

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НАЦИОНАЛНИХ СТРАТЕГИЈА  
БЕЗБЕДНОСТИ АЛБАНИЈЕ, МАКЕДОНИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ

УДК: 341.231.1(4-12)

DOI: 10.7251/ВРGВL1214251С

Стручни рад

Владимир М. Цветковић, МА\*  
Драган Стојковић, МА\*\*

**Апстракт:** Стратегија националне безбедности једне земље представља један од најзначајнијих стратешких докумената. Њиме се регулише организација, развој, функционисање, али и сва друга питања која се односе на систем националне безбедности. Управо стога, њиховом анализом може се стећи увид у основне смернице којима се држава директно/индиректно руководи у остваривању своје безбедности. Такође, квалитетнијим и опсежнијим запажањима се може закључити да ли су државе суштински биле заинтересоване да на један озбиљан и ваљан начин донесу најважнији стратешки документ у области безбедности или је пажња била усмерена на испуњавање одређених форми. Аутори у раду, детаљном анализом и компарацијом националних стратегија безбедности преиспитују структурну форму, карактеристике и основне смернице којима су се Албанија, Македонија и Црна Гора руководиле приликом њиховог конципирања. Такође, испитују се све сличности, разлике и противречности које се могу пронаћи у њима. Конкретније речено, циљ рада је компарација стратегија на основу критеријума: интереси и циљеви, безбедносно окружење, изазови, ризици и претње и политика националне безбедности.

**Кључне речи:** компаративна анализа, национална стратегија безбедности, Албанија, Македонија, Црна Гора, безбедност.

## УВОД

Стратегија националне безбедности представља основ за израду стратегијских докумената у свим областима друштвеног живота и функционисања државних органа и институција и представља јавни документ којим се домаћој и међународној јавности представљају

\* *Криминалистичко-полицјска академија, Београд, Србија; email: vladimir.cvetkovic@kpa.edu.rs.*

\*\* *Докторанд Факултета безбедности, Београд, Србија; email: dragan.stojkovic@live.com.*

основна стратешка опредељења у области безбедности (Мијалковић, 2011: 363). Она представља стратешке документе којима се дефинишу организација, развој, функционисање, као и сва друга питања која се односе на систем националне безбедности једне државе. Да би осигурале своју целовитост и да би заштитиле своје виталне интересе, државе организују системе националне безбедности, који се могу дефинисати као „скуп функционално повезаних државних органа, органа локалне самоуправе и других организација, који делују у складу са правним поретком државе и теже да заштите унутрашњу и спољну безбедност државе, друштва и грађана“ (Драгишић, 2009: 166). За разлику од ранијег периода када су ови системи били намењени, пре свега, за одбрану од војних облика угрожавања, измењени концепт безбедности на почетку XXI века је поставио низ нових задатака пред системе националне безбедности (Baylis et al., 2007: 121). Све већа пажња се усмерава на невојне облике угрожавања, а појављују се и нови изазови, ризици и претње по безбедност. Да би системи националне безбедности били у стању да адекватно одговоре на ове промене, неопходно је да се модификују и прилагођавају новонасталим околностима. То пре свега треба да се огледа у стратегијама националне безбедности, као документима на којима се заснива систем националне безбедности.

Могу да се схвате као „програмско становиште за реализовање функције безбедности и као подручје практичног деловања система безбедности државе у миру и рату (Keковић, 2009: 92). Анализом стратегије националне безбедности једне државе може се стећи увид у основне смернице којима се та држава руководи у остваривању своје безбедности. Међутим, да ли због нестручности или због других разлога, стратегије националне безбедности углавном подсећају једна на другу и веома често се у њима могу наћи чињенице које изгледају парадоксално. Такође, анализом садржаја и свих других чињеница које прате доношење једне стратегије може се стећи увид у то да ли су државе суштински биле заинтересоване да, на један ваљан начин, донесу најважнији стратешки документ у области безбедности или је пажња била усмерена искључиво на испуњавање форме. Веома је важно да ли је приликом израде стратегије националне безбедности консултована академска и стручна јавност, да ли је стратегија донета по убрзаној процедури или је организована квалитетна јавна расправа пре усвајања стратегије, ко је био задужен за израду стратегије, да ли је стратегија усвојена у парламенту или само у влади. На пример, у Македонији је, пре усвајања стратегије, организовано низ „округлих столова“ на којима се расправљало о питањима безбедности, док у Црној Гори и Албанији заинтересована јавност уопште није консултована у процесу израде и усвајања стратегије. Искључивање академске и стручне јавности,

медија и других релевантних органа у овом процесу, у великој мери нарушава легитимитет овог стратешког документа, али говори пуно и о демократској култури једне државе.

