



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Фондација „Конрад Аденауер“  
во Република Македонија

Основните принципи според кои се раководи Фондацијата „Конрад Аденауер“ во своето дејствување се слободата, правдата и солидарноста. Отсекогаш работата на Фондацијата првично била насочена кон промовирање на дијалогот помеѓу луѓето со различно етничко потекло и религиска определба. Фондацијата „Конрад Аденауер“ создава основа за политичка едукација која е ослободена од стереотипи во еден либерален и демократски облик.

Во таа насока, подготовката и промовирањето на публикацииите е мошне важен дел на претставување на политичките идеи и искуства, информации и научни истражувања, и е начин на покажување транспарентност во работата на Фондацијата.

Поради тоа Фондацијата „Конрад Аденауер“ посветува особено внимание постојано да издава публикации и брошури, како и да ги поддржува публикацииите на своите партнери.

Информации за останатите објавени публикации можете да најдете на нашата веб-страница: <http://www.kas.de/mazedonien/en/publications/> и истите можете да ги нарачате на тел.: +389 2 323 1122 факс: +389 2 313 5290 e-пошта: [Skopje@kas.de](mailto:Skopje@kas.de)



Факултет за безбедност-Скопје

Факултетот за безбедност-Скопје е формиран во 1977 година како дел од Центарот за обука на кадри за безбедност и општествена самозаштита (ЦОКБОС) и како единствена високообразовна институција за едукација на полициски кадри во поранешна Југославија. Факултетот е укинат во 1995 година со посебен закон, а во 2003 година повторно со посебен закон беше формирана Полициската академија чиј составен дел е факултетот. Во 2008 година академијата се трансформира во две посебни институции, а Факултетот за безбедност станува нејзин правен наследник. Факултетот е членка на Универзитетот „Св.Климент Охридски“ од Битола.

Факултетот има акредитирани студии во трите циклуси. Додипломските студии организирани се во пет студиски програми: *Криминалист, Безбедност и финансиска контрола, Безбедност, Безбедност и евроатлантски интеграции и Криминологија и криминална политика.*

Адреса: „1“ Колонија - Идризово бр.2А  
П.Фах 103 1000 Скопје  
тел.: +389 2 254 6211  
фах: +389 2 254 5070  
[www.fb.uklo.edu.mk](http://www.fb.uklo.edu.mk)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



ISBN 978-608-4648-10-9  
ISBN 978-608-4532-39-2



9 786084 648109

Трудот се осврнува на влијанието на евроатлантските интегративни процеси врз безбедноста на земјата, на состојбата на меѓуетничките односи и на перцепцијата на граѓаните за законите по безбедноста и по стабилноста на Република Македонија. Во фокусот се: политиката на внатрешна безбедност, одбранбената безбедносна политика и надворешната безбедносна политика, како клучни елементи на безбедносната политика, во кои треба да се вградат механизмите за превенција на меѓуетнички конфликт, за решавање на политичките кризи поврзани со националните интереси и за надминување на безбедносните импликации од блокираните евроатлантски интеграции.

Во трудот неслучајно се врши вкрстување на безбедносната политика со превенцијата на конфликти. Особено се анализира примената и квалитетот на инструментите за спречување конфликти во Република Македонија иницирани од меѓународната заедница по вооружениот конфликт во 2001 година коишто се вградени во Охридскиот рамковен договор.

Концептот на трудот се темели на претпоставката дека концептот за национална безбедност не ги допира во целост суштинските прашања за безбедноста во Република Македонија. Затоа, тргнувајќи од законската рамка преку експертиза и практични искуства, се препознава сето она што досега е направено во Република Македонија во областа на безбедносната политика. Препораките упатени до субјектите задолжени за создавање на националните безбедносни политики се во корелација со безбедносните политики на земјите од трансатлантската безбедносна заедница и на меѓународните организации.

ГРАДЕЊЕ БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА: СЛУЧАЈОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Раде Рајковчевски

РАДЕ  
РАЈКОВЧЕВСКИ

ГРАДЕЊЕ БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА:  
СЛУЧАЈОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА



Д-р Раде Рајковчевски, роден 1979 година во Скопје, е доцент на Факултетот за безбедност-Скопје при Универзитетот од Битола и е долгогодишен соработник на КАС и придонесува со трудови во списанието Политичка мисла. Дипломирал на Воената академија „Генерал Михаило Апостолски“ во Скопје, а магистирал и докторирал на Факултетот за безбедност-Скопје на теми поврзани со националната безбедносна политика и со меѓународната полициска соработка. Тој е истражувач во проектот „Композит: Компаративни студии за полицијата во ЕУ“ (2010-2014) финансиран од ФП7 програмата за безбедност на ЕУ и во други национални истражувања. Автор е на над дваесет трудови од областа на безбедноста објавени во Република Македонија и во странство.

**ГРАДЕЊЕ БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА:  
СЛУЧАЈОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**



**Раде Рајковчевски**

**ГРАДЕЊЕ БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА:  
СЛУЧАЈОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

## **Импресум**

### **Наслов**

ГРАДЕЊЕ БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА:  
СЛУЧАЈОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

### **Издавачи**

Фондација Конрад Аденауер, Канцеларија Скопје / Македонија  
Факултет за безбедност – Скопје / Универзитет „Св. Климент  
Охридски“ - Битола

### **Автор**

Доц. д-р Раде Рајковчевски, Факултет за безбедност – Скопје

### **Рецензенти**

Проф. д-р Томе Батковски, Факултет за безбедност – Скопје  
Проф. д-р Пере Аслимоски, Факултет за туризам и  
угостителство – Охрид

### **Јазична лектура на македонски јазик**

Ивана Коцевска

### **Дизајн и печатење**

Винсент Графика

**Тираж:** 200

Публикација може бесплатно да се преземе на:  
[www.kas.de/macedonia](http://www.kas.de/macedonia)

### **Напомена:**

**Ставовите изразени во публикацијата не се ставови на Фондацијата Конрад Аденауер, туку се лични гледишта на авторот. Деканатската управа на Факултетот за безбедност - Скопје при Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола одлучи публикацијата да се користи како учебно помагало по предметот „Безбедносни политики“ во рамки на наставната програма на факултетот.**

*На мојата сопруга Елена,  
за нејзината љубов, разбирање и толеранција*

## **СОДРЖИНА**

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ/ABREVIATIONS.....	8
Листа на табели, на графикони и на шеми.....	9
Предговор.....	12
<b>1 ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ ЗА ПРОБЛЕМОТ И ЗА ЦЕЛИТЕ НА ТРУДОТ.....</b>	<b>15</b>
<b>2 БЕЗБЕДНОСНА СОСТОЈБА.....</b>	<b>25</b>
<b>3 БЕЗБЕДНОСНИ ПРЕДИЗВИЦИ.....</b>	<b>41</b>
3.1 Европски предизвици.....	42
3.2 Регионални (Балкански) предизвици.....	50
3.3 Внатрешни предизвици и закани.....	56
3.3.1 Политички и етнички закани.....	62
3.3.2 Економски закани.....	78
3.3.3 Демографски закани.....	80
3.3.4 Воени закани.....	81
<b>4 БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА.....</b>	<b>82</b>
4.1 Поим.....	82
4.2 Цели.....	95
4.3 Принципи на безбедносната политика.....	105
4.4 Процес на создавање и законска уреденост на безбедносната политика на Република Македонија.....	108
4.4.1 Анализа на процесот и на пристапот во донесување стратегиски документи од областа на безбедноста....	120
4.4.2 Анализа на содржината и на квалитетот на донесените стратегиски документи.....	125
<b>5 ПРЕВЕНЦИЈА НА КОНФЛИКТИ.....</b>	<b>128</b>
5.1 Карактеристики на националната рамка за спроведување на превенцијата на конфликти.....	136
5.2 Искуства на Република Македонија во превенцијата на конфликти.....	137
<b>6 СПРОВЕДУВАЊЕ НА БЕЗБЕДНОСНАТА ПОЛИТИКА.....</b>	<b>150</b>
6.1 Структура и функции на системот на национална безбедност.....	150
6.2 Справување со безбедносните предизвици.....	176

6.2.1	Справување со потенцијалот на меѓуетничкиот вооружен конфликт.....	177
6.2.2	Справување со останатите безбедносни предизвици..	192
6.2.2.1	Справување со внатрешните предизвици.....	192
6.2.2.2	Справување со регионалните и со глобалните предизвици.....	196

**7 ПРЕПОРАКИ ЗА БЕЗБЕДНОСНАТА ПОЛИТИКА НА  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....201**

7.1	Политички препораки.....	201
-----	--------------------------	-----

7.2	Препораки за безбедносниот систем.....	215
-----	--	-----

	ЗАКЛУЧОК.....	220
--	---------------	-----

	Прилог бр.1: Анкетен прашалник од истражувањето .....	222
--	---	-----

	Прилог бр.2: Македонија во односите ЕУ-НАТО.....	227
--	--	-----

	БИБЛИОГРАФИЈА.....	231
--	--------------------	-----



## ЛИСТА НА КРАТЕНКИ/ABBREVIATIONS

ГШ на АРМ	Генералштаб на Армијата на Република Македонија
ЕБОП	Европска безбедносна и одбранбена политика (ESDP)
ЕК	Европска комисија
ЕПС	Европската политика на соседството (ENP)
ЕУ	Европска унија
ЗБОП	Заедничка безбедносна и одбранбена политика (CSDP)
ЗНБП	Заедничка надворешна и безбедносна политика (CFSP)
ЈИЕ	Југоисточна Европа
КАРДС	Помош на зедницата за реконструкција, развој и стабилизација (CARDS)
КФОР	Сили на ООН (подоцна на НАТО) за одржување на мирот на Косово (KFOR)
МВР	Министерство за внатрешни работи
ММФ	Меѓународен монетарен фонд (IMF)
МНР	Министерство за надворешни работи
МО	Министерство за одбрана
НАТО	Северно-атлантски пакт (NATO)
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка во Европа (OSCE)
ОНА	Ослободителна народна армија на Албанците
ООН	Организација на Обединетите нации (UN)
РМ	Република Македонија
САД	Соединети Американски Држави
СЕ	Совет на Европа
СФОР	НАТО сили за стабилизација во Босна и Херцеговина (SFOR)
СФРЈ	Социјалистичка Федеративна Република Југославија
УНПРЕДЕП	Превентивно распоредени сили на ООН (UNPREDEP)

## ЛИСТА НА ТАБЕЛИ, НА ГРАФИКОНИ И НА ШЕМИ

Табела 1: Одговори од испитаниците на прашањето „Според Вас, кој од наведените ставови најдобро го отсликува Вашиот став за стабилна безбедносна состојба“?.....	36
Табела 2: Одговори од испитаниците на прашањето „Според Вас, кој од наведените ставови најдобро го отсликува Вашиот став за стабилна безбедносна состојба“?.....	37
Табела 3: Клучни теми во националните безбедносни стратегии (Ungerer 2011: 5).....	49
Табела 4: Постооење на политички консензус помеѓу политичките партии во Република Македонија за барањата на етничките заедници (2009).....	72
Табела 5: Постооење на политички консензус помеѓу политичките партии во Република Македонија за барањата на етничките заедници (2013).....	72
Табела 6: Влијание на албанската солидарност во регионот (2009).....	75
Табела 7: Влијание на корупцијата врз безбедносната состојба во Република Македонија (2009).....	77
Табела 8: Преглед на усвојувањето на стратегиските документи од областа на безбедноста во периодот 1998-2013 година.....	110
Графикон 1: Родова структура на испитаниците.....	23
Графикон 2: Етничка структура на испитаниците.....	23
Графикон 3: Образовна структура на испитаниците.....	24
Графикон 4: Безбедносна состојба во Република Македонија (2009).....	38
Графикон 5: Безбедносна состојба во Република Македонија (2013).....	38
Графикон 6: Перцепција за најважните безбедносни предизвици на национално и на ниво на ЕУ врз основа на податоци од 27 земји-членки на ЕУ (ЕС 2011: 10, 18).....	46
Графикон 7: Влијание на етничката поделеност на општеството врз безбедносната состојба.....	63
Графикон 8: Влијание на нарушените меѓуетнички односи врз безбедносната состојба.....	64

Графикон 9: Постоене на политички консензус помеѓу политичките партии во Македонија за преговорите со Грција во спорот со уставното име на Република Македонија.....	66
Графикон 10: Постоене на политички консензус помеѓу политичките партии во Република Македонија за членството во ЕУ и НАТО како стратегиска определба.....	67
Графикон 11: Влијание од неинтегрирањето во НАТО врз безбедносната состојба во Република Македонија.....	68
Графикон 12: Влијание на отсуството на покана за преговори за членство во ЕУ врз безбедносната состојба во Република Македонија.....	68
Графикон 13: Влијание на спорот за уставното име на Македонија.....	69
Графикон 14: Влијание на соседските односи во Р.Македонија..	70
Графикон 15: Постоене на политички консензус помеѓу политичките партии во Република Македонија за приоритетите во надворешната политика (добрососедски односи, положбата на Македонците во соседството, односите со Косово и сл.).....	71
Графикон 16: Влијание на исполнувањето на обврските произлезени од Рамковниот договор.....	73
Графикон 17: Влијание на етничката дискриминација врз безбедносната состојба.....	74
Графикон 18: Влијание на непочитувањето на човековите слободи и права врз безбедносната состојба во Република Македонија.....	76
Графикон 19: Влијание на високата стапка на невработеност врз безбедносната состојба во Република Македонија.....	79
Графикон 20: Влијание на бавниот економски развој врз безбедносната состојба во Република Македонија.....	79
Графикон 21: Приказ на одговорите од прашањето: „Сметате ли дека Република Македонија има вистински партнер/и кои ја поддржуваат во интегративните процеси за влез во ЕУ и во НАТО“? (2009).....	203
Графикон 22: Приказ на одговорите од прашањето: „Сметате ли дека Република Македонија има вистински партнер/и кои ја поддржуваат во интегративните процеси за влез во ЕУ и во НАТО“? (2013).....	204

Графикон 23: Приказ на одговорите на прашањето: „Според Вас, дали безбедноста и стабилните меѓуетнички односи во Република Македонија можат да бидат нарушени доколку наскоро Република Македонија не стане членка на НАТО и не добие покана за преговори со ЕУ“? (2009).....	207
Графикон 24: Приказ на одговорите на прашањето: „Според Вас, дали безбедноста и стабилните меѓуетнички односи во Република Македонија можат да бидат нарушени доколку наскоро Република Македонија не стане членка на НАТО и не добие покана за преговори со ЕУ“? (2013).....	208
Шема 1: Утврдување на надворешните и на внатрешните потреби (Luethold во Albrecht & Barnes 2008: 3).....	87
Шема 2: Модел за формулирање на стратегијата на САД (Boone Bartholomees, Jr. 2010: 397).....	93
Шема 3: Прашања што треба да се постават при развивање безбедносни политики (Luethold во Albrecht & Barnes 2008: 2)...	108
Шема 4: Шема на системот за безбедност и одбрана на Република Македонија (Бела книга на одбраната 2012: 23).....	150
Шема 5: Организациска поставеност на системот за национална безбедност на Република Македонија (Котовчевски 2012: 24)...	156

## ПРЕДГОВОР

Безбедноста е потреба и состојба која непосредно ја почувствувале многу народи и нации низ светот. Нејзината моќ и значење за обичниот граѓанин и за државата ги мотивира луѓето да ја пронајдат корелацијата на безбедноста со човековата егзистенција и со опстанокот на државата. Оттука потребата да се создаде политика за национална безбедност дава политичка конотација на безбедноста и ја прави стратегиска алатка за реализација на националните интереси.

Овој пристап, кој во основа ги има моите десетгодишни студии во областа на безбедноста и одбраната (на Воената академија и на Факултетот за безбедност-Скопје), ме охрабри подетално да ја истражувам безбедносната политика на Република Македонија.

Во конципирањето на трудот појдов од претпоставката дека рамката на концептот за национална безбедност не ги допира во целост суштинските прашања на безбедноста во Република Македонија. Република Македонија по низата безбедносни турбуленции заслужува автентичен концепт на безбедносната политика кој ќе понуди конкретни решенија за справување со безбедносните закани и предизвици. Во тој контекст, политиката на внатрешната безбедност, одбранбената политика и надворешната политика се клучните јадра во кои треба да вградат механизмите за превенција на меѓуетнички конфликт, за решавање на политичките кризи поврзани со националните интереси и вредности и за надминување на безбедносните импликации од блокираните евроатлантски интеграции.

Првите обиди за теоретизирање на проблемот на безбедносната политика датираат од 2008 година, кога како студент на последипломските студии на тогашната Полициска академија (сега Факултет за безбедност-Скопје) ги започнав подготовките за пријавување на магистерската теза поврзана со безбедносната политика и со превенцијата на конфликти во Република Македонија.

Кон крајот на 2012 година, благодарание на г-ѓа Ања Чимек, а со огромна поддршка и во комуникација со г-ѓа Даниела Поповска, аплициравме во централата на Фондацијата „Конрад Аденауер“ во Германија за проект кој подразбира издавање и промоција на книгата „Градење безбедносна политика: Случајот на Република Македонија“. Книгата е вистински плод на нашата повеќегодишна соработка која подразбира моја партиципација во изданието „Политичка мисла“ и присуство во рамките на академските панели, во стручните дебати и на конференциите организирани од страна на Фондацијата. Книгата дава цврста основа за понатамошна соработка и навистина сум горд што со еден повеќегодишен партнерски однос стигнавме таму каде што сме. Исто така, искрено се заблагодарувам на г-ѓа Ања Чимек што одлучи како коиздавач и како копромотор на книгата да ја вклучи мојата матична институција - Факултетот за безбедност од Скопје.

Секако, сакам да искажам огромна благодарност до рецензентите - проф. д-р Томе Батковски и проф. д-р Пере Аслимоски, кои несебично вложија многу напори книгата да добие на квалитет. Ставајќи го во функција нивното професионално, академско и творечко искуство тие ме насочија и ми помогнаа во креирање на овој сеопфатен научен труд.

Авторот

*Можеш да сториш многу со дипломатија, но можеш да сториш  
многу повеќе со дипломатија поткрепена со цврстина и со сила*  
*Кофи Анан*

## **1 ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ ЗА ПРОБЛЕМОТ И ЗА ЦЕЛИТЕ НА ТРУДОТ**

Прашањето за безбедноста на Македонија и за безбедносната состојба на Балканот, како една безбедносна целина, отсекогаш заземале значаен дел од геополитичката слика во Европа. Динамиката на безбедносните случувања во Република Македонија, особено во периодот по нејзиното осамостојување, произлегува од односите помеѓу различните етнички заедници и политички фактори, на внатрешен план, и влијанието на соседните земји, САД, моќните земји во ЕУ и ЕУ како целина, на надворешен план. Влијанието на надворешните фактори се покажа особено клучно во евроатлантските интеграции на државата, како уникатен процес кој трае повеќе од две децении и има силни импликации врз безбедноста на земјата. Во овој период, Македонија на најдобар можен начин ги почувствува ефектите кои произлегуваат од диверзитетот на интересите на помоќните сили во Европа и на ЕУ како политичка целина. Овој процес трае од моментот кога Република Македонија стекна независност од поранешна Југославија, се интензивира во постапката за меѓународно признавање на државата и го задржа интензитетот и ги надмина условите на вообичаените евроатлантски интегративни процеси.

Во едни такви околности, Република Македонија се најде затекната да го рedefинира концептот на безбедноста во услови кога во Европа се повеќе од јасни тенденциите за пошироко обединување на европските држави во духот на афирмација на европските вредности и зачувување на мирот и стабилноста и во активностите за регионална и поширока (трансатлантска) соработка и економски развој. Како резултат на овие случувања, националниот концепт за безбедноста е поставен во корелација со европската безбедносна интеграција, но воопшто и интеграцијата која важи за сите сегменти на општественото живеење.

Потребата за дефинирање на концептот на безбедноста ја наметна потребата за воспоставување на основите на политиката за управување со безбедноста или безбедносната



политика. Политичките власти и безбедносниот систем добија задача во концептот за безбедноста да ги вметнат мерките на безбедносната политика во форма на инструменти кои придонесуваат да се загарантира опстанокот, уставните и општествените вредности, стабилноста и развојот на државата. Воедно, градењето безбедносна политика подразбира процес при кој се користат сите безбедносни капацитети, геостратегиската положба, националните интереси и низа други фактори кои можат да влијаат врз превенцијата на меѓуетнички конфликт, загрозување на уставните вредности на Република Македонија и појава и развој на други безбедносни закани.

Оттука, анализите и препораките содржани во трудот содејствуваат со статусот на Република Македонија во однос на нејзиниот напредок и на перспективите во рамките на евроатлантските интеграции, во однос на состојбата на меѓуетничките односи и во однос на политичките состојби. Трудот воведува начин за теоретизирање на безбедносната политика и нејзината функција во спречувањето на конфликтите во државата.

Сеопфатниот пристап кон прашањата поврзани со националната безбедност подразбира третирање на безбедносните прашања во форма на мултидисциплинарен феномен кој во голема мера подразбира создавање политички и законски услови за управување со националната безбедност и адаптирање кон критериумите кои важат во пошироката безбедносна заедница (или во безбедносната заедница кон која државата се стреми да стане нејзин составен дел или да воспостави партнерски однос).

При формулацијата на истражувачкиот проблем е неопходно да се направи дистинкција на безбедносната политика од останатите сродни поими (концепт, стратегија, план, доктрина и слично), односно да се даде појаснување за термилошките и за суштинските разлики помеѓу безбедносната политика и другите поими. Безбедносната политика има надредена позиција во однос на другите стратегиски документи со кои се уредува безбедноста на државата, од аспект на тоа што безбедносната политика е интегриран стратегиски документ во кој се опфатени повеќе безбедносни теми кои се предмет на национална

интерагенциска соработка и меѓународна соработка во рамките на пошироката безбедносна заедница.

Од аспект на законската уреденост, како секундарен предмет на истражувањето, Македонија донесе низа домашни закони и ратификува голем број меѓународни конвенции и договори од областа на безбедноста. Со процесот на усогласување на националното законодавство и на стандардите кои се применуваат во членките на НАТО преку потпишување на пристапниот договор со НАТО за учество во „Партнерството за мир“ во 1995 година, државата постигна висок степен на компатибилност со безбедносните политики и со стратегиите на Алијансата и ЕУ, што е предуслов за партнерство и членство во овие меѓународни организации. Истовремено, овој начин на конципирање на безбедносната политика е така замислен за да може во голема мера да гарантира поефикасно, поекономично и порационално справување со безбедносните ризици од внатрешен и од надворешен карактер. Создавањето и спроведувањето на концептот на националната безбедност содејствува со процесот на евроатлантските интеграции на државата.<sup>1</sup> Во тие околности, Македонија постојано гради модел на безбедносна политика кој освен тоа што треба да одговори на справувањето со внатрешните безбедносни прашања истовремено треба да е компатибилен со потребите кои се составен дел од актуелното партнерство со ЕУ (и стекнатиот кандидатски статус во 2005 година), со НАТО и со другите меѓународни организации кои дејствуваат во полето на безбедноста.

На тој начин, земајќи ги предвид сите карактеристики на македонското општество и на безбедносниот систем, на безбедносната политика се гледа како на сеопфатна дејност за реализирање на политичките цели кои можат да влијаат врз спречувањето на внатрешните конфликти во земјата (пред сè, меѓуетнички и меѓуполитички по прашањето на политичкиот консензус за клучните безбедносни прашања), но истовремено

---

<sup>1</sup> Интеграциите на државата сè уште се блокирани (крај на декември 2013 година) поради спорот со името, и покрај тоа што исполнувањето на политичките критериуми по прашањето за членството во НАТО е потврдено на Самитот на НАТО во Букурешт во 2008 година, додека во однос на ЕУ државата веќе од 2009 година ги исполни условите за отпочнување на преговорите врз основа на позитивните Извештаи за напредокот на Република Македонија во процесот на пристапување во ЕУ.

земајќи го предвид значењето на безбедносната политика и нејзиниот придонес во рамките на меѓународната безбедносна заедница.

Во овој дел компаративно се анализираат сродните концепти за националната безбедност на други држави и дефинирањето на елементите на безбедносната политика во нив. Поголемиот број држави имаат изградени сопствени и автентични концепти за национална безбедност. Некои држави, како што се Велика Британија, Франција и Кина, немаат еден заеднички документ за националната политика за безбедност, туку се потпираат врз одбранбените политики или бели книги кои се насочени само на националната одбрана. Други држави пред јавноста не ги изнесуваат своите политички документи или, пак, немаат сеопфатни пишани политики за безбедност или одбрана (Hagmann & Stocker 2007: 1).

Од аспект на теорискиот пристап кон прашањата поврзани со безбедносната политика, во општа смисла безбедноста и безбедноста политика се анализираат преку **конструктивизмот** и **критичката теорија**, додека промените во безбедноста се согледуваат преку **реализмот**, **либерализмот** и повторно преку **конструктивизмот**. Теоретското формулирање на науката за безбедноста се судира со различните концепти кои постојат во Европа и во Северна Америка. Како резултат на тоа, науката за безбедноста во Северна Америка се издвојува како посебна целина, додека во Европа таа претставува дел од меѓународните односи. Во Европа има енергична расправа помеѓу бројните школи кои се натпреваруваат во безбедносни студии, какви што се претставниците на: критичките безбедносни студии (школите од Копенхаген, од Аберисвит и од Париз), радикалните постмодернисти, феминистите, пристапи инспирирани од Бурдју (Bourdieu) и повеќе традиционални, реалистички позиции. Неколку од овие воопшто не се познати на мнозинството од американските научници (Wæver 2004: 3-4, от.цит.). На пример, по прашањето на човековата безбедност како една од содржините на безбедносните теории, Канада е повеќе европска од американска и делумно е посебна во однос на својата литература за човековата безбедност. Значи, суштинските

разлики во теориските пристапи на безбедносните студии не се помеѓу Европа и Северна Америка, туку се помеѓу Европа и САД.

Но, и покрај тоа што Европа гради сроден пристап кон прашањето на науката за безбедноста, сепак, и помеѓу европските школи постојат одредени разлики. Париската школа не се потпира на теоријата на меѓународните односи. Нејзиниот пристап се базира на социолошката теорија, односно нејзините креатори и следбеници сметаат дека безбедноста е социолошки создаден концепт.<sup>2</sup> Школата од Копенхаген ја нагласува теоријата на секјуритизација, а нејзини најзвучни претставници се Бери Бузан (Barry Buzan) и Оле Вивер (Ole Wæver). Примената на оваа теорија во услови на нагласена потреба за безбедност по 2001 година, поттикната од терористичките напади во САД и во Велика Британија, придонесе сериозно да се наруши приватноста на граѓаните и доведе до загрозување на човековите права и слободи. На тој начин Париската школа тврди дека процесот за секјуритизација на граѓаните наместо да им обезбеди безбедност резултира со несигурност, која произлегува од државниот безбедносен систем, и со загрозување на човековите права и слободи.

Во пресекот на дефинициите на теориските школи на САД и на Европа, науката за безбедноста е заснована на **критичката теорија** и припаѓа во општествените науки (ги обединува криминологијата, социологијата и меѓународните односи). Критичката теорија поставува дескриптивни и нормативни основи за социолошки истражувања, ја намалува доминацијата на улогата на авторитетот (каков што е, на пример, државата) и ѝ дава предност на слободата во сите нејзини облици.

**Конструктивистичката теорија** ги актуелизира прашањата за природата на државата, концептот на државјанството и суверенитетот. Конструктивистите признаваат дека силата постои

<sup>2</sup> Најзначајни претставници се Мишел Фуко (Michel Foucault), Пјер Бордју (Pierre Bourdieu) и Дидие Биго (Didier Bigo). Последниот сугерира дека „актите на говорот (speech acts)“ сами по себе не се доволни за решавање на безбедносните проблеми, така што е неопходно вклучување на стратегиите и на технологиите со помош на професионалци. На тој начин би се постигнале истите ефекти од „актите на говорот“ кои не би ги загрозиле безбедноста, правата и слободите на граѓаните (Fierke 2007: 174). Биго во спроведувањето на концептот на безбедноста не ја лимитира улогата на политичарите, на војската и на полицијата. Дотолку повеќе, тој во спроведувањето на концептот вклучува посредници, како што се: гранична патрола, разузнавачки агенции и приватни компании (Bigo 2008: 125 - 127).

во секое содејство помеѓу актерите, а цел на конструктивистите е да се пронајде изворот на таа сила. Настојувајќи да ги оголат идеите и да покажат како идеите го создаваат и го менуваат идентитетот, конструктивистите настојуваат да следат како се создаваат и се формулираат државните интереси или, пак, како тој процес тече во некои недржавни структури (Vukadinović 2004: 63). Конструктивистичката теорија се осврнува на улогата на државата во воспоставувањето мир во пошироката заедница. Оваа теорија, при согледувањето на националните интереси во рамките на комплексна мултинационална безбедносна структура, пожелно е да се анализира во контекст на влијанието на пошироката безбедносна заедница врз интересите на државата (Tucicisny 2007). Остварувањето на националните интереси и гарантирањето на безбедноста на сите субјекти во државата, кое е ограничено на дејствувањето на безбедносниот систем само внатре (во рамките на границите на државата), без соработка со други национални и меѓународни безбедносни системи, однапред е осудено на делумен успех, поради лимитираноста на националните ресурси во справувањето со безбедносните закани.

Традиционално, голем број луѓе сметаат дека проучувањето на безбедноста припаѓа во меѓународните односи. Како резултат на тоа, многу често безбедноста се смета дека припаѓа во рамките на тесниот контекст на **реализмот** во кој: државата е референтен објект; ако државата е безбедна, тогаш и нејзините граѓани се безбедни; и главната закана за безбедноста се други држави (Dunne & Schmidt 2008). Реалистичката школа е основана врз претпоставката дека националниот интерес како алатка за креирање политики е наменет да се идентификува најдобриот интерес на државата во нејзините односи со други држави (McLean 1996: 333). Терминот „најдобар“ е дефиниран во однос на моќта и на безбедноста. Реалистите ја гледаат националната безбедност како примарна основа на националните интереси на една држава поради заканата од анархија и од ограничувања на суверените држави кои се дел од меѓународниот систем (Stolberg 2010: 6).

**Либералната теорија** се базира на економскиот развој како средство за надминување на потенцијалот на конфликтите и на војната (Navari 2008: 29-43). Либералната теорија, а следствено на неа и неолибералната теорија, го отвора и прашањето на (не)значењето на суверенитетот, а економскиот развој базиран на договори за меѓувладина соработка го гледа како инструмент за надминување на билатералните проблеми во полето на безбедноста.

Безбедносната политика, како предмет на истражувањето во трудот, се заснова на реализмот и на критичката теорија, а делумно се потпира и на либералната теорија кога е во прашање надминувањето на внатрешниот конфликт со мерките за економски развој и со меѓувладина соработка во полето на безбедноста. Затоа, на безбедносната политика се гледа како средство за реализација на две главни цели: спречување на внатрешни конфликти и надминување на безбедносните импликации од блокираните евроатлантски интеграции. Наведените две цели укажуваат дека главниот фокус на безбедносната политика е поврзан со внатрешната, со одбранбената и со надворешната безбедност.

Спречување на конфликти е суштина и определба на една безбедносна политика која треба да ја направи појасна концепциската определба на државата во врска со домашните безбедносни прашања. Во таа смисла е потребно да се утврдат насоките во кои се движи безбедносната политика во однос на целта – спречувањето на конфликти.

Насоките на надворешната безбедносна политика на Република Македонија се условени од решавањето на спорот со името, односите со соседите и со решавањето/подобрувањето на статусот на македонското малцинство кое живее во соседните земји.

Третата димензија на целите на безбедносната политика ја претставува корелацијата помеѓу претходните две, односно:

– Влијанието на надворешната безбедносна политика врз внатрешната безбедносна политика, т.е. како влијае соработката со меѓународните организации во координираната борба против општоприфатените закани, дефинирани од меѓународната

заедница, врз работата на безбедносниот систем во насока на спречување на конфликти. Во овој дел големо значење се дава на идентификацијата на политиките, активностите, реформата и системските мерки кои имаат влијание во спречувањето на конфликтите.

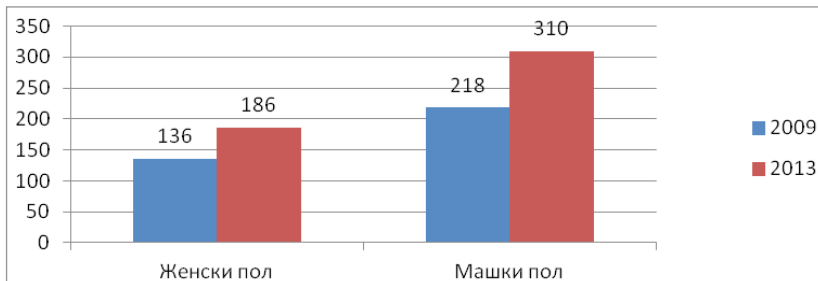
– Влијанието на внатрешната безбедносна политика врз надворешната безбедносна политика, т.е. како усогласувањето на целите на државата и безбедносниот систем поврзани со внатрешната безбедност се рефлектираат врз процесот на европеизација или натоизација. На тој начин се анализира влијанието на процесот на адаптирање на безбедносниот систем со меѓународните системи во градењето капацитети и култура за превенција на конфликти.

Врз основа на утврдување на неколку клучни прашања, како што се: поимот „безбедносна политика“, теоретскиот пристап, предметот на безбедносната политика и процесот на нејзиното конципирање, книгата има за цел да ги проучи надворешната, одбранбената и политиката на внатрешна безбедност, како клучни елементи на безбедносната политика на Република Македонија, и нивното влијание врз актуелните состојби поврзани со националната безбедност од аспект на: процесот во донесување на стратегиските документи, влијанието на меѓуетничките односи врз безбедноста во државата и согледување на предностите од членството во НАТО и во ЕУ со идентификација на стратегиските партнери на Република Македонија во интеграциските процеси.

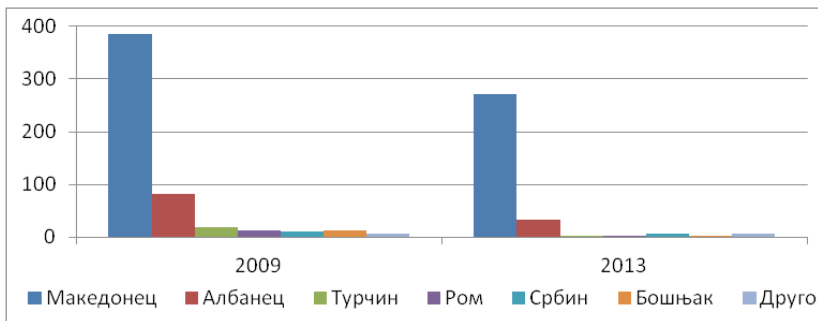
Врз основа на квалитативни и квантитативни анализи, трудот има дополнителна цел која се однесува на пронаоѓање на врската помеѓу безбедносната политика и нејзиното влијание во креирањето на домашни мерки за спречување на конфликти. Двете цели содејствуваат со пронаоѓањето на интересите на Република Македонија во областа на безбедноста со усвојувањето на европските безбедносни политики и стратегии, како дел од евроинтегративните процеси, односно усогласување на стандардите во безбедноста со стандардите содржани во европскиот модел. Секако, за да се задржи автентичноста, концептот на безбедносната политика ги зема предвид сите

локални и регионални влијанија врз безбедносната состојба во Република Македонија.

За реализација на целите на трудот беа спроведени истражувања во 2009 година<sup>3</sup> и во 2013 година<sup>4</sup>, со примена на научни методи карактеристични за општествените науки, како што се: **историскиот, логичкиот, методот на анализа, дедуктивниот метод, анализа на содржина, компаративниот и статистичкиот метод.**



**Графикон 1: Родова структура на испитаниците**

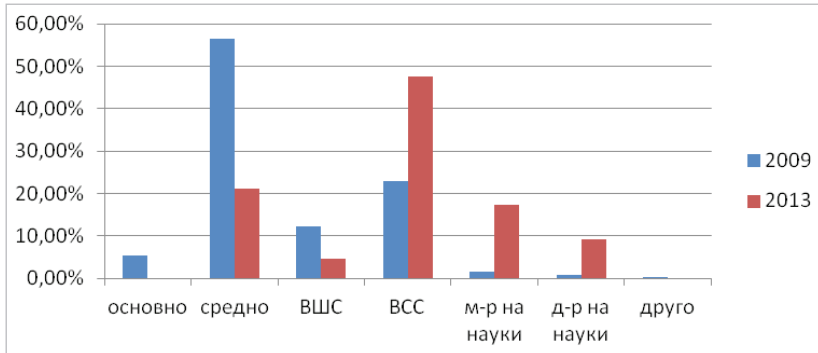


**Графикон 2: Етничка структура на испитаниците**

<sup>3</sup> За истражувањето спроведено на територијата на цела Македонија во периодот од 20.5. до 5.6.2009 година се користеше писмен анкетен прашалник со прашања од затворен тип. Анкетниот прашалник беше доставен до испитаниците преку студентите на Факултетот за безбедност – Скопје, а целна група на анкетирањето беа 528 испитаници од општата јавност.

<sup>4</sup> Истражувањето спроведено во периодот 1-15.12.2013 година опфати 323 испитаници од општата јавност, а како техника за собирање на податоци се користеше електронски анкетен прашалник со прашања од затворен тип, речиси идентичен на прашалникот од спроведеното истражување во 2009 година. На испитаниците преку електронската адреса им беше доставен линкот за пристап до прашалникот во алатката на пребарувачот Google, наречена Google Drive. Со нагудување на алатката, прашалникот беше конципиран така на сите прашања да мора задолжително да се даде одговор, освен на последните две прашања.





**Графикон 3: Образовна структура на испитаниците**

Прашалникот беше поделен во неколку батерии по области, во согласност со областите кои се предмет на истражувањето, како што се: *меѓуетнички односи, предизвиците кои потекнуваат од евроатлантските интеграции и општата идентификација на законите по безбедноста и по стабилноста на Република Македонија.*

**Предметот на истражувањето го опфати периодот 1998-2013 година.** Во овој временски период Собранието на Република Македонија има донесено документи клучни за безбедносната политика, но воедно во овој период се случи и вооружениот меѓуетнички конфликт (во 2001 година). Временското и просторното определување на предметот на истражувањето е во корелација со безбедносните случувања во регионот и со развојот и динамиката на безбедноста во рамките на трансатлантската безбедносна заедница.

## 2 БЕЗБЕДНОСНА СОСТОЈБА

Безбедносна состојба претставува комплексен феномен кој дава преглед на обемот и интензитетот на повеќе елементи на загрозување на националната безбедност (опасности, ризици и предизвици), кои во одредено време поединечно или комбинирано влијаат врз безбедноста на граѓаните, заедницата или на конкретен предмет на загрозување и на државата. Безбедносната состојба ја сочинуваат повеќе фактори или индикатори. Тие покажуваат каква е безбедносната состојба во однос на прашањата поврзани со јавниот ред и мир, динамиката на криминалот (која влијае врз личната безбедност, на сигурноста на стекнатите материјални добра на граѓаните и на општествениот имот), влијанието на странските елементи врз внатрешната безбедност, законите кои произлегуваат од екстремистичките организации, развојот на безбедносните случувања во регионот и во светот, меѓународните односи на земјата и други. Безбедносната состојба на Република Македонија е резултат на односите во општеството кои во основа ги имаат случувањата во историјата, динамиката на општествениот развој, односите внатре во државата (помеѓу граѓаните и политичките субјекти), односите со соседите и карактеристиките на општата безбедносна состојба во Европа.<sup>5</sup> Безбедносната состојба се темели врз безбедносните проценки кои подразбираат анализирање на состојбата на безбедноста со методи карактеристични за безбедносните, политичките и други општествени науки. Дефинирањето на безбедносната состојба е особено корисно заради превенција од безбедносните закани, затоа што овозможува правење безбедносни сценарија врз основа на однапред утврдени параметри.

Како особено значајни моменти кои имаат влијание врз безбедносната состојба на Република Македонија се издвојуваат: *распадот на СФРЈ и дветецениското меѓународно безбедносно присуство во регионот, кризата на Косово (1999), вооружениот конфликт во Македонија (2001), случувањата поврзани со*

<sup>5</sup> Не е во судир со реалноста ако се каже дека и поширокото сфаќање за безбедноста во Европа, кое се однесува на безбедноста во трансатлантската заедница, има влијание врз безбедноста на Република Македонија.

*евроатлантските интеграции, континуираните притисоци и пропаганда на соседите со кои се задира во внатрешните прашања на државата и прашањата поврзани со остварување на правата на Македонците кои живеат во соседните земји.*

**Војните на територијата на поранешна СФРЈ** битно ја изменија суштината на безбедносните закани во Европа. Вооружените дејствија на Балканот имаа карактер на локални конфликти. Нивното траење, интензитет и ескалација на почетокот тешко можеа да се предвидат. Целите на вооружените дејствија беа насочени кон исполнување на потребите на различни етнички, културни и верски идентитети. Некои од нив содржеа одредени ретроградни и екстремистички елементи и прераснаа во сериозна закана од локален и регионален карактер. Војните во поранешна СФРЈ покажаа дека наместо етничките, културните и верските различности на групите да претставуваат мостови за соработка, тие во одредени временски периоди се покажаа како сериозни извори на безбедносни закани и опасности по мирот.

Со оглед на фактот дека дел од војните во раните деведесетти години од минатиот век имаа за цел осамостојување на поранешните републики од СФРЈ (во случајот со Словенија и Хрватска), нивниот тек беше детерминиран од геополитичко значење на засегнатите држави и нивните економски перспективи, а односите со ЕУ и НАТО беа клучни фактори за дефинирање на стратегиските релации и на поддршката од земјите-лидери во меѓународната политика. Стратегиската поддршка од моќните држави во Европа и САД се покажа клучна за траење на војните (и остварување на целта) и ја диктираше брзината на процесот на приспособување на секоја од државите на новонастаната безбедносна состојба.

Конфликтите во поранешна СФРЈ резултираа со огромно меѓународно политичко, хуманитарно, воено и полициско присуство (NATO 2013; CIC 2013; Oliver 2002: 99-117) заради гарантирање на мирот, на стабилноста и на економскиот развој на државите и на регионот. На просторите на поранешна СФРЈ (во БиХ и на Косово) сè уште се активни цивилните и воените мисии на ЕУ и на НАТО, но и покрај нивната неопходност, сепак, предолгото задржување на меѓународните безбедносни субјекти

во регионот не е добар безбедносен индикатор за националната и за регионалната безбедност.

Синдромот на „буре барут“ и на насилен и на примитивно-племенски регион е длабоко вкоренет во свеста и во стереотипите за Балканот во меѓународната јавност, наука и политика, без оглед дали тоа е заслужено или не. Незаслужено, бидејќи никојпат немало судир или позначаен настан на Балканот, а странскиот фактор да не одиграл извесна, често и примарна улога во иницирањето или во одвивањето на тие настани, а заслужено бидејќи вистина секојпат поводите и изведбата биле автохтоно балкански (Мирчев 2012: 19).

Македонија за својата **независност** се избори по мирен пат, со одредени отстапки кои придонесоа да се зачува мирот во земјата и да не се повтори сценариото од другите поранешни републики на СФРЈ (Словенија, Хрватска и Босна и Херцеговина). Исто така, до ден-денес се полемизира за начинот на кој беше формулирано прашањето за референдумот<sup>6</sup> за независност, што се покажа клучно за високиот процент (95,26%) на граѓани кои се согласија Република Македонија да стане независна држава (Републичка изборна комисија 1991: 2).

Иако изгледа парадоксално, Македонија својата независност ја избори благодарение на политиката на Слободан Милошевиќ. Да не беа низата политички грешки во водењето на агресивната националистичка политика од страна на неговиот режим кон сите несрпски држави, народот во Република Македонија сè уште ќе веруваше во опстанокот на СФРЈ (Liotta & Jebb 2002, от.цит.). Хегемонистичката политика на власта во Белград ја засили желбата за независност кај граѓаните на Македонија која во тоа време се дополни со поддршката и со симпатиите од поголемиот дел на меѓународната заедница. Стекнувањето на независноста во тогаш ни малку мирните времиња во регионот беше најмалку болно и трагично<sup>7</sup> за граѓаните на Македонија.

---

<sup>6</sup> Прашањето гласеше: „Дали сте за самостојна Македонија со право да стапи во иден сојуз на суверени држави на Југославија“?

<sup>7</sup> На боиштата на поранешна Југославија, т.е. во Словенија и во Хрватска загинаа 54 македонски војници без да знаат за кого се борат.

Некои зачувувањето на мирот му го препишуваат на првиот претседател на државата, Киро Глигоров, кој сметаше дека загубите на човечки животи немаат вредност, па затоа се согласи Југословенската народна армија да ја напушти државата и да го земе со себе целото вооружување и опрема од нејзините касарни и магацини. За потегот на Глигоров и денес постојат контраставови и критики кои најчесто доаѓаат од политичарите и од експертската јавност.

По крвавите војни на Балканот, во 1999 година се формира Пактот за стабилност<sup>8</sup> (а од 2008 година неговата работа ја продолжи неговиот наследник Регионалниот совет за соработка), **како јасен сигнал за интересот и за волјата на ЕУ, на САД и на трети земји за интеграција, за стабилизација и за надминување на заостанатиот економски и демократски развој на земјите од ЈИЕ.** Преку Пактот за стабилност големите сили јасно ставија до знаење дека Балканот зазема значајно место во нивните национални интереси. Од овој аспект, државите од регионот, преку меѓународната поддршка во интеграциските процеси, добија меѓународен надзор кој има цел оневозможување на какво било напуштање на демократските трендови и процеси. Иницијативите формирани во рамките на Пактот за стабилност му даваат предност на регионалниот пристап во решавањето на безбедносните, на општествените, на политичките, на економските и на други прашања. Таквиот начин им даде можност на земјите да ги надминат билатералните разлики преку формите на регионална соработка со меѓународна поддршка.

Неколку години подоцна, заложбите за европска и евроатлантска интеграција на регионот резултираа со

---

<sup>8</sup> Како пакет на мерки и договори во интерес на регионалната стабилност и економски развој, Пактот за стабилност беше формиран од страна на Светската банка во координација со Европската банка за обновување и развој, како инструмент за економско зајакнување на државите и стабилност во регионот. Пактот за стабилност содржи економска, хумана, политичка и безбедносна компонента.

конкретни акции од страна на ЕУ, Советот на Европа<sup>9</sup> и НАТО. Меѓународниот фактор имаше барање за инкорпорирање на регионалниот пристап и на реформите во текот на целиот процес на евроатлантските интеграции во безбедносните и севкупно во државните политики. Реформата овозможи полесно справување со новонастанатите безбедносни околности од причини што беа неизбежни промените во економијата, во политиката и во општеството во целина. Реформата на безбедносниот сектор во Република Македонија првично започна да се спроведува со странска помош заснована на билатерална соработка, а со текот на времето институциите на безбедносниот систем на Република Македонија започнаа да планираат буџетски средства за спроведување на реформите. Со напредокот во интеграциските процеси државата започна да ги користи претпристапните фондови на ЕУ и продолжи да користи средства од други меѓународни организации. Македонија и земјите од регионот се наоѓаат во втората фаза на реформата на безбедносниот сектор. Советот на Европа инсистираше на примена на моделот „еврорегион“ (врз основа на добрите искуства во неговата примена во земјите од Средна и Источна Европа), преку кој се воспостави прекугранична безбедносна соработка која подоцна стана дел од државната и регионална безбедносна политика.

ЕУ преку ЕК инсистираше на потпишување на Договорот за стабилизација и асоцијација<sup>10</sup> заради забрзување на евроинтеграцијата на земјите преку исполнување на конкретни задачи.

---

<sup>9</sup> Придобивка од Самитот на СЕ од Солун одржан од 19 до 23.6.2003 година е тоа што за првпат на земјите од Западен Балкан им се дозволи пристап до интерните програми на ЕУ, одлука којашто стапи во сила во 2005 година. Со оваа погодност можноста за прекугранична соработка стана сè поизвесна и поодржлива. Поаѓајќи од сознанието дека пограничните региони на Балканот претставуваат плодна почва за тензија и конфликт и дека тие се едни од најзапоставените и недоволно развиени области во земјите, во периодот од јуни 2003 до денес, Грција и Македонија ја иницираат и ја поддржуваат прекуграничната соработка која има за цел да ги имплементира, на локално ниво, добрососедските односи во областите каде што постои опасност од појава на проблеми (Сентик-Габер 2005:179-180).

<sup>10</sup> Република Македонија го потпиша овој Договор во април 2001 година, меѓу првите земји од регионот.

НАТО, во 2003 година, по примерот на Балтичката група, ја формира Јадранската група,<sup>11</sup> преку која се овозможи побрз напредок на земјите во исполнувањето на стандардите на НАТО сè до стекнувањето на полноправното членство во Алијансата.

Сумарно, неколку години по заложбите за интеграција на регионот, Република Македонија и државите од регионот сè уште не успеваат доволно да се наметнат на геополитичката мапа на Европа и во рамки на трансатлантската безбедносна заедница. Причините се главно во начинот со управување на државите и недоволната искористеност на капацитетите на регионалната соработка. Во тој контекст, државите недоволно ги користат предностите од геостратежиската позиција на регионот и покрај тоа што низ Македонија и регионот поминуваат коридорите 8 и 10. И покрај тоа што регионот е релативно стабилен (нема опасност од војни, а кризните жаришта се контролирани со меѓународно безбедносно присуство и влијание), атрактивноста да се инвестира во земјите од регионот сè уште се соочува со проблеми кои во одредени држави во помала или поголема мера се резултат на неповолната безбедносна репутација, нискиот степен на хумана (човекова) безбедност, правната несигурност, нивото на политичка корупција и организиран криминал и други фактори кои произлегуваат од транзициските процеси.

Во 2001 година во време на првите конкретни потези од евроинтеграцијата и точно една денценија откако првиот претседател на Република Македонија, г. Киро Глигоров, ја нарече земјата „Оаза на мирот“, започна **внатрешен вооружен конфликт во Македонија**. Главниот мотор на конфликтот беше албанскиот радикален национализам<sup>12</sup> кој зад себе криеше низа барања кои водеа кон федерализација на државата. Со конфликтот дел од албанското малцинство го присили Скопје да

<sup>11</sup> Повелбата е потпишана на 2.5.2003 година во Тирана под покровителство на САД. Групата првично беше сочинета од Македонија, Албанија и Хрватска, а подоцна во 2008 година кон групата се приклучија Црна Гора и Босна и Херцеговина, Србија стана набљудувач, а во 2012 година Косово поднесе апликација за членство.

<sup>12</sup> Национализмот на Балканот се сфаќа како активистичко идеолошко движење што се стреми да ги обедини сите луѓе од еден народ врз основа на определена претпоставена заедничка култура. Како такво, движењето претендира дека го претставува целиот колектив, без разлика како е дефиниран, и е антагонистички настроено кон конкурентните културни претензии во однос на целокупниот или на делови од овој колектив, чии приврзаници сметаат дека сочинува една реална или потенцијална нација (Poulton 2000: 6).

бара воена помош (како оружје така и политичка поддршка) од истите тие соседи кои го негираат македонскиот идентитет (МКГ 2001: i). Настрана од човечките загуби, материјалните штети и проблемот со раселените лица, конфликтот сериозно ги закочи отпочнатите реформски процеси во државата, бидејќи Република Македонија во април 2001 година го потпиша Договорот за стабилизација и асоцијација со ЕУ.

Иако причините за настанување на конфликтот беа политички мотивирани и беа дел од едно пошироко безбедносно сценарио, сепак, политичките и безбедносните експерти повеќе од една деценија по конфликтот сè уште не се доволно јасни во неговото дефинирање.

Според едно истражување од 2006 година (Ташевска Ременски 2007: 192-193, от.цит.) „албанската страна“ своите објаснувања за конфликтот ги темели на тврдењата дека: а. конфликтот е борба за заштита на правата и положбата на Албанците во Македонија, и б. конфликтот е борба за заштита на интересите и правата на албанското население кое живее на териториите на Балканот населени со Албанци. Двете тврдења се совпаѓаат со заложбата „целиот албански народ да живее во една единствена држава, во своите етнички граници т.н. Голема Албанија, под изрека дека воениот конфликт е внатрешен судир кој е произлезен од фрустрации, бидејќи Албанците се граѓани од втор ред во Република Македонија. Објаснувањата на „македонската страна“ (политички, воени и научни аналитички кругови) за причините за конфликтот се дека: а. Република Македонија беше предмет на агресија од северната покраина Косово, б. радикалните Албанци во Македонија, незадоволни од нивниот општествен статус („граѓани од втор ред“), политички и паравоено организирани започнаа вооружени напади на институциите на државата, со цел создавање услови за лабави преговарачки позиции на владините претставници во Република Македонија, и в. враќање кон историјата и повикување на заживеаниот романтичарски „идеал за Голема Албанија“, идеал кој никогаш не згаснал меѓу политичките платформи и радикалните политички лидери на Албанците во регионот.

На прашањето „*Кој треба да ги задржи борците на ОНА од Косово?*“, Координаторот на Пактот за стабилност за ЈИЕ, Бодо



Хомбах, одговори: „Тој што ја има моќта на Косово. Тоа е КФОР. Тој има обврска, според меѓународното право, да обезбеди ни една закана да не дојде од таа територија“. (Macedonia: Stability Pact Coordinator on Prospects for Peace 2001). И покрај утврдената улога на меѓународната заедница на Косово, меѓународната заедница (а, пред сè НАТО) никогаш нема да се сложи со дефинирање на конфликтот како агресија од Косово. На тој начин се доведе во прашање мандатот и целите на НАТО на Косово пред и за време на конфликтот во Македонија. Исто така, дефинирањето на конфликтот како агресија од Косово нема аргументирана поддршка (Batkovski 2012: 1-9), бидејќи локалниот конфликт не се случи непланирано и немаше за толку кратко време да добие во интензитет без активна поддршка на локалното население. Со потпишувањето на Договорот, припадниците на албанската заедница мораа да ја рedefинираат нивната цел поврзана со сепаратистичките барања, така што нивните заложби да останат фокусирани на легитимно остварување на правата дефинирани во Охридскиот рамковен договор потпишан во форма на мировен договор во август 2001 година. Од аспект на временска дистанца (повеќе од 12 години по конфликтот), Македонците не се уверени дека со Договорот се задоволени сите апетити на Албанците во Македонија. Договорот продуцираше задоволување на желбите на една етничка група наспроти опасноста за загрозување на идентитетот на државата и правата на мнозинската етничка група. Врз основа на последиците од конфликтот треба да се размислува за пронаѓање на неговите причини и изнаоѓање на решенија за превенција на иден конфликт, градење регионален безбедносен пристап во однос на материјата поврзана со меѓуетничките конфликти и градење државни капацитети за елиминирање на можноста за манипулација и злоупотреба на реалните факти за положбата на албанската заедница во Македонија.

Политичарите го користат Договорот за остварување на политички цели и за спроведување на своите цели врз граѓаните без доследно почитување на принципите на безбедносната култура, со предизвикување на дневно-политички и меѓуетнички тензии. Договорот секогаш ќе биде тема за која ќе треба многу

напор за да се убедат граѓаните на Република Македонија отворено да зборуваат – нешто за што македонското општество сè уште не е зрело да го прифати и покрај временската дистанца од завршувањето на конфликтот. Суштинската порака од донесувањето на Договорот е во тоа дека тој треба да биде поука за идните генерации да не се повторат грешките од минатото.

**Релациите на Република Македонија со соседите** се едни од најкомплексните во Европа. Во периодот на осамостојувањето освен Македонија, сите држави од југоисточниот дел на Балканот постоеја пред неа. Македонија е единственото сложено прашање каде сите соседи имаат удел во неговото дефинирање. Грците инсистираат на „Македонија“ како име на нивна провинција, Бугарите ја гледаат Македонија како „Западна Бугарија“, Србите ја гледаат како дел од југословенскиот проект,<sup>13</sup> Албанците имаат интерес поради бројното албанско малцинство, и на крајот Турција се вклучува кога веќе и Грција е во игра (Buzan & Waever 2003: 380). Неодамнешното градење на нацијата во Македонија неизбежно ги антагонизираше другите етнички групи, бидејќи фундаменталниот процес за афирмирање на еден идентитет често ги провоцира другите да го заштитат и афирмираат нивниот посебен идентитет (Tranca 2008: 32). Невозможно е да се води сериозна дискусија за Македонија без да се вознемири некој или, што е поверојатно, без да се вознемират сите народи или држави на југот на Балканот (Glenny 1995: 24-28). Осамостојувањето на државата продуцираше низа спорови со соседите кои и денес се актуелни. Бугарија не го признава идентитетот на македонскиот народ и македонското малцинство кое живее во Бугарија, српската црква не ја признава автокефалноста на Македонската православна црква, Косово не му гарантира никакви уставни права на македонското малцинство кое живее во областа Гора, Албанија постојано го избегнува пописот на населението врз етничка основа, правата на македонското малцинство ги поврзува со одредени погранични региони каде живее само мал дел од него и воведува политики на дискриминаторски однос на неалбанското население и Грција

---

<sup>13</sup> Изјавата е дадена за време на постоењето на Сојузна Република Југославија, како федерација составена од Србија и од Црна Гора.

не го признава ни идентитетот на македонскиот народ, ни името на државата, ни црквата, ни македонското малцинство кое живее во таа земја.

Според Меѓународната кризна група (МКГ 2001: 10, от.цит.), вооружениот конфликт со Албанците не само што ја вознемири основата на меѓуетничките односи во Македонија, туку им даде и поинаква форма на односите на државата со помоќните соседи. Ако првичната политика на државните власти од 1991 до 1998 година се базираше на регионална политика на „еквидистанца“ од своите соседи, поради двојните закани кон Македонија од страна на албанскиот национализам и традиционалните територијални претензии на соседите, по 1998 година тогашниот премиер Георгиевски го исклучи концептот на „еквидистанца“ и воведо нов „принцип на позитивна енергија“ (Георгиевски 2001: 113). Политиката на еквидистанца не понуди решение и ги премолчи и ги наталожи безбедносните предизвици. Најчудно од сè е што македонските власти, како клучни фактори за носење одлуки поврзани со националната безбедност, „глумеа“ мир во услови кога во Македонија имаше раздвижена странска пропаганда, меѓународно воено присуство и изразени меѓуетнички тензии. Исто така, пристапот на Георгиевски покажа дека позитивната енергија е на штета на македонскиот народ и дека има долгорочни и сериозни импликации за деструкција на македонскиот идентитет. На Георгиевски му се припишува наклонетост кон пробугарското крило на македонскиот национализам<sup>14</sup> и имаше јавна вчудоневиденост кога во февруари 1999 година тој прифати Бугарија да избегне формално да го признае македонскиот јазик<sup>15</sup> (МКГ 2001: 10). Овој чин може да се квалификува како самонепривознавање на македонската нација (од страна на

---

<sup>14</sup> Во неговата статија (Георгиевски 1995) каде што го нападна Андов за изјавата дека Бугарија е главен непријател на Македонија.

<sup>15</sup> „Заедничката декларација на Претседателот на Владата на Република Македонија и Претседателот на Владата на Република Бугарија“, заврши со една двосмислена фраза: „Потпишано во Софија на 22.2.1999 година, во две оригинални копии, секоја на официјалниот јазик на двете држави, македонскиот јазик во согласност со Уставот на Република Македонија и бугарскиот јазик во согласност со Уставот на Република Бугарија“. Стандардна практика во меѓународните договори е да се наведе „на македонски и на бугарски јазик“. На тој начин декларацијата ја докажува бугарската интенција за негирање на македонскиот јазик.

официјалните македонски власти), чинот претставуваше вовед во деградација на идентитетот на македонскиот народ која доби формална основа со уставните измени кои произлегоа од Охридскиот рамковен договор и чинот создаде предуслови за опструкција на евроинтегративните процеси на Република Македонија од страна на Бугарија.<sup>16</sup>

На споменатите карактеристики се надоврзува **репутацијата на државата и регионот во меѓународните односи**. Македонија и останатите земји во регионот покажуваат повремен и недоволен капацитет за стекнување на стратегиски односи со државите-лидери во меѓународната безбедност. Бидејќи во регионот нема земја во која можат да се препознаат атрибутите на лидер, повеќето земји се оквалификувани како „млади демократии“ и „слаби држави.“ Тие се слаби поради нивниот институционален капацитет за ефикасно владеење и нивниот степен на внатрешна кохезија и легитимитет. Дополнителни фактори кои влијаат на споменатата квалификација се: поставеноста на контролата на моќта и позицијата на политичките субјекти формирани врз етничка основа уште во раниот период на демократскиот политички плурализам. Слабоста на државата се потврдува со големите разлики помеѓу интересите на државата и нејзините етнички, политички или општествени групи.

#### Анализа:

Во истражувањето од 2009 година испитаниците се определија за два од понудените седум одговори за дефинирање на стабилна безбедносна состојба. Притоа, како најбројни групи кои дале одговор на ова прашање се издвоени одговорите на испитаниците – Македонци и Албанци.

---

<sup>17</sup> Република Бугарија се приклучи кон блокирањето на евроинтеграциите на Република Македонија во Советот на ЕУ, со тоа што побара од Македонија да потпише договор за доброседски односи под услови кои единствено се прифатливи за Бугарија и со кои се негира македонскиот идентитет.

<b>2009</b>	Македонец	Албанец
1. Стабилна безбедносна состојба е отсуство на закани кои би го нарушиле територијалниот интегритет на РМ	136 18,0%	18 10,8%
2. Стабилна безбедносна состојба е отсуството на дејствија слични на случувањата од 2001 година	79 10,0%	17 10,2%
3. Стабилна безбедносна состојба е намалена стапка на организиран криминал и корупција	65 8,0%	13 7,8%
4. Стабилна безбедносна состојба е усогласено политичко дејствување на политичките партии со различен етнички предзнак во процесот на евроатлантските интеграции на РМ	42 5,5%	6 3,6%
5. Стабилна безбедносна состојба се добрите меѓуетнички односи	71 9,2%	21 12,7%
6. Стабилна безбедносна состојба е добра економска состојба, повисок стандард на граѓаните и поголема социјална сигурност	146 19,0%	26 15,7%
7. Стабилна безбедносна состојба е почитување на принципот на владеење на правото и почитување на човековите слободи и права	154 20,0%	27 16,3%
8. Не одговориле	77 10,0%	38 22,9%
Вкупно	770 100,0%	166 100,0%

**Табела 1: Одговори од испитаниците на прашањето „Според Вас, кој од наведените ставови најдобро го отсликува Вашиот став за стабилна безбедносна состојба“? (2009)**

Иако беа понудени повеќе ставови како одговори на ова прашање, најчести одговори кај испитаниците-Македонци се дека „стабилна безбедносна состојба подразбира состојба која ги исклучува загрозувањето на територијалниот интегритет, етничките конфликти и организираниот криминал и корупцијата“. Кај испитаниците-Албанци впечатлива е шареноликоста во распределбата на добиените одговори, што наведува на отсуство на јасна перцепција за стабилна безбедносна состојба. Сепак, тие одговорите главно ги фокусираат на загрозување

на територијалниот интегритет, егзистенционалните прашања, меѓуетничките односи и можноста за етнички конфликт.

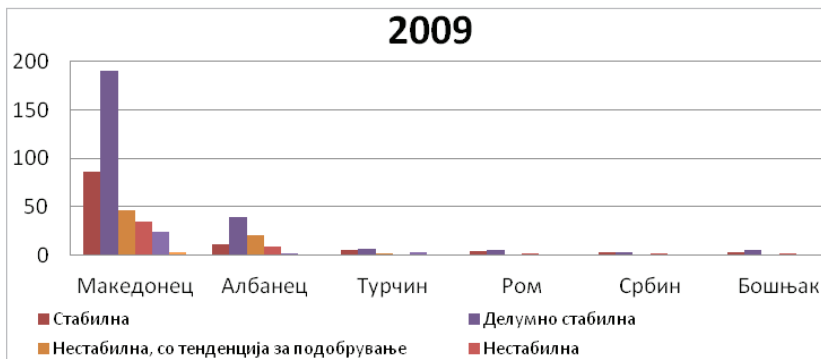
<b>2013</b>	Македонец	Албанец
1. Стабилна безбедносна состојба е отсуство на закани кои би го нарушиле територијалниот интегритет на Република Македонија	78 28,9%	4 12,1%
2. Стабилна безбедносна состојба е отсуството на дејствија слични на случувањата од 2001 година	8 3,0%	0 0%
3. Стабилна безбедносна состојба е намалена стапка на организиран криминал и на корупција	15 5,6%	6 18,2%
4. Стабилна безбедносна состојба е усогласено политичко дејствување на политичките партии со различен етнички предзнак во процесот на евроатлантските интеграции на Република Македонија	11 4,1%	0 0%
5. Стабилна безбедносна состојба се добрите меѓуетнички односи	16 5,9%	8 24,2%
6. Стабилна безбедносна состојба е добра економска состојба, повисокиот стандард на граѓаните и поголемата социјална сигурност	49 18,1%	6 18,2%
7. Стабилна безбедносна состојба е почитување на принципот на владеење на правото и почитување на човековите слободи и права	93 34,4%	9 27,3%
Вкупно	270 100,0%	33 100,0%

**Табела 2: Одговори од испитаниците на прашањето „Според Вас, кој од наведените ставови најдобро го отсликува Вашиот став за стабилна безбедносна состојба“? (2013)**

Во истражувањето од 2013 година се понудени речиси идентични дефиниции.

Испитаниците-Албанци (27,3%) и Македонци (34,4%) сметаат дека владеењето на правото и почитувањето на човековите слободи и права се клучни за стабилна безбедносна состојба. Впечатлива бројка на испитаници-Македонци (28,9%)

стабилната безбедносна состојба ја поврзуваат со отсуство на закани врз територијалниот интегритет на државата, додека 24,2% од испитаниците-Албанци сметаат дека стабилната безбедносна состојба е условена од добрите меѓуетнички односи.



**Графикон 4: Безбедносна состојба во Република Македонија (2009)**



**Графикон 5: Безбедносна состојба во Република Македонија (2013)**

Речиси половина од испитаниците, Македонци и Албанци, сметаат дека моменталната состојба во Македонија, која се однесува на 2009 година, е делумно стабилна, додека втора оцена кај Македонците е стабилна, а кај Албанците е нестабилната безбедносна состојба, со тенденција за подобрување. Преку овие ставови за генералната слика на безбедносната состојба, испитаниците го прикажуваат индивидуалното чувство за безбедноста во Македонија. Во

2013 година 55,2% од испитаниците-Македонци и 60,6% од испитаниците-Албанци го повторуваат својот став, односно безбедносната состојба ја сметаат за делумно стабилна. Тоа се темели на отсуството на директни конфронтации помеѓу двете најголеми етнички заедници во Македонија, единствено во случаите кои се режирани од политичките субјекти заради остварување на политички поени. Разликите кај Македонците и Албанците во колективната перцепција за безбедносната состојба се темелат единствено на состојбата на меѓуетничките односи и на степенот на криминалитет во местата на живеење на испитаниците.

Во интервјуто со г. Бернар Валеро (Bernard Valero), поранешен француски амбасадор во Република Македонија, неговиот став од 2009 година за подобрената безбедносна состојба во државава се базира на следниве аргументи:

- Подобрување на состојбата во регионот за разлика од минатата и почетокот на оваа деценија;
- Прифаќање на единствениот избор на Република Македонија за евроатлантска интеграција кој нуди безбедносна и економска стабилност на подолг временски рок;
- Извршени стратегиски реформи во јавната администрација (пред сè, во субјектите на безбедносниот систем) и локалната самоуправа; и
- Нема користење на меѓународните безбедносни услуги (мисии кои се присутни во Македонија) за зачувување на мирот и стабилноста во Република Македонија. Напротив, Македонија од увозник стана извозник на безбедносните услуги во рамките на меѓународните безбедносни организации и колективни безбедносни системи.

Во Македонија не се очекува враќање на насилство од граѓанската војна од пред една деценија. Сепак, споровите помеѓу албанската и македонската заедница би можеле да станат повеќе поларизирани во наредната година. Тензијата меѓу Македонија и Бугарија бара внимателност. Покрај тоа, Грција продолжува да приговара за користењето на името „Македонија“. Тоа е уште еден извор на тензии и ги блокира аспирациите на Македонија



за влез во ЕУ и во НАТО (Clapper 2013: 30).

Процесот за отпочнување на преговорите за влез во ЕУ и приемот на земјата во НАТО битно ги намалува ризиците и можностите за конфликт во државата. Затоа, за да има стабилна безбедносна состојба државата треба да изнајде начин да се справи со големиот број економски и социјални проблеми, како главни извори за настанување на конфликти.

### 3 БЕЗБЕДНОСНИ ПРЕДИЗВИЦИ

Во време на глобална поврзаност помеѓу државите во која е изразена потребата за поголема (општа) интеграција на Европа, невозможно е некоја европска држава да гради самостоен и изолиран пристап во однос на безбедносните прашања. Затоа, безбедносните предизвици и заканите со кои се соочува државата се во корелација со внатрешните и надворешните случувања, како клучни параметри за дефинирање на безбедносната состојба во државата. Во тој контекст, Ал-Родхан идентификува 11 предизвици за националната безбедност во динамичниот и меѓусебно зависниот свет (Al-Rodhan 2008):

1. Менување на глобалните структури на моќта, пропаѓање на државите и регионалните конфликти
2. Безбедносни импликации на порастот на населението, од миграцијата и од бегалските кризи
3. Информатичка револуција и национална безбедност
4. Трансцивилизационски интеракции
5. Растечката економска поделба и енергетската безбедност
6. Транснационалниот организиран криминал
7. Недржавните актери, тероризмот и асиметричното војување
8. Пролиферацијата
9. Приватизација на безбедноста
10. Здравје, болести и биосигурноста
11. Безбедност на животната средина

Според друг извор, во листата на безбедносни закани и предизвици спаѓаат: сајбер нападите, тероризмот и транснационалниот криминал, профилерацијата на оружја за масовно уништување, разузнавањето, борбата за доминација во просторот<sup>17</sup> (во кој се наоѓаат разни уреди за навигација, надгледување, разузнавање, извидување, метрологија, уреди на телекомуникациските оператори и слично), несигурноста и

---

<sup>17</sup> Кој е атрактивен поради тоа што од него имаат полза државата, граѓанските субјекти, војската, научниците и економијата.

натпреварувањето помеѓу земјите во поседувањето и контролата на природните ресурси, здравствените и пандемирските закани и масовните злосторства (Clapper 2013: 1-13). На наведените предизвици и закани можат да се додадат: асимилацијата и опасноста од исчезнување на одредени нации и народи, опасноста од меѓуетничкиот конфликт и од други форми на граѓанска војна, меѓурелигиски конфликт, социјалните разлики помеѓу државите и помеѓу одредени територијални целини во рамките на државите во однос на економскиот и на општествениот развој (особено во рамките на релативно поврзаните географски региони) и други.

Безбедносните предизвици се дефинирани во зависност од националните интереси и безбедносната доктрина на државите. И покрај тоа што земјите во рамките на ООН прифаќаат акти за дефинирање и справување со одредени безбедносни предизвици, сепак, не постои универзален модел за сеопфатно дефинирање на националните безбедносни предизвици и закани. Врз основа на збирот од сите безбедносни предизвици, тие во Република Македонија можат да се класифицираат во три групи: *европски, регионални и внатрешни*.

### **3.1 Европски предизвици**

Европските предизвици се битни за комплетирање на сликата за безбедносната состојба на Република Македонија и за одредување на насоките во безбедносната политика. Европските предизвици на Република Македонија ја определуваат корелацијата на државните безбедносни специфичности со општите европски безбедносни предизвици. Специфичностите произлегуваат од геополитичкото значење на Македонија во рамките на европската безбедност, од нејзината географска положба (како транзитна траса која често се користи од страна на мрежите на транснационалниот криминал, особено при трговијата со дрога, трговијата со луѓе, криумчарењето на мигранти и друго), од стратегиските определби на државата поврзани со нејзините евроатлантски интегративни процеси (кои засега, во првата половина на декември 2013 година, се формулирани од

обврските на државата во рамките на партнерството со ЕУ и со НАТО) и од можностите за поинтензивна безбедносна соработка засновна на релациите кои ги има Македонија со ЕУ, со НАТО, со ОБСЕ и со Советот на Европа, а се во контекст на евроатлантските аспирации и на учеството во меѓународните цивилни и воени капацитети.

Пристапот кон општите европски безбедносни предизвици е аналитички и дескриптивен. Тие се резултат на случувањата во една далеку територијално поголема и далеку популациски побројна средина. Општите европски безбедносни предизвици се јавуваат како последица на:

- зголемените разлики во степенот на економски и на општествен развој на ЕУ и на остатокот од Европа и помеѓу Европа и остатокот од светот;
- развојот на меѓународниот тероризам во Европа;
- нелегалната трговија со конвенционалното оружје и оружје за масовно уништување;
- масовните економски и политички миграции и азил кои се појавија како резултат на политички и воени конфликти, на расни и на етнички дискриминации и со загрозување на човековите права и слободи од страна на автократски и на недемократски режими во Европа и во нејзиното опкружување; и
- зголемување на бројот на дела на транснационален (сериозен и организиран) криминал кои поттикнуваат трајна социјална и политичка нестабилност на државите.

Европските безбедносни предизвици во голем дел се совпаѓаат со глобалните безбедносни предизвици поради значајната улога на неколку европски земји во меѓународната политика (пред сè, во Советот за безбедност на ООН, во ЕУ и во НАТО), дисперзијата на интересите на европските држави и ЕУ низ светот и трансформацијата на ЕУ од првично економски во комплексен (економски, политички и безбедносен) фактор. Во последните две декади, позицијата на ЕУ и на неколку помоќни европски држави им дава за право да ги креираат насоките на меѓународната безбедносна сцена.

ЕУ првично започна да креира политики за справување

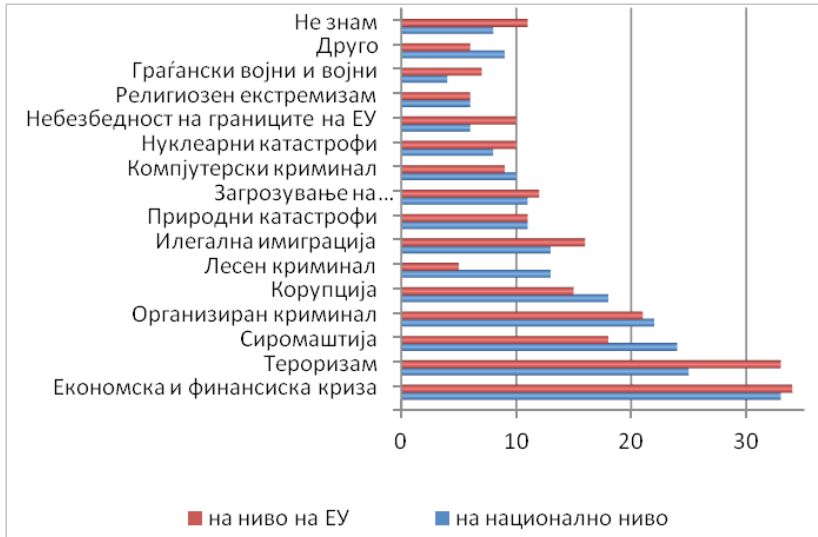
со европските предизвици на своја територија, потоа продолжи во соседството (врз основа на претпоставката дека соседните држави се можни извори на закани и дека воедно се битни во обезбедувањето на границите и севкупно на безбедноста на Унијата) и на крајот разви инструменти за меѓународна интервенција и промоција.

*Заедничката надворешна и одбранбена политика (CFSP)* која беше вградена во Договорот од Мастрихт непосредно пред неговото стапување во сила на 1.11.1993 година беше наменета да ги регулира односите на ЕУ со други земји во однос на меѓународната политичка соработка и меѓународното право (вклучително и човековите права) и безбедноста. Следувааше Европската безбедносна и одбранбена политика (ESDP), која стапи во сила во 1999 година, а воедно стана составен дел на Заедничката надворешна и одбранбена политика (CFSP). Политиката продуцираше интензивирање на полициската соработка поради зголемената поврзаност на внатрешната и надворешната безбедност и овозможи соработка на Европол со нејзините мисии. Подоцна, на крајот на 2009 година, со стапувањето во сила на Договорот од Лисабон политиката е преименувана во *Заедничка одбранбена и безбедносна политика (CDSP)*. За разлика од Европската безбедносна и одбранбена политика, која беше наследник на европскиот безбедносен и одбранбен идентитет во рамките на НАТО и потпаѓаше под јурисдикција на ЕУ (вклучувајќи и земји кои не се дел од НАТО), постојната Заедничка одбранбена и безбедносна политика формално е во надлежност на Советот на ЕУ, во чии рамки се среќаваат шефовите на земјите-членки.

На објаснувањето на спектарот и етиологијата на европските безбедносни предизвици се надврзува мултилатеризмот и холистичкиот пристап на ЕУ кон безбедносните закани, базирани на заедничко справување со проблемите поврзани со безбедноста во Европа, првично содржани во Европската безбедносна стратегија (Solana 2003). Стратегијата, која го операционализира тоа што го договорија политичките субјекти во рамките на европските политики, предвиде дека освен со справувањето со закани, таа има потреба да се фокусира

и на проширување на зоната на безбедност во опкружувањето на Европа и на зајакнување на меѓународниот поредок. Развојот на Европската безбедносна стратегија (2003) резултираше со донесување на *Стратегијата за внатрешна безбедност на ЕУ* за периодот 2010-2014 година.

Стратегиите на ЕУ, во принцип се среднорочни и соодејствуваат со промените, со динамиката и со диверзитетот на безбедносните закани во Европа. Споредбено, ако во првичната Европска безбедносна стратегија како пет клучни безбедносни закани беа назначени: тероризмот, ширењето на оружје за масовно уништување, регионалните конфликти, загрозувањето на државотворноста и организираниот криминал, во Стратегијата за внатрешна безбедност се предлага справување со пет безбедносни предизвици: тероризам, организиран криминал, природни и хуманитарни катастрофи, компјутерски криминал и безбедност на границите на ЕУ. Стратегијата посоодветно одговара на перцепцијата на граѓаните на ЕУ за можните извори на загрозување и дава можност за порационално искористување на националните и на европските безбедносни ресурси (пред сè, во рамките на ЕУ и на НАТО). Во прилог на наведената констатација се резултатите содржани во Евробарометарот (инструмент за мерење на јавното мислење во ЕУ спроведено врз општата јавност) во кое обичните граѓани се покажуваат попрагматични и поконкретни во препознавањето на европските безбедносни предизвици.



**Графикон 6: Перцепција за најважните безбедносни предизвици на национално и на ниво на ЕУ врз основа на податоци од 27 земји-членки на ЕУ (ЕС 2011: 10, 18)**

Според истражувањето, речиси три четвртини (74%) од испитаниците веруваат дека внатрешната безбедност на ЕУ е поврзана со надворешните настани и случувања, од кои една четвртина (26%) сметаат дека двата фактора се многу поврзани. Еден од осум испитаници (12%) смета дека надворешните настани не се поврзани со внатрешната безбедност на ЕУ, а 14% велат дека не знаат (ЕС 2011: 78). Влијанието на глобалните закани се објаснува со реакцијата на ефектите од глобализацијата и политичките промени во светот кои во денешно време брзо се пренесуваат во Европа. Таков е случајот со тероризмот (по 2001 година) и со влијанието на светската економска криза од 2008 година врз сите видови безбедност (национална, финансиска, корпоративна, човекова (хумана), економска, правна итн.).

Во резултатите од истражувањето содржани во Евробарометарот доминираат современите безбедносни ризици. Перцепцијата за тероризмот, како една од клучните закани по безбедноста на граѓаните на ЕУ, укажува дека постои силна интеракција во безбедноста помеѓу Европа и Северна Америка.

Тероризмот стана стратегиска закана по безбедноста поради подемот на неговите логистички, финансиски и оперативни способности. Како форма на криминал, терористичките активности се карактеристични по нивната интеракција со други казни дела (нелегална трговија со оружје, трговија со дрога, перење пари и сл.), кои, всушност, претставуваат начини за негово финансирање. Терористичките активности во Европа често се поврзуваат со закани од употреба на оружја за масовно уништување поради нивните ефекти и моќта која ја стекнуваат терористичките групи со поседување на овие видови оружје. Терористичките групи се служат со закани со употреба на оружје за масовно уништување, а распадот на СССР и, во поново време, колапсот на одредени режими низ светот кои имаа контрола врз технологијата и производството на овие видови оружја, им беа во прилог. На тој начин се покажа колку Европа е ранлива на овој вид закани. Кога станува збор за справувањето со тероризмот, ЕУ и Европа немаат развиено доволно средства за справување со тероризмот кога терористичките активности се финансирани од страна на државите, а особено ако се работи за земја-членка или земји-партнери на Унијата.

*Хуманитарните катастрофи* (доколку се предизвикани од вооружени конфликти) и тероризмот претставуваат политички дела на насилство врз заедницата. Определбата на граѓаните за овој тип на закани како сериозна закана по националната безбедност може да се објасни со тоа што во овој тип на закани во голем обем се застапени дела кои се карактеризираат со транснационалност на криминалот и дела кои имаат потенцијал да предизвикаат форми на транснационален криминал (економска и финансиска криза, сиромаштија, граѓански војни и војни).

На хуманитарните катастрофи се надоврзуваат политичките миграции кои се резултат на внатрешната состојба и на опкружувањето на Европа со нестабилни држави и региони. Предизвикот се карактеризира со пораст на сиромаштијата кај луѓето кои живеат во економски заостанатите делови од една држава, скратувањето на човековите права, појавата на екстремистички идеологии, на корупција и на етнички и на религиозни тензии. Во Европа, овие карактеристики



ги отсликуваат потенцијалните кризни жаришта кои имаат капацитет да прераснат во поширок меѓуетнички, меѓурелигиски или меѓукултурен конфликт. Од друга страна, овој профил на локации во Европа лесно го препознават криминалните организации кои ја користат нестабилната безбедносна состојба за вршење дејства на прекуграничен организиран криминал, а терористичките организации согледуваат терен на кој тие можат посигурно да ги извршуваат нивните активности. Во тој контекст, Европа може да биде загрошена и однадвор. Нестабилните држави и региони кои освен тоа што се карактеризираат со вооружени конфликти, авторитарни и недемократски режими, предизвикуваат масовни миграции чија крајна дестинација се развиените држави во Европа. На овој феномен се надоврзуваат економските и технолошките разлики на Европа со нејзиното опкружување и со земјите од кои главно потекнуваат мигрантите.

*Компјутерскиот криминал* се јавува како резултат на развојот на информатиката и на технолошките решенија кои нудат брз проток на информации, технички можности и капацитети за пренос. Во контекст на општествениот развој, на технолошкиот развој се гледа како на позитивен атрибут на секое развиено општество кое се стреми да го подобри животниот стандард на граѓаните. Информатичките решенија овозможуваат лесна и брза достапност на информациите, но воедно претставуваат алатка за информирање на граѓаните за безбедносните закани. Од друга страна, можностите на информатиката придонесуваат за подобрувања во работењето на полициските, на форензичките и на разузнавачките служби во справувањето со криминалот. Сепак, брзиот развој на капацитетите на информатичките решенија го зголемува ризикот за изложеност на граѓаните на влијанијата на домашните и на меѓународните извори на закани и ризици, а нивното масовно користење од страна на граѓаните придонесува тие да се користат како основно средство за вршење на казнени дела поврзани со компјутерскиот криминал.

Инструментот не ги нагласува спорните точки кои главно произлегуваат од разликите во развојот помеѓу старите и новите членки на ЕУ, вклучително и економските разлики помеѓу Северна Европа, од една страна, и Јужна и Источна Европа, од друга

страна. Разликите, кои станаа особено изразени по економската криза во 2008 година и должничката криза во Грција и во други држави на ЕУ, влијаат на процесот на креирање на безбедносните стратегии на Унијата и во процесот на оперативното дејствување и планирањето на безбедносните капацитети.

<b>Земја</b>	<b>Стратегиски документ</b>	<b>Клучни теми</b>
<b>Велика Британија</b>	<b>Безбедност во меѓусебно зависен свет (2008) Силна Британија во ерата на несигурност (2010)</b>	<b>Воведување на тростепена хиерархија на законите. Највисокото ниво вклучува:</b> - тероризам (вклучувајќи ги и потенцијалните напади со хемиски, биолошки, радиолошки и нуклеарни оружја); - сајбер нападите; - меѓународни воени кризи; - големи несреќи или елементарни непогоди
<b>Франција</b>	<b>Бела книга на одбраната и на националната безбедност (2008)</b>	<b>Автономија според „потеклото“ Нуклеарно одвраќање Заштита Иновации Спречување на кризи</b>
<b>Холандија</b>	<b>Национална безбедносна стратегија и работна програма (2007-2008)</b>	<b>Климатски промени Поларизација и радикализација Снабдување со енергија Важност на меѓународната соработка</b>

**Табела 3: Клучни теми во националните безбедносни стратегии (Ungerer 2011: 5)**

Во Националната безбедносна стратегија на Литванија од 2002 година во поглавјето наменето за предизвиците, законите и опасностите по националната безбедност наведени се: тероризмот, организираниот криминал, трговијата со оружје, трговијата со дрога, нелегалната миграција и епидемии, како и зависноста на набавката на енергија и ресурси за Литванија од само една земја. Економската состојба, вклучувајќи ја благосостојбата на населението и избегнувањето на нееднаков социјален и економски развој и независноста на државата, исто така, се посочени како можни закани за националната безбедност. Бугарија во Концепт за национална безбедност од 1998 година

потенцира дека нема директна воена закана за националната безбедност. Наместо тоа, фокусот е ставен врз прашања какви што се: организираниот криминал (транснационален и прекуграничен), трговијата (со дрога, оружје и луѓе), нелегалната трговија (најмногу со оружје при која се кршат ембаргата на ОН), тероризмот и пропаѓањето на животната средина (Albrecht & Barnes 2008: 3, от.цит.). Компаративно, како составен дел од трансатлантската безбедносна заедница, администрацијата на САД ги идентификува биолошките оружја, нуклеарното оружје, сајбер нападите, климатските промени и транснационалниот криминал како пет најопасни закани за националната и глобалната безбедност (Erwin, Magnuson, Parsons & Tadjdeh 2012).

Ако се изолираат локалните и регионалните карактеристики на европските држави кои не се дел од ЕУ и нецелосната безбедносна интеграција на Европа, сликата за безбедноста во ЕУ во голема мера треба да ја отсликува безбедносната состојба во остатокот од Европа.

### **3.2 Регионални (балкански) предизвици**

На Балканот сè уште историјата и големодржавните амбиции ја проблематизираат мирната иднина и не дозволуваат до крај да биде искористен потенцијалот на регионалната соработка.

Истовремено, во натпреварот за придобивање на интересите на стратегиски значајните актери во рамките на меѓународната безбедност (ЕУ, НАТО, земјите кои се дел од Советот за безбедност на ООН и земјите-лидери во рамките на ЕУ и на НАТО), секоја од балканските држави сака да се прикаже како геостратегиски најзначајна, без притоа реално да ги согледа националните можности и капацитети. Со историското меѓуетничко ривалство и со меѓународната поддршка која низ годините ја имаат/имале одредени балкански држави, поткрепени со политичките амбиции на политичките лидери, се објаснуваат доминантните причини за поттикнување на меѓудржавни и на внатрешни конфликти на просторите на

Балканот, а меѓудржавните конфликти често се поврзуваат со настанувањето на внатрешните конфликти - како реакција на остварувањето на различните интереси на одредени етнички групи и поради омразата помеѓу различни етнички групи кои живеат во рамките на иста територијална целина.

Сепак, може да се каже дека регионот, после низата „несреќни“ случувања, бележи напредок во управувањето со регионалните безбедносни предизвици. По 2000 година (со падот на режимот на Слободан Милошевиќ) сите држави во ЈИЕ имаат демократски избрани влади и повеќето држави имаат јасна евроатлантска ориентација. Кај државите постои отвореност, волја за соработка и континуирано се вложува во унапредување на билатералните и на мултилатералните односи и на регионалната соработка. Оттука, степенот на развој на регионалната соработка е клучната основа за справување со регионалните предизвици. Затоа, во постконфликтниот период, со помош на меѓународниот фактор (ЕУ, САД и трети земји чиј интерес е безбедноста на Балканот), на државите од регионот им беше дадена можност да ги согледаат предиспозициите на регионалната соработка конципирани врз реална основа, какви што се: заедничкото минато, сличноста во менталитетот, сличностите помеѓу повеќето јазици кои се говорат во регионот, споделувањето заеднички домашни и општествени културни вредности, традициите и безбедносните карактеристики од поново време. Исто така, на државните власти им беше понуден концепт според кој требаше да се разбере дека ниедна држава од регионот не може да ги дефинира сопствените безбедносни интереси без притоа да ги стави во корелација со безбедносните предизвици и со интересите на земјите од регионот. Тоа е поука која земјите од регионот декларативно ја разбираат, но имаат потреба да ја повторуваат најмалку на секои 50 години кога ќе ги сфатат последиците од војните или ако им биде наложено од големите сили. Како и за време на Студената војна, последните конфликти на Балканот покажаа дека и покрај тоа што големите сили даваат поддршка на една од страните, тие директно не се конфронтираат и водат т.н. „практична политика“.

Сепак, и покрај поуките од минатото и покрај релациите на земјите во однос на нивното членство во евроатлантските

институции, постојат неколку регионални предизвици кои имаат потенцијал да влијаат на безбедносната слика на состојбите на Балканот.

Во ЈИЕ најбитен предизвик и понатаму останува **неутрализирањето на потенцијалот за настанување меѓуетнички конфликт**. Етничките конфликти во современиот свет можат да се објаснат преку разгледување на етничкиот и религиозниот идентитет кои имаат длабоки социјални, историски и генетски корени (Gurr 1993). Етничките групи претставуваат групи луѓе кои себеси се гледаат или другите гледаат на нив како на групи кои споделуваат посебен и долготраен колективен идентитет заснован на верувањето во заедничкото потекло, историја, судбина, културните специфични искуства и верувања (Odendaal 1998). Меѓуетничките конфликти често се поврзани со материјалната и политичката цел на групата и вклучување на културниот идентитет за постигнување на одредени цели (во одредени случаи тие се засновани и на радикалната ориентација на одредени етнички групи). Најприсутна во регионот е етнополитичката мобилизација на групите како начин на кој тие се мобилизираат против сопствената држава поради тоа што сметаат дека се лишени од одредени права и се јавуваат во форма на незадоволство при остварувањето на нивните интереси. Како резултат на етнополитичката мобилизација, на Балканот доминираат политички партии формирани на етничка основа и на етничките идентитети им се дава предност пред граѓанските. Од друга страна, етнополитичката мобилизација може да се разгледува како реакција на етничките групи на репресијата од страна на власта со која таа сака да ја придобие нивната лојалност, под претпоставка (кој воедно може да биде и стереотип) дека одредени етнички групи се нелојални на државата и претставуваат постојан извор на безбедносни закани. Затоа, врз основа на минатите искуства, како инструменти за поттикнување и справување со меѓуетничките проблеми, на регионот му се познати: екстремистичкиот национализам, воената реторика и застарената (концепциски и временски надмината) воено-политичка идеологија.

Настанувањето на конфликтите покажа дека народите во повеќето балкански држави се лесно подложни на манипулации од страна на политичарите, така што вината за дестабилизација

на мирот, на добрососедските и на меѓуетничките односи, на довербата и на толеранцијата, не треба да се бара само во политичките власти. Причините за настанувањето на етничките конфликти се објаснуваат со особините на државите - релативно млади демократии кои тешко се справуваат со процесот на општествена транзиција, историскиот развој на општествата и политичката незрелост кај носителите на власта. Немањето на државотворност во поголем дел од историјата на земјите од регионот придонесе да се одложи процесот на создавање на нациите/државите и на остварување на потребите за национална припадност. Неадекватниот пристап во решавањето на меѓуетничките проблеми во рамките на државите и помеѓу државите резултираше со долг период на постконфликтна рехабилитација на општествата и со долготрајно чувствување на економските, на социјалните и на психолошките последици. Во иднина пристапот кон регионалните предизвици треба да биде комбинација од извлечените поуки и од актуелните амбиции на државите во однос на нивните евроатлантски аспирации и на економскиот развој. Во тој контекст, очекувано е на одредени држави (вклучително и на Македонија) во релативно блиска иднина да им се наметне потребата за справување со потенцијалот на меѓуетнички конфликт поттикнат од визиите за создавање големи еднонационални држави. Релативноста на временската димензија на наведениот регионален предизвик, пред сè, зависи од економскиот развој на државите и од реализацијата на стратегиските државни интереси поврзани со членството во ЕУ и во НАТО.

Сепак, отвореното прашање за појава на меѓуетничките конфликти останува стигма врз идентитетот на Балканот, и во ситуација кога е незапирлив општиот напредок на државите.

**Преземањето на регионалната безбедност на сопствен товар**, односно како дел од регионалниот идентитет е еден од предизвиците во ЈИЕ кој има реални можности да се оствари. И покрај големите вложувања и поддршката од ЕУ, од НАТО и од трети партнери вклучени во безбедносната, во политичката и во економската интеграција на регионот, предолгото присуство на меѓународните безбедносни сили (ООН, НАТО и ЕУ) во регионот тешко може да го отргне Балканот од светската кризна мапа.

На градењето сопствен безбедносен идентитет базиран на засилена регионална безбедносна соработка му оди во прилог засилената комуникација помеѓу државите во регионот, што е предуслов земјите од регионот да можат да наметнат решенија во кои се вградени локалните контексти на безбедносните состојби. Овој пристап ги надминува рамките на шаблонизираниот модел на постконфликтна рехабилитација (воспоставување на системот на правна држава со формирање/реформа на структурата на безбедносниот систем, спроведување на законите и помош при функционирањето на правосудството), кој во неколку случаи на Балканот се покажа како ирационален и несоодветен.

Тоа на што најмногу се апелира во комуникацијата на регионот со институциите каде што се: ЕУ, НАТО, ОБСЕ и СЕ е **справувањето со корупцијата и со организираниот криминал**. Во периодот по распаѓањето на СФРЈ, по војните и по низата реформи во државите, регионот покажа дека е ранлив на традиционални и на современи форми на криминал (трговија со луѓе, трговија со оружје и дрога, трговија со човечки органи, криумчарење мигранти, појава на терористички групи и друго). Транснационалните криминални здруженија, кои обично кадровски и технички се подобро опремени од постоечките државни безбедносни служби, се покажаа поумешни во користењето на недоволната законска уреденост, на слабата оперативна координација помеѓу националните безбедносни служби и на нискиот степен на репресивно постапување на правосудните и на безбедносните институции. За надминување на овој предизвик, во регионот се формираа неколку регионални безбедносни иницијативи во форма на координативни тела кои функционираат според принципите на меѓународната полициска соработка.<sup>18</sup> Справувањето со транснационалниот криминал бара напредок во воведувањето на инструменти и на форми на оперативна безбедносна соработка - нешто што им е неопходно на безбедносните служби, а воедно е потешко прифатливо за политичарите затоа што со нагласената оперативна безбедносна

---

<sup>18</sup> Иницијативите поддржуваат и имплементираат соработка каква што се практикува во рамките на Интерпол, билатерална полициска соработка (заеднички центри за полициска и царинска соработка, бинационални гранични патроли и слично), потпишување на оперативни и стратегиски договори со агенциите на ЕУ поврзани со правдата и внатрешните работи и друго.

соработка се актуелизираат прашањата за загрозување на суверенитетот и на довербата при размената на податоци. Со овој предизвик се соочува и ЕУ, така што и покрај тоа што постојат одредени заложби и законски основи е нереално да се очекува некој поголем напредок во регионот во блиска иднина. Исто така, треба да се нагласи фактот дека земјите кои отидоа понапред со интеграцијата во ЕУ и НАТО, и по приемот во овие организации нивните власти не го променија односот по прашањата поврзани со справувањето со организираниот криминал и корупцијата – фактори што се силен индикатор за наредокот на општеството во процесот на исполнувањето на европските стандарди.

**Билатералните спорови** помеѓу членките и земјите-кандидати за членство во ЕУ и НАТО, освен што претставуваат проблем во евроатлантските интеграции, имаат безбедносни импликации и врз регионалната стабилност. Споровите не придонесуваат за зајакнување на соработката во справувањето со транснационалниот и со прекуграничниот криминал. Билатералните спорови се базираат на односи со историска заднина базирани на конкретна доктрина (Batkovski 2013; Мирчев 2012), имаат силно изразена националистичка пропаганда и најмалку поради пасивен однос на меѓународната заедница или на повлијателните земји во рамките на меѓународната политика една или повеќе од страните добиваат меѓународна поддршка.

**Тероризмот во регионални рамки** сè уште не е јасно дали се појави како наследство од вооружените дејствија на Балканот, како обид на меѓународната заедница експериментално да ја истражува неговата феноменологија во рамките на еден меѓународно контролиран простор или како комбинација од двете претпоставки. Тероризмот на Балканот се поврзува со дејствувањето на одредени културни групи (на пример, вахабистите), а цел на неговите активности се граѓаните, безбедносниот систем на државите и странските субјекти присутни во регионот. Како и во глобални рамки, така и во регионот тероризмот не може да се изолира од другите криминални форми (организиран криминал, корупција, трговија со дрога, оружје, луѓе и човечки органи, перење и фалсификување пари и криумчарење на мигранти).



Во процесот на евроинтеграциите, со стекнувањето на визната либерализација на државите, регионот се соочува со притисокот да го реши **проблемот на зголемен број на лица од регионот кои во поразвиениот дел на ЕУ бараат азил (т.н. „лажни азиланти“)** и **проблемот со илегалните економски мигранти кои транзитираат низ земјите од регионот.** Тоа во голема мера ги оптовари граничните полиции, кои се последниот филтер за влез на овие две категории на мигранти во ЕУ. Земјите, во согласност со стандардите на ЕУ и на Шенген зоната во справувањето со овој тип предизвици го имплементираа системот за интегрирано гранично управување. Системот, кој е напредна фаза на имплементација, претставува најадекватен одговор на предизвиците поврзани со илегалната миграција и придружните предизвици, како што се: трговијата со луѓе, криумчарењето мигранти и трговијата со дрога.

### **3.3 Внатрешни предизвици и закани**

Внатрешните предизвици најдетално ја отсликуваат безбедносната состојба во државата. Во тој контекст, преку корелацијата на безбедносната состојба и внатрешните предизвици се определуваат потребите на безбедносниот систем и се дефинираат развојните насоки на безбедносната политика. Како дефинирани во нејзината стратегија за национална безбедност, Македонија ги набројува следниве клучни закани по нејзината безбедност поврзани со внатрешните ризици: еколошка деградација, организиран криминал, меѓународен тероризам, меѓуетнички и религиозни конфликти и континуирана нестабилност од Косово (IFPA 2002:104). Бидејќи наведените закани во континуитет влијаат врз безбедноста во државата, посоодветно е истите временски да се анализираат - како безбедносни предизвици кои ја одбележаа првата и втората деценија од осамостојувањето на Република Македонија. Внатрешните безбедносни предизвици кои беа дел од **првата деценија** од постоењето на Република Македонија се делумно ексклузивни, но во поголем дел се совпаѓаат со регионалните и со глобалните безбедносни предизвици.

Во почетокот на деведесеттите години од минатиот век, Македонија се соочуваше со пет клучни долгорочни проблеми, при што секој требаше успешно да се реши за земјата да си обезбеди иднина како полноправна членка на евроатлантската заедница. Клучните проблеми беа следниве: потребата да се изгради поединствен настап на политичките и на интелектуалните елити во Македонија, напнатоста во меѓуетничките односи, бавното темпо на демократските трансформации, сè положата општествено-економска ситуација и не толку срдечните билатерални односи меѓу Македонија и соседните држави (Сокалски 2005: 100). Македонија наизглед добро разбира дека е критичен пример за нестабилноста на Балканот. Спротивно на политичките идентитети, на економската неправда и на регионалните конфликти, уште одамна се предвидува пропаѓање на малата нација-држава (Liotta & Jebb 2002). Прифаќањето на компромисно име (Поранешна Југословенска Република Македонија) во рамките на ООН, беше услов за меѓународно признавање на државата и за стекнување на правен субјективитет кој ѝ овозможи членство во ММФ и стекнување на набљудувачки статус во КЕБС. Името беше причина за грчкото ембарго,<sup>19</sup> а односот на грчките власти во однос на овој наметнат проблем има тенденција долго да трае и е далеку од доследната примена на принципите во рамките на меѓународните односи и на меѓународната политика. Република Македонија прифати име за времена употреба, го промени знамето и Уставот - сето тоа иницирано од страна на Грција, а, сепак, државата остана заглавена во евроинтегративните процеси. Тоа ја оправдува претпоставката дека секоја понатамошна отстапка без и со гаранција од големите сили нема да биде во прилог на реализацијата на стратегиските интереси на Република Македонија – членството во ЕУ и во НАТО.

Во наведениот период е карактеристичен односот на меѓународната заедница кон СР Југославија (од распадот на СФРЈ до падот на режимот на Милошевиќ) во кој во неколку случаи Македонија беше колатерална жртва поради блокадата на ООН

<sup>19</sup> Шесте седмици под грчка блокада, економски ја чинеа Македонија 80 милиони американски долари месечно, односно 85% од нејзината извозна добивка (Liotta & Jebb 2002).

кон Србија (која во тоа време беше главен трговски партнер на Македонија). Од 1994 година, антијугословенската блокада ја чинеше Македонија 3 милијарди американски долари. Сметајќи ги и притисоците од косовската криза од 1999 година, некои проценки покажуваат дека Македонија од времето на својата независност изгуби повеќе од осум милијарди американски долари (Liotta & Jebb 2002).

Како последен и најсериозен безбедносен предизвик со кој се соочи Македонија на крајот од овој период беше настанувањето на вооружениот конфликт во 2001 година кој заврши со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор.<sup>20</sup> Потпишан на 13 август 2001, Охридскиот договор претставува пакт помеѓу мнозинството Македонци и најголемото национално малцинство - Албанците, заснован на договори за делење на власта. Целта беше во Македонија да се примени еден повисок модел на „граѓанска држава“ за да се избегнат консеквенците од Дејтон, каде што основата на решението беше во етничката припадност на инволвираните страни (МКГ 2001: 8, от. цит.). Потпишувањето на Рамковниот договор се одвиваше под силен меѓународен притисок, под притисок од јавноста и во услови кога најизразено се чувствуваа последиците од конфликтот. Двата најголеми политички субјекта не беа во можност да бараат алтернативно решение и да се правдаат пред јавноста. Под изговор или со објаснување дека со Рамковниот договор се постигнува повисок степен на граѓанско општество македонската нација се преформулира во македонска етничка заедница во сопствената држава. Тоа е многу погрешно толкување на моделот на граѓанско општество, бидејќи со моделот може да се преформулира општественото уредување, но не и идентитетот на една нација.

Внатрешните предизвици кои ја одбележаа **втората деценија** по осамостојувањето на државата се поврзани со спроведувањето на Охридскиот рамковен договор, со деполитизацијата на безбедносниот систем, со интензивните

<sup>20</sup> Рамковниот договор е составен од: 1) Основни принципи; 2) Прекин на непријателствата; 3) Развој на децентрализираната власт; 4) Недискриминација и правична застапеност; 5) Посебни собраниски процедури; 6) Образование и употреба на јазиците; 7) Изразување на идентитетот; 8) Имплементација; 9) Анекси: а. Уставни амандмани, б. Измени во законодавството, в. Имплементација и мерки за градење доверба и 10) Завршни одредби.

заложби за членство во ЕУ и во НАТО, со градењето институции на државата според европските стандарди и со стекнувањето на политичка зрелост.

Според еден од стратегиските документи (став 24 од Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија 2003) во ризици и во опасности по безбедноста на Република Македонија спаѓаат:

- можните манифестации на екстреман национализам, на расна и на верска нетрпеливост;

- облиците и активностите поврзани со меѓународниот тероризам, со организираниот криминал, со нелегалната миграција, со нелегалната трговија со дрога, со оружје и со луѓе, со стратегиските и материјалите за двојна употреба, како и со последиците од употребата на средства за масовно уништување;

- поседувањето на големи количини илегално оружје;

- транзиционите проблеми, како што се: корупцијата, урбаниот тероризам, тешкиот криминал, вклучувајќи учени, рекетирања, убиства и напади врз сопственоста на граѓаните, економскиот криминал, даночната евазија, недоизграденоста на институциите на демократскиот систем, проблемите во функционирање на судството, социјалните проблеми и невработеноста;

- активностите на странските специјални служби насочени кон влошување на безбедносната состојба, а со тоа и забавување на демократските и на интегративните процеси, особено оние кон НАТО и ЕУ;

- последиците од судир на интереси за користење на изворите и на патиштата на стратегиските енергенси, како и попречување и блокирање на нивниот увоз во Република Македонија;

- елементарните и други непогоди, техничко-технолошките катастрофи, заразните заболувања на луѓето и на животните предизвикани од домашни и/или од надворешни чинители;

- компјутерскиот криминал, пиратството и злоупотребата на информатичката технологија, особено во делот на личните податоци на граѓаните, деловната, службената и државната тајна;

- деградацијата и уништувањето на животната средина.

Гледајќи од временска перспектива (на крајот на 2013 година), може да се заклучи дека дел од безбедносните проблеми на државата се резултат на предолгиот процес на транзиција на општеството, дел датираат од времето на осамостојување на државата од поранешна СФРЈ, а остатокот се последица на поделеноста на општеството врз етничка и врз политичка основа. Свкупно, пристапот за справување со внатрешните предизвици кој го имаше државата низ годините (отстапки за името при приемот во ООН, промената на Уставот во 1992 и подоцна на знамето, приемот на над 250 000 бегалци (FAO 1999) и овозможувањето на силите на НАТО да преминат преку нејзината територија за време на Косовската криза во 1999 година, промената на Уставот под меѓународен притисок во 2001 година за запирање на внатрешниот вооружен конфликт, придонесот со значаен број на припадници на безбедносните сили во меѓународните мисии на ЕУ, на НАТО и на други меѓународни тела чија работа се поврзува со меѓународната безбедност), не е вистински препознаен од страна на меѓународната заедница, а најмалку од ЕУ и од НАТО, кои сторија многу малку за да ги ублажат последиците во справувањето со внатрешните предизвици на државата.

Генерално, врз основа на искуствата поврзани со безбедноста во двецениското постоење на Република Македонија и со потенцијалот на внатрешните закани, општата слика за внатрешните безбедносни предизвици се одликува со голем диверзитет. Во неа се опфатени политички, економски, демографски, етнички и воени закани или комбинација на некои од нив. Сумарно, како посепцифични внатрешни безбедносни предизвици можат да се издвојат:

- Спроведување на попис на населението;<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Податоците од пописот од 1994 година кои политичарите од блокот партии на Албанците во Македонија сметаа дека се нереални беа една од причините Уставот да го наречат „генератор на кризата“ (изјава на Мухамед Халили [ПДП], дневен весник Fakti, Скопје, 2.4.2001 година). Мотивите за оваа изјава беа во тоа што голем дел од албанската популација, а, пред сè, политичарите од блокот партии на Албанците во Македонија, сметаа дека податоците од пописот од 1994 година не се вистинити, бидејќи бројот на албанската заедница во Македонија е поголем од 40% од вкупното население наспроти 22,9%, податоци добиени со пописот во јуни 1994 година. Втор аргумент за критиката на Уставот беше статусот на Албанците во Македонија кои во преамбулата на Уставот се дефинирани како малцинство. Според некои неофицијални извори, албанската заедница не надминува повеќе од 17%. Врз основа на Охридскиот рамковен договор, услов за добивање на сите привилегии во централната и локалната власт е да има најмалку 20% застапеност на етничката заедница во рамките на државата или на територијалната единица.

- Одржување на меѓуетничките односи до степен кој ја гарантира безбедноста и стабилноста на државата;
- Националистички екстремизам кој произлегува од заостанатите политички и општествени анимозитети поврзани со реализација на ситни партиски интереси;
- Отсуство на политички консензус за прашањата од национален интерес;
- Степен на заштита на државните граници;
- Нелегално поседување на оружје и муниција;
- Обвинувањата за непочитување и за неисполнување на обврските од Охридскиот рамковен договор. Некои политичари одат дотаму што бараат поништување и склучување на нов договор кој води кон федерализација на државата;
- Недоволната политичка волја за враќање на раселените лица во кризните региони од 2001 година;
- Прашањето на македонското малцинство во соседството како нераскинлив дел од македонската кауза и на наднационалните македонски интереси;<sup>22</sup>
- Последиците од бавното формирање на органите одговорни за спроведување на законите и слабата интерагенциска соработка;
- Технолошката моќ на повеќето стопански капацитети;
- Ефектите од долготрајниот премин од стопанско производство во пазарна економија, поврзани со малиот број на странски и на домашни инвестиции што овозможи развој на сивата економија и на црниот пазар;
- Високиот степен на невработеност, кој директно влијае на степенот на сиромаштија, создавање општествени слоеви, на појава на социопатолошки појави и на развој на други форми на општествена и на правна несигурност;
- Економското емигрирање на интелектуалците;

<sup>22</sup> За жал, Македонија не им посветува доволно внимание на Македонците во соседството, бидејќи незаинтересираниот и неутрален став на македонските власти често се објаснува со немешање во внатрешните работи на соседите. Македонското малцинство во соседните држави треба да претставува мост за прекуграничната соработка, бидејќи во согласност со концептот на ЕУ и на Шенген зоната сè поизвесно е дека границите ќе претставуваат само формална линија која разделува две или повеќе интегрирани држави во рамките на структурата на ЕУ.

- Нелегалната миграција, трговијата со луѓе и криумчарењето мигранти;<sup>23</sup> и
- Еколошки предизвици поврзани со неспроведување на законите од оваа област и со отсуството на свест кај граѓаните.

Решавањето на голем дел од внатрешните предизвици е директно поврзано со исполнувањето на барањата на ЕУ во процесот на преговори за членство. На тој начин, со решавање на внатрешните предизвици се придонесува за помирен, за побезбеден, за подобар и за поквалитетен живот на сите граѓани на Република Македонија и за непречено функционирање на институциите на државата.

### **3.3.1 Политички и етнички закани**

Политичките закани потекнуваат од внатрешната политичка состојба и од надворешните односи на државата. Како најбитни параметри за дефинирање на политичките закани можат да се наведат: односите помеѓу власта и опозицијата, спорот со името, односите со соседите, спроведувањето на Охридскиот рамковен договор, нејасното дефинирање на националните интереси и приоритети, формирањето на политички партии врз етничка основа, скандали во безбедносниот систем поврзани со неговото користење за политички цели и слично. Етничките закани се согледуваат преку нивните можности за иницирање на националистички и за етнички мотивирани насилни конфликти. Оттука, во согласност со состојбите кои владеат во македонското општество, произлегува дека постои силна интеракција помеѓу политичките и етничките закани. Важноста која се дава на интеракцијата на политичките и на етничките закани се должи на претпоставката дека етничките закани мотивирани за остварување на политички цели се најсериозниот фактор за внатрешна дестабилизација на државата. На ова се надоврзува

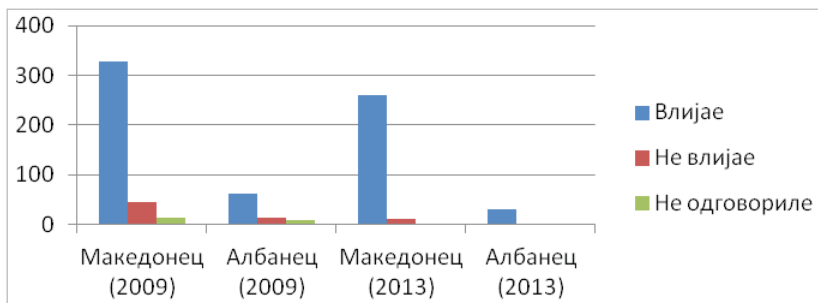
<sup>23</sup> Последните меѓународни извештаи за Македонија во оваа област говорат за голем напредок во борбата со трговијата со луѓе. Според ЕК, Македонија бележи напредок во оваа област (СЕП 2013).

и фактот дека најчесто меѓуетничките тензии се политички мотивирани, а за смирување и надминување на меѓуетничките проблеми е неопходна политичка волја.

За разбирање на етничките закани може да послужи дефинирањето на општествената заедница во контекст на системот на вредности кои постојат во рамките на одредена етничка група. Општествената заедница во рамките на државната територија претставува општ систем на вредности во кој егзистираат вредносни потсистеми на повеќе етнички групи. Оттука суштинските прашања во поглед на стабилноста, безбедноста и мирот во државата, би биле (Спасески 2005: 221):

- Прво, дали, колку и врз која основа вредносните системи на различните етнички групи меѓусебно се кохерентни и коегзистентни;
- Второ, каков е односот помеѓу општиот систем на вредности на заедницата и вредносните потсистеми на националните малцинства, поточно дали општите општествени вредности на заедницата се почитуваат од малцинските групи и, од друга страна, дали општиот вредносен систем им овозможува на малцинствата еманципација на сопствениот културен идентитет и партиципација во вкупните општествени односи.

Во рамките на истражувањата од 2009 и 2013 година, општата јавност беше запрашана да ги идентификува изворите на етничките закани - како фактори кои влијаат за настанување на меѓуетнички тензии и конфликти.



**Графикон 7: Влијание на етничката поделеност на општеството врз безбедносната состојба**



Според фреквенцијата на афирмативни и негативни одговори, над 70% од испитаниците Македонци и Албанци во 2009 и во 2013 година се согласуваат дека **етничката поделеност битно влијае врз безбедносната состојба**. Таквата поделеност се чувствува во сите сфери на општеството, но загрижувачки е што политиката како инструмент на политичките партии континуирано генерира етнички поделби дури и во најситните клетки на општеството. Македонците, со примена на концептот за рамноправна застапеност во државните служби како дел од Охридскиот рамковен договор, сè повеќе се разочарани поради кумулацијата на егзистенцијално-социјалните проблеми врз кои делумно влијае и примената на позитивната дискриминација кон сите етнички групи кои не се мнозинство во државата, поради квалитетот на кадрите кои се примаат во администрацијата и поради непочитувањето на вообичаените конкурсни критериуми.



**Графикон 8: Влијание на нарушените меѓуетнички односи врз безбедносната состојба**

Ставот на над 80% од испитаниците го потврдува високиот степен на согласност на сите етнички групи во Македонија дека **нарушените меѓуетнички односи** влијаат врз безбедносната состојба. Ставот главно е производ на политичките манипулации и на различните интереси кај лидерите на етничките групи (кои воедно се лидери и на политичките групи), како главни генератори на меѓуетнички тензии. Етничката поделеност во општеството се чувствува и преку отсуството на идентификација

на национална (државна) припадност кај припадниците на сите етнички групи во Македонија, која е особено изразена со донесувањето на Охридскиот рамковен договор. Тоа не ја прави јасна сликата за тоа како граѓанинот ја доживува Република Македонија.

Состојбата на перманентно нарушени меѓуетнички односи во 2001 година на политичките лидери им послужи како погоден терен за остварување на нивните политички амбиции, без притоа да водат сметка за безбедноста на граѓаните и на заедницата. Во Македонија, подгревањето на страстите преку националистички пароли од страна на политичките лидери како претставници на одредена етничка заедница е составен дел од изборниот период. Национализмот има свој континуитет кога е во прашање докажувањето на одредена политичка опција за релевантноста и за волјата за остварување на целите зацртани во политичката програма. Наместо формирање на национализам кој е во прилог на градењето чувства, припадност и идентитет на нацијата без притоа да бидат загрозувани други нации и народи и со кој се зајакнува духот на нацијата (познат како патриотизам) и кој овозможува полесно да се пребродуваат сите закани во општеството, лидерите во Македонија тежнеат кон создавање националистички чувства на секоја етничка група одделно. Така се допираат само интересите на групата и се создава квазипатриотизам, што ни од далеку не придонесува за одржување на стабилноста и на мирот во државата.<sup>24</sup>

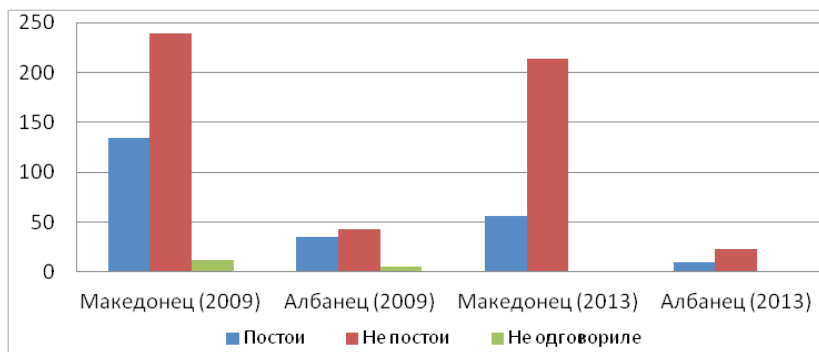
Политичките закани надоврзани на етничките закани ја комплетираат сликата за комплексноста на безбедносната состојба во Република Македонија. Во етнички поделеното општество, партиите на Македонците се фокусирани на преземање и одржување на власта, додека партиите на Албанците во Македонија повеќе се фокусирани на етничките прашања,

---

<sup>24</sup> Колку е контрадикторен ставот дека прашањето на етничката сличност е предуслов за формирање нација покажуваат низа примери во светот. Пакистан по неговото отцепување од Индија или формирањето на израелската држава покажуваат дека државата може да биде формирана на верска основа како мерило за идентитетот. Во Швајцарија постојат јазични разлики помеѓу групите, но, сепак, сите се претставници на швајцарската нација. Постојат и други примери каде државата е формирана врз основа на територијата и присутните етнички групи кои се наоѓале или се населиле на таа територија, а, сепак, имаат висок степен на лојалност кон државата.

отколку на останатите витални прашања на државата. На тој начин двата субјекта ја усложнуваат состојбата без да придонесат за траен мир и за замирање на националистичките страсти. Во услови на висок степен на политизација на општеството, од моделот на мултиетничко општество имаат корист само одредени политички елити и мал дел од граѓаните кои се нивни приврзаници. Политичките скандали, како, на пример, аферите со прислушувањето (Дувло – 1992 година и Големото уво – 2001 година), оставија голема трага врз политичкиот живот и врз безбедноста на граѓаните во државата.

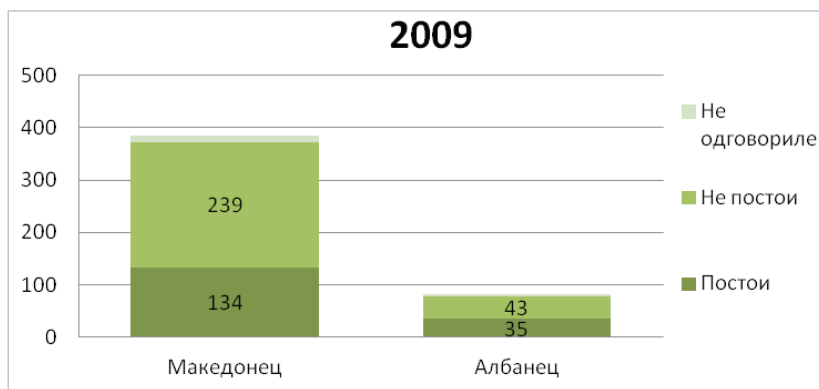
Улогата на политичките фактори е тесно поврзана со односите со соседството, со изнаоѓањето на политичко решение за спорот со името и со проблемите кои ги имаат Македонците во соседството поврзани со нивното непризнавање и спорење на правото на политичко и на културно организирање.



**Графикон 9: Постоене на политички консензус помеѓу политичките партии во Македонија за преговорите со Грција во спорот со уставното име на Република Македонија**

Според добиените резултати од 2009 година, 62,1% од испитаниците-Македонци и 51,8% од испитаниците-Албанци се согласуваат дека **не постои политички консензус кај политичките субјекти во Македонија по прашањето на преговорите со Грција во спорот за името**, додека состојбите во 2013 година покажуваат дека 79,3% од испитаниците-Македонци и 69,7% од испитаниците-Албанци го повториле истиот одговор. Тоа се должи на честите натпреварувања

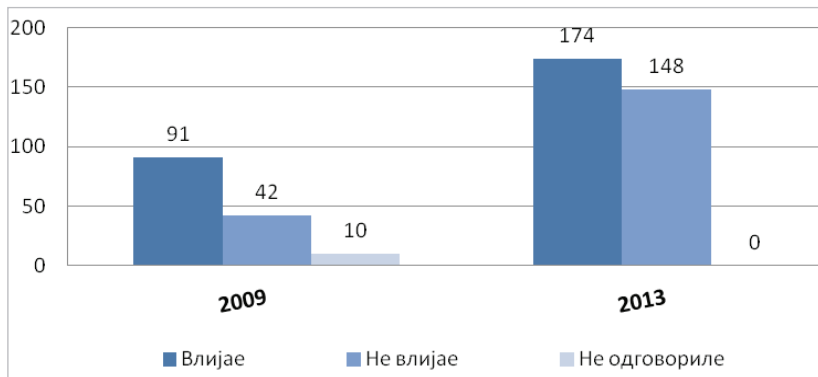
на политичките партии за докажување на патриотизмот и за начинот во однос на тоа кој подобро ги застапува интересите на етничката заедница и на политичката опција на која припаѓаат. Наместо неопходен консензус за градење заеднички став и на стратегија за преговорите за името, политичките партии ја девалвираат меѓународна позиција на Македонија.



**Графикон 10: Постоене на политички консензус помеѓу политичките партии во Република Македонија за членството во ЕУ и НАТО како стратегиска определба**

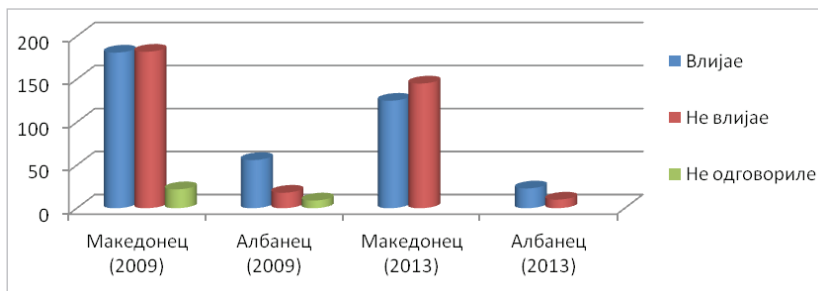
Распределбата на одговорите на ова прашање е во тесна врска со претходното, бидејќи ЕУ и НАТО се категорични во ставот дека **затворањето на прашањето за името е клучот за членството во две организации**. Во 2009 година мнозинството од граѓаните (61,9%) се изјасни дека постои консензус кај политичките партии за членство во ЕУ и НАТО, речиси идентично како и во 2013 година кога истиот став го повториле 59,6% од испитаниците. Тоа се должи на фактот дека членството во ЕУ и во НАТО е дел од политичките програми на сите партии во Македонија, а тоа кореспондира со високиот процент на согласност кај граѓаните за членството како неопходен процес за иднината на Македонија. Клучното прашање е: *„Како да се затвори прашањето со името во услови кога постои согласност кај граѓаните и кај политичките субјекти дека членството во ЕУ и во НАТО е суштинско прашање за Република Македонија“*? Ова прашање го проблематизира партнерскиот однос на Македонија

со ЕУ и со НАТО, бидејќи партнерството нема основа ако од партнерите се бара исполнување на дополнителни критериуми различни од тие што се барале од другите земји-аспиранти за членство.



**Графикон 11: Влијанието од неинтегрирањето во НАТО врз безбедносната состојба во Република Македонија**

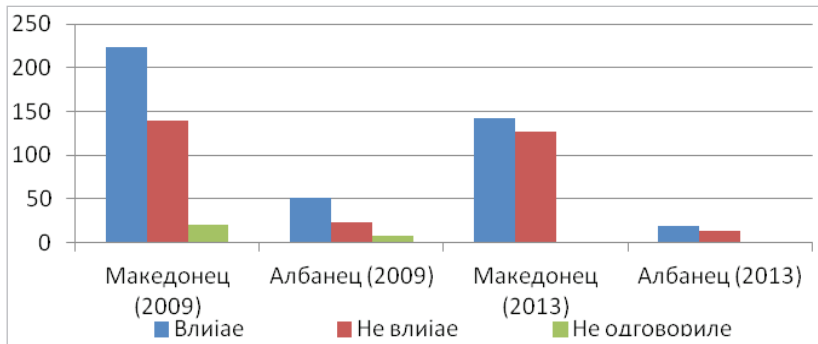
Резултатите покажуваат дека и по разочарувањето од Самитот на НАТО во Букурешт во 2008 година, сепак, **граѓаните на Македонија во 2009 и во 2013 година (значително помалку) го сметаат НАТО како основна гаранција за мирот и за стабилноста во Македонија.**



**Графикон 12: Влијание на отсуството на покана за преговори за членство во ЕУ врз безбедносната состојба во Република Македонија**

Поделеноста на ставовите кај Македонците покажува дека речиси половина од испитаниците-Македонци се уверени дека и **без прием во ЕУ ќе може да се одржи стабилна**

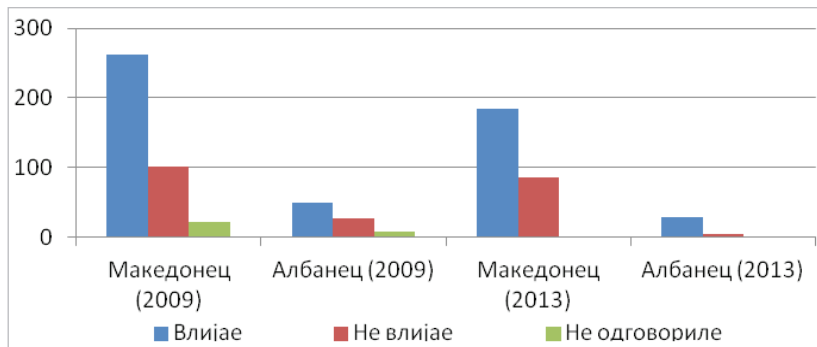
**безбедносна состојба**, а нешто помалку сметаат дека приемот во ЕУ ќе донесе постабилна безбедносна состојба. Кај испитаниците-Албанци, 2/3 сметаат дека со отпочнувањето на преговорите со ЕУ во Македонија ќе има подобра безбедносна состојба. Афирмативните ставови се темелат на економските импликации од членството како клучен фактор за надминување на меѓуетничките тензии преку пронаоѓање на економските интереси на граѓанинот.



**Графикон 13: Влијание на спорот за уставното име на Македонија**

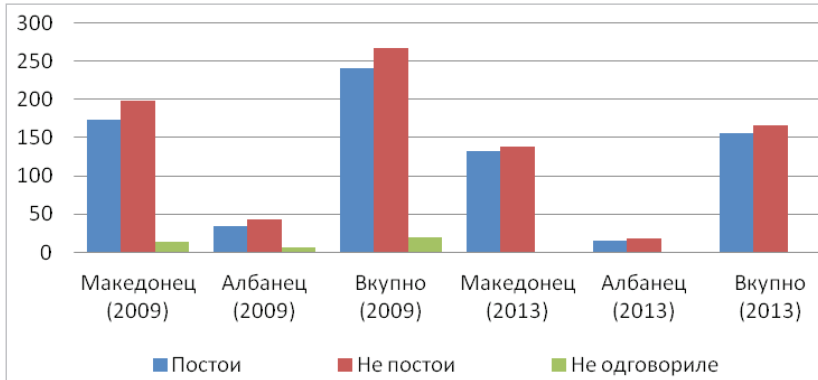
Резултатите од прашањето поврзано со **спорот со името** не ја покажуваат само улогата на Грција како главен фактор за блокираните интеграции, туку покажуваат моќ и влијание кои ги има соседната земја во ЕУ и во НАТО. Преку ставот на граѓаните јасно се гледа моќта на Грција во меѓународните односи и немоќта на Македонија за „безболно“ надминување на проблемите во евроатлантските интегративни процеси. Токму од тие побуди, ставот на граѓаните е афирмативен и кај Македонците и кај Албанците, кои во Грција идентификуваат „главна кочница“ на интегративните процеси на Македонија. Отсуството да се пронајде решение за спорот веќе прараснува во сериозна политичка и безбедносна закана која има силни импликации врз меѓуетничките односи во државата. И покрај тоа што главното алиби на Грција е односот на политичките власти на Република Македонија, особено политиката на државата по 2006 година, и дека Грција не ја блокираше Македонија да стане земја-кандидат во 2005 година и да го потпише Договорот за

асоцијација и стабилизација во 2001 година, сепак, властите на Грција во континуитет водат националистичка политика кон Македонија. За да го намали притисокот од другите земји, таа во блокирањето на евроинтеграциите на Македонија ја вклучи и Бугарија која во актуелизацијата на билатералниот спор поврзан со меѓусоседските односи виде реализација на целите на националната доктрина што се однесуваат на Македонија.



**Графикон 14: Влијание на соседските односи во Р.Македонија**

Резултатите од афирмативниот став за **влијанието на соседските односи врз безбедносната состојба** укажуваат на сè почестите изјави на официјалните власти на соседните држави и на ефектите од континуираната странска пропаганда врз состојбите во државата. Овие активности се во насока на дестабилизација на земјата и на подгревање на меѓуетничките тензии. Од друга страна, Македонија со признавањето на Косово ги заостри односите со Србија, а по зачестените барања на македонското малцинство во Грција и во Бугарија за политичко организирање и за остварување на малцински права во согласност со меѓународните договори, Бугарија и Грција заеднички го блокираа отпочнувањето на преговорите на Македонија со Унијата во Советот на ЕУ (на крајот на 2012 и во 2013 година). На тоа се надоврзуваат резултатите од истражувањето од 2013 година за непостоењето на консензус помеѓу политичките партии за надминување на проблемот со добрососедските односи со Бугарија. Според испитаниците, 27% од нив сметаат дека постои консензус за ова прашање, а 73% сметаат дека не постои.



**Графикон 15: Постоене на политички консензус помеѓу политичките партии во Република Македонија за приоритетите во надворешната политика (добрососедски односи, положбата на Македонците во соседството, односите со Косово и сл.)**

Поради постоењето на колективен етнички идентитет, **граѓаните ги дефинираат приоритетите на надворешната политика зависно од етничката припадност.** Ова прашање ги содржи приоритетите како целина, но не дава јасна претстава за секој од нив одделно. Процентуално, Македонците и Албанците одговараат со приближно иста распределба на одговорите. Свкупно побројни се одговорите кои говорат дека не постои консензус кај политичките партии за приоритетите на надворешната политика. Изјавите на политичките субјекти покажуваат обединетост во однос на спорот за името, но односите со Косово сè уште не се одобрени од припадниците на сите етнички заедници. Појавата на партиска наместо државна дипломатија потврдува дека постои разединетост кај политичките фактори во однос на важните прашања.

Исто така, недостига долгорочно дефинирање на приоритетите на надворешната политика поврзани со трајно решавање на безбедносните прашања. Во практиката недостига поголем ангажман на практичарите од областа на безбедноста во рамките на дипломатијата. Тоа би помогнало да се изгради професионален пристап на дипломатијата во однос на безбедносните прашања на државата.



	Национална припадност									Вкупно
	Македонец	Албанец	Турчин	Влав	Ром	Србин	Бошњак	Хрват	Словенец	
Постои	157	26	10	0	6	8	6	1	0	214
	40,8%	31,3%	55,6%	0%	46,2%	80,0%	50,0%	33,3%	0%	40,5%
Не постои	208	51	8	3	7	2	5	2	1	287
	54,0%	61,4%	44,4%	100,0%	53,8%	20,0%	41,7%	66,7%	100,0%	54,4%
Не одговори-ле	20	6	0	0	0	0	1	0	0	27
	5,2%	7,2%	0%	0%	0%	0%	8,3%	0%	0%	5,1%
Вкупно	385	83	18	3	13	10	12	3	1	528
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

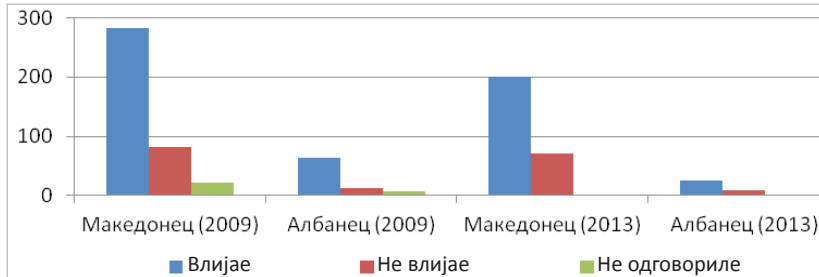
**Табела 4: Постојење на политички консензус помеѓу политичките партии во Република Македонија за барањата на етничките заедници (2009)**

	Национална припадност								Вкупно
	Македонец	Албанец	Турчин	Србин	Влав	Ром	Бошњак	Друго	
Постои	111	9	2	2	1	2	1	2	130
	41,1%	27,3%	100,0%	33,3%	100,0%	66,7%	100,0%	33,3%	40,4%
Не постои	159	24	0	4	0	1	0	4	192
	58,9%	72,7%	0%	66,7%	0%	33,3%	0%	66,7%	59,6%
Вкупно	270	33	2	6	1	3	1	6	322
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Табела 5: Постојење на политички консензус помеѓу политичките партии во Република Македонија за барањата на етничките заедници (2013)**

Иако според испитаниците **не постои консензус кај политичките партии за барањата на етничките заедници**, сепак, распределбата на одговорите се поврзува со дефинирањето на Република Македонија како мултиетничко општество, така што ставовите претставуваат одраз на незадоволство од исполнувањето на барањата на етничките групи. Една етничка

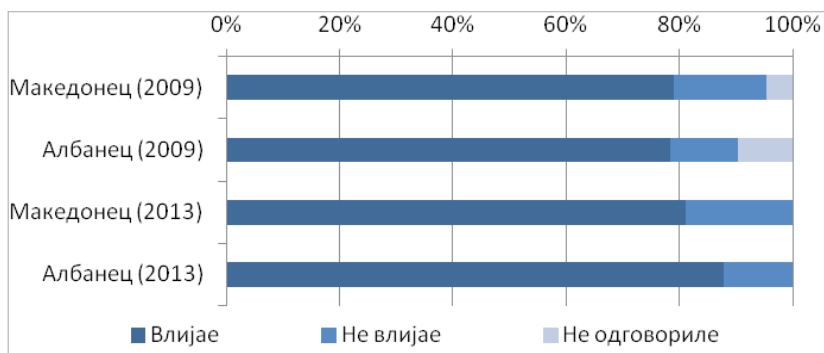
група ја претставуваат една или повеќе политички партии во власта, но секогаш постои ривалство помеѓу тие од опозицијата и од власта, така што исполнувањето на барањата на етничките групи претставува релативна категорија.



**Графикон 16: Влијание на исполнувањето на обврските произлезени од Рамковниот договор**

Индикативно е што во 2009 и во 2013 година мнозинството испитаници Македонци и Албанци (над 70%) се согласуваат дека **исполнувањето на Рамковниот договор влијае врз безбедноста и стабилноста на Македонија**. Резултатите од истражувањето спроведено во 2006 година (Ташевска Ременски 2007: 241) покажуваат дека 82% од испитаниците-Албанци се изјасниле дека Рамковниот договор е единственото решение за воспоставување на доверба и рамноправност меѓу граѓаните, додека 82,7% од испитаниците-Македонци одговориле негативно на истото прашање. Во истото истражување, само 28,9% од вкупниот број на испитаници веруваат дека мирот и стабилноста треба да резултираат од имплементацијата на Рамковниот договор. Врз основа на етничката припадност на испитаниците, 79,4% од Албанците веруваат во мир и стабилност по имплементацијата на Рамковниот договор, наспроти 92,8% од Македонците и 5% од испитаниците на другите етнички заедници кои се изјасниле за спротивното. Оттука потенцијалот за иден конфликт произлегува од ставот дека Договорот е нелегитимен и неодржан за Македонците кои се мнозинско население во Македонија. Останатите етнички заедници, различни од македонската и албанската, не се во целост согласни со решенијата вградени во Договорот поради тоа што стекнувањето на дел од нивните права се базира на процентуалниот критериум (од 20%).

Во контекст на објаснувањето на резултатите од прашањата поврзани со Охридскиот рамковен договор, треба да се спомене дека чести се изјавите од претставниците на одредени политички партии со кои се девалвира кредибилитетот на Договорот и тој се смета за неважечки. Албанците инсистираат на целосна имплементација на Рамковниот договор, иако со него се опфатени и прашања кои не беа дел од него, а беа во корист на немнозинските заедници. Албанците сè уште го разбираат Договорот како инструмент со кој тие стекнуваат широк спектар на права, без притоа на Договорот да гледаат како на модификација на Уставот на Република Македонија со која освен права се пропишани и обврски за сите граѓани, без разлика на нивниот општествен статус и процентуална застапеност. Согледувањето на Рамковниот договор само како гаранција за права но не за обврски, може да доведе до дезинтеграција на македонското општество, вклучително и државата. Почитувањето на Уставот на Република Македонија не претставува обврска само на Македонците, туку и на Албанците. Од друга страна, Македонците сакајќи да избегнат федерализација се залагаат да ги ограничат барањата на Албанците, кои во основа се нереални, претенденциозни и ексклузивни во споредба со положбата на други немнозински етнички заедници во останатите делови на Европа.



**Графикон 17: Влијание на етничката дискриминација врз безбедносната состојба**

Резултатите од ова прашање покажуваат дека 8 и 12 години по потпишувањето на Рамковниот договор и седум, односно

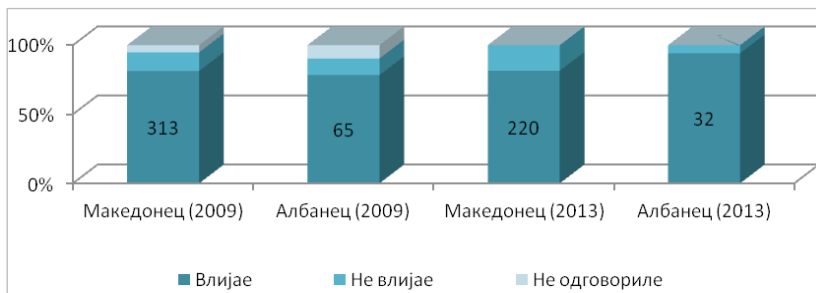
11 години по измените на Уставот (според истражувањата од 2009 и 2013 година), Македонците и Албанците (со над 78%) се чувствуваат дискриминирано. Ставот на Македонците се должи на револтот од примената на т.н. „позитивна дискриминација“ за Албанците при вработувањето во државните органи и статусот на Македонците во општеството заснован на имплементацијата на Рамковниот договор. Албанците својот став го темелат на неажурноста и на недоследноста на македонските власти за целосно спроведување на Рамковниот договор.

	Национална припадност									Вкупно
	Македонец	Албанец	Турчин	Влав	Ром	Србин	Бошњак	Хрват	Словенец	
Влијае	253 65,7%	45 54,2%	8 44,4%	3 100,0%	9 69,2%	8 80,0%	9 75,0%	2 66,7%	1 100,0%	338 64,0%
Не влијае	109 28,3%	30 36,1%	8 44,4%	0 0%	4 30,8%	2 20,0%	2 16,7%	1 33,3%	0 0%	156 29,5%
Не одговориле	23 6,0%	8 9,6%	2 11,1%	0 0%	0 0%	0 0%	1 8,3%	0 0%	0 0%	34 6,4%
Вкупно	385	83	18	3	13	10	12	3	1	528
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Табела 6: Влијание на албанската солидарност во регионот (2009)**

Етиолошки, причините за настанувањето на Охридскиот рамковен договор можат да се бараат во **влијанието на албанската солидарност во регионот**, како фактор за влијание врз безбедносната состојба во Република Македонија. Албанската солидарност во регионот сè повеќе го подгрева сонот за нови етнички турбуленции на Балканот и во одредени случаи таа е поткрепена од изјави на претставниците на политичките власти во Албанија, на Косово и во Македонија (Србиновски 2013; Ристевски 2013; Курир 2012). Меѓутоа, позитивниот став на испитаниците-Македонци (65,7%) покажува дека Македонците сериозно се загрижени поради големата албанска солидарност на Балканот, која неколку пати се покажа како клучна за развојот на настаните на Косово, во Јужна Србија и во

Македонија. Солидарноста во овој случај подразбира ставање на сите расположливи средства во функција на реализацијата на т.н. проект за „Голема Албанија“. Во поново време проектот попрецизно е дефиниран во две платформи - „Платформата за решавање на албанското национално прашање“, на Албанската академија на науките од 1998 година и во „Платформата за природна Албанија“ од Кочо Данај, издадена во Тирана во 2009 година (Мирчев 2012; Batkovski 2012). Називот на втората платформа претставува ублажување на терминологијата користена во насловот на првата платформа поради меѓународниот притисок врз властите во Албанија. Загриженоста на Македонците е основана поради фактот дека „Платформата за решавање на албанското национално прашање“ предвидува Република Македонија да биде бинационална држава на Албанците и на Македонците со етнички поделен суверенитет или со автономни области на Албанците во Македонија, додека третата фаза во „Платформата за природна Албанија“ предвидува федерализација на Република Македонија.



**Графикон 18: Влијание на непочитувањето на човековите слободи и права врз безбедносната состојба во Република Македонија**

Непочитувањето на **човековите права и верската толеранција** се уште два фактора кои влијаат врз сликата на безбедносната состојба во Македонија. Непочитувањето на човековите права е особено актуелно во полициската работа. Иако според Извештаите на Комитетот за превенција од тортура (СРТ 2013) и на останатите меѓународни организации од областа на заштитата на човековите права, почитувањето на човековите права претставува нешто со што Македонија не може да се

пофали. Од друга страна, нешто што е повеќе изразено во постконфликтниот период е тоа дека често на антикриминалните дејствија на полицијата им се придава антиетнички контекст кон една или кон повеќе етнички групи и со тоа се оневозможува објективна перцепција за субјектите кои се извор на безбедносни закани. Верската толеранција не е ни малку различна од меѓуетничката толеранција, бидејќи поголемиот дел од припадниците на етничките групи во Македонија главно припаѓаат на иста конфесија.

	Национална припадност									Вкупно
	Македонец	Албанец	Турчин	Влав	Ром	Србин	Бошњак	Хрват	Словенец	
Влијае	322 83,6%	67 80,7%	14 77,8%	2 66,7%	11 84,6%	9 90,0%	9 75,0%	2 66,7%	1 100,0%	437 82,8%
Не влијае	48 12,5%	10 12,0%	3 16,7%	1 33,3%	2 15,4%	1 10,0%	2 16,7%	1 33,3%	0 0%	68 12,9%
Не одговори-ле	15 3,9%	6 7,2%	1 5,6%	0 0%	0 0%	0 0%	1 8,3%	0 0%	0 0%	23 4,4%
Вкупно	385 100,0%	83 100,0%	18 100,0%	3 100,0%	13 100,0%	10 100,0%	12 100,0%	3 100,0%	1 100,0%	528 100,0%

**Табела 7: Влијание на корупцијата врз безбедносната состојба во Република Македонија (2009)**

Најдеструктивен елемент на транзицијата претставува корупцијата и особено политичката корупција. Поради високиот процент од испитаници (82,8%) кои потврдно одговориле дека корупцијата влијае врз безбедносната состојба во Република Македонија, може да се каже дека **корупцијата претставува сериозна закана за безбедноста на Македонија**. Во истражувањето во 2013 година, 90,4% од испитаниците се изјаснија дека организираниот криминал и корупцијата ги сметаат како клучни фактори за дефинирање на безбедносната состојба. Причините за овие ставови имаат подлабока временска природа. Македонија до 1996 година (со донесувањето на Кривичниот законик) имаше проблем да го интегрира организираниот

криминал во националната легислатива.<sup>25</sup> Тешкото справување со организираниот криминал и со корупцијата го оневозможува развојот на општеството и ги намалува средствата неопходни за одржување и за осовременување на безбедносниот систем.

### 3.3.2 Економски закани

Економските закани произлегуваат од високиот степен на сиромаштија во државата, од големата невработеност,<sup>26</sup> од бројот на капитални инвестиции во стопанството, од вредноста на БДП по жител<sup>27</sup> и од влијанието врз развојот на инфраструктурата во земјата. Економските услови го диктираат стандардот на живеење и куповната моќ на населението и се во корелација со трајното решавање на егзистенцијалните проблеми, со појавата на олигархија, со личните интереси на одредени политичари и со развојот на организираниот криминал и на корупцијата.

Македонија го почувствува влијанието на економските закани врз безбедноста уште во првите години од осамостојувањето. Сомнителната приватизација го девалвираше домашното стопанство кое ги изгуби најзначајните стопански капацитети и традиционалните пазари од времето на СФРЈ. Од овој период се грчкото ембарго врз Македонија, напливот на грчки инвестиции и блокадите врз СР Југославија од страна на меѓународната заедница. Економските закани придонесоа Македонија да биде дестабилизирана однатре и однадвор и на тој начин ги ослабнаа (во тој период) скромните капацитети на безбедносниот систем.

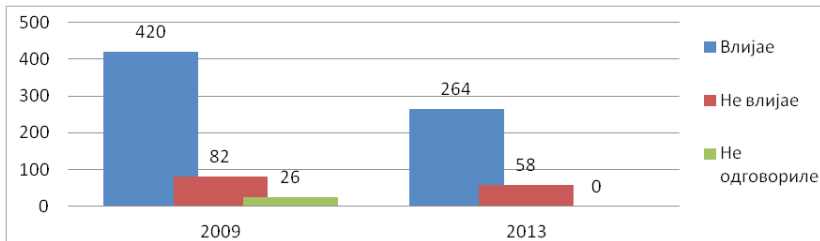
Со истражувањата од 2009 и 2013 година се опфатени неколку прашања кои ги покриваат показателите на односот помеѓу економското влијание и законите врз безбедноста.

---

<sup>25</sup> Ова е посебно значајно ако се знае дека процесот на приватизација на најголемиот дел од општествениот капитал траеше од 1992 до 1999 година.

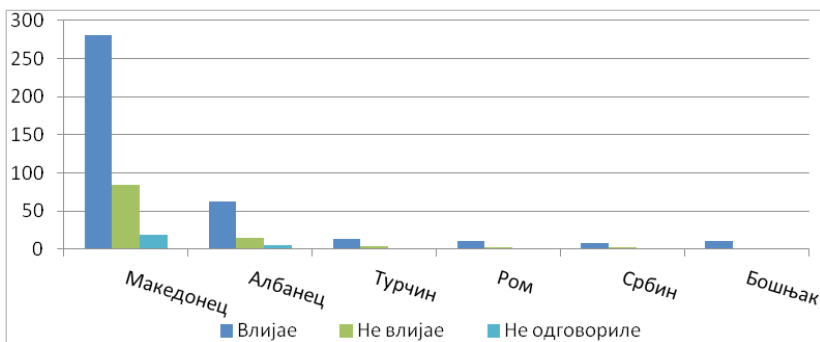
<sup>26</sup> Невработеноста изнесува околу 30% во периодот 2005-2012 година и има тренд на намалување (Новковска 2011; ДСЗ 2013: 254).

<sup>27</sup> И покрај тоа што во 2011 година БДП по жител изнесува 3630 евра, во 2010 година е 3434 евраи постои забележлив тренд на раст на БДП во континуитет, освен во 2001 година (ДСЗ 2013а: 24, Новковска 2011), сепак, тоа е недоволно за да ги ублажи состојбите на сиромаштија и невработеноста во земјата.



**Графикон 19: Влијание на високата стапка на невработеност врз безбедносната состојба во Република Македонија**

Доминацијата на афирмативните одговори (околу 80% од општата бројка) во прашањата поврзани со корупцијата (како политичка закана) и со **невработеноста ги отсликува чувствата на граѓаните за влијанието на животниот стандард врз безбедносната состојба на државата**. И покрај тоа што стапката на невработеност благо се намалува во последните години, сепак, таа сè уште се движи околу 30% (ДЗС 2013). Задоволувањето на основните потреби ги намалува можностите за конфликт, било да се работи за социјален, за етнички, за политички или за друг конфликт.



**Графикон 20: Влијание на бавниот економски развој врз безбедносната состојба во Република Македонија (2009)**

Високиот процент на афирмативни одговори на ова прашање, 74,2% во 2009 година и 79,8% во 2013 година, покажува дека според граѓаните **бавниот економскиот развој е најзаслужен за чувството на небезбедност**. Економскиот развој е услов за просперитетот на заедницата. Тој влијае врз



степенот на сиромаштијата во државата и ги прави видливи и другите проблеми во општеството, како што се: меѓуетничките односи, социјалните тензии и економските миграции. Во Македонија далеку побројна е емиграцијата отколку миграцијата. Миграцијата подразбира комплексен феномен кој вклучува домашни чинители, правни и физички лица, кои најчесто транзитираат низ Македонија и чија крајна цел се развиените европски метрополи, а се водени од егзистенцијални мотиви. Емиграциите се однесуваат на населението на Република Македонија што трајно или на подолг временски период заминува од земјата и тие предизвикуваат економски и демографски промени во државата и генерираат безбедносни ризици.

### **3.3.3 Демографски закани**

Влијанието на *демографскиот фактор* се огледува преку односот на македонскиот народ со различните етнички групи кои живеат во Македонија. Македонскиот народ старее од три причини: мал наталитет, висока стапка на смртност и големиот број на лица кои емигрираат од државата. Последната категорија ја сочинуваат лица со високо образование кои се одлучуваат трајно да заминат од Македонија. Тоа го аргументираат и официјалните статистички податоци (Новковска 2011; ДЗС 2012). Проблемот со демографските закани тлее со години (Батковски 1995), а особено е изразен по „индустриската револуција“ во Македонија (во шеесеттите и седумдесеттите години на минатиот век), кога доаѓа до внатрешни миграции, и по конфликтот во 2001 година кога се интензивираат внатрешните и надворешните миграции.

Демографските податоци за бројноста на албанската етничка заедница во Македонија имаат непосредно влијание во градењето меѓуетнички односи, особено поради процентуалниот критериум вграден во Охридскиот рамковен договор и во законите кои произлегуваат од него кое се однесуваат на условот за постоење на 20% на одредена етничка заедница во Македонија кој овозможува остварување на дополнителни права во локалната заедница и во другите структури на власта. Неуспешниот попис од 2012 година ја проблематизира состојбата на демографската

слика на Република Македонија, односно поттикнува постоење на повеќе тези за неуспешноста на пописот, какви што се: намалување на бројот на Македонците и на Албанците кои живеат во Република Македонија, одржување на статус кво состојба заради ублажување на меѓуетничките и на политичките тензии и притисок на меѓународниот фактор за одржување на мирот во земјата.

### **3.3.4 Воени закани**

Воените закани се поврзани со употребата на сила и на огнено оружје во услови на загрозен суверенитет, територијален интегритет и независност на земјата. Во воени закани спаѓаат и милитаристичките пропаганди на соседите. Најголемите заедници, македонската и албанската, во историјата немаа моменти на директни воени судири. Самото опкружување, големоалбанската идеја и премолчувањата за нефункционирањето на суверенитетот во делови од земјата создадоа клима за развој на милитаристичкиот национализам кој резултираше со конфликтот во 2001 година.

Реален индикатор за воените закани е поседувањето на огромна количина на оружје кај граѓаните на Република Македонија и покрај тоа што во неколку прилики од страна на меѓународниот фактор и домашните власти беа организирани акции за доброволно предавање на оружјето и се направија сериозни измени во законите кои се однесуваат на поседувањето и на употребата на оружјето. Сепак, македонската полиција често спроведува акции за откривање и заплenuвање на нелегалното вооружување. Исто така, предмет на заплена е оружје различно од обична автоматска пушка и муниција.

Во отсуство на сила која може реално да ја гарантира безбедноста на Република Македонија, домашната јавност во членството во НАТО гледа решение за надминување на воените закани, а особено на можноста од агресија.

## 4 БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

### 4.1 Поим

За да се разбере безбедносната политика е неопходно да се дефинираат одредени поими кои се дел од правната и политичката терминологија, но има и одредени поими карактеристични за безбедносната терминологија и за другите општествени науки.

**Држава** претставува секоја „единка“ која е организирана од страна на постојното население на ограничена територија, која тоа население преку организиран политички систем суверено ја контролира (Стаић 2004: 10). „Држава претставува трајно населена фиксна територија опфатена со заеднички правила и обичаи поврзани во едно тело во кое политички се реализираат, преку организирана власт, независен суверенитет и контрола врз сите луѓе и работи во рамките на своите граници, способна за војна и за мир и за стапување во меѓународни односи со другите заедници во светот (Black 1991: 1407)“. Државата, преку воспоставувањето на националниот безбедносен систем и политичкиот систем (во кој се дефинирани целите на власта), претставува главен креатор и носител на активностите во спроведувањето на безбедносната политика. Безбедносната политика ја афирмира улогата на државата и на нејзиниот апарат во идентификување и во справување со изворите на безбедносни закани, во апсорбирање на етничките тензии и во обезбедување на контрола на потенцијалните конфликтни жаришта со демократски средства.

**Безбедноста** претставува слобода на избор на вредностите кои ќе се штитат во општеството. Безбедноста може да се мери како „отсуство на закана за стекнатите вредности“ (Wolfers 1952: 485). Оттука, на безбедноста се гледа како на заштита на општоприфатените вредности во општеството дефинирани со позитивното право или со моралните норми. Во овој контекст, дефинирањето на безбедноста помага да се утврдат општествените вредности како главен предмет на заштита во

рамките на безбедносната политика. Значењето на безбедноста варираше зависно од општествените околности и од развојот на општествата. Пристапот кон безбедноста, кој датира од крајот на Студената војна, некои истражувачи го нарекуваат „суштински натпреварувачки концепт“, т.е. концепт со толку голема вредност што ниедна количина на аргументи или на докази не би можеле да го доведат до неговото вистинско значење (Baldwin 1997: 3-26). Освен политичкиот пристап кон безбедноста, со текот на времето теоритичарите развиле фрагментиран и микропристап. Така, денес може да се препознаат класификации на значењето на безбедноста, какви што се: локална, регионална и глобална, односно *хумана (човекова), семејна, општествена, економска, еколошка, енергетска, финансиска, правна и други видови на безбедност*.

Под **политика** се подразбира: наука и вештина за управување со државата; наука за целите на државата и за најдобрите средства и за начините за остварување на тие цели; и *фиг.* метод на работа на некоја држава, партија, установа или поединец, мудрост и вештина за општење со луѓе и за снаоѓање во животот, здрав разум, снаодливост, итност и внимателност (Вујаклија 1980: 724-725). Во современи прилики, политиката се дефинира како вештина (способност) за одмерување на односот помеѓу средствата и целите на определен простор и во определено време, за решавање на некој политички проблем или на некои други прашања од областа на дејноста на државните органи, на политичките партии, на здруженијата или на граѓаните (Спасески 2005:68). Државната политика поформално се дефинира како широк спектар на насоки и изјави одобрени од власта на национално ниво кои се во прилог на националните цели (US Department of Defense 2013: 182). Политиката ги дава насоките за дејствување на државата на сите нивоа на власта, а, пред сè на извршната во чиј состав се наоѓа безбедносниот систем. На тој начин државната политика придонесува со обезбедување насоки и поставување ограничувања наменети да влијаат врз одлуките и иницираат акции за спроведување на целите на државната политика.

Услов за спроведување на безбедносната политика е постоењето на политички стабилна држава. Неколку критериуми

ја определуваат **политичката стабилност** на државата (Лазаревски 2001: 54):

- Поредокот да е легитимен и прифатен од страна на најголемиот дел од граѓаните, но и од главните групации според етничка, конфесионална, социјална или друга припадност во земјата (тие да имаат позитивен однос кон него);
- Нормативно-институционалната рамка, онака како што е поставена, овозможува слободно пројавување, артикулација, агрегација и репрезентација на интересите на граѓаните и институционално разрешување (надминување) на конфликтите од етничка, социјална или друга природа;
- Поредокот да кореспондира со доминантниот модел на политичка култура во земјата и следствено на тоа, „правилата на игра“ да се почитувани и од страна на граѓаните и од страна на носителите на политичките функции;
- Политичкото водство во земјата да е конституирано во согласност со процедурата утврдена со Уставот и да е прифатено како легитимно од страна на граѓаните во земјата и од страна на меѓународната заедница; и
- Политичкото водство да е способно да ги мобилизира човечките и материјалните ресурси во земјата и да обезбеди ниво на благосостојба во земјата што ги задоволува претставите и очекувањата на поголем дел од граѓаните во поглед на квалитетот на животот.

На критериумите со кои се уредува уставноста и законитоста во работењето на безбедносниот систем, за непречено спроведување на безбедносната политика во услови на политичка стабилност на државата, неопходно е да се додадат деполитизацијата, демократската контрола на безбедносниот сектор и воведување систем на вредности при селекцијата и во движењето во службата на кадарот вработен во безбедносниот систем.

Спојот помеѓу одржувањето на безбедноста и функционирањето на државата го сочинува безбедносниот систем. **Безбедносниот систем** е одраз на карактеристиките на државата и служи за исполнување на политички цели, но треба да се тежнее тој да биде: функционален, професионален,

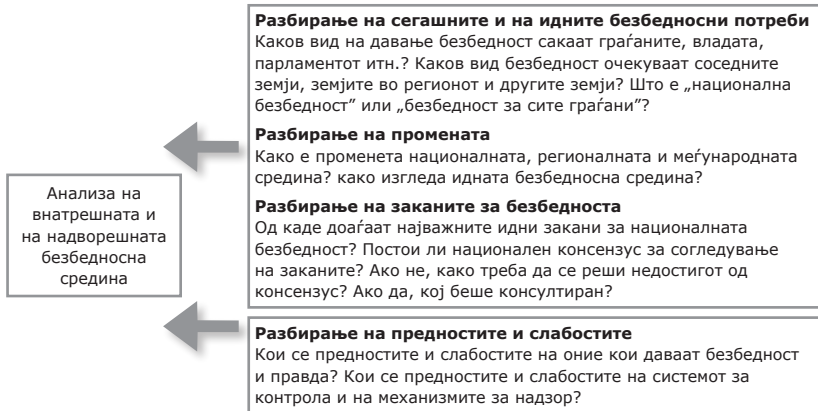
поставен на цврста законска основа и да е одраз на безбедносните особености на државата во поглед на нејзината историја, култура, економија, државотворност (како политичка специфичност), геостратегиската положба, местото и улогата на државата во меѓународните безбедносни и политички односи. Преку безбедносниот систем се покажува степенот на интерконекција помеѓу внатрешната безбедност и планирањето на процесите за промоција на Македонија во рамките на меѓународната безбедност. Во домашните стратегиски документи безбедносниот систем е дефиниран како „комплексен и меѓузависен збир на мерки, активности, планови и програми, кои ги преземаат релевантните институции во Република Македонија со цел заштита, одржување и унапредување на националната безбедност“ (Стратегијата за национална безбедност на Република Македонија, 2008). Процесот на донесување одлуки е особено значаен за безбедносната политика, така што во рамките на истиот можат да се издвојат неколку улоги на системот за национална безбедност (Bearne, Oliker, O'Brien, & Rathme 2005: 2-4, от.цит.). *Заедничката проценка* претставува основа за безбедносната политика и процесот на одлучување. Националниот совет за безбедност ги обединува капацитетите за размена на информации и разузнавачките капацитети и управува со процесот на одредување на националните безбедносни приоритети. *Пренамената на средства* е особено значајно прашање при справувањето со заканите во земјите во развој чии безбедносни капацитети, односно трошоците за потребите на безбедносниот систем се ограничени поради нивните лимитирани економски можности. Развиените земји имаат далеку поинаков пристап во решавањето на овој предизвик, бидејќи тие повеќе се фокусирани на развој на постоечките решенија и инвестирање во нови и скапи технологии. *Надзорот* е неопходен механизам за секое развиено демократско општество и за сите демократии во развој. Надзорните функции треба да осигураат дека ресурсите се распоредени ефективно, да вршат надзор на планот или тело, да обезбедат дека разните органи се способни да продолжат да работат за време на итни случаи и да вршат надзор врз трошоците, администрацијата и политиката на безбедносните агенции. Како и кај распределбата на средствата, фокусот на

контролата и назорот на безбедносниот систем е различен кај развиените и кај земјите во развој. Развиените земји вложуваат во одговорноста, обезбедување политичка контрола и градење доверба, додека на земјите во развој и земјите кои се наоѓаат во постконфликтна фаза контролата е фокусирана на обезбедување на поредокот и на враќање на довербата во безбедносниот систем. *Безбедносните приоритети* варираат зависно од потребите на безбедносниот систем и на општеството. Домашните аспекти се насочени кон интеграција на разузнавачките капацитети, управувањето со кризи и со загрозување на јавното здравје и транспортот. Надворешните аспекти се однесуваат на учество во мировни операции и безбедносна дипломатија. *Координацијата при справување со заканите* е битна за интерагенциската соработка во рамките на безбедносниот систем. Таа варира и подразбира формирање на специјализирани тела за справување со одредена форма на закани. На пример, ако во Канада приоритет е даден на заканата од тешкиот акутен респираторен синдром (САРС), во Велика Британија тоа е тероризмот, во Етиопија е недостигот на храна, а во Република Македонија тоа би требало да бидат меѓуетничките односи. *Реформата на безбедносниот систем*, односно насоките и обемот на предвидените промени произлегуваат од безбедносната политика на земјата. Исто така, пристапот и моделот на реформата варираат од земја до земја, така што се случува и креирањето на безбедносната политика да биде дел од реформата.

Конципирањето на безбедносниот систем бара интегрирање на одредени елементи кои ќе ја задоволат неговата целесообразност и одржливост.

Во *трајни елементи* (карактеристики) на безбедносниот систем спаѓаат (Спасески 2005: 279):

- Самостојноста во односите со други системи и институции во државата;
- Организираноста според Уставот на земјата;
- Стручноста на неговите реализатори;
- Материјалната сигурност на припадниците на системот и
- Современата техничка опременост.



**Шема 1: Утврдување на надворешните и на внатрешните потреби (Luethold во Albrecht & Barnes 2008: 3)**

Анализата на безбедносната средина треба да даде одговор за видот на концептот за национална безбедност (дали тој е фокусиран на заштита на правата или на граѓанинот), за средствата кои ќе ги користи безбедносниот систем во реализација на целите на безбедносната политика, за начинот како системот ќе се справи со новонастанатите безбедносни промени и за начинот како системот ќе ги лоцира изворите на безбедносните закани. Тоа покажува колку е битен националниот консензус при согледувањето на законите и објективноста во однос на тоа колку безбедносниот систем реално е подготвен да се справи со актуелните закани по националната безбедност.

Заради усовршување и воведување динамичност како одговор на менливите закани, во безбедносниот систем треба да одредат неколку променливи елементи кои секогаш ќе се детерминираат во зависност од актуелните безбедносни потреби наспроти законите по стабилноста на државата. Како менливи елементи на безбедносниот систем можат да се набројат (Спасески 2005: 279):

- Подобрувањето и усовршувањето на методологијата на работа;
- Унапредувањето и усовршувањето на превентивната дејност;



- Подобрувањето на општествената положба на безбедносните институции на системот и неговите припадници;
- Неговото усогласување со современите безбедносни системи со кои соработува во сузбивањето на современиот меѓународен криминалитет; и
- Перманентно едуцирање на кадрите и нивно оспособување за да можат успешно да функционираат во сложениот безбедносен систем и слично.

На прашањето: „Колку актуелната организација на системот за безбедност содејствува со безбедносната политика на Република Македонија“? професор Батковски (интервју со проф. д-р Томе Батковски, 18.12.2013 година) изјавува дека безбедносната политика на Република Македонија, секако, треба да се гледа низ призмата на стратегиската определба на државата, изразена и низ „Националната концепција за безбедност и одбрана“, усвоена во 2003 година за реализирање на полноправно членство во ЕУ и во НАТО. Во таа смисла, тој смета дека Република Македонија треба да изгради поконзистентен безбедносно-разузнавачки систем, нешто за што своето мислење го има презентирало уште во 1994 година во рамките на пошироката експертска и академска заедница. Имено, тој смета дека во Република Македонија треба да се донесе Закон за национална безбедност што ќе ги уреди основните аспекти на безбедносно-разузнавачкиот систем во смисла на структурата, на функцијата и на меѓусебните односи на чинителите (субјектите) во негови рамки. Од една страна, треба појасно да се изрази хиерархиската компонента на системот, а од друга, да се отвори поширок простор за реализација на активностите на секој безбедносно-разузнавачки субјект одделно. На тој начин, јасно ќе се трасира патот за остварување на принципите на рационалност, на ефикасност, на координираност и на синхронизираност во работата на секој субјект од безбедносно-разузнавачкиот систем. Воедно, со донесување на Закон за национална безбедност би се извршило попрецизно и порационално позиционирање (согласно со ЕУ и НАТО стандардите) на безбедносно-разузнавачките субјекти во цивилната и во воената сфера, што би било во функција на

ефикасно реализирање на безбедносната политика на државата на внатрешен и на надворешен план.

Безбедносниот систем треба да се води од принципите на легалитет и на реално согледување на неговите потреби при формирање на неговите човечки и технички капацитети, а сето тоа треба да биде во насока на унапредување на односите во општеството. На тој начин се дава јасна гаранција дека државата го штити граѓанинот, неговиот имот, придобивките и вредностите стекнати со развојот на демократското општество. Од друга страна, граѓанинот треба да гради активен однос со безбедносниот систем преку неговиот придонес во одржување на безбедноста во заедницата, во јакнење на стабилноста и на сигурноста.

Во постсоцијалистичките и посткомунистичките општества, и покрај реформата на безбедносниот сектор, треба да се надминат постојните стереотипи или реални пречки со кои субјектите на безбедносниот систем се доживуваат како инструменти на власта. Тоа претставува сериозна пречка за заемната соработка и доверба. Перцепцијата на граѓаните за институциите и припадниците на безбедносниот систем треба да биде насочена кон афирмација на неговата заштитна функција. Граѓанинот не треба да го доживува безбедносниот систем како туѓ или како сила која се спротивставува на неговите интереси без никаква основа. Затоа, безбедносниот систем треба да се наметне со вредности, какви што се: сопствената свест за идентитетот кој води кон конструктивен патриотизам, лојалност, моралност и културни вредности.

**Безбедносната политика** произлегува од потребите на безбедносниот систем. Безбедносната политика можеме да ја дефинираме како дел од општата политика која врз основа на релевантни факти, добиени преку безбедносни проценки за степенот на загрозеност на вредностите, ги определува средствата и мерките со кои можат да се постигнат определени безбедносни цели во земјата и странство (Спасески 2005: 69). Безбедносната политика на национално ниво ја поставува перцепцијата на власта за законите за безбедноста на државата и нејзиното население и нејзините одговори на овие закани. Политиката е различна од правила или закони. Закон, на

пример, ќе наметне или ќе забрани одредено однесување, додека политиката само ги води акциите за кои е најверојатно да го постигнат саканиот резултат. Тоа значи дека политиката претставува намерен план за акција според кој ќе се раководи извршната власт при носењето одлуки (Albrecht & Barnes 2008: 1). Во нејзиното најшироко значење ја дефинираме како дејност за подготвување и осигурување од изворите на идното загрозување во природата, општеството и помеѓу општествата. Во потесно значење, безбедносната политика можеме да ја дефинираме како збир на севкупните мерки, дејности и постапки наменети за дејствување како современ систем на националната безбедност (Котовчевски 2012: 23). Националната политика се спроведува со многу итеративни<sup>28</sup> и кумулативни форми кои опфаќаат спектар кој подразбира официјални директиви на националната безбедност и изјави во говори на претседателот и на ниво на кабинети до одговори на прашања на новинари и настапи во телевизиски емисии за тековни случувања на претставници на кабинетско ниво (Boone Bartholomees, Jr. 2010: 398).

Концептот е најсоодветниот синоним за политиката на националната безбедност, т.е. безбедносната политика. Доктрината, исто така, е термилошки и суштински слична на безбедносната политика, но во поново време се напушта како поим поради идеолошката заднина од нејзиното користење за време на Студената војна. Политиката и стратегијата имаат различни значења во различни професионални средини. Исто така, сè повеќе избилуваат колоквијалните значења (Elkus 2012: 26). Политика значи „што да се направи за нешто“, а не како да се направи тоа. Спроведувањето на стратегијата предвидува „како да се направи тоа“ (Stolberg 2010: 29). Политичките власти на САД ја базираат националната безбедносна политика врз големите стратески одлуки во насока на остварување на националните интереси. Политиката е појдовна точка за формулација на стратегијата на национално ниво (Boone Bartholomees, Jr. 2010: 398, от.цит.). Стратегијата обезбедува насока, нејзина цел е контролата и таа фундаментално се занимава со примена на сила. Основната претпоставка од национална гледна точка е

---

<sup>28</sup> Фреквентни, т.е. повторувачки форми, кои се карактеризираат или вклучуваат повторување.

дека државите и други конкурентни лица имаат интереси кои тие ќе ги реализираат на најдобар можен начин во согласност со нивните способности. Стратегијата е извршување, заштита или унапредување на овие интереси преку примена на инструментите на моќ. Стратегија е сето тоа што значи како (начин или концепт) водството ќе ја користи моќта (средствата или ресурсите) која е на располагање на државата за да врши контрола над збирот на околностите и на географските локации за да се постигнат целите кои се во прилог на државните интереси (Lykke Jr. 1989: 3-8). Стратегијата е наменета за справување со неизвесноста, со комплексноста и со динамиката. Таа не е план или документ. Во модерната политика таа служи да се осигура дека целокупната власт го идентификува и ефикасно дејствува во заштита на националниот интерес (UK Parliament 2010). Стратегијата има апликативен карактер, т.е. ги содржи целите и оперативните насоки за имплементација на активностите поврзани со безбедносната политика, организирање и планирање на распределбата и распоредувањето на физичките и човечките ресурси. Постоенето на стратегија не е врзано со постоење политика. Ако стратегијата е наменета за ситуации кога не се познати сите податоци за состојбата (и воедно нејзините креатори не можат да утврдат алтернативни решенија за справување со ситуацијата), политиката повеќе е поврзана со одлучувањето и во неа се предвидени процедурите кога може да има само неколку непредвидени појави. Тоа го прави процесот на донесување на стратегиските одлуки посложен и потежок во однос на политичките одлуки. За извршување на активностите на стратегијата е задолжено средното ниво во безбедносниот систем, додека за извршување на политичките одлуки се задолжени највисоките кругови на институциите кои го сочинуваат безбедносниот систем. Безбедносната политика се занимава со анализа на тоа што е направено и ги дава насоките на тоа што треба да се направи, додека стратегијата претставува методолошки пристап во исполнувањето на целите зацртани во безбедносната политика. Затоа, за спроведување на одредена активност или користење на некое средство предвидено со безбедносната стратегија мора да има одлука која е содржана во рамките на безбедносната политика.

Исто така, за да бидат работите појасни треба да се направи дистинкција помеѓу безбедносната и криминалната политика. Безбедносната политика ја наоѓаме и во материјалното казнено и во казнено-процесното право. Исто така, нејзиното често поистоветување со криминалната политика е сосема погрешно, бидејќи криминалната политика опфаќа само дел од мерките кои се преземаат во рамките на безбедносната политика. Безбедносната политика е застапена и во социјалната сфера, како политика за борба против социопатолошките појави кои директно ја загрозуваат безбедноста на граѓаните и на општеството во целина.

Националната концепција ја дефинира безбедносната политика како „сложен и меѓузависен збир на мерки, активности, планови и програми, кои ги презема Република Македонија заради заштита, одржување и унапредување на безбедноста на Република Македонија и нејзините граѓани, во согласност со расположливите ресурси и со активна соработка со меѓународната заедница. Во себе системски ги содржи политичката, економската, одбранбената, внатрешно-безбедносната, социјалната, еколошката и други области“ (став 25 од Национална концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија: 2003). Во формулацијата на безбедносната политика е најбитно како ќе се дефинира безбедноста (како нејзина основа), односно формата на функционалната зависност на безбедноста со потребите, интересите и вредностите кои владеат во државата поврзани со нејзината одржливост, развој и континуирана стабилност. Оттука, безбедносната политика претставува мултифункционална и мултидисциплинарна дејност на една држава со која таа развива инструменти во повеќе сфери на човековото живеење (внатрешна и надворешна политика, економија, култура и општествени односи) заради постигнување на стабилност на своите граѓани, јакнење на внатрешната безбедносна состојба преку гарантирање на уставните вредности и остварување на подобра позиција во меѓународни рамки која ѝ овозможува моќ, доминација и дисперзија на нејзините интереси вон границите на државата. Безбедносната политика може да се објасни како интегрален документ според кој се водат политичките субјекти

во процесот на донесување на одлуки поврзани со управувањето со безбедноста и при одобрување на акциите на извршниот дел на безбедносниот систем. Политичкиот процес наменет за решавање на безбедносни проблеми вклучува алтернативни решенија и сценарија базирани на програми и на приоритети дефинирани врз основа на нивната важност во однос на интересите на државата. Затоа, можат да се сретнат различни формулации на безбедносната политика.



**Шема 2: Модел за формулирање на стратегијата на САД (Boone Bartholomees, Jr. 2010: 397)**

Во однос на тоа како е дефинирана безбедносната политика, секоја држава гради различен пристап во уредувањето на стратегиските документи од областа на безбедноста и во однос на улогата на претставниците на власта во процесот. Понекогаш, националната политика за безбедност добива мандат со посебен закон, на пример, САД бараат претседателот да му достави на Конгресот стратегија за национална политика секоја година, и покрај тоа што во практика ова не секојпат се случува на годишно ниво. Во Латвија, Парламентот мора да ја одобри безбедносната политика што ја пишува Кабинетот и ја одобрува Националниот совет за безбедност секоја година. Во други случаи, извршната власт самата презема да ја изготви стратегијата за национална безбедност. Во Руската Федерација, на пример, Националниот совет за безбедност ги изготвува стратегиите за безбедност кои ги одобрува извршната власт. Во Австрија, во 2001 Парламентот формира Совет за национална безбедност кој има за мандат да ја води политиката за национална безбедност, но не неопходно да изготви интегриран документ за национална политика за безбедност<sup>29</sup> (Hagmann & Stocker 2007: 2). Најбитно во креирањето на безбедносната политика и во дефинирањето на насоките за нејзино спроведување (т.е. стратегијата) е на субјектот кој ги донесува крајните одлуки, независно дали се работи за Националниот совет за безбедност, за Кабинетот на претседателот на државата или за Парламентот, тие треба да добијат интегриран стратегиски документ во кој јасно се прецизирани надлежностите на безбедносниот систем во рамките на пошироката интерагенциска соработка, да се идентификувани слабостите и предностите на капацитетите на безбедносниот систем, да постои рационално уреден систем за одлучување и за планирање и да постои систем на одговорност – политичка и во рамките на институциите кои го сочинуваат извршниот дел од безбедносниот систем.

Заради одредување на најважните стратегиски прашања кои се однесуваат на безбедносната политика на Република Македонија, треба да се направи јасен концепт на определбите за кои се залага државата во врска со безбедносните прашања

---

<sup>29</sup> И покрај тоа што ова се прави.

и аспирации. Процесот подразбира одредување насоки на државата во врска со односите со НАТО и со ЕУ (како единствени перспективи за решавање на безбедносните прашања), со членувањето и со соработката со меѓународните политичко-економски сојузи и национални ставови за справување со безбедносните закани во рамките на национално ниво и во рамките на меѓународната заедница.

## 4.2 Цели

Постојат пет главни причини зошто државите треба да имаат интегрирана и детална национална политика за безбедност (Hagmann & Stocker 2007: 1-2):

- за да обезбедат владите да ги разгледаат сите закани на еден сеопфатен начин;
- за да се зголеми ефективноста на секторот за безбедност преку оптимализација на придонесите од сите безбедносни актери;
- за да се насочи спроведувањето на политиката;
- за да се гради домашен консензус;
- за да се унапреди регионалната и меѓународната доверба и соработка.

Формулирањето на безбедносната политика во голема мера зависи од безбедносните проценки кои се производ на безбедносните анализи од актуелните општествени и безбедносни случувања во земјата, во регионот и пошироко. Со законската рамка на безбедносната политика попрецизно се уредуваат правата и обврските на безбедносниот систем и на сите други субјекти во општеството во согласност со легислативата кон која државата се стреми да стане дел.<sup>30</sup> Рамката освен тоа што ја уредува организацијата и функционирањето на безбедносниот систем, ги уредува односите во политичката, во културната, во социјалната и во економската сфера кои се поврзани со загрозувањето на државниот поредок, на општата и на индивидуалната безбедност.

<sup>30</sup> Во случајот со Република Македонија, тоа е европската легислатива.



Ефективноста во голема мера зависи од степенот на координација помеѓу субјектите вклучени во спроведувањето на безбедносната политика. Така, како субјекти можат да се јават: институциите на извршната власт, правосудните органи (кои се особено значајни за репресијата) и граѓаните. Вклучувањето на граѓаните е резултат на динамиката на развој на граѓанското општество кое придонесува за напредок во остварувањето на целите на безбедносната политика и за зајакнување на институциите на државата. Дефинирањето на субјектите задолжени за спроведување на безбедносната политика претставува континуиран и динамичен процес кој покрај трите наведени категории вклучува претставници од деловната заедница (со оглед на тоа што поголемиот број објекти кои се дефинирани како критичка инфраструктура се во приватна сопственост) и други актери кои би можеле да придонесат за создавање концепт за заедничко разбирање на безбедноста.

Самиот назив „безбедносна политика“ зборува дека се работи за давање политичка конотација на безбедноста. Тргувајќи од тоа дека се работи за хиерархиски високо ниво на кое се третира прашањето за безбедноста, безбедносната политика има за цел да ги усогласи оперативните одлуки со краткорочните и со долгорочните цели на државната политика. Факт е дека се работи за централизиран пристап во управувањето со безбедноста, но, од друга страна, оваа позиција овозможува оптимално и рационално да се користат ресурсите, да се избегнат противречности (особено во рамките на процесот на планирање и одлучување) и да се изгради сеопфатен пристап во дефинирањето на насоките за спроведување на политиката. Безбедносната политика е така конципирана да има над партиска и над етничка димензија. Со вклучување на различни субјекти (експерти, претставници од власта и на политичките партии) се гради механизам со кој безбедносната политика нема да биде разбрана како инструмент во сопственост на власта. Овој пристап овозможува полесно да се воспостави дијалог во ситуации кога е потребен консензус за клучните национални вредности и интереси и за начинот како државата треба да се справи со факторите кои ги загрозуваат истите.

Транспарентноста на безбедносната политика е решение кое овозможува јакнење на билатералната и меѓународната соработка со партнерите и со меѓународните организации во полето на безбедноста.

Целите на секоја безбедносна политика се насочени во документ за да интегрираат најмалку три основни теми: улогата на државата во меѓународниот систем, согледаните домашни и меѓународни предизвици и можности, и одговорноста на актерите кои ги спроведуваат со цел да ги решат овие предизвици и можности (Hagmann & Stocker 2007: 2). Со одредување на стратешките цели на безбедносната политика станува појасна определбата на државата во врска со безбедносните прашања и аспирации, а воедно се дефинираат насоките на државата во рамките на меѓународните односи. Целите на безбедносната политика се дефинираат уште во процесот за нејзиното создавање. Моделот за формулација на политиката развиен во периодот меѓу 2004 и 2009 година од страна на Воениот колеџ на Армијата на САД идентификува серија на варијабли или чекори кои се однесуваат на процесот (Stolberg 2010: 30):

- Дефинирање на политичкиот проблем;
- Стратешки контекст: надворешен и домашен;
- Идентификување и препорачување на приоритетните национални интереси и домашните политички размислувања;
- Факти / Претпоставки / Фактори кои ја определуваат рамката на развој на политиката;
- Одредување на посакуваниот резултат/цел за државата од спроведувањето на политиката;
- Одредување на целите и мерките кои ја поддржуваат политиката;
- Идентификување на опциите на политиката;
- Анализа и прифаќање на секоја опција понудена со политиката;
- Анализа на ризикот за секоја опција;
- Споредба на политичките опции и давање на препораки;
- Разгледување и одлучување од страна на лидерството;
- Следење на спроведувањето; и
- Добивање на повратни информации за успехот или неуспехот на политиката, нејзината имплементација и проценка.

Целите на безбедносната политика се во контекст на придавањето политичка конотација на безбедноста, затоа што исполнувањето на целите на безбедносната политика, пред сè, е условено од политичката волја. Безбедносната политика овозможува афирмација на значењето на безