

Koncept reforme sektora bezbednosti

Filip Ejodus

Koncept reforme sektora bezbednosti, na kome se zasniva ovaj projekat, nastao je u okviru donatorske i akademske zajednice tokom devedesetih godina 20. veka. Od tada je ovaj koncept doživeo brojne transformacije.⁸ Reforma sektora bezbednosti može se definisati kao “proces adaptacije aktera sektora bezbednosti na političke i organizacione zahteve transformacije”⁹, a reformisan sektor bezbednosti kao sektor koji “efikasno i efektno pruža ljudsku i državnu bezbednost u okvirima demokratske vladavine”¹⁰. Ova definicija RSB ima pet osnovnih delova. Prvo, *efikasnost* predstavlja racionalni sklad između ostvarenih rezultata i upotrebljenih sredstava. Drugo, *efektivnost* se može definisati kao sklad između postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata. Treće, *ljudska bezbednost* podrazumeva slobodu od straha i pretnji po ljudska prava, po sigurnost i po život pojedinca. Ljudska bezbednost ima dva aspekta. Najpre, ona podrazumeva bezbednost koja čoveka oslobađa hroničnih pretnji, kao što su ubistvo, glad, bolest i represija. Zatim, ona obuhvata zaštitu čoveka od iznenadnih i bolnih poremećaja u obrascima svakodnevnog života – bez obzira na to da li je reč o kući, poslu ili zajednici.¹¹ Četvrto, *državnu bezbednost* definišemo kao očuvanje teritorijalnog integriteta, nezavisnosti i suvereniteta jedne države, te političke stabilnosti njenih institucija.¹² Peto, *demokratska vladavina* se u kontekstu RSB odnosi na legitimnost, reprezentativnost, transparentnost, participativnost (učestvovanje građana), zakonitost i odgovornost prilikom upravljanja sektorom bezbednosti. Kriterijum demokratske vladavine, koji postoji u okviru ovog koncepta, upozorava na to da RSB ne predstavlja jednostavan tehnički proces reorganizacije sektora bezbednosti, kao i na to da koncept RSB nije vrednosno

⁸ Michael Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2003).

⁹ Timothy Edmunds, *Security sector reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro* (Manchester: Manchester University Press, 2007).

¹⁰ Heiner Hänggi, *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2004), 275.

¹¹ *United Nations Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994).

¹² Barry Buzan, *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era* (London: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1991).

neutralan. Koncept RSB inkorporira vrednosti liberalne demokratije i podrazu-
meva napor uložen u to da te vrednosti budu i usvojena.¹³

Elementi koncepta

Koncept RSB sastoji se od četiri elementa. Ti elementi, koje ćemo detaljno raz-
motriti u narednom delu teksta, jesu *akteri*, *kontekst*, *ciljevi* i *dimenzije*. Aktere
RSB čine organizacije odgovorne za zaštitu države i zajednice.¹⁴ Autori projekta
usvojili su holistički pristup akterima RSB¹⁵ i stoga ih dele u četiri grupe.¹⁶

<p>a. Državni akteri koji koriste silu</p> <p>(vojska, policija, službe bezbednosti itd.)</p>	<p>c. Nedržavni akteri koji koriste silu</p> <p>(privatne bezbednosne kompanije, paramilitarne jedinice itd.)</p>
<p>b. Državni akteri koji ne koriste silu</p> <p>(parlament, pravosudni sistem, nezavisna tela itd.)</p>	<p>d. Nedržavni akteri koji ne koriste silu</p> <p>(organizacije građanskog društva, mediji, univerziteti itd.)</p>

Tabela 9: Holistička matrica aktera u sektoru bezbednosti

Prvu grupu, dakle, čine *državni akteri koji upotrebljavaju silu*. Među njima se nalaze vojska, policija, službe bezbednosti i drugi državni organi koji primenjuju pojedina policijska ovlašćenja. Zbog činjenice da je reč o državnim aparatima koji imaju državni monopol nad legitimnom upotrebom sile, možemo reći da ove ustanove čine „tvrdo jezgro“ sektora bezbednosti. U drugu grupu aktera spadaju *državni organi koji ne upotrebljavaju silu*, koji su direktno zaduženi za uprav-

¹³ Wilfried Bredow and Wilhelm N. German, *Assessing Success and Failure – Practical Needs and Theoretical Responses – DCAF Working Paper No.12* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2002), 162–174.

¹⁴ Nicole Ball, *Spreading Good Practices [in] Security Sector Reform: Policy Options for the British Government* (London: Saferworld, 1998).

¹⁵ Opširnije o razlici između „užih“ i „širih“ definicija sektora bezbednosti videti u: Timothy Edmunds, „Security sector reform: Concepts and Implementation,“ in *Towards security sector reform in post Cold War Europe: a framework for assessment*, eds. Wilhelm N. Germann and Timothy Edmunds. (Baden-Baden: Nomos, 2002), 15–31.

¹⁶ Heiner Hänggi, *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2004), 275.

ljanje sektorom bezbednosti. Među njima se nalaze Parlament, Vlada, odnosno Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija, pravosudni sistem itd. Ove institucije su ujedno zadužene za demokratsku civilnu kontrolu i nadzor državnih aparata sile, te zbog toga imaju centralni značaj za RSB. Treću grupu aktera u sektoru bezbednosti čine oni nedržavni organi koji imaju ovlašćenja da upotrebljavaju silu. Među njima se nalaze privatne organizacije koje legitimno upotrebljavaju silu, kao što su privatne bezbednosne, obaveštajne i vojne kompanije.¹⁷ Konačno, u poslednju grupu spadaju sve one institucije građanskog društva koje ne koriste silu, ali koje učestvuju u javnom nadzoru i u diskursu o bezbednosti. To su brojna udruženja građana, mediji, univerzitet, društveni pokreti itd.¹⁸

Autori projekta smatraju da holistički pristup ima nekoliko prednosti u odnosu na tradicionalni pristup koji uključuje samo državne aktere direktno zadužene za pružanje bezbednosnih usluga (polja a i b u tabeli 1). Prvo, praksa pokazuje da je, ukoliko u konceptualizovanju RSB nisu uključeni civilno društvo i privatni sektor bezbednosti, nemoguće u potpunosti izraziti raznovrsnost potreba za bezbednošću u pluralističkom društvu, a samim tim ga je nemoguće temeljno i trajno reformisati. Drugo, holistički pristup stvara najbolji preduslov za izgradnju bezbednosnog sistema u kome će se sprovoditi koherentna i konzistentna bezbednosna politika. Međutim, ovaj pristup ima i svoje mane. Ukoliko se jasno ne is crtaju granice i ne utvrdi to koji akteri ne spadaju u sektor bezbednosti, postoji pretnja da će ovaj pristup biti bezobalan, pa time i neupotrebljiv.¹⁹ Ovo je ujedno i najveći izazov koji holistički pristup treba da savlada.

Kontekst je drugi važan element RSB. U literaturi se generalno govori o tri konteksta – *postautoritarnom*, *postkonfliktnom* i *razvojnem* kontekstu.²⁰ Pored ova tri konteksta, možemo govoriti i o kontekstu RSB u jakim, razvijenim državama. Svaki od ovih konteksta ima niz osobenosti i problema koje treba rešiti reformom. Za *postautoritarni* kontekst najznačajnija je demokratizacija bezbednosnog sektora, u koju između ostalog spadaju uvođenje civilne i demokratske kontrole oružanih snaga, otvaranje tajnih dosijea, lustracija bivših pripadnika sektora koji su učestvovali u kršenju ljudskih prava itd. Na primer, države cen-

¹⁷ Ovde uslovno možemo ubrajati i one privatne aktere koji silu upotrebljavaju nelegitimno, kao što su organizovane kriminalne i terorističke grupe itd. Budući da ove grupe predstavljaju deo sektora nebezbednosti i pretnju za državnu i ljudsku bezbednost, smatramo da ih ipak treba izdvojiti. Međutim, ove grupacije potrebno je posmatrati u onoj meri u kojoj se mešaju sa legitimnim sistemom bezbednosti unutar pomenute treće grupe aktera (npr. sprega državne bezbednosti i organizovanog kriminala, integracija bivših terorističkih organizacija u politički sistem itd.).

¹⁸ Sveobuhvatan pregled pogledati u: *Direktorijum organizacija i institucija zainteresovanih za bezbednosne teme* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008).

¹⁹ Na primer, ukoliko ne bismo is crtali jasne granice sektora, mogli bismo doći do banalnog zaključka da je i seksualno obrazovanje u osnovnim školama zbog značaja koji ima za zdravlje nacije takođe deo sektora bezbednosti.

²⁰ Heiner Hänggi, *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2004), 275.

tralne i istočne Evrope su se nakon kraja Hladnog rata suočile sa postautoritarnim izazovima reforme sektora bezbednosti. U *postkonfliktnom* kontekstu ključni zadatak predstavlja postepena pacifikacija sektora bezbednosti, u koju spadaju, između ostalog, i problemi demobilizacije, razoružanja, reintegracije, razminiranja, sprečavanja proliferacije lakog i ličnog naoružanja itd. Dobri primeri država koje se prevashodno suočavaju sa problemima iz postkonfliktnog konteksta jesu Liban i BiH. *Razvojni* kontekst je karakterističan za siromašne zemlje koje, pre svega ostalog, opterećuju problemi ekonomskog razvoja društva. U takvim okolnostima, RSB se najčešće fokusira na smanjenje bezbednosnog aparata i na preusmeravanje izdvajanja za bezbednost na ekonomski produktivnije delatnosti.²¹ U stvarnosti, veliki broj država se, kao što je slučaj i sa državama Zapadnog Balkana, suočava sa kombinovanim problemima iz sva tri pomenuta konteksta. U tom pogledu Srbija ne predstavlja izuzetak. Nasleđe nekoliko autoritarnih poredaka koji su prethodili parlamentarnoj demokratiji u Srbiji donosi niz problema, kao što su slab parlament, postojanje nevidljivih centara moći u sektoru bezbednosti, sprega države i organizovanog kriminala itd. Nasleđe četiri izgubljena rata tokom devedesetih godina dvadesetog veka generiše drugu grupu problema. Tu su, najpre, nerešena bezbednosna pitanja koja po inerciji prete da dalje destabilizuju region. Takva su, na primer, pitanja nerešenog statusa Kosova i Metohije i potencijalnih žarišta na jugu Srbije i u Sandžaku. Dalje, tu su problemi demobilizacije i razoružanja, kao i reintegracije kako redovnih jedinica čiji se obim svake godine smanjuje, tako i paramilitarnih jedinica poput Jedinice za specijalne operacije ili jedinice Škorpion. Konačno, tu je i problem suočavanja aktera i pripadnika sektora bezbednosti sa prošlošću i počinjenim ratnim zločinima, ali i sa budućnošću i evroatlantskim integracijama.

Četvrti kontekst transformacije odnosi se na *jake i ekonomski razvijene države*. Nove asimetrične pretnje bezbednosti, poput pojave globalnog terorizma i proliferacije oružja za masovno uništenje, pokrenule su proces transformacije oružanih snaga jakih država i tzv. „revoluciju u vojnim poslovima“. Ovaj kontekst je najmanje relevantan za istraživanje *Mapiranje i nadgledanje sektora bezbednosti u Srbiji*. Jedina dodirna tačka ovog konteksta sa sektorom bezbednosti u Srbiji jeste činjenica da će tokom evroatlantskih integracija njen sektor bezbednosti biti suočen sa tehnološkim jazom koji postoji između kapaciteta i kompatibilnosti srpskih oružanih snaga i snaga zemalja starih članica NATO i EU, od kojih neke prolaze kroz proces transformacije, odnosno kroz proces revolucije u vojnim poslovima.²²

²¹ Zahtev da država na efikasan način distribuira bezbednost svim građanima u razvojnom kontekstu korespondira sa standardima razvijenim u okviru koncepta „dobrog upravljanja“ (eng. *good governance*). Nesposobnost države da ispunjava svoju funkciju raspodele bezbednosti kao javnog dobra generiše novi bezbednosni problem, jer država (u ovom slučaju definisana kao „slaba“ ili „propala“ država) ugrožava bezbednost svojih građana i postaje izvor nesigurnosti.

²² U zemljama konsolidovane demokratije ostaje aktuelan i problem ostvarivanja demokratske civilne kontrole nad oružanim snagama, naročito u kontekstu upotrebe domaćih oružanih snaga

