

Latinskoamerička i istočnoeuropska tranzicija: komparativna analiza civilno-vojnih odnosa

Domjančić, Stjepan

Source / Izvornik: **Polemos : časopis za interdisciplinarna istraživanja rata i mira, 2012, XV, 55 - 76**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:249:854181>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-05-18**

Repository / Repozitorij:

[Repository of Croatian Defence Academy "Dr. Franjo Tuđman"](#)



LATINSKOAMERIČKA I ISTOČNOEUROPSKA TRANZICIJA: KOMPARATIVNA ANALIZA CIVILNO-VOJNIH ODNOSA

Stjepan Domjančić *

UDK: 355.02:323.2(4-11:8)
323.2:355.02(4-11:8)
323(4-11):321.6/.7
323(4-11):321.6/.7

Pregledni rad

Primljeno: 19.V.2012.

Prihvaćeno: 28.VI.2012.

Sažetak

Rad istražuje latinskoameričku postmilitarističku te europsku postkomunističku tranziciju u kompleksu koji obuhvaća civilno-vojne odnose. U radu se latinskoamerički militarizam i postmilitaristička konsolidacija analiziraju izvan prevladavajućeg diskursa razumijevanja civilno-vojnih odnosa isključivo u kontekstu borbe civilnih političara i vojnika za političkom supremacijom, dok se postkomunistička tranzicija tematizira u jednom zanemarenom području - području civilno-vojnih odnosa. Ključna autorova teza odnosi se na čvrstu i presudnu korelaciju između civilne kontrole (upravljanja) i ekspertize u pripadajućem području. Civilnu kontrolu ne treba razumijevati u kontekstu sprečavanja neželjenog ponašanja vojske, već bi ona trebala uključivati sposobnost civila da definiraju ciljeve i organizaciju obrane, formuliraju obrambenu politiku i nadziru implementaciju te politike. Razmatranje civilno-vojnih odnosa mora se događati u okviru širih rasprava o demokratizaciji. Rad pokazuje kako, bez obzira na različite početne pozicije, različite međunarodne okolnosti, donekle i različito vrijeme u kojem se procesi odvijaju, civilno-vojni odnosi u obje skupine tranzicija pokazuju vrlo slična obilježja te ukazuju na podjednak stupanj demokratskog deficita u društvu. U oba slučaja prisutno je precjenjivanje vanjskih (međunarodnih) utjecaja na procese demokratizacije. Temeljni deficit tiče se korištenja određenih oblika penetracijskog modela nadzora nad oružanim snagama sa snažno izraženim personalističkim karakterom uz odsustvo civilne obrambene ekspertize.

Ključne riječi: Tranzicija, civilno-vojni odnosi, Latinska Amerika, Istočna Europa, Hrvatska, postmilitarizam, postkomunizam

UVOD

Na koji način su uređeni civilno-vojni odnosi, a unutar toga i pitanje nadzora nad oružanim snagama u pojedinoj državi, zavisi od mnogobrojnih čimbenika: povijesnog naslijeđa, političke kulture, izgrađenosti političkih institucija, gospodarske situacije, sposobnosti političara, ambicija vojske itd.

* Dr.sc. Stjepan Domjančić (stjepan.domjancic@gmail.com) uposlen je u Hrvatskom vojnom učilištu „Petar Zrinski“ Ministarstva obrane Republike Hrvatske. Stavovi izneseni u radu osobni su stavovi autora i nemaju veze s institucijom u kojoj je uposlen.

Karakteristike i funkcije vojske u svakom političkom sustavu predstavljaju latentno osjetljivo i ponekad kontroverzno pitanje. Međutim, problem je još složeniji ukoliko se to pitanje postavi u zemljama koje su u procesima tranzicije. U ovom radu istražuje se, s jedne strane, latinskoamerička postmilitaristička, a s druge strane, europska postkomunistička tranzicija u kompleksu koji obuhvaća civilno-vojne odnose.¹

Analiza civilno-vojnih odnosa omogućuje pogled na recentne procese u političkim i društvenim sustavima zemalja ovih dviju regija s aspekta koji se načelno ne doživljava «tranzicijski relevantnim». Iako zahvaćaju vrlo širok spektar tema, civilno-vojni odnosi relativno su slabo problematizirani u studijama demokracije. To je tim čudnije što analiza civilno-vojnih odnosa sadrži referiranje na jednu od ključnih kategorija politike - silu, odnosno, odnos sile i političke zajednice.

U velikom broju radova o Latinskoj Americi, vojnom čimbeniku priznata je jedna od glavnih uloga. U gotovo svim analizama političkih procesa, društvene strukture, ekonomskih perspektiva itd. značajan prostor posvećuje se oružanim snagama. Naglašava se i analizira njihova uloga, kako u procesima prevladavajuće militarizacije, tako i u postmilitarističkoj konsolidaciji. Posve je evidentno kako oružane snage predstavljaju bitan, a u nekim slučajevima i ključan element latinskoameričke tranzicije; oko te činjenice postoji gotovo jednoglasje te se stoga uloga vojske pomno i istražuje. S druge strane, analize istočnoeuropske postkomunističke tranzicije vrlo marginalno dotiču kompleks civilno-vojnih odnosa. Oružane snage promatraju se prvenstveno u kontekstu raskida veza s Moskvom i prilagodbi koje su ih vodile prema NATO-u. Istraživanje oružanih snaga kao subjekta tranzicije svelo se na promatranje njihova ponašanja za vrijeme rušenja komunističkih režima. U ostalim fazama tranzicije, neki drugi aspekti su postali dominantniji, te potpuno istisnuli oružane snage.

Glavna teza rada odnosi se na čvrstu korelaciju između civilne kontrole (upravljanja) i ekspertize u pripadajućem području. Pritom je važno naglasiti kako civilnu kontrolu ne treba razumijevati u kontekstu sprečavanja neželjenog ponašanja vojske, već bi ona, daleko više trebala uključivati sposobnost civila da definiraju ciljeve i organizaciju obrane, formuliraju obrambenu politiku i nadziru implementaciju te politike.

¹ Iako se pojam Istočne Europe može vezivati uz čitav niz kriterija, za ovaj rad je najrelevantniji pojam Istočne Europe kao političkog koncepta. Istočnom Europom u ovom radu smatraju se europske postkomunističke države, neovisno o njihovom strogom geografskom položaju, kao i o poziciji u hladnoratovskoj strukturi. Latinska Amerika kao regija može biti određena na različite načine. Neke definicije polaze od geopolitičkih i strateških odrednica, a druge od jezičnih i kulturalnih; neke uključuju države španjolskog govornog područja, a isključuju anglo-karipske i frankofone države te Brazil itd. Latinska Amerika, prema *Encyclopaedia Britannica*, obuhvaća cijeli južnoamerički kontinent, Srednju Ameriku, Meksiko i karipske otoke (*Encyclopaedia Britannica* online, 2012.). Kako je to potonje određenje latinskoameričke regije prilično rašireno, te se pod Latinskom Amerikom najčešće razumijeva 18 država španjolskog govornog područja, jedna država portugalskog govornog područja (Brazil) i jedna država francuskog govornog područja (Haiti), u ovom radu se polazi od takvog određenja regije.

CIVILNO-VOJNI ODNOSI I TRANZICIJA

Za tranziciju se kaže da pripada među pojmove koji obilježavaju epohu i duh vremena. U društvenim znanostima ovaj se pojam udomaćio početkom 1970. godine, a veže se uz Dankwarta A. Rustowa. Iako tranzicija označava prijelaz iz jednog režima u drugi, a ne nužno iz autoritarnog u demokratski, i Rustow i većina „tranzitologa“ nakon njega usmjerili su se uglavnom na demokratske tranzicije. Preciznije rečeno, pod tranzicijom se uvriježilo razumijevati upravo demokratske tranzicije, a posebice se to odnosi na postkomunističke tranzicije.

Iako su teorije tranzicije od 1970. do 1989. godine bile velikim dijelom vezane uz latinskoamerički prostor, nakon 1989., tranzicija postaje gotovo sinonimom za odbacivanje komunističkih sustava vlasti, prije svega, u Europi. Kako tranzicija postaje hit tema u društvenim znanostima za opisivanje procesa na istoku Europe od kraja osamdesetih godina prošlog stoljeća, tako opada interes za druge vrste tranzicija. Istočnoeuropska tranzicija je u brojnoj literaturi tretirana kao posve izvorna i unikatna pojava, ali je objašnjavana teorijom tranzicije stvorenom 1970-ih i 1980-ih, što je često stvaralo probleme. Zbog toga su brojni pokušaji komparacija tempa, troškova ili uspješnosti tranzicije između određenih istočnoeuropskih država, ali vrlo je malo radova koji bi izvršili komparativnu analizu istočnoeuropske, latinskoameričke ili afričke tranzicije. Doduše, neke studije u kojima se vrši komparacija tih različitih tranzicija, naišle su na osporavatelje, koji takve komparacije smatraju irelevantnima i beskorisnima.

Dankwart Rustow utemeljitelj je „*tranzitologije*“, izučavanja demokratskih tranzicija. Njegova ideja bila je iznijeti mogući model tranzicije prema demokraciji. Rustow se nije pitao koji čimbenici jačaju demokratsku stabilnost već kako političari uvode demokraciju? Njegov je odgovor bio sljedeći: demokracija je nagodba koju sklapaju sukobljene skupine kad shvate neizbježnost podjele vlasti. Skupine koje uviđaju da je nemoguće monopolizirati vlast zadovoljavaju se nagodbom koja nudi makar priliku da se izborima dođe do nekog položaja (Rustow, 1970.). Rustow je zapravo ponudio alternativu makrostrukturnim teorijama, koje pokušavaju pronaći korelaciju između tipa demokracije i različitih dugoročnih makrostrukturnih trendova, kao što je stupanj modernizacije, socijalna struktura, politička kultura. Umjesto usmjerenosti na makrotrendove kao determinirajuće faktore modernizacije, Rustow predlaže ograničenje na analizu određenih promjena režima (Jović, 2011.).

Nakon 1989. godine, teorija tranzicije se našla na velikoj kušnji zbog promjena u Istočnoj Europi. U odnosu na razdoblje odvijanja tzv. „južnih tranzicija“ (Južna Europa i Južna Amerika), međunarodni kontekst bitno je promijenjen. Projektirana unipolarnost stvorila je ozračje u kojem nestaje bilo kakva fundamentalna neizvjesnost oko konačnog ishoda (Jović, 2011.). Tranzitolozi tog novog razdoblja (post-1989.) postaju mnogo više normativno usmjereni. Za njih, kolaps „komunističkih demokracija“ početak je dugog razdoblja izvjesnosti u kojem nema alternative liberalnoj demokraciji. Takva sigurnost u ishod u potpunosti je preusmjerila napore tranzicijskih teorija s analiziranja prošlosti na konstruiranje budućnosti.

S obzirom na to da se „tranzitologija“ rodila sedamdesetih godina 20. stoljeća, nije čudno da su teorije tranzicije toga vremena obilato koristile španjolsku postmilitarističku tranziciju za dokazivanje ili opovrgavanje pojedinih teza. U tim radovima ključnu je poziciju zauzimalo područje civilno-vojnih odnosa, koje je, načelno, bilo ograničeno na pitanje učinkovitog civilnog nadzora nad vojskom. Felipe Agüero je smatrao kako je Španjolska dobar primjer uspješne tranzicije, a to argumentira činjenicom da je Španjolska nakon Francove smrti 1975. godine vrlo brzo uspjela ojačati civilni nadzor i modernizirati organizaciju oružanih snaga i opremu (Agüero, 1995.). Međutim, kako u Španjolskoj (i nekim drugim sličnim primjerima toga vremena) upravo vojska predstavlja ključnu instituciju koju će zahvatiti tranzicijski procesi, odnosno, po kojoj će se prosuđivati uspješnost tranzicije, javlja se opasnost da se podvrgavanje vojske autoritetu civilnih upravljača, jednostavno proglasi jednim stvarnim i poželjnim sadržajem demokratske tranzicije kad je u pitanju vojska. U postkomunističkoj tranziciji, slično kao i u postmilitarističkoj, Agüero ključnim pitanjem smatra pacifikaciju vojske. On analizira tranzicijsku ulogu vojske iz perspektive militarističkih režima, a onda tu ulogu preslikava na druge vrste demokratske tranzicije. Upravo stoga i tolika zaokupljenost pitanjima, kao što su: *Kako zaposliti vojsku da se ne petlja u politiku? Kako vojsci izbiti alibi za moguću intervenciju?* i sl. Zato i ne čudi kad će španjolsko pristupanje NATO-u 1986. godine označiti kao motiv španjolskim časnicima da se počnu baviti profesionalnim, a ne političkim pitanjima.

Međutim, i s aspekta civilno-vojnih odnosa, postkomunistička tranzicija otvara mnoga relevantnija pitanja no što su to ova koja su posuđena iz postmilitarističke priče. U postmilitarističkom kontekstu dominiralo je pitanje: Kako spriječiti militarizaciju politike odnosno, nakon formalnog povlačenja iz predsjedničkih palača, kako onemogućiti vojsku u pokušajima prikrivenog upravljanja političkim procesima? U postkomunističkim tranzicijama daleko važnije je pitanje: Kako spriječiti politizaciju vojske, odnosno, korištenje vojske od strane političke elite u političkim borbama? Ove dvije priče susreću se u odgovoru političke elite. Iako su temeljna pitanja, koja bi u civilno-vojnom području u ove dvije vrste tranzicija trebalo razriješiti, suštinski različita, političke elite na njih su odgovorile na isti način: primjenom obrazaca penetracijskog modela nadzora nad oružanim snagama. Postkomunističke elite su, po uzoru na latinskoameričke postmilitarističke režime, obilato primjenjivale metode personalizacije nadzora, stvaranjem vodećeg vojnog kadra osobno lojalnog predsjedniku ili vodećoj političkoj stranci.

LATINSKOAMERIČKA TRANZICIJA

Latinska Amerika je regija suprotnosti, konflikata, proturječnosti. I razdoblje kolonijalnih osvajanja od strane Španjolske i Portugala, i borba za neovisnost, i kasniji nacionalni razvoj karakterizira, bez sumnje, vječno previranje, sukobi, prevrati, revolucije, nasilje. Latinska Amerika postala je sinonim za nestabilnost političkog poretka i ekstremno svodenje politike na puki odnos snaga.

Dominacija vojske u Latinskoj Americi doima se više kao pravilnost u političkom razvoju, nego kao devijacija političkog poretka.

David S. Pion-Berlin upozorava kako latinskoameričke vojske nisu stvorene na način sličan zapadnoeuropskim vojskama u vrijeme stvaranja modernih nacija. Uz neke iznimke, latinskoameričke vojske nisu nikad bile stvaratelji nacija. Neusporedivo su manje koristile svoju napadačku snagu radi proširenja nacionalnog teritorija na štetu drugih, nego što su bile uključene u unutrašnje, razdorne sukobe *caudilla* i drugih moćnika, sve unutar granica zacrtanih od Španjolaca i Portugalaca. Dakle nisu se morale povećavati i doseći spremnost sukladnu ogromnim zadaćama države, te zbog toga nisu ni preuzele ključno naslijeđe europskih vojski (Pion-Berlin, 2005.: 23). Bez obzira na natjecateljski duh koji je vladao među latinskoameričkim državama kod opremanja oružanih snaga, valja ipak reći da latinskoameričke vojske zapravo nisu ni obučene ni opremljene za vođenje dugotrajnijih borbi. Ako se i upuste u borbu, radije traže što brže mogućnosti izlaza nego presudne pobjede. Latinska Amerika je jedna od regija koje najmanje troše na vojsku. Ukupni latinskoamerički vojni troškovi zaostaju za Sjevernom Amerikom, Europom, Azijom i Oceanijom te Bliskim Istokom.² Samo Afrika ima manje vojne troškove (*SIPRI Military Expenditure Database*, 2011.).

Kao prekretnica na latinskoameričkoj političkoj pozornici može se uzeti 1982. godina³. U travnju te godine zbilo se poznato zauzimanje Malvina (Falklanda) od strane Argentine i njihovo ponovno vraćanje, u lipnju, u britanski posjed. Odjoci toga rata i više implicitne nego eksplicitne poruke, označili su početak nove etape u Latinskoj Americi. Motivi koji su natjerali argentinsku vojnu huntu, da vojnom akcijom osvoji Malvine, nisu bili geopolitičke ili geostrateške naravi. Vojno zauzimanje Malvina trebalo je djelovati psihološki, uvjeriti naciju u snagu i veličinu argentinske vojske, izazvati ponos i lojalnost, te na taj način osigurati legitimitet već ocvaloj vojnoj diktaturi.

Katastrofalan poraz Argentine, situaciju je učinio dijametralno suprotnom: vojska je bila poražena i ponižena, vlast uzdrmana, a implikacije poraza proširile su se cijelim kontinentom. Nakon dužeg razdoblja, 1983. godine ponovno je u Argentini zaživio demokratski politički poredak (demokratski onoliko koliko je to moguće u jednoj postmilitarističkoj zemlji) i na čelo države došao je Raul Alfonsin.

Osamdesete godine 20. stoljeća donose i značajnu promjenu odnosa snaga na međunarodnoj sceni, najveću nakon Drugoga svjetskog rata. Promjene započete u

² Međutim, podaci SIPRI instituta (Stockholm International Peace Research Institute) za 2010. godinu pokazuju zanimljiv trend. Iako su latinskoamerički vojni troškovi među najnižima na svijetu, Latinska Amerika je 2010. godine zabilježila najveći svjetski porast vojnih troškova od 5,8%, dok je prosječni svjetski porast iznosio 1,3%. Najveći porast od latinskoameričkih država je zabilježio Brazil - 9,3% (u razdoblju 2001.-2010. Brazil je zabilježio porast od čak 30%). Brazil se pridružio SAD-u i nekolicini drugih država – Rusiji, Indiji, Kini, Južnoafričkoj Republici i Turskoj, koje prednjače u globalnom rastu vojnih troškova (*SIPRI Military Expenditure Database*, 2011.).

³ Iako je proces demokratizacije u Latinskoj Americi u okviru onoga što Huntington naziva „trećim valom“, gledano strogo kronološki, započeo nekoliko godina ranije, on je ipak tek 1982. godine dobio pravi zamah.

Sovjetskom Savezu 1985. godine, pokreću cijelu lavinu promjena u čitavom svijetu: hladnoratovska bipolarizacija ustupa mjesto neodetantu. U američkoj hemisferi antikomunizam je izgubio svoj raniji smisao. Sjevernoamerička politika u novim uvjetima više nije imala interesa štititi i podržavati diktatorske vojne režime u Latinskoj Americi kao branu od «komunističke opasnosti» te se aktivnije okreće proklamiranju demokratskih vrijednosti.

Unutarnji problemi, ekonomski i politički, zemalja Latinske Amerike s vojnim vladama, činili su veoma teškim održavanje ovih režima te se pokazalo da je gotovo nemoguće osigurati legitimitet vojnim vladama i vojnim diktatorima. Tamo pak, gdje su na ekonomskom planu postignuti neki uspjesi (kao u Čileu), zadržavanje autoritarnosti na političkom planu prijetilo je podrivanjem ekonomije. Nije stoga slučajno da je u nekoliko godina došlo do pada više vojnih diktatura: Argentina 1983., Brazil 1985., Urugvaj 1985., Čile 1989., Paragvaj 1989.

Samim silaskom s političke scene, vojska nije prestala gajiti političke ambicije, a dijelovi vojske činili su se spremni i na ponovni obračun s demokracijom kako bi se vratili na političku scenu. Bivši predsjednik Argentine Raul Alfonsin morao je tijekom svoje šestogodišnje vladavine skršiti tri vojne pobune, a njegov nasljednik Carlos Menem također se vrlo brzo našao u istoj situaciji.

Povlačenje vojske bila je zapravo vrlo delikatna zadaća. Problem se sastojao u tome što su se kroz duga razdoblja vojne vlasti, civilna i vojna vlast stopile. Stariji časnici vrlo lako se mogu naviknuti na mjesta u vladi, izdašan vojni proračun, upravljanje tajnim službama bez civilnog nadzora, zarade od vojnih ugovora i nepodlijeganje civilnoj pravdi. Ta očekivanja obično prežive prijelaz na civilnu vlast (Hague et al., 2001.: 390-391).

Usprkos svemu, latinskoamerički politički vođe imali su u posljednjih dvadesetak godina znatnog uspjeha u podređivanju svojih vojski civilnim pravilima. Međutim, oni su to radili bez osnovnog poznavanja ili zanimanja za vojne poslove (Pion-Berlin, 2005.: 20). Njihovi uspjesi u obuzdavanju vojske i njihovog svođenja u institucionalne okvire više su rezultat političke spretnosti, osobnih veza i moralno dvojbenih kompromisa, nego oslanjanja na ekspertizu.

Među latinskoameričkim znanstvenicima gotovo prevladava konsenzus da civili unutar i izvan ministarstava obrane i zakonodavnih tijela pate od znatnog nedostatka znanja iz obrambenih poslova, te kako je takvo znanje nužno ukoliko politički čelnici žele u potpunosti ostvariti civilni nadzor nad vojskom. U gotovo svim zemljama, ministarstva obrane imaju vrlo ograničenu ulogu *policy makera*. To je dijelom rezultat straha od mogućeg antagoniziranja oružanih snaga i civilne vlade, ali proizlazi i iz odsustva civilne ekspertize u obrambenom području, koja je oduvijek bila čvrsto u rukama vojske. Taj nedostatak ekspertize potkopava kapacitete civila da se pojave kao pandan vojsci.

Prema Aguero, civilna kontrola uključuje sposobnost civila da definiraju ciljeve i organizaciju obrane, formuliraju obrambenu politiku i nadziru implementaciju te politike, kako bi spriječili vojnu percepciju civilne nekompetencije i prevladali otpor demokratskom vođenju (Aguero, 1995.: 19-20).

Komentirajući neophodnost demokratske civilne kontrole, Samuel Fitch primjećuje kako bi civili trebali biti sposobni prepoznati prijetnje od kojih bi garanciju predstavljala vojska; dodijeliti vojsci zadaću obrane ili sigurnosti; osigurati primjeren proračun, kreirati obrambenu politiku, ustrajno nadzirati sustav vojne izobrazbe i socijalizacije. Odsustvo tih elemenata, vojnu podređenost civilnim pravilima čini upitnom (Fitch, 1998.: 37-38).

U čemu je temeljni problem s obranom? Obrana je opće dobro, ali rijetko se kada koristi. Prosječan građanin svakodnevno se koristi energijom, prijevozom, komunikacijskim sredstvima, komunalnim službama ili školama, medicinskim ustanovama, mnogo čime po ustaljenoj rutini. Ali, s obranom je drukčije. Bit obrane je u čekanju; gotovo nikad se ne koristi i rijetko kad se vidi. U tome je i teškoća političara da troškove za obranu prikažu kao političko pitanje.⁴ Ukoliko su vojne prijetnje nacionalnoj sigurnosti poznatije, vidljivije i bliže te je potreba razmještanja vojnih snaga jasnija, te teškoće bi trebale biti manje.

Političke stranke u Latinskoj Americi rijetko uključuju obrambena pitanja u svoje političke programe, a obrambena pitanja nisu teme koje se spominju u izbornim kampanjama ili poslije njih.

U latinskoameričkim kongresima, odbori za obranu (tamo gdje postoje) skromno su ekipirani stručnim autoritetima. Samo deset latinskoameričkih država ima odbore koji su posvećeni isključivo pitanjima obrane. Ostale imaju odbore s više nadležnosti.

Iako izvršna i zakonodavna vlast u latinskoameričkim državama poduzima sve proaktivniju kontrolu nad oružanim snagama, istovremeno se pojavljuju novi oblici vojne moći. Vojska je tijekom autoritarnog razdoblja izvršavala niz političko-administrativnih zadaća, ali isto je tako i upravljala kompanijama u vlasništvu države. To je omogućilo vojsci pristup vrlo moćnim resursima, stjecanje iskustva, stvaranje brojnih kontakata i prikupljanje informacija iz poslovnog svijeta. Uspostava demokracije zatekla je vojsku izuzetno dobro pozicioniranu u tim krugovima i s dobro razvijenim menadžerskim vještinama.

Sudjelovanje vojske u privatnom gospodarskom sektoru predstavlja značajan izvor moći koji je izvan dosega parlamentarnog nadzora, kao i smjernica ministarstva obrane. Ta autonomija vojske omogućava joj svojevrsno nadmetanje s vladom (Diamint, 2003.: 57).

Upadanje vojske u privatni sektor jedna je od karakteristika latinskoameričkih država iz razdoblja provedbe velikih reformi (1990-e). Svojevrsna financijska auto-

⁴ D'Agostino upozorava kako u većini latinskoameričkih država demokratski korijeni i načela nemaju baš snažna uporišta zbog nepostojanja dužeg razdoblja uspješne demokratske tradicije. Izabrani civilni vođe diljem regije pod velikim su pritiskom jer njihova mogućnost da zadrže potporu naroda kupujući je financijskim potporama i klijentelističkim vezama ograničena je lošim ekonomskim stanjem. Iako se demokratske vrijednosti šire, a demokracija, teoretski, uživa široku potporu, latinskoamerička javnost je izuzetno pragmatična i traži brza rješenja svojih problema. Prema tome, ključ za konsolidaciju demokracije i sprečavanje povratka u autoritarnost nalazi se u sposobnosti učinkovitijeg djelovanja vlade na rješavanju tih problema (D'Agostino, 2005.: 111).

nomija latinskoameričkih vojski u suprotnosti je s konceptom civilne supremacije. Ta vojna "država u državi" nije subjekt demokratske kontrole niti je odgovorna narodu preko nekih demokratskih mehanizama, osim površnog nadzora predsjednika (Fitch, 1998.: 188).

Usprkos svemu tome, općenito se može ustvrditi kako vojske imaju manji politički utjecaj u latinskoameričkim demokratskim sistemima nego što su ga ikad imale. Moglo bi se reći kako odnosi između vlada i oružanih snaga nisu daleko od teorijskog modela civilne supremacije (Diamint, 2003: 43). Podložnije su civilnoj kontroli i sklonije demokratski izabranim predsjednicima (Wiarda, Kline, 2001.: 80). Paradoksalno, iako političari imaju veću moć nad vojskom nego što su je ikad imali, niska razina obrambene ekspertize onemogućava im da tu moć protegnu na sve aspekte obrambenog sektora. S ovim suštinskim nedostatkom, civilni političari mogu vrlo lako postati plijen povećane ambicije vojske. Iako je moć vojske znatno oslabila, visoka razina kompetentnosti u obrambenom sektoru pruža joj razmjerno snažna uporišta za povećanje političke moći, a pritom ne treba zanemariti ni izdašno prethodno iskustvo u politici, kao ni financijsku infrastrukturu koju je razvila.

Politička civilna kontrola u Latinskoj Americi odskače od klasičnih predodžbi civilne kontrole. U Latinskoj Americi to znači izbjegavanje neželjenog ponašanja vojske, jakog pritiska, provokacija, prijetnji udarom. Izbjegavanje udara samo po sebi, naravno ne znači da je uspostavljen čvrst hijerarhijski odnos između civilnih vođa i vojske, ali u ovom području koje je povijesno obilježeno udarima, to predstavlja važno postignuće.

Thomas C. Bruneau ne vjeruje da civili trebaju postati eksperti u području obrane, kako bi mogli biti uspješni u izvršavanju svojih dužnosti (a upitno je koliko zapravo i mogu razviti tu ekspertizu). Oni moraju znati ono što je važno, odnosno preciznije, moraju znati razlučiti što je važno znati, a što nije. Civili trebaju znati onoliko koliko je potrebno da bi se osiguralo da oružane snage izvrše ono što se od njih traži (Bruneau, 2005.).

Iako je, nesporno, upravljanje vojskom, a šire i obranom, ovisno o stupnju ekspertize civilnih upravljača (političara), često se zaboravlja kako se sadržaj te ekspertize bitno promijenio te bacio sasvim novo svjetlo na područje civilno-vojnih odnosa. Točna je Bruneauova opaska kako civili nikad ne mogu razviti takvu ekspertizu u području uporabe vojne moći, kao što to mogu vojnici. Međutim, ta činjenica više nema takvu težinu kakvu je imala prije 30 ili 40 godina. S obzirom na to da se sigurnosno okruženje dramatično promijenilo, da su tradicionalne vojne zadaće skoro gurnute na marginu, više nije tako izvjesno da je ekspertiza koju posjeduje vojska tako važan element za gradnju dominantne pozicije u civilno-vojnom kompleksu odnosa. Vojsci se svakodnevno dodjeljuju zadaće za čije izvršavanje je ona primorana dobro poznavati područje politike, diplomacije, ekonomije, društvenih odnosa i sl., zadaće koje zahtijevaju koordinirano djelovanje s drugim vladinim i nevladinim organizacijama i institucijama. Ta vrsta ekspertize tradicionalno ne pripada u vojnu domenu, već u političku. Upravo stoga, promjena sigurnosnog okružja i novih uloga vojske

promijenila je i područje potrebne obrambene ekspertize.⁵ Ravnoteža kompetencija tako se ipak lagano pomiče prema civilnoj strani, ali ne zato jer su političari stekli nova znanja, već zato što se promijenio set znanja koji je potreban da bi se djelovalo u području obrane i sigurnosti. Pritom je jedina nevolja što političari, razmišljajući gotovo isključivo u perspektivi trajanja jednog mandata od četiri ili pet godina, vrlo lako izgube ovu prednost. Vojska, koja nije na takav način na političkom tržištu, ima dugoročniju perspektivu, a i respektabilnu organizacijsku infrastrukturu kojima može premostiti novonastalu prazninu. Upravo procesi prve dekade 21. stoljeća nedvojbeno pokazuju kako je vojska prilično posvećena toj misiji.

ISTOČNOEUROPSKA TRANZICIJA

Komunistički sustav kakav je razvijen u Istočnoj Europi i Sovjetskom Savezu, rezultirao je nastankom vrlo specifičnih odnosa između vojske i politike. Vojska je općenito bila pod snažnom političkom, naravno, ne i demokratskom, kontrolom civilnog komunističkog vodstva, te je imala vrlo ograničen prostor za samostalnu političku akciju. Istovremeno, vojska je bila politizirana u smislu da je predstavljala jedan od glavnih pokretača širenja komunističkih vrijednosti na čitavo društvo. U većini slučajeva vojska je bila isprepletena s komunističkom partijom uspostavom partijskih ćelija i nadziranjem partijske političke edukacije časnika u oružanim snagama. Konačno, dok je vojna politička neovisnost bila ograničena, visoko vojno zapovjedništvo zadržalo je ključan nadzor nad obrambenom politikom, vojnom strategijom i strukturom snaga. Kad je komunizam pao kasnih 1980-ih i ranih 1990-ih godina, civilno-vojni kontekst otvorio je brojna pitanja o ulozi vojske. Do koje granice je vojska bila lojalna komunizmu i do koje granice bi, sama ili u suradnji ili u ime civilnih komunističkih vođa mogla braniti stari režim? Kad su komunistički režimi pali, pitanja su se promijenila: Do koje granice bi oružane snage mogle podržavati ili odupirati se tranziciji prema *demokratskoj* civilnoj političkoj kontroli i širokoj de-komunizaciji vojske?

Neposredno prije i tijekom revolucija 1989. u Istočnoj Europi, postojao je strah da bi vojska mogla snažno intervenirati u obrani komunističkih režima. Odsutnost takvog razvoja događaja, pokazala je da je, usprkos četrdesetgodišnjoj komunističkoj penetraciji, vojna lojalnost komunizmu u nesovjetskim državama Varšavskog ugovora samo površinska. Lech Walesa, bivši vođa poljskog antikomunističkog po-

⁵ Govoreći o promjenama sigurnosnog okružja i načina njegova razumijevanja, valja naglasiti kako se tu više ne radi o novim ulogama i misijama koje se dodjeljuju isključivo oružanim snagama. „Sigurnost” se više ne razumijeva pretežno u kategorijama vojske i obrane. Nadalje, u posthladnoratovskom dobu svjedoci smo povećanih unutarnjih sigurnosnih zadaća oružanih snaga. Vrlo često, oružane snage, uglavnom pripremljene za vanjsku obranu, uključuju se u unutarnje operacije zajedno s drugim „sigurnosnim snagama” (policija, sigurnosne službe i sl.), a konvencionalna distinkcija između unutarnje i vanjske sigurnosti postaje sve nejasnija. U takvim okolnostima i demokratska civilna kontrola nad oružanim snagama pojavljuje se u posve novom izdanju.

kreta „Solidarnost“ i prvi postkomunistički predsjednik, smatrao je kako je poljska vojska poput rotkve – crvena (komunistička) izvana, ali bijela (nacionalna, poljska) iznutra. Iskustva Poljske, Mađarske i Rumunjske ukazuju na relativnu lakoću kojom su te zemlje konsolidirale demokratsku civilnu kontrolu nad oružanim snagama i odsutnost značajnije opozicije tom procesu s vojne strane, što pojačava argument da je vojna lojalnost komunizmu bila samo površinska.

U procesu pada komunizma, novi demokratski režimi u Srednjoj i Istočnoj Europi suočili su se s izazovima uspostave *demokratske* civilne političke kontrole nad oružanim snagama i reforme institucija za upravljanje oružanim snagama. Neki autori smatraju da su se ti izazovi pokazali lakšima no što se očekivalo. Ključna grupa srednjoeuropskih i istočnoeuropskih zemalja – Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Rumunjska, Bugarska, Estonija, Latvija, Litva i Slovenija – učinila je značajan napredak u uspostavljanju demokratske civilne kontrole nad vojskom. U svim tim državama glavne reforme su poduzete u ranim i srednjim 1990-im godinama.

Dok se većina literature o civilno-vojnim odnosima usredotočuje na pitanje vojne intervencije u unutarnjoj politici, jedan od glavnih izazova, s kojim se suočavaju države postkomunističke Europe, odnosi se na problem uspostave učinkovite kontrole nad obrambenom politikom. Jedno od obilježja komunističkih civilno-vojnih odnosa bilo je relativno visok stupanj autonomije vojske u pitanjima obrambene politike. Kao posljedica toga, kad je komunizam srušen nisu postojale gotovo nikakve strukture civilne demokratske kontrole nad obrambenom politikom. Nove vlade u Srednjoj i Istočnoj Europi suočile su se sa zastrašujuće velikim izazovima u tom području: imenovanje civilnih ministara obrane i civilnog osoblja na, do tada, vojno dominirajuće pozicije u ministarstvima obrane; odvajanje vojnih glavnih stožera od ministarstava obrane i podčinjavanje njima; uspostavljanje institucija obrambenog upravljanja, budžetiranja i opremanja; uspostavljanje parlamentarnih odbora i procedura za nadzor obrambene politike. Ta pitanja mogu se smatrati drugom generacijom izazova, koja slijedi prvu generaciju, a koja se odnosila na osiguranje da vojska ne intervenira u unutarnjopolitičkim pitanjima. Za većinu postkomunističke Europe, ta druga generacija problema pokazuje se daleko izazovnijom od prve te čini stvarnu agendu civilno-vojnih odnosa od ranih 1990-ih.⁶

⁶ „Prva generacija“ izazova u civilno-vojnim odnosima odnosi se na potencijalne opasnosti od vojnog pretorijanzma. Konzistentno uspostavljeni pravni okvir civilne kontrole općenito se smatra odgovarajućim instrumentom kojim se sprečavaju takve opasnosti (Lambert, 2009.: 27). „Druga generacija“ izazova odnosi se na pitanje kako se općenito upravlja obrambenom politikom. Ipak, konceptualizacija demokratskog upravljanja obrambenom politikom ne plijeni takvu pozornost istraživača, kao što je to slučaj sa setom pitanja iz „prve generacije“. „Druga generacija“ izazova u civilno-vojnim odnosima označila je, ustvari, pomicanje fokusa s „civilne kontrole“ i države na šire societalne aspekte i „demokratsku kontrolu“, i to ne samo vojske već niza institucija sigurnosnog sektora i pripadajućih aktivnosti. Dok su mjere poduzete u sklopu problema „prve generacije“ pretežno bile usredotočene na proces demokratske tranzicije i uspostavljanje učinkovite političke kontrole nad vojskom, mjere „druge generacije“ imaju daleko ambiciozniji zadatak – uspostaviti učinkovite upravljačke mehanizme u cijelom sigurnosnom sektoru, što uključuje i osmišljavanje i uobličavanje obrambene i sigurnosne politike. Upravo se ta „druga generacija“ mjera pokazuje ključnom za proces demokratske konsolidacije.

Istinski politički pluralizam u civilnim društvima i nacionalne zadaće oružanih snaga inkompatibilne su s tijesnom simbiozom između oružanih snaga i vladajuće političke stranke kakva je postojala u svim zemljama Srednje i Jugoistočne Europe, pa se uspostava političkog pluralizma suočila s brojnim teškim pitanjima.

Donošenje novih ustava, u nekim državama, formuliranih od strane zapadnih pravnih savjetnika, ne predstavljaju garanciju u opću demokratsku transformaciju u čitavoj regiji. Štoviše, očekivanja kako će liberalna revolucija dovesti do micanja s vlasti nekompetentnih i korumpiranih političara, da će kompetitivna politika zamijeniti negativnu selekciju (prije svega temeljenu na poslušnosti i odanosti) pozitivnom selekcijom izvrsnih i najboljih vođa, ostala su neispunjena.

Ta strana tranzicije postala je moguća, prije svega, zbog nedostatno razvijene demokratske političke kulture i izostanka iskustva u umijeću postizanja konsenzusa te tolerancije među najvišim političkim čelnicima. Drugi razlog je slaba ili nepostojeća parlamentarna kontrola nad provođenjem obrambene politike, koja bi trebala obuhvatiti kadrovsku politiku, vojni obavještajni sustav, uvoz i izvoz za potrebe vojske, vojnu industriju itd. Manjkava javna odgovornost, zadržavanje autoritarnog stila i marginalizacija profesionalaca koji su služili pod prethodnim režimima dovode do slabljenja upravljačkog procesa.

U postkomunističkom razdoblju Rusija i Ukrajina, kao i druge postkomunističke države, imaju civilne ministre obrane, ali granice između ministarstava obrane i glavnog stožera su ostale zamagljene, a ministarstva obrane su i dalje dominantno vojne organizacije. Dok se civilno-vojna problematika tradicionalno razumijeva u terminima odnosa između vojne i političke sfere, te opasnostima vojnog pretorijanzima, u bivšem Sovjetskom Savezu i nekim državama bivše Jugoslavije, ona se snažno prožima s ekonomskom i socijalnom problematikom te pokazuje kako ti problemi potkopavaju sposobnost vojske da djeluje kao učinkovita i korisna državna institucija.

Najočitija izvorišta obrambene politike vanjske su vojne prijetnje nacionalnoj sigurnosti. Za većinu srednjoeuropskih i istočnoeuropskih država, Rusija je percipirana – s pravom ili ne – kao najvjerojatniji agresor. Takva logika usmjeravala je te države prema članstvu u NATO-u. Međusobni odnosi pojedinih istočnoeuropskih država, prije svega obilježeni povijesnim antagonizmima, također su u određenoj mjeri percipirani kao potencijalni izvori prijetnji, ali to ni izdaleka nije smatrano ozbiljno kao što je to slučaj s Rusijom. Realnost za većinu država postkomunističke Europe bila je ta da je s krajem Hladnog rata otpočelo doba prijetnji niske razine, koje se najmanje pojavljuju u obliku klasičnih vojnih prijetnji neke države nacionalnoj sigurnosti. Tijekom 1990-ih, rasprava o ulozi oružanih snaga pomaknuta je s pitanja obrane nacionalnog teritorija prema pitanjima kako te države općenito mogu pridonijeti međunarodnoj sigurnosti. Ne čudi što je sukob u bivšoj Jugoslaviji bio taj koji je primarno usmjeravao takav razvoj. Istočnoeuropski vođe su se bojali da bi sukob u bivšoj Jugoslaviji mogao destabilizirati širu regiju, dok su zapadne vlade ohrabrivale istočnoeuropske države na doprinos međunarodnim naporima za upravljanje sukobom. Kao posljedica, nakon NATO-ove intervencije u Bosni 1995.

i Srbiji 1999. godine, istočnoeuropske države su svojim snagama počele pružati doprinos operacijama koje je vodio NATO. Sposobnost razmještanja mirovnih snaga i želja za integracijom u NATO postaju zapravo glavni pokretači vojne reforme. Teroristički napad iz rujna 2001. godine osnažio je, ali i dijelom izmijenio tu dinamiku. Sposobnost doprinosa protuterorističkim operacijama i s tim povezanih intervencija i misija potpore miru (*peace support operations*), postaju dodatni pokretač obrambene politike. Protuteroristička misija u stvari implicira kako oružane snage trebaju sposobnosti vođenja robusnih vojnih operacija i operacija nametanja mira, jednako kao i sposobnost provedbe „mekših“ *peacekeeping* zadaća.

Ti različiti pokretači vojnih reformi rezultirali su raznolikim obrascima u zemljama postkomunističke Europe. Za manju grupu zemalja, izravna uključenost u ratni sukob postala je kasnije i glavni pokretač vojne reforme. Srbija, Crna Gora, Hrvatska i Bosna i Hercegovina razvili su oružane snage koje su sudjelovale u ratovima koji su doveli do raspada Jugoslavije, a obrambeni troškovi i struktura snaga odražavali su tu činjenicu. Za većinu država Istočne i Srednje Europe važi ono naprijed rečeno: sposobnost davanja snaga za *peacekeeping* i druge operacije izvan nacionalnog teritorija, u najvećoj je mjeri usmjeravalo vojne reforme u 1990-ima. Mjerilo uspješnosti tih reformi bila je mogućnost pružanja doprinosa u provedbi *peacekeeping* operacija te integracija snaga sa snagama „starih“ članica NATO-a. Kritičari upozoravaju kako su istočnoeuropske države riskirale razvijajući oružane snage od dvije klase – prvu klasu koju čine male elitne oružane snage sposobne djelovati zajedno s NATO-om, te drugu klasu, veći preostali dio nižerangiranih, slabije osposobljenih i opremljenih oružanih snaga, koje neće moći provesti zadaću kredibilne nacionalne obrane zbog koje zapravo i postoje.

Pad komunizma i kraj Hladnog rata značili su da su stare uloge vojske – branitelja komunističkog režima protiv domaćih prijetnji; hladnoratovskih branitelja protiv prijetnji sa Zapada, te graditelja nacije – nestale preko noći. Za vojsku je sve to bio jedan kopernikanski obrat koji je doveo u pitanje temeljne elemente njenog identiteta: nekadašnji „kontrarevolucionari“ postaju njihovi novi upravljači, dojučerašnji vanjski neprijatelj postaje partner i saveznik, nove uloge postaju ambivalentne, a neprijatelj nedokučiv. Neke od promjena koje se odnose na smanjenje obrambenih troškova, veličinu oružanih snaga i trajanje, odnosno, zadržavanje opće vojne obveze, rezultirale su općom demilitarizacijom društva. Posebno težak udarac predstavljalo je narušavanje autonomije vojne profesije. U pojedinim slučajevima ono je bilo izuzetno prisutno, a očitovalo se kroz različite oblike političkog arbitriranja u posve unutarprofesionalnim pitanjima. Političke elite počinju vojnoj strukturi nametati politički podobne (stranački pouzdane) kadrove mimo profesionalnih kriterija, a to nije bilo ograničeno na najviša mjesta u hijerarhiji, već je išlo vrlo duboko u strukturu.⁷

⁷ Ti slučajevi politizacije bili su vrlo prisutni u Srbiji i Hrvatskoj u 1990-ima, ali u manjoj mjeri i u drugim postkomunističkim državama u razdobljima koja su bila obilježena ozbiljnim demokratskim deficitom i povećanom autoritarnošću, kao što je slučaj s Mečiarovom Slovačkom, Iliescuovom Rumunjskom i sl.

Iduću značajku vojno-društvenih odnosa u postkomunističkoj Europi predstavlja ponovno pojavljivanje obrazaca predkomunističke povijesne baštine. Ti obrasci su u postkomunizmu ponovo dospjeli na površinu (Cotter et al., 2005.).

Očito je da su promjene u Srednjoj i Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu rezultat pada komunizma. Međutim, unutarnjopolitičko okruženje onaj je ključni čimbenik koji oblikuje civilno-vojne odnose. Stoga se ne može smatrati koincidencijom što su države koje su napravile najveći napredak u demokratizaciji općenito, napravile i najveći napredak u civilno-vojnim odnosima. Slično tome, civilno-vojni odnosi u Rusiji, Ukrajini i drugim bivšim sovjetskim republikama odražavaju širi obrazac djelomične demokratizacije u kombinaciji sa snažnom i ponekad autoritarnom predsjedničkom vladavinom.

Dok se oružane snage kontinuirano smanjuju i sve više popunjavaju isključivo profesionalnim osobljem, istodobno se suočavaju sa sve snažnijim rezanjem vojnog proračuna. Ne treba zanemariti niti da je u mnogim državama došlo do značajne smjene generacija političara. Nova generacija političke elite na obrambene potrebe češće gleda iz perspektive državnog proračuna, negoli iz perspektive nacionalne sigurnosti. Otpor ukidanju opće vojne obveze u većini država gdje se pojavio, najčešće je dolazio od strane starije garde vojnika izrazitije konzervativne orijentacije. Proces profesionalizacije zapravo je prilično jasno pokazao razlike između političke i vojne elite, a Haltiner iz toga izvlači i zaključak o vrlo negativnom učinku procesa profesionalizacije na vojni etos i stvaranje novog jaza između vrijednosnih sustava vojske i civilnog društva (Haltiner, 2003.: 45). Ta opasnost daleko je izraženija u tranzicijskim državama, negoli u zapadnim konsolidiranim, jer se upravo u ovim prvim proces profesionalizacije najčešće odvijao vrlo stihijski, a političke odluke o provedbi profesionalizacije vojske nisu uključivale potrebne promjene šireg društvenog konteksta. Zbog toga i postoji opasnost narastanja neke vrste desno orijentirane vojne subkulture koja bi činila svojevrsni geto vrijednosti i životnih stilova, bitno različitih od onih koji dominiraju u društvu. Na taj način vojska bi postala nekom vrstom društvene kontrakture.

Prijelaz na model profesionalne vojske osobito otežava i visoka cijena restrukturiranja oružanih snaga (troškovi osoblja, infrastrukture, opremanja i održavanja). Ironičnom se može smatrati okolnost da ostvarivanje aspiracija niza zemalja za pristupanje NATO-u, neizravno pridonosi problemu restrukturiranja njihovih oružanih snaga. Naime, izgradnja manjih, sposobnih, ali skupih snaga, kompatibilnih s NATO-om može zapravo reducirati neovisne obrambene sposobnosti, pa sve dok buduća zaštita od strane Saveza ostaje tek nada, takva orijentacija znači i neku vrstu kockanja, napose za zemlje suočene s vojnim prijetnjama od susjeda (Donnelly, 2000.: 55). Međutim, osim toga svojevrsnoga sigurnosnog vakuuma kojeg donosi nastojanje za postizanjem kompatibilnosti i interoperabilnosti, u manje dramatičnoj formi, ali s dugoročno težim posljedicama, pojavljuje se glumljenje reformi. Naime, političke elite u mnogim europskim postkomunističkim državama, aspiracije za ulazak u članstvo NATO-a vidjele su tek kao sredstvo za učvršćenje vlastitih političkih pozicija, a ne kao strateško političko ili sigurnosno pitanje. Zbog toga su i reforme,

koje je trebalo provesti, shvaćene kao stvaranje izvjesnog „marketinškog efekta“. Mnogi reformski zahvati nisu stvarno provedeni, već je samo javno proklamirano njihovo provođenje; doktrinarna načela nisu suštinski prihvaćena, već su samo u javno publiciranim dokumentima prezentirana; sustav planiranja nije implementiran, već je donesen propis u kojem je definiran; nadzorni mehanizmi nisu uspostavljeni, već su obznanjeni „akcijski planovi“ za njihovo uspostavljanje itd. U toj igri svoju je ulogu do kraja odigrala i NATO-ovska birokracija, koja je prihvatila takvo viđenje reformi.

CIVILNO-VOJNI ODNOSI U HRVATSKOJ: POGLED NA STUPANJ DEMOKRATSKE KONSOLIDACIJE

Zbog ratnih okolnosti koje su zapravo i uzrokovale nastanak hrvatskih oružanih snaga (ili barem ubrzale i presudno usmjerile taj proces), civilno-vojni odnosi jedva da su se pojavili kao tema prije okončanja rata. Tematiziranje vojske u ratno doba, gotovo u potpunosti je bilo lišeno ikakvog drugog konteksta osim vojno-operativnog ili, još više, nacionalno-patetičnog. S obzirom na to da je javni prostor u Hrvatskoj sve do kraja 1990-ih godina bio snažno obilježen prijezirom spram liberalno-demokratskih vrijednosti, bilo bi iluzorno očekivati da će se omogućiti prodor hladne i nemilosrdne znanstvene retorike u područje gdje vlast njeguje nacionalni kič.

To međutim nisu jedini razlozi zašto su studije civilno-vojnih odnosa u Hrvatskoj bile (ali i ostale) prilično oskudne. Govoreći o razlozima svojevrsnog zazora sociologije od istraživanja vojske i rata, a posebice u Hrvatskoj, Nenad Fanuko je identificirao tri ključne sastavnice – teorijsko-metodološku, kulturno-ideološku i konkretnu povijesnu (Fanuko, 1998.: 8). Ne upuštajući se ovom prilikom u detaljniju analizu zazora pojedinih znanstvenih disciplina od istraživanja vojske i rata, odnosno nerazvijenosti znanstvenih disciplina koje bi to područje trebale istraživati, možemo se složiti kako je ovaj konkretno povijesni razlog u Hrvatskoj nadživio doba socijalizma i u velikoj mjeri obilježio prvu dekadu hrvatske samostalnosti, a u izvjesnoj mjeri i drugu. Iako Ozren Žunec (1998.), primjerice, smatra kako je zbog neizgrađenosti kognitivnih i metodologijskih pretpostavki, rat ostao predmetom drugih znanosti, posebice vojne teorije i politologije, u Hrvatskoj se takva ocjena ne može primijeniti. Rat i vojska su u Hrvatskoj bili, a u velikoj mjeri i ostali, područje marginalnog interesa društvenih znanstvenih disciplina, te su i civilno-vojni odnosi u javnom prostoru, pa čak i znanstvenoj zajednici, tretirani tek u kontekstu prigodničarskog i patetičnog lamentiranja o „odnosu prema Domovinskom ratu“ ili „odnosu prema braniteljima“. Niti politologija, niti vojna teorija, niti neka treća znanstvena disciplina nisu prošle bolje od sociologije. Kao svojevrsni paradoks može se primijetiti kako se kod sociologije i politologije danas ipak mogu nazrijeti znaci oporavka, dok vojna teorija u Hrvatskoj, doslovno, ne postoji. Vojna teorija naprosto nije imala nikakve šanse niknuti u hrvatskim uvjetima: Hrvatska vojska je nastala u ratu; njezin časnički kadar pretežno se sastojao od ljudi koji nisu imali formalnu vojnu naobrazbu. K tome, u devedesetima je lik „domoljubnog vojnika“, politički i stranački odanog, bio daleko

ispred vojnog profesionalca. To, u svakom slučaju, nisu povoljni uvjeti za nastanak i razvoj vojne teorije. S druge strane, u drugoj dekadi samostalnosti, hrvatske oružane snage su svedene na tehničko operativno tijelo za provedbu zahtjeva NATO-ove administracije u procesu hrvatskog pristupanja. Hrvatska taj proces nije vidjela kao priliku za razvoj vlastite ekspertize, već tek kao referiranje o ispunjenim zadacima.

U odnosu hrvatskog društva prema vojsci, kao i u odnosu hrvatskih oružanih snaga prema vojnoj ekspertizi možemo primijetiti prilično paradoksalnu situaciju. S jedne strane, hrvatsko društvo pokazuje ispodprosječan interes za obrambene i sigurnosne teme, a vojsku je sklonije doživljavati kao gutača proračunskog novca, nego kao korisnu i potrebnu društvenu instituciju. Iskustvo Domovinskog rata ima vrlo ograničeni doseg i nema snažnijeg utjecaja na ozbiljnije problematiziranje obrane i vojske. S druge strane, javni je prostor u Hrvatskoj u velikoj mjeri militariziran, a upravo je iskustvo Domovinskog rata najizdašnije izvorište te militarizacije. Pritom se, gotovo isključivo, radi o nacional-patetičnim manifestacijama „državotvornog” opredjeljenja. Tako će se skoro svi državni blagdani u Hrvatskoj (Dan državnosti, Dan pobjede i domovinske zahvalnosti, Dan neovisnosti) obilježavati vojnim postrojavanjima ili izložbom vojne tehnike, kao da se radi o vojnim, a ne državnim blagdanima. Hrvatsko društvo, naprosto nije uspjelo prepoznati te blagdane u svojoj kolektivnoj svijesti te im dati neko značenje i primjereni oblik.

I hrvatske oružane snage su u svom odnosu prema vojnoj ekspertizi u velikoj mjeri ostale zatočeni socijalističkih vremena, iako su se razvijale upravo na odbacivanju naslijeđa tih vremena i borbi protiv kočničara emancipatorskih ideja. Iako je tijekom ratnih zbivanja u Hrvatskoj 1991.-1995. godine Hrvatska vojska ratovala protiv JNA i vojnih formacija inspiriranih, pomaganih, instruiranih i obučavanih od JNA, te iako je, u operativnom smislu, mnoge uspjehe i postigla zahvaljujući odmaku od krute i neinventivne doktrine JNA, u svom administrativnom ustroju i u građenju veza s državom i društvom u velikoj je mjeri kopirala upravo obrasce JNA. Kao što je JNA krajnje iritantno isticala baštinu NOB-a, na način da gotovo drži monopol na tu tradiciju, tako je HV smatrala sebe jedinim vjerodostojnim tumačem Domovinskog rata⁸. Kao što je JNA imala političke komesare (do 1953.), odnosno pomoćnike za politički rad, HV je u devedesetima imala „političke djelatnike”. JNA je imala posebnu partijsku organizaciju, HV je imala visoke časnike koji su bili članovi stranačkih tijela vladajuće stranke i saborski zastupnici itd. Međutim, za ocjenu politiziranosti neke vojske činjenica postojanja komesara nije decizivna, jer se nadzor stranke može ostvariti i preko redovnog zapovjednog kadra ako su stranci osobno lojalni (Žunec, 1998.: 57). U tom smislu, činjenicu ukidanja Političke uprave u Ministarstvu obrane, odnosno, ukidanje „političkih djelatnika” u oružanim snagama, ne treba automatski tumačiti i kao definitivan kraj politizacije vojske.

Razina politizacije Hrvatske vojske iz 1990-ih, od 2000. godine znatno je opala, ali je i poslije toga (pa sve do danas) pokazivala znakove nove, prikrivenije afirmacije.

⁸ Ovo je bilo daleko izraženije u 1990-im godinama, nego poslije kad su tu funkciju preuzele „udruge proistekle iz Domovinskog rata” koje su pritom prošle temeljitu *subnorigaciju*.

Otvoreno agitiranje vojnih čelnika za određenu političku opciju je iščezlo,⁹ politički čelnici ne prijete neistomišljenicima kako oni „imaju vojsku i policiju“, ne postoje „pretorijanski“ dijelovi oružanih snaga izvan redovnog sustava vođenja i zapovijedanja¹⁰. Međutim, i nadalje su vrlo jaki neformalni oblici politizacije. Za gotovo svakog hrvatskog generala točno se zna kojoj političkoj opciji pripada te kojem je dijelu političke elite, institucije ili osobe blizak; čiju političku zaštitu uživa; koja će mu politička grupacija osigurati viši položaj ili promaknuće itd. Istovremeno je civilna obrambena ekspertiza ostala nerazvijena (što pokazuje zapanjujuću sličnost s latinskoameričkim društvima).

Pod tim uvjetima i tako dugo dok civilna obrambena ekspertiza ostane nerazvijena ili potpuno izostane, zamjena vojnih profesionalaca civilnim stranačkim političarima na dužnosti ministara obrane, ne predstavlja nužno i značajniju afirmaciju liberalnog modela. *Civilnizacija* ministarstva obrane u srednjoistočnoj i jugoistočnoj Europi ne bi trebala biti procjenjivana kroz mehaničku primjenu modela koji su se postupno razvijali na Zapadu pod anglosaksonskim utjecajem.

Iako su, bez sumnje, od 2000. godine učinjeni važni institucionalni pomaci ka vesternizaciji civilno-vojnih odnosa, duboka ukorijenjenost penetracijskog modela nadzora nad oružanim snagama, odnosno visok stupanj politizacije, snažno utječu na civilno-vojne odnose u Hrvatskoj čak i puno desetljeće posttuđmanizma. Kao što Tuđman nije nimalo skrivao svoju snažnu averziju spram liberalno-demokratskih standarda u upravljanju državom i uređivanju odnosa između države i društva, jednako tako su i zapadni političari bili svjesni da će se s tom Tuđmanovom ostavštinom kad-tad morati suočiti. NATO-ovi aranžmani, od Partnerstva za mir do programa pripreme za članstvo, korišteni su kao alat za demokratsku konsolidaciju režima. Međutim, zapadna politička elita, jednako kao i veliki dio analitičara iznimno su skloni precjenjivanju tog „NATO-ovskog utjecaja“ na demokratizaciju istočnoeuropskih tranzicijskih država, između ostalih i Hrvatske. Točno je da je NATO (odnosno, zapadne političke elite) prvenstveno smjerao općoj demokratizaciji, ali je isto tako točno da je to u Hrvatskoj vješto prevođeno s političkog na vojni teren i isticana potreba određenih reformi koje će dovesti do povećanja vojnih sposobnosti. Pritom su te reforme velikim dijelom provođene na način mehaničke primjene samo izvanjskih oblika stvarno potrebnih reformskih ili, preciznije, transformacijskih procesa. Tako je, primjerice, poboljšanje kadrovske strukture oružanih snaga provedeno kao smanjivanje kojim su, u pravilu, iz oružanih snaga otišli više oni koji su to željeli, nego oni koji su to trebali; optimiziranje organizacijske strukture u mnogim slučajevima se svelo na promjenu imena pojedinih organizacijskih cjelina ili njihovo preslagivanje bez suštinskog zadiranja u funkcije; sposobnost akceptiranja nove sigurnosne realnosti, na način uvjerljivog i vjerodostojnog pozicioniranja unutar te realnosti, zamijenjena je deklamiranjem kako smo svjesni svih mogućih sigurnosnih rizika koji se mogu

⁹ Donošenjem novog Zakona o službi u Oružanim snagama RH („Narodne novine“ br. 33/2002., 58/2002.) vojnim osobama je i formalno zabranjeno biti članom političkih stranaka.

¹⁰ Kao što je bio slučaj s 1. Hrvatskim gardijskim zborom u Tuđmanovo vrijeme.

pojavit u ovom globaliziranom svijetu. I odgovornost za mir i sigurnost u regiji i svijetu najviše se isticala kroz prizmu slanja vojnika u vojne misije („misije potpore miru“), a to je ujedno trebao biti i najjači argument da smo spremni za članstvo u NATO-u. Prema tome, promjene koje je Hrvatska izvršila u kontekstu pridruživanja NATO-u ispod su i općih demokratskih i vojnih kriterija koje NATO deklarira.¹¹ Pritom Hrvatska ni na koji način nije prevarila NATO, već je samo dosljedno odigrala igru koja se od nje i očekivala – predstavila se onako kako to NATO želi vidjeti. Hrvatska je dobila članstvo i mogućnost da njime maše kao dokazom vlastite demokratske izgrađenosti. Zapad je pak sačuvao obraz i nastavio samozadovoljno hraniti svoju moralnu superiornost.

Pitanje nadzora nad Oružanim snagama u Hrvatskoj postavlja se gotovo isključivo u kontekstu distribucije političke moći. Ustavno-pravna rješenja koja definiraju upravljanje obrambenim sektorom u Hrvatskoj, a unutar toga i nadzor nad oružanim snagama, imaju za cilj ispuniti dvije temeljne svrhe:

- Legitimirati se pred međunarodnom zajednicom kao zemlja privržena zapadnim demokratskim vrijednostima i standardima, te su u tu svrhu i uspostavljene institucije koje (naizgled) postoje i u zemljama uzorima.
- Onemogućiti supremaciju neke političke institucije (a u Hrvatskoj to može značiti i političke opcije ili grupacije) nad represivnim aparatom.

Zakon o obrani taksativno navodi ovlasti i odgovornosti pojedinih institucija u području obrane: od Sabora, Predsjednika Republike do Vlade i Ministarstva obrane. Jednako tako definiraju se glavni strateški, planski i doktrinarni dokumenti iz područja obrane. Međutim, stvarni sadržaj rada institucija u potpunoj je diskrepanciji s propisanom nadležnošću, a ključni dokumenti niti usmjeravaju rad, niti predstavljaju upravljački alat, niti omogućavaju evaluaciju, a niti su međusobno usklađeni.

Ne samo da nema sustavnog nadzora nad oružanim snagama, već nema nikakvog sustavnog pristupa obrambenim temama u hrvatskom političkom prostoru, a funkcija upravljanja obrambenim sektorom ostala je nerazvijena. Kako se onda stvarno donose odluke? Odluke donosi desetak dužnosnika iz različitih dijelova vlasti svojim međusobnim dogovorom, koji na neki način predstavlja dogovor o podjeli plijena. Njihov dogovor onda se samo «provuče» kroz legalne institucije kako bi se dobio privid legalnosti.

Može se reći kako se u Hrvatskoj, u značajnoj mjeri, još uvijek mora voditi računa o „prvoj generaciji“ izazova u području civilno-vojnih odnosa, a da „druga generacija“ izazova, u svojim bitnim elementima, još uopće nije na dnevnom redu. Tu poraznu ocjenu ne može prikriti ni činjenica formalnog članstva u NATO-u.

¹¹ Doduše, Hrvatska pritom nije nikakav izuzetak u odnosu na ostale članice.

ZAKLJUČAK

U tranzicijskim državama razmatranje civilno-vojnih odnosa usmjerava se gotovo isključivo prema vojnim reformama (koje će u Istočnoj Europi biti procjenjivane s aspekta udovoljavanja zahtjevima euroatlantskih integracija), a odsustvo prijetnje udarom uzima se kao dokaz uspostavljene subordinacije i demokratske konsolidacije režima (prvenstveno u Latinskoj Americi). Za razliku od toga, u razmatranju civilno-vojnih odnosa potrebno je pomaknuti fokus s vojne reforme i s tradicionalno shvaćene civilne kontrole, prema raspravi o demokratskom napretku.

Dok se latinskoamerički političari prvenstveno zaokupljaju upravljanjem vojskom na način da je podrede civilnoj vlasti, vrlo malo se posvećuju razvoju ekspertize na obrambenom području. Općenito se ne primjećuje trend ka većoj civilnoj ekspertizi u obrambenim poslovima.

S aspekta civilno-vojnih odnosa, u postmilitarističkom kontekstu dominiralo je pitanje: Kako spriječiti militarizaciju politike, odnosno, nakon formalnog povlačenja iz predsjedničkih palača, kako onemogućiti vojsku u pokušajima prikrivenog upravljanja političkim procesima? U postkomunističkim tranzicijama daleko važnije je pitanje: Kako spriječiti politizaciju vojske, odnosno, korištenje vojske od strane političke elite u političkim borbama? Iako su temeljna pitanja, koja bi u civilno-vojnom području u ove dvije vrste tranzicija trebalo razriješiti, suštinski različita, političke elite na njih su odgovorile na isti način: primjenom obrazaca penetracijskog modela nadzora nad oružanim snagama. Postkomunističke elite su, po uzoru na latinskoameričke postmilitarističke režime, obilato primjenjivale metode personalizacije nadzora, stvaranjem vodećeg vojnog kadra osobno lojalnog predsjedniku ili vodećoj političkoj stranci.

U odnosu hrvatskog društva prema vojsci, kao i u odnosu hrvatskih oružanih snaga prema vojnoj ekspertizi vidljiva je prilično paradoksalna situacija. S jedne strane, hrvatsko društvo pokazuje ispodprosječan interes za obrambene i sigurnosne teme, a vojsku je sklonije doživljavati kao gutača proračunskog novca, nego kao korisnu i potrebnu društvenu instituciju. S druge strane, javni je prostor u Hrvatskoj u velikoj mjeri militariziran.

U Hrvatskoj je do 2000. godine postojao velik nerazmjer između formalno uspostavljenih organa i institucija karakterističnih za liberalni model nadzora nad vojskom, te prakse koja je nosila snažna obilježja penetracijskog modela. Međutim, i nakon 2000. godine prisutna je izvjesna razina politizacije, iako manje izravna i agresivna. Istovremeno je civilna obrambena ekspertiza ostala nerazvijena.

Problem je tranzicijskih država što su se paralelno morale uhvatiti ukoštac s izazovima „druge generacije” civilno-vojnih odnosa, koji su već zapljusnuli zapadne konsolidirane demokracije, a da istovremeno nisu bila riješena pitanja „prve generacije”. U pojedinim slučajevima možemo uočiti vrlo neobičnu mješavinu autoritarnih, gotovo militarističkih elemenata u civilno-vojnom kompleksu odnosa, s izrazito liberalnim. Primjerice, u Hrvatskoj, Srbiji, a dijelom i Rumunjskoj i Albaniji tijekom 1990-ih, postojala je evidentna politizacija vojske, izrazita neformalna, a katkad i formalna povezanost visokih vojnih krugova s čelništvom vladajućih po-

litičkih stranaka, uz prisutnu desnu, konzervativnu, militantnu retoriku. Međutim, istovremeno je u mnogim od tih tranzicijskih država (posebice u Hrvatskoj) zakonska regulativa, a i praksa uvažavanja prigovora savjesti i oslobađanja obveze služenja vojnog roka bila izuzetno liberalizirana, pa čak i nadmašivala praksu nekih konsolidiranih demokracija Zapada. Dok su i europske postkomunističke i latinskoameričke postmilitarističke države, gotovo bez iznimke, težile da ih se prepozna, vrednuje i prihvati kao dio demokratskog svijeta, što je u Europi podrazumijevalo aspiracije za članstvom u europskim/euroatlantskim integracijama, a u Latinskoj Americi za redefiniranjem odnosa sa SAD-om, ali i drugim državama i organizacijama, odnos prema prošlosti često je bio indikativan za otkrivanje duboko ukorijenjene nenaviknutosti, a ponekad i odbojnosti, spram liberalno-demokratskih vrijednosti, koje su u temeljima asocijacija kojima (deklarativno) teže. Uz zaklinjanje u demokratske vrijednosti i opredjeljenja, latinskoamerički će vođe ipak u kontroli oružanih snaga dati prednost personaliziranom modelu posuđenom iz doba autoritarizma, nego što li će vjerovati u institucionalne mehanizme, a taj će se isti model dopasti i mnogim postkomunističkim liderima. Istovremeno će, i jedni i drugi, uz obilato korištenje negativne retorike o predtranzicijskom razdoblju, angažirati mnoge izrazito kompromitirane članove nekadašnjih sigurnosnih struktura, kako bi učvrstili svoju moć, ne obazirući se pritom previše ni na pravna ni na etička pitanja.

Latinskoameričke vojske koje se u tranziciji moraju naviknuti na demokratsku civilnu kontrolu i odmaknuti se od pokušaja utjecanja na političke procese, u novom sigurnosnom okružju upravo su suočene sa zahtjevima participiranja u rješavanju problema koji nisu pretežno vojni, sa sredstvima koja nisu samo vojna i s organizacijama koje nisu uopće vojne. Promjena zadaća vojne organizacije, a samim time i uloge vojnih časnika, dovode do ispreplitanja vojnih i političkih pitanja. Dok ih demokratizacija tjera da se odvoje od politike, novo okružje i nove zadaće dovode do stapanja vojnih i političkih uloga. Postkomunističke vojske nemaju problem navikavanja na rad s civilima, kao latinskoameričke, ali imaju problem potvrđivanja svog identiteta izvan uloge čuvara komunističkog poretka. U tom kontekstu imaju isti problem kao i latinskoameričke vojske: u potrazi za identitetom odlaze u predautoritarno razdoblje skupljajući elemente za izgradnju mozaika tradicionalne slike, dok stvarnost u kojoj žive, tu sliku čini posve nevjerodostojnom.

Ovdje analizirani slučajevi snažno potvrđuju neraskidivu i čvrstu korelaciju između civilne kontrole (upravljanja) i ekspertize u pripadajućem području. Za razliku od prevladavajućeg razumijevanja, civilna kontrola nije (samo) sprečavanje neželjenog ponašanja vojske, već bi (prvenstveno) trebala uključivati sposobnost civila da definiraju ciljeve i organizaciju obrane, formuliraju obrambenu politiku i nadziru implementaciju te politike. Odsustvo tih elemenata, čini upitnom vojnu podređenost civilnim pravilima.

KORIŠTENI IZVORI

- Aguero, Felipe (1995.) *Soldiers, Civilians and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Bruneau, Thomas C. (2005.) „Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19(1-2): 111-131.
- Cottey, Andrew; Edmunds, Timothy; Forster, Anthony (2005.) “Civil-Military Relations in Postcommunist Europe: Assessing the Transition”. *European Security* 14(1), 1-16.
- D’Agostino, Thomas J. (2005.) „Latin American Politics”. U: Hillman, R. S. (ur.): *Understanding contemporary Latin America*. Third edition, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London, 67-116.
- Diamint, Rut (2003.) „The Military”. U: Dominguez, J. I., Shifter, M. (ur.): *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Second edition, The Johns Hopkins University Press, Baltimore – London, 43-73.
- Donnelly, Chris (2000.) „Shaping Soldiers for the 21st Century”. *NATO Review* (web edition), 48 (2): 28-31 (dostupno na URL <http://www.nato.int/docu/review/2000/0002-10.htm>)
- Fanuko, Nenad (1998.) „Zapovjedništvo operativne grupe Zagreb i počeci hrvatske sociologije vojske i rata”. Predgovor knjizi: Žunec, O.: *Rat i društvo – ogledi iz sociologije vojske i rata*, Zagreb: HSD, Naklada Jesenski i Turk.
- Fitch, Samuel J. (1998.) *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore, M.D.: John Hopkins University Press.
- Hague, Rod; Harrop, Martin; Breslin, Shaun (2001.) *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti u Zagrebu.
- Haltiner, Karl (2003.) „The Decline of European Mass Armies”. U: Caforio, Giuseppe (ur.): *Handbook of the Sociology of the Military*. New York, Kluwer Academic/ Plenum Publisher, 361-384.
- Jović, Dejan (2011.) „Problems of Early Post-Communist Transition Theory: From Transition from to Transition to”. *Politička misao*, 47 (5): 44-68.
- Lambert, Alexander (2009.) *Democratic Civilian Control of Armed Forces in the Post-Cold War Era*. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Pion-Berlin, David S. (2005.) „Political Management of the Military in Latin America”. *Military Review*, January-February: 19-31.
- Rustow, Dankwart A. (1970.) „Transition to Democracy. Toward a Dynamic Model”. *Comparative Politics* 2/1970: 337-363.
- Wiarda, Howard J.; Kline, Harvey F. (2001.) *An Introduction to Latin American Politics and Development*. Colorado: Westview Press.
- Žunec, Ozren (1998.) *Rat i društvo – ogledi iz sociologije vojske i rata*. Zagreb: HSD, Naklada Jesenski.

- *** (2012.) *Encyclopaedia Britannica Online*. (dostupno na URL <http://corporate.britannica.com/about/>)
- *** (2011.) *SIPRI Military Expenditure Database*, Stockholm International Peace Research Institute (dostupno na URL <http://milexdata.sipri.org/>)

LATIN AMERICAN AND EASTERN EUROPEAN TRANSITION: COMPARATIVE ANALYSES OF CIVIL- MILITARY RELATIONS

Stjepan Domjančić

Summary

The paper explores Latin American post-militaristic and European post-communist transition in the context of civil-military relations. On the one hand, Latin American militarism and post-militaristic consolidation have been analyzed outside of the prevailing discourse according to which civil-military relations are, almost entirely, understood in the context of the struggle of civil politicians and soldiers for political supremacy. On the other hand, post-communist transition has been studied in a neglected field: civil-military relations. The key thesis of the author refers to strong and prevailing correlation between civil control (management) and expertise in the relevant field. Civilian control should not be understood in the context of preventing unwanted conduct of the military, but it should include the ability of the civilians to determine the goals and organization of defence, to define defence policy and monitor the implementation of that policy. Analysis of civil-military relations should be a part of broader discussions on democratization. This paper points out how, regardless of various initial positions, various international circumstances, and to some extent, different period, the civil-military relations in both transitional groups show similar features and equal degree of the lack of democracy in society. In both cases, there is an overestimation of outside (international) influences on democratization processes. The lack of democracy refers to the application of penetration model of the control of armed forces with the lack of civil defence expertise.

Keywords: Transition, civil-military relations, Latin America, East Europe, Croatia, post-militarism, post-communism