику процеса израде чини тзв. национализација MDGs, односно њихово прилагођавање условима у Црној Гори, развојним циљевима у контексту европских интеграција. Извјештај показује значајан напредак у смањењу сиромаштва као резултат економског раста и стабилности, реформи у законодавном систему и социјалној политици. И даље остају значајни изазови у појединим областима социјалне инклузије (угрожене категорије, Роми, расељена лица, особе с инвалидитетом, проблеми дугорочне незапослености), родне равноправности (учешће жена у политици на националном и локалном нивоу), регионалних развојних разлика (неразвијеност Севера, сиромаштво у руралним крајевима) и очувања животне средине (јачање институција у области животне средине, развој и коришћење обновљивих извора енергије). Извјештај је представљен на Самиту о Миленијумским развојним циљевима у Њујорку, 20-22. септембра 2010. године.

Црна Гора је, ради потврде своје опредељености развијању интеркултурног дијалога и промоције поштовања различитости, августа 2007. године, приступила Групи пријатеља Алијансе цивилизације.⁴³² У циљу унапређења активности Црне Горе у Групи пријатеља Алијансе цивилизација, именован је представник у мрежи АоС.

У протеклом периоду, званичници Црне Горе су учествовали на главним састанцима Групе пријатеља Алијансе цивилизација, форумима и министарским

⁴³² Алијанса цивилизација (АоС) је иницијатива Уједињених нација која је заснована на универзалним вредностима промоције разумевања, дијалога и поверења међу различитим етничким заједницама, културама и религијама чије формирање је предложио Генерални секретар УН Кофи Анан 14. јула 2005. године. Намера је била да се оформи коалиција против екстремних ставова и снага, као покрет за промовисање узајамног поштовања вера и традиција и за поновно афирмисање вредности човечанства.

конференцијама организованим под покровитељством Алијансе цивилизација. На иницијативу Министарства иностраних послова, међуресурска радна група Владе Црне Горе је израдила Национални план за имплементацију програма Алијансе цивилизација. У раду групе су учествовали представници Министарства културе, спорта и медија, Министарства просвете и науке, Министарства здравља, рада и социјалног старања, Министарства унутрашњих послова и јавне управе, Министарства правде и Центра за исељенике, у сарадњи са представником Црне Горе у Мрежи Групе пријатеља АоС. План је израђен на основу до сада остварених резултата надлежних органа и планираних активности у кључним областима деловања Алијансе цивилизација: образовање, млади, медији и миграције.⁴³³

Тренутно у Црној Гори делују следеће организације УН:

- Међународна организација рада - ИЛО (Црна Гора и ИЛО)
- Организација за исхрану и пољопривреду - FAO (Црна Гора и FAO)
- Организација Уједињених нација за образовање, науку и културу - UNESCO
- Светска здравствена организација - WHO (Црна Гора и WHO)
- Међународни монетарни фонд - IMF
- Светска банка - WB
- Међународна организација за цивилно ваздухопловство - ICAO
- Међународна поморска организација - ИМО (Црна Гора и ИМО)
- Међународна унија за телекомуникације - ИТУ (Црна Гора и ИТУ)
- Универзална поштанска унија - UPU
- Светска метеоролошка организација WMO (Црна Гора и WMO)
- Светска организација за интелектуалну својину - WIPO (Црна Гора и WIPO)
- Међународни фонд за развој пољопривреде - IFAD
- Организација Уједињених нација за индустријски развој - UNIDO (Црна Гора и UNIDO)
- Светска туристичка организација - WTO (Црна Гора и WTO)

⁴³³ Исто

Скупштина Црне Горе, је на седници 5. јула 2011. године, донела нову Одлуку о упућивању припадника Војске Црне Горе у мировну мисију UN ISAF у Авганистану. Овом одлуком омогућено је ангажовање до 45 припадника Војске Црне Горе, уместо дотадашњих 40. Потреба за изменом одлуке је базирана на предлогу Савета за одбрану и безбедност као би се мисија црногорских војника проширила и на сегмент обуке Авганистанске Националне Армије (АНА). Наиме, земље чланице Америчко-Јадранске повеље су, ценећи потребе за унапређење присуства снага ISAF у Авганистану, покренуле иницијативу за заједничким учешћем у унапређењу обуке припадника војне полиције Авганистанске Националне Армије. Иницијатива је као идеја прихваћена од министара одбране свих чланица што је био почетни услов за покретање процедура и усвајање одлука од надлежних државних институција. Одлуке Скупштине Црне Горе о учешћу припадника Војске Црне Горе у мировној мисији „УНМИЛ“ у Либерiji, до 2 припадника, и у мировној операцији „EU NAVFOR – ATALANTA“, до 3 припадника, нису мењане током 2011. године.⁴³⁴

Република Албанија

Уједињене нације у Албанији остварују добру сарадњу са Владом и другим партнерима, укључујући и цивилно друштво као и академски и приватни сектор, у борби против сиромаштва, јачању владавине права, промоцији људских права и слобода, заштити животне средине и подршци економским и социјалним реформама.

Уједињене нације пружају потпуну подршку остварењу: циљева програма албанске Владе који се односе на евроинтеграцијски процес; националних интереса изражених у Националној стратегији за развој и интеграцију; програма међународних партнерстава; као и хармонизацији и ефективности.⁴³⁵ Подршка се односи и на тежњу Албаније за остварење Миленијумских развојних циљева (MDGs) УН. Наиме, влада Албаније поред тога што је усвојила и прилагодила Миленијумске развојне циљеве околностима албанског друштва, додала је и нови циљ – добро управљање,

⁴³⁴ Извјештај о учешћу припадника Војске Црне Горе у међународним снагама, мировним мисијама и другим активностима у иностранству у 2011. години, март 2012. године

⁴³⁵ Интернет: <http://www.un.org.al/subindex.php?faq=details&id=13&mnu=14>, 24/07/2012.

на основу чега је припремила Стратегију регионалног развоја за свих 12 региона, чинећи развојне циљеве релевантним не само на националном, већ и на локалном нивоу.

Специфични Миленијумски развојни циљеви у Албанији су:

1. Смањење сиромаштва
2. Достижање високо квалитетног образовања
3. Промоција једнакости полова и положаја жена
4. Смањење смртности деце и унапређење здравља мајки
5. Борба против ХИВ и туберкулозе
6. Осигурање стабилности животног окружења
7. Развој глобалног партнерства
8. Јачање доброг управљања⁴³⁶

Постојање многих стратегија и агенди у Албанији, поред Миленијумске декларације и Агенде о приступању Албаније ЕУ, изискивало је потребу за интегрисаним системом планирања, којим би се хармонизовале различите развојне платформе. Кључни средњорочни инструмент у интегрисаном планирању је Национална стратегија за развој и интеграцију за период 2007-2013. година, којом се интегришу процеси приступања НАТО-у и ЕУ, као и друге стратегије и агенде, у један систем националних приоритета.

Такође, Влада Албаније је 24.10.2011. године приступила Програму кооперације УН 2012-2016, који представља јединствен план деловања 19 агенција, фондова и програма који делују у Албанији. Сарадњу у оквиру Програма кооперације УН 2012-2016, потписале су следеће УН организације које делују у Албанији: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Atomic Energy Agency (IAEA), International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Labour Organization (ILO), International Organization for Migration (IOM), International Trade Center (ITC), Joint United Nations Programme on HIV/AIDS

⁴³⁶ Исто

(UNAIDS), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Educational (UNESCO), Scientific and Cultural Organization, United Nations Population Fund (UNFPA), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Volunteers (UNV), United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women), World Health Organization (WHO).

Оружане снаге Републике Албаније ангазоване су у различитим мисијама у иностранству у складу са политичким одлукама владајуће елите и условима ангажовања снага НАТО, ЕУ, УН и коалиције против тероризма, оформљене још 1996. године, отварањем мисије у БиХ. Од тада, број ангажованих припадника албанске Војске је растао, као и број подручја на која су слати, где су мисије успостављене. Учешће припадника оружаних снага Албаније у мисијама заснива се на уставним одредбама и специфичним правним документима који одређују услове учешћа у мировним мисијама. У периоду од 1996. до 2011. године, у мировним мисијама укупно је ангажовано 5216 припадника албанских оружаних снага.

Бивша Југословенска Република Македонија

Паралелно са процесом стицања независности 1991. године, Македонија је започела поступак свог позиционирања на међународном плану, успостављањем комуникације, развијањем сарадње и ступањем у чланство у међународне организације, промовишући се као одговоран субјект сцене међународних односа. Истовремено је прихватила основне принципе и циљеве садржане у Повељи УН, као базичне постулате на којима се темељи спољна политика. На међународном плану настојала је да унапреди добросуседске односе, сарадњу и одрживи развој региона којем припада, истовремено се залажући за мултилатералне облике сарадње.

Македонија је 08.04.1993. године постала чланица УН, од када активно учествује у раду специјализованих агенција, програма и фондова који делују у систему УН. Приоритетни циљеви деловања Македоније у оквиру УН су очување људских права, разоружање и пролиферација, борба против тероризма, климатске промене и одрживи развој, имплементација Миленијумских развојних циљева, као и реформа система УН у циљу прилагођавања за управљање актуелним глобалним претњама.⁴³⁷ Најбољи доказ доприноса Македоније јачању мултилатерализма као кључног инструмента промоције фундаменталних вредности мира, демократије, људских права и развоја, је избор Срђана Керима из Македоније, за председавајућег 62. Заседања Генералне скупштине УН. Македонско председавање, које је завршено 15.09.2008. године, допринело је отварању низа кључних тема из надлежности УН, са посебним освртом на климатске промене, еколошки менаџмент, реформу менаџмента УН, побољшање кохерентности система УН - посебно на терену, у имплементацији миленијумских развојних циљева, стратегији за борбу против тероризма, ревитализацији Генералне скупштине и друго. Посебна пажња македонског председавања Генералном скупштином је била усмерена на климатске промене, што је резултирало именовањем Срђана Керима, након завршетка председавања, за специјалног саветника Генералног секретара УН.

Прва мисија у историји УН, која је имала превентивни карактер у очувању мира, успостављена је у бившој Југословенској Републици Македонији 1992. године, под називом *The United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP)*. Циљ ове једногодишње мисије био је да осигура мир и безбедност, који су били од значаја за преговоре ради сузбијања криза на подручју бивше Југославије. Главни задатак UNPREDEP-а је био надгледање и извештавање о развоју догађаја у пограничном подручју, који би могли да угрозе стабилност Македоније и прерасту у претњу по њену територију. Мисија је имала улогу „гласа упозорења“ Савету безбедности и представљала је помоћ јачању дијалога међу политичким партијама, уједно надгледајући поштовање људских права као и међуетничке односе у држави. Мандат

⁴³⁷ Интернет: <http://www.mfa.gov.mk/?q=nadvoresna-politika/multilateralni-odnosi>, 24/07/2012.

ове мисије УН је у више наврата продужаван, све до 28.02.1999. године, када је УН присуство у Македонији званично преименовано у УН СКОПЈЕ.

Након ескалације сукоба албанске и словенске етничке заједнице у Македонији 2001. године, међународна заједница је реаговала доношењем резолуције 1371 СБ УН, којом је упућен захтев свим странама укљученим у оружане активности усмерених против органа државне власти, да одмах прекину са свим акцијама, положе своје оружје и врате се кућама.⁴³⁸ Позив је упућен и политичким лидерима косовских Албанаца, лидерима етничке заједнице Албанаца у Македонији и јужној Србији, да јавно осуде насиље и етничку нетрпељивост и да својим утицајем осигурају мир. Позив се такође односио и на све оне који су имали контакт са екстремистичким наоружаним групама, уз упозорење да неће имати подршку ниједне организације међународне заједнице. Борис Трајковски, председник Македоније и лидери четири политичке партије потписали су Споразум у Скопљу 13.08.2001. године, којим се гарантује хармоничан развој цивилног друштва, уз поштовање етничког идентитета и интереса свих грађана Македоније. Истовремено је, ради подршке имплементацији споразума, недвосмислено потврђена потреба упућивања мултинационалних безбедносних снага у Македонију, ради подршке безбедности посматрача чије је присуство захтевала македонска Влада.

Крајем 2006. године, извршавајући задатке у Македонији, пројекат УН ОНСНР ангажовао је саветника за људска права, ради пружања подршке мисији UN Country Team (UNCT) у уклапању базичних поставки људских права у програме и сарадњи са телима УН која се баве питањима људских права и асиситирају на имплементацији препорука мисија УН: Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) и Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). Основно исходиште радне групе је комплетирање резултата активности UNCT, што је представљало полазну тачку за развој Тимске стратегије о људским правима и полној равноправности у Македонији. Такође, процена домета унутрашњег насиља у

⁴³⁸ UNSC Resolution 1371 (26 September 2001)

Македонији је завршена у периоду 2006-2007. година, што представља први заједнички резултат рада више УН програма у држави.

Стратешко партнерство са организацијом УН, чија је Повеља базична основа међународних односа, је приоритетни интерес чланица ЕУ и НАТО на међународној безбедносној сцени. С обзиром на опредељеност Македоније за приступање евроатлантским институцијама, ове вредности сврстава у ред националног интереса, те у том смислу учешће њених војних снага у мисијама које предводи УН, представља потврду активног и ефективног чланства и њено стратешко опредељење.

Македонија је у мају 2007. године започела своје учешће у мировној операцији УН у Либану (УНИФИЛ), са једним припадником македонске Војске, на дужности штабног официра у Здруженом оперативном центру у Либану. Упућивање припадника македонских оружаних снага у мисију УН реализовано је на основу Одлуке Скупштине Македоније. Годину дана касније, Македонија је продужила учешће у мисији у Либану, ротацијом штабног официра, чији је мандат трајао до јуна 2009. године. Руководећи кадар Министарства одбране и Војске Македоније проценио је да постоје капацитети за продужетак војног ангажовања припадника македонских оружаних снага у УН мисији у Либану у 2009. и 2010. години, што је представљало додатну политичку манифестацију стратешке међународне опредељености Македоније.

Политички консензус свих политичких субјеката у Македонији и подршка целокупне македонске јавности у погледу учешћа у Коалицији за борбу против тероризма, омогућио је активно учешће државе у мисијама „Слобода за Ирак” и ISAF, упућивањем војних јединица. Правни основ за доношење Одлуке о упућивању јединица македонске Војске ради учешћа у мировним операцијама у Ираку и Авганистану је Закон о одбрани, на основу чега су и ангажоване македонске војне снаге од јануара 2003. године, када је започет мандат мисије. У мају 2006. године, изменама и допунама Закона о одбрани, извршена је измена дела закона који се односи на упућивање јединица за учешће у мировним операцијама. Влада Македоније је, у складу са ратификованим међународним уговором, донела одлуку о упућивању јединица македонске Војске ради учешћа у мировним операцијама за

потребе колективне одбране, ван територије Македоније. Овај допуњени члан Закона о одбрани примењивао би се уласком Македоније у НАТО.

Република Србија

Председник Републике Србије је 03.06.2006. године обавестио Генералну Скупштину УН да Србија наставља са чланством у УН, након доношења декларације Црне Горе о независности, чиме је престала да постоји Државна Заједница Србија и Црна Гора, као држава чланица УН. Представници Републике Србије учествују у раду свих органа Уједињених нација, пре свега у раду Генералне скупштине и њених комитета и других тела као и специјализованих агенција Уједињених нација у Њујорку, Женеви, Бечу, Риму, Паризу и Најробију.

Од посебног значаја за Србију је разматрање у Савету безбедности ситуације на Косову и Метохији и деловање мисије UNMIK. Представници Републике Србије учествују у дебатама Савета безбедности о Косову и Метохији и иступају на линијама пуне имплементације Резолуције Савета безбедности 1244. Корпус људских права (Комисија за људска права у Женеви), је од посебног интереса за Републику Србију. Питања избеглица и расељених лица (UNHCR), као и заштита животне средине (UNEP) су такође, питања за која Република Србија има посебан интерес и остварује значајну сарадњу са УН. У Републици Србији делује Канцеларија УН за везу, а мисије Републике Србије у Њујорку, Женеви, Паризу и амбасаде Републике Србије у Риму и Бечу делују према УН и њиховим специјализованим телима и агенцијама.

Мисије УН које су присутне у Србији су:

- FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations
- ICTY - The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
- IFC - International Finance Corporation
- ILO - International Labour Organization
- IMF - International Monetary Fund
- IOM - International Organization for Migration

- UN Women - United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
- UN-HABITAT - United Nations Human Settlements Programme
- UNCT - United Nations Country Team
- UNDP - United Nations Development Programme
- UNFPA - United Nations Population Fund
- UNHCHR - United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights
- UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees
- UNICEF - United Nations Children's Fund
- UNOB - United Nations Office in Belgrade
- UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime
- UNOPS - United Nations Office for Project Services
- UNWTO - The World Tourism Organization
- WB - The World Bank
- WHO - World Health Organization

У Министарству спољних послова Републике Србије, у оквиру Сектора за мултилатералну сарадњу образовано је **Одељење за Уједињене нације** које обавља послове који се односе на:

1. активност УН и њених специјализованих агенција;
2. активност Републике Србије у УН и специјализованим агенцијама УН;
3. активност међународних невладиних организација у областима повезаним с надлежностима УН;
4. процесе у међународним односима који су од значаја за очување светског мира и безбедности;
5. извршавање обавеза које произлазе из ратификованих међународних конвенција и одлука међународних организација које је Република Србија прихватила;
6. сарадњу са КФОР и УНМИК на Косову и Метохији у складу с Резолуцијом Савета безбедности УН 1244;

7. друге послове из области мултилатералне сарадње у вези са УН.⁴³⁹

У Одељењу за Уједињене нације образоване су и уже унутрашње јединице:

- 1) Група за политичка питања УН, која обавља послове који се односе на сва општа политичка питања рада УН.
- 2) Група за сарадњу с Мисијом УН на Косову и Метохији и другим мисијама УН у региону, која обавља послове који се односе на сарадњу са КФОР и УНМИК на Косову и Метохији у складу с Резолуцијом Савета безбедности УН 1244 и сарадњу с другим мисијама УН у региону Западног Балкана;
- 3) Група за УНЕСКО, која обавља послове који се односе на социјалну и хуманитарну област рада УН и област људских права.

Такође, Народна скупштина Републике Србије сарађује са Уједињеним нацијама учешћем на парламентарним састанцима који се одржавају током конференција Уједињених нација у саставу државних делегација, као и на другим форумима које организују Уједињене нације.⁴⁴⁰ Поред тога, народни посланици Народне скупштине Републике Србије, као чланови сталних делегација Народне скупштине Републике Србије при мултилатералним парламентарним институцијама, учествују као представници тих институција на јавним слушањима или другим сличним састанцима који се у оквиру Интерпарламентарне уније или у другим оквирима одвијају у Уједињеним нацијама. Народни посланици могу, такође, у својству чланова делегације Народне скупштине, а у вези с појединим спољнополитичким мисијама ширег значаја, учествовати на редовним и специјалним заседањима Организације Уједињених нација и њених специјализованих организација. Поред тога, Народна скупштина сарађује са агенцијама Уједињених нација у Србији, пре свега са Дечијим фондом Уједињених нација (UNICEF) и Програмом Уједињених нација за развој (UNDP).

⁴³⁹ Република Србија, Министарство спољних послова, *Информатор о раду*, http://www.mfa.gov.rs/Srpski/info/informator_o_radu_MSP_apr_2011.pdf, 24/07/2012

⁴⁴⁰ Скупштина Републике Србије, Интернет: <http://www.parlament.gov.rs/активности/међународна-сарадња/мултилатералне-активности/уједињене-нације>, 24/07/2012

У сарадњи са Дечијим фондом Уједињених нација формирана је Радна група за права детета у Народној скупштини Републике Србије, 6. марта 2009. године. Задатак Радне групе је да унапреди и развије систем заштите, права и положаја деце, контролише спровођење и примену закона и других аката који уређују ову област, усклађује национално законодавство са међународним стандардима, успостави сарадњу са националним институцијама, међународним организацијама и друштвеним групама.

Сарадња са Програмом Уједињених нација за развој (UNDP) обухвата сарадњу са скупштинским одборима у циљу смањења сиромаштва у Србији, покретање јавних слушања као институције парламентарне праксе, организовање семинара и студијских посета на тему смањења сиромаштва.

Тим Уједињених нација (*United Nations Country Team - UNCT*) у Србији је представио годишњи извештај за Србију за 2011. годину, који одражава резултате заједничких активности свих агенција УН у земљи, Владе Републике Србије и стратешких националних и међународних партнера.⁴⁴¹ Тим Уједињених нација је приказао резултате партнерства Развојног оквира помоћи УН 2011-2015 (UN Development Assistance Framework – UNDAF), који је потписан између UNCT и Владе Републике Србије. Извештај обухвата широки спектар активности и достигнућа у областима као што су отварање нових радних места, социјална инклузија, управљање, енергетика и животна средина, туризам, пољопривреда, регионална сарадња и другим областима које су обухваћене активностима UNDAF. Уједињене нације имају важну улогу у координацији и изналажењу одрживог решења за националне, регионалне и глобалне изазове, применом пет основних начела на којима се заснивају развојни програми УН широм света: родна равноправност и укидање дискриминације на основу пола; одрживост животне средине; развој капацитета; поштовање људских права (*Human Rights Based Approach*

⁴⁴¹ *United Nations Annual Report for 2011 for the Republic of Serbia*, UN Development Assistance Framework, Country Partnership Strategy 2011-2015, Belgrade, April 2012, p.5

- *HRBA*), укључујући и девет основних међународних уговора о људским правима као и; резултате управљања (*Result-Based Management - RBM*).

Тим Уједињених Нација у Републици Србији је 2011. године спровео пројекте чија је вредност била око 108 милиона америчких долара, посредством својих 26 агенција. Са овим средствима, Уједињене нације, у партнерству са Владом и другим стратешким партнерима (ресорна министарства, национални и међународни партнери, приватни сектор и цивилно друштво), постигле су суштинске резултате у три стратешке области сарадње: јачање доброг управљања; побољшање одрживог развоја и социјалне инклузије и; повећање регионалне стабилности и сарадње.⁴⁴²

У току 2011. године, агенције УН су реализовале низ програма и активности ради подстицања механизма којима би се обезбедило одрживо **добро управљање**. Уз учешће цивилног друштва, УН су помогле влади Републике Србије у повећању транспарентности рада и одговорног управљања, развоју поштовања и заштите људских права и владавине закона, као и јачања капацитета локалних актера у диверзификацији својих економских активности, које су од кључног значаја за одржив развој. На пример, у 2011. години, програми УН-а су помогли да се формирају Високи савет судства и Савет државног тужилаштва, у циљу проактивне борбе против корупције и отварања истрага; преко 710 службеника за јавне набавке и 40 ревизора је завршило обуку и; преко 30 великих и малих инфраструктурних пројеката је реализовано применом пет кључних принципа: транспарентност, одговорност, ефективност, ефикасност и недискриминација. Такође, друга Канцеларија омбудсмана је основана у општини Бујановац у јужној Србији, коју је већ посетило преко 340 грађана од децембра 2011. године.

Одржив и инклузиван развој је по захвату најобимнији, и обухвата социјалне, економске и еколошке интересе у области здравља, образовања, становања и социјалних услуга, повећања људског капитала, управљања природним

⁴⁴² Исто, р.9

ресурсима, биодиверзитета, очувања алтернативне енергије, као и запошљавања и отварања радних места. Заједнички УН програми, као што су: изградња мира и инклузивни локални развој (*Peacebuilding and Inclusive Local Development - PBILD*); запошљавање омладине и миграције (*Youth Employment and Migration - YEM*) и; одрживо управљање отпадом иницијатива за здравије сутра (*Sustainable Waste Management Initiative for a Healthier Tomorrow - SWIFT*), поред других појединачних пројеката, усмерени су на кључне социо-економске проблеме у географским областима у које се недовољно инвестира или су на неки начин изоловане. Ови програми су помогли да се отвори неколико хиљада радних места - преко 2.800 младих људи до сада је нашло посао. Такође, програми су помогли да се смањи број деце и омладине у резиденцијалној заштити (од 2008. године, број деце је опао за 29,5%, док је хранитељство повећано за 27%) и повећа заштита од насиља (сексуално и родно засновано насиље, школе без насиља и други програми).

Такође, УН су наставиле да подржавају владу у развоју и спровођењу **регионалне политике и активности** којима се обезбеђује сигурност људи и безбедност кроз одрживу прекограничну сарадњу и партнерства. Почев од марта 2012. године, Скупштина Србије ратификовала је 27 међународних уговора и споразума. Кључни пројекти су помогли влади у уништавању десетине хиљада комада малокалибарског и лаког наоружања и смањењу ризика од природних и вештачки изазваних катастрофа и трговине људима, док је родна равноправност постала основ у политици, институцијама и пракси.

8.2. Државе Западног Балкана и Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС)

8.2.1. Опште напомене о Организацији за европску безбедност и сарадњу

Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) као организација започиње процес формирања у раним седамдесетим годинама прошлог века, доношењем Хелсиншког Завршног акта (1975) и стварањем Конференције за

безбедност и сарадњу у Европи (КЕБС), која је у току Хладног рата служила као важна мултилатерална форма за дијалог и преговоре између Истока и Запада.

Пад Берлинског зида 1989. године, праћен процесом успостављања независности република бившег Совјетског Савеза, водио је ка жељеној „новој ери демократије, мира и јединства“. ⁴⁴³ Земље потписнице Париске повеље за нову Европу, из 1990. године, позвале су КЕБС да им помогне у остварењу тог циља.

Током раних деведесетих година прошлог века, КЕБС је стекао своју прву сталну организациону структуру, која је укључивала секретаријат, институције, као и прве мисије успостављене на терену. Након распада СФРЈ и потоњих сукоба на Балкану, Мисија је била присутна на поприштима сукоба, пружајући помоћ у управљању кризама и успостављању мира.

Након 1994. године, КЕБС еволуира и бива преименован у Организацију за европску безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС). Захваљујући својим чланицама и партнерима, свеобухватном приступу и флексибилности, ОЕБС је наставио да пружа подршку државама чланицама, развијајући и примењујући ефикасан алат и средства за решавање актуелних проблема у области безбедности. ОЕБС је данас са 56 држава учесница у Северној Америци, Европи и Азији, највећа светска регионална безбедносна организација, која је усмерена на обезбеђење мира, демократије и стабилности за више од милијарду људи.

ОЕБС нуди могућност за одржавање политичког дијалога о великом броју питања из области безбедности и основу за практично побољшање живота појединаца и друштвених заједница, користећи инструменте за рано упозоравање, спречавање сукоба, управљање кризама и постконфликтни опоравак, истовремено подстичући сарадњу међу државама и изграђујући њихово међусобно поверење. Са својим специјализованим институцијама, мрежом стручних јединица и теренских активности, ОЕБС се бави низом питања која имају утицаја на заједничку, регионалну безбедност, укључујући питања контроле наоружања, тероризма,

⁴⁴³ What is the OSCE?, Интернет, <http://www.osce.org/secretariat/35775>, 21/08/2012

ефикасног управљања, енергетске безбедности, трговине људима, демократизације, слободе медија и мањинских права.

Успостављање трајне безбедности није могуће без поштовања људских права и основних слобода, због чега ОЕБС помаже државама учесницама у изградњи демократских институција; одржавању слободних, фер и транспарентних избора; промовисању равноправности полова; осигурању поштовања људских права, слободи медија, права мањина и владавине права, као и промовисању толеранције и недискриминације. Приступ ОЕБС-а питањима безбедности је вишедимензионалан, што га, уз удруживање држава ради достизања безбедности, чини посебно ефикасним у решавању „вишедимензионалних“ безбедносних изазова - транснационалних претњи, као и тероризма, организованог криминала, сајбер криминала и трговине дрогом, оружјем и људским бићима.

Шефови држава и влада чланица ОЕБС-а, на самиту у Астану 2010. године, потврдили су своју опредељеност за успостављање „слободне, демократске, заједничке и недељиве евроатлантске и евроазијске безбедносне заједнице, која би се протезала од Ванкувера до Владивостока, засноване на договореним принципима, заједничким обавезама и циљевима“.

Структура ОЕБС-а⁴⁴⁴:

Органи за преговоре и одлучивање

ОЕБС има неколико тела за доношење одлука: од Самита на највишем политичком нивоу, Министарских савета до заседања Сталног савета. Самит ОЕБС-а (*Summits*) је највише тело Организације на којем учествују шефови држава са циљем установљавања приоритета ОЕБС-а и одређивања приоритета на највишем политичком нивоу. До сада је одржано укупно седам Самита. Први пут шефови држава и влада су се састали у Хелсинкију 1975. године, а последњи пут у Астану, Казахстан 1. и 2. децембра 2010. године, након 11 година.

У међувремену приоритети и циљеви се покушавају дефинисати на министарском нивоу. Због тога, Савет министара (*Ministerial Councils*) који се састаје

⁴⁴⁴ Интернет, <http://www.mip.gov.me/index.php/OEBS/struktura-oeps-a.html>, 21/08/2012

једном годишње на нивоу министара иностраних послова (обично пред крај председавања једне државе учеснице ОЕБС-ом) у периоду између Самита, представља централно тело које разматра релевантна питања за ОЕБС и доноси одговарајуће одлуке. До сада је одржано осамнаест састанака Савета министара, од којих је последњи био у Виљнусу, 6. и 7. децембра 2011. године.

Стални савет ОЕБС-а (Permanent Council) је главно тело за редовне политичке консултације и доношење одлука о свим текућим питањима у оквиру области покривених од стране ОЕБС-а, које је надлежно за спровођење свакодневних активности ове Организације. Председавање Сталним саветом је једногодишње, на ротирајућој основи, као и председавање ОЕБС-ом. Председавајући Сталног савета је задужен за програм и организацију рада Савета, а такође организује и неформалне састанке са представницима земаља чланица како би преговарали око одлука, изјава и докумената која се касније усвајају на одговарајућим телима. Делегације, односно представљање на Сталном савету, чине дипломате земаља учесница, на челу са амбасадорима - шефовима Мисија ОЕБС-а, а састанци се одржавају на недељној основи. Повремено, шефови држава, влада или министри иностраних послова земаља чланица, као и високи званичници међународних организација, шефови мисија и остали гости, говоре на „специјалним“ сесијама Сталног савета. Посебно осетљива питања се разматрају на пленарним засидањима у „ојачаном“ саставу, у којем су земље чланице представљене високим званичницима МИП-ова. Стални савет има важну улогу у поспешивању дијалога међу земљама учесницама. Пружање прилике за размјену мишљења и критички осврт служи као инструмент за рано упозорење и омогућава мањим државама да упознају „кључне играче“ са њиховим ставовима.

Форум за безбедносну сарадњу (Forum for Security Co-operation) је аутономно тело за доношење одлука на којем се представници земаља учесница састају недељно ради консултовања о војном аспекту безбедности и стабилности у региону ОЕБС-а, посебно мера за изградњу поверења и безбедности. Форум је основан 1992, а свој мандат је добио Хелсиншким документом из 1992. године. Као аутономно тело,

Форум одговара само Савету министара. Од 2002. Форумом годишње председавају три земље. Ротација се врши крајем априла, августа и децембра.

Економско-еколошки форум (*Economic and Environmental Forum*) је тело на којем се разматрају кључни изазови у економско-еколошкој димензији, као неопходан допринос изградњи демократије и стабилности. Форум се одржава једанпут годишње на високом нивоу, при чему се, од 2006. године, организује у два дела, од којих је први у јануару у Бечу, и завршни у мају у Прагу. У ОЕБС-у је последњих година све актуелнија тема еколошке безбедности и релације између заштите животне средине и економске стабилности, што условљава избор тема којима се баве годишњи састанци Економског форума. У оквиру економско-еколошке димензије, а и имајући у виду свеобухватност концепта безбедности, делује и Канцеларија координатора ОЕБС-а за економско-еколошке активности (ОСЕЕА).

8.2.2. Однос држава Западног Балкана са Организацијом за европску безбедност и сарадњу

Република Србија и ОЕБС

Мандат Мисије ОЕБС у Србији предвиђа да Мисија пружа помоћ и савете у вези јачања независних, одговорних и ефикасних демократских институција, нарочито у области владавине права, људских права, медија, као и спровођења закона. Циљ ОЕБС-а је и да помаже и саветује о примени закона, праћењу функционисања демократских институција, омогућавању повратка избеглица и интерно расељених лица, и промовисању економске безбедности и одрживог развоја у Србији. Кроз своје активности, Мисија такође пружа подршку цивилном сектору и подстицању регионалне сарадње и помирења, који доприносе одрживом, безбедном и стабилном друштву за све грађане Србије. Након позива Владе тадашње Савезне Републике Југославије, Стални Савет ОЕБС-а успоставио је Мисију у Србији 11. јануара 2001. године. Разлазом државне заједнице Србија и Црна Гора 2006. године, Мисија је преименована у Мисију у Србији, али она наставља да спроводи своје активности у складу са мандатом усвојеним 2001. године.

Активности Мисије усредсређене су на четири програмске области које проистичу из мандата, а око којих је постигнут договор са Владом Републике Србије. То су: владавина права и људска права; спровођење закона (реформа полиције); демократизација и; медији.⁴⁴⁵

Поред седишта које се налази у Београду, Мисија има канцеларију и у Бујановцу у јужној Србији, центар за обуку у Новом Пазару у југозападној Србији, виши центар за обуку полиције у Земуну, као и испоставу за обуку полиције у Сремској Каменици. У мултиетничким областима Србије, Мисија пружа помоћ и саветује локалне власти, лидере заједница и цивилног сектора, као и остале partnere по питању различитих активности чији је циљ јачање демократских институција, полиције и реформе правног система, промовисање примера добре управе, као и унапређење професионалног рада медија. Мисија такође подржава напоре власти да ојача интеграцију мањина у различите државне институције, нарочито у полицију и правосуђе. Заузима се и за успостављање мултиетничких локалних влада и доприноси помирењу и стабилности у региону.

Владавина права и људска права⁴⁴⁶

Јачање владавине права и поштовање људских права имају централно место у програму Мисије ОЕБС у Србији. Мисија пружа саветодавну помоћ органима власти у вези са припремом и применом закона како би се осигурало поштовање владавине права и доносили закони који су транспарентни, применљиви, и усклађени са међународним стандардима и домаћим прописима. Конкретно, Мисија спроводи следеће активности:

- Доприноси развоју независног, ефикасног и професионалног правосуђа радећи на трансформисању Правосудног центра за обуку у самосталну Правосудну академију; доприноси подизању капацитета Удружења тужилаца и Друштва судија Србије помажући успостављању Високог савета судства и Државног већа тужилаца; обезбеђује координацију донаторских активности у сектору правосуђа.

⁴⁴⁵ Мисија ОЕБС У Србији, Интернет, <http://www.osce.org/sr/serbia/26532>, 21/08/2012

⁴⁴⁶ Исто

- Помаже у остваривању Националне стратегије за борбу против корупције, у циљу постизања транспарентности у јавном и приватном сектору и хармонизације домаћих закона и праксе са међународним стандардима; доприноси да Србија ојача своје капацитете за сузбијање привредног криминала.
- Пружа подршку српским властима у циљу ефикасне борбе против организованог криминала тако што помаже поступак израде и примене одговарајућег кривичног законодавства, почев од одузимања имовине стечене криминалом до специјалног затворског режима; пружа стручну помоћ у реализацији националне стратегије за борбу против организованог криминала; подиже техничке капацитете судија и тужилаца за прикупљање сложених доказних средстава; промовише међународну сарадњу.
- Јача капацитете домаћих тужилачких и судских органа за истрагу о ратним злочинима; подстиче пуну сарадњу Србије са Међународним кривичним судом за бившу Југославију; промовише ширу јавну дебату и упознавање са злочинима почињеним у бившој Југославији деведесетих година.
- Доприноси развоју и примени правног оквира за стварање сигурних, безбедних и хуманих услова за затворенике и већу заштиту људских права; пружа помоћ успостављању и промовисању система алтернативних санкција широм Србије у циљу лакше ресоцијализације преступника и смањења све веће пренасељености затвора.
- Пружа подршку цивилном друштву у праћењу и подстицању демократског развоја и одговорности носилаца власти; има активну улогу у јачању капацитета Заштитника грађана Републике Србије и Покрајинског омбудсмана (Војводина) у заштити људских права.

Спровођење закона (реформа полиције)⁴⁴⁷

Одржива реформа полицијске службе је од суштинске важности за транзицију Србије ка демократији. Као главни партнер Министарству унутрашњих послова (МУП) у реализацији процеса реформе полиције, Мисија ОЕБС-а пружа помоћ полицији у Србији како би постала модерна, репрезентативна и одговорна полицијска служба. Постојан напредак у реформи полиције бележи се од тренутка оснивања Мисије. Неопходан је даљи рад на завршетку изградње институција, који је важан за успостављање чврсте основе за рад полиције у складу са демократским начелима, као и на јачању професионалних капацитета службе, чиме се обезбеђује делотворна примена закона. Мисија пружа подршку МУП-у у изради и реализацији средњорочних и дугорочних стратегија, које имају за циљ одрживост процеса реформе.

Како би испунила ове циљеве, Мисија ради како са руководећим, тако и са оперативним кадром МУП-а на низу програма. Помоћ у координацији реформских тежњи пружа се путем давања подршке различитим *ad hoc* и сталним управним одборима или радним групама који покривају различите аспекте процеса реформе. Ово је потпомогнуто пружањем помоћи структурама за стратешко планирање МУП-а на централном нивоу.

Главне активности Мисије које се односе на реформу полиције осмишљене су како би се:

- Пружила помоћ МУП-у институционализацији новог концепта основне полицијске обуке у центру за обуку у Сремској Каменици. Мисија је усредсређена на даљи развој система за специјалистичку обуку и професионално усавршавање, што ће допринети одрживом напретку у раду полицијске службе Србије.
- Потпомогао дијалог између полиције и локалне заједнице широм земље. Мисија наставља са пружањем помоћи у ширењу приступа који подразумева рад полиције у заједници, као и јачању веза између полиције и медија.

⁴⁴⁷ Исто

- Промовисао регионални приступ у борби против организованог криминала и помогло побољшање капацитета полиције да ојача криминалистичко-обавештајни систем.
- Подржао развој обраде лица места, криминалистичке технике и капацитета форензичких лабораторија у Србији.
- Побољшали оперативни капацитети полиције на демилитаризованим границама у Србији. Мисија наставља са пружањем помоћи граничним службама у спровођењу националне Стратегије за интегрисано управљање границом на националном, регионалном и међународном нивоу.
- Ојачао капацитет полицијске службе за истраге случајева кршења међународног хуманитарног права.
- Пружила помоћ МУП-у у унапређењу његових капацитета за истрагу навода о криминалним активностима, случајевима корупције и неодговарајућем понашању припадника полиције.
- Помогло МУП у јачању капацитета за стратешко планирање, управљање и евалуацију, ради одрживости процеса реформе.

Демократизација⁴⁴⁸

Мисија ОЕБС у Србији промовише демократске стандарде и принципе једнакости широм Србије. Мисија блиско сарађује са релевантним институцијама на локалном и државном нивоу, представницима националних мањина и удружењима грађана, са циљем да:

- Подржи јачање контроле парламентарних одбора над извршном влашћу и трошењем буџетских средстава и подстакне њихову сарадњу са грађанским друштвом; подржи регионалну сарадњу и повећа приступ грађана парламенту и другим институцијама.

⁴⁴⁸ Исто

- Помогне оснаживање демократског цивилног надзора, јавност рада, одговорност и поштовање владавине права и демократских принципа у раду оружаних снага.
- У процесу децентрализације, пружи помоћ централним и локалним властима у спровођењу потребних реформи; промовише ефикасност и одговорност локалне самоуправе; подстакне учешће јавности у доношењу одлука и подржи цивилни сектор да успешно прати рад локалне самоуправе.
- Оснажи капацитете Националних савета националних мањина, пружањем помоћи у процесу усвајања законских норми из ове области и организовањем обуке о питанима везаним за њихов мандат; подржи државне програме чији је циљ повећње интеграције мањина у државне институције; помогне програме кроз које се подстиче учење државног и језика националних мањина међу припадницима националних мањина.
- Оснажи политички и законски оквир који ће осигурати заштиту права избеглица и интерно расељених лица и омогућити проналажење одрживог решења њихових проблема; помогне јачање стручности мрежа грађанског друштва које пружају правну помоћ избеглицама и интерно расељеним лицима.
- Повећа стручне капацитете правосуђа, полиције и грађанског друштва у што ефикаснијој борби против трговине људима, у складу са Националном стратегијом за борбу против трговине људима.
- Помогне програме кроз које се промовише толеранција и поштовање различитости на локалном и националном нивоу; пружи стручну помоћ Министарству омладине и спорта у спровођењу Националне стратегије за младе и Националног акционог плана.
- Помогне израду законских норми којима се спречава дискриминација и повећава родна равноправност; помогне јачање стручних способности организација грађанског друштва које пружају правну помоћ маргинализованим групама; подржи механизме родне равноправности на националном и локалном нивоу.

- Подржи веће учешће Рома у јавном и политичком животу и помогне бољу комуникацију између полиције и ромских заједница, са посебном пажњом на образовање, здравствену заштиту и становање.
- Промовише унапређење заштите животне средине залажући се за провођење закона; подстакне регионалну и преко-граничну сарадњу у решавању еколошких претњи; помогне већи приступ јавности информацијама из области екологије и правосуђу и промовише енергетску ефикасност и употребу обновљивих извора енергије.

Развој медија⁴⁴⁹

Један од кључних приоритета Мисије ОЕБС-а јесте подршка развоју професионалних медија, који грађанима Србије на објективан и тачан начин пружају информације од јавног значаја. Мисија доприноси јачању медијског правног оквира и унапређењу професионалних стандарда у штампаним и електронским медијима. Реч је о стандардима који су изузетно важни за рад независних, објективних, плуралистичких и одговорних медија, ослобођених неприкладних утицаја и притисака. Свој мандат Мисија испуњава кроз следеће активности:

- Пружање правних и стручних савета законодавцима и државним органима приликом писања, измена и примене медијских закона и регулатива, а у тесној сарадњи са Саветом Европе и Европском комисијом.
- Промовисање примене међународних стандарда јачањем медијских удружења и независних и непристрасних медија; унапређење медијске саморегулације.
- Подршка трансформацији државних радијских и телевизијских сервиса у истинске јавне сервисе (пружањем стручних савета и извођењем обуке).
- Сарадња са канцеларијом Повереника за информације од јавног значаја и мрежом невладиних организација, како би се обезбедила правилна примена закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја; инсистирање

⁴⁴⁹ Исто

на усвајању закона о заштити личних података и класификованим информацијама.

- Стручна помоћ властима, као и независним електронским и телекомуникационим агенцијама, у регулацији функционисања електронских медија.
- Помоћ студијама новинарства на Факултету политичких наука Универзитета у Београду (организовање стручних посета најбољих студената Великој Британији и Холандији, подршка студентској пракси у медијима).
- Организовање обуке за штампане и електронске медије ради побољшања извештавања о криминалу и полицијским истрагама, ратним злочинима, економији, заштити животне средине, слободном приступу информацијама у истраживачком новинарству и у борби против корупције; остваривање професионалних контаката новинара из Србије са новинарима из иностранства.
- Истраживање и прикупљање документације о свим случајевима кршења медијских права и слобода у Србији, уз сарадњу са канцеларијом Представника за слободу медија ОЕБС-а у Бечу.
- Професионално усавршавање медијских посленика у областима менаџмента и маркетинга, а у циљу јачања финансијске одрживости медија.
- Пружање помоћ српским властима у развоју правног оквира за правилан рад нових медија и информационог друштва.

Република Црна Гора и ОЕБС

Мисија Организације за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС) у Црној Гори успостављена је 29. јуна 2006. године, Одлуком Сталног савета ОЕБС-а. Одлука је уследила након проглашења независности Црне Горе 3. јуна 2006. године. До тог

момента, ОЕБС је представљала канцеларија у Подгорици, као саставни део Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори, са седиштем у Београду.

Стални савет ОЕБС-а дао је мандат Мисији за пружање подршке и промоцију примене принципа и обавеза ОЕБС-а, као и за сарадњу са црногорским властима у оквиру три безбедносне димензије ОЕБС-а: политичко-војне, људске и димензије економије и заштите животне средине. У имплементацији својих пројеката, Мисија одржава контакте са различитим канцеларијама и институцијама ОЕБС-а, као и са другим међународним организацијама. Сарађује и са црногорским локалним властима, универзитетима, истраживачким институцијама и невладиним организацијама. У имплементацији својих пројеката, Мисија одржава контакте са различитим канцеларијама и институцијама ОЕБС-а, као и са другим међународним организацијама. Сарађује и са црногорским локалним властима, универзитетима, истраживачким институцијама и невладиним организацијама.⁴⁵⁰

Седиште Мисије налази се у Подгорици, главном граду Црне Горе. Мисију чини 6 програмских одељења (секција):

- Програмско одељење за полицијске послове
- Програмско одељење за политичко-војна питања
- Програмско одељење за демократизацију
- Програмско одељење за владавину права и људска права
- Програмско одељење за област медија
- Програмско одељење за економију и заштиту животне средине.

Програми Мисије реализују се кроз три главне тематске димензије: политичко-војна, људска и димензија економије и заштите животне средине.

Политичко-војна димензија⁴⁵¹

Кроз своје активности, Одељење за полицијске послове обезбеђује свеобухватну помоћ и подршку Влади Црне Горе у имплементацији активности обухваћених реформом црногорских полицијских снага. У сарадњи са

⁴⁵⁰ Мисија OSCE-а у Црној Гори, Интернет, <http://www.osce.org/me/montenegro/24078>, 21/08/2012

⁴⁵¹ Исто

Министарством унутрашњих послова, Мисија подржава активности које имају за циљ стварање професионалних, демократских и компетентних полицијских снага, са посебним фокусом на законодавни оквир, едукацију и стручно усавршавање, борбу притв корупције и организованог криминала и јачање граничне полиције.

Циљеви овог програма укључују развијање у потпуности оперативног и интегрисаног система управљања границом, као и јачање регионалне сарадње по питању решавања тешких кривичних дела и дела организованог криминала, укључујући прекогранични криминал, као што је трговина људима, наркотицима и оружјем. Промовисање сарадње између полиције и државних институција, медија и локалне заједнице, такође су део активности Одељења за полицијске послове. ОЕБС-ов Центар за обуку полиције, који ради при црногорској Полицијској Академији у Даниловграду, у тесној је сарадњи са Министарством унутрашњих послова на плану едукације и обуке за рад полиције у заједници, граничне полиције, обезбеђења лица места, односно места злочина, као и на плану едукације о принципима модерног менаџмента.

У практичном смислу, Мисија помаже полицијским властима у имплементацији Стратегије и Акционог плана за борбу против организованог криминала и корупције, затим Стратегије и Акционог плана интегрисаног управљања границом, изградњу капацитета националног система криминалистичких обавештајних података, Специјалне антитерористичке јединице, Националног централног бироа Интерпола, Граничне полиције, чији рад почива на Националној стратегији рада полиције у заједници, која је, након успешно имплементираног пилот пројекта почетком 2008. године, наставила са његовом реализацијом у читавој земљи. У **политичко-војном делу програма**, као једној од средишњих тачака ОЕБС-а, Мисија, у сарадњи са Министарством одбране Црне Горе и Програмом Уједињених нација за развој (UNDP), пружа подршку имплементацији програма демилитаризације Црне Горе, названом MONDEM. Циљ програма је да унапреди и побољша безбедност људи и животне средине, и безбедно складиштење оружја и муниције. У сарадњи са немачким Министарством одбране, Мисија ОЕБС-а, Канцеларија UNDP-а и Министарство одбране Црне Горе, раде такође на изградњи и

развијању националних капацитета за оперативни менаџмент залиха конвенционалне муниције и складишта, путем организовања курсева, обуке и тренинга.

Димензија економије и заштите животне средине⁴⁵²

Програмска секција за економију и заштиту животне средине промовише добру управу у Црној Гори кроз спровођење усвојених законских решења, поспешивање регионалне и међународне сарадње, јачање капацитета и учешћа јавности у доношењу одлука.

Секција кроз своје активности такође доприноси и подизању јавне свести о учешћу јавности у доношењу одлука, доступности правосудним институцијама и инструментима у питањима која се односе на заштиту животне средине, техничким и законодавним аспектима прања новца и финансирања тероризма, спречавању и борби против трговине људима, као и превенцији сексуалне експлоатације малолетника у туристичкој индустрији.

Људска димензија⁴⁵³

Активности **Програма за демократизацију** доприносе развоју демократске управе и система одговорности, како централних, тако и локалних власти, промовисање активног цивилног друштва ангажованог на свим формалним нивоима доношења одлука, борби против дискриминације и нетолеранције, укључујући и заштиту националних мањина и промовисање принципа једнаких могућности.

Активности које се реализују у циљу промовисања добре управе усмјерене су и према националном и локалном нивоу. На националном нивоу, Мисија имплементира четворогодишњи пројекат подршке Скупштини Црне Горе, који финансира Влада Аустрије, са циљем да се повећа ефикасност те институције, поготово скупштинских одбора, и других скупштинских служби. На локалном нивоу, усвојени су Етички кодекс и Кодекс понашања за државне службенике у општинским

⁴⁵² Исто

⁴⁵³ Исто

администрацијама, са циљем да се повећа транспарентност њиховог рада и капацитет за борбу против корупције.

Програм за демократизацију такође пружа помоћ у изради црногорске Стратегије грађанског образовања и њене примјене путем укључивања у наставни програм свих школа, и континуирано подржава изградњу капацитета мреже Грађанских информативно-образовних центара. Што се тиче програмских активности усмерених на промовисање родне равноправности, осим учешћа у припреми и разради пратећег законодавног оквира, Мисија је иницирала и програм успостављања и изградње капацитета локалних референтних тачака за питања родне равноправности. Програмска секција за демократизацију је такође била активно укључена у израду националне Стратегије о волонтеризму, спровођењу локалних Акционих планова за младе и подршку интеграцији и оснаживању националних мањина, укључујући Роме, Ашкалије и Египћане.

Програмом за владавину права и људска права помаже се црногорским властима у реформи правосуђа и изградњи институционалних капацитета. Програм је подржао израду нацрта и спровођење новог Устава, новог Законика о кривичном поступку, као и успостављање и консолидацију институције Омбудсмана. Такође, овим програмом пружа се помоћ у јачању капацитета Центра за обуку Завода за извршење кривичних санкција.

Даље, програм обезбеђује помоћ за јачање капацитета, као и експертску подршку у спровођењу реформе правосуђа и пратећим акционим плановима. Програм се посебно фокусира на међународну и регионалну сарадњу у области правосуђа, јачању сарадње са Међународним кривичним судом, развијањем система бесплатне правне помоћи путем промовисања медијације, односно посредовања, као алтернативног начина за решавање спорова. У оквиру пројекта Праћења суђења, програм пружа помоћ Црној Гори у успостављању и јачању инструмената за реформу кривичног правосуђа. Програм ће, такође, наставити да пружа подршку и Уставном суду, највећој инстанци за питања људских права у Црној Гори.

Програмска секција за медије се кроз своје активности фокусира на побољшање и имплементацију медијског законодавног оквира, изградњу капацитета и бољу комуникацију између медија и државних институција. Циљеви програма су побољшање медијске регулације и саморегулације кроз сарадњу и размену искустава са земљама региона, подршку имплементацији Закона о слободном приступу информацијама, као и пружање помоћи процесу трансформације Радио Телевизије Црне Горе (РТЦГ) у Јавни сервис. Секција за медије такође обезбеђује и подршку програмима едукације и тренинга новинара у Црној Гори, у сарадњи са Факултетом за новинарство и Институтом за медије Црне Горе.

Црна Гора је 10 – 11. октобра 2011. године била домаћин Медитеранске конференције ОЕБС-а под називом „Демократска транзиција – Изазови и шансе у Медитеранском региону“. Конференција је окупила делегације земаља учесница ОЕБС-а, Медитеранске партнере за сарадњу, Азијске партнере за сарадњу као и представнике међународних организација. Ова конференција се одржава једном годишње, у земљи учесници ОЕБС-а или земљи која је медитерански партнер ОЕБС-а.⁴⁵⁴

Босна и Херцеговина и ОЕБС

Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини помаже БиХ у испуњењу обавеза, које је она преузела као држава чланица ОЕБС-а, као и у напредовању ка остварењу свог испољеног циља придруживања евроатлантским интеграцијама, тако што јача безбедност и стабилност, путем завршетка изградње мира дефинисаног дејтонским оквиром, и развија инклузивни политички дискурс и демократски одговорне институције које поштују разноликост, промовишу консензус и поштују владавину права.

Мисија има свеобухватан и интегрисан приступ путем свог присуства на терену, што одсликава нагласак на развијању повезаних заједница и на правовременом уочавању препрека напретку.

⁴⁵⁴ Министарство ванjsких послова и европских интеграција Црне Горе, Интернет, <http://www.mip.gov.me/index.php/OEBS/odnosi-crne-gore-i-oebs-a.html>, 21/08/2012

Мандат ОЕБС-а у Босни и Херцеговини успостављен је према Општем оквирном споразуму за мир, састављеном у Дејтону крајем 1995. године и потписаном у Паризу, у децембру 1995. године, ради заустављања сукоба, који је трајао готово четири године. Од тада се БиХ суочава са задатком поновне изградње државе као једног мултиетничког и демократског друштва.

ОЕБС је једна од главних организација одговорних за пружање помоћи БиХ током ове транзиције, а свој рад је отпочела у децембру 1995. године. Како би то постигла, Мисија је развила програме у области подстицања развоја демократских политичких институција на свим нивоима власти у БиХ, од локалног до државног нивоа. Главно седиште Мисије, смештено у Сарајеву, одржава јаку мрежу коју чине њених 14 теренских седишта широм државе (Бањалука, Бијељина, Добој, Ливно, Сарајево, Травник, Тузла, Бихаћ, Брчко, Фоча, Мостар, Сребреница, Требиње, Зеница), а који јој омогућавају да пружи подршку изградње институција, удружења и процеса који ће, како спречити будуће сукобе, тако и ојачати Босну и Херцеговину као мултинационално, мултиконфесионално и демократско друштво.

ОЕБС и даље има велику улогу у јачању способности државе да успостави одрживу и стабилну безбедносну и одбрамбену средину. Поред улоге у области безбедности, ОЕБС има улогу и једног од највећих промотера изградње грађанског друштва. Ради на пружању подршке процесу реформе образовања, као и на подстицању поштовања и на заштити људских права свих грађана БиХ.

Делокруг рада Мисије представљен је у оквиру њених осам тематских програма:

- Учешће грађана у заједници
- Образовање
- Подршка раду и посматрање рада Парламента у БиХ
- Економска, социјална права и једнакост
- Правосудна и правна реформа
- Развој и подршка управе
- Безбедносна сарадња

Учешће грађана у заједници⁴⁵⁵

Кроз иницијативу „Локално је примарно“, Мисија ради на развоју свеобухватне и одговорне локалне демократије. Посебан нагласак стављен је на повећање нивоа учешћа младих, сеоског становништва, мањинских група и особа које живе на економским и друштвеним маргинама у активностима на локалном нивоу, као и на развој њиховог капацитета да изабране службенике чине одговорнима за пружање основних услуга.

Програм „Ангажман грађана у заједници“ фокусиран је на развој ефикасних и одрживих механизма за консултовање и укључивање грађана у процес доношења одлука на локалном нивоу. Посебна пажња посвећена је следећем:

- Оживљавању месних заједница и других постојећих механизма демократије на основном нивоу
- Подстицању учешћа младих у локалним питањима кроз развој политика деловања младих и изградњу капацитета организација младих и савета младих;
- Промоцији социјалног укључивања рањивих група (посебно жена на селу, националних мањина, повратника и особа с инвалидитетом), кроз пружање подршке и давање стручних савета њиховим асоцијацијама, мрежама и политичким представницима, као и кроз организовање пројеката, с циљем побољшања њиховог приступа економским шансама; и
- Повећању капацитета грађана за праћење одговорности званичника кроз подршку тзв. watchdog иницијативама (иницијативе за надгледање и заговарање).

Образовање⁴⁵⁶

Основни принцип, на којем се заснива ОЕБС-ов Завршни документ из Хелсинкија, је да не може постојати истинска безбедност, без обавезе према демократији и људским правима. Решавање темеља дискриминације у образовању,

⁴⁵⁵ Интернет, <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=2&lang=BS>, 21/08/2012

⁴⁵⁶ Интернет, <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=3&lang=BS>, 21/08/2012

као последице недавног сукоба, представља основу промовисања заједничког живота и одрживог мира.

Реформа образовања широко је прихваћена као кључна активност за дугорочну стабилност БиХ. Међутим, спровођење и примена међународних стандарда о људским правима, изазов је у погледу дугогодишњег политичког раздвајања деце у образовању.

Тренутно, област образовања у БиХ одражава компликовану државну структуру. Док пренос овлашћења може користити грађанима, дајући им утицај у локалним школама, децентрализација области образовања у БиХ доноси бројне потешкоће, јер не постоји усуглашен приступ за доношење одлука и примену и/или тумачење законодавства. У недостатку транспарентности и правих механизма за спровођење, расцепканост може довести до искључивости и неефикасног кориштења фондова.

Мисија ОЕБС-а у БиХ посвећена је формирању система образовања у складу са међународним обавезама БиХ, кроз неопходне реформе у садржају образовног и политичког оквира, а кроз креирање отворенијег школског окружења, базираног на учешћу, при томе подстичући знање, вредности и ширење видика, неопходних за конструктивни друштвени ангажман. Локални партнери укључују министарства образовања и педагошке институте, агенције за предшколско, основно и средње образовање у БиХ, Конференцију министара образовања, Министарство цивилних послова, као и школе и грађанске организације из области образовања.

У области образовања, политички утицај видљив је у именовању школских одбора, директора и просветних радника. Политички мотиви такође имају негативан утицај на финансијски менаџмент система образовања, доводећи до застарелих и неефикасних школских мрежа и школа са неадекватним средствима за библиотеке и обуку наставног кадра. Механизми надзора, попут образовних инспектора, често су жртве политичких притисака и недостатка самосталности.

Већ неколико година Мисија надгледа рад директора школа, школских одбора и образовних инспектора. Уложени напори резултирали су великим бројем извјештаја са сличним закључцима – недостатак транспарентности, одговорности и

ефикасности демократских механизма и, као такви, нису довољно снажни насупрот политичке манипулације. Због тога, политичке странке постају доносиоци одлука у систему образовања, без ичијег супротстављања.

Због тога је Мисија недавно покренула пројекте за јачање механизма надзора и подстицање грађана на активно учешће у процесу доношења одлука. Ови пројекти усредсређују се на обуке и проширење могућности за школске одборе, мреже, директоре и образовне инспекторе. Један од успеха је и оснивање две асоцијације директора школа на нивоу БиХ, које помажу побољшању сарадње и координације међу директорима школа у целој БиХ.

Државне институције формално су се обавезале међународним стандардима људских права и због тога морају предузети конкретне кораке и дати решења за окончање дискриминације међу ученицима на ентитској основи. Савремени и квалитативни стандарди наставног плана и програма и резултати треба да одражавају савремене образовне приступе, који су заједнички за подручје ОЕБС-а и у регији.

Напори које улаже Мисија подупиру развој и успоставу стандарда наставног плана и резултата за целу БиХ, који се заснивају на савременим циљевима учења који промовишу поштовање различитости и свеобухватно образовање. Посебно су успешни пројекти Мисије за:

- подршку реформе и осавремењивање уџбеника историје,
- стална реформа подучавања историје, и
- повећање поштовања различитости у БиХ, кроз подучавање и учење о мањинама у главним наставним плановима и програмима.

Међутим, више труда потребно је уложити у побољшање стручног усавршавања наставног кадра који ће подржати ученике у постизању резултата и стандарда учења.

Мисија наставља са пружањем подршке развоју школа које нуде окружење добродошлице и свеобухватности, а у сврху смањења институционалне дискриминације. Индекс инклузивности је механизам који обухвата механизме самопроцене, док школе и заједнице заједно врше процену и раде на побољшању

нивоа свеобухватности и друштвене укључености. Ојачан је и капацитет савета ученика и савета родитеља, који требају да обједине транспарентност и укљученост у школски живот. Такође, Мисија ради и са министарствима образовања по питањима образовања деце са потешкоћама у развоју.

Мобинг и насиље проблем су у свим школама, али посебно озбиљно постаје у окружењу сегрегације и политичких тензија, које су присутне у БиХ. Мисија блиско сарађује са надлежнима за образовање по питању развоја и спровођења механизма превенције насиља у школама. Мисија промовише тзв. вршњачку медијацију, као средство за превенцију и решавање проблема у школама. Такође, ради на додатном јачању сарадње између свих носилаца активности у области образовања, с посебним нагласком на улогу савета ученика и савета родитеља, ради унапређења школског значаја и успоставе јачих демократских начела.

Подршка раду и посматрање рада Парламента у БиХ⁴⁵⁷

Ефикасна парламентарна власт кључна је за транзицију Босне и Херцеговине, од спровођења мира, до интеграција у европске и трансатлантске структуре. Од тренутка када је БиХ потписала Споразум о стабилизацији и придруживању Европској унији, у јуну 2008. године, Парламент има централну улогу у вођењу БиХ према успешном испуњавању приступних захтева, посебно по питању процеса усуглашавања законодавства, када ће домаће законодавство бити усуглашено с ЕУ стандардима. Како се надлежности повећавају на државном нивоу током овог процеса, тако се исто повећавају и обавезе Парламентарне скупштине БиХ (Заступнички дом и Дом народа).

Од покретања Пројекта подршке парламенту, 2001. године, Мисија ОЕБС-а ради са државним Парламентом, како би се побољшали институционални капацитети парламентарне скупштине БиХ, и како би била повећана јавна информираност и учешће у погледу законодавног процеса. Заједно са Пројектом подршке парламенту, од 2005. до 2008. године, Мисија ОЕБС-а применила је додатни пројекат, Програм јачања законодавне власти, чији је циљ био побољшање законодавних капацитета и

⁴⁵⁷ Интернет, <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=4&lang=BS>, 21/08/2012

опремљености институције Парламентарне скупштине техничком и професионалном стручношћу, која је потребна за модеран и ефикасан рад. Пројект подршке парламенту је, у јануару 2010. године, спојен са Секцијом за парламентарни мониторинг, како би био успостављен Одсек за парламентарну подршку и мониторинг.

Током протеклих десет година, Мисија ОЕБС-а радила је са парламентарном скупштином БиХ у великом броју области и помагала је код усвајања Пословника, Кодекса понашања и Јединствених правила за израду правних прописа; успостави читаонице/библиотеке (што је касније прерасло у Истраживачки сектор); успостави заједничких комисија; дигитализацији Писарнице; развијању нове стратегије информацијско-комуникацијске технологије и инсталацији потребне опреме за аудиоснимање састанака комисија, као и видеоснимање пленарних седница и јавних дебата. Пројект је такође био успешан у повећању учешћа грађана у раду парламентарних служби, укључујући учешће преко 3.600 младих људи у посетама Парламенту и дебатама са члановима Парламента, које су биле емитоване и у телевизијским програмима, као и јачању инфраструктуре и капацитета информацијске технологије Парламента. У оквиру Пројекта подршке парламенту, организован је велики број обука, конференција и радионица, како би био побољшан рад скупштине БиХ.

Одсек за парламентарну подршку и мониторинг ће наставити радити са скупштином БиХ, како би се:

- унапредила ефикасност парламентарних служби
- повећало учешће грађана у парламентарним процесима
- повећали капацитети скупштине БиХ у процесима евроатлантских интеграција

Одсек такође врши мониторинг седница и састанака комисија скупштине БиХ.

Економска, социјална права и једнакост⁴⁵⁸

Спровођењем овог програма у области остварења равноправности, као и економских и социјалних права, Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини помаже институцијама власти у остварењу економских и социјалних права грађана БиХ на прогресиван и одржив начин, у складу са међународним стандардима у области људских права и принципима равноправности и недискриминације. ОЕБС подстиче институције власти да пажљиво прате оне особе или групе особа које су посебно угрожене због широко распрострањене дискриминације. Мисија тесно сарађује са надлежним органима на свим нивоима у промовисању и заговарању прописа и политика рада, који су усклађени са захтевима у погледу поштовања људских права. Такође, остварују сарадњу и пружају подршку деловању грађанског друштва, ради јачања способности појединаца и група да заговарају и бране своја права. Активности ОЕБС у области заговарања поштовања људских права обухватају све аспекте система социјалне правде, укључујући ту:

- Социјалну помоћ и социјално стамбено збрињавање;
- Заштиту Рома и осталих националних мањина;
- Одржив повратак избеглица и расељених особа;
- Равноправан третман особа с инвалидитетом; и
- Питања равноправности полова.

Мисија, такође, пружа подршку развоју кључних механизма за заштиту људских права, конкретно, Институције омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине.

Правосудна и правна реформа⁴⁵⁹

Уставом Босне и Херцеговине прописује се да је БиХ демократска држава која поштује владавину права, а државне и ентитетске власти дужне су да обезбеде потпуно поштовање међународно признатих људских права и основних слобода.

⁴⁵⁸ Интернет, <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=7&lang=BS>, 21/08/2012

⁴⁵⁹ Интернет, <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=7&lang=BS>, 21/08/2012

Спровођење ових циљева зависи од снажног, делотворног, непристраног и независног правосуђа, што подразумева и добро координиран судски сектор.

У правном систему БиХ су се, 2003. Године, десиле велике промене, а оне подразумевају: реструктурирање судова и тужилаштва, усвајање новог Казненог закона и Закона о казненом поступку, Закона о парничном поступку и успоставу нових правосудних институција. Та новоуспостављена тела обухватају: Државни суд – Суд Босне и Херцеговине, Тужилаштво БиХ, јединствено државно Високо судско и тужилачко вијеће и центре за едукацију судија и тужилаца у Федерацији БиХ и Републици Српској.

У складу с тим, Мисија је покренула Програм за праћење суђења у читавој држави, који је у почетку био усмерен на главне судске процесе у кривичним случајевима, али је касније проширен и на истражну фазу свих аспеката суђења у области малолетничке деликвенције, злочина насталих због предрасуда и извршења казних санкција. Коришћене су те анализе за праћење и промовисање неопходних правосудних и правних реформи, као и за давање савета и пружање помоћи свим нивоима власти у погледу конвенција о људским правима и обавеза према тим конвенцијама. Циљ деловања ОЕБС је да обезбеди:

- Усаглашеност закона с Уставом БиХ и с међународним конвенцијама о људским правима, као и усаглашеност њихове примене с међународним обавезама БиХ;
- Рад правосуђа, без уплитања и притисака са стране;
- Поштовање права тужене стране на праведно суђење;
- Потпуно поштовање права и адекватну заштиту угрожених појединаца у правосудном систему, било да су тужене стране или жртве; и
- Равноправан приступ правосудном систему за све грађане БиХ.

Тренутно ОЕБС води активности које су усмерене на:

- Мониторинг и заговарање у области правосуђа
- Одговорност за ратне злочине
- Угрожене појединце у оквиру правосудног система
- Борбу против илегалне трговине

Развој и подршка управе⁴⁶⁰

Јачање демократских институција Босне и Херцеговине представља један од кључних приоритета Мисије ОЕБС-а, од 1995. године. Истовремено, док се наставља ангажовање у раду с институцијама власти на свим нивоима у БиХ, протеклих година обратили су посебну пажњу побољшању резултата рада општинских власти и повећању нивоа комуникације и сарадње између грађана и општинских власти. Локална власт је од кључне важности за развој и јачање демократије у БиХ, посебно због тога што општине представљају ниво власти најближи грађанима. Успешност рада општина директно утиче на пружање кључних услуга грађанима. Уз повећање надлежности и увођење ПДВ-а, 2006. године, општине имају још већу одговорност да доделе ресурсе на начин који највише одговара и највише погодује грађанима.

Као надоградњу на велики број пројеката у погледу локалне власти, које је Мисија спровела у последњих десет година, покренули су иницијативу „Локално је примарно“, 2009. године. Пројект је заснован на полазној претпоставци да јачање демократије почиње на локалном нивоу, повећањем нивоа учешћа грађана и пружањем подршке развоју општина, у којима постоји политичка воља и институционални капацитет да се позабаве потребама и захтевима грађана. Пројект пружа програм подршке, који може бити прилагођен различитим потребама грађанског друштва и општина. Од седам различитих компоненти иницијативе „Локално је примарно“, пет је директно повезано са јачањем и развојем општинске власти:

- Подршка општинском савету
- Управљање општином и преузимање одговорности
- Међуопштинско учење и подршка
- Медији и комуникација
- Управљање пројектом

Главне активности унутар пет компоненти „Развој и подршка управе“ усредсређене су на побољшање одговорности и делотворности начелника општина, општинске администрације, општинских савета и локалних медија. Одсек

⁴⁶⁰ Интернет, <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=8&lang=BS>, 21/08/2012

за развој општина такође се усредсређује на пружање подршке међуопштинском учењу, размени најбољих примера из праксе и пружању обуке за општинске званичнике из области управљања пројектима.

Поред Иницијативе „Локално је примарно“, ОЕБС остаје укључен у Веасон шему БиХ. Покренута 2005. године, шема је замишљена са циљем препознавања изузетних достигнућа на општинском нивоу и неговања размене искустава општина у погледу најбољих примера из праксе. Мисија ОЕБС-а је, 2009. године, пренела одговорност спровођења и финансирања на локалне институције, уз наставак пружања техничке помоћи и учествовања у раду Секретаријата шеме.

Одсек за развој и подршку управе такође је активан у реформи законодавства у области локалне самоуправе, усредсређујући се на усаглашавање општинског и кантоналног законодавства са законима донесеним на вишим нивоима у овој области. Реформа локалне самоуправе замишљена је на начин који ће омогућити општинама да имају више надлежности, уз прилично поуздане финансијске ресурсе. Ово је, не само једна од постпријемних обавеза према Савету Европе, него и јасан захтев грађана БиХ за побољшано пружање услуга и директно учешће у локалној власти.

Безбедносна сарадња⁴⁶¹

Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини (БиХ) наставља да игра важну улогу у јачању способности земље да успостави одрживо, стабилно безбедносно и одбрамбено окружење. Конкретно, Мисија ОЕБС-а у БиХ ради на пружању помоћи БиХ у превазилажењу војне поделе земље, изградњи државних структура у области одбране и у потпуном спровођењу обавеза према ОЕБС-у и других међународних војно-политичких обавеза.

ОЕБС-ов Кодекс понашања о војно-политичким аспектима безбедности поставља темељ за обавезе БиХ у области одбране и безбедности.

Према Кодексу понашања, држава је обавезна да осигура и одржава демократску контролу над:

- Оружаним снагама Босне и Херцеговине,

⁴⁶¹ Интернет, <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=40&lang=BS>, 21/08/2012

- обавештајним службама и
- полицијом.

Те снаге требале би да одговоре легитимним безбедносним интересима државе и морају остати политички неутралне, омогућавајући сваком припаднику остваривање његових грађанских права.

БиХ је обавезна и да успостави законодавни надзор над војним буџетима, да ставља ограничења на војне расходе и обезбеди транспарентан и јаван приступ информацијама које се односе на оружане снаге БиХ.

Мисија, у сарадњи са другим међународним институцијама, пружа подршку активностима БиХ на развоју и одрживости војног капацитета и припремљености ОС БиХ да обезбеде њен суверенитет, територијални интегритет и међународни субјективитет, без ослањања на међународну заједницу у извршавању тих обавеза. Ова трансформација омогућиће БиХ да допринесе регионалној стабилности и да се integriше у евроатлантске безбедносне структуре – у почетку кроз прикључење програму НАТО-а Партнерство за мир – и да испуни свој циљ уласка, како у НАТО, тако и у Европску унију, као пуноправна чланица.

Одељење за безбедносну сарадњу даје допринос у постизању стабилног и безбедног окружења, пружањем подршке и стручности институцијама БиХ у области одбране, како директно, тако и кроз сарадњу са другим међународним институцијама. Одељење реализује следеће задатке:

1. Помоћ у испуњењу војнополитичких обавеза
2. Контрола наоружања
3. Парламентарни надзор над безбедносним сектором
4. Повећање демократске контроле над државним безбедносним сектором и повећање његовог радног капацитета
5. Праћење међусобно повезаних питања у области безбедности

Бивша Југословенска Република Македонија и ОЕБС

Мисија ОЕБС-а у Скопљу је најдуже задејствована Мисија ове организације. Током седмомесечног сукоба етничких заједница у земљи, 2001.

године, снага Мисије је расла као последица све веће потребе за њеним деловањем. Након међународног посредовања и потписивања Охридског оквирног споразума, августа 2001. године, када је означен крај оружаних сукоба и осигурана права свих етничких заједница у земљи, и ОЕБС је појачао своје присуство готово учетворостручујући величину Мисије.⁴⁶²

Праћење и подршка имплементације Охридског оквирног споразума остаје кључни приоритет. Мисија тесно сарађује и са другим институцијама у земљи које се баве питањем безбедности: делегацијом Европске уније, Сједињених Америчких Држава и Северноатлантског савеза у Скопљу, као и са локалним партнерима по питању дугорочних реформским процеса у областима као што су: судство, полиција професионализација и јавна управа. Мисија активно подстиче даље јачање, доградњу и операционализацију основних стубова Охридског оквирног споразума: образовање, децентрализацију, равноправну заступљеност, језик и недискриминацију.

Рад Мисије заснива се на поставкама почетног мандата и одлукама Сталног Савета које произилазе из Охридског оквирног споразума. Почетни мандат подразумевао је праћење развоја догађаја дуж границе са Републиком Србијом и у другим областима у којима је могло да дође до преливања сукоба у бившој Југославији. Циљ мисије био је промовисање поштовања територијалног интегритета и одржавање мира, стабилности и безбедности, као и спречавање могућих даљих сукоба у региону.

Циљ Мисије се реализује кроз следеће задатке: наставак дијалога са органима власти домаћина; успостава контакта са представницима политичких странака и других организација, као и са обичним грађанима; организовање путовања ради процене нивоа стабилности и могућности избијања сукоба и немира; учествовање у другим активностима које су у складу са дефинисаним циљевима Мисије ОЕБС; пружање помоћи у утврђивању чињеница у случају инцидента.⁴⁶³

⁴⁶² OSCE Mission to Skopje, Интернет, <http://www.osce.org/skopje/43346>, 21/08/2012

⁴⁶³ Исто

У Охридском оквирном споразуму дефинисани су кораци које треба предузети како би се обезбедило функционисање демократских институција, напредак ка евроатлантским интеграцијама и развој цивилног друштва уз поштовање етничког идентитета. Спровођење овог циља је ближе уређено и кроз три анекса Споразума, чији је садржај усмерен на инсистирање на реализацији уставних и законских одредби. Према одредбама Анекса Ц Оквирног споразума, као и на основу других одлука, Мисија је позвана да помогне у великом броју специфичних области, које су додате у односу на почетни мандат, као што су:

- Прерасподела полиције у бившим кризним областима;
- Помоћ Влади да повећа заступљеност мањинских заједница у јавној администрацији, Војсци и јавним предузећима;
- Јачање институција локалне самоуправе;
- Пројекти у области владавине права;
- Пројекти у области развоја медија;
- Наставак подршке ангажовању Високог комесара за националне мањине у области образовања.

Канцеларија шефа Мисије подржава и саветује шефа и заменика шефа мисије у спровођењу мандата Мисије и политике спровођења. Пет различитих јединица имају важну улогу у канцеларији, укључујући и јединицу за политичко извештавање, јединицу за штампу и одељење за јавно информисање и непрекидно задејствовани Ситуациони центар.

Добра управа⁴⁶⁴

Одељење за добру управу има за циљ да подржи државне органе Македоније у спровођењу Охридског оквирног споразума. Поред осталих активности, оно настоји да интегрише мањинске заједнице, да подржи стварање мултикултуралног система образовања, да изгради професионалну јавну администрацију и подржи напоре земље да одржи будуће изборе у складу са принципима које промовише ОЕБС.

⁴⁶⁴ Исто

Одељење за добру управу је подељено у три целине: јединица Јавне управе, која потпомаже стварање професионалне државне управе на централном и локалном нивоу, са посебним освртом на промоцији права мањинских заједница; јединица за демократизацију/изборе, која помаже држави у успостави изборних принципа ОЕБС и; јединица за реформу образовања, која служи за промовисање интеграције кроз образовање, штитећи права на образовање свих етничких заједница у земљи.

Развој полиције⁴⁶⁵

Одељење за развој полиције помаже, саветује и координира са Министарством унутрашњих послова у развоју полицијских снага које су сервис локалне заједнице, што је у складу са демократским принципима и међународним стандардима људских права. Да би испунила овај циљ, Мисија подржава Владу у реформи полиције, укључујући и спровођење Закона о полицији и Закона о унутрашњим пословима. Ове активности треба да прерасту у државни капацитет за изградњу институција. Полиција, јавна управа и грађани имају користи од активности овог одељења. Почетни задатак одељења је да помогне у обуци и прерасподели полиције у бившим кризним подручјима након сукоба 2001. године. Даља помоћ је пружена у спровођењу одредби Закона о полицији из 2006. године и Стратешког плана Министарства унутрашњих послова. Главни приоритет је усмерен на реформу полиције, рад полиције у заједници и специјализовану обуку. Са недавног усвојеног новог Закона о унутрашњим пословима (из 2009. године), одељење има за циљ да одржи ефикасност система управљања људским ресурсима и да даље професионализује полицијску службу.

Одељење је организовано у три одсека, и то за: управљање; обуку полиције и; полицију у заједници. Тренутно, кључне активности одељења су усмерене ка следећим областима:

Реформа полиције:

- Подршка спровођењу ефикасног управљања људским ресурсима и развоју система.

⁴⁶⁵ Исто

- Помоћ у одржавању темпа реформи и изградњи ефикасне полицијске службе на децентрализованом нивоу, уз учешће придруженог саветника одељења.
- Праћење спровођења Закона о полицији, Закона о унутрашњим пословима и подзаконских аката учешћем у међуагенцијској радној групи.

Полиција у заједници:

- Изградња поверења ради развијања позитивних међуетничких односа међу свим заједницама и полиције кроз обуку са организацијама цивилног друштва и форумима, као што су савети за локалну превенцију и саветодавне групе грађана.
- Промовисање и подржавање једнаких могућности и права етничких мањина, жена и угрожених група.
- Саветовање о јачању унутрашњих и спољних контролних механизма полиције.

Безбедност:

- Подршка управљању и контроли границе и усмеравање пажње на унутрашњу и регионалну безбедности уз пружање експертске помоћи.
- Подршка локалној, регионалној и међународној безбедности, кроз пружање стручне помоћи и обуку за борбу против организованог криминала и тероризма.

Владавина права⁴⁶⁶

Одељења за владавину права подржава даљи развој ефикасне и одрживе владавине механизма права, у складу са принципима ОЕБС-а и међународним стандардима. Рад Одељења је усмерен на четири приоритетне области:

- Јачање независности и ефикасности правосуђа.
- Подршка спровођењу Стратегије реформе кривичног правосуђа.
- Подршка спровођењу антидискриминационог институционалног и правног оквира.
- Подршка даљем унапређењу регулаторног оквира законодавства.

Одељење је подељено у две целине: јединица за реформу правосуђа и јединица за реформу законодавства.

⁴⁶⁶ Исто

Правосудна реформа

Јединица за реформу правосуђа има за циљ да унапреди и ојача ефикасност и независност правосуђа користећи вишестран приступ. Јединица пружа техничку помоћ за процену и усавршавање правног оквира. Она такође спроводи обуку и изграђује капацитете за правну праксу, тесно сарађујући са Министарством правде, Академијом за обуку судија и тужилаца, Удружењем судија, Удружењем јавних тужилаца, Државним саветом судства и Адвокатском комором. Поред тога, промовише транспарентност правосуђа кроз различите активности, укључујући праћење судских поступака и седница Државног савета судства, као и приступ судским одлукама.

Представници јединице за правосудну реформу надгледају све судске поступке у вези са четири предмета која су пренета из Међународног кривичног суда за бившу Југославију, у складу са мандатом који се заснива на Закону о сарадњи са Хашким трибуналом из 2006. године. Поред тога, прате се и други случајеви високог ранга који такође могу имати утицај на безбедносну ситуацију у Македонији.

Реформа законодавства

Јединица за реформу законодавства пружа помоћ у изградњи и спровођењу закона, уз саветовање у развоју и примени нових законских концепата. Јединица подржава напоре владиних институција и организација цивилног друштва у усвајању међународних стандарда и најбоље праксе у законодавству, праћење и евалуацију закона, транспарентност и учешће јавности у процесима израде законодавне политике. Јединица такође подржава: израду спољних механизма за утврђивање одговорности тела за примену закона, као и спровођење Владиних мера за борбу против трговине људима и Акционог плана ОЕБС-а за борбу против трговине људима.

Јединица подржава примену новог Закона о подстицању и заштити од дискриминације изграђујући капацитете за новоосновану Комисију за заштиту од дискриминације и Агенцији за реализацију права заједница. Јединица сарађује са

омбудсманом промовишући тако своју улогу и надлежности у масовним медијима, уједно повећавајући и његову ефикасност у заштити људских права.

Република Хрватска и ОЕБС

Канцеларија ОЕБС-а у Загребу основана је Одлуком Сталног савета ОЕБС од 21. децембра 2007. године⁴⁶⁷, након једанаест година дугог присуства Мисије ОЕБС-а у Хрватској. Мисија ОЕБС-а у Хрватској је основана у априлу 1996. године а затворена је 17. јануара 2012. године. Мисија је имала овлашћење да пружи подршку Влади у суочавању са материјалним последицама рата, да помогне реинтеграцију бивших области које су биле под контролом Срба, као и да посредује у помирењу. Мисија је извештајем од 20. јуна 2006. године о општој ситуацији у Хрватској, истицала консолидацију и повећану самоодрживост многих демократских институција, након чега је донета одлука о затварању четири програмске области Мисије - реформа полиције, развој грађанског друштва, слобода медија и област политике. У свом извештају издатом 17. јула 2007. године, Мисија ОЕБС-а у Хрватској је и даље истицала напредак који је постигнут у области повратка избеглица и њихове интеграције, посебно у области која се односи на спровођење програма стамбеног збрињавања за бивше носиоце станарских права. Сходно томе, Стални савет ОЕБС-а одлучио је да затвори Мисију и отвори канцеларију у Загребу са новим мандатом.

Канцеларија у Загребу има примарни задатак да прати поступак у вези са случајевима из Хрватске у складу са одредбама Правилника Хашког трибунала о поступку и доказима, у име ОЕБС, као и у име Тужиоца Хашког трибунала, у складу са одлуком Сталног савета бр 673 од 19. маја 2005. године. Канцеларија је такође надзирала све остале трансферисане хашке случајеве, укључујући и предмете такозване „категорије II“, као и све домаће поступке за ратне злочине покренуте у Хрватској. Канцеларија је извештавала и о преосталим аспектима реализације програма стамбеног збрињавања у Хрватској.

⁴⁶⁷ Интернет, <http://www.osce.org/zagreb/45079>, 23/08/2012

Постконфликтно стамбено збрињавање⁴⁶⁸

Присусутво ОЕБС-а на терену у Хрватској је помогло хрватским властима: да омогући расељеним људима током рата, да се врате кући; да се изврши реконструкција домова у власништву мањинских избеглица и повратника оштећених током рата; и да се реализује повратак избеглица у окупиране куће. До краја 2007. године, више од 70 одсто од 195.000 домова уништених током рата је обновљено. Мисија је такође саветовала владу и локалне власти о начину решавања питања која се односе на повратак и интеграцију избеглица, као што су решавање стамбене политике, запошљавање мањина и изградња инфраструктуре.

У припреми за затварање Мисије ОЕБС-а у Хрватској у децембру 2007. године и отварање њеног наследника, Канцеларија ОЕБС у Загребу, хрватска влада и ОЕБС су договорили сарадњу у области пружања помоћи повратницима који су изгубили станарско право на станове у којима су живели пре рата, а који су били у друштвеној својини.

Влада је, уз подршку Канцеларије ОЕБС, основала програм стамбеног збрињавања који је имао за циљ охрабрење повратка мањина, углавном Срба, у Хрватску. Канцеларија ОЕБС-а прати програм и анализира одређене показатеље ради мерење напретка у овој области.

Од 2007. године до септембра 2011. године, укупно 4.915 породица је могло да се врати у своје домове. Поред тога, Влада Хрватске је одлучила да настави са пружањем помоћи у стамбеном збрињавању бивших носиоца станарских права. Влада процењује да би око 2.700 захтева бивших носиоца станарског права (од око 7.000 лица) могло да буде прихваћено. Програм ће бити завршен до краја 2014. године.

Поред пружања савета за решавање стамбених проблема и консултација са владом, Мисија ОЕБС-а и ОЕБС Канцеларија, је такође пружала помоћ и појединцима који су се обраћали у вези стамбених проблема. Помоћ подразумева савете о томе како да реше проблеме који се односе на стамбена питања и

⁴⁶⁸ Интернет, <http://www.osce.org/zagreb/45090>, 23/08/2012

инфраструктуру. ОЕБС често расправља о таквој врсти проблема са властима локалне самоуправе, како би се пронашло решење.

Тужилаштво за ратне злочине⁴⁶⁹

Канцеларија ОЕБС-а у Загребу подржава активности Хрватске за кривично гоњење ратних злочина. Експерти из канцеларије и његовог претходника, Мисије ОЕБС-а у Хрватској, пратили су домаће процесе за ратне злочине од 1996. године, свеобухватније надгледајући све започете случајеве ратних злочина од 2002. године. У просеку, Канцеларија прати 100 поступака за ратне злочине годишње. Између 25 и 30 % надгледаних поступака су активна суђења, а остатак су хапшења, екстрадиције, истраге, оптужнице и жалбе. Посматрачи сачињавају извештаје који се шаљу ка свих 56 држава чланица ОЕБС, укључујући и Хрватску. Канцеларија такође одржава контакте са правосудним властима, ради праћења имплементације акционих планова који имају за циљ да обезбеде правичан поступак.

Подаци из Главног Државног одвјетништва у Хрватској показују да је у периоду од 1991. године до децембра 2010. године, било скоро 1.900 лица оптужено за ратне злочине, док је 600 лица осуђено. У августу 2011. године, више од 600 оптужница је остало нерешено и 400 осумњичених лица било је под истрагом. Хрватска је издала више од 600 међународних налога за хапшење за ратне злочине. ОЕБС посматрачи су известили да је у већини случајева у заједницама где су се злочини догодили и где се спроводи истрага, повећан ризика за пристрасност у судском поступку. Након измена и допуна Закона о примени статута Међународног кривичног суда, усвојен у Парламенту Хрватске у мају 2011. године, четири специјализована суда, окружни судови који се налазе у Загребу, Ријеци, Сплиту и Осијеку, треба да обраде све нове случајеве ратних злочина.

У последњих неколико година, хрватско тужилаштво за ратне злочине је усмерено на решавање грешака из прошлости, кроз поновно разматрање предмета у којима је етничкој припадности жртава и починилаца дат непотребан значај, при

⁴⁶⁹ Интернет, <http://www.osce.org/zagreb/45126>, 23/08/2012

чему природа злочина није правилно разматрана. Крајем 2008. године, Врховни државни тужилац је усвојио акциони план за смањење великог броја нерешених предмета. Други битан моменат је истрага и подизање оптужница против команданата или људи на високим положајима, укључујући и припаднике хрватских оружаних снага, за тешке злочине над српским жртвама. Канцеларија ОЕБС-а сарађује са властима како би подстакла напредак у овим областима. Установљено је да правни оквир у Хрватској и земљама у региону ограничава правосудну сарадњу, чиме се повећава ризик да ратни злочини прођу некажњено. Тужиоци у региону сарађују на основу билатералних споразума и размењују доказе на основу потписаних споразума. Међутим, повећана сарадња, посебно у области екстрадиције грађана који су осумњичени за ратне злочине и у преношењу дуго нерешених случајева у земље у којима осумњичени живе, потребна је да би се обезбедила ефикасност истрага за ратне злочине.

У последњих неколико година, уз помоћ Канцеларије ОЕБС, хрватске невладине организације су све више укључене у систематско праћење суђења за ратне злочине.

Република Албанија и ОЕБС

У одговору на крах снаге закона и настанак нереда широм Албаније почетком 1997. године (изазван колапсом пирамидалних шема у којима су многи Албанци изгубили своју животну уштеђевину), Стални савет ОЕБС-а одлучио је 27. марта 1997. године да оснује Присуство ОЕБС у Албанији. Мандат ОЕБС-а је зановљен у децембру 2003. године, како би се одржао укупан напредак постигнут у Албанији у последњих неколико година и позитивна улога земље у развоју и унапређењу односа у Југоисточној Европи.⁴⁷⁰

Циљ Присуства ОЕБС-а у Албанији је промоција демократије, владавине права и људских права, као и консолидација демократских институција, у складу са принципима и стандардима ОЕБС. Присуство ОЕБС је упослило своје капацитет у области законодавне и правосудне реформе, реформе имовинског права, изборне

⁴⁷⁰ Интернет, <http://www.osce.org/albania/43312>, 23/08/2012

реформе, регионалне административне реформе, изградње парламентарног капацитета, борбе против трговине људима и корупције, развоја медија, промоције доброг управљања, развоја цивилног друштва и помоћи полицији.

Присуство предводи шеф Присуства ОЕБС, који има општу одговорност за политику поступања и оперативна питања. Присуство ОЕБС подразумева тематске активности које спроводе четири одељења: демократизација; владавина права и људска права; управљање у области економије и животне средине; и безбедносна сарадња. Пројектна канцеларија за координацију делује као веза између седишта ОЕБС у Тирани и четири пројектне канцеларије (у Скадру, Кукушу, Флори и Ђирокастри) које помажу пројектне активности које координира Присуство ОЕБС-а ван Тиране и одржава контакте са кључним локалним актерима. Пројектна канцеларија је такође одговорна за одржавање контаката са локалним актерима у Тирани и околним подручјима (укључујући Елбасан и Драч).

Изборна реформа⁴⁷¹

Коначни извјештај ОЕБС о парламентарним изборима у 2009. години, оцењује тренутни Закон о изборима као темељну техничку основу за спровођење демократских избора, али такође сматра да су потребна даља побољшања како би се донео закон који је у потпуности усклађен са изборним стандардима ОЕБС-а и Савета Европе. ОЕБС у Албанији подржава имплементацију препорука извештаја од стране надлежних државних органа, пружајући стручну помоћ државним институцијама. ОЕБС у Албанији је такође укључен у планирање и извођење даље реформе изборног правног оквира и подржава даљу изградњу капацитета релевантних националних институција - пре свега Скупштине и Централне изборне комисије, као и актера цивилног друштва. ОЕБС присуствује свим састанцима Централне изборне комисије, расправама о изборима, и прати сва дешавања која су у блиској вези са изборима. ОЕБС је организовао неколико прекоморских студијских путовања за чланове Комисије, а такође је помогао у оснивању форума изборних повереника, као корак ка побољшању изборне администрације.

⁴⁷¹ Интернет, <http://www.osce.org/albania/44303>, 23/08/2012

Подршка парламенту⁴⁷²

Од јуна 2007. године, ОЕБС у Албанији је покренуо дугорочни пројекат помоћи како би се помогла даља модернизација албанске Скупштине. Ранији пројекат који је трајао од 2001. до 2006. године, се наставља на садашњи пројекат, који се тежишно усмерава на пружање подршке раду посланика и скупштинских одбора, као и на обуци скупштинске администрације. Пројекат има за циљ да рад Скупштине учини транспарентнијим, како би се ојачала њена административна ефикасност и постигао одговорнији надзор. ОЕБС је пружио подршку додатном јачању истраживачких капацитета Скупштине, са посебним освртом на питање европских интеграција, као и модернизацији праксе управљања људским ресурсима и коришћењу информационе технологије. ОЕБС је такође помогао албанској Скупштини у стварању новог Одељења за надгледање независних институција и уставних органа који извештавају или обавештавају Скупштину. У сарадњи са другим мисијама ОЕБС у региону, Присуство ОЕБС у Албанији је помогло у организацији састанака генералних секретара парламената Западног Балкана, на којима су разматрана питања из менаџмента и буџета парламената.

Владавина права⁴⁷³

Присуство ОЕБС помаже националним властима у спровођењу законодавне и правосудне реформе, и подржава развој ефикасног и транспарентног правног система.

Подршка законодавству

ОЕБС у Албанији је направио извештај о правном сектору узимајући у обзир све веће сродне институције које су повезане са законом и понудио препоруке на пројектима ради повећања транспарентности рада судова и других органа у правном сектору. ОЕБС редовно даје коментаре на нацрте закона, који су од ширег јавног интереса или утичу на друге пројекте који се реализују под надзором Присуства ОЕБС у Албанији. ОЕБС утиче на повећање учешћа јавности у изради закона и

⁴⁷² Интернет, <http://www.osce.org/albania/44302>, 23/08/2012

⁴⁷³ Интернет, <http://www.osce.org/albania/43321>, 23/08/2012

активно помаже у изради Закона о државној полицији, Закона о Канцеларији за унутрашњу контролу, других основних закона и подзаконских аката за спровођење ових закона. ОЕБС је подржао оснивање Народне канцеларије редовно помажући рад ове институције. Такође подржава рад Комисије за државну службу, ради повећања професионалности и одсуства политичког мешања у њен рад, како би се обезбедили услови за израду нацрта закона за стварање административних судова.

Реформа правосуђа

Развој правичног суђења, као пројекат ОЕБС-а, објавио је три извештаја, који се односе на рад судова у Тирани и већим градовима, као и на жалбени поступак у утврђивању кривичне одговорности. Тренутно се припремају студије засноване на разматрању грађанских судских поступака у судовима. ОЕБС прати примену Закона о заштити сведока и сарадника правосуђа и подзаконских аката. ОЕБС такође ради на пројекту подизања стандарда етике судства и измени законодавства како би се обезбедила ефикасна правна средства када су повреде етичке природе у питању.

Развој медија⁴⁷⁴

ОЕБС пружа помоћ Влади и Скупштини у усклађивању медијског законодавства са стандардима ЕУ и подржава медије да повећају своје захтеве на том пољу. Активности се усмеравају на промовисање слободе медија и слободе изражавања, професионализма и одговорности, приступа информацијама, подршке за прелазак са аналогног на дигитално емитовање и примену етичких стандарда. Помоћ се пружа Националном савету за радио и телевизију, Скупштинском одбору за образовање и медије јавног сервиса, саморегулаторним телима и другим националним институцијама и медијима заједнице ради изградње сопствених капацитета како би се подстакла независност медија. ОЕБС подржава: напоре за стварање одрживе и професионалне медијске индустрије у складу са међународним стандардима; развој саморегулаторних механизма ради ефикаснијег развоја професионалних стандарда; подизање свести у власти и медијској заједници о

⁴⁷⁴ Интернет, <http://www.osce.org/albania/43319>, 23/08/2012

важности приступа информацијама. Представник ОЕБС-а сарађује са институцијама и невладиним организацијама које се боре за слободу медија.

Подршка полицији⁴⁷⁵

Одељење за безбедносну сарадњу помаже рад државне полиције задужене за гранична питања и миграције, блиско сарађујући са свим другим земљама које пружају подршку и помоћ полицији у Албанији. ОЕБС учествује у међународном конзорцијуму, у који су укључене амбасаде, међународне мисије и невладине организације које нуде развојну помоћ Влади у области спровођења закона и владавине права. Одељење пружа техничку подршку за израду закона и званичних стратегија и координира активности међу организацијама учесницама и владиним агенцијама.

Интегрисано управљање границом

Јединица за интегрисано управљање границом помаже националним властима у организацији сусрета и заједничке граничне сарадње државне полиције који окупљају представнике полицијских служби из суседних земаља. Јединица је спровела пројекте за јачање секундарне језичке вештине међу припадницима полиције који су надлежни за границу и миграције; обезбедила је решење за резервно напајање са соларних панела за Комесаријат полиције и тачке граничног прелаза, као и специјалних оперативних објеката. Остала подршка односи се на помоћ у стварању радио-комуникационе мреже како би се побољшала национална полицијска комуникациона мрежа, чиме би се побољшале и способности полиције надлежне за граничне послове и миграцију, ради бржег реаговања на претње прекограничног и организованог криминала.

Демилитаризација

У фебруару 2008. године, Влада је затражила помоћ од бечког ОЕБС Форума за безбедносну сарадњу, за уклањања вишка меланжа (компонента токсичног

⁴⁷⁵ Интернет, <http://www.osce.org/albania/43322>, 23/08/2012

ракетног горива). Ради лакше реализације посла, одељење ОЕБС је у сарадњи са Министарством одбране извршило уклањање отпада. У јуну 2009. године, ОЕБС у Албанији успешно организује пребацивање свог меланжа из Албаније преко границе кроз Европу у Шведску, где је спаљен у јулу 2009. године. Пројекат су финансирале Грчка, Шведска, Финска и Данска. Ради пружања помоћи Влади у покушају да очисти земљу од вишка конвенционалне муниције, у септембру 2009. године, ОЕБС у Албанији обезбеђује Министарству одбране посебну индустријску опрему за сечење велике муниције, која омогућује уклањање експлозива. Уз обезбеђену индустријску опрему, Министарство може да повећа своју стопу уклањања вишкова муниције на 7.000 тона годишње. Средства за опрему је обезбедила Данска. Одељење за безбедност и сарадњу помаже држави и полицији надлежној за граничне послове и миграције, блиско сарађујући са свим другим земљама које пружају помоћ албанској полицији. ОЕБС у Албанији учествује у међународном конзорцијуму, који укључује амбасаде, међународне мисије и невладине организације које пружају развојну помоћ Влади у области спровођења закона и владавине права.

8.3. Регионалне иницијативе на Западном Балкану

8.3.1. Настанак и развој регионалних иницијатива у Југоисточној Европи

Први покушаји мултилатералне сарадње у региону јављају се крајем 19. и у првој половини 20. века (Балкански споразум, Балкански пакт, предлози о Балканској федерацији итд)⁴⁷⁶. У новије време, одређени покушаји мултилатералне техничке и економске сарадње на Балкану на експертском нивоу су отпочели током седамдесетих година. Овај процес је достигао врхунац организовањем Балканске сарадње на нивоу министара иностраних послова (1988-1990), али је заустављен сукобима у СФРЈ. У овом периоду Европска заједница није имала никакву уобличену, кохерентнију политику према региону. Нове иницијативе се јављају тек крајем осамдесетих и током деведесетих година и повезане су са два процеса: први

⁴⁷⁶ Лопандић, Душко, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2001, стр. 26

талас предлога настаје у периоду 1988-1992 као директна последица распада Источног блока и као потреба да се земљама Југоисточне Европе пруже неки нови облици међудржавне сарадње усмерене на интеграцију са Европском заједницом.⁴⁷⁷

Нови талас иницијатива је повезан са нестанком СФРЈ, односно крајем рата у БиХ (а касније и на Косову и Метохији) и потребом да се на том, као и ширем балканском простору, редефинише нови систем односа, укључујући и међусобну сарадњу. Временски гледано, већина иницијатива настала је 1996. и 1999. године, односно у том периоду дошло је до стварања услова за заједнички и организован напор за постизање и унапређење безбедности региона.

Наиме, окончањем ратова на просторима бивше Југославије било је јасно да је одговорност за мир заједничка, а да изгледе на успех имају само пројекти који укључују све оне актере од којих мир највише зависи. Регионални приступ је означио напор да се земље региона оспособе да кроз развој мултилатералне сарадње поставе основе за економски прогрес, политичку и економску стабилизацију, продубљивање добросуседских односа и постизање заједничке безбедности⁴⁷⁸.

Субјекти међународних односа који учествују у оваквим облицима регионалне сарадње не могу се назвати чланицама, јер не поседују права и дужности које би проистицале из међународног уговора као што је то случај код међународних организација. Користићемо термин „учеснице“, који је најприхваћенији у теоријама међународних односа и безбедности.⁴⁷⁹ Учеснице регионалних иницијатива су државе региона Југоисточне Европе, које са пуним правима учествују у раду регионалних иницијатива.⁴⁸⁰ На састанцима иницијатива, државе најчешће

⁴⁷⁷ Dwan, Renata, East west Institute (New York), *Building Security in Europe's New Borderlands: Subregional Cooperation in the Wider Europe*, M.E. Sharpe, New York, 1999, p. 43, наведено према: Рашета Стеван, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи – сарадња у области безбедности*, магистарски рад, Београд, 2009, стр.31.

⁴⁷⁸ Радоман, Јелена, Петровић, Јелена, Филимоновић, Миљан, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи*, Скопље, септембар 2006, радионица Безбедносна сарадња у Југоисточној Европи у организацији DCAF и ЦЦВО.

⁴⁷⁹ Исто

⁴⁸⁰ SEESAC, због природе свог деловања као клириншке куће (clearinghouse) нема учеснице као остале иницијативе

представљају органи власти који су надлежни за област која је тема састанка.⁴⁸¹ Али учеснице могу бити и сами органи држава, као што су парламенти (и чак посебно домови парламената) или министри одбране (Иницијатива министара одбране земаља ЈИЕ). Даље, државе се могу укључити у рад регионалних иницијатива и као „земље донатори“ (supporting country) и „земље-асистенти“ (assisting country).⁴⁸² На крају, иницијатори започињања регионалне сарадње (САД, НАТО, ЕУ) се, због свог константног учествовања (финансирањем или самим учествовањем у конференцији) у раду регионалних иницијатива такође могу сматрати учесницима. Учеснице регионалних иницијатива Југоисточне Европе су без изузетка све државе региона, укључујући и државе Западног Балкана. Такође, све државе могу бити учеснице више од једне иницијативе. С обзиром на то да услове за учешће у иницијативама није тешко испунити, државе учествују у што је више могуће регионалних иницијатива. У различитим улогама (као партнери, сарадници...) у раду иницијатива учествује и низ држава изван региона Југоисточне Европе, међународних организација и међународних финансијских институција.⁴⁸³

На први поглед регионалне иницијативе имају разноврсна поља деловања. Упоредном анализом тих поља долази се до закључка да је разноврсност заправо много мања, те да постоје значајна преклапања која могу имати негативне последице по ефикасност конкретних активности. Према захвату поља деловања регионалне иницијативе у Југоисточној Европи (у које су укључене и државе Западног Балкана) можемо поделити на:

- опште (оне које имају широко дефинисане области деловања),
- посебне (уско одређене области деловања),

⁴⁸¹ Од нивоа састанка регионалне иницијативе зависи и који ће органи представљати државе. На састанцима који се баве техничким питањима и припремама конференција, државе представљају најчешће представници ресорних министарстава (у SEECP су нпр. то политички директори министарстава спољних послова.)

⁴⁸² *Supporting countries* нису учеснице јер оне само финансијски подржавају рад иницијатива, док *assisting countries* поред финансијске подршке повремено и учествује у раду

⁴⁸³ На пример, партнери SP су државе Канада, Јапан, Норвешка, Русија, Швајцарска, Турска, Сједињене Америчке државе; међународне организације UN, OSCE, Савет Европе, UNHCR, NATO, OECD; међународне финансијске институције World Bank, International Monetary Fund (IMF), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), European Investment Bank (EIB), Council of Europe Development Bank (CEB). Интернет: <http://www.stabilitypact.org/partners/>, 12/12/2008.

– појединачне (само једно поље деловања).

Опште регионалне иницијативе су Пакт за стабилност, Централноевропска иницијатива, Црноморска економска сарадња, Иницијатива за сарадњу у ЈИЕ, Јадранско-јонска иницијатива и Процес сарадње у Југоисточној Европи, јер предвиђају регионалну сарадњу у великом броју широко дефинисаних области (трговина, телекомуникације, безбедност...).

Посебне регионалне иницијативе су Америчко-јадранска повеља, Иницијатива за Југоисточну Европу и Процес стабилизације и придруживања и оне делују у мањем броју уже одређених области сарадње.

Појединачне регионалне иницијативе су Процес сарадње министара одбране Југоисточне Европе и Клириншка кућа Југоисточне и Источне Европе за контролу малог оружја и лаког наоружања чије су активности усмерене на једно конкретно поље деловања.

Анализом поља деловања регионалних иницијатива, приметно је да се деловања иницијатива најчешће подударају када је у питању сарадња против организованог криминала (81,82% регионалних иницијатива предвиђа сарадњу у овој области) и контроли граница. Сем тога, значајно место у активностима заузима сарадња у области енергије (54,55%), заштите животне средине (45,45%) и борбе против тероризма (нарочито после 11. септембра 2001. године).

Регионалне иницијативе такође утичу на развој посебних правних инструмената којима се државе чланице политички или правно обавезују на сарадњу у одређеним конкретним питањима. Ради се најчешће о „меморандумима о разумевању“, који закључују учеснице иницијатива. Такође су честе заједничке „декларације о намери“ које се усвајају на политичком нивоу и које представљају оквир за развој сарадње у појединим областима⁴⁸⁴.

Имајући у виду флексибилност мултилатералних иницијатива, не изненађује ни чињеница да су у појединим случајевима склопљени међудржавни аранжмани-

⁴⁸⁴ Лопандић, Душко, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи*, op.cit., стр. 32-33.

споразуми, који су врло флексибилни и по свом правном карактеру налазе се негде између политичких декларација и правно-обавезујућих докумената⁴⁸⁵.

Табела број 9: Поља деловања у оквиру безбедносне сарадње

	SP	SEEI	SECI	SEECF	SEESAC	SEDM	SAP	АП	AC	CEI	BSEC
SSR ⁴⁸⁶	*	*							*		
SALW	*				*	*					
DP	*					*					*
FOC	*		*	*	*		*	*	*	*	*
AC	*		*				*		*		
MAR	*			*			*			*	
PC	*		*	*			*				
BC	*	*	*	*	*	*	*		*	*	
Energy	*		*	*			*			*	*
Democr.	*						*		*	*	*
CM	*										
AT		*		*		*	*		*		
EP	*						*			*	*

Извор: Душко Лопандић, Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи, стр. 235

Такође, у оквиру реализације регионалних иницијатива налазимо мањи број обавезујућих „споразума“ са гледишта међународног права, који се такође односе на врло конкретне и уске области сарадње.

Међусобна сарадња регионалних иницијатива Југоисточне Европе, као и њихова сарадња са спољним (ван региона Југоисточне Европе) државама и

⁴⁸⁵ Карактеристичан је документ CEI под називом „*CEI инструмент за заштиту мањинских права*“ из 1994. године, који не представља међународну конвенцију, али има одређену правну тежину у погледу обавеза држава потписница.

⁴⁸⁶ **SSR** – Security Sector Reform – реформа сектора безбедности,

SALW – Control of small Arms and light weapons – контрола малог оружја и лаког наоружања,

DP – Disaster Preparedness – превенција и припрема за катастрофе,

FOC – Fight against Organized Crime – борба против организоваог криминала,

AC – Anti-corruption – борба против корупције,

MAR – Migration, asylum, refugees – миграције, азил, избеглице

PC – Police Cooperation – полицијска сарадња,

BC – Border Cooperation – гранична сарадња,

CM – Crisis Management – кризни менаџмент,

AT – Anti-terrorism – противтерористичка борба,

EP – Environmental Protection – заштита животне средине

међународним организацијама један је од најуспешнијих аспеката њиховог функционисања.

Најчешћи облици међусобне сарадње регионалних иницијатива су:

- 1) пуноправно учешће једне или више иницијатива у раду друге регионалне иницијативе⁴⁸⁷,
- 2) међусобно давање права присуства на конференцијама,
- 3) оснивање регионалних иницијатива од стране већ постојећих иницијатива.

Постоје три модела финансирања регионалних иницијатива. Први је потпуно донирање од стране појединачних или међународних актера док је посао држава да на време презентују предлоге пројеката. Други модел је кофинансирање пројеката од стране држава учесница и спољних актера (државних или међународних). Трећи модел финансирања примењује Централноевропска иницијатива, која у Европској банци за обнову и развој има свој фонд из којих финансира своје активности. Фонд се формира од донација свих држава учесница ове иницијативе. Делом прикупљених средстава регионалних иницијатива се финансирају пројекти које креирају државе или друге владине и невладине организације. Други део добијају регионалне иницијативе за сопствено функционисање (плате службеника, организације конференција...). У оба случаја средстава се обезбеђују из истог извора (од исте државе/држава донатора, међународних организација или тзакзованих “донаторских заједница”). Осим Централноевропске иницијативе, ниједна регионална иницијатива нема сопствени извор финансирања.

⁴⁸⁷ На пример, поред партнерског статуса, Пакт стабилности је Процесу сарадње у ЈИЕ (као јединој аутономној регионалној иницијативи) на свом званичном сајту признао статус „гласа региона“. На самиту у Букурешту у фебруару 2000. године, ове две иницијативе су усвојиле заједнички документ о добросуседству, стабилности, безбедности и сарадњи у Југоисточној Европи (Charter on Good Neighbourliness, Stability, Security and Co-operation in South East Europe).

8.3.2. Општа разматрања о дoметима регионалних иницијатива на Западном Балкану

Већина савремених иницијатива о мултилатералној сарадњи у Југоисточној Европи непосредно је инспирисана искуствима Европске заједнице/уније, односно неофункционалистичком теоријом о међудржавној сарадњи. Основна претпоставка ове теорије је да разни облици блиске техничке сарадње између државних администрација или политичких представника појединих земаља на дужи рок производе пратећи ефекат (*spillover effect*) на укупну билатералну и мултилатералну климу у региону, односно омогућавају процес приближавања на политичком нивоу и отварају врата за интеграцију на економском плану⁴⁸⁸. Ова теорија се, међутим, у пракси за сада није сасвим потврдила у балканским оквирима. Уколико би се сагледале негативне чињенице, изренили би сви они изазови и препреке: статусни и конституционални проблеми у неколико држава, слабе институције, незавршена структурна прилагођавања у привреди, сиромаштво и незапосленост, растуће социјалне и регионалне разлике, нестабилни међународни положај, лош имиџ региона и уз њега везан висок ризик пословања.

Међутим, ко је могао да замисли 1998. године да ће само деценију касније сарађивати војни и полицијски представници у донедавно зарађеним државама региона, да ће министарства привреде и финансија хармонизовати своје трговинске, финансијске и инвестиционе регулативе и политике, да ће министарства науке развијати заједничку истраживачку стратегију, да ће сарађивати парламенти, а градови у пограничним зонама конкурисати са усклађеним пројектима код европских и других донатора. Слика целог региона се у великом делу позитивно променила.

Већина постојећих регионалних иницијатива у Југоисточној Европи формално има исте циљеве: постизање и очување мира и стабилности у региону како би биле створене претпоставке за економски и општи развој у склопу евроатланских

⁴⁸⁸ Сиђански, Д., *Федералистичка будућност Европе*, Београд, 1996, стр. 442, наведено према: Рашета Стеван, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи – сарадња у области безбедности*, op.cit., стр.48

интеграција држава региона. Приликом остваривања постављених циљева постоји њихова интензивна међусобна сарадња, као и сарадња са међународним организацијама. На основу свега тога се питамо да ли је постојање релативно великог броја иницијатива које имају исте или сличне циљеве, доказ успеха стратегија за стабилизацију и развој региона или је то показатељ непостојања адекватног и свеобухватног приступа безбедносним, политичким и економским проблемима у овом делу Европе.

У даљем раду извршићемо приказ сваке иницијативе поименично, околности настанка, земље чланице, циљеве, поља деловања, методе и средства реализације и међусобну сарадњу.

8.3.2.1. Пакт за стабилност Југоисточне Европе (Stability Pact for South Eastern Europe, SPSEE)

Пакт за стабилност Југоисточне Европе (Stability Pact for South Eastern Europe, SPSEE) настао је на иницијативу СР Немачке, у време њеног председавања ЕУ, приликом састанка министара иностраних послова земаља Европске уније 10. јуна 1999. године у Келну, када је усвојен политички документ „Пакт за стабилност Југоисточне Европе“. Ова иницијатива добила је званичну потврду 30. јула 1999. године на самиту у Сарајеву, а оперативно је заживела одржавањем првог састанка Регионалног стола у септембру исте године.

У оквиру Декларације из Келна, међу најзначајније циљеве Пакта истакнута је важност успешног окончања процеса демократске транзиције, привредних реформи, развоја тржишне привреде, билатералне регионалне сарадње и осигурања трајне стабилности. Посебно је подржано и предузимање заједничких напора држава Југоисточне Европе на сузбијању организованог криминала, корупције и тероризма. После више година од оснивања Пакта за стабилност у Југоисточној Европи може се закључити да су његови донети били у многоструком скромни. Највећи успеси постигнути су у економској области. То се пре свега односи на успостављање зоне слободне трговине у региону (споразум о слободној трговини СЕФТА-који је ступио на снагу јуна 2007. године). Слабљење снаге деловања ове иницијативе може се објаснити и

смањењем заинтересованости водећих фактора међународне заједнице за њен развој, али и за дугорочно финансирање⁴⁸⁹. Пакт за стабилност у Југоисточној Европи је захваљујући оснивању великог броја иницијатива, које су деловале унутар његових радних столова, доживео и својеврсну блокаду рада. Зато је приликом утврђивања аката у вези са преобликовањем Пакта било стриктно наведено које ће од ових иницијатива бити укључене у рад будућег Регионалног савета за сарадњу, а које ће истовремено наставити да функционишу самостално или пак у оквиру других видова регионалног мултилатералног повезивања.⁴⁹⁰

Последњи састанак Регионалног стола пакта за стабилност у Југоисточној Европи који је одржан у Софији 27. фебруара 2008. године, био је уједно и први састанак Регионалног савета за сарадњу који, као наследник, од тог датума замењује Пакт за стабилност у Југоисточној Европи. На састанку је усвојена Заједничка декларација о оснивању Регионалног савета за сарадњу.

Партнери-учесници у оквиру Регионалног савета за сарадњу су седам држава региона које су корисници помоћи (Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Србија, Црна Гора, Македонија и Молдавија), као и УНМИК/Косово, Европска комисија, земље чланице ЕУ (Аустрија, Чешка, Данска, Финска, Француска, Немачка, Ирска, Италија, Летонија, Пољска, Словенија, Шпанија, Шведска, Велика Британија), САД, Канада, Норвешка, Швајцарска, Савет Европе, Развојна банка Савета Европе, Европска банка за обнову и развој, Европска инвестициона банка, Европски парламент, Северно-атлански пакт, Организација за економску сарадњу и развој, Организација за европску безбедност и сарадњу, Иницијатива за сарадњу у Југоисточној Европи, Програм Уједињених нација за развој и Светска банка.

Активности Регионалног савета за сарадњу фокусиране су на следеће области: економски и социјални развој, развој инфраструктуре и енергетике, правосуђе и

⁴⁸⁹ Ђукановић, Драган, *Пакт за стабилност у југоисточној Европи/Регионални савет за сарадњу: оквири за сарадњу у области унутрашњих послова*, часопис Безбедност, Београд, 2007, стр. 55

⁴⁹⁰ "Report of the Special Co-ordinator on Regional Ownership and Streamlining of Stability Pact Task Forces and Initiatives", Brussels, November 2006, pp. 3–8. наведено према: Рашета Стеван, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи – сарадња у области безбедности*, op.cit., стр.51

унутрашњи послови, сарадња у сектору безбедности и јачање људских потенцијала. Предвиђено је да парламентарна сарадња земаља Југоисточне Европе обухвати све поменуте приоритете.

8.3.2.2. Иницијатива за Југоисточну Европу (South East Europe Initiative, SEEI)

На самиту одржаном 1999. године у Вашингтону, НАТО је покренуо иницијативу за промовисање и јачање сарадње, стабилности и безбедности на простору Југоисточне Европе под називом Иницијатива за Југоисточну Европу (South East Europe Initiative, SEEI). Иницијатива је замишљена као низ програма и предлога који би укључио, поред држава чланица Савета евроатланског партнерства и Партнерства за мир, и остале државе региона као што су Босна и Херцеговина, Хрватска и тадашња Савезна Република Југославија, које у том тренутку још увек нису биле њихов део.⁴⁹¹

У оквиру НАТО иницијативе за Југоисточну Европу, покренут је низ регионалних програма, иницијатива и пројеката у циљу њиховог позитивног деловања и доприноса реформи сектора одбране и безбедности на овом делу Старог континента. Ради координације и подстицања пројеката који доприносе безбедности и стабилности у региону, октобра 2000. године, формирана је Надзорна група за безбедносну сарадњу за Југоисточну Европу – SEEGROUP (South-east Europe Security Cooperation Steering Groupe), а као главно достигнуће Иницијативе за Југоисточну Европу сматра се усвајање Документа о заједничким проценама регионалних безбедносних изазова и могућности Југоисточне Европе – SEECAP (South East Europe Common Assessment Paper on Regional Security Challenges and Opportunities) 29. маја 2001. године у Будимпешти.⁴⁹²

SEECAP представља обимни преглед безбедносног амбијента у региону, који описује заједничке безбедносне изазове и дефинише могућности њиховог решавања

⁴⁹¹ „Шта је НАТО Иницијатива за Југоисточну Европу“, *Одбрана-додатак „Водич кроз Партнерство за мир“*, Београд, јануар 2009, број 80,

⁴⁹² Интернет: <http://www.nato.int/seei/home.htm>, 20/07/2012.

кроз регионалну сарадњу и дијалог. SEECAP је створен да помогне у остваривању декларисаних циљева Иницијативе за Југоисточну Европу, Пакта за стабилност Југоисточне Европе и регионалних процеса сарадње, Процеса сарадње у Југоисточној Европи – SEECP (South East Europe Cooperation Process) и Форума министара одбране земаља Југоисточне Европе – SEDM (Southeast Europe Defence Ministerials).

SEEGROUP су октобра 2000. године покренули Албанија, Бугарска, Хрватска, Грчка, Италија, Румунија, Словенија, Македонија, Турска и САД. Групи су се придружиле и Аустрија, Савезна Република Југославија, Швајцарска, Молдавија и Босна и Херцеговина. SEEGROUP пружа могућност државама са простора Југоисточне Европе да размењују информације из области одбране и безбедности, да покрећу заједничке пројекте и иницијативе које доприносе јачању стабилности и безбедности у региону, а самим тим и безбедности ширег евроатланског простора.

У оквиру SEEGROUP-а развијено је више пројеката. Интернет мрежа SEEGROUP-а под називом SEECHANGE служи за размену информација у области превенције конфликта, решавања криза и војнополитичког домена. Такође, 2004. године дошло је до покретања пројекта SEEPRO, као део напора Албаније, Босне и Херцеговине, Молдавије и Србије и Црне Горе у глобалној борби против тероризма.⁴⁹³

Пројекти SEESTAFF и SEESTAFF 2 из 2001. односно 2006. године покренули су размену кадрова Министарства одбране, Министарства спољних послова и Министарства унутрашњих послова на простору Југоисточне Европе у оквиру напора свих држава за јачање регионалне безбедности, поверења, сарадње и евроатланских интеграција.

Пројекат SEESTUDY покренут је 2002. године да помогне државама Југоисточне Европе да међусобно упоређују напредак у управљању одбрамбеним буџетом и да размењују искуства у решавању криза, то јест да усаврше кризни менаџмент.

⁴⁹³ Исто

SEEGROUP се окупља редовно, у седишту НАТО, и њоме председава једна од држава учесница, на ротирајућој основи. председавајући SEEGROUP 2005. године, била је Србија и Црна Гора, 2006. године то је била Босна и Херцеговина, а 2007. године председавајућа је била Хрватска.

8.3.2.3. Центар Југоисточне Европе за спровођење закона (Southeast European Law Enforcment Center, SELEC)

Од 7.октобра 2011. године, Иницијатива за сарадњу у Југоисточној Еропи (Southeast European Cooperative Initiative-*SECI*) постаје Центар Југоисточне Европе за спровођење закона (Southeast European Law Enforcment Center - *SELEC*)

Најпре ћемо се осврнути на резултате рада SECI. Иницијатива за сарадњу у Југоисточној Еропи спадала је у ред оних иницијатива за сарадњу на Балкану које су настале након закључења уговора о миру у БиХ из Дејтона/Париза као што је била „Роајомонска иницијатива”⁴⁹⁴ Европске уније.

Иницијатива за сарадњу у Југоисточној Европи је покренута од стране САД на састанку високих функционера ОЕБС-а у Прагу, марта 1996. године, а оснивачка скупштина Иницијативе је одржана у Женеви, у децембру 1996. године. У изјави о циљевима SECI-а усвојеној на том састанку, истиче се да је циљ иницијативе „подстицање сарадње земаља региона, као и олакшавање уласка Југоисточне Европе у европску интеграцију”⁴⁹⁵. Ова иницијатива је дефинисана као форум, на коме се представници држава учесница састају ради дискусије о заједничким регионалним економским проблемима и питањима из области животне средине и безбедности.

Иницијатива за сарадњу у Југоисточној Европи је требала да: (а) омогући блиску сарадњу између земаља региона; (б) подстиче планирање на нивоу целог региона; (в) идентификује потребне акције и недостајуће везе; (г) омогући бољу

⁴⁹⁴ Крајем 1995. године, иницијативу је покренула Француска, а подржала Европска унија као амбициозан дипломатски процес који је комплементаран Дејтонском споразуму и значајан пројекат подршке „стабилности и добросуседству“ на Балкану. Међутим, време, догађаји, као и сама Еропска унија, потврдиле су потпун неуспех иницијативе „стабилности и добросуседства“. Са кризом око Косова, Европска унија је имплицитно признала неуспех и кренула у покретање нових, овај пут политички озбиљнијих и технички боље припремљених иницијатива.

⁴⁹⁵ Лопандић, Душко, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи*, op.cit., стр. 127

укљученост приватног сектора у економски развој, и; (д) помогне стварању одговарајуће регионалне климе за развој и учешће приватног сектора.

Већ на самом почетку, поставило се питање усклађености, односно конкурентности ове иницијативе са Ројомонском иницијативом, имајући у виду да су обе настале готово у исто време и са истим циљем. Због тога су САД и ЕУ „закључиле заједничке тачке о разумевању ЕУ и САД”, у оквиру чега је договорено да Иницијатива за сарадњу „неће конкурисати политикама или пројектима ЕУ у региону“. Након покретања иницијативе Пакта за стабилност Југоисточне Европе, SECI учествује и у деловању у оквиру ове иницијативе.

Чланице Иницијативе за сарадњу у Југоисточној Европи чини тринаест држава: Србија, Црна Гора, Албанија, БиХ, Бугарска, Македонија, Грчка, Мађарска, Молдавија, Румунија, Турска, као и Словенија и Хрватска. Словенија и Хрватска су најпре одбиле да буду пуноправне чланице иницијативе, желећи да избегну свако повезивање са простором претходне СФРЈ. Међутим, након америчког притиска, Словенија је прихватила чланство, док је Хрватска формално остала само „посматрач“, што се у пракси мало разликује од пуноправног учешћа. СР Југославија је два пута била пред укључењем у иницијативу (првобитно јој је позив био упућен 1996. године, па повучен због збивања око локалних избора у Србији; исто се десило почетком 1998. године због догађаја на Косову), да би најзад званично постала њена учесница у децембру 2000. године, након демократских промена у Београду.

Уз земље чланице, постоје и земље које подржавају SECI (тзв. „supporting countries“) у које спадају: САД, Аустрија, Италија, Русија, Чешка и Швајцарска. Поред тога, уз чланице иницијативе, на састанцима учествују и ЕУ, Европска комисија, Светска банка, Европска банка за обнову и развој (EBRD), Европска инвестициона банка (EIB) и регионалне иницијативе (CEI, BSEC, Ројомонски процес).

За разлику од других иницијатива и форума у региону Југоисточне Европе, ова иницијатива није имала за циљ организовање састанака на високом политичком нивоу, односно чисто политичку сарадњу. Она је дефинисана као, „флексибилан

оквир за покретање и спровођење конкретних пројеката и програма од интереса за земље учеснице⁴⁹⁶.

Што се тиче пројеката ове иницијативе, на првом састанку Комитета за план рада SECI-а у јануару 1997. године UN/ECE секретаријат је поднео укупно 12 предлога - пројеката. До сада је међу приоритете усвојено укупно осам оквирних пројеката, који међутим, нису напредовали истим темпом. Највише је резултата постигнуто на пројекту поједностављења прелазака граница. Такође су значајни резултати остварени у оквиру иницијативе за оснивање Регионалног центра за борбу против прекограничног криминала (Букурешт). Остали пројекти, који имају скромније резултате, односе се на: развој транспортних инфраструктура, развој енергетске мреже, повезивање гасовода, повезивање електросистема, еколошки програми за Дунав и друге реке и језера у региону, подршка малим и средњим предузећима, сарадња финасијских берзи.

Пројекат „Поједностављења преласка граница“ којем је земља координатор Грчка, обухвата четири фазе, које нису директно међусобно повезане и које су, у ствари постале засебни пројекти: (а) физичко побољшање граничних прелаза; (б) поједностављење и стандардизација пограничних и царинских поступака; (ц) реконструкција пограничних служби; (д) борба против криминала и корупције.

Најконкретнији пројекат ове иницијативе односио се на активности физичког побољшања око тридесетак пограничних прелаза, као и пограничних процедура у шест држава Југоисточне Европе. У ову сврху, државе су потписале меморандум о разумевању о трговинским и транспортним олакшицама у Југоисточној Европи којим је основан Регионални надзорни комитет са циљем да се поред побољшања физичких прелаза на границама, побољша царинска администрација, омогуће компјутеризоване процедуре и побољшају контакти и размене информација између пограничних органа и пословних кругова.

Као део целокупног деловања на регулисању нормалног функционисања прекограничне сарадње, у оквиру иницијативе је развијена и сарадња у борби против

⁴⁹⁶ Busek, Erhard, *10 years Southeast European Cooperative Initiative: from Dayton to Brussels*, Springer Vienna, Vienna, 2006, p. 79

прекограничног криминала. У том циљу, у Букурешту је 26.05.1999. године потписан споразум о сарадњи ради спречавања и борбе против прекограничног криминала. Споразум је потписало 9 чланица иницијативе, са изузетком Словеније и Хрватске, које су приступиле накнадно. У том циљу, формиран је „Регионални Центар SECI-а за борбу против прекограничног криминала“, чије је седиште у Букурешту и има улогу секретаријата овог специфичног облика сарадње. Значајну подршку овом пројекту пружа САД.

Следећи пројекат који је покренут у оквиру ове иницијативе је пројекат, Транспортна инфраструктура и „уска грла“ на главним међународним путевима чија је земља координатор Бугарска. У оквиру овог пројекта, радна група је одржала више састанака, на којима су разматрани друмски и железнички путеви.⁴⁹⁷ Радна група је преузела праћење „уских грла“ на пограничним прелазима, чију модернизацију финансира Светска банка у оквиру пројекта „трговинске и транспортне олакшице у Југоисточној Европи“. У оквиру овог пројекта, формирана је посебна „радна група“ за редовне возове (shuttle trains), како за путнички, тако и за робни транспорт.⁴⁹⁸

Што се тиче пројеката у области енергетике, формирана су три пројекта којима је основна намена подизање енергетске ефикасности земаља чланица иницијативе. Други пројекат је унапређење повезаности мрежа гасовода којем је земља координатор, БиХ. Пројекат има за циљ повезивање и развој мрежа гасовода, укључујући и процену тржишта гаса у региону, као и инфраструктуре.

Ова иницијатива је развила и неке друге корисне иницијативе, попут директног укључивања пословних људи у процес SECI-а (Пословни савет) или делатности „PRO“ комитета, ради поједностављења административних и трговинских процедура у региону. Успех ових иницијатива се показује и чињеницом да је, на пример „Пакт стабилности у ЈИЕ“ преузео неке од идеја из SECI-а, попут пословног савета.

⁴⁹⁷ TEM – Trans-European North South Motorway и TER – Trans-European Railway су са SECI формирале заједничку *ad hoc* групу TEM-TER-SECI

⁴⁹⁸ Лопандић, Душко, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи*, op.cit., стр 134

С друге стране, иницијатива је показала и неке слабости које нису омогућиле да она оствари већи утицај на економску ситуацију у региону. У првом реду, не може се закључити да покретање десетак обимнијих пројеката, без обзира колики је њихов појединачни значај, може да задовољи огромне потребе региона за сарадњом и економском помоћи. Осим тога, ова иницијатива чак и не располаже са посебним буџетом или фондовима за финансирање пројеката. Неколико стотина милиона долара, колико је до сада предвиђено за ангажовање на основу пројеката ове иницијативе (кредити, донације) далеко је чак и од неких минималних потреба земаља Балкана. Такође, поједине „државе координатори“ нису имале капацитет да анимирају остале чланице и реализују одређене пројекте.

Циљ оснивања SELEC-а је да обезбеди подршку чланицама и координацију у активностима превенције и борбе против криминала, укључујући и озбиљна кривична дела и организовани криминал, који је постао саставни део или настоји да се инкорпорира у криминал транснационалног карактера.

Нова Конвенција омогућује да SELEC:

- Координира регионалне оперативне активности и пружа подршку криминалистичким истрагама и превентивним активностима државама чланицама, у прекограничним случајевима;
- Обезбеђује чланицама прилику за размену информација и криминалистичко-обавештајних података, нудећи брзу и правовремену оперативну подршку;
- Прикупља, анализира и процењује податке о криминалним активностима;
- Израђује стратешке анализе и процене претњи у складу са циљевима деловања;
- Успоставља, рукује и одржава рачунарски информациони систем, којим је осигурана заштита поверљивих података.

Практична корист коју чланице и партнери SELEC-а остварују у овој иницијативи, огледа се у могућности приступа резултатима мултинационалних истрага и оперативних активности у региону Југоисточне Европе, уз минимална улагања. Центар има тежњу да постане стециште добре праксе у спровођењу закона и

информисаности чланица и партнера, кроз мултинационалне састанке и конференције.

Са оперативног становишта, SELEC тежи прилагодљивом и оперативно ефективном поступању, проширујући аналитичке капацитете изградњом ширег информационог система и потребним степеном заштите поверљивих података, у складу са стандардима ЕУ. Нови Концепт SELEC-а обезбеђује међународни легитимитет Центра и усмерава сарадњу са другим значајним међународним организацијама за спровођење закона.

Чланице SELEC-а су: Република Албанија, Босна и Херцеговина, Република Бугарска, Бивша Југословенска Република Македонија, Република Грчка, Мађарска, Република Молдавија, Црна Гора, Румунија, Република Србија и Република Турска.

8.3.2.4. Процес сарадње у Југоисточној Европи (South-East European Cooperation Process, SEECP)

Процес сарадње у Југоисточној Европи (South-East European Cooperation Process, SEECP) покренут је 1996. године са циљем да се Југоисточна Европа трансформише у регион стабилности, безбедности и сарадње у складу са европским интеграционим токовима, а кроз унапређење међусобног дијалога и сарадње на свим нивоима и у свим областима од заједничког интереса.⁴⁹⁹ Ради се о неинституционализованој организацији држава Југоисточне Европе која је формирана на иницијативу Бугарске⁵⁰⁰. У раду Процеса сарадње у својству пуноправних чланова учествује једанаест држава: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Црна Гора, Грчка, Хрватска, Македонија, Молдавија, Румунија, Србија и Турска.

Основни циљеви које је ова иницијатива поставила су: јачање безбедносне и политичке сарадње, интензивирање економских односа и сарадње у подручју развоја демократије, правосуђа и борбе против илегалних активности.

⁴⁹⁹ Graham, Kennedy, Felicio, Tania, *Regional security and global governance*, London, 2006, p.302

⁵⁰⁰ Ничић, Благоје, Шунтер, Даниел, „Регионалне иницијативе“, *Евроатланска ревија*, Београд, 2006, стр. 45

Намера Процеса сарадње у Југоисточној Европи јесте да јачањем добросуседских односа, преображајем региона у подручје мира и стабилности омогући приближавање држава чланица европским и евроатланским структурама. На самиту Процеса сарадње одржаном у Загребу 11. маја 2007. године, донета је одлука о успостављању функционалних веза између Процеса сарадње у Југоисточној Европи и Регионалног савета за сарадњу, при чему ће Процес сарадње у Југоисточној Европи наставити досадашњу улогу форума за политички дијалог и усмеравање сарадње земаља учесница, а секретаријат Регионалног савета за сарадњу, са седиштем у Сарајеву ће служити као оперативна подршка Процесу сарадње у Југоисточној Европи. Она представља, за сада, највиши степен „декларативне дипломатије и сарадње“ на чему се углавном исцрпљује процес мултилатералне сарадње у Југоисточној Европи.

Међутим и поред посебног карактера, политичког значаја и дужине, тешко се може рећи да Повеља представља суштински корак даље у самој пракси сарадње. Она је конкретизација једне старе идеје и представља систематизацију праксе и искустава оствариваних унутар Пакта за стабилност Југоисточне Европе или у оквиру других, сличних иницијатива⁵⁰¹.

8.3.2.5. Центар Југоисточне и Источне Европе за контролу

малог оружја и лаког наоружања (South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons, SEESAC)

Центар Југоисточне и Источне Европе за контролу малог оружја и лаког наоружања (South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons, SEESAC) је формирана 8. маја 2002. године у Београду и има мандат UNDP-ја и Пакта за стабилност Југоисточне Европе. Њихово тренутно седиште се налази у канцеларијама UNDP-а у Београду.

Основна намена Клириншке куће Југоисточне и Источне Европе за контролу малог оружја и лаког наоружања је да продуби подршку међународне и националне

⁵⁰¹ Лопандић, Душко, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи*, op.cit., стр. 112

политичке елите да кроз јачање националног и регионалног капацитета за контролу и смањење масовне производње и злоупотребе малог оружја и лаког наоружања, допринесе стабилности, безбедности и развоју Југоисточне и Источне Европе.

Чланице ове иницијативе су: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Црна Гора, Молдавија, Румунија, Србија и Македонија⁵⁰². Све наведене државе, 2001. године су потписнице регионалног плана за борбу против пролиферације и ширења малог оружја и лаког наоружања.

Циљ ове иницијативе је да унапреди регионалну сарадњу у борби против прекограничног шверца малог оружја и лаког наоружања, унапреди и побољша постојећу законску регулативу везану за ову област, едукује и подигне ниво националне свести грађана, организује безбедне и ефикасне акције прикупљања малог и лаког оружја, пружи техничку и финансијску подршку у сакупљању и уништавању малог оружја и лаког наоружања, као и да подигне и унапреди ниво техничке и безбедносне заштите у тренутно постојећим магацинима оружја и наоружања у региону⁵⁰³.

У наредном периоду активности ове иницијативе кретаће се у правцу хармонизације и имплементације искустава и законских регулатива и прописа Европске уније у законодавство држава Западног Балкана, као и унапређења капацитета државних органа у вођењу државне политике у циљу контролисања и смањења малог оружја и лаког наоружања.⁵⁰⁴

8.3.2.6. Јадранско-јонска иницијатива (Adriatic Ionian Initiative, АИ)

Као и Централноевропску иницијативу, Јадранско-јонску иницијативу (Adriatic Ionian Initiative, АИ) је покренула Италија. Први наговештаји ове иницијативе су се појавили још 1998. године, а званично је основана на

⁵⁰² Internet : <http://www.seesac.org/index.php?content=48§ion=1>, 28/08/2012.

⁵⁰³ Coe, Jim, Smith, Henry, *Action Against Small Arms : A Resource and training handbook*, Oxfam, London, 2003, p. 42

⁵⁰⁴ Kytomaki, Elli, Wayne-Yankey, Valerie, *Implementing the United nations Programme of Action on small Arms and light Weapons: Analysis of Reports Submitted by States in 2003*, United Nations Institute for Disarmament Research, (original from the University of Michigan), 2004, p. 61

„Конференцији о развоју и безбедности у Јадрану и Јонском региону“ у Анкони 20. маја 2000. године. На конференцији су учествовали министри спољних послова земаља учесница: Грчка, Италија, Хрватска, Словенија, Албанија и БиХ. Чланице иницијативе су : Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Грчка, Хрватска, Италија, Словенија и Србија.

Као приоритетне области сарадње наводе се: привреда, транспорт, туризам, техничка сарадња, одрживи развој и заштита околине, сарадња у областима културе, науке и У склопу Јадранско-јонске иницијативе, Италија и Грчка су у току 2001. године иницирале пројекат сарадње ратних морнарица држава које учествују у иницијативи, а цео пројекат је добио назив „ADRION“⁵⁰⁵.

Пројекат, који је у фази обликовања, предвиђа да се у њега укључе осим иницијатора и ратне морнарице Албаније, Хрватске, Словеније и Црне Горе. Основни задатак је да се развију везе и разумевања између земаља региона, те развој интероперабилности ратних морнарица земаља које би учествовале у пројекту „ADRION“. Иницијатори су предвидели могућност одржавања заједничких војних вежби, планирања и посете лукама те заједничку обуку и образовање, као и сарадњу у борби против нелегалних активности.

8.3.2.7. Централноевропска иницијатива (Central European Initiative, CEI)

Централноевропска иницијатива (Central European Initiative, CEI), настала је као резултат „четворне сарадње“, коју су 1989. године на састанку министара иностраних послова у Будимпешти покренуле Италија, Аустрија, СФР Југославија и Мађарска, са циљем да се, кроз интензивну политичку и економску сарадњу са развијеним партнерима из суседства, убрза југословенско и мађарско приближавање европским интеграцијама. Међутим сама идеја о формирању ове иницијативе, потекла је од Италије, која је кроз ову форму повезивања видела начин да осигура свој утицај у појединим земљама Централне и Источне Европе, као противтежу немачкој „сфери интереса“⁵⁰⁶.

⁵⁰⁵ Интернет : <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=837>, 20/07/2012.

⁵⁰⁶ Лопандић, Душко, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи*, op.cit., стр. 63

Према смерницама за активности и правила поступка Централноевропске иницијативе утврђеним 6. октобра 1995. године на самиту шефова влада земаља СЕИ-а у Варшави, а затим допуњеним на самитима СЕИ-а у Грацу (9. новембра 1996. године) и у Будимпешти (25. новембра 2000. године), сарадња обухвата следеће области⁵⁰⁷:

- размена мишљења о политичким питањима од узајамног интереса,
- економска и техничка сарадња,
- развој инфраструктуре (транспорт, енергија, телекомуникације, пољопривреда),
- јачање демократских институција и људских права, укључујући и мањинска права,
- заштита животне средине,
- сарадња у областима науке и технологије, медија, културе, образовања, размене младих, туризма,
- прекогранична и међурегионална сарадња.

Централноевропска иницијатива данас има 18 чланица: Аустрија, Албанија, Белорусија, БиХ, Бугарска, Хрватска, Чешка, Италија, Мађарска, Македонија, Молдавија, Пољска, Румунија, Словачка, Словенија, Србија, Украјина и Црна Гора.⁵⁰⁸

Специфичност Централноевропске иницијативе је између осталог и у томе, што за разлику од других иницијатива, располаже сопственим фондовима за финансирање мањих пројеката (главни донатор је Италија). Централноевропска иницијатива данас има подједнак број чланица ЕУ и не-чланица (чланице су и земље тзв. Европског суседства – Белорусија, Украјина и Молдавија) што ову иницијативу чини погодном за преношење искустава у процесу евроинтеграција.

⁵⁰⁷ Интернет: <http://www.ceinet.org/main.php?pageID=21>, 20/07/2012.

⁵⁰⁸ Schnabel, Albrecht, *Southeast European Security: Threats, Response and Challenges*, Nova, Berlin, 2001, p. 199

8.3.2.8. Америчко-јадранска повеља (USA-Adriatic Charter, AC)

Након Прашког самита НАТО-а и проширењем Савеза на седам нових држава, између три преостале непозване чланице из Југоисточне Европе појавила се идеја о покретању новог механизма сарадње. Хрватска, Албанија и Македонија одлучиле су да наставе са настојањима да међусобном сарадњом убрзају процес придруживања Савезу.

Идеја је инспирисана претходним моделом Америчко-балтичке повеље из 1998. године⁵⁰⁹. Том повељом су три балтичке државе уз спонзорство САД покренуле регионалну сарадњу како би разменом искустава убрзали трансформацију на подручју одбране, побољшали стабилност у региону и коначно убрзали улазак у НАТО. С истим циљем, у мају 2003. године у Тирани је потписана Америчко-јадранска повеља. Повељу су тада потписали тадашњи министри спољних послова трију земаља и државни секретар САД. Повеља формализује подршку САД трима државама на њиховом путу у НАТО и предвиђа трилатералну сарадњу у циљу испуњавања услова за будући улазак у чланство Алијансе.

Повеља позива Алијансу да напредак трију земаља процењује према индивидуалним достигнућима сваке државе потписнице. Документ истиче важност јачања демократије и мањинских права, борбу против тероризма, прекограничног криминала и оружја за масовно уништење и подстиче започете реформе оружаних снага у трима земљама те њихову међусобну војну сарадњу.

Поред ових јединствених обавеза, Повеља обухвата и оне које су засебно дефинисане обавезе за државе потписнице. За Хрватску то је била сарадња са судом у Хагу, повратак протераних и избеглих лица и повраћај њихове имовине, за Албанију борба против корупције, организованог криминала, пресецања комуникација трговине дрогом и наоружањем и деловање радикалних исламских групација на њеној територији, а за Македонију поштовање одредби Охридског споразума потписаног после окончања етничких сукоба у тој земљи⁵¹⁰.

⁵⁰⁹ Grdešić, Ivan; „US-Adriatic Charter of Partnership: Securing the NATO Open Door Policy“, *Political Thought: Croatian Political Science Review* (05/2004), str. 114

⁵¹⁰ Ничић, Благоје, „Јадранска повеља“, *Евроатланска ревија*, број 3, op.cit., стр. 46

На састанцима Партнерске комисије усаглашене су конкретне активности у области одбране: оснивање Регионалног центра за мировне операције у Криволаку (Македонија), заједничке вежбе на територијама земаља потписница, припрема заједничких јединица за учешће у операцијама подршке миру и одржавања мира, консултације о безбедносној и одбрамбеној политици, размена елемената војног образовања, војно-техничка сарадња и контрола наоружања. У склопу Америчко-јадранске повеље, највише активности је спроведено на реформама оружаних снага ради њиховог довођења на ниво стандарда НАТО-а. Све три земље трансформисале су своја Министарства одбране и Генералштабове и дефинисале динамику процеса трансформације оперативних јединица. Све три земље имају израђен Стратегијски план одбране и планове развоја оружаних снага до 2015. године и њихове потпуне трансформације по стандардима НАТО-а.

Чланство у повељи омогућило је прикључење Хрватске и Албаније у НАТО, док Македонија засад није добила позив за улазак у Северноатлански савез због противљења Грчке⁵¹¹. Министри спољних послова земаља Америчко-јадранске повеље, потписали су 4. децембра 2008. године у Хелсинкију, додатак повељи чиме су у чланство те групе која служи као припрема за чланство у НАТО, приступиле Босна и Херцеговина и Црна Гора.

⁵¹¹ Исто

9. БЕЗБЕДНОСНА САРАДЊА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА И НАТО

9.1. НАТО и стабилност Западног Балкана

Крај Хладног рата и догађаји који су га пратили, подстакли су процес преображаја безбедносних режима у Европи и преуређење постојећих односа унутар самог НАТО, као и потребе да се приступи решавању нагомиланих регионалних проблема.

Промена политичких и безбедносних прилика у Европи захтевала је прилагођавање целокупне безбедносне стратегије, као и политике европских држава и регионалних организација новонасталој ситуацији. Највећа хладноратовска претња која се огледала у избијању рата између два супротстављена блока, више није постојала. Бројне нове претње закупиле су пажњу војних и политичких доносилаца одлука НАТО, због чега је требало дефинисати и успоставити нове стратегије, процедуре и инструменте за њихово отклањање.

У истраживању узрока оснивања, постојања и опстанка НАТО треба поћи од природе безбедносне претње и начина њене заштите. У хладноратовском периоду Варшавски пакт је представљао претњу која је употребом пре свега копнених војних снага могла да угрози територијалну целовитост земаља западног блока, због чега је НАТО изградио такву врсту моћи која је могла да одврати и порази противника, у случају агресије. Међутим, шири концепт употребе НАТО, који се не односи само на територијалну одбрану, постаје видљив крајем Хладног рата настанком ратова „треће врсте“. Измењена природа претњи је допринела преиспитивању начина ангажовања НАТО-а, ради управљања кризама, одговорима на кризе, стабилизовању стања или вођењу мировних операција, како год назвали његове начине реаговања, условљене узроцима који нису обухваћени чланом 5. Вашингтонске повеље.

Такође, током времена, према речима Бжежинског, НАТО је као институција омогућио бар три преображаја: 1) крај вековима вођеног „грађанског рата“ у оквиру заједнице западних народа, пре свега због премоћи на старом континенту; 2) затим, кроз НАТО је омогућено војно и политичко учешће Сједињених држава у одбрани европске демократије од Совјетског савеза, и напослетку; 3) НАТО је остварио

пресудну ролу у мирном завршетку Хладног рата, што је допринело заустављању геополитичке поделе Европе и стварању услова за демократско ширење Европске Уније.⁵¹²

Потврду сврсисходности своје новопронађене улоге у европској безбедности НАТО је добио средином 90-их година 20. века. Сукоб у Босни и Херцеговини, где међународна заједница, а поготово ЕУ, није била у могућности да пронађе мир невојним средствима, послужио је НАТО-у да на практичан начин оправда своју улогу водеће политичко-војне организације на европском тлу и наговести будуће правце сопственог деловања. Девиза „Out of Area, Out of Business“ која је бринула НАТО с почетка 90-их 20. века, могла је да се пренебрегне јер је НАТО, уз свесрдну подршку САД, сада био у стању да ефикасно делује на одређену претњу. Међутим, морамо се сложити са чињеницом да је своју моћ и ефикасност НАТО остваривао с обзиром да није имао такмаца. Европа је била слаба, како источна тако и западна, а Русија, као наследница СССР, била је далеко од моћи коју је поседовао Совјетски Савез који се супротстављао НАТО-у у остваривању њених интереса и циљева током хладног рата. Закључење мира у Босни, које је приписано настојањима америчког председника и акцијама НАТО авијације, утврдило је, у том тренутку, доминантну безбедносну организацију у Европи. Поменути успех је засенио напоре ЕУ да у догледно време успостави и развије неки свој облик безбедности и одбране. Међутим, Западни Балкан је област и тема од посебног интереса и значаја за НАТО и ЕУ, а нарочито за Северноатлантски савет и Политичко-безбедносни комитет ЕУ.

Већ након првог формалног сусрета министара спољних послова држава чланица НАТО и ЕУ, 30. маја 2001. године у Будимпешти, издато је заједничко саопштење о Западном Балкану. У њему се наглашава да су на Балкану и НАТО и ЕУ озбиљно ангажовани у заједничким напорима који воде ка јачању безбедности, стабилности и регионалне сарадње. Министри су потврдили њихову опредељеност да

⁵¹² Brzezinski, Zbigniew, „An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web“, Foreign Affairs, September/October 2009, наведено према: Драган, Р.Симић, „Мрежа глобалне безбедности на почетку 21. века“, *Интеграција Западног Балкана у мрежу глобалне безбедности*, Београд, 2011, стр.39.

наставе блиску сарадњу и консултације између НАТО и ЕУ, у циљу суочавања са заједничким изазовима у региону.⁵¹³

Приликом смиревања кризе у Македонији, настале побуном етничких Албанаца 2001. године, НАТО и ЕУ показали су висок степен сарадње и координације заједничког деловања. Успевши да посредују у постизању прекида ватре између македонске владе и побуњених албанских група, и покрећући преговарачки процес, НАТО и ЕУ су (уз учешће ОЕБС-а) међусобним напорима довели до потписивања Охридског споразума, 13. августа 2001. године.

Ситуација у јужној Србији, после побуне етничких Албанаца сличне оној у Македонији, такође је била у средишту пажње НАТО и ЕУ, током 2001. године, када су се ефикасном превентивном акцијом избегли већи сукоби. Захваљујући блиској сарадњи НАТО, ЕУ и државних органа Републике Србије и СР Југославије, договорен је брз прекид ватре и отпочињање политичког процеса, оличеног у успешно обављеним локалним изборима, јула 2002. године.

Стратешки оквир заједничког деловања НАТО и ЕУ у региону Западног Балкана постављен је 29. јула 2003. године објављивањем Усклађеног приступа за Западни Балкан, у којем су дефинисане кључне области у којима се може остварити сарадња НАТО и ЕУ у региону, наглашавајући заједничку визију и решеност коју обе организације деле у циљу успостављања стабилности на овом простору. У документу се истиче да ће на Западном Балкану обе организације усклађено деловати, избегавајући при томе непријатна изненађења и делећи заједничку визију за будућност региона. У основи те визије стоји самоодржива стабилност заснована на демократским и делотворним владиним институцијама и одржива тржишна привреда. Према овом документу, кључне области за усклађен приступ НАТО и ЕУ у подршци стабилности и безбедности у региону су: превенција сукоба и кризни менаџмент; реформа система одбране; јачање владавине права, борба против тероризма; гранична безбедност и контрола наоружања.

⁵¹³ Срђан Глигоријевић, „Безбедносна сарадња ЕУ и НАТО“, *Евроатлантска безбедност*, ISAC фонд, број 6, 2007, Београд.

Опредељеност да се настави заједнички приступ НАТО и ЕУ региону Западног Балкана, учљив је и у Декларацији са НАТО самита у Риги новембра 2006. године. У тој декларацији се наводи успешна сарадња НАТО и Европске уније на простору Западног Балкана, укључујући ону која је остварена аранжманом Берлин-плус у вези с операцијом Европске уније *Altea*, одајући јој признање за допринос миру и безбедности. Такође, ЕУ и НАТО имали су своје представнике и у тзв. Контакт групи плус, која је имала активну улогу током преговора о коначном статусу Косова и Метохије, који су под окриљем УН вођени 2006. и 2007. године у Бечу.

Међутим, морамо се и критички осврнути на домете НАТО-а на подручју Западног Балкана. Укључењем у решавање југословенске кризе и ратова, НАТО је практично искључио утицај регионалних државника у заустављању сукоба, подржавајући „ратно дробљење друге Југославије, те је потом настале државе једну по једну стављао под свој патронаж“.⁵¹⁴ Наравно да овакав однос има за последицу да је после готово две деценије, евроатлантска заједница још увек суочена с чињеницом да у појединим државама Западног Балкана (БиХ, Србија, Македонија) нису потпуно искорењене могућности за обнављање сукоба. Свакако да је НАТО успео да рат изолује на простор бивше Југославије, али негативне последице по регион и себе није могао да изопшти. Разлог треба тражити и у чињеници да евроатлантско управљање балканском кризом и ратовима није било мотивисано само успостављањем безбедности на рубном подручју Европе, већ и другим тежњама, пре свега економско-политичким. Немоћ коју је показала ЕУ, проузрокована испољеним личним интересима појединих чланица, омогућила је да САД постане незаобилазни актер на европском тлу, који се активно укључио у уређење унутрашњих ствари Европе спроводећи властите стратегијске интересе и учвршћујући своју позицију светске силе. Инструментализација војне снаге је онемогућила евроатлантске савезнике за благотворну стратегију сузбијања узрока ратова, већ их је усмерила искључиво на репресивно деловање према испољеном проблему. Репресивна, а не проактивна улога савезника је регионалним државницима омогућила пасиван однос

⁵¹⁴ Мирослав Хацић, „Безбедносна динамика Западног Балкана“, *Разумјети НАТО*, група аутора, Нансен дијалог центар - Црна Гора, Подгорица, новембар 2007, стр.13

према проблемима који оптерећују међусобне односе, тражећи непрекидно помоћ за настале проблеме у међународној заједници и непредузимајући мере за сопствено активно укључивање у превазилажењу узрока проблема. То је Балкан учинило важним актером безбедности евроатлантске заједнице, „те она сада све и да хоће не може и не сме да се повуче са њега“.⁵¹⁵

Узимајући у обзир све околности које смо поменули, можемо закључити да Западни Балкан још увек није економски, политички и безбедносно умирен. Због своје, како Хаџић наводи, „безбедносне запуштености“, државе Западног Балкана и даље безбедносно зависе од других, због чега још увек нису самосталне у успостави и очувању појединачне, националне, а тиме и регионалне безбедности. У међусобне сукобе и спорове и даље укључују себи наклоњене спољне актере, како би остварили сопствене интересе, што великим силама посредно одговара, везујући безбедносну нормализацију односа за себе и учвршћујући на тај начин стратешки положај у региону (пре свега мислимо на државе ЕУ, САД и НАТО).

Зависност држава Западног Балкана од спољних актера је тим пре већа, јер су све државе региона и економски и политички тесно повезане са њима. Међутим, степен њихове зависности је различит. На пример, БиХ, Србија, Албанија и Македонија су безбедносно најзависније, јер се налазе, целе или њени делови, под војно-полицијским и административним покровитељством евроатлантске заједнице. Уз то, њихов економски, самим тим и државни опстанак у великој мери зависи од економске и финансијске помоћи евроатлантске заједнице. Тим пре би свако скорашње смањење војног присуства НАТО или економске помоћи ЕУ угрозило безбедност у региону. То свакако „није доказ успешности евроатлантске заједнице у управљању кризом и ратовима, али сигурно јесте последица“.⁵¹⁶

9.2. Проширење НАТО-а са државама Западног Балкана

У многим државама Западног Балкана, чланство у НАТО се доживљава као главни стратешки избор, који би требао да их приближи евроатлантским

⁵¹⁵ Исто, стр. 13.

⁵¹⁶ Исто, стр. 17

интеграцијама. Током последњих десет година, војне снаге држава Западног Балкана су значајно усклађене са НАТО стандардима и нормама, што доказује и њихово успешно ангажовање у мировним операцијама попут ISAF (International Security Assistance Force in Afghanistan). Статус кандидата за пријем било у НАТО или ЕУ, сам по себи одражава положај државе на међународној сцени. Чланство такође доприноси проналажењу идентитета изгубљеног падом комунизма, као и избору могућности ступања у друге коалиције. Иако је свих шест држава Западног Балкана пре двадесет година започело транзициони период, свака од њих је на различитој позицији у процесу приступања НАТО-у (табела 10.). Хрватска и Албанија су се придружиле Алијанси 2009. године, док Македонија још увек није испунила критеријум успостављања добросуседских односа, као услов за пријем у НАТО. Црна Гора и БиХ су показале велики интерес за чланство, али их очекује дуг пут реформи и свакако придобијање повољног става јавног мњења, које је тренутно неодлучно или негативно расположено за чланство у НАТО. Србија је приступила Партнерству за мир, али је у Скупштини усвојила декларацију о војној неутралности. Дакле, циљ свих западнобалканских држава, изузев Србије, је достизање чланства у НАТО. Основни мотиватор за евроатлантске интеграционе процесе, поред демократских и економских реформи, је осећај стабилности и безбедности.

НАТО је пружио подршку земљама Западног Балкана у посткомунистичкој транзицији и постконфликтној обнови. Перспектива уласка у чланство је имала и још увек има значајну улогу у стабилизацији и умиривању региона, уз утицај и на политичке и безбедносне процесе и односе. Другим речима, укључивање у евроатлантски „клуб“ је импулс за успешно спровођење реформских процеса у региону.

Међутим, питања нерешеног статуса, нестабилност, националистичка реторика, талас међуетничких тензија, нерешени територијални и гранични спорови, слабе политичке институције и одсуство владавине права су велике препреке за потпуну демократску консолидацију Западног Балкана. Нерешени проблеми стварају повољне услове за међусобну нетрпељивост и политичке тензије, чиме се доводи у

питање стабилност региона, јер државе Западног Балкана немају развијен осећај за уступке.

Табела 10: Западни Балкан и НАТО

Држава	Партнерство за мир (Partnership for Peace - PfP)	Акциони план индивидуалног партнерства (Individual Partnership Action Plan - IPAP)	Интензивира-ни дијалог (Intensified Dialogue)	Акциони план за чланство (Membership Action Plan - MAP)	НАТО чланство
Албанија	јануар 1994			април 1999	април 2009
БиХ	децембар 2006	септембар 2008	април 2008	април 2010	
Хрватска	мај 2000			мај 2002	април 2009
Србија	децембар 2006		април 2008		
БЈРМ	новембар 1995			април 1999	
Црна Гора	децембар 2006	јул 2008	април 2008	децембар 2009	

Листу унутрашњих проблема употпуњује је клијентелизам, етноцентризам и корупција. Државе имају слабе економије, чије стање додатно погоршава светска економска криза.

Применом *cost-benefit* методе може се вршити анализа чланства у НАТО са војног и политичког аспекта, јер је НАТО и војна и политичка организација. Дакле, процес приступања војним и цивилним институцијама евроатлантске заједнице, према постављеним стандардима, подразумева трошкове и уступке, како новчане тако и политичке.

Један од важних разлога који се наводи за придруживање држава Западног Балкана НАТО-у је стабилизација демократије. Такође, национални лидери чланство доживљавају као потврду њихове привржености западним вредностима и награду за отклон од социјалистичке прошлости. Сматрају да чланство у групи елитних држава које деле демократске вредности, унапређује међународни статус државе и пружа унутрашњи легитимитет за опстанак на власти. Економски развој је следећи аргумент за којим се посеже у образлагању потребе за приступање у НАТО. Сматра

се да би чланство допринело подизању кредитног рејтинга земље и увећању страних директних инвестиција. Такође, често се може чути аргумент да би чланство обезбедило бољи, ефикаснији, рационалнији и јефтинији сектор безбедности и одбране.

Међутим, како смо већ навели, улазак у НАТО носи са собом и трошкове. Прво, реформа сектора безбедности је скупа. Модернизација и реорганизација војних снага у складу са НАТО стандардима захтева велике годишње буџетске издатке (уобичајен је ниво од 2% БДП). Придруживање НАТО-у подразумева слање војних јединица у мировне мисије и операције широм света, што са собом носи ризик од погибије војника, а што се често изоставља у јавним расправама о НАТО-у.

У политичком смислу, западнобалканске државе би се придружиле моћном, али не увек и популарном клубу држава, како у иностранству тако и у властитој држави. Споран легитимитет НАТО кампања у региону током деведестих година прошлог века, социјални ефекат ратова и успостављање стабилнијих веза са Русијом, су честа питања која се на унутрашњој политичкој сцени неких држава региона често потезу као аргумент за војну неутралност. Такође, чланством у НАТО опасност од терористичких напада би се сразмерно повећала по државу која подржава рат против тероризма, што знатно повећава њен осећај рањивости, чак више него код држава попут САД и Велике Британије, за које макар постоје рационална објашњења да буде обратно.

Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина већ дуго времена изража јасан став да жели чланство у НАТО, али је упркос томе тек 2006. године постала чланица Партнерства за мир (ПзМ), као задња земља у региону, што указује да је спорост процеса приступања последица унутрашњих неслагања и спорова. НАТО је позвао БиХ у априлу 2010. године да се придружи Акционом плану за чланство (МАР), након чега је око 45 војника из БиХ послато у мисију ISAF.

Босна и Херцеговина је озбиљно оптерећена унутрашњим поделама (с обзиром да три конститутивна народа иду различитим правцима) и

нефункционисањем Дејтонског устава. Бошњаци се залажу за централизовану државу, Хрвати се залажу за ширу аутономију у оквиру државе, док Срби све више покрећу питање референдума о независности. Такве околности приморале су међународну заједницу да узме озбиљније учешће у посредовању између три народа око постизања сагласности по питању даље будућности државе. Међутим, ови напори су допринели да неке унутрашње снаге утицај међународне заједнице минимизирају и сведу своје проблеме на унутрашњу ствар државе.

Реформа сектора одбране је био један од главних задатака БиХ на путу ка НАТО. Процес спајања три армије у једну је трајао готово десет година, што је допринело да се створи слика о постојању јединствене војне организације у БиХ, али ипак дисфункционалне, с обзиром на међуетничке тензије. Према резултатима истраживања спроведеног 2010. године, које је објавио Национални демократски институт за међународне односе у БиХ, око 70% грађана БиХ подржава улазак у НАТО.⁵¹⁷ Међутим, детаљнијом анализом уочавамо да око 90% Бошњака и Хрвата изражава подршку уласку БиХ у НАТО, док је 63% Срба против уласка у НАТО. Дакле, нејединство три конститутивна народа у погледу даље перспективе државе у евроатлантским интеграцијама може постати узрок политичке кризе и отежавајући моменат у испуњавању преузетих обавеза према НАТО, кроз МАП.

Црна Гора

Кад је у питању Црна Гора, њу је читави претходни процес ширења Партнерства за мир заобишао, с обзиром да је била у специфичним облицима државног уређења са Србијом од 1992. године. Изласком из Државне Заједнице Србије и Црне Горе у 2006. години, Црна Гора је предано радила на испуњавању свих обавеза које су водиле унапређењу регионалне стабилности и сарадње, у складу са НАТО стандардима. Стратешки циљ који је Црна Гора себи поставила кроз Националну стратегију одбране (усвојеној 2006. године), је пуно чланство у НАТО и ЕУ и то што је могуће за краће време. У складу са постављеним циљем, Црна Гора је

⁵¹⁷ Наведено према: Athens Working Group: Transforming the Balkans, *NATO and the Western Balkans – New Strategic Concept, Old Challenges*, Hellenic Centre for European Studies, November 2010, p. 7

за кратко време испунила многе суштинске захтеве за чланство у НАТО, кроз чланство у ПзМ. У децембру 2009. године, Црна Гора је позвана да се придружи МАП, након чега је упутила 31 војника у мисију ISAF. Међутим, иако је држава испунила многе критеријуме за чланство у НАТО, јавно мњење се снажно противи приступању. Према резултатима истраживања Центра за демократију и људска права из октобра 2010. године, 32,6% становника Црне Горе је подржало чланство у НАТО, 39,7% становника је било против, док 27,6% није имало став о чланству.⁵¹⁸ Такође, резултати истраживања казују да српска мањина у Црној Гори, која чини 32% од укупног броја становника, сматра да је НАТО непријатељска организација, пре свега због кампање бомбардовања против бивше СР Југославије. Остали део популације сматра да Црна Гора не треба да уђе у НАТО због могућих људских и материјалних губитака, учешћем у ратовима на туђим територијама, те да је боље да остане војно неутрална. Мањи део популације НАТО доживљава као оруђе у рукама САД. Насупрот онима који су против уласка Црне Горе у НАТО, заговорници уласка сматрају да ће чланство у НАТО-у унапредити положај Црне Горе на међународној сцени, да ће створити повољну климу за стране инвестиције и обезбедити бржу и јефтинију модернизацију Војске.

Приступање МАП-у је био знак да је Црна Гора близу завршетка прилагођавања војних снага стандардима НАТО-а и уласка у завршну фазу реформе система одбране. НАТО је захтевао од власти Црне Горе да посвете више пажње политичкој реформи и успостављању владавине права, јачању демократских институција, борби против организованог криминала и корупције, заштити границе и решавању питања расељених лица.

Бивша Југословенска Република Македонија

Иако је БЈР Македонија успоставила веома блиску сарадњу са НАТО у спровођењу реформи, праћену снажном подршком јавности, истовремено се суочава са више проблема који спречавају њен напредак ка чланству у НАТО. Можемо издвојити три групе проблема са којима се БЈР Македонија суочава: име државе, које

⁵¹⁸ Исто, стр.8

је скоро две деценије камен спотицања у односима са Грчком; међуетничке тензије између словенске већине и етничких Албанаца – која је ублажена Охридским споразумом из 2001. године након интервенције ЕУ и САД и; потреба за наставком реформе сектора одбране.

Решавање сваког од наведених проблема има велики значај за будућност Македоније, посебно пре чланства у НАТО, јер јој Алијанса неће дозволити да постане „увозник“ проблема и дестабилизирајући фактор унутар НАТО-а.

Грчка и БЈР Македонија нису успели да превазиђу спор око имена државе „Македонија“, још од 1991. године када је стекла независност. НАТО је на Букурештанском самиту који је одржан априла 2008. године, установио да разговори између ове две државе посредством УН, нису били успешно завршени, што је значило и да чланство не може бити достигнуто док се проблем око имена државе не реши.

Две највеће етничке целине у БЈР Македонији, Словени (око 67%) и Албанци (око 22%) постигли су сагласност о томе да би њихова држава требала да приступи НАТО-у, сматрајући да би чланство пратиле и бројне позитивне последице. Македонија са својим војницима учествује у више мисија: НАТО мисија ISAF у Авганистану од 2002. године; мисија коју предводи САД у Ираку од 2003. године; ЕУ мисија Alhea у Босни Херцеговини од 2006. године и; УН мисија UNIFIL у Либану од 2007. године. Број македонских војника који је 2011. године учествовао у наведеним мисијама био је око 260, што је 4,5% копнених снага македонске Војске.⁵¹⁹

Међутим, постоји низ питања која Македонија мора да реши, како би се сврстала у ред консолидованих демократија и постала стабилна чланица НАТО. Међу највећим проблемима истиче се корупција, организовани криминал, неефикасност јавних институција, реформа правосуђа и промовисање добросуседских односа.

⁵¹⁹ Наведено према: Лазар Еленовски, „Македонија и евроатлантска интеграција“, *Интеграција Западног Балкана у мрежу глобалне безбедности*, op.cit., стр.170

Албанија и Хрватска – чланице НАТО

Албанија и Хрватска су званично приступиле у НАТО у априлу 2009. године, једну годину након Букурештанског самита 2008. године. Ове две мале државе учествују са око 250 до 300 војника у НАТО мисији ISAF у Авганистану. Крајем Хладног рата, обе државе су истицале своју посвећеност приступању евроатлантским институцијама, довршавајући процес пријема неколико година након пријема чланица из Централне Европе.

Албанија

Национални интереси који су подупрли готово једногласну одлуку албанске политичке и интелектуалне елите да Албанија постане чланица НАТО су вишеструки: успостављање демократије и система евроатлантских вредности; дугорочна стратешка безбедност, стабилност и развој Албаније; убрзавање процеса приступања у ЕУ и; већи подстицај за улагање страних инвестиција.⁵²⁰ На том путу, Албанија је била прва посткомунистичка земља која је приступила Партнерству за мир 1994. године. Током деведесетих година Албанија је такође слала велики број официра на војно школовање на Запад, уз активно учешће на вежбама ПЗМ. Током 1995. године, развила је Индивидуални програм партнерства, 1996. године је приступила процесу ПАРП и исте године своје војне јединице је прикључила НАТО војним снагама у мировној операцији у БиХ. На Вашингтонском самиту 1999. године, Албанија је прихватила МАП стајући у ред за пријем у НАТО заједно са Хрватском и Македонијом. У међувремену, Албанија није начинила видни напредак у реформи политичког, економског, финансијског, законодавног и одбрамбеног сектора, како је процењено на Самиту у Риги 2006. године, али је зато на Букурештанском самиту 2008. године позвана да постане чланица НАТО. У периоду деведесетих година прошлог века, Албанија је била посебно стратегијски важна држава за НАТО из више разлога.⁵²¹ Прво, територија Албаније је за НАТО и ЕУ

⁵²⁰ Наведено према: Ариан Старова, „Република Албанија и НАТО“, *Интеграција Западног Балкана у мрежу глобалне безбедности*, op.cit., стр.147

⁵²¹ Athens Working Group: Transforming the Balkans, *NATO and the Western Balkans – New Strategic Concept, Old Challenges*, op.cit, p. 11

била важна војна тачка на турбулентном простору јужног дела Балкана. Друго, НАТО је са овог простора могао да контролише ширење конфликта на Косову и Македонији, на коме се, у великом броју, налази албанска популација. У складу са ситуацијом, НАТО-у је такође одговарала и таква влада у Албанији која не би подржавала развој етничких тензија међу албанском популацијом која живи ван граница Албаније.

Приступањем НАТО-у 2009. године, Албанија је пред собом имала дуги пут достизања стандарда војних капацитета сличних другим развијеним чланицама. Неки досегнути, мерљиви резултати након приступања Албаније у НАТО су:

- Успостављање професионалне војске до 2010. године, која до 2014. године треба да броји око 12.000 људи, уз развој оперативних и интероперативних војних снага ради: 1) учешћа у хуманитарним операцијама и отклањању последица елементарних непогода и 2) мировним мисијама у оквиру НАТО, УН или ЕУ.
- Реорганизација Министарства одбране и Генералштаба оружаних снага, ради убрзавања административних процедура и процеса доношења одлука.
- Модернизација оружаних снага увођењем квалитативно нових концепата, доктрина и методологија војне обуке и образовања, управљања одбраном, вежбама и операцијама, као и инвестирање у нову опрему и разне војне системе. Крајњи циљ модернизације је комплетирање једног батаљона, потпуно опремљеног и расположивог за ангажовање у складу са потребама НАТО-а за мисије у иностранству. Албански војни контингент учествује у НАТО мисији ISAF у Авганистану са 304 војника (у 2011. години). Учествовао је у мисији ЕУ у Чаду и БиХ, као и мисији САД у Ираку.
- Допуњавање стратегија и доктрина, тако да увек буду у складу са новим трендовима у безбедносном окружењу и дешавањима на војном плану.
- Уништавање вишка муниције и оружја, наслеђеног из периода владавине комунизма, које треба да буде окончано до краја 2013. године.
- Блиска сарадња у региону, кроз размену, војне вежбе и друге активности.

- Даљи развој билатералних односа са свим земљама-чланицама НАТО.
- Даље унапређење односа између оружаних снага и цивилног становништва, кроз информисање о дешавањима у сектору безбедности и одбране, као и кроз пружање помоћи цивилној заједници.
- Убрзана стопа укупног развоја земље са нагласком на економију.
- Јачање демократских институција.
- Вођење трајне политике мира, дијалога и сарадње у региону.⁵²²

Иако је регионални безбедносни положај Албаније приступањем у НАТО подигнут на виши ниво, остао је ипак низ нерешених унутрашњих проблема: политичка нестабилност, илегална трговина, организовани криминал и слаба економија. Кључни проблем на унутрашњем плану је представљала ескалација политичког конфликта између две главне политичке снаге, који је почео да заокупља пажњу међународне јавности и изазива страх од даље унутрашње дестабилизације.

Хрватска

Хрватска Влада је као приоритет стратегијског значаја поставила чланство у НАТО, након окончања ратних збивања на Балкану, уз свесрдну подршку свих важних политичких тела у новоформираној држави. Јавна подршка је, међутим, представљала велику слабост у процесу кандидовања за чланство. Ниво јавне подршке није прелазео 50% све до почетка 2009. године, када је Хрватска била позвана да приступи НАТО-у. Догађаји који су преломно утицали на пораст подршке од 60% те године, били су паљење хрватске амбасаде у Београду 2008. године и покушај Словеније да блокира Хрватску за улазак у НАТО 2009. године. Према резултатима истраживања хрватског Министарства спољних послова и европских интеграција у фебруару 2010. године, 64,6% испитаника се осећало сигурније у

⁵²² Исто, стр.151

Хрватској након приступања НАТО-у, док је 50,2% испитаника сматрало да је чланство унапредило углед државе и ојачало њен положај на међународној сцени.⁵²³

Нема сумње да је Хрватска у политичком, војном и економском погледу била најприпремљенија држава за улазак у НАТО, која је бројне препреке на путу за чланство пребродила неочекиваном брзином. Такође, захваљујући свом геостратешком положају, Хрватска је НАТО-у обезбедила бројне предности у региону.

У протеклих двадесет година приступ реформи сектора одбране у Хрватској је мењан и развијан. По стицању независности, Хрватска је имала око 270.000 војника, након чега је у протеклом периоду моделовањем оружаних снага, оформљена бројчано мања, професионалнија и употребљивија војна снага. Процес деполитизације војске и система одбране је убрзан. До краја 2010. године, Хрватска је планирала да 8% својих копнених снага ангажује у саставу међународних снага, уз трошак од 2% БДП на одбрану, у складу са препорукама НАТО-а. Реформски процес обухватао је и реорганизацију, опремање и обуку снага које би требало да узму учешће у НАТО мисијама.

Србија

За разлику од својих суседа, Србија није никада званично објавила да је њен интерес чланство у НАТО, иако је чланица Партнерства за мир од 2006. године. Интервенција НАТО снага бомбардовањем Србије је још увек живо и болно сећање, коју поткрепљује осећај неправде због тога што су многе државе чланице НАТО признале независност Косова. Све заједно доприноси да слика Алијансе у Србији није позитивна, односно да је Србија једина држава у региону Западног Балкана која је најмање заинтересована за чланство у НАТО.

Међутим, подршку уласка Србије у ЕУ дало је скоро 65% грађана Србије, док је 15% рекло „не“ евроинтеграцијама, како се наводи у резултатима истраживања

⁵²³ Athens Working Group: Transforming the Balkans, *NATO and the Western Balkans – New Strategic Concept, Old Challenges*, op.cit, p. 12

спроведеног у јуну 2010. године.⁵²⁴ Приступање ЕУ је издвојено као стратегијски национални интерес, који не доводи у питање готово ниједан релевантни политички актер. Додељивање кандидатуре Србији за чланство, ЕУ користи као мотиватор и подршку властима које се залажу за интеграцију Србије у заједницу европских народа, испуњавајући истовремено преузете обавезе привођења правди оптужених лица за ратне злочине, отварајући процес позитивних реформи друштва и водећи конструктивну политику у региону. Међутим, ниједан српски политичар у овом тренутку не жели да жртвује своју политичку будућност јавно заговарајући потребу уласка Србије у НАТО, нити грађани Србије сматрају да могу имати корист од уласка у НАТО. У прошлом периоду, српски званичници су често износили став да будућност односа Србије са НАТО и могућност уласка у НАТО директно зависи од будућег статуса Косова. Чињеница да је НАТО узео директно учешће у формирању Косовских безбедносних снага, сарадња Србије са НАТО се све више удаљава као претпоставка правца развоја будућих односа.

Иако наизглед владајућа елита у Србији није јавно обелоданила прекид негативног односа према НАТО чланству, односи Србије и НАТО у последње време су почели да отопљавају. Отварање мисије Србије у НАТО штабу у Бриселу, у септембру 2010. године, наступило је након две године умртвљених односа. НАТО војна канцеларија за везу је успостављена у децембру 2006. године у Београду, под патронатом Групе за реформу одбране (*Defence Reform Group - DRG*), коју чине представници Министарства одбране и НАТО. Група је суспендована након једностраног проглашења независности Косова у фебруару 2008. године и поново је успостављена 2010. године. Међутим, политички лидери Србије никада нису послали јасну поруку да ли Србија жели да се потпуно одрекне чланства у НАТО или жели да приступи у алтернативни безбедносни пројекат. Према истраживању српског јавног мњења које се спроводи од 2006. године, преко 50% испитаника би рекло „не“ НАТО чланству, док истовремено постоји подршка чланству у ПЗМ. То је знак да српска јавност није добро информисана о томе шта је НАТО а шта ПЗМ, шта са собом носи

⁵²⁴ Исто, стр.13

чланство и који су трошкови (политички, економски и безбедносни) избора изопштавања из безбедносне заједнице.

Део политичких актера и невладиних организација покушава да питање НАТО уведе у дневно политички дискурс, али без већег успеха, с обзиром на малу подршку међу становништвом. Аргументи које користе су политички, безбедносни и економски. Политички аргумент се односи на чињеницу да је Србија окружена чланицама НАТО-а или земљама које су на самим вратима уласка у НАТО, да су земље чланице НАТО уједно и чланице ЕУ, те да чланство у обе организације иде „руку под руку“, што нам казује и искуство земаља Источне и Централне Европе.

Безбедносни аргумент који се често наводи је да Србија не би требало да изађе из система колективне одбране коју јој може пружити НАТО, с обзиром да војна неутралност подразумева самосталност, која је знатно скупља варијанта одбране државе.

Економска предност коју истичу заговорници прикључења НАТО-у, односи се на развој српске одбрамбене индустрије и повећању извозне стопе наоружања, муниције и униформи из Србије.

На другој страни, постоји низ актера, од политичких странака до невладиних организација, са аргументима који су недвосмислено усмерени против чланства у НАТО. Десно орјентисане партије сврставају НАТО у ред непријатеља који је напао Србе 1999. године и починио ратне злочине за које никада није процесуиран. Нешто умеренији актери који се супотстављају чланству Србије у НАТО, наводе аргументе са мање емоционалног набоја. Сматрају да карактер НАТО-а није јасан, односно да сврха мисија није разјашњена нити начин одређења непријатеља. Следећи аргумент односи се на жртве које држава чланица подноси учешћем у НАТО-у, кроз животе младих људи које треба да изгубе учествујући у мировним операцијама у областима у којима Србија нема интерес. Такође, могуће учешће Србије у НАТО кампањама у Ираку и Авганистану провоцира ризик од терористичких напада на Србију. Најпосле, као разлог се наводи и стратегијски интерес Русије као безбедносне алтернативе Србији, који је добио на значају након посете руског председника Димитрија Медведева Србији 2009. године. Медведев је најавио стварање нове „европске

безбедносне архитектуре“, подржавајући истовремено територијални интегритет и суверенитет Србије (у односу на статус Косова).

Министарство одбране Републике Србије је изразило став о потреби прикључења Србије безбедносном кишобрану ЕУ, што се може сматрати као могућа замена чланству у НАТО и што је знатно прихватљивија опција за српску јавност која је јасно опредељена за приступање ЕУ.

Дакле, након проглашавања војне неутралности Србија ће морати да изгради јасну безбедносну политику и став о односима са НАТО и ЕУ. Негативан став српске јавности о НАТО-у често служи владајућој политичкој елити као одличан изговор да скрајне тему приступања НАТО-у са свог програма. Резолуција о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије коју је усвојио Парламент Србије у децембру 2007. године, је покушај званичног уклањања теме НАТО из српског политичког дискурса. Остаје само нејасно да ли је политика војне неутралности производ резолуције или садржај званичних докумената којима се изражава безбедносна политика, попут Стратегије националне безбедности или Стратегије одбране, усвојених у Скупштини Србије у октобру 2009. године.

Закључак

Проширење НАТО-а на Западни Балкан не представља само војно ширење Алијансе, већ и проширење зоне заједничких вредности. Евроатлантске вредности би требале да буду покретач суштинских реформи на простору држава Западног Балкана, како би се могућност сукоба свела на најмању могућу меру и развила иницијатива за унапређење регионалне сарадње. Будућност Западног Балкана зависи и од успешности тимског рада балканских народа у решавању бројних политичких, безбедносних и социјалних проблема, уз адекватну помоћ међународних институција и организација.

10. ПРОЦЕС ПРИДРУЖИВАЊА И ПРИСТУПАЊА ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

10.1. Од европске идеје до стварања Европске уније

Узимајући у обзир значај и положај који европски континент заузима на сцени међународних односа, није чудо да је у прошлости постојало прегршт идеја о формирању „државе Европе“, као целовите снаге састављене од појединачних европских држава. Развојни пут идеје био је испреплетен различитим размишљањима о изгледу будуће импозантне творевине. Уз пут су се тражиле довољне сличности изнетих визија, које би могле да повежу различитости у одрживу целину. Радован Вукадиновић у раду „Политика еуропских интеграција“ наглашава „пророчанске“ речи Виктора Игоа на Мировном конгресу у Паризу 1849. године о уједињењу европских држава:

„...освануће дан када ћете се ви Француска, Русија, Италија, Енглеска и Немачка и све нације овог континента, не губећи своје посебности и своју славну индивидуалност, стопити у супериорно јединство и створити европско братство...Освануће дан када више неће бити других бојних поља осим тржишта која се отварају трговини и духовима који се отварају идејама. Освануће дан када ће метке и бомбе заменити гласање, општи народни избори, истинска арбитража великог сувереног сената који ће Европи бити што је Парламент Енглеској, оно што је Скупштина Немачкој и оно што је Законодавна скупштина Француској!“⁵²⁵

За време Другог светског рата, потреба и интерес за формирање Европе као државе све више расте. Међутим, безбедност и сарадња су се често стављале у службу националних интереса. Хитлер је, вођен европском идејом, покренуо освајачки поход на европске државе, док су нападнуте државе изражавале потребу уједињавања. Дакле, иако са различитим циљевима, „европска“ идеја је током Другог светског рата била присутна. Ближењем краја рата, долази до развоја различитих

⁵²⁵ Радован Вукадиновић, Лидија Чехулић, *Политика еуропских интеграција*, Загреб, јун 2011, Наклада Љевак, стр.13.

концепата европског интегративног процеса. Победом савезничких снага над Немачком, истовремено у западноевропским круговима започиње размишљање о месту и улози Европе у међународним односима. Године Хладног рата су, међутим, успориле су практичну реализацију процеса уједињавања, при чему су „размишљање о будућности Европе биле плод политичке полистратегичке игре иза које није стајао неки конкретни политички инструментариј.“⁵²⁶ Дакле, постојеће идеје су остале само индивидуални покушај, који ће испољити своју снагу, тек касније, када је интерес за уједињење Европе добио снагу незадрживог таласа.

Амерички политички и академски кругови, након Другог светског рата, негирали су могућност уједињења европских држава, због страха од конкуренције, остављајући могућност стварања „Уније безбедности која би се бавила само питањима одбране“.⁵²⁷ Дакле, Рузвелт је питање Европе подредио глобалним, светским питањима, пре свега „односу савезника и послератној организацији света“.⁵²⁸ Наиме, Рузвелт није подржавао уједињење Европе, јер је знао да је у основи те идеје скривена и антисовјетска (антикомунистичка) кампања, што није погодовало односу савезника у послератној организацији света која је зависила и од совјетског става. Међутим, након заштрављања америчко-совјетских односа, уједињење Европе је добило шансу. Економски разлози, пре свега, водили су настајању једне нове целине у Западној Европи, после Другог светског рата. Такође, америчка политика на челу са Харијем Труманом (Harry Truman) дала је подстицај уједињењу западноевропских држава, сматрајући да ће оне бити у стању да зауставе опасност од стварања социјалистичких промена. Као подршка Трумановој доктрини, развија се Маршалов план који је подразумевао економску помоћ европским земљама. Новчана помоћ имала је за циљ и продирање америчког капитала на ново тржиште и његову оплодњу. Америка је показала разумевање за европске проблеме, не пожурјујући је у интегративним процесима. Идеју европског јединства прихватила је и Западна Немачка, верујући да ће тако лакше да изађе из економске и политичке кризе, те да

⁵²⁶ Исто, стр.20.

⁵²⁷ Исто, стр.25.

⁵²⁸ Исто, стр.26.

ће јој то помоћи и да се поново уједини са Источном Немачком. Први покренути механизам који је водио уједињењу Европе био је Уговор о пријатељству и сарадњи и међусобној помоћи (1947. година), а затим и Бриселски пакт (1948. година), између Велике Британије, Француске и земаља бенелукса, који је у основи био војни савез и темељ за даљи развој евроатлантског односа и настанка Уговора о северноатлантској организацији (НАТО). Европска организација за економску сарадњу је основана 1948. Године и у њу је ушло 16 западноевропских земаља, док су САД и канада постале придружени чланови. Организације је окупила државе које су примале Маршалову помоћ. Ради могућности организовања политичког деловања, 1949. године потписан је Статут Савета Европе, који је имао за циљ подстицање, контролу и усмеравање војне и економске сарадње у више нивое интеграције. Савет се бавио питањима привреде, културе, науке, права и администрације, док је питање одбране било у делокругу НАТО-а. Савет Европе је уз Савет министара створио Саветодавну скупштину, коју су чинили парламентарци делегати из редова националних парламената. Идеолошки критеријум је био основ окупљања држава око Савета, што је практично значило да су само државе западне Европе могле бити чланице. Врло брзо се дошло до закључка да Савет Европе не може да подстиче политичку сарадњу и уједињење, јер су чланови парламента заступали различите концепте рада – неки европску, а неки националну парламентарну линију.

У исто време, француска политика, да би спречила војни развој Немачке, преузима иницијативу и израђује неколико предлога за стварање нових облика економске и политичке сарадње. Прва организација настала на иницијативу Француске је Европска заједница за угаљ и челик, основана 1951. године, која је обухватала 6 земаља: Француску, Западну Немачку, Италију и земље Бенелукса. Енглеска је одбила да се укључи у Заједницу, правдајући се својим специјалним везама и односима са земљама Комонвелта. Стварни разлог је био избегавање супернационалног органа који би у тој заједници био изнад националне владе.

Друга иницијатива Француске односила се на оснивање заједничке европске војске, којом би управљао европски министар одбране. Овакав концепт је требао да заустави развој самосталности западнемачких војних снага. Немачка је прихватила

идеје Плевеновог плана. Уговор о Европској одбрамбеној заједници, заснован на Плевеновом плану, 1952. године потписало је 6 чланица Заједнице за угља и челик. Велика Британија је Европску одбрамбену заједницу доживела као бескорисну и непотребну, за разлику од Француске која је изражавала неповерење према НАТО-у, посебно према начину ограничавања војног потенцијала Западне Немачке. Међутим, врло брзо се дошло до закључка да се поред заједничке производње угља и челика и европске војске, мора оформити тело које ће да формулише заједничку политику шест земаља чланица. Развијена су три различита концепта⁵²⁹ али без снажне подршке ниједном концепту. Све више су се чула питања о губитку националног идентитета и суверенитета, што је западноевропске државе удаљавало од Европског одбрамбеног савеза и Европске политичке заједнице. Америчка администрација је пружала подршку војној, привредној и политичкој интеграцији западноевропских земаља, што је званично и потврдила доношењем *Mutual Security Act* 1952. године. С обзиром да није дошло до европског уједињавања, Велика Британија је, да би умирила САД, иницирала формирање нове уније под називом Западноевропска унија (ЗЕУ), у коју су ушле Велика Британија, Француска, земље Бенелукса, Западна Немачка и Италија. Западноевропска унија је била четврти покушај уједињавања Европе, али овај пут не стварањем наднационалних тела, већ доношењем одлука путем консензуса у Савету министара, док су права Саветодавне скупштине била максимално ограничена. Дакле, ЗЕУ је постало тело за размену мишљења, које је расправљало о додатним питањима која су већ решена у оквиру НАТО-а. Њено највеће достигнуће у том тренутку је било укључивање Италије и Западне Немачке у НАТО, чиме је остварен и политички циљ САД.

Земље Бенелукса су 1955. године покренуле иницијативу у Месини за стварање царинске уније, уједињење тржишта и коришћење енергетских извора. Након две године, на основу иницијативе у Месини, потписани су Римски уговори⁵³⁰ а 1958. године уз постојећу Заједницу за угља и челик, настају нове међународне

⁵²⁹ Исто, стр.58-61.

⁵³⁰ Министри спољних послова земаља Западне Европе потписали су 1957. године Римске уговоре, којима се кренуло ка стварању нове заједнице.

организације: Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију (*Euroatom*). За све три организације основана је скупштина која је 1962. године названа Европским парламентом и Суд европских заједница, што је представљало добар почетак уједињавања шест западноевропских земаља.

Европска заједница је због проширења активности на спољнополитички план, добила међународни значај, активно се укључујући на сцену међународних односа као спољнополитички актер. Дакле, државе чланице Европске заједнице (ЕЗ) су, усклађујући активности на политичком, економском, трговинском и пољу безбедности, покушавале да остваре заједничке интересе. Међутим, за разлику од класичних држава, које као које као спољнополитички актери располажу са дипломатским, политичким, војним и економским средствима за остварење сопствених спољнополитичких циљева, Европска заједница је била цивилни актер, који није располагао војним средствима, већ економска, правна и дипломатска средства је користила за односе са другим државама и организацијама регионалног и међународног значаја. Потребно је истаћи да је Европска заједница успоставила политичке односе са Источном Европом, што је допринело потписивању споразума о односима Европске заједнице и Савета за узајамну економску помоћ (*SEV*). Такође, Европска заједница је предузимала конкретне политичке акције (у португалској „револуцији каранфила“; у Шпанији, за време Франквоје диктатуре; осуда „луковничког пуча“ у Грчкој; совјетска инвазија у Авганистану; политички притисак на Вијетнам, због кршења људских права), што је довело до стварања заједничке политике и акције, чија су изворишта Римски уговори, додатни уговори (Јединствени акт из 1986. године), правне интерпретације и правила и обичаји. Последица све тешњег повезивања и остварења националних и заједничких интереса је формирање Заједничког европског тржишта 1992. године, што је допринело и јачању спољнополитичких активности Европске заједнице. Међутим, развијале су се различите дискусије о спољнополитичким способностима Европске заједнице. Према једној групи критичара, Европска заједница није била у могућности за самостално међународно деловање, јер није располагала војном компонентом спољнополитичког

деловања и није успела да усклади заједничку политику која би имала утицаја на европску и светску политику.⁵³¹

С друге стране, како Вукадиновић наводи, „промене унутар Европске заједнице, формирање нових тела (Европска политичка кооперација), конкретни политички потези на спољнополитичком плану и утицај који је Европска заједница имала“⁵³² допринели су да се промени став скептика.

Европска политичка кооперација (ЕПК) је специфично тело, чијим формирањем (1970. године) је покушано да се заобиђу одредбе Римских уговора, како би се координација спољнополитичких питања одвијала ван Европске заједнице, вероватно због лакшег начина решавања спољнополитичких питања, како се целокупна структура не би ангажовала у улози арбитра. Увођење ЕПК у спољнополитичку активност, довело је до постојања две врсте спољнополитичких одлука у ЕЗ – једне су биле утемељене на Римским уговорима, а друге на консултацијама и координацији у ЕПК. Из формалних разлога, говорило се о две методе у стварању спољне политике ЕЗ: метод ЕЗ и метод ЕПК. Јединственим европским актом из 1986. године, разграничена су овлашћења и надлежности ЕЗ и ЕПК (који је постао *ad hoc* орган ЕЗ). Европска заједница је спроводила заједничке акције, док је ЕПК стварала услове за реализацију појединих акција, кроз сарадњу и консултације.

Без обзира на поједине тврдње да је ЕПК била ван структуре ЕЗ, те да је то доприносило одступању од интеграција, аргумент који је такво виђење оповргао је да су оба тела била у саставу Европског Савета и да су тежила остварењу економских и политичких циљева.

Јединствен европски акт имао је посебан значај у учвршћивању напора за стварање јединствене Европе током 1992. године. У акту је наглашено да блиска сардања у области безбедности и спољне политике, може допринети европском развоју. На овај начин, актом је прецизније обликована улога ЕПК, која је била постављена ван Римских уговора. Захваљујући спољнополитичким активностима ЕЗ,

⁵³¹ Исто, стр.85.

⁵³² Исто,

наступило је интересовање за улазак нових чланова у ЕЗ, нарочито у периоду од 1958. до 1992. године, када је удвостручен број чланица.

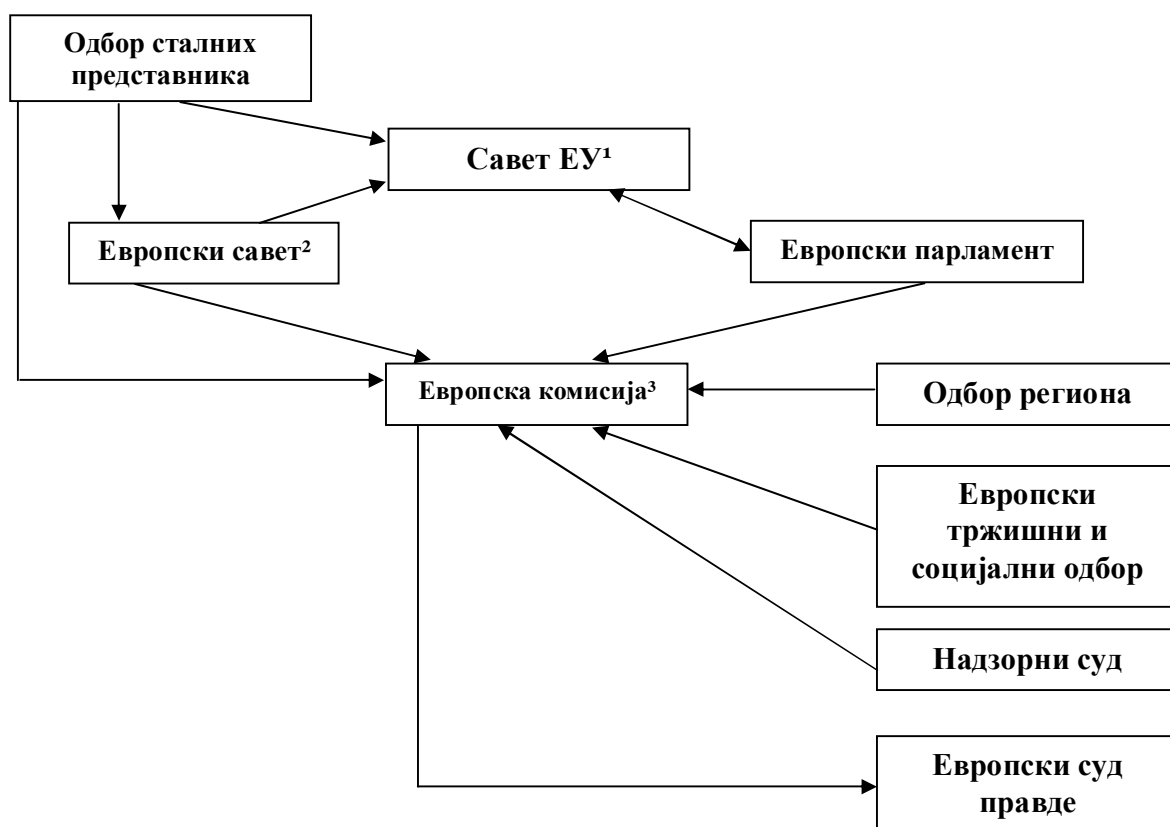
Дакле, политичка и безбедносна стабилност је главни правац деловања чланица ЕЗ, што се подударало и са циљевима НАТО-а. Укључивање Грчке и Турске у НАТО, требало је да обезбеди новим чланицама бољи економски положај и постепено прилагођавање условима који би им омогућили приступ ЕЗ. Међутим, укључивањем ове две државе у НАТО, уносе се и проблеми њихових политичких односа. У новоствореним околностима, ЕЗ није располагала инструментима који би довели до попуштања затегнутих односа Грчке и Турске, већ је неутралним односом одржаван баланс према обе земље, зарад очувања јединства на јужном крилу НАТО-а. Према неким мишљењима, односи између Грчке и Турске су остали ван домашаја ЕЗ, што је погодновало и ширењу совјетског утицаја.⁵³³

Сваки од улазака нове чланице у ЕЗ изазивао је расправе међу чланицама ЕЗ, што је водило стварању нових односа између старих и новопримљених чланица, који некада нису били ни очекивани. Основни услови за пријем у ЕЗ су: европска држава, демократски вишестраначки политички систем и слободно тржиште. Став који је заступала ЕЗ приликом пријема чланица је да је свака држава важна, иако је степен важности варирао. Правила која је ЕЕЗ (сада ЕУ) поставила за пријем чланица нису подложна променама и о њима нема преговарања, већ се могу разматрати само рокови њиховог прихватања. Процес се не може убрзавати по жељи чланица или земаља које желе да буду чланице. Промене које су се 1989. године десиле на међународној арени, непосредно су утицале на развој европских интеграцијских кретања, од заједнице ка унији. Заправо, нове промене су довеле до јачања наднационалних струја и јачања наднационалних тела. Поред развоја европске монетарне и државне уније, започет је процес развоја безбедносне и спољне политике. С обзиром на важност наведених области у стварању Уније, 1991. године у Луксембургу је поднет предлог, према којем се ЕУ темељи на три стуба:

⁵³³ Commission Communication to the Council on a Mediterranean Policy for the Enlarged Community, Com(82) 353final, Brussels, 24 June 1982, p.9, наведено према: Радован Вукадиновић, Лидија Чехулић, *Политика европских интеграција*, op.cit., стр.131.

Први стуб чине институције засноване на Римским уговорима – Комисија и Европски парламент, којима су придодате трговинска и монетарна унија. Други стуб чине заједничка спољна и безбедносна политика, чија су тела Европски Савет и Савет министара. Трећи стуб чине унутрашњи послови и судство.

Шема 1: Организацијска шема Европске уније



Извор: Радован Вукадиновић, Лидија Чехулић, *Политика еуропских интеграција*, стр.174.

- 1 Састављен је од министара чланица ЕУ који представљају одређене послове (спољну политику, безбедност, саобраћај и сл.). Саветом председава друга држава од јануара до јула.
- 2 Европски савет чине шефови држава или влада чланица ЕУ, заједно са председником Савета ЕУ и председником Европске комисије.
- 3 Европска комисија предлаже законе, које прихвата Парламент и Савет ЕУ. ЕК заједно са чланицама спроводи законе и прати њихову примену.

Шефови држава ЕЗ су 1991. године у Мастрихту прихватили уговор о ЕУ, који је ступио на снагу 1993. године. Основни садржај уговора односио се на стварање Европске монетарне уније (ЕМУ), чије је стварање протекло кроз три фазе. Прва фаза је била договор шефова држава у Мастрихту, док је друга фаза представљала испуњење критеријума од 1994. године. Критеријуми су требали да обезбеде да мањак државног буџета не буде виши од 3%, да укупни дуг државе не сме бити већи од 60% бруто друштвеног производа (БДП), инфлација било које чланице не сме бити већа од 1,5% стопе инфлације три земље са најмањом стопом инфлације и курс мора бити стабилан бар две године пре уласка у ЕМУ. Датум стварања ЕМУ је 01.децембар 1999. године, када је Европска централна банка требала да преузме контролу над вођењем монетарне политике. У том тренутку, питања заједничке спољне и безбедносне политике нису била од круцијалне важности и поред покушаја Немачке и Француске да успоставе Западноевропску унију (ЗЕУ) као одбрамбену окосницу ЕУ, која је од 1954. године била у сенци НАТО-а. Узимајући у обзир негативну реакцију САД, могло се јасно закључити да европске одбрамбене снаге могу да постоје само под окриљем НАТО-а, али не и самостално. Овом закључку ишле су у прилог реакције Холандије и Велике Британије, које су биле против француско-немачког предлога, чије би остварење, по њиховом мишљењу довело до слабљења НАТО-а и дуплирања послова у области одбране на европском континенту. С обзиром на супротстављене тонове, тражило се решење које је требало да задовољи обе стране. У даљим разговорима ЗЕУ је дефинисана као део развојног процеса ЕУ, што је довело у питање њену делотворност у области безбедности и одбране. Неслагања у области одбране и безбедности у великој мери су допринела стварању проблема у спољној политици, након чега су државе ЕУ своје деловање засновале на принципу заједничке спољне и безбедносне политике, чије су одреднице требале да буду обавезујуће за све њене чланице. И поред уочених проблема, снажење развојног процеса ЕУ је настављено, проширењем новим чланицама: Аустријом, Финском и Шведском, у 1995. години. Степен развоја чланица ЕУ није био на истом нивоу, што се одражавало на монетарну политику, намећући потребу да се свака држава укључи у интеграцијски

поступак када буде спремна, што је „развијеним државама омогућило да наставе свој пут не чекајући прикључење мање развијених држава“⁵³⁴

Европска монета *euro* је 2002. године заменила националне валуте, а Европска централна банка је преузела контролу над монетарном политиком у Европи. Ово је најзначајнија фаза у развоју ЕУ, којом се уобличава њен наднационални карактер. Међутим, ЕУ је ипак организација утемељена на компромисима, због чега су се појавиле бројне критике и отпори земаља чланица, које су имале за последицу успоравање функционалне интеграције ЕУ. Радна група дипломата ЕУ је закључила да је потребно приближити ЕУ грађанима, супротставити се бирократији и побољшати делотворност њених институција. У даблину је 1996. године прихваћен извештај радне групе, након чега је одлучено да се уговор о ЕУ ревидира. Допуњени уговор је потписан у Амстердаму 1996. године, а ступио је на снагу тек 1999. године, омогућивши тешњу сарадњу држава у сва три стуба.

Развој идеје о европској федерацији добија замаха развојем идеје о стварању европског Устава, што је била тема састанка у Ници 2000. године. Тим поводом, 2001. године формирана је радна група чији су чланови били представници националног парламента, националних влада, Европског парламента и Европске комисије, са задатком да припреми предлог Устава ЕУ. Радна група, која је у међувремену преименована у Конвенцију, 2003. године је израдила предлог Устава, који је 2004. године прихваћен у Бриселу, а у Риму исте године је 25 земаља чланица ЕУ потписало сагласност за текст Устава. Процес ратификације одлучује када ће Устав ступити на снагу. Свака земља чланица ЕУ одлучује о начину ратификације (референдум или гласање у националном парламенту). С обзиром да у Француској и Холандији није прихваћен Устав од стране гласача, процес његовог ступања на снагу је заустављен, што указује да је и ЕУ у кризи, као и њени капацитети за проширење. Ангела Меркел, немачки канцелар, уложила је напор како би ЕУ изашла из институционалне кризе оживела процес израде Устава. Иницирала је израду новог уговора у 2007. години, који би заменио уговор из Нице. Реформисани текст је свечано потписан 2007. године у Лисабону, уз извесна неслагања Ирске. Може се

⁵³⁴ Радован Вукадиновић, Лидија Чехулић, *Политика европских интеграција*, op.cit., стр.165.

рећи да је Лисабонски уговор иако заснован на компромису и прагматизму, ипак праћен жељом за развој ЕУ. Лисабонски уговор је преузео доста тога из Устава, уз напреднија поимања институционалног развоја ЕУ, у односу на уговор из Нице. Делотворнији начин одлучивања, кроз већинско доношење одлука, је велики успех, као и изградња дипломатске мреже, опредељује ЕУ као међународног актера.

10.1.1. Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније

Тектонске промене на сцени међународних односа, почетком деведестих година прошлог века, условиле су и померања ка политичком јединству Европе. Формирање ЕЗ, а затим ЕУ, указује на жељу европских држава за институционалним повезивањем и стварањем Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП).

Међутим, иако се чинило да крај 20. века доноси мир, те да је рат као појава у међудржавним односима заборављени начин решавања проблема, догађања на простору дела Европе показала су да се у решавању спорних односа и даље посеже за оружаном борбом. У ратним тренуцима на простору бивше СФРЈ, иако се од Европе то очекивало, заједнички спољнополитички наступ је био неефикасан. Након заустављања ратних сукоба, примат су преузела дипломатска средства. Дакле, систем заједничке спољне и безбедносне политике, примарно је био усмерен на одбрану. Могло се уочити да је тада одбрана као компонента активности ЕУ знатније напредовала у односу на механизме спољнополитичког деловања, те да је стављена под контролу спољне политике, уместо да се самостално развијала.

Заједничка спољна политика

Нестанак блоковске поделе света, крајем 20. века, условио је да међународни односи постану сложенији и појаву савремених ризика и претњи безбедности како у Европи, тако и на светској сцени. Од ЕУ се очекивало да ће моћи успешно да се ухвати у коштац са спољнополитичким и безбедносним изазовима које је са собом носила постхладноратовски период. Међутим, неефикасност тела надлежних за спровођење механизма заједничке спољне и безбедносне политике у балканском вртлогу, допринела је да евроскептици оцене ЕУ као неефикасан и недовршен

политички субјект⁵³⁵, те да и са проширењем новим члановима, ЕУ неће превазићи проблем различитих националних ставова и интереса, који би требали да чине централну осу заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. За разлику од скептика, они нешто оптимистичнији тврде да пројекти Заједничке безбедносне и одбрамбене политике и Европског безбедносног одбрамбеног идентитета, који чине саставни део ЗСБП, доказују супротно.

Сједињене Америчке Државе су активно учествовале у разрешавању проблема у Европи, након чега су одлучили да се повуку и препусте ЕУ да властитим снагама решава проблеме у свом дворишту. Ради јачања позиције ЕУ на међународној сцени, развијен је концепт ЗСБП у којем је доминирала одбрамбено-безбедносна компонента уклопљена у *заједничку спољну политику*. Основни принципи на којима почива спољнополитичка активност ЕУ су: поступност, диференцираност и флексибилност.⁵³⁶

Поступност се односи на спољнополитичке односе пробног карактера које ЕУ успоставља са спољним актерима, након чега се прелази у следећу фазу интегративних односа којима се јачају финансијске, одбрамбене и политичке везе, до евентуалне потпуне интеграције – пријем у чланство ЕУ.

Диференцираност подразумева различите мере, програме и инструменте које ЕУ доноси и спроводи према спољним актерима (државама или међународним организацијама). При томе, узимајући у обзир све чиниоце које ЕУ разматра, диференцираност може бити: регионална (или геополитичка); диференцијација на основу економске развијености (индустријски развијене државе и државе у развоју); и условљена диференцијација (према појединим земљама намећу се додатни критеријуми који су предуслов било какве сарадње са ЕУ, као што је Споразум о стабилизацији и придруживању за земље Западног Балкана).

Флексибилност подразумева могућност чланица ЕУ да сагласно сопственим проценама о користи и штети сарадње са трећим лицима, одступе од својих правила, у одређеној форми и мери.

⁵³⁵ Исто, стр.179.

⁵³⁶ Радован Д.Вукадиновић, *Увод у право и институције ЕУ*, Крагујевац, 2010. година, стр.381-392.

Без обзира на проблеме који прате спољну активност ЕУ, број држава и међународних организација које желе успостављање институционалне сарадње са ЕУ, у сталном је порасту, при чему нико није тражио прекид постојећих односа.

Заједничка безбедносна политика

Иако Европа у постхладноратовском периоду није била центар светских збивања нити је знатно утицала на глобална свестка кретања, ипак промене које су обележиле међународне односе су угрожавале и њену безбедност. Разговори о потреби успостављања европског система безбедности и одбране у таквим околностима су представљали нужност. Бројне расправе су вођене о безбедности Европе, чији су покретачи иако примењујући различите методе, ипак били усмерени ка истом циљу, што је допринело стварању јединственог погледа институција задужених за тражење одговора на питања о безбедности Европе.

У том периоду настаје синтагма „европска безбедносна архитектура“, коју често можемо срести у радовима бројиних теоретичара, али се мало ко упушта у њено одређење. Дакле, иако не постоји јединствена, општеприхваћена дефиниција европске безбедносне архитектуре, може се издвојити неколико елемената битних за њено дефинисање, према Војћеху Костецком (Wojciecha Kostecki). Први елемент обухвата организациону (институционалну) структуру, као и међусобне односе међу елементима организације. Други елемент представља колективну одбрану као колективни систем заштите од напада споља, али и заштиту од унутрашњих претњи. Трећи елемент представља уверење да европска безбедносна архитектура почива на уверењу чланица да је безбедност: а) у географском смислу недељива; б) комплексна категорија (која се састоји од војне, политичке, економске, социјалне и еколошке компоненте) и; в) кооперативног карактера (почива на међусобном односу појединих институција).⁵³⁷

⁵³⁷ Wojciecha Kostecki, *Europe After the Cold War – The Security Complex Theory*, Warsaw 1996, p.166-167, наведено према: Радован Вукадиновић, Лидија Чехулић, *Политика европских интеграција*, op.cit., стр.183

Према наводима истраживача из бечке Академије националне одбране „развој заједничке европске политике, која би била прилагођена новој ситуацији и способна да користи постојеће институције и механизме као средства јединственог концепта, која би у основи била комплеметарна“⁵³⁸.

Радован Вукадиновић сматра да се може говорити о „скупу институција, њихових веза и односа, које на основу државних, политичких и војних способности чине систем који се најчешће назива европском безбедносном архитектуром“⁵³⁹.

Потребно је истаћи да када говоре о институцијама европске безбедносне архитектуре, аутори подразумевају да се ради о међусобно повезаним институцијама (*interlocking institution*), с обзиром да стварање новог европског система безбедности не може бити поверено једној институцији, већ се мора заснивати на „другим постојећим институцијама које могу бити усмерене на различите форме безбедности, али морају припадати једном чврсто повезаном систему институција“⁵⁴⁰.

Дакле, можемо закључити да су све организације које су настале још у доба Хладног рата одређивале смер и обресе система безбедности Европе. Све организације, попут НАТО, ОЕБС, ЗЕУ и ЕУ, у складу са променама међународне стварности, морале су своје организационе облике и методе деловања да им прилагођавају, како би могле да пруже и адекватне одговоре на савремене претње безбедности. Међутим, слабији темпо развоја безбедносног система Европе, био је условљен не само због веће посвећености развоју политичког и монетарног система, већ у највећој мери и различитих интереса и доживљаја најразвијенијих земаља у Европи. Француска, Велика Британија и Немачка су тражиле начин да ојачају положај у систему који настаје, заговарајући при томе присуство и утицај САД. За разлику од пружања потпуне подршке уједињењу Европе у политичком смислу, САД имају потпуно другачији приступ идеји стварања безбедносне архитектуре и снагама за њену реализацију. Видљива је и приврженост појединих држава Европе присуству

⁵³⁸ *European Security – European Instabilities (Collective Work)*, National Defence Academy Series: National Security, Trends and Alternatives, Vienna, National Defence Academy, 1993, p.45, наведено према: Радован Вукадиновић, Лидија Чехулић, *Политика европских интеграција*, op.cit., стр.183

⁵³⁹ Радован Вукадиновић, Лидија Чехулић, *Политика европских интеграција*, op.cit., стр.183.

⁵⁴⁰ *Atlantic News*, no.2277, 30.November 1990, p.3, наведено према: Радован Вукадиновић, Лидија Чехулић, *Политика европских интеграција*, op.cit., стр.184

САД у формирању зависног система безбедности, правдајући то, попут Велике Британије, ставом да нове европске снаге могу бити „паметни потрошач америчких војних служби и расположивих средстава“.⁵⁴¹ Такође, видљива је и супротстављеност ставова о сарадњи и усклађености војне индустрије. Велика Британија сматра да војну индустрију треба постепено отворати ка тржишту, док Француска заступа идеју чврсте контроле и везе државе и војне индустрије, правдајући свој став чињеницом да је Велика Британија у привилегованом односу са САД, у односу на друге земље Европе. Немачка је изразила жељу да активно учествује у савременим европским трендовима, укључујући и област безбедности, али истовремено шаљући поруку САД да жели да остане њен добар савезник. Немачка је, придружујући се идеји Француске, подржала стварање самосталних војних снага Европе, што код других чланица ЕЗ није наишло на одобравање. Француска је тежила да се процес снажења одбране и војних снага Европе реализује у оквиру ЗЕУ, односно ЕУ. Међутим, сви заговорници европске политике унутар НАТО, укључујући и Француску, схватили су да без логистичке подршке САД неће моћи своју идеју да спроведу у праксу, поготово не ван НАТО-а. У међувремену, Велика Британија развија помирљивији однос према француско-немачкој иницијативи о формирању европског безбедносног идентитета и снага, што је пружило додатну подршку јачању идеје ЗСБП ЕУ. Заједничка спољна и безбедносна политика је своје признање добила приликом прослве педесетогодишњице НАТО у Вашингтону, 1999. године, када су прихваћени предлози директне НАТО-ЕУ сарадње, ради успостављања јединствене безбедносне и одбрамбене политике. Истовремено, француско-британска иницијатива о расправи у вези оживљавања европске одбране, допринела је да сва питања убудуће о Европском безбедносном и одбрамбеном идентитету (*European Security and Defence Identity - ESDI*), морају бити везивана за ЕУ, а не за ЗЕУ. Такође, ЕУ је дата могућност да може да предузима војне акције када НАТО није заинтересован за

⁵⁴¹ Alistar J.K.Shepard, „Top-Down or Bottom-Up: Is security and Defence Policy in the EU a Question of Political Will or Military Capability“, *European Security*, Vol.9, No.2, Summer 2000, p.15, наведено према: Радован Вукадиновић, Лидија Чехулић, *Политика европских интеграција*, op.cit., стр.212

ангажовање својих снага, у склопу реакције на међународне кризе.⁵⁴² Развој европских снага не сме да значи и умножавање капацитета постојећих НАТО снага, при чему колективна одбрана и даље остаје задатак НАТО. Дакле, евроатлантски односи су ушли у нову фазу развоја, која говори о померању стратегије НАТО-а, а самим тим и у америчкој спољној политици. Нови однос НАТО и ЕСДИ, назван је Берлин-плус. Европска Унија је своја полазишта усагласила са новим принципима НАТО у Келну 1999. године, када су одбачени закључци споразума ЕУ из Амстердама, који су се односили на питања безбедности, јер су се у новој фази евроатлантских односа показали непримењивим. У Келну је службено прихваћен нови назив: Заједничка европска безбедносна и одбрамбена политика (*European Security and Defence Policy - ESDP*). Исте године, у Хелсинкију је одржан самит ЕУ, на којем су договорени принципи даље изградње основа за развој ЗСБП и ESDP и формирања „наменских снага за реализацију главног циља“ (*Headline Goal Task Force*), чији је назив промењен у „Европске снаге за брзу интервенцију“ (*European Rapid Reaction Force - RRF*), чије би операције организовала, надзирала и водила ЕУ. Након тога, формирано је стално радно тело ЕУ – Одбор за политичка и безбедносна питања (*Political and Security Committee - PSC*), помоћу кога би представници земаља чланица ЕУ требале брзо и ефективно да сарађују на свим питањима ЗСБП, али и ESDP.

Друго формирано важно тело је Војни одбор (*Military Committee*), који чине министри одбране чланица ЕУ или њихови овлашћени представници. Задатак одбора је давање адекватних војних савета и препорука Одбора за политичка и безбедносна питања. Предвиђено је да председник Војног одбора учествује у раду Савета министара ЕУ када се води расправа о питањима везаним за одбрану.

Европска Унија је увела и институцију Високог представника ЕУ за ЗСБП. Кључна новина у спровођењу ЗСБП, усвојена на самиту у Ници 2000. године, је принцип проширене сарадње (*enhanced cooperation*), који подразумева да најмање 8 чланица земаља ЕУ делује у спровођењу циљева ЗСБП. Након самита у Ници,

⁵⁴² Члан 2. Заједничке декларације (Joint Statement by the British and French Governments, Franco-British St.Malou Summit, Dec 4, 1998, France)

одлучено је да ESDI постане активнији. Полицијске снаге ЕУ су 2003. године замениле полицијске снаге УН у БиХ. Припадници EUPM (*European Police Mission*), невојне мисије ЕУ, имали су задатак да професионално оспособе полицијске снаге у БиХ и да заједно са њима контролишу успоставу јавног реда и примену закона и других прописа у БиХ. Такође, исте године, под окриљем концепта ESDP, ЕУ изводи своју прву војну операцију „Concordia“ у Македонији. Операцију је надзирала команда НАТО у Монсу, чиме се стављала на пробу не само способност војних капацитета ЕУ (концепт ESDI), већ и савезништво нових европских снага и НАТО у спровођењу конкретних задатака. Крајем 2003. године, операција „Concordia“ је замењена мисијом „Proxima“ коју самостално реализују полицијске снаге ЕУ. Снаге ЕУ су своје капацитете употребиле и у БиХ крајем 2004. године, преузимањем мисије од SFOR (НАТО). Крајем 2003. године, су покренули своју прву акцију „Artemis“ ван територије Европе у Итури (Конго). Међутим, и поред покушаја да предузимањем активности у оквиру концепта ЗСБП ојача свој утицај у међународним односима, ЕУ је имала скроман резултат. Јачање концепта ЗСБП је доживело процват након разједињеног става евроатлантског савезника о нападу САД на Ирак, као и неусвајање предложеног нацрта текста Устава ЕУ. Застој у изради Устава ЕУ покренуо је ЕУ на формулисање прве Безбедносне стратегије, која је била тежишно усмерена на питања спољне и безбедносне политике. Током 2003. године, у Бриселу је прихваћена прва Европска безбедносна стратегија (*European Security Strategy - ESS*), у којој се наводи да унија 25 земаља са око 450 милиона становника мора бити спремна да преузме свој део одговорности за глобалну безбедност. У Стратегији се разматрају изазови меке безбедности. Наведено је пет главних изазова: тероризам, пролиферација оружја за масовно уништење, регионални конфликти, слабе државе (*state failure*) и организовани криминал. Након усвајања Европске безбедносне стратегије, ЕУ наставља да усваја низ других усклађених законских аката, али и агенција и институција, чиме гради снажну подршку реализацији ЗСБП. Преостало је само да се политика европских интеграција дефинише кроз правни акт – Устав. Представници европских држава су у расправама о садржају Устава закључили да је

потребно да ЗСБП и ESDI морају добити важно место у највишем правном документу ЕУ.

Дакле, више него очигледно је да ЗСБП почива на снажној евроатлантској повезаности, при чему је НАТО битан чинилац у формирању безбедносног идентитета Европе. Међутим, постоје примери ангажовања капацитета европске политике и снага и постизање добрих резултата, као у случају Македоније. На овај начин се „објективна слабост, разједињеност и неспремност западноевропских савезника“⁵⁴³, може ублажити и развити у виши облик система европске одбране и заједничке спољне и безбедносне политике.

10.1.2. Фазе европске интеграције - придруживање и приступање ЕУ

Придруживање ЕУ

Придруживање ЕУ може се дефинисати као процес највишег облика сарадње који се успоставља између државе нечланице са једне стране и ЕУ са друге стране, чије је тежиште Споразум о придруживању који се закључује између државе нечланице са једне стране и ЕУ и свих држава чланица понаособ са друге стране. Ступањем на снагу Уговора из Лисабона Европска унија је добила статус правног лица што јој је омогућило да закључује међународне споразуме са једном или више држава или међународних организација онда када је то предвиђено Уговором или када су такви споразуми претпоставка остваривања циљева дефинисаних њеним политикама. Како је овај статус ЕУ добила тек 1. децембра 2009. године, међународне споразуме су до тада у њено име закључивале Европске заједнице, у домену који је у њиховим експлицитним надлежностима и државе чланице у свим осталим доменима.

Споразум о придруживању је правни акт, кога чине међусобна права и обавезе уговорних страна посебно у домену либерализације трговине и сарадње. Један од циљева Споразума јесте придруживање уговорних страна, које треба остварити кроз више етапа и у периоду који је Споразумом предвиђен у циљу прилагођавања привредног и политичког система придружене државе економским и политичким

⁵⁴³ Исто, стр.253.

захтевима ЕУ. Крајњи циљ оваквог придруживања јесте успостављање зоне слободне трговине између придружене државе и ЕУ. Након истека периода потребног за реализацију придруживања, придружена држава не постаје чланица ЕУ већ улази у сложенији и захтевнији процес европске интеграције ради даљег јачања и оспособљавања за испуњење услова за приступање. Процеси придруживања и приступања су политички и економски условљени. То значи да уколико држава жели да закључи Споразум о придруживању, односно о приступању пре тога мора да испуни постављене услове.

Општи критеријуми које све државе које желе да постану чланице ЕУ треба да задовоље, дефинисани су на Савету у Копенхагену 1993. године и познати су као

Критеријуми из Копенхагена:

- Стабилне демократске институције, владавина права, поштовање људских права и права мањина;
- Функционисање тржишне економије, довољно конкурентне да издржи притисак конкуренције и деловање тржишних сила у оквиру ЕУ;
- Способност да се преузму обавезе које произилазе из чланства, укључујући подршку остваривања циљева Уније, као и способност државне администрације да усвоји и спроводи правне тековине ЕУ (*aquis communautaire*) у пракси.⁵⁴⁴

Падом Берлинског зида 1989. године, дошло је до дезинтеграције источног блока. Европска унија је тада исказала потребу да помогне државама Централне и Источне Европе (ЦИЕ) у спровођењу реформи политичког и економског система и успешној интеграцији у структуре Европске уније. Са друге стране, представници влада ових држава истакли су сопствену решеност да у складу са дефинисаним спољнополитичким циљем приступања Европској унији, спроведу неопходне реформе како би обезбедили потпуну модернизацију друштва у складу са европским стандардима.

⁵⁴⁴ Ивана Радић, Весна Кахримановић и Бранко Будимир, *Водич кроз придруживање Европској Унији*, ISAC Fond, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007, стр.29

На Европском савету одржаном у Стразбуру 1989. године, договорено је да се између држава ЦИЕ и ЕУ успостави нови облик придруживања којим би им се на одговарајући начин помогло да се интегришу у структуре ЕУ, а Комисији је остављено да изради предлог будућих односа. Европски савет је на специјалном састанку у априлу 1990. године, на основу предлога Комисије, одлучио да се будући однос придруживања између ЕУ и држава ЦИЕ заснива на Споразумима о придруживању, који су због својих специфичности и разлика у односу на претходне Споразуме добили назив **Европски споразуми** (European Agreements). У основи то је класичан трговински споразум али унапређен политичким дијалогом и економском сарадњом. Предвиђено је да се ови споразуми закључују са сваком државом ЦИЕ понаособ, с тим да њихова садржина (иако је суштински једнообразна за све државе) буде прилагођена степену оствареног напретка конкретне државе и реалним потребама које из тога произилазе. Међутим, оно по чему се Европски споразуми битно разликују од других Споразума о придруживању односи се на понуђене перспективе о даљем кретању држава ЦИЕ ка европским интеграцијама као и на стварање посебног облика сарадње са ЕУ у циљу испуњавања обавеза које су њиме предвиђене.

Од тринаест држава које су поднеле захтев за приступање, државе централне и источне Европе су закључиле Европске споразуме, док су за остале (Кипар, Малта и Турска) били предвиђени Споразуми о придруживању. На Европском савету одржаном у Есену децембра 1994. године потврђене су европске перспективе држава са којима су закључени Европски споразуми и одлучено је да се интензивира процес припреме за приступање придружених држава ЦИЕ, успостављањем посебне стратегије претприступања којом би се омогућило да придружене државе, у циљу приступања ЕУ, буду адекватно припремљене за преузимање обавеза које произилазе из чланства. Суштина претприступне стратегије је припрема придружених држава за јединствено европско тржиште путем поступног, фазног усвајања правних тековина ЕУ (*acquis communautaire*) у области јединственог европског тржишта.

Процес стабилизације и придруживања

За Европску унију, Процес стабилизације и придруживања представља средиште политике према суседном региону и политички оквир за унапређење односа између држава западног Балкана и Европске уније. Њиме се промовишу вредности, чијим усвајањем, поменуте државе обезбеђују пуну интеграцију у европске, политичке и економске токове, односно пријем у Европску унију. Самим тим, Процес стабилизације и придруживања представља и пут у Европску унију чију само прву, али неизбежну, етапу представља *придруживање* а другу *приступање Европској унији*. Свака од ових етапа састоји се из неколико фаза, при чему прелазак у наредну зависи од испуњености поменутих критеријума односно брзине спровођења реформских процеса и окончава се закључивањем и спровођењем одговарајућег споразума.

Тежња да се омогући интеграција држава Западног Балкана у структуру Европске уније дефинисањем јединствене политичке стратегије остварена је имплементацијом Процеса стабилизације и придруживања (ПСП). С обзиром да се ради о политици која почива на ставу да се постављени циљеви „не могу остварити само унапређењем билатералних односа Европске уније и држава Западног Балкана већ и унапређењем регионалне сарадње, Процес стабилизације и придруживања чине две подједнако важне и међусобно условљене димензије - **билатерална и регионална**“.⁵⁴⁵

Поучена искуством проширења из 2004. године, ЕУ настоји да омогући државама Западног Балкана да преко ПСП-а као и помоћу свих инструмената који су уведени у оквиру овог процеса обезбеди њихову циљну и ефикасну интеграцију. На овај начин се омогућава државама Западног Балкана да, пролазећи кроз све фазе овог сложеног процеса, буду у потпуности припремљене за евентуално чланство. Како је развој овакве политике умногоме инспирисан развојем политике проширења према државама ЦИЕ, тако је и до увођења појединих инструмената ПСП-а дошло на основу позитивног искуства истих у оквиру претходног проширења. Наиме, на Европском савету одржаном најпре 2000. Године у Загребу, а потом у Солуну 2003.

⁵⁴⁵ Исто, стр.53

године у потпуности су подржане европске перспективе држава Западног Балкана и истакнуто је да ће оне постати саставни део ЕУ када испуне критеријуме из Копенхагена. Ради остварења постављеног циља потребно је осигурати да напредак које су државе оствариле на путу ка европској интеграцији буде неповратан и постане темељ за све будуће активности усмерене у правцу прогресивног кретања ових држава ка чланству у ЕУ. На самиту у Солуну усвојена су два документа значајна за интензивирање Процеса стабилизације и придруживања, а то су: „Агенда из Солуна за Западни Балкан: кретање ка европској интеграцији“ и Декларација из Солуна „ЕУ – Западни Балкан самит“.⁵⁴⁶ У оквиру Агенде истакнути су начини и средства интензивирања ПСП-а, укључујући нацрт за Европска партнерства, а Декларацијом су се учеснице самита ЕУ – Западни Балкан (председници држава или влада Албаније, БиХ, Хрватске, БЈР Македоније, Србије и Црне Горе с једне стране и држава чланица ЕУ и председника Европске комисије са друге стране), између осталог, споразумеле да Агенда представља нови важан корак у односу ЕУ и држава Западног Балкана, као и да се њен садржај сматра њиховом заједничком агендом на чију су се имплементацију обавезале. Такође, у оквиру комуникације Комисије, Савета и Европског парламента на тему Западни Балкан и европске интеграције 2003. године указано је на потребу увођења Европског партнерства као новог инструмента којим ће се ПСП интензивирати. У том циљу предвиђено је да се Партнерства дефинишу за сваку државу посебно, а њихова садржина зависи од оствареног напретка сваке државе у правцу европских интеграција па самим тим и њених специфичних потреба. У Партнерствима су дефинисани краткорочни и средњорочни приоритети спровођења реформи у различитим областима које државе треба да задовоље у утврђеном периоду. Задовољавање приоритета представља мерило успешности у спровођењу реформи сваке државе.

Узимајући у обзир чињеницу да државе које намеравају да постану чланице, тренутно имају различит статус у односу на Заједницу као и да су укључене у различите процесе, Савет је, на предлог Комисије, донео уредбу 2006. године којом

⁵⁴⁶ Видети документ са самита ЕУ-Западни Балкан одржаног у Солуну 2003:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs./cms_Data/docs/pressdata/en/misc/76291.pdf.

се уводи нови инструмент финансијске помоћи за период 2007-2013. године – инструмент претприступне помоћи *The Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*. IPA је нови финансијски инструмент стратегије претприступања. Ова врста финансијске помоћи намењена је државама кандидатима које су укључене у **Процес приступања** и државама потенцијалним кандидатима које су укључене у **Процес стабилизације и придруживања**. Како је IPA саставни део новодефинисаног оквира помоћи према трећим државама са утврђеним финансијским перспективама за период 2007-2013. године, она је од 1. јануара 2007. године заменила програме који су успостављени за период 2000-2006. године, и то:

- Програме намењене кандидатима - **PHARE**⁵⁴⁷, **SAPARD**⁵⁴⁸ и **ISPA**⁵⁴⁹, **PHARE** прекогранична сарадња и координација, претприступна финансијска помоћ за Турску;
- За државе потенцијалне кандидате – **CARDS**.

Инструмент IPA садржи клаузулу о суспензији која се може применити на све државе уживаоце помоћи уколико не поштују демократске принципе, владавину права, људска права и права мањина, уколико не испуњавају обавезе из Приступних партнерстава, односно Европских партнерстава и уколико не остварују напредак у правцу испуњавања критеријума за приступање, односно (за државе Западног Балкана) напредак у спровођењу реформи. Уредбом Савета из 2004. године о успостављању Европских партнерстава у оквиру ПСП-а постојање овог инструмента као саставног дела политике Процеса стабилизације и придруживања према државама Западног Балкана је и формално-правно потврђено. Овом уредбом истакнуто је да се Европска партнерства успостављају са Албанијом, Босном и

⁵⁴⁷ **PHARE** (Poland and Hungary Assistance for Reconstruction and Development) програм је уредбом Савета децембра 1989. године успостављен као инструмент помоћи намењен подршци спровођења процеса економске и политичке транзиције у Мађарској и Пољској, али се врло брзо проширио на све државе ЦИЕ.

⁵⁴⁸ **SAPARD** (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) програм - усмерен је на спровођење мера пружања помоћи државама ЦИЕ у циљу развоја пољопривреде и руралних области.

⁵⁴⁹ **ISPA** (Instrument for Structural Policies for Accession) програмом се настојала обезбедити помоћ државама ЦИЕ како би се омогућила реализација пројеката заштите животне средине и развоја саобраћајне инфраструктуре.

Херцеговином, Македонијом, Србијом и Црном Гором укључујући Косово и Метохију онако како је то дефинисано Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација. Сврха Партнерстава јесте да се дефинишу приоритети у складу са специфичним потребама појединих држава како би се утврдило на које области треба да се фокусира њихова припрема за интеграцију у ЕУ имајући у виду критеријуме које је дефинисао Европски савет и остварени прогрес у оквиру ПСП-а, укључујући и Споразум о стабилизацији и придруживању тамо где он постоји, а посебно регионалну сарадњу.

Табела 11: Развој политике ЕУ према државама Западног Балкана

Регионални приступ 1996/7.	Процес стабилизације и придруживања 1999.	Унапређени Процес стабилизације и придруживања 2003.
Споразум о сарадњи и трговини	Споразум о стабилизацији и придруживању	Споразум о стабилизацији и придруживању
Аутономни трговински преференцијали (АТП)	Аутономне трговинске мере (АТМ)	Аутономне трговинске мере (АТМ)
Финансијска и техничка помоћ - PHARE i OBNOVA	Финансијска и техничка помоћ - PHARE i OBNOVA	Финансијска и техничка помоћ - CARDS, од 2007. IPA, twinning ⁵⁵⁰ , TAIEХ ⁵⁵¹
Регионална сарадња	Регионална сарадња	Политички форум ЕУ-ЗБ
-	-	Европска партнерства
-	-	Регионална сарадња

Извор: Бранко Будимир, Владимир Међак, *Придруживање Србије Европској Унији*, стр.30

Преговори о приступању ЕУ

Преговори о приступању представљају крајњу фазу процеса интеграције државе кандидата у европске структуре. Да би отпочела преговоре о приступању са ЕУ претпоставља се да је држава остварила све обавезе које су претходиле овој фази

⁵⁵⁰ Средство дугорочне техничке подршке у циљу подизања нивоа институционалних/административних способности

⁵⁵¹ Важан инструмент у процесу усклађивања законодавства држава Западног Балкана са правним тековинама ЕУ

tј. закључила Споразум о придруживању, стекла статус кандидата и да је способна да уђе у последњу али и једну од најтежих фаза европске интеграције. Преговори о приступању су у ствари преговори о условима под којима држава кандидат приступа Европској унији. Они се већим делом односе на испуњавање трећег критеријума из Копенхагена, а то је усвајање правних тековина ЕУ *acquis communautaire*. Ступање у чланство условљено је прихватањем правних тековина ЕУ. За потребе преговора о приступању правне тековине су подељене на 35 поглавља (табела 12) која уједно представљају и поглавља преговора. У својој суштини преговори представљају усклађивање законодавства државе кандидата са правним, вредносним, привредним и друштвеним структурама Европске уније. Преговори се воде у оквиру билатералних међувладиних конференција на којој учествују представници држава чланица ЕУ, представник Европске комисије са једне стране и представници државе кандидата с друге стране. Преговарачке ставове ЕУ у име држава чланица заступа председник Савета ЕУ, а на страни кандидата посебна мисија за преговоре на челу се шефом мисије на највишем политичком нивоу, углавном министарском укључујући главног преговарача и преговарачку групу.

Ток преговора о приступању почиње формалним отварањем преговора, након чега следи аналитичка оцена и преглед усклађености националног законодавства државе кандидата са правним тековинама ЕУ. У овом процесу учествују представници Европске комисије на страни ЕУ и чланови радних група за припрему преговора по појединим поглављима на страни државе кандидата. Процес се спроводи посебно за свако поглавље преговора, а од државе кандидата очекује се да покаже да ли ће моћи да у целости усвоји правне тековине ЕУ по појединим поглављима и усклади уочене разлике или ће затражити прелазни период за потпуно усвајање и спровођење након ступања у пуноправно чланство.

Преговори се воде у оквиру састанака међувладиних конференција, а на основу преговарачких позиција Европске уније и државе кандидата који се на основу резултата процеса аналитичке процене израђују за свако поглавље посебно. Држава кандидат прва представља преговарачке позиције у којима наводи на који начин намерава да усвоји и спроведе правне тековине ЕУ уз опис административне

способности. Заједничке позиције Европске уније усваја Савет једногласно, на основу нацрта преговарачке позиције који предлаже Комисија узимајући у обзир преговарачке позиције држава чланица. Прво се преговара о најмање проблематичним поглављима тј. о онима која се могу најлакше усвојити од стране државе кандидата, а затим о оним осетљивим за чије усвајање је неопходно успоставити прелазни период.

Табела 12: Правне тековине ЕУ - 35 поглавља (*acquis communautaire*)

Број поглавља	Назив поглавља	Број поглавља	Назив поглавља
1.	Слободно кретање роба	19.	Социјална политика и запошљавање
2.	Слободно кретање радника	20.	Предузетништво и индустријска политика
3.	Право пословног настањивања и слобода пружања услуга	21.	Трансевропске мреже
4.	Слобода кретања капитала	22.	Регионална политика и координација структуралних инструмената
5.	Јавне набавке	23.	Правосуђе и основна права
6.	Право трговачких друштава	24.	Правда, слобода и сигурност
7.	Право интелектуалне својине	25.	Наука и истраживање
8.	Тржишна конкуренција	26.	Образовање и култура
9.	Финансијске услуге	27.	Животна средина
10.	Информатичко друштво и медији	28.	Заштита потрошача и здравља
11.	Пољопривреда и рурални развој	29.	Царинска унија
12.	Сигурност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика	30.	Спољни послови
13.	Рибарство	31.	Спољна, безбедносна и одбрамбена политика
14.	Саобраћајна политика	32.	Финансијска контрола
15.	Енергетика	33.	Финансијски и буџетски прописи
16.	Порези	34.	Институције
17.	Економска и монетарна политика	35.	Остала питања
18.	Статистика		

Извор: Сајт Министарства спољних послова и европских интеграција Републике Хрватске

Када се постигне договор између ЕУ и државе кандидата о поједином поглављу преговора, сматра се да је то поглавље привремено затворено, а формалну одлуку о томе доноси међувладина конференција на министарском нивоу. У случају да се до склапања Споразума о приступању у оквиру тог поглавља донесу битно нови прописи или уколико држава не испуни обавезе и предуслове у датом поглављу

постоји могућност његовог поновног отварања. Преговори о приступању могу бити привремено обустављени уколико дође до грубог кршења начела слободе и демократије, поштовања људских права и основних слобода о чему ће на предлог Комисије одлучити Савет и одредити услове за њихов наставак.

Закључење Споразума о приступању

Након што се преговори привремено „затворе“ у свим поглављима њихови резултати се имплементирају у нацрт Споразума о приступању, у чему учествују представници држава чланица, институција ЕУ и држава кандидата. На основу нацрта Споразума Европска комисија доноси коначну одлуку о захтеву за чланство државе кандидата, а одлуку о приступању нове државе Европској унији доноси Савет једногласно. Држава кандидат тада постаје држава приступница ЕУ. Након потписивања Уговора о приступању од стране представника највиших органа власти држава чланица и државе приступнице, следи процес ратификације у складу са уставним прописима држава потписница. Уговор ступа на снагу након што је ратификован од стране држава чланица и државе приступнице, а пре ратификације многе државе спроводе референдум на коме грађани доносе коначну одлуку о уласку државе у чланство Европске уније.

10.2. Положај, проблеми и перспективе држава Западног Балкана у процесу придруживања и приступања у ЕУ

10.2.1. Положај држава Западног Балкана у процесу придруживања и приступања у ЕУ

Европска унија је 1999. године покренула за државе Западног Балкана Процес стабилизације и придруживања (ПСП), чији је циљ стабилизација целог региона, као постконфликтног подручја, отварање перспективе чланства у ЕУ, стварање јачих политичких и економских веза између државе која се налази у процесу и Европске

уније, као главне економске снаге на континенту.⁵⁵² Процес стабилизације и придруживања представља основни оквир за односе држава западног Балкана и ЕУ до њиховог ступања у чланство ЕУ.

Европска унија је на самиту у Солуну 2003. године загарантовала европску перспективу свим државама Западног Балкана, с тим што ће оне улазити у чланство ЕУ индивидуално, у складу са брзином напретка реформи, а не као групација. Дотигнута фаза у процесу придруживања ЕУ сваке од држава Западног Балкана приказана је у табели 13.

Табела 13: Стање интеграције земаља Западног Балкана у ЕУ, јул 2012

	Консултативна радна група	Студија изводљивости	Преговори о ССП	Потписивање ПС-а и ССП-а	Спровођење ПС-а	Ратификација ССП-а	Подношење кандидатуре	Упитник	Одобрење комисије	Статус кандидата	Датум преговора	Преговори о чланству	Потписивање УП	Ратификација УП	Пуноправно чланство
Албанија															
Босна и Херцеговина															
Хрватска															
БЈР Македонија															
Црна Гора															
Србија															

Извор: Бојана Тодоровић, Миланка Давидовић и Зоран Сретић, *Економско привредни водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању*, стр.14.

Споразум представља међународни уговор који је надређен домаћем законодавству, самим тим представља обавезујући акт за све нивое власти у земљи. Како је ССП типски споразум, сваки од ових споразума има врло сличну структуру,

⁵⁵² Бојана Тодоровић, Миланка Давидовић и Зоран Сретић, *Економско привредни водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању*, ISAC Fond, Београд, 2008, стр.9.

која поред преамбуле и општих начела садржи још девет делова који носе следеће наслове:

- политички дијалог;
- регионална сарадња;
- слободан проток робе;
- кретање радника, пословно настањивање, пружање услуга, кретање капитала;
- усклађивање правних прописа, њихово спровођење и правила конкуренције;
- правда, слобода и безбедност;
- политике сарадње;
- финансијска сарадња и
- институционалне, опште и завршне одредбе.

Саставни део ових Споразума су анекси и протоколи односно заједничке и једностране декларације.⁵⁵³

Албанија

Показујући политичко јединство, представници албанске владајуће коалиције и опозиције отпутовали су 12. јуна 2006. године заједно у Луксембург на потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ.

У споразуму који се сматра прекретницом на путу Албаније ка чланству у ЕУ изнет је низ политичких и економских критеријума које Албанија треба да испуни. Европски званичници сматрају да је ССП оквир који Албанији омогућава да се ухвати у коштац са реформским изазовима, укључујући борбу против организованог криминала и корупције, што ће бити од суштинског значаја за разматрање даљих корака ка пријему у ЕУ. Албанија је потписујући ССП очекивала економски бенефит, либерализацију визног режима и слободу кретања.

Албанија је такође држава која је и пре потписивања ССП већ ступила у уговорни однос с ЕУ, с обзиром да је 1992. године потписала Споразум о сарадњи и трговини. Попут БиХ, и Албанија је пред собом имала низ услова, с којима је ипак успела да се суочи. Постала је пуноправна чланица НАТО савеза, те је тиме

⁵⁵³ Бранко Будимир, Владимир Међак, *Придруживање Србије Европској Унији*, op.cit., стр.32

консолидовала и своју политичку и економску ситуацију. Ипак, Албанија ће морати да реформише изборни систем који мора бити усклађен са демократским стандардима, као и бирачки спискови. Владавина закона, борба против корупције, као и поштовање људских и мањинских права су и даље услови, јер су управо та подручја идентификована у документу „Стратегија проширења и кључни изазови 2009 – 2010“.⁵⁵⁴ Оно што се такође често наводи као проблем у Албанији је и непостојање функционалне свеобухватне координације државних активности.

Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина је првобитно била усмерена на испуњавања услова Мапе пута, које је ЕУ поставила као прву фазу припреме БиХ за њено пуно укључивање у интеграцијске процесе. Мапа пута (табела 14.) представља документ који је Савет министара ЕУ усвојило 2000. године и којим је дефинисано 18 услова за укључивање БиХ у процес европских интеграција и прелазак у следеће фазе Процеса стабилизације и придруживања, односно израду Студије изводљивости и отварање преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању.

Испуњавање услова из Мапе пута је требао да буде краткорочан посао, али због недостатка политичке воље и компликоване ситуације у Босни и Херцеговини, тај посао је трајао две године и у том року је Босна и Херцеговина испунила 15 од 18 услова. Наредни корак у процесу је израда „Студије изводљивости“. Иако су поједине државе чланице Европске уније желеле да зауставе израду Студије, Савет Европске уније је ипак имао политичку подршку да обезбеди наставак процеса.

Током 2002. године Повереник Европске комисије за спољне послове Кристофер Патен (Christopher Patten) службено је објавио одлуку Европске комисије да је Босна и Херцеговина „суштински испунила“ услове Мапе пута, те је најавио улазак БиХ у следећу фазу Процеса стабилизације и придруживања тј. израду

⁵⁵⁴ „Enlargement Strategy 2009 – 2010“, Интернет: <http://ec.europa.eu>, наведено према: *Анализа развоја принципа условљености ЕУ*, Савет министара, Дирекција за европске интеграције, Босна и Херцеговина, Сарајево, март 2010, стр. 27.

Студије изводљивости. Међутим, неки захтеви из Мапе пута су и даље актуелни, јер иако је усвојен законодавни оквир, спровођење је изузетно споро.

Процес рада на Студији изводљивости формално је почео 2003. године, када је Европска комисија Савету министара БиХ уручила упитник од 346 питања који је покривао области економског и политичког уређења БиХ и осталих области, које су релевантне за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању.

Табела 14: Услови Мапе пута

Политички услови	Економски услови	Услови у области демократије, људских права и правне државе
Усвајање закона о изборима и обезбедити финансирање избора; Усвајање закона о Државној граничној служби; Успоставити стални Секретаријат у Председништву БиХ; Постићи договор о председавању Савета министара БиХ и усвојити неопходне правне амандмане и процедуру; Усвојити нова правила и процедуру за Парламентарну скупштину БиХ; Усвојити јединствени пасош;	Укинути заводе за платни промет; Успоставити Државни трезор; Уклонити све баријере за трговину између ентитета; Успоставити јединствени БиХ Државни институт за стандардизацију; Усвојити Закон о конкуренцији и заштити потрошача; Спровести Закон о директним страним улагањима и усвојити Закон о реституцији.	Спровести законе о имовини; Јачање одговорности на свим нивоима да би се створили услови за самоодржив повратак; Спровести одлуке институција за људска права и обезбедити адекватно финансирање; Усвојити и спровести законе о судству и тужитељству ФБиХ/Закон о судским услугама РС; Закон о ПБС-у и обезбеђивање његовог финансирања

Извор: *Анализа развоја принципа условљености ЕУ*, Савет министара, Дирекција за европске интеграције, Босна и Херцеговина, Сарајево, март 2010, стр. 27.

У новембру 2003. године ЕУ је одобрила Студију изводљивости која је показала спремност Босне и Херцеговине да предузме следеће кораке у процесу европских интеграција, отварањем преговора о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању. У овом контексту Студија је идентификовала 16 приоритетних реформских корака, што је у пракси значило 41 нови закон и 27 нових институција. Као услове, које Босна и Херцеговина мора испунити за улазак у преговоре о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању односно стицању статуса придруженог члана, ЕУ је поставила више услова (табела 15).

Табела 15: Услови за улазак БиХ у преговоре о закључивању ССП

1. Испуњавање постојећих услова и међународних обвеза	потпуна сарадња са Међународним судом за ратне злочине, посебно сарадња РС-а, што се првенствено односи на извођење оптужених ратних злочинаца пред лице правде Међународног суда, потребно је предузети преостале кораке из Мапе пута, поштовање Дејтонско-париског мировног уговора. Предузимање корака ка испуњењу пост-пријемних критеријума (обавеза на страни БиХ након приступања у чланство Савета Европе), посебно у области демократије и људских права;
2. Делотворнија управа	спровођење Закона о Савету министара и Закона о министарствима. Заказивати седнице савета министара и седнице Парламента које би биле редовне и које би омогућавале ефикасно решавање питања која су у њиховој надлежности. Обезбедити да нова министарства и институције на државном нивоу, који су формиран на основу Закона о Савету министара из 2002. године, у потпуности профункционишу. У потпуности спровести „Акциони план за приоритетне реформе“ у 2003. - 2004. години и успоставити консолидовани план рада владе на државном нивоу за 2004. годину (и наредне године), при чему ће се стратешки приоритети ускладити са прорачунским средствима.
3. Делотворнија јавна управа	и даље радити на стварању делотворне јавне управе, укључујући и утврђивање свеобухватног акционог плана за реформу јавне управе са проценама трошкова и јасном расподелом надлежности (на пример, у области унутарашњих послова и здравства). Финансирати и остварити сарадњу са агенцијама за државну службу на државном и ентитетском нивоу.
4. Европске интеграције	осигурати правилно и потпуно функционисање Дирекције за европске интеграције БиХ, укључујући и капацитете Дирекције неопходне за координацију.
5. Делотворне законске одредбе којима се гарантују људска права	усвојити и спровести још увек неусвојене законе о повратку избеглица. Посебно увести, усвојити и спровести закон о БиХ Фонду за повратак избеглица. Завршити пренос институција за људска права у надлежност и под контролу БиХ. Осигурати поступање по нерешеним предметима пред Домом за људска права и пренос надлежности Дома на Уставни суд. Осигурати адекватно финансирање Суда. Преузети потпуну надлежност на државном нивоу за државног омбудсмана и постићи напредак по питању спајања државног и ентитетских омбудсмана.
6. Делотворно судство	усвојити закон којим се успоставља јединствени Високи судски и тужитељски савет БиХ у циљу уједињавања тела за именовање у ентитетским судским органима и јачања независности судства широм БиХ. Обезбедити одговарајуће особље и финансирање Суда БиХ.
7. Решавање криминала, посебно организованог криминала	изградити капацитет за спровођење закона на државном нивоу путем доделе неопходних средстава и објеката, потребних за потпуно функционисање Државне агенције за информисање и заштиту и Министарства сигурности БиХ. Наставити са структурном реформом полиције у циљу рационализације полицијске службе.
8. Управљање питањима азила и миграције	обезбедити успоставу и рад структура које се баве питањима азила и миграције.
9. Реформа царинског и пореског система	наставити са реализовањем препорука Комисије за политику индиректног опорезивања. Осигурати усвајање Закона о Управи за индиректно опорезивање у парламентарној процедури, као и усвајање релевантних подзаконских аката. Обезбедити формирање и именовање директора Управе за индиректно опорезивање и функционисање нове царинске управе. Показати напредак у припреми увођења ПДВ-а како би се овај порез увео на време.

10. Закон о буџету	усвојити и почети с применом Закона о прорачуну који ће обухватити вишегодишње прорачунско планирање и пројекције, те увести јединствен владин рачун.
11. Прорачунска пракса	предузети кораке на евидентирању свих исплата јавним телима на различитим нивоима власти, укључујући и исплате неповратних средстава и других видова међународне помоћи.
12. Поуздани статистички подаци	спровести Закон о статистици у циљу стварања функционалног система за статистику са јасном расподелом надлежности и механизмима сарадње.
13. Конзистентна трговинска политика	уставити конзистентне и целовите трговинске политике и ревидирати постојеће законске прописе како би се обезбедила конзистентна политика слободних зона. На државном нивоу увести сертификовање и друге процедуре за извоз производа животињског порекла, формирати фитосанитарну канцеларију у складу са ЕЦ стандардима, ради промовирања извоза, али и јачања стандарда и јединственог економског простора.
14. Интегрисано енергетско тржиште	спровести ентитетске акцијске планове за реструктурирање тржишта електричне енергије.
15. Увођење јединственог економског простора у Босни и Херцеговини	уставити Конкуренцијски савет. Увести одредбе о међусобном признавању производа у правном поретку БиХ и спровести конзистентан и делотворан режим јавне набавке у целој земљи. Уклонити све дупле лиценце, дозволе и сличне услове одобрења како би се омогућило пружаоцима услуга (укључујући и финансијске институције) да делују на целом простору БиХ, без непотребних административних процедура. Створити јединствен систем регистровања предузећа који ће се примењивати у целој БиХ.
16. Јавни РТВ систем	усвојити закон у складу са европским стандардима и Дејтонским мировним уговором и предузети кораке ради успоставе дугорочне одрживости финансијски и уређивачки независног, јединственог јавног РТВ система Босне и Херцеговине, чије ће саставне РТВ куће делити заједничку инфраструктуру.

Извор: *Анализа развоја принципа условљености ЕУ*, Савет министара, Дирекција за европске интеграције, Босна и Херцеговина, Сарајево, март 2010, стр. 28-29.

У 2004. години Европска унија је прихватила Европско партнерство с БиХ⁵⁵⁵, са приоритетима наведеним у 16 приоритетних области наведених у табели 15. У октобру 2005. године Комисија је проценила да је БиХ остварила значајан напредак у спровођењу реформи из Студије изводљивости и предложила да отпочну преговори, што се и догодило у новембру 2005. године.

Након окончаних преговора у децембру 2006. године, Споразум о стабилизацији и придруживању није потписан и формално закључен због недостатка напретка када је реч о кључним реформама. Минимални предуслов за потписивање Споразума огледао се у реформи полиције, односно усвајању два закона о

⁵⁵⁵ 2004/515/EC: Council Decision of 14 June 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina, *Official Journal L 221*, 22/06/2004 P. 0010 - 0016

полицијској реформи: Закон о независним и надзорним телима полицијске структуре Босне и Херцеговине и Закон о Дирекцији за координацију полицијских тела и о Агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине. Након што је 2007. године Повереник за проширење Оли Рен (Ollie Rehn) закључио да постоји довољан политички концензус и да ће се предуслови испунити, Споразум је потписан у децембру 2007. године. Након тога Европска унија је била спремна да потпише Споразум, што се и догодило 16. јуна 2008. године у Луксембургу. Већ 01.07.2008. године на снагу је ступио Привремени споразум, као део Споразума о стабилизацији и придруживању. Обавезе дефинисане ССП-ом су се почеле испуњавати и по налазима Европске комисије, Споразум се углавном спроводи повољно.

Говорећи о приоритетима ЕП-а, друго Европско партнерство је прихваћено Одлуком Савета ЕУ⁵⁵⁶ из јануара 2006. године и приоритети су били подељени на кључне, краткорочне и средњорочне. Кључни и краткорочни приоритети су требали да изврше у року од најкасније две године, док средњорочни приоритети за рок извршења имају највише четири године. Треће Европско партнерство је прихваћено Одлуком Савета ЕУ⁵⁵⁷ из фебруара 2008. године, а приоритети су, такође, подељени на кључне, краткорочне и средњорочне. Треба имати у виду да се динамика испуњавања приоритета није одвијала онако како је било предвиђено, па су приоритети који нису били испуњени - репрограмирани у наредним партнерствима.

Условљавање које предвиђа Споразум о стабилизацији и придруживању је врло комплексно. Иако се сматра да је ССП трговински споразум, он ипак садржи битне елементе и начела прокламована у Закључцима Савета везано за Стратегију условљености из 1997. године што обухвата Критеријуме из Копенхагена, Критеријуме из Мадрида, условљеност ПСП-а, као и услове из Мапе пута који још увек нису реализовани, као и све међународне конвенције и протоколе, споразуме којима је БиХ приступила. Европско партнерство је и даље механизам кроз који се

⁵⁵⁶ 2006/55/EC: Council Decision of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2004/515/EC, *OJ L 35, 7/2/2006 p. 19–31*

⁵⁵⁷ 2008/211/EC: Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2006/55/EC, *OJ L 80, 19/3/2008 p. 18–31*

прати напредак, а обвеза испуњавања приоритета из Партнерства је предвиђена Споразумом и његово неспровођење ће се сматрати као кршење одредби.

Највећи проблем је био промена Устава БиХ, којом би се зауставила дискриминација националних мањина и којима би се омогућило основно право „да бирају и буду бирани“. Идентифицирану су и други проблеми: недоношење Закона о попису становништва, неустављање састава хомологације возила, неусвајање Закона о државној помоћи, Закона о превозу опасних материја и Закона о заштити околине. Ово су актуелни услови који имају предвиђени рок извршења. У средњорочној перспективи, од БиХ се очекује да побољша механизме координације, побољша и убрза прилагођавање законодавства, оствари ефикасну јавну управу и да успостави висок ниво политичког консензуса што би у даљој перспективи осигурало адекватну државну структуру.

Такође, Босна и Херцеговина мора да реши ситуацију с Канцеларијом високог представника (*OHR*). Дакле, потребно је испунити циљеве и услове како би се *OHR* трансформирао у Канцеларију специјалног представника Европске уније (*EUSR*), што је такође била порука Европске комисије – „боље је не подносити захтев за чланство у ЕУ, јер се она коначно и неће разматрати све док је *OHR* у земљи и док Високи представник активно учествује у доношењу одлука и намеће законе, решења и сл.“⁵⁵⁸

Либерализација визног режима

Босна и Херцеговина је у 2008. години почела са поступком либерализације визног режима. Либерализација подразумева процес који обухвата: Споразум о визним олакшицама и Споразум о реадмисији, којим се уводе олакшице за путовање грађана БиХ у ЕУ и Дијалог о безвизном режиму, који би требао да доведе до потпуног укидања визног режима ЕУ за грађане БиХ.

БиХ је са ЕУ 2007. године потписала Споразум о визним олакшицама и Споразум о реадмисији. Споразум је ступио на снагу 2008. године.

⁵⁵⁸ *Анализа развоја принципа условљености ЕУ*, Савет министара, Дирекција за европске интеграције, Босна и Херцеговина, Сарајево, март 2010, стр.31.

Дијалог о безвизном режиму између БиХ и Европске уније започео је у мају 2008. године.

Саставни део Дијалога о безвизном режиму је испуњавање захтева Мапе путе за либерализацију визног режима. Она је властима БиХ уручена у јуну 2008. године.

Мапа пута је подељена у 4 области:

- Безбедност докумената
- Илегална имиграција, укључујући реадмисију
- Јавни ред и безбедност
- Спољни односи и основна права

У оквиру ових области обухваћени су детаљни услови које БиХ треба да испуни за укидање визног режима. Сви формални услови су испуњени и чекају се наредни кораци.

Хрватска

Република Хрватска отпочела је процес интензивнијег приближавања Европској унији 2000. године, те се у врло кратком року кроз убрзане и стручно вођене преговоре потврдила у оквиру европских институција као партнер који је адекватно и на време одговорио на све етапне захтеве европских преговарача.

Као припремни корак ка институционализацији односа између Републике Хрватске и Европске уније, са Европском комисијом су одржана четири састанка Заједничке консултативне радне групе (ЗКРГ) РХ/ЕУ, с намером да се започну конкретни стручно-технички разговори. Сваки од састанака попраћен је Заједничким препорукама ЗКРГ, у којима су установљена подручја за која се Хрватска обвезала да ће их приближити стандардима ЕУ.

У Хрватску је упућена и тзв. „*fact finding mission*“ у циљу снимања стања у ресорима ради прикупљања података потребних за израду Студије о изводљивости преговора о ССП-у (*Feasibility Study*). Израдом и усвајањем Студије о изводљивости 2000. године, Европска комисија дала је препоруку Савету министара ЕУ за отпочињање преговора о Споразуму о стабилизацији.

Преговори су отворени на маргинама Загребачког самита 2000. године. Укупно су одржана три службена круга преговора, два круга техничких преговора, као и низ додатних састанака на стручном нивоу како би се усагласила питања везана за делове Споразума који се односе на пољопривреду и трговину.

Споразум је 2001. године парафиран у Бриселу, а потписан је исте године у Лухембургу. Након потписивања Споразума започео је процес ратификације у Републици Хрватској, Европском парламенту и свим државама чланицама Уније. Споразум је 1. фебруара 2005. године ступио на снагу.

Склапањем овога Споразума Хрватској се у еволутивној клаузули потврдио статус потенцијалног кандидата за чланство у Европској унији. То је само по себи виши степен односа него што су га у својим споразумима о придруживању успоставиле нове државе чланице и друге државе кандидаткиње за чланство у Унији. Наиме, Европски споразуми нису одређивали статус земаља у погледу могућности и процедуре уласка у процес проширења ЕУ, већ се статус кандидата за чланство стицао накнадно, успешним спровођењем обавеза из придруженог чланства. У свом политичком делу ССП знатно више него Европски споразуми наглашава потребу регионалне сарадње ради стабилизације подручја југоисточне Европе. Јасно се одређује да се спремност на регионалну сарадњу огледа у склапању мреже билатералних конвенција међу земљама обухваћеним Процесом стабилизације и придруживања, као и између њих и држава кандидата, без инсистирања на стварању било каквих нових мултилатералних државних или других структура.

Највише напора током преговора уложено је у усаглашавање трговинског дела Споразума у којем је договорен прелазни период у којем ће Република Хрватска либерализовати своје тржиште за индустријске и пољопривредне производе из Европске уније, с обзиром да је Европска унија већ 2000. године одлучила, уз одређене мање уступке, једнострано да либерализује своје тржиште за производе чије је порекло из Хрватске.

Постигнути споразум гарантује постепено отварање хрватског тржишта кроз трогодишње и шестогодишње прелазне периоде, што се тиче индустријских производа. Код пољопривредних производа загарантован је шестогодишњи прелазни

период, уз напомену да се за разлику од индустријских производа, где ће након прелазног периода сви производи бити либерализовани, предвиђа задржавање одређене царинске заштите и након истека прелазног периода (углавном код увоза живих животиња, прерађеног воћа и поврћа, цвећа, житарица и брашна, воћних сокова, свежег и замрзнутог меса, сувомеснатих производа, млека и млечних прерађевина, дувана и цигарета, минералне воде, чоколаде, кекса и сладоледа).

Важно је при томе напоменути да је предвиђена и могућност примене заштитних мера у случају знатнијег повећања увоза који може угрозити стабилност домаћег тржишта.

Од 2002. године до ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању, 2005. године, на снази је био Привремени споразум о трговинским и с њима повезаним питањима, који је склопљен између Европске заједнице и Републике Хрватске. Привременим споразумом били су регулисани трговински односи између Републике Хрватске и Европске уније.

Поред усклађивања трговинског дела Споразума, посебно се преговарало о начинима поједностављења административне процедуре код стицања власништва над некретнинама од стране држављана земаља чланица Европске уније у Републици Хрватској и о усклађивању хрватског законодавства с начелима европског законодавства у тој области.

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, Хрватска се обавезала да ће постепено отворати своје тржиште некретнина за држављане ЕУ. Та одлука ступила је на снагу 2009. године од кад држављани ЕУ уживају исти третман код куповине некретнина као и држављани Хрватске, осим, када је реч о пољопривредном земљишту и подручјима заштићеним у складу са Законом о заштити природе.

У политичкој преамбули, као и у другим деловима текста Споразума, утврђен је јасан индивидуални карактер приближавања Хрватске Европској унији, без чекања да друге земље обухваћене процесом стабилизације и придруживања достигну ниво хрватске прилагођености. Као темељ за прелазак из статуса потенцијалног кандидата у статус пуноправног кандидата за чланство у Унији и за даље преговоре о

пуноправном чланству послужиће, индивидуална способност сваке земље да испуни критеријуме за чланство (политичке, тржишне и правне), као њена спремност да допринесе регионалној сарадњи и стабилности у југоисточној Европи.

Бивша Југословенска Република Македонија

Македонија је 9. априла 2001. потписала Споразум о стабилизацији и придруживању и од 2005. године има статус кандидата за чланство у ЕУ. Због спора око имена Македоније коју Грчка не признаје под тим именом, одлаже се почетак преговора о чланству. Европска комисија је препоручила покретање преговора са Македонијом, а Европски парламент је усвојио резолуцију у којој је позвао чланице ЕУ да одмах почну преговоре о чланству са Македонијом.

Македонија је држава која је, уз Албанију, једина имала уговорни однос с ЕУ пре потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању. То су били Уговор о сарадњи и Уговор о транспорту. Македонија је такође била позвана да се придржава услова постављених у оквиру ПСП-а, који подразумевају поред сузбијања корупције, поштовање владавине права, као и људских и мањинских права, као и потпуно поштовање одредби које произлазе из Охридског споразума.

Македонија још није добила оцену о потпуном спровођењу Охридског споразума. Иако је заиста побољшана ситуација етничких Албанаца у Македонији, она објективно и даље не задовољава постављене циљеве. Број етничких Албанаца државних службеника се повећао, али и даље не представља реципрочно стање у односу на број становника, те је и заступљеност на политичком нивоу недовољна. Употреба језика је још увек далеко од пожељног стања.

Такође, Македонија је због свог имена изложена блокади од стране Грчке. Све док се то питање не реши, Македонија неће имати никакав видљив напредак и перспективу у придруживању ЕУ. Македонија је 2009. године позвана да приступи НАТО-у, с обзиром да је испунила све услове као и Хрватска и Албанија. С обзиром да се одлуке доносе једногласно, Грчка није дала свој пристанак, те је Македонија и у том случају остала „прва пред вратима“.

Црна Гора

Споразум о стабилизацији и придруживању је кључни инструмент којим почињу свеобухватне припреме за чланство Црне Горе у Европској унији. Црна Гора је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању с Европском унијом 15. октобра 2007. године у Луксембургу. Након ратификације у свих 27 држава чланица ЕУ и Парламенту ЕУ, Споразум је ступио на снагу 1. маја 2010. До ступања ССП-а, на снази је био Привремени споразум о трговини и сродним питањима који је почео да се примењује 1. јануара. 2008. Спровођењем ССП-а, Црна Гора ће осигурати постепено усклађивање свог законодавства с правном тековином ЕУ и његово ефикасно спровођење. На тај начин Црна Гора обезбеђује европске вредности, безбедности и стабилност у земљи, демократске и економске реформе, подстиче економски просперитет и раст животног стандарда грађана. Трговински део ССП-а ствара услове за слободан проток роба, услуга, рада и капитала између Црне Горе и земаља Уније.

Црна Гора развија институционални политички дијалог с Европском унијом, који се одвија кроз успостављене заједничке структуре основане у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Црне Горе. Након ратификације ССП-а, 1. маја 2010. формирана су стална тела Црне Горе и ЕУ:

- Савет за стабилизацију и придруживање;
- Одбор за стабилизацију и придруживање;
- Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање ЕУ и Црне Горе;
- Седам пододбора на којима представници црногорских институција и ЕУ разматрају напредак који Црна Гора остварује у више различитих области:
 - Пододбор за индустрију, трговину, царине, порезе и сарадњу са другим земљама кандидатима,
 - Пододбор за пољопривреду и рибарство,
 - Пододбор за унутрашње тржисте и конкуренцију,
 - Пододбор за економска и финансијска питања и статистику,
 - Пододбор за правду слободу, безбједност и питања миграција,

- Пододбор за област иновација, људских ресурса, информационог друштва и социјалне политике,
- Пододбор за саобраћај, енергетику, животну средину и регионални развој.

Савет за стабилизацију и придруживање, надзире примену и спровођење Споразума. Разматра сва важна питања у оквиру Споразума и сва друга билатерална или међународна питања од обостраног интереса. Савет се састоји од чланова Савета Европске уније и чланова Европске комисије, с једне стране, и чланова Владе Црне Горе, с друге стране. Ради остваривања циљева овог Споразума, овлашћен је да доноси одлуке у оквиру овог Споразума, у случајевима који су њиме утврђени. Донесене одлуке су обавезујуће за уговорне стране, које морају предузимати мере неопходне за спровођење тих одлука. Савету за стабилизацију и придруживање у обављању његових дужности помаже **Одбор за стабилизацију и придруживање**, који је састављен од представника Савета Европске уније и представника Европске комисије, с једне стране, и представника Владе Црне Горе, с друге стране.

Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање је форум за размену мишљења представника Скупштине Црне Горе и Европског парламента. Седницама Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање наизменично председавају, с једне стране, Европски парламент и, с друге стране, Скупштина Црне Горе, у складу с одредбама утврђеним пословником одбора.

Сагласно Резолуцији о испуњавању обавеза Црне Горе у оквиру Споразума о стабилизацији и придруживању, Влада Црне Горе доставља Скупштини Црне Горе Квартални извештај о укупним активностима у оквиру процеса стабилизације и придруживања Европској унији.

Србија

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) потписан је 29. априла 2008. године између Републике Србије и Европске уније. Две најважније обавезе које Република Србија преузима овим споразумом биће успостављање зоне слободне

трговине и усклађивање законодавства Републике Србије са правом ЕУ. Споразумом се ствара зона слободне трговине између Србије и ЕУ у прелазном периоду од шест година. Рок за либерализацију трговине је одређен у складу са способношћу српске индустрије и пољопривреде да се прилагоде слободној трговини али и са жељом Србије за што бржим завршетком реформи и приступањем Европској унији. Обавеза Србије се састоји у постепеном укидању царина на увоз робе пореклом из Европске уније у прелазном периоду. Са друге стране, Европска унија овим уговором потврђује слободан приступ роби из Србије тржишту Европске уније.

Темпо либерализације и степен заштите зависи од степена осетљивости производа за индустрију Србије. Дефинисане су три групе индустријских производа, према осетљивости, за које ће либерализација бити остварена након периода од две, пет односно шест година. За производе који се не налазе на овим листама царине ће бити укинута моментом ступања на снагу споразума. Обезбеђено је да кључни сектори домаће индустрије (попут индустрије аутомобила, играчака, обуће, керамике...) остану на високом степену заштите у току прелазног периода од пет односно шест година. Споразумом о стабилизацији и придруживању предвиђа се и обавеза Републике Србије да у договореним роковима усклади домаће законодавство са прописима који спадају у правне тековине Европских заједница. С обзиром на обим правних тековина ЕЗ одређена су приоритетна подручја која имају директан утицај на стварање зоне слободне трговине између ЕУ и Србије: заштита конкуренције и контрола доделе државних помоћи (субвенција), право интелектуалне својине, јавне набавке, стандардизација и заштита потрошача.

Због непотпуне сарадње с Међународним кривичним судом за бившу Југославију, Србији су били одложени преговори за Споразум о стабилизацији и придруживању. Након што су преговори завршени, Савет ЕУ и Комисија су одлучили да преиспитају успех Србије у развоју неопходног правног оквира и административних капацитета за спровођење обавеза по ССП-у као и напредак у правцу пуне сарадње са Међународним кривичним судом. Споразум је потписан 29.4.2008. године. Због недовољне сарадње са Међународним судом и одбијања одређених држава чланица да дозволе спровођење Прелазног споразума, Србија је

приступила једностраном спровођењу Споразума. Ипак, 01.02.2010. године Споразум је ступио на снагу. Захтев за чланство у ЕУ Србија је поднела крајем 2009. године, а статус кандидата додељен јој је 2011. године.

10.2.2. Проблеми и перспективе држава Западног Балкана у процесу придруживања и приступања у ЕУ

Досадашњи темпо реформи и напредак држава Западног Балкана у Процесу стабилизације и придруживања је, према неким истраживањима, незадовољавајући.⁵⁵⁹ Најчешћи разлози који се помињу су: неадекватан модел економског развоја, владавине права, борбе против корупције и организованог криминала, неискрена регионална сарадња и нерешена политичка питања, што упућује на потребу за проценом да ли је постојећи оквир ПСП довољан за завршетак процеса до 2020. године. Други фактор чији се негативан утицај помиње у односу на ПСП је „апсорпциони капацитет“⁵⁶⁰ ЕУ, који не може ни у ком случају да буде од пресудне важности, јер је „источно проширење“ представљало већи изазов за ЕУ, него проширење државама Западног Балкана. Следећи фактор који се доводи у контекст ограничења у спровођењу ПСП је светска економска криза. Анализирајући његов утицај, можемо закључити да он свакако није последица проширења, али ће условити да државе Западног Балкана уложе велики напор на унапређењу сопствене економске стабилности и растерећењу ангажовања земаља ЕУ у економском смислу, у будућем кругу проширења. Уколико превлада став да ће проширење допринети економском слабљењу ЕУ, на рубу европског дворишта може доћи до реверзибилног процеса и смањења и заустављања реформских процеса који су започети, односно до стварања економски и политички нестабилног региона. Коначно, све чешће помињани фактор је и негативни став јавног мњења о будућем проширењу.

⁵⁵⁹ Данијела Божовић, Марко Вујачић и Никола Живковић, *Будућност проширења Европске Уније: случај Западни Балкан*, Студија практичне политике, Центар за европску политику, Унија европских федералиста Србија, 2010, Београд, стр.5

⁵⁶⁰ Апсорпциони капацитет можемо представити кроз неколико параметара: капацитет тржишта рада да прими нове чланице; капацитет тржишта роба и услуга; финансијски капацитет ЕУ за апсорпцију нових држава чланица; капацитет друштва да прими нове државе чланице и да функционише са њима; капацитет за осигурање стратегијске безбедности. Наведено према: Данијела Божовић, Марко Вујачић и Никола Живковић, *Будућност проширења Европске Уније: случај Западни Балкан*, *op.cit.*, стр.21

Неизвесност у погледу датума приступања ЕУ оставља простор за унутрашњу политичку калкулацију и ствара у јавности осећај разочарења и утиска сталног условљавања, чиме се и подршка грађана за приступање ЕУ све више губи.

Свака држава Западног Балкана израђује сопствену процену о приступању ЕУ, што условљава да је и брзина кретања у достизању фаза интеграције различита. Често се за овај проблем као узрок наводи неуједначен приступ ЕУ према државама региона, односно различит став држава чланица ЕУ према отвореним проблемима који заокупљају регион –Косово, БиХ и Македонија. С обзиром да је политика условљавања чест инструмент у рукама ЕУ, његова несразмерна примена дестимулативно делује на оне земље које често бивају „притиснуте“ политичким условима иако су испуниле техничке услове у предвиђеном времену. Иако је ПСП у основи требао да буде „флексибилан“ декадни програм (са роком реализације до 2020. године), реалност говори да је постао недовољно делотворан процес који ће вероватно трајати дуже од планираног времена. Такође, ни даља стратегија земаља ЕУ према Западном Балкану није довољно јасно формулисана на министарском састанку у Сарајеву 2010. године, те је степен неизвесности о даљем проширењу ЕУ остао висок. У том смислу, ЕУ би требала да изврши анализу досадашњих резултата и извуче закључак о потреби дораде ПСП који би обухватио развој циљаних реформских програма усмерених на напредак држава и решавање оптерећујућих регионалних проблема, као што је статус Косова, односи ентитета у БиХ и спор Македоније и Грчке око назива македонске државе.

Сведоци смо све чешће употребе синтагме „замор од проширења“ у евроинтегративном процесу, која није јасно дефинисана: не може се са сигурношћу установити да ли се ради о трајном политичком дискурсу или тренутној сумњичавости држава чланица у сопствене „апсорпционе капацитете“. Божовић и други аутори студије случаја, наводе да се са четири групе фактора може објаснити „замор од проширења“: искуство последњег таласа проширења; институционална и

политичка криза ЕУ; последице светске економске кризе и; отворена политичка питања на Западном Балкану.⁵⁶¹

Искуство пријема 12 држава у ЕУ током 2004. и 2007. године, које су при томе биле по степену развијености знатно испод нивоа старих чланица ЕУ, указује на развој бројних политичких, институционалних и економских проблема са којима се ЕУ након тога ухватила у коштац. Последица тог проширења је и развој дискусије о „апсорпционом капацитету“ који подразумева мерење способности успостављања стабилног и чврстог стања проширењем ЕУ.

Институционална и политичка криза ЕУ је била најављена неусвајањем Устава ЕУ и проблемима који су пратили непотписивање Уговора из Лисабона, што је превазиђено, чиме је отворен пут за уклањање институционалне кризе, али још увек не и кризе евроинтеграције. Постоји бојазан евроскептика да економска криза у свету може утицати на раст незапослености у ЕУ и тиме смањити њене капацитете тржишта рада, што се издваја као ризик од проширења ЕУ са државама Западног Балкана. Међутим, ако узмемо у обзир да „број становника на Западном Балкану чини свега 5% од укупног броја становника ЕУ, као и да у државама Западног Балкана постоји потреба за радном снагом, овај аргумент не може бити одржив у образлагању потребе заустављања евроинтеграција“.⁵⁶²

Неискрена регионална сарадња је снажна препрека коју Божовић и други посебно истичу у резултатима истраживања, наводећи да „ЕУ има план за Западни Балкан, али да Западни Балкан нема план за ЕУ“, јер је „још увек неспособан да говори једним гласом“.⁵⁶³ Иако сви грађани држава Западног Балкана могу да путују без виза у земље Шенгенске зоне, изузев становника са територије Косова, путовања између земаља у региону су минимална. Разлози и последице су вишеструки: доскорашња визна ограничења између појединих држава Западног Балкана, као и слабо развијене или неразвијене путне и транспортне везе, што отежава економску и културну сарадњу, а тиме и развој међусобних односа.

⁵⁶¹ Исто, стр.20

⁵⁶² Исто, стр.21

⁵⁶³ Исто, стр.18

Међутим, без обзира на уочене проблеме, европска будућност и ПСП су послужили као одличан мотиватор и покретач држава Западног Балкана за спровођење унутрашњих реформи и почетак изградње демократских капацитета.

Једино пуноправним чланством у ЕУ, све државе Западног Балкана могу се наћи у позицији релевантних актера у европској политици. Фактори који доприносе тежњи ка евроинтегративним процесима су: географска припадност европском простору, историјска, цивилизацијска, културна и вредносна повезаност, недостатак средстава за самостално деловање, потреба економског развоја кроз улагања, инвестиције и развој сиромашних подручја, кроишћење предприступних фондова, јачање демократије и демократских институција и спровођење низа подстицајних реформи.

У том смислу, ЕУ би требало да: поштује обавезе према земљама Западног Балкана, изражене на самиту у Загребу 2000. године и Солуну 2003. године, чиме би се недвосмислено потврдила перспектива чланства у ЕУ након испуњавања критеријума; спречи да политика проширења изгуби на снази у овом тренутку, због опште економске кризе; преиспита тренутне резултате ПСП и изврши анализу њихове довољности за наставак интегративног процеса; установи последице индивидуалног приступа према државама Западног Балкана и њеном утицају на регионалну сарадњу, и размисли о таласу проширења који би обухватио цео регион; интензивирају спровођење економских, правних и политичких реформи у свим земљама Западног Балкана, како би се уклониле препреке за успешан процес придруживања ЕУ.

Такође, државе Западног Балкана би требало да: интензивирају реформе и оживе процес испуњавања критеријума за чланство у ЕУ; покрену решавање питања која оптерећују регион; уклоне све препреке које заустављају сарадњу између пословних људи, компанија и културних институција и; направе анализу трошкова/добити од приступања ЕУ.⁵⁶⁴

⁵⁶⁴ Исто, стр. 35-6.

ЗАКЉУЧАК

Предмет рада односи се на промене и тенденције у одређењу спољне политике држава Западног Балкана које су настале, између осталог и под утицајем њихових измењених политика безбедности после 2000. године. Обим предмета рада указује на велике напоре истраживача у рашчлањивању и истраживању сложених међудржавних односа и чиниоца који их одређују.

Научни приступ предмету истраживања захтевао је да се утврде својства веза између спољне политике и политике безбедности држава у региону Западног Балкана. Трагом постављене обавезе, у истраживању смо се најпре осврнули на савремена одређења појма безбедности. Посебну пажњу смо посветили националној безбедности и начину њеног одређења и дефинисања кроз стратегијска документа држава. Истраживачка пажња је даље била усмерена на вишесмерни и динамични развој савременог друштва и његов утицај на опажање спољне политике. Да би се поуздано донео закључак о данашњем правцу развоја спољних политика држава региона, истражили смо актуелне појаве у овој области, накратко их поредећи са спољнополитичким деловањем у периоду ратних сукоба на простору бивше СФРЈ.

Домети држава Западног Балкана у супротстављању озбиљним претњама које им угрожавају безбедност, истраживани су ради доказивања да је сарадња израз кооперативних спољних политика што је предуслов за стварање стабилног региона. Затим, кроз анализу мултилатералног поступања држава, досегнули смо степен њихове посвећености међународним вредностима које промовишу међународне организације мултилатералног карактера попут УН, ОЕБС, ЕУ и регионалне иницијативе. Сумирајући резултате безбедносне сарадње Западног Балкана са НАТО-ом и Процеса стабилизације и придруживања, покушали смо да на научно заснованим основама прогнозирамо даље правце развоја политика безбедности и њихову улогу у одређењу спољнополитичких приоритета.

На крају, истраживачу остаје обавеза да након спроведеног истраживања и доказивања почетних претпоставки, изведе закључке до којих је дошао:

1. Ради теоријског разматрања и разумевања безбедносне политике, нарочито њеног утицаја на модерно и демократски уређено грађанско друштво, неопходно је најпре указати на важне моменте који условљавају њено постојање. У свим историјским и политичким процесима који обележавају развој држава, основни проблем сваке политике која се спроводи је њено рационално и реално испољавање. Уопште, политика је комплексна област, састављена од многих елемената који су међусобно повезани различитим везама, што свакако отежава њено академско истраживање. Многе потешкоће јављују се најпре у њеном теоријском одређењу. Често се грубо могу издвојити два одређења: једно, које политику описује у ширем смислу, као скуп активности људи усмерених ка остварењу конкретних циљева и друго, које објашњава политику као помоћ владајућој елити у држави да се определи у ком правцу ће водити друштво. Политичку активност можемо уопштено одредити као процес усмеравања друштва са становништвом у целини и појединаца истовремено. Свакако, политика не може бити одвојена од друштва јер му она у најопштијем смислу служи. Дакле, политика је врста људске активности која помаже у формирању и усмеравању друштва у одређеном правцу, ради постизања жељених циљева и пружања помоћи руководству државе, пре свега у обликовању политичке, демократске, правне и безбедне заједнице. Често можемо чути да је политика уметност управљања. Ако је то тако, онда и политика безбедности изражава потребу да, у складу са резултатима истраживања науке о безбедности и других научних дисциплина, буде одређена садржајима које треба да оствари у оквиру успостављеног система безбедности у друштву. Такође, и други релевантни фактори утичу на овај процес, без којих није могуће реализовати конкретне активности које доприносе очувању националне безбедности. Међутим, без обзира на уочене потешкоће које прате њено настајање, безбедносна политика би морала да се ефикасно прилагођава новим претњама и захтевима савременог друштва. Због великих преокрета у односима између држава на међународној сцени и све присутнијег транснационалног

начина организовања различитих друштвених области, међународни сукоби и изражене потешкоће у превенцији и управљању разним кризама захтевају од институција система безбедности ефикасност. Мере и активности које се предузимају, без обзира на личне, групне и друге захтеве и интересе, морају бити усклађене, што је од пресудног значаја за достизање циљева националне безбедности, а тиме и до остварења глобалне безбедности.

2. У савременим, сложеним политичким околностима, безбедносна политика треба да изражава актуелност, што подразумева да доносиоци одлука морају благовремено да опажају и разумеју проблеме који оптерећују савремене друштвене и међудржавне односе. Ако то није случај, онда је унутрашња и спољнополитичка активност државе осуђена на импровизацију, што може да доведе до озбиљних поремећаја безбедносне ситуације. Познато нам је да на глобалном нивоу постоји низ транснационалних и наднационалних претњи које могу да изазову нестабилност и сукобе у националним државама, са могућим тешким последицама. У тако сложеној међународној стварности, очигледно је да је безбедносна политика сваке државе међузависна са свим облицима људске активности. С обзиром да политика задире у све сфере друштва, разумљиво је отежано моделовање и управљање њоме. Велики број фактора се мора подвргнути истраживању. Уколико у истраживачком процесу не захватимо целокупан садржај кључних проблема, онда је и предлог за њихово решавање делимично успешан. Распростирање утицаја политика безбедности у различите друштвене области подразумева да се њоме јасно именују и елементи система безбедности чије успостављање се заснива на унутрашњој политичкој сагласности и уставним одредбама. Дакле, сама природа друштва одређује концепт политике безбедности у погледу њене организације, средстава и механизма које примењује.

3. Безбедносна политика усмерава оперативне активности свих субјеката система ка решавању актуелних проблема. На тај начин обезбеђује одговор на све изазове који прате развој савремене државе. То значи да би безбедносна политика демократске државе требала да буде лишена различитих дневно политичких

притисака, те као таква би требала и да одговори дугорочним захтевима и потребама савременог друштва. Само на овај начин се може усвојити универзални концепт, који ће обезбедити да се кроз оперативне и друге активности успоставе правила одржавања потребног стања безбедности на свим нивоима. Она политика која је прожета академским и стручним ставовима и при томе осигурава безбедност свим субјектима, има шансу да придобије неопходно поверење грађана, без којег ни један систем у друштву не може да извршава своје функције.

4. Суштинска разлика између политике безбедности и стратегије националне безбедности, која је уједно и спона која учвршћује однос та два појма, јесте да политика мора да одобри сваку активност која произилази из стратегије, односно мора постојати политичка одлука (одобрење) за сваки појединачан начин (правац) деловања и примену средстава за његово достизање, који одређује стратегија. Свака стратегија националне безбедности мора да садржи два елемента: основне принципе на којима почива и начин њихове имплементације. Уколико постоји могућност, било би добро да се за основне принципе националне безбедности обезбеди политички консензус. Поједини аутори сматрају да је најбоље да се консензус о националном интересу постиже у парламенту, јер се на овај начин може обезбедити дугорочност донетих одлука. Влада би требало да преузме обавезу примене стратегије, укључујући и подношење периодичних извештаја парламенту о њеном спровођењу. Уколико држава жели да има спроводиву стратегију, онда мора да оформи и тело које ће координирати активностима које проистичу из ње. Постојање координационог тела, попут Савета за националну безбедност, је веома битно, посебно у ситуацији када координација није само међуагенцијска и међуинституционална, већ се спроводи и између државе и ентитета, као што је случај у БиХ.

5. Стратегије које промовишу сарадњу у безбедности, не би требало да се заснивају на реторици која користи термине војне силе. Као што бројни аутори наводе, стратегије треба да промовишу проналажење решења за безбедносне проблеме пре

свега кроз сарадњу са потенцијалним противницима. Оне би требале да популаришу спречавање сукоба у настајању, односно спречавање прерастања спољнополитичких спорова у оружане сукобе. Инструменти кооперативних стратегија имају за циљ побољшање предвидивости, смањење неспоразума и спречавање сукоба преговорима и консултацијама, што значи да су оне, у суштини, превентивне. Дакле, сарадња у безбедности зависи од спремности свих да сарађују. Ако један регионални актер из било ког разлога не би био спреман да сарађује, кооперативна безбедност има мале шансе, што је и њено ограничење. Уколико се то ограничење занемари, сарадња у безбедности се врло брзо може претворити у илузију.

6. Ханс Моргантау је сматрао да се домети спољне политике крију у одговору на питање да ли је остварење националног интереса обележено увећањем моћи. Другим речима, способност спољне политике се мери тиме да ли је руководство државе својим поступањем сачувало и увећало моћ државе или се понашало нерационално и тако јој ослабило положај на међудржавној сцени. Домашајима спољне политике сваке државе мора се судити рационално и емпиријски, при чему повећање моћи државе не треба поистовећивати са територијалним проширењем, што је обележје опасних тежњи, са којим државници морају опрезно да поступају. Већина научника усмерава пажњу на (националну) моћ као спољнополитичку снагу или капацитет којим се „може утицати на понашање других актера, у складу са сопственим циљевима“. Међутим, расправљајући о концепту моћи, поћи ћемо од Клаузевицеве констатације да „је све веома једноставно, али најједноставније ствари су и најтеже“. Постоје суптилне карактеристике моћи које се посматрају пре као израз уметничког дојма него производ научне мисли. Штавише, односи међу елементима националне моћи, као и околности у којима се користе ради остварења спољнополитичког интереса једне државе, нису регулисани јасним правилима, што значи да уобличавање националне моћи пркоси било којем покушају прецизног научног одређења.

7. Тешко је прецизно одредити трајање издвојеног националног интереса (штићене вредности), јер се његова вредност некада може угрозити тек након неколико година, а често моменат угрожавања може бити и потпуно непредвидив. Формула којом се успешно може утврдити вредност и предвидети трајност националног интереса још увек није пронађена. Приликом заштите националног интереса, доносиоци одлука морају имати на уму низ питања на која треба да потраже одговоре: Како садашњи догађаји утичу на моћ државе? Да ли је моћ других држава у стању да нашкоди виталним државним интересима? Да ли држава има довољно снаге да заштити своје виталне интересе? Колико државне моћи треба користити да би се национални интереси заштитили? Који су то секундарни државни интереси? Да ли се и који секундарни национални интереси могу жртвовати зарад остварења виталних интереса? Свакако да би међудржавни (спољнополитички) односи били бољи уколико би сви државници доследно постављали себи таква питања, јер би тражење одговора изазивало опрез приликом израде стратегија и формулисања политика, који често изостаје.

8. Власт у појединим државама насталим распадом СФРЈ, пратила је подршка међународне заједнице за самоопредељење по етничком принципу, што је подстакло њихове националистички опредељене лидере да докажу и оснаже своју моћ стварањем етнички уједначених држава на штету других мањинских заједница. Безбедносне политике које су користили за достизање овог циља заснивале су се на употреби оружаног насиља. Иако национализам не мора нужно да буде праћен ратоборном реториком и агресијом, у западнобалканском региону је коришћен као део унутрашњег политичког колорита. Дакле, етнички идентитет је постао важан унутрашњи политички инструмент високе вредности, који је тада селективно подржала међународна заједница. У међувремену, суочена са ратним проблемима на својим ободним деловима, Европска унија је била принуђена да што пре развије рационалне инструменте за дугорочније умиривање региона, промоцију стабилности, подстицање економског развоја и унапређење регионалне сарадње. Безбедносна политика Европске уније материјализована кроз Европску безбедносну

и одбрамбену политику доживела је брз и релативно успешан развој у кратком периоду. Од свог званичног покретања 1999. године до данас, европска безбедносна политика је успела да се развије у једну целовиту и стално напредујућу политику, способну да се преузме одговорност за решавање проблема европске безбедности и одбране.

9. Европска интеграција се на Западном Балкану изједначава са Процесом стабилизације и придруживања, коме недостаје јасна безбедносна компонента, како неки аутори наводе. Процес стабилизације и придруживања подразумева првенствено економска и трговинска, затим политичка, правна и административна прилагођавања европским стандардима. Тек на крају, са добијањем статуса кандидата за чланство у ЕУ, одређена држава може бити укључена у оквир Европске безбедносне и одбрамбене политике. Државе у региону се разликују по економским, политичким и културним мерилима, али безбедност региона која свакако није дељива, требала би да буде заједнички именилац интереса, како региона тако и ЕУ. Стога се морамо сложити са појединим ауторима који тврде да би било веома важно формално раздвојити Процес стабилизације и придруживања, који процењује напредак реформи сваке земље региона на путу ка чланству у ЕУ, и могуће ESDP партнерство, чија би основна дужност била да посматра регион као једну безбедносну целину, неvezано за динамику пута појединих земаља ка чланству у ЕУ.

10. Реформа сектора безбедности је веома важна компонента целокупног реформског процеса и незаобилазна претпоставка успостављања безбедног и стабилног стања у региону. Имајући у виду тај значај, реформа сектора безбедности је наведена и у Европској стратегији безбедности, као елемент ширег спектра мисија ЕУ. Без изузетка, свака од држава Западног Балкана је извршила бројчано смањење својих оружаних снага, и данас, укупна снага сваке националне армије износи знатно мање од укупне снаге на почетку деценије. Ниједна држава региона не поседује масивну копнену војску, бројне тешко оклопљене снаге и средства, далекометну артиљерију, нити широк спектар војних ваздухопловних могућности, као ни војнопоморске

(речне) снаге са озбиљним офанзивним могућностима. Свака држава региона развија модерне, професионалне оружане снаге са значајно смањеним бројем регрута и са оствареним високим степеном сарадње са НАТО.

11. Промене које су наступиле на међународној сцени су током протекле деценије скрајнуле Западни Балкан са сцене региона који угрожавају глобалну безбедност, јер развој унутрашњег регионалног односа указује да је степен ризика од регионалног војног сукоба драстично опао. Како бисмо подржали овај аргумент, истаћи ћемо да ниједна од држава у региону не располаже са оружаним снагама које би могле да угрозе безбедност и суверенитет својих суседа. Друго, процене претњи безбедности које су изнете у стратегијама националне безбедности и стратегијама одбране сваке државе у региону, указују да је могућност међудржавних сукоба минимална, те да се као значајне претње по националну безбедност издвајају транснационалне претње попут криминалних активности и тероризма, или унутрашње претње које обухватају етничко насиље, корупцију и криминал. Све у свему, можемо закључити да је безбедносна процена претњи држава Западног Балкана у равни са проценама евроатлантских држава.

12. За државе Западног Балкана, избор правца развоја безбедносног удруживања може бити двојак: прикључити се НАТО-у или не. Уколико се одлуче за прикључење, следећи корак је размишљање о томе како максимално повећати свој утицај у Алијанси. У случају да нека држава одлучи да не жели интеграцију у НАТО, могуће опције развоја њеног безбедносног идентитета су: јачање веза са другим утицајним актерима у региону; потпуна војна неутралност или; одржавање односа са НАТО кроз Партнерство за мир. Оквир регионалне мреже безбедности је у великој мери, дужи период непромењен. Хрватска и Албанија су за сада пуноправне чланице НАТО-а, што може очекивати и Македонија, али тек када реши спор око имена са Грчком. Црна Гора, Босна и Херцеговина и Србија су чланице Партнерства за мир. Црна Гора и Босна и Херцеговина су још и потписнице Јадранске повеље, јер очекују да ће тим поступком убрзати евентуални улазак у Северноатлантски савез.

13. Државе у региону су показале значајан успех у предузимању конкретних политичких активности које доприносе смањењу међудржавне напетости. Значајна демилитаризација региона, замена аутократских са демократским режимима уз изградњу демократских институција, воде ка смањењу претње од регионалног међудржавног сукоба, показујући ширину и дубину промена. Међутим, иако могућност ескалације друштвеног сукоба и насиља у Србији (Косово) и Босни и Херцеговини није у потпуности елиминисана, мало је вероватно да ће грађанско насиље и организовани криминал поново наступити истом снагом као у прошлости. Дакле, мала је вероватноћа да ће се било која држава у региону сврстати у ред подстрекача међуетничког насиља или да ће утицати на ширење насиља ван државних граница. Тренутно стање у региону представља изразиту супротност недавној прошлости. Свака држава у региону изражава тежњу за сарадњом са својим суседима и углавном промовише безбедносну и одбрамбену политику која не угрожава регионални мир, стабилност и безбедност. Потврду транзиције политика држава Западног Балкана проналазимо и у чињеници да су од искључивог корисника помоћи великих сила, сврстане у ред учесника у борби против савремених транснационалних претњи. Посвећеност развоју међународне безбедности потврђују учешћем у мировним мисијама и управљању кризама, у организацији УН, ЕУ и НАТО, у последњих неколико година.

14. Преглед активности држава Западног Балкана, који за циљ имају развој регионалне сарадње у области безбедности, обиман је и садржајан. Највећи број иницијатива није потекао из самог региона. Обично су покретане у време када је Балкан био у жижи интересовања великих сила и међународних организација (средином и крајем деведесетих година прошлог века). Данас, регионалне иницијативе постепено прелазе у регионалну „надлежност“. Више пута је потврђено да је регионална сарадња једини пут ка нормализацији односа, што је у складу и са дефиницијом која је одређује: практично средство за промовисање помирења и подстицање реформи. Међутим, не можемо се отети утиску да државе региона регионалне иницијативе углавном доживљавају као међународно наметнуту обавезу,

а не нужну предност. Регионална сарадња се често истиче и као основни предуслов за интеграцију балканских држава у ЕУ и НАТО. Листа приоритета у регионалном повезивању, када је у питању процес придруживања, укључује: трговинску интеграцију и уклањање царинских баријера; инфраструктурно побољшање области саобраћаја, енергетике и комуникација; изградњу институционалних капацитета, с посебним освртом на правно-административни оквир који олакшава трговину и на финансијски сектор и кретање капитала. Упркос позитивним ефектима досадашњег регионалног повезивања, регионална сарадња се није довољно развила из више разлога. Постојање „слабо пропусних“ граница између држава региона, доприноси његовом асиметричном развоју, чиме се ограничава укупан раст и потенцијал регионалне сарадње. Друге препреке за регионалну сарадњу су међусобно повезане и обухватају: различите достигнуте нивое свеукупног развоја држава региона; инфраструктурна ограничења у оквиру региона (путеви и пруге); неусклађеност привреда у региону; постојање царинских баријера у регионалној трговини и; различити критеријуми ЕУ у погледу оцене напретка држава региона у испуњењу обавеза у Процесу стабилизације и придруживања.

15. Иако доживљај трагичног стања на Западном Балкану из деведесетих година прошлог века још увек није заборављен и уз сва постојећа ограничења, ситуација се у региону ипак значајно изменила. Државе Западног Балкана данас поседују зрелост која им даје значајан потенцијал за отклон од насилних збивања и стварања нестабилног безбедносног окружења. Свака од држава у региону исказала је посвећеност евроатлантским интеграцијама, било кроз пуноправно чланство у НАТО (Албанија и Хрватска) или посредством Партнерства за мир, чиме исказује и посвећеност глобалном безбедносном умрежавању. Такође, свака од држава је предузела и формалне кораке да покрене процес приступања у ЕУ, са посебним освртом на прилагођавање националних закона у складу са *Acquis Communautaire* ЕУ.

16. Данашња анализа доприноса Западног Балкана регионалној и глобалној безбедности указује на позитивне правце развоја политика безбедности и спољнополитичких приоритета влада земаља Западног Балкана, што није био случај пре тринаест година. Међутим, резултати истраживања указују да иако је евроатлантски идентитет Западног Балкана уобличен, регионални идентитет и осећај припадности заједници држава балканског региона још увек није развијен. Разлоге црпимо из чињенице да последице доскорашњих ратних сукоба и међусобне предрасуде још увек нису елиминисане као узроци отежаног развоја међудржавних односа.

17. Политика проширења ЕУ и даље није потпуно јасна. У извесној мери, доживљај лошег учинка Бугарске и Румуније, последње примљених држава, посебно у борби против корупције и организованог криминала, утицао је на бројне критике и запажање да процес проширења ЕУ иде пребрзо, те да га треба најпре консолидовати па тек онда наставити. Одговор на питање да ли је ЕУ у стању да „преобрази“ државе Западног Балкана на такав начин да оне могу постати њене равноправне чланице, захтева разумевање политике и структуре ЕУ, као и процеса који усмерава „преображај“ региона.

18. Процена тренда развоја организованог криминала у региону Западног Балкана представља истраживачки изазов. Његове домете је теже истражити и измерити у односу на конвенционални криминал, јер се откривање и истраживање организованог криминала готово у потпуности ослања на спремност и способност државе да се ухвати у коштац са овим проблемом. Неадекватан одговор државе на ту изразиту претњу указује или на недостатак капацитета за његово сузбијање или може бити последица високе стопе корупције која омета борбу против претње савременог доба. У сваком случају, у држави где се организовани криминал укоренио у државу, можемо са сигурношћу констатовати веома малу превентивну и репресивну улогу државе. Свака репресија државе према носиоцима организованог криминала или изречена пресуда о одузимању имовине проистекле из криминала, шаље двострану

поруку: казује да је организовани криминал присутан, али и указује да држава предузима активне мере ради решавања тог проблема. Државе Западног Балкана исказују јасну жељу и предузимају активне мере у супротстављању организованом криминалу. Све земље региона су ратификовале Конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала. Албанија, једна од најсиромашнијих земаља у Европи, спровела је у 2003. години више истрага о организованом криминалу по становнику, него Италија као држава која је преузела водећу улогу у Југоисточној Европи у борби против транснационалног организованог криминала. Иако бројчани показатељи и усвојени нормативни оквир указује да државе региона супротстављању организованом криминалу озбиљно приступају, покренуте бројне истраге ипак не могу саме по себи да реше проблеме које криминал узрокује, не само у региону већ и у ширем географском подручју. Свакако да је корупција највећи проблем у спровођењу усвојених закона и стратегија за борбу против организованог криминала. Бројна хапшења и заплене имовине проистекле из криминалних активности, понекад могу предузимати и корумпирани носиоци државне власти ради уклањања конкуренције или непоузданих пословних контаката одређеној организованој криминалној групи. Мерење резултата држава региона у борби против организованог криминала, може се засновати само на показатељима стања криминала које израђују државе изван региона, које представљају тржиште производа криминалних активности организованих криминалних група са простора Западног Балкана. Процес условљавања држава Западног Балкана за пријем у ЕУ по испуњењу свих захтева, између осталог и решавања проблема организованог криминала и корупције, свакако доприноси сарадњи и повољном развоју безбедносне ситуације у региону и ЕУ.

19. Један од ризика са којим су суочене државе Западног Балкана, јесте његова радикализација и регрутовање екстремиста за терористичке активности. С тим у вези, нарочита пажња се у региону посвећује могућим везама организованог криминала и тероризма. Посебна пажња се посвећује оперативном истраживању недозвољене трговине наркотицима као и оружјем и експлозивним материјалима, одакле се

тероризам финансира. Ради снажења капацитета региона у борби против тероризма, потребно је да се процена радикализације и могућности регрутовања лица за потребе (међународних) терористичких организација спроводи уз помоћ и сарадњу са стручним институцијама ЕУ, међународних организација и других држава које имају искуство и развијене механизме за борбу против тероризма. Основ у регионалној борби против тероризма је висок степен сарадње у размени правовремено прикупљених обавештајних података о лицима која су означена као терористи или се сумњиче да су у вези са терористима и терористичким организацијама. Посебно место у борби против тероризма заузима развој регионалног дијалога између различитих култура и религија, чиме се смањује могућност радикализације појединих етничких заједница у региону и регрутовање појединаца из њихових редова у (међународне) терористичке организације.

ЛИТЕРАТУРА

1. Anderson, A. Paul, "What Do Decision Makers Do When They Make a Foreign Policy Decision", у: Charles F. Herman, Charles W. Kegley, Jr. & James N. Rosenau (eds.), *New Direction In the Study of Foreign Policy*, Boston, 1987.
2. Аћимовић, Љубивоје, *Наука о међународним односима: теорије и истраживачки правци*, Научна књига, Београд, 1987.
3. Alan, G. Stolberg, "The International System in the 21ST Century", in J.Boone Bartholomees, Jr., Ed., *U.S. Army War College Guide to National Security Issue, Vollume II: national Security Policy and Strategy*, 3rd Ed., Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, June 9, 2008.
4. Alistar, J.K.Shepard, „Top-Down or Bottom-Up: Is security and Defence Policy in the EU a Question of Political Will or Military Capability“, *Europian Security*, Vol.9, No.2, Summer 2000.
5. Amnesty International Kosovo (Serbia), *The UN in Kosovo – A Legacy of Impunity*. Интернет: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/015/2006/en/a257d846-d3da-11dd-8743-d305bea2b2c7/eur700152006en.pdf> 24/08/2012
6. *Анализа развоја принципа условљености ЕУ*, Савет министара, Дирекција за европске интеграције, Босна и Херцеговина, Сарајево, март 2010
7. Ариан, Старова, „Република Албанија и НАТО“, *Интеграција Западног Балкана у мрежу глобалне безбедности*, зборник радова Удружења за студије САД у Србији, Београд, 2011
8. Athens Working Group: *Transforming the Balkans, NATO and the Western Balkans – New Strategic Concept, Old Challenges*, Hellenic Centre for European Studies, November 2010
9. Buzan, Barry and Wáever, Ole, *Regions and Powers, The structure of International Security*, Cambridge University Press, 2003.
10. Basil, Liddell Hart, *Strategy, The Indirect Approach*, London, Faber, 1967.
11. Baylis, John, Smith, Steve, *Globalization of World Politics: An Introduction to International Realations*, sec. ed. Unuversity press Oxford, 2002.

12. Baylis, John, Wirtz, James, Cohen, Eliot and Gray, Colin, *Strategy in the Contemporary World - Introduction to Strategic Studies*, Oxford University Press, 2002.
13. Бајагић, Младен, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, 2006.
14. Бајагић, Младен, *Обавештајна активност и спољна политика, Студија случаја: САД*, Београд (ВШУП), 2004.
15. Вака, Besnik, *Albania: Threats and perceptions of security* CËSHTJE TË SIGURISË/SECURITY ISSUES, Quarterly Journal , No 11 , Published by IDM (Institute for Democracy and Mediation) , Tiranë, 2009
16. Baldwin, A. David „The Concept of Security”, *Review of International Studies*, pp. 5-26 (23), 1997.
17. Barnds, William, „Intelligence and Foreign Policy: Dilemmas of a Democracy”, *Foreign Affairs*, Vol.47, No.2 (January), 1969.
18. Baylis, John, “The Continuing Relevance of Strategic Studies in the Post-Cold War Era”, *Defence Studies*, Vol.1, No.2, Spring 2001, pp.1-14.
19. Bieber, Florian (ed), *Montenegro in Transition.Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, pp.139-159
20. Busek, Erhard, *10 years Southeast European Cooperative Initiative: from Dayton to Brussels*, Springer Vienna, Vienna, 2006
21. Brzezinski, Zbigniew, „An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web“, *Foreign Affairs*, September/Octobar 2009
22. Bill, McSweeney, *Security, identity and interests*, Cambridge University Press, 1999.
23. Binder, David Dr. Steven Meyer and Kesić, Obrad, “U.S. Policy and Bosnia-Herzegovina: An Assessment”, *Usipeace briefing*, US Institute of Peace, Washington D.C., June 2009.
24. Bjeloš, Maja, „Security Policies in the Western Balkans – Serbia“, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010
25. Божовић, Данијела, Вујачић, Марко и Живковић, Никола, *Будућност проширења Европске Уније:случај Западни Балкан*, Студија практичне политике, Центар за европску политику, Унија европских федералиста Србија, 2010, Београд

26. Braybrooke, David & Charles E. Lindblom, “*Types of Decision-Making*”, у: James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, New York, 1969.
27. Brzezinski, Zbigniew, *A Plan for Europe*, Foreign Affairs, 1995.
28. Buzan, Barry et al, *Security: a new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, London, 1998.
29. Buzan, Barry and Wæver, Ole, *Regions and powers: the structure of international security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
30. Buzan, Barry, *People, States and Fear*, Second edition, London, 1991.
31. Vetschera, Heinz, „Cooperative Security – the Concept and its Application in South Eastern Europe“ in: *Approaching or Avoiding Cooperative Security? The Western Balkans in the Aftermath of the Kosovo Settlement Proposal and the Riga Summit*, 14th Workshop of the Study Group „Regional Stability in South East Europe“, Vienna, August 2007.
32. Von Lampe, Klaus, *The Use of Models in the Study of Organized Crime*, Paper presented at the 2003 Conference of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany 19 September 2003. Интернет: <http://organized-crime.de/modelsofoc.htm>, 25/08/2012
33. Вукадиновић, Радован, *Теорије вањске политике*, Политичка култура, Загреб, 2005.
34. Вукадиновић, Радован, *Послехладноратовске тенденције међународних односа*, Загреб, Факултет политичких знаности, 2000.
35. Вукадиновић, Радован, Чехулић, Лидија, *Политика еуропских интеграција*, Загреб, Наклада Јбевак, јун 2011.
36. Вукадиновић, Д. Радован, *Увод у право и институције ЕУ*, Крагујевац, 2010.
37. Williams, Phil, *Combating Transnational Crime. Concepts, Activities and Responses*, Frank Cass, London, 2001
38. Wolfers, Arnold, “The Goals of Foreign Policy”, у: Naomi Rosenbaum (ed.), *Readings On The International Political System*, Englewood Cliffs – N.J., 1970.
39. Визнер: Нећемо Русију у свом дворишту”, *Политика*, Београд, 18. марта 2008

40. Висковић, Иво, *Између завере и бирократског хаоса - како се ствара спољна политика САД*, Штампa Топаловић, Београд, 2007.
41. Вудворд, Сузан, *Балканска трагедија - хаос и распад после Хладног рата*, „Филип Вишњић“, Београд, 1997.
42. Walton, Dale, “The Strategist in Context: Culture, the Development of Strategic Thought, and the Pursuit of Timeless Truth”, *Comparative Strategy*, 2004, pp.93-99.
43. Grdešić, Ivan; „US-Adriatic Charter of Partnership: Securing the NATO Open Door Policy“, *Political Thought: Croatian Political Science Review (05/2004)*
44. Глигоријевић, Срђан, „Безбедносна сарадња ЕУ и НАТО“, *Евроатлантска безбедност*, ISAC фонд, број 6, Београд, 2007.
45. Глигоријевић, Срђан, „Партнерство је могуће“, *Европски форум 11-12*, новембар-децембар 2006, стр.4.
46. Graham, Kennedy, Felicio, Tania, *Regional security and global governance*“, London, 2006
47. Gregory, D. Foster, “Conceptual Framework for Strategymaking”, Hearings Before the Committee on Armed Services United States Senate on national Security Strategy, Washington DC: US Government Printing Office, January 13, 1987.
48. Graham, Evans and Jeffrey, Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, London, UK: Penguin Books, 1998.
49. G.R.Berridge and James, Alan, *A Dictionary of Diplomacy*, Hampshire, UK: Palgrave-Mackmillan, 2nd Ed., 2003.
50. Gropas, Ruby, „Integrating the Balkans in the European Union: Addressing social capital, the informal economy and regional co- operation challenges in Southeast Europe“, OP06.02, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy
51. Gyarmati, Istvan, *Security Sector Reform as a Contribution to Crime Prevention in South Eastern Europe*, in: Connections (Volume II, Number 2), Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, June 2003.
52. Daskalović, Zoran, *Corruption and Organized Crime. Croatia: Crime and Corruption Continue*. Интернет:<http://www.aimpress.ch/dyn/dos/archive/data/2003/30725-dose-01-02.htm>, 28/08/2012.

53. Dautović, Kenan, „Security Policies in the Western Balkans“, Bosnia and Hercegovina, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010.
54. David, A. Baldwin, “Security Studies and the End of the Cold War”, in: *World Politics*, Vol.48, No.1, 1996.
55. David, Baldwin, “The Concept of Security”, in: *Review of International Security*, Vol.23, 1997.
56. Dobovšek, Bojan, „*Transnational Organised Crime In the Western Balkans*“, First Annual Conference on Human Security, Terrorism and Organized Crime in the Western Balkan Region, organized by the HUMSEC project in Ljubljana, 23-25 November 2006
57. Добовшек, Бојан, *Место и перспективе криминалистичких наука и криминалистичке професије*, Факултет криминалистичких наука, Сарајево, 2001
58. Doyle, Michael, *Kant, Liberal legacies and Foreign Affairs: Philosophy and Public Affairs*, I, II, St. Martin's Press, New York, 1983.
59. Димитријевић В., Марковић, М., Стојановић, Р., *Увод у проучавање међународних односа*, Београд, Правни факултет, 1970.
60. Димитријевић, Војин, „Индивидуални носиоци спољне политике“, *Преглед*, бр.7-8, 1976.
61. Димитријевић, Војин, „Систем обавештавања у спољнополитичком одлучивању“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр.1, 1977.
62. Димитријевић, Војин, *Међународни односи*, Нолит, Четврто издање, Београд, 1996.
63. Ђукановић, Драган, Гајић, Дејан., „Европска унија и проширење на Западни Балкан“, *Србија и регионална сарадња*, Београд, 2010.
64. Ђукановић, Драган, „Спољнополитичке оријентације држава Западног Балкана: Упоредна анализа“, Рад је реализован у оквиру пројекта *Србија и савремени свет: перспективе и путеви учвршћивања спољнополитичког, безбедносног и спольноекономског положаја Србије у савременим процесима у међународној заједници*, Министарства науке и технолошког развоја Републике Србије, бр. 149002D, за период 2006–2010. године

65. Ђукановић, Драган, Лађевац, Ивона, „Приоритети спољнополитичке стратегије Републике Србије“, *Међународни проблеми*, година LXI, број 3, Београд, 2009
66. Ђукановић, Драган и Лађевац, Ивона, „Дефинисање спољнополитичких приоритета: случај Црне Горе“, у: др Едита Стојић-Карановић и мр Слободан Јанковић (урс), *Елементи стратегије спољне политике Србије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008, стр. 32–47
67. Еленовски, Лазар, „Македонија и евроатлантска интеграција“, *Интеграција Западног Балкана у мрежу глобалне безбедности*, зборник радова Удружења за студије САД у Србији, Београд, 2011
68. Eric, Gordi, „Serbia After Djindjic“, *Problems of Post-Communism*, vol.51, no.3, May/June 2004, pp.10-17
69. Zeljković, Nikola, *Clash of interests on Balkans between USA, Russia, Turkey and the EU*, 2010 Moscow Conference on Geopolitics Connecting Geography to Politics: 21st Century Issues and Agendas, International Association for Political Science Students.
70. Islami, Kastriot, National Security at the context of regional risks and threats (Proceedings of the International Conference: “On the development of the national security strategy”, Tirana 21 September 2007, organized by IDM & DCAF), Publishing House, Toena, Tirana, 2007.
71. Jablonsky, David, *National Power*
72. Јанев, Игор, *Теорије о међународним односима и спољној политици*, Плато, Београд, 1998.
73. Јањевић, Милутин, *Спољна политика Европске уније*, ЈП Службени гласник, Београд, 2007.
74. Јасна, Милошевић Ђорђевић, „Један покушај класификације теоријских разматрања националног идентитета“, *Психологија*, 2003.
75. Jeffrey, S. Lantis, „Strategic culture and national security policy“, *International Studies Association*, 2002.
76. Yenigun, Cuneyt, *Turkey's Role on Solving of Balkan Issues*, In: 2nd International Balkan Congress. Socioeconomic Cooperation and Development in the Balkans. Caner SANCAKTAR, Istanbul, 2010.

77. James, F. Holcomb, "Managing Strategic Risk", in J.Boone Bartholomees, Jr., ed., *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Volume I: Theory of War Strategy, 3rd Ed., Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army war College, June 2008.
78. Јевтић-Шарчевић, Невенка, *Западни Балкан у пројекцији „Турске стратешке визије“*, октобар 2010.
79. J.D.Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decission*, Princeton, 1974
80. Jiyul, Kim, *Cultural Dimensions of Strategy and Policy*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army war College, May 2009.
81. Jonida, Hoxha, *Organized crime in Balkan as a serious threat to EU security*, CËSHTJE TË SIGURISË/SECURITY ISSUES, Quarterly Journal, No 14, IDM (Institute for Democracy and Mediation), Tiranë, 2009.
82. Yusufi, Islam, „Security Policies in the Western Balkans – Macedonia“, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010.
83. Katzenstein, Peter ed., *The Culture of National Security*, Columbia University Press, New York, 1996.
84. Карагаћа, Милан, „Дипломатија и војна дипломатија“, *Едиција Реформа сектора безбедности*, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007., стр.85-121.
85. Katarina, Ott, „Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja“, у: Katarina Ott (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji*, Četvrti svezak, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 2006,
86. Keohane, O. Robert, Nye, Joseph, Hoffmann, Stanley, *After the Cold War, International Institutions and State Strategies in Europe 1989 – 1991.*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.
87. Campton, J. Richard, *Балкан после Другог светског рата*, с енглеског превела Ксенија Тодоровић, Слио, Београд, 2003.
88. Кисинџер, Хенри, *Дипломатија*, ВЕРЗАЛ пресс, Београд, 1999.
89. Clark, Ian, *Globalization and International Relations Theory*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

90. Ковач, Митар, *Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности*, Свет књиге, Београд, 2003.
91. Ковач, Оскар, „Регионални приступ Европске уније сарадњи држава претходне Југославије“, *Међународна политика*, број 1015, Београд
92. Kostecki, Wojciecha, *Europe After the Cold War – The Security Complex Theory*, Warsaw, 1996.
93. Kytomaki, Elli, Wayne-Yankey, Valerie, *Implementing the United Nations Programme of Action on small Arms and light Weapons: Analysis of Reports Submitted by States in 2003*, United Nations Institute for Disarmament Research, (original from the University of Michigan), 2004.
94. Лопандић, Душко, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2001.
95. Jablonsky, David, „National Power“, in: *Guide to National Security Policy*, US Army Warr College, July 2004.
96. Joseph, E. Thompson, “Virtual Regime: A New Actor in the Geopolitical Arena”, *Political Science and Politics*, Vol.35, No.3. Септембер,2002, pp.507-508
97. Len Hawley, “Hawley Comments on the PF Model”, April 20, 2005.
98. Lykke and Harry R.Yarger, “Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and U.S. Army war College Strategy Model”, in J.Boone Bartholomees, Jr., ed., *U.S. Army War College Guide to national Security Issues, Volume I: Theory of War and Strategy*, 3 rd Ed., Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, June 2008
99. Laszlo, Poti *Assessment of the security of the Western Balkans and a comparative analysis of the threat perception in the countries of the region*, Darko Istvam Gyarmati & Stancic (eds.), DCAF (Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces), 2007
100. Lemmel, Holger, *Kosovo-Albanerin Deutschland. Eine Bedrohung für die innere Sicherheit?*, Schmidt-Römhild, Lübeck, 1997.
101. Lindstrom, Nicole, *Regional Sex Trafficking in the Balkans. Transnational Networks in an Enlarged Europe*, in: Problems of Post-communism (Volume 51, Number 3) M. E. Sharp, USA, 2004, pp. 45-52

102. Лопушина, Марко, *Тајни ратници ЕХ Југославије*, Евро, Београд, 2003.
103. Махечић, Звонимир, „Интеракција безбедносне политике и науке у Хрватској“, *Безбедност Западног Балкана*, број 12, јануар-март 2009, стр.26-37 (31), Београд
104. Маћеџић, Zvonimir, „Security Policies in the Western Balkans - Croatia“, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010.
105. Marsh D. and Stoker S. eds. *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave Macmillan, New York, 2002, pp. 249-270.
106. Mates, Leo, *Nonalignment: Theory and Current Policy*, The Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, 1972.
107. Милашиновић, Радован, *Тајне паралеле – обавештајна служба у међународним односима*, 4. јул, Београд, 1981. година
108. Милосављевић, Богољуб. *Двогодишњи биланс и перспективе реформи полиције у Србији*, Центар за проучавање одбране и безбедности, G 17 Институт, Београд, 2003
109. Миршајмер, Џон, *Трагедија политике великих сила*, Удружење за студије САД у Србији, 2009.
110. Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Boston, Massachusetts: The McGraw Hill Company, Inc., 1993.
111. Muratbegović, E., *Strah od kriminaliteta u Kantonu Sarajevo, kriminološki osvrt*, Zbornik radova u povodu desetogodišnjice smrti V. Vodinelića, VŠUP i Pravni fakultet u Kragujevcu, 2004.
112. Ничић, Благоје, Шунтер, Даниел, „Регионалне иницијативе“, *Евроатланска ревија*, Београд, 2006.
113. Ничић, Благоје, „Јадранска повеља“, *Евроатланска ревија*, број 3, Београд, лето-јесен 2006.
114. Николић-Ристановић, В., Ћопић, С., Миливојевић, С., Симеуновић-Патић, Б., Мухић, Б. *Трговина људима у Србији*, Београд: Виктимолошко друштво Србије (ВДС) и Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), 2004

115. Nikolić-Ristanović, V, *Organized Crime In Serbia – Media Construction And Social Reaction*, in: G. Meško, M. Pagon and B. Dobovšek, (eds), *Dilemmas of Contemporary Criminal Justice*, Criminal Justice Faculty, Ljubljana, 2004.
116. O'Rourke, Breffni, *Europe: Council of Europe Report Says Organized Crime Poses Threat to Democracy*, Radio Free Europe. Radio Liberty, 26 January 2005, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/01/f7753263-8c4f-4f41-9bfa-d3b2ff06cdfe.html>
117. Павлица, Бранко „Грчко-македонски спор у вези са именом Македоније“, *Међународна политика*, година LV, број 136, Београд, октобар–децембар 2009, стр. 40–63.
118. Pantev, Plamen, „Negotiating Security in the Balkans“, in: *Approaching or Avoiding Cooperative Security? The Western Balkans in the Aftermath of the Kosovo Settlement Proposal and the Riga Summit*, 14th Workshop of the Study Group „Regional Stability in South East Europe“, Vienna, August 2007.
119. Perl, Raphael, “Combating Terrorism: The Challenge of Measuring Effectiveness”, *CRS Report for Congress*, RL33160, November 23, 2005.
120. Petrović, B., *Organizirani kriminal na Balkanu*, Pravna misao, godina XXXI, 1-2./2000
121. Петрич, В., Свилановић., Г., Солиоз, К., *Србија је важна*, Самиздат Б92, 2009.
122. Петровић, Драган, „Европске интеграције Балкана и његово цивилизацијско-историјско наслеђе“, *Србија и регионална сарадња*, Београд, 2010.године
123. Петровић, Јелена, „Препреке постизању функционалне и ефективне регионалне безбедносне сарадње на Западном Балкану“, *Безбедност Западног Балкана*, број 6, јул-септембар, Београд, 2007.
124. Радиновић, Радован, „Геополитичке и војностратешке претпоставке регионалног система безбедности Балкана“, у Радиновић, Инђић, „Балкан – могућности регионалног система безбедности“, Београд: Институт за европске студије, Фондација Friedrich Ebert, стр.11-90, 1999.
125. Ross, Dennis, *Statecraft: And How to Restore America's Standing in the World*, New York:Farrar, Straus and Giroux, 2008

126. Radević, Rajko, „Security Policies in the Western Balkans – Montenegro“, *Centre for Civil-Military Relations*, Belgrade, 2010.
127. Радић, Ивана, Кахримановић, Весна, и Будимир, Бранко, *Водич кроз придруживање Европској Унији*, ISAC Fond, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007
128. *Readings in American Foreign Policy, A Bureaucratic Perspective*, Boston, 1973.
129. Richard, K. Betts, “Is Strategy an Illusion?”, *International Security*, Vol.25, No.2, Fall 2000.
130. Richard, Smoke, *National Security and the Security Dilemma*, 2nd Ed., New York: Random House, 1987
131. Richard, L. Kugler, *Policy Analysis in National Security Affairs: New methods for a New Era*, Washington DC: National Defence University Press, 2006
132. Richard, C. Snyder, H.W. Bruck and Martin Sapin, *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*, 1954
133. Riegler, Henriette, *Contextualizing Criminality and Security in South Eastern Europe*, in: Connections (Volume II, Number 2), Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, 2003
134. R.E. Jones, *Analyzing Foreign Policy: An introduction to Some Conceptual Problems*, London, 1970.
135. Рељић, Душан, „Западни Балкан у троуглу САД - ЕУ– Русија“, *Међународна политика*, бр 1134, април-јун 2009. године, Београд
136. Ryan, J. Barry, *Development of EU security agenda: Security of Albania and Montenegro*, ÇËSHTJE TË SIGURISË/SECURITY ISSUES, Quarterly Journal, No 14, IDM (Institute for Democracy and Mediation), Tiranë, 2009.
137. Seroka, Jim, *The National Security Environment of the Western Balkans: Adapting to the 21st Century*, Auburn University USA
138. Симић, Р. Драган, *Светска политика*, Чигоја Штампа, Београд, 2009.
139. Симић, Р. Драган, *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002.

140. Симић, Р. Драган, „Мрежа глобале безбедности на почетку 21. века“, у: зборник радова *Интеграција Западног Балкана у мрежу глобалне безбедности*, Удружење за студије САД у Србији, Чигоја штампа, Београд, 2011, стр.31-45
141. Симић, Предраг, „ЕУ, НАТО и Западни Балкан“, у: зборник радова *Интеграција Западног Балкана у мрежу глобалне безбедности*, Удружење за студије САД у Србији, Чигоја штампа, Београд, 2011, стр.339-351
142. Симић, Предраг, *The Kosovo and Metohia Problem and Regional Security in the Balkans*, in: Thanos Veremis and Evangelos Kofos, *Kosovo: Avoiding Another Balkan War*, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy and University of Athens, Athens 1998, pp. 173-206
143. Симић, Предраг, *Serbia in Europa. Neighbourhood Relations and European Integration*, *Wiener Osteuropa Studien*, Vol.22, Wien-Münster: Lit Verlag 2006, pp.89-107
144. Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T., *Foreign Policy, Theories-Actors-Cases*, Oxford University Press, New York, 2008.
145. Schnabel, Albrecht, *Southeast European Security: Threats, Response and Challenges*, Nova, Berlin, 2001.
146. Стефановић-Штамбук, Јелица, „Међународни односи у Уставу Републике Србије“, *Устав Републике Србије – неки елементи новог политичког система*, Тематски зборник радова, Институт за политичке студије, Београд, 2007., стр.78-99.
147. Steve, Smith, Hadfield, Amelia, Dune, Tim, *Foreign Policy - Theories-Actors Cases*, Oxford University Press, New York, 2008.
148. Stojarova,Vera, *Organized crime in the Western Balkans*, undertaken as part of the Research Project „Political Parties and Representation of Interests in Contemporary European Democracies“
149. S.Brucan, *The Dissolution of Power: A sociology of International Relations and Politics*, New York, 1971.
150. St.W.Hook, *Comparative Foreign Policy: Adaption Strategies of the Great Emerging Powers*, New Yersey, 2001.

151. S. Umar, *Povratak starih prijatelja*; Internet: <http://www.nin.co.rs>, 04.03.2010.
152. Steven, Woehrel, "Future of the Balkans and U.S. Policy Concerns", Congressional Research Service, 13 May 2009.
153. *The Actors in Europe's Foreign Policy*, ed.by Christopher Hill, Routledge, London, 1996.
154. *The American Heritage Dictionary of the English Language*, 4 th Ed., 2000, United States Central Command J5 Policy Division, "Desknote – Policy Definition", Working Paper, June 17, 2008.
155. Танасковић, Дарко, *Турска на путу неоосманизма*, Дневни лист: *Политика* 25.5.2010.
156. Thomas G. Mahnken, "The Future of Strategic Studies", *The Journal of Strategic Studies*
157. Тодоровић, Бојана, Давидовић, Миланка и Сретић, Зоран, *Економско привредни водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању*, ISAC Fond, Београд, 2008
158. Trimçev, E., Organized Crime in Albania: An Unconventional Security Threat, in: *Connections* (Volume II, Number 2), June 2003
159. Qehaja, Florian, „Security Policies in the Western Balkans - Kosovo“, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010
160. Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, број 98/2006.
161. Фатић, Александар, *Нови међународни односи*, Београд, 1999.
162. Harrington, Carol, *Peacekeeping and Prostitution in Bosnia-Herzegovina and Kosovo*. Интернет: <http://mediaresearchhub.ssrc.org/peacekeeping-and-prostitution-in-bosnia-herzegovina-and-kosovo/attachment>, 24/08/2012
163. Hansen, Lene *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*, Routledge, New York, 2006.
164. Хаџић, Мирослав, *Реформа сектора безбедности*, Београд:Институт Г 17, Центар за цивилно-војне односе, 2003.
165. Хаџић, Мирослав, „Безбедносна динамика Западног Балкана“, *Разумјети НАТО*, група аутора, Нансен дијалог центар - Црна Гора, Подгорица, новембар 2007.

166. Hide, Enri and Kamberi, Geron, „Security Policies in the Western Balkans“, Albania, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2010.
167. Holsti, Ole R., „Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lipman Consensus Mershon Series: Research Programs and Debates“, *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No.4 (Dec., 1992), pp. 439-466.
168. Hroni, Elira, *Adriatic Charter 3- A development and influencing model in Western Balkans* ÇËSHTJE TË SIGURISË/SECURITY ISSUES, Quarterly Journal, No 13, Published by IDM (Institute for Democracy and Mediation), Tiranë, 2009
169. H.J. Wiarola, „American Foreign Policy: Actors and Processes“, New York, 1996.
170. Hudson, Valerie, *Culture and Foreign Policy*, Lynne Rienner Publishers, London, 1997.
171. H.Lentner, *Foreign Policy Analyssis, a Comparative and Conceptual Approach*, Columbis, 1974
172. H.Simon, *The Science of Artificial*, Cambridge, 1968.
173. Chace, James, „Is a Foreign Policy Consensus Possible?“, *Foreign Affairs*, Vol.57, NO.1 (Fall), 1978.
174. Цвртила, Влатко, *Политичка географија и геополитика*, Свеучилиште у Загребу, Факултет политичких знаности, Загреб, 2004.
175. C.F.Hermann, „Foreign Policy Clasifications: A key to the Comparative Study of Foreign Policy“, in: *The Analysis of International Politics*, (eds.) J.N. Rosenau, V.Davies, New York, 1972
176. C.Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke, 2003.
177. Christiana, Florina (Cris) Matei, *Combating against terrorism and organized crime:Common approach of Southeast Europe* ÇËSHTJE TË SIGURISË/SECURITY ISSUES, Quarterly Journal „Nr 14“, Published by IDM (Institute for Democracy and Mediation), Tiranë, 2009.
178. Coe, Jim, Smith, Henry, *Action Against Small Arms : A Resource and training handbook*, Oxfam, London, 2003
179. Чарлс В. Кегли, Јуџин Р. Виткоф, *Светска политика – тренд и трансформација*, CSES и Дипломатска академија, Београд, 2004.

180. Шеших, Богдан, *Основи методологије друштвених наука*, Научна књига, Београд, 1978.

Документа:

1. Савет министара, Дирекција за европске интеграције, Босна и Херцеговина, *Анализа развоја принципа условљености ЕУ*, Сарајево, март 2010.
2. Joint Publication (JP) 1-02, *Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2004
3. U.S. Army War College National Security Policy Program, "Policy Formulation Model", Working Paper, June 2009
4. The White House, "Organization of the national Security Council System", Presidential Policy Directive-1, February 13, 2009
5. Declaration of Albanian Parliament, 18/03/2004, "On the resolution of Congress", 04/01/2004, for membership of the Adriatic Charter countries in NATO, before 2007 (Official Journal No. 23, Year 2004)
6. Law No. 9322, dated 25.11.2004 "On approval of the National Security Strategy of the Republic of Albania" (Official Journal No. 98, Year 2004, page 6697)
7. Law No. 9858, at 27/12/2007 "The adoption of the Military Strategy of the Republic of Albania" (Official Journal No. 184, Year 2007)
8. Law No. 9322, dated 25.11.2004 "On approval of the National Security Strategy of the Republic of Albania" (Official Journal No. 98, Year 2004, p. 6696)
9. Стратегија националне безбедности Р.Србије, Београд, 2009
10. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XXX, број 9, Београд, 21. фебруар 1974
11. „Odrednice vanjske politike“, Ministarstvo vanjskih poslova Republike Hrvatske, 2010
12. Опći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine“, Предсједништво Bosne i Hercegovine, број 01-645-30/03, Sarajevo, 26. mart 2003
13. The Programme and Core Objectives of the Ministry of Foreign Affairs“, Ministry of Foreign Affairs, Kosovo, Prishtina

14. „Цели и приоритети“, Министерство за надворешни работи на Република Македонија, Скопје, 2009,
15. „Government Program 2005–2009“, Parliament of Albania, Tirana, September 8, 2005
16. „Устав на Република Македонија со амандманитена Уставот I–XIX“, VI. Меѓународни односи, Службен вестник на Република Македонија, Скопје, 2004
17. „Устав Републике Србије“, Службени гласник Републике Србије, број 98/2006.
18. „Експозе савезног министра за иностранные послове Горана Свилановића у Савезној скупштини СР Југославије“, Београд, 24. октобар 2001,
19. „Експозе министра спољних послова Вука Драшковића у Скупштини државне заједнице Србија и Црна Гора“, Београд, 21. децембар 2004,
20. „Rezolucija Hrvatskog sabora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji,“ Zagreb, 18. prosinca 2002.
21. „Ustav Crne Gore“, Službeni list Crne Gore, broj 1, godina LXIII, Podgorica, 25. oktobar 2007.
22. Transcrime, The Contribution of Data Exchange Systems to the Fight against Organized Crime in the SEE Countries. Final Report for the Office of the Special Coordinator of the Stability pact for SEE, 2004.
23. U.S. Department of State. International Narcotics Control Strategy 2003, March 2004.
24. U.S. Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Croatia. Country Reports on Human Rights Practices.
25. Institute for War and Peace Reporting, Balkan Crisis Report N. 531, 2 December 2004.
26. Europol, European Union Organized Crime Report 2004.
27. Transcrime, The Contribution of Data Exchange Systems to the Fight against Organized Crime in the SEE Countries. Final Report for the Office of the Special Coordinator of the Stability Pactfor SEE
28. Interview with Biljana Vankovska - Cvetkovska. Implications of the Kosovo conflict for Macedonia. Puls, Skopje, 16 April 1999. Available online at: <http://jurist.law.pitt.edu/acad-com.htm#Biljana>
29. Interview with Milan Filipović, Minister of Interior of the Republic of Montenegro, in: OSCE Police Reform. Developments in Serbia and Montenegro (Number 3), 2003

30. UNDP, Assessment of Development Results. Evaluation of UNDP's Contribution, UNDP, Montenegro, New York, 2006.
31. UNICEF, UNOHCHR and OSCE, Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe, UNDP, Sarajevo, Warsaw, 2003, http://www.osce.org/documents/odihhr/2003/12/1645_en.pdf
32. United Nations Development Program (UNDP), Albanian Human Development Report, UNDP, 2000, at p. 29.
33. Ministry of Defence of the Republic of Albania. Action Plan for the membership of Republic of Albania in NATO. Tirana, October 2001,
34. Ministry of Public Order, Rapport on the Work of Ministry of Public Order during 2002
35. Europol: Bulgaria, Romania and Albania Remain Important Source of Women Trafficking, http://www.southeasteurope.org/subpage.php?sub_site=2&id=13702&s_word=organized%20crime
36. United Nations, Office on Drugs and Crime, Crime and Its Impact on Balkans and Affected Countries, March 2008
37. UNSC Resolution 1371 (26 September 2001)
38. United Nations Annual Report for 2011 for the Republic of Serbia, UN Development Assistance Framework, Country Partnership Strategy 2011-2015, Belgrade, April 2012
39. 2004/515/EC: Council Decision of 14 June 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina, Official Journal L 221 , 22/06/2004 P. 0010 – 0016
40. 2006/55/EC: Council Decision of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2004/515/EC, OJ L 35, 7/2/2006
41. 2008/211/EC: Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2006/55/EC, OJ L 80, 19/3/2008

Интернет адресе:

1. www.europa.eu
2. www.ue.eu.int/ze.doc/
3. www.fco.gov.uk
4. europa.eu.int/
5. www.eurunion.org/
6. www.gcsp.ch/e/index.htm
7. www.iss.europa.eu/
8. www.ccmr-bg.org
9. www.mod.gov.al/
10. www.mfa-ks.net/
11. www.marshallcenter.org/
12. <http://cpi.transparency.org/>
13. <http://un.mvp.hr/>
14. www.bhmisijaun.org/
15. www.mod.gov.ba/sr/
16. www.mip.gov.me/
17. www.mfa.gov.mk/
18. www.parlament.gov.rs/
19. www.mfa.gov.rs/
20. www.businessdictionary.com/definiti
on/
21. [www.merriam-
webster.com/dictionary/](http://www.merriam-webster.com/dictionary/)
22. [www.tefltraining world.com/](http://www.tefltrainingworld.com/)
23. www.sharpervisioncentres.com/
24. www. *thinkexist.com/dictionary/*
25. www.osce.org/
26. www.oscebih.org/
27. www.osce.org/skopje/
28. www.osce.org/zagreb/
29. www.osce.org/albania/
30. www.stabilitypact.org/partners/
31. iwpr.net.
32. www.undp.org/
33. www.consilium.europa.eu/

Биографија аутора

Зоран (Стево) Шијан, рођен је 20.јануара 1973. године у Београду, Република Србија. По занимању је професионални официр, запослен у Министарству одбране Републике Србије.

Основне студије завршио је на Војној академији у Београду. Последипломске студије уписао је 2006. године на Факултету политичких наука, Универзитет у Београду, смер Студије националне и глобалне безбедности, а 2009. године одбранио је магистарску тезу под насловом: **Упоредна анализа стратегија националне безбедности САД из 2002. и 2006. године**, чиме је стекао звање магистра политичких наука.

Ожењен је и отац двоје деце.

Изјава о ауторству

Потписани-а Зоран Шујан
број уписа 881

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Улога политичка безбедности држава Западне Балкана
у чвршћивању својих политичких институција после 2000. године

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 24. 04. 2013. године

З. Шујан

**Изјава о истоветности штампане и електронске
верзије докторског рада**

Име и презиме аутора Зоран Шлијан
Број уписа 881
Студијски програм Међународне студије
Наслов рада Улога личних безбедних држава Златко Бакић у дигитализацији
~~Улога личних безбедних држава Златко Бакић у дигитализацији~~
Ментор проф. др. Драган Р. Симић

Потписани Зоран Шлијан

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 24.04.2013. године

З. Шлијан

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Улога политичке безбедности држава Западне Балкана у цифрелизању спољнополитичких приоритета после 2000. године
која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 24. 04. 2013. године

B. Mijic