Treći element koncepta RSB čine ciljevi. U skladu sa gore navedenim kontekstima, možemo uopšteno govoreći izdvojiti tri cilja RSB. To su uvećavanje bezbednosnih kapaciteta, demokratizacija i ekonomski razvoj. Međutim, ovi ciljevi mogu doći u međusobnu koliziju. Na primer, pošto zahteva izuzetne materijalne i socijalne troškove, uvećavanje bezbednosnih kapaciteta može štetiti ekonomskom razvoju. I obrnuto, smanjenje bezbednosnih kapaciteta može ubrzati ekonomski razvoj, ali samo do one tačke u kojoj je sektor bezbednosti uspeo da pronađe adekvatne odgovore na unutrašnje i spoljne pretnje. Takođe, demokratizacija može privremeno oslabiti bezbednosne kapacitete jedne države. Na primer, u društvu u kome su institucije izuzetno slabe²³ a građansko društvo nerazvijeno, domaći ili strani nosioci bezbednosnih pretnji mogu pod plaštom demokratizacije veoma lako zloupotrebiti načelo demokratske kontrole. I obrnuto, povećanje broja aktera koji imaju posebna ovlašćenja za prikupljanje podataka u ime povećavanja bezbednosti smanjuje transparentnost, odgovornost i zakonitost u sektoru bezbednosti, sužava ljudska prava i ugrožava sam proces demokratizacije. Zbog svega pomenutog, potrebno je u svakom društvu koje se suočava sa RSB napraviti adekvatnu i jedinstvenu prioritizaciju ciljeva. Ova prioritizacija mora biti zasnovana na validnoj i objektivno utemeljenoj proceni unutrašnjih i spoljnih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji, te materijalnih i ljudskih kapaciteta, kao i na proceni političkih procesa koji se dešavaju u širem društvenom kontekstu. Autori projekta *Mapiranje i nadgledanje sektora bezbednosti u Srbiji* smatraju da je holistički pristup RSB najpogodniji za izradu ovakvih procena, kao i za stvaranje „šire slike“ o sektoru bezbednosti.

Nivoi analize

U ovom istraživanju će osnovni nivoi analize RSB biti državni i individualni nivo.²⁴ Time se lokalni, regionalni i transregionalni nivoi stavljaju u drugi plan.²⁵ Državni nivo obuhvata bezbednosnu dinamiku koja je u vezi sa stabilnošću institucija i teritorijalnim suverenitetom Republike Srbije. Individualni nivo obu-

u misijama pod međunarodnim autoritetom (na primer, misije u Avganistanu i Iraku).

²³ Misli se na to da građani nemaju dovoljno poverenja u institucije i da postoji nizak nivo sociopolitičke kohezije između građana i državnih institucija.

²⁴ U anglosaksonskoj literaturi ova dva nivoa nazvana su nacionalna bezbednost (eng. *national security*) i ljudska bezbednost (eng. *human security*). Videti u: Barry Buzan, *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era* (London: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1991) i Roland Paris, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?," *International Security*, Vol. 26, no. 2 (2001): 87-102.

²⁵ Tokom 2009. godine Centar za civilno-vojne odnose, zajedno sa Ženevskim centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga i konzorcijumom istraživačkih organizacija iz regiona Zapadnog Balkana, obaviće regionalno mapiranje i nadgledanje reforme sektora bezbednosti, koristeći pri tom metodologiju koja je izneta u ovom Godišnjaku.

hvata bezbednosnu dinamiku koja se odnosi na sve pojedince koji žive ili koji se nalaze na teritoriji Republike Srbije. Ovakav izbor nivoa analize ima nekoliko prednosti. Najpre, on omogućava jasnu demarkaciju predmeta istraživanja. Drugo, zadržavanje analitičkog nivoa iznad lokalnog, a ispod regionalnog nivoa otvara prostor za uticanje na proces formulisanja politike i donošenja odluka na državnom nivou. Ipak, ubacivanjem individualnog nivoa, istraživanje zauzima jasnu vrednosnu poziciju, po kojoj pojedinac jeste i treba da bude elementarni referentni objekat bezbednosti. Država ili region ne mogu biti bezbedni ukoliko nisu bezbedni svi pojedinci koji se u njemu nalaze. Međutim, autori projekta svesni su da se bezbednosna dinamika i političko okruženje u kome se nalazi sektor bezbednosni u Srbiji ne mogu razumeti van regionalnog okruženja.²⁶ Naime, jedan deo bezbednosnih pretnji sa kojima se građani Srbije i njihova država suočavaju potiču iz regiona, odnosno generišu se i materijalizuju na regionalnom nivou. Isto tako, nijedna država u regionu svoje bezbednosne probleme ne rešava sama, već to čini uz pomoć regionalne saradnje. Zbog svega pomenutog, autori projekta će, nakon što mapiraju sektor bezbednosti u Srbiji (prva faza), iste instrumente i metode primeniti na nivou regiona Zapadnog Balkana (druga faza). Subregionalni (jug Srbije, Sandžak itd.) i transregionalni nivo, u slučaju Srbije to je Evroatlantski region (EU, NATO i PfP), biće uključeni u sve istraživačke faze kao sekundarni nivo analize.²⁷

²⁶ Teoriju regionalnog bezbednosnog kompleksa videti: Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

²⁷ Primer transregionalne analize sektora bezbednosti pogledati u: David Law, "Security Sector Reform in the Euro Atlantic Region: unfinished business," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds. Alan Bryden and Heiner Hänggi. (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2004).