Управо стога, аутори у раду врше детаљну анализу националних стратегија безбедности Албаније, Македоније и Црне Горе у циљу разматрања структурне форме, карактеристика и њихове међусобне компарације из угла интереса и циљева; безбедносног окружења; изазова, ризика и претњи и политика националне безбедности.

## **БЕЗБЕДНОСНИ ИНТЕРЕСИ И ЦИЉЕВИ**

Генерално, у литератури не постоји јасно и прецизно разликовање националних и безбедносних интереса, али ни циљева. Често долази до поистовећивања ових појмова, или, како истиче Кековић (2009: 96), „употребљавају се као синоними, било да се национални интереси редукују на безбедносне интересе или се ови последњи узимају као највећи приоритет у вођењу спољне и унутрашње политике државе“. Оно што је свакако јасно, то је да међу њима постоји најнепосреднија повезаност. Стратегијом националне безбедности би требало да се, на основу утврђених националних интереса, а у складу са безбедносним изазовима, ризицима и претњама, одреде циљеви унутрашње и спољне политике безбедности, као и неопходни ресурси и организација система безбедности. Управо стога, може се рећи да национални (безбедносни) интереси одређују националне (безбедносне) циљеве. На пример, типични национални интереси јесу очување суверенитета и територијалног интегритета, економски просперитет и слично, а национални циљеви који из овога проистичу могу да буду заштита територије, развој демократије, економски раст, интеграција у регионалне и глобалне безбедносне и економске институције. Такође, стратегија би требало да утврди и ранг приоритета међу циљевима, јер то омогућава да се утврде претње најважнијим националним интересима, као и да се превазиђе конфликт када се наиђе на међусобно конкурентне интересе.

Стратегија националне безбедности Републике Албаније састоји се из следећих делова: увод, први део – стратегија безбедности (концепт, безбедносни циљеви), други део – стратешки контекст безбедности (безбедносно окружење, ризици и претње по безбедност, национални интереси), трећи део – дипломатија, заштита јавног реда и безбедност, економска и финансијска политика, цивилна одбрана, животна средина и здравље, односи са јавним мњењем, политика одбране), четврти део – руковођење стратешком безбедношћу (уставни основ руковођења) (Стратегија националне безбедности Албаније, 2004). У стратегији се

прави јасна разлика између националних интереса и безбедносних циљева, тј. за разлику од других стратегија, јасно се може уочити шта се подразумева под једним, односно под другим. Своје виталне националне интересе Албанија види у остваривању суверенитета, очувању независности и територијалног интегритета земље, заштити уставног поретка, заштити живота грађана и основних права и слобода, економском развоју и заштити имовине и својине. Поред виталних интереса, појављују се и други интереси који су у складу са опасностима, потребама и циљевима које треба постићи. Ови интереси обухватају: интеграционе процесе у ЕУ, НАТО и друге евроатлантске структуре и организације, развој билатералних односа са суседним земљама и партнерима, решавање социјалних проблема, заштиту животне средине, итд. Безбедносни циљеви се остварују кроз краткорочне, средњорочне и дугорочне планове. Основни циљеви који се налазе у краткорочним и средњорочним плановима јесу: мир и безбедност у земљи; регионална сарадња; консолидација демократског друштва и остваривање људских права; јачање институција и инструмената безбедности и економска консолидација. Као циљеви у дугорочним плановима, наводе се: интеграција у евроатлантске и економске структуре; усклађивање законодавства са стандардима ЕУ; албанско национално питање; заштита животне средине и природних ресурса; консолидација оружаних снага; борба против тероризма и борба против организованог криминала и корупције. Као што се може видети, високо ранжирани безбедносни циљ у дугорочним плановима је „албанско национално питање“. Албанија има велики број становника који живе изван њених граница, нарочито у суседним државама, тако да је један од њених приоритета спољне и унутрашње политике поштовање људских права на њеној територији без обзира на политичко, верско, расно, етничко, културно или социјално порекло, а то се односи и на заштиту свим институционалним средствима права Албанаца који живе изван њених граница. Овим се јасно ставља до знања да је Албанија веома „заинтересована“ за питања албанске мањине у другим државама (нарочито суседним), што може бити проблематично ако се имају у виду догађаји на Косову и идеја Велике Албаније (Стратегија националне безбедности Албаније, 2004).

Концепт националне безбедности и одбране Републике Македоније састоји се од следећих делова: увод; интереси Републике Македоније; безбедносно окружење (међународно окружење и положај, безбедносне могућности, безбедносни ризици и опасности); политика националне безбедности (циљеви и смернице за вођење националне политике безбедности, области и инструменти за остваривање политике – спољна политика, економска политика, политика одбране, политика унутрашње безбедности, политика заштите животне средине – кризни менаџмент); одбрана (принципи и смернице за развој одбране) (Концепт националне

безбедности и одбране Републике Македоније, 2003). У њему се не прави никаква разлика између интереса и циљева. Једини циљ који се може наћи у овом Концепту јесте трајно опредељење Републике Македоније да своју будућност оствари као чланица Европске уније и НАТО-а. Све остало су интереси, и они су разврстани у више нивоа. Спор око назива који ће ова држава користити на унутрашњем и међународном плану и проблеми њеног идентитета, представљају највећу препреку за даље интегративне процесе, а могу довести и до затегнутих односа са њеним суседима. Концепт препознаје тај проблем тако што као трајни интерес Републике Македоније наводи очување и унапређење њеног националног идентитета и слободно изражавање етничког идентитета свих македонских грађана, као и заштиту независности и територијалног интегритета. За заштиту свог трајног интереса, Македонија је спремна да употреби и војну силу. Тиме шаље јасну поруку, пре свега својим суседима, да је спремна да употреби најрадикалније мере уколико дође до заостравања односа поводом овог питања. Занимљиво је да се употреба војне силе не односи експлицитно и на заштиту других интереса, међу којима је свакако најважнији заштита живота, имовине и личне безбедности грађана Републике Македоније. Поред трајног интереса, у Концепту се помињу још и витални и важни интереси. Као најважнији витални интереси, наводе се: заштита и промовисање мира и безбедности; развој мултиетничког друштва заснованог на међусобном поверењу; економски развој заснован на принципима тржишне економије и приватног власништва; интеграција у НАТО и ЕУ и сл. Важни интереси се сматрају предусловом за остваривање трајног и виталних интереса, а међу њима се истичу: изградња и развој свих облика сарадње са суседима, а у интересу мира, безбедности и развоја Републике Македоније и њених суседа; учешће у изградњи мира и стабилности у региону, Европи и свету; стварање услова за унапређење безбедносне културе; изградња праведне, социјалне државе са једнаким могућностима за све грађане без обзира на њихов пол, расну, верску, политичку, социјалну, културну и другу припадност; очување и заштита животне средине у држави у сарадњи са ширим окружењем (Концепт националне безбедности и одбране Републике Македоније, 2003).

Стратегија националне безбједности Републике Црне Горе састоји се од следећих делова: увод; стратешки циљ; безбједносни интереси и циљеви Црне Горе; изазови, ризици и пријетње по безбједност Црне Горе; реаговање државе на безбједносне изазове, ризике и пријетње (стања националне безбједности, мисије); систем националне безбједности (структура система националне безбједности, управљање системом националне безбједности, ресурси); завршне одредбе (Стратегија националне безбједности Републике Црне Горе, 2003). У њој су безбедносни интереси и циљеви обједињени, тј. не посматрају се као

различите категорије. Пре свега, проблем у овој стратегији је што може доћи до забуне око стратешког циља Црне Горе. На почетку се истиче да је стратешки циљ Црне Горе да, у најкраћем могућем року, постане пуноправни члан НАТО-а и ЕУ. Међутим, већ у следећем одељку се каже да је „стратешки циљ Црне Горе изградња интегрисаног, функционалног и ефикасног безбједносног система који омогућава превенцију, управљање и рјешавање евентуалних криза, конфликта и спорова, без обзира на њихов ниво и карактер, а у складу с међународним стандардима и принципима.“ Ништа мања забуда не настаје ни када се анализирају безбедносни интереси и циљеви. Чини се да су креатори ове стратегије имали за циљ да наброје све чега су могли да се сете или прочитају у другим стратегијама. Поред тога што нема јасног разграничења између интереса и циљева, они нису разврстани ни према приоритету и важности, као што се то може видети у стратегијама Албаније и Македоније. Неки од многобројних безбедносних изазова и циљева Црне Горе јесу: одбрана суверенитета, независности и територијалног интегритета; заштита живота и имовине грађана и економских добара; развој одбрамбених капацитета; интеграција у НАТО и ЕУ; промовисање политике добросуседских односа и сарадње на регионалном и глобалном нивоу; јачање демократије, правне државе и пуна заштита људских и мањинских права; јачање капацитета за борбу против тероризма, организованог криминала и корупције, итд. (Стратегија националне безбедности Републике Црне Горе, 2003).

## БЕЗБЕДНОСНО ОКРУЖЕЊЕ

Анализом безбедносног окружења, државе настоје да опишу и прикажу своје виђење, пре свега, свог регионалног окружења, дефинишу потенцијалне изворе угрожавања који могу да наруше безбедност региона и своју улогу и могућности за решавање могућих конфликта. Управо стога, таква анализа представља полазну основу за дефинисање изазова, ризика и претњи по безбедност државе, а углавном се налази у поглављу које претходи том дефинисању или, као у случају Црне Горе, представља интегрални део поглавља које се односи на дефинисање безбедносних изазова, ризика и претњи. Оно што се одмах учача јесте то да упркос турбулентној прошлости региона Балканског полуострва, са исто тако неизвесном будућношћу, све државе настоје да себе опишу као носиоца мира и стабилности у региону, што више личи на „недостижну амбицију“ него на „реалну тврдњу“.

За разлику од других, стратегија Црне Горе нема посебан одељак који се бави том материјом. Безбедносном окружењу није посвећено пуно

пажње и све што се може наћи јесте то да је регион још увек оптерећен догађајима и проблемима из прошлости који могу проузроковати нестабилности. Занимљиво је и то да она једина експлицитно не искључује могућност оружаног сукоба у будућем периоду (Стратегија националне безбедности Републике Црне Горе, 2003). Док Албанија уопште не разматра ово питање, Македонија не очекује класичне војне претње у дужем року али очекује интензивирање и појаву нових облика невојних претњи. Стратегије Албаније и Македоније се знатно опширније и детаљније баве тим питањем. Обе посматрају регион Балкана као мост између Истока и Запада и раскрсницу транзитних путева између Европе, Азије и Африке. Наравно, са тако важним геостратешким положајем наведени регион је одувек представљао интерес великих сила, што је често био узрок конфронтације на том подручју. Исто тако, обе државе виде тероризам, организовани криминал, трговину оружјем, дрогом и људима, илегалне миграције и ширење оружја за масовно уништавање као транснационалне проблеме који могу угрозити мир, стабилност и безбедност свих држава. Као средство за успостављање стабилног и безбедног окружења истиче се водећа улога НАТО-а у креирању безбедносне политике, која треба да омогући кооперативне односе и међусобно координисане активности на превазилажењу свих потенцијалних опасности које могу да изазову нестабилност региона. Сарадња, дијалог и партнерство у области безбедности са суседним и свим другим државама се препознају као најефикаснији начин за одговор на појаву било ког изазова, ризика или претње.

Корене нестабилности региона, Македонија проналази у политичком екстремизму, екстремном национализму, верској и расној нетрпељивости, што заједно са постојањем слабих државних институција и недостатком владавине права у неким државама, представља висок степен ризика и опасности. Исто тако, за разлику од осталих држава, као посебан извор нестабилности региона ова држава уочава присуство велике количине илегалног оружја и недостатак енергетских и других стратешких материјала (Концепт националне безбедности и одбране Републике Македоније, 2003).

## **ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ**

У безбедносној литератури уочава се прилична неусаглашеност у схватању садржине појмова изазова, ризика и претњи. Та чињеница оптерећује аналитички фокус због тога што озбиљна анализа захтева одговор о томе да ли се ради о синонимима или различитим појмовима, а постојећа тумачења и ставови о садржају ових термина не дају ваљане

теоријске основе за изношење коначног суда. Такав проблем се може уочити и у самим стратегијама, тако да се могу срести различити називи, као што су „ризички и претње по безбедност“ (Албанија), „безбедносни ризици и опасности“ (Македонија) и „изазови, ризици и пријетње по безбједност“ (Црна Гора). Заправо, највећи проблем настаје зато што се не прави никаква разлика између ових појмова, тако да је јако тешко одредити шта државе подразумевају под једним, односно другим или трећим појмом. Исто тако, не постоји јасна хијерархија (изузев стратегије Македоније) између изазова, ризика и претњи, па због тога није лако уочити оно што се доживљава као највећа претња по безбедност земље. Углавном се у стратегијама, на једном месту, тј. под једним поглављем, налазе све „опасности“ које државе сматрају релевантним за своју безбедност, а читаоцима се оставља простор да сами доносе закључке о том питању.

Иако у литератури нема јединственог става о овом питању, већина аутора прави јасну разлику између ових појмова. То се углавном односи на интензитет деловања, утицај на објекат и процену вредности коју интензитет деловања неке претње оставља на објекат, што значи да опасност може бити неутрална, позитивна и негативна по својој вредности (Татомир, 2011: 68). По том основу може се направити јасна разлика између изазова и претњи. Изазови имају доста шире значење и они се не могу вредносно одредити, тј. не може се тврдити да они почетно имају позитиван и/или негативан предзнак. На пример, раст становништва никако не може да узрокује исте реакције у свим државама. Повећање стопе наталитета за нације које пате од „беле куге“ јесте изазов који може имати и позитивне реакције у односу на земље које имају високу стопу прираштаја становништва, која у краћем или дужем периоду може произвести негативне последице по безбедност појединаца, друштва, и државе. За разлику од изазова, претња има увек негативан предзнак и односи се на опасност која може угрозити националне интересе.

Стратегије националне безбедности Албаније, Македоније и Црне Горе на потпуно различите начине конципирају своје изазове, ризике и претње. Албанија своје претње дели јасно на унутрашње, регионалне и глобалне, Македонија не прави ову разлику али се у њеној стратегији може уочити одређена хијерархија приликом дефинисања претњи, док је стратегија Црне Горе у доста хаотичном стању по том питању. Заправо, у стратегији Црне Горе се највише уочавају тежње ка учлањењу у НАТО, јер се, уместо претњи које су специфичне за ову државу, дефинишу претње које се могу пронаћи у НАТО стратешким документима (Радевић, 2009: 95). Ово доводи до парадоксалних ситуација, јер како другачије објаснити изостанак изазова, ризика и претњи које могу да дођу из суседних земаља, а истицање Кавказа, Блиског Истока и северне Африке као подручја са којих могу да се пренесу потенцијалне претње



по безбедност Црне Горе. Поред тога што се, у стратегији Црне Горе, претње дефинишу само уопштено, без јасне хијерархије, парадоксално је и то што се организовани криминал не помиње као унутрашња претња, што је свакако озбиљан пропуст. Као изазови, ризици и претње по безбедност Црне Горе наводе се још и: кријумчарење опојних дрога и оружја, илегалне миграције, трговина људима, пролиферација оружја за масовно уништавање, последице процеса глобализације и проблеми транзиције, природне и техничко-технолошке катастрофе, вишак застарелог наоружања, компјутерски криминал, еколошке претње, итд. (Стратегија националне безбједности Републике Црне Горе, 2003).

Стратегија Македоније као најважнију претњу истиче могуће манифестације екстремног национализма и расне и верске нетрпељивости, што је, ако се има у виду ситуација са албанском мањином, потпуно оправдана претња и заслужено заузима примарно место на хијерархијској лествици. Одмах затим следе и активности везане за међународни тероризам, организовани криминал, илегалне миграције, илегалну трговину наркотицима, оружјем, људима, итд. Да је Македонија озбиљно схватила писање своје стратегије, види се и у дефинисању претње која се односи на активности страних специјалних служби са циљем погоршања безбедносне ситуације, а тиме и успоравања демократских и интегративних процеса, посебно оних према НАТО и ЕУ, чиме се, вероватно, мисли на дугогодишњи спор са Грчком око коришћења имена. Такође, за разлику од других држава, Македонија препознаје проблем око ограничености и зависности од стратешких енергената као претњу по своје националне интересе. Поставља се оправдано питање како и друге државе то не уочавају кад се зна да је цео регион високо зависан од нафтних деривата из Русије, а блокада увоза може да проузрокује озбиљне проблеме за функционисање државе. Поред тих претњи, појављују се још и: поседовање велике количине илегалног оружја, природне и технолошке катастрофе, заразна обољења, компјутерски криминал, итд. (Концепт националне безбедности и одбране Републике Македоније, 2003).

Као што је већ споменуто, стратегија Албаније прави јасну разлику између глобалних, регионалних и унутрашњих претњи. Као глобалне претње истичу се ширење оружја за масовно уништавање, загађење животне средине и смањивање водених потенцијала. Као регионалне претње, наводе се: употреба војне силе, етнички конфликти, тероризам, организовани криминал и илегална трговина. Што се тиче унутрашњих претњи, може се рећи да је Албанија у својој стратегији дефинисала пет „класичних“ и три „специфичне“ претње. Поред организованог криминала у земљи, политичке нестабилности, недовољног економског развоја, илегалних миграција и природних катастрофа, као унутрашње претње појављују се и демографски проблеми, дезинформисање јавног

мњења и неадекватан развој науке, образовања и културе. Кретање становништва из руралних ка урбаним подручјима и „одлив мозгова“ је феномен који је присутан у целом региону Балкана, али за разлику од албанске стратегије није препознат као претња у другим стратегијама (Македоније и Црне Горе). За разлику од ове претње, последње две су помало збуњујуће и тешко је уочити прави мотив и сврху њиховог истицања (Стратегија националне безбедности Албаније, 2004).

## ПОЛИТИКА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Политика националне безбедности, у ужем смислу, представља збир свих мера, делатности и поступака намењених успостављању и деловању система националне безбедности (Кековић, 2009: 90). Као што је већ споменуто, стратегије немају идентичну структуру, што се види и приликом анализе политике националне безбедности. У овом делу фокусираћемо се на реаговање држава на изазове, ризике и претње и на руковођење системом националне безбедности.

Албанија сматра да заштита националне безбедности захтева примену мултидимензионалне политике у функцији заштите националних интереса од могућих опасности. Ту се мисли на: дипломатију, заштиту јавног реда и безбедности, економску и финансијску политику, цивилну одбрану, заштиту животне средине и здравља, односе са јавним мњењем и политику одбране. Што се тиче руковођења системом националне безбедности, за то су, по Уставу, задужени председник, Скупштина и Савет министара (Влада). Парламент је једини орган који одобрава законе у области безбедности и одбране земље. Он има уставне надлежности да прогласи рат, ванредно стање, делимичну и општу мобилизацију, ратификацију споразума и усвајање буџета. Председник је, као руководиоц Савета за националну безбедност, највиши функционер задужен за безбедност Албаније. Савет министара је највиши орган извршне власти на чијем челу је председник Владе (премијер). Савет министара дефинише основне правце политике безбедности и доставља их Савету за националну безбедност. Савет за националну безбедност чине председник Парламента, премијер, министар спољних послова, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар локалне управе и децентрализације, министар финансија, министар саобраћаја, начелник Генералштаба, директор државне обавештајне службе и генерални директор полиције (Стратегија националне безбедности Албаније, 2004).

У Македонији се реаговање на изазове, ризике и претње реализује кроз области и уз примену инструмената за остваривање политике националне безбедности (Славески, 2009: 40). То се односи на

примену спољне политике, економске политике, политике одбране, политике унутрашње безбедности и политике за заштиту животне средине. За разлику од других, у стратегији Македоније се не наводе улоге и надлежности председника Македоније, Скупштине и Савета за националну безбедност у руковођењу системом националне безбедности. С циљем прилагођавања безбедносног система условима у НАТО-у, а и због сталних консултација и доношења одлука на највишем нивоу, максималне координације, времена реакције, ефикасности и правилног коришћења расположивих ресурса у случају криза и кризних ситуација, као и благовремене, квалитетне и реалне процене претњи по безбедност, у Републици Македонији је успостављен систем кризног менаџмента. Он има три основне целине: Управни одбор, Групу за процене и Центар за кризни менаџмент (службу за подршку првој и другој целини). Управним одбором руководи председник Владе, а његови чланови су министри спољних послова, одбране, унутрашњих послова, саобраћаја и комуникација, здравља и овлашћени заступник председника Републике Македоније. У зависности од кризе и кризне ситуације, ако је потребно, укључују се и други руководиоци органа државне власти и управе. Препоруке, предлози и одлуке Управног одбора су обавезујуће за све агенције, организације и институције, у складу са њиховим надлежностима прописаним Уставом, законима и другим прописима Републике Македоније. Група за процену се састоји од представника из истих органа претходног става у рангу државних секретара, укључујући директора обавештајне агенције, заменика начелника Генералштаба Војске Македоније одговорног за операције и готовост, као и шефове јавне и националне безбедности Републике Македоније. Групом за процене руководи министар кога именује премијер. Основна намена Центра за кризни менаџмент је одржавање постојећег нивоа спремности државе, консултације, међуресурска и међународна сарадња, координација, припрема и одржавање обједињене и јединствене процене претњи, ризика и опасности по безбедност Републике Македоније, као и предлагање и доношење мера и активности за решавање криза и кризних ситуација (Концепт националне безбедности и одбране Републике Македоније, 2003).

Црна Гора остварује циљеве своје безбедносне политике применом стратегије сарадње на националном и међународном плану. Реаговање на изазове, ризике и претње предвиђа активности кроз стања као што су редовно, ванредно и ратно. Црна Гора је спремна да одговори на ризике и претње по националну и међународну безбедност, извршавајући четири мисије: одбрана; одржавање и унапређење унутрашње безбедности; управљање ванредним ситуацијама и учешће у међународним мировним и хуманитарним операцијама под вођством УН, НАТО и ЕУ. У основне елементе система националне безбедности спадају: Скупштина, Влада и

председник Црне Горе, Савет за одбрану и безбедност, снаге безбедности, снаге за деловање у ванредним ситуацијама, Агенција за националну безбедност, тужилаштво и судови. Остали елементи овог система су: грађани, добровољна удружења грађана, привредна друштва, агенције за приватно обезбеђење објеката, локална самоуправа, као и све друге установе и организације које су од значаја за безбедност и одбрану Црне Горе. У складу са Уставом, управљање системом националне безбедности је поверено Скупштини, Влади и председнику Црне Горе и Савету за одбрану и безбедност, који сачињавају председници претходне три институције. Изненађује то што састав овог Савета није шири, тј. што у његов рад нису укључени и министри одбране и унутрашњих послова, као и директори служби безбедности и начелник Генералштаба (Стратегија националне безбедности Републике Црне Горе, 2003).

### ЗАКЉУЧАК

Свака државанастоји да изградитакав систем националне безбедности који ће јој омогућити да обезбеди свој опстанак и заштити своје виталне интересе. Стратегија националне безбедности представља темељни документ којим се утврђују вредности и интереси које треба штитити, средства којима се то постиже, као и начин на који то треба чинити. Анализиране стратегије, може се рећи, веома наликују једна на другу, међутим, структурна форма им се у великој мери разликује. На пример, за разлику од Македоније и Албаније, стратегија Црне Горе нема посебан одељак који се бави безбедносним окружењем. Црна Гора приступа овом питању штуро, а целокупна анализа безбедносног окружења се своди на реченицу да је регион још увек оптерећен догађајима и проблемима из прошлости који могу проузроковати нестабилности. Разлике се могу уочити и око формулисања појединих категорија, тј. њиховог суштинског раздвајања. Тако, за разлику од стратегије Албаније у којој се прави јасна разлика између националних интереса и безбедносних циљева, у осталим стратегијама таква разлика није уочљива. У стратегији Црне Горе се чак такве две категорије посматрају обједињено. Исти је случај и са безбедносним изазовима, ризицима и претњама. У стратегијама се могу срести различити називи за ту област, без икаквог покушаја да се направи суштинско разликовање таквих појмова. Ти називи су „ризички и претње по безбедност“ (Албанија), „безбедносни ризици и опасности“ (Македонија) и „изазови, ризици и претње по безбедност“ (Црна Гора). Занимљиво је и питање очекивања оружаних сукоба у будућем периоду. Док Црна Гора не искључује могућност оружаног сукоба у будућем периоду, Македонија не очекује класичне војне претње у дужем року,

али очекује интензивирање и појаву нових облика невојних претњи, а Албанија уопште не разматра ово питање.

Једна од најважнијих области у стратегијама националне безбедности јесте препознавање и дефинисање безбедносних изазова, ризика и претњи, тј. опасности које могу угрозити стратешке циљеве и виталне интересе једне државе и истицање њихове хијерархије. Може се рећи да је стратегија Црне Горе у великој мери подбацила у тој области. Тако се долази до гротескне ситуације у којој се истичу области Кавказа, Блиског Истока и северне Африке као подручја са којих могу да се пренесу потенцијалне претње по безбедност Црне Горе. Такође, у стратегији Црне Горе се организовани криминал не помиње као унутрашња претња, што свакако не одговара реалној ситуацији. Ништа мање чудно није ни истицање дезинформисања јавног мњења и неадекватног развоја науке, образовања и културе као унутрашњих претњи у стратегији Албаније. Међутим, стратегија Албаније, за разлику од других, препознаје као претњу „одлив мозгова“, иако је то феномен који је засигурно карактеристичан и за друге државе. Када се посматрају изазови, ризици и претње, може се рећи да је Македонија највише водила рачуна о реалном стању ствари. С обзиром на проблеме с албанском националном мањином и спор са Грчком око назива који блокира интеграционе процесе Македоније, као најважније претње се истичу могуће манифестације екстремног национализма и расне и верске нетрпељивости и активности страних специјалних служби са циљем погоршања безбедносне ситуације, а тиме и успоравања демократских и интегративних процеса, посебно оних према НАТО и ЕУ.

Стратегије су „живи организми“ и требале би да буду ревидиране на одређени период, што се у пракси веома ретко ради. Заправо, највећи проблем свих стратегија је то што се, приликом њихове израде, више води рачуна о форми него о суштини.

## ЛИТЕРАТУРА

Baylis, J., Wirtz, J., Gray, C., Cohen, E. (2007). *Strategy in the contemporary world*. Oxford.

Драгишић, З. (2009). Систем националне безбедности – покушај дефинисања појма. *Војно дело*, 162–176.

Кековић, З. (2009). О нацрту Стратегије националне безбедности Републике Србије – критички прилог за расправу. *Војно дело*, 89–104.

Мијалковић, С. (2011). *Национална безбедност*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.

Radević, R. (2009). *Nova Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore. Bezbjednost Zapadnog Balkana*, 92–96.

Slaveski, S. (2009). Makedonska strateška kultura i institucionalni izbor: integracija ili izolacija. *Bezbednost Zapadnog Balkana*, 39-55.

Татомир, Д. (2011). Процена изазова, ризика и претњи безбедности Републике Србије у функцији планирања употребе војске Србије. *Војно дело*, 41-55.

Koncept nacionalne bezbednosti i odbrane Republike Makedonije, 2003.

Strategija nacionalne bezbednosti Republike Albanije, 2004.

Strategija nacionalne bezbednosti Crne Gore, broj 01-869/18, od 27. novembra 2008. godine.

## COMPARATIVE ANALYSIS OF NATIONAL SECURITY STRATEGY OF ALBANIA, MACEDONIA AND MONTENEGRO

Vladimir M. Cvetkovic, MA\*

Dragan Stojkovic, MA\*\*

**Abstract:** The national security strategy of a country is one of the most important strategic documents. It regulates the organization, development, operation and all other matters relating to the national security. It is, therefore, their analysis can gain an insight into the basic guidelines that state directly / indirectly guided in the exercise of their safety. Also, higher quality and more extensive observations we can conclude that there are essentially states that were interested in a serious and valid way to make a key strategic document in the field of security and attention was focused on the fulfillment of certain forms. The authors of the paper, a detailed analysis and comparison of national security strategy review structural form, characteristics and basic guidelines that are Albania, Macedonia and Montenegro mind during their conception. Also examined are the similarities, differences and contradictions to be found in them. More specifically, the aim of this work was to compare strategies on the basis of the following criteria: interests and goals, the security environment, the challenges, risks and threats and national security policy.

**Keywords:** comparative analysis, the national security strategy, Albania, Macedonia, Montenegro, security.

---

\* Police Academy, Belgrade, Serbia; email: vladimir.cvetkovic@kpa.edu.rs.

\*\* PhD Student Faculty of Security Studies, Belgrade, Serbia; email: dragan.stojkovic@live.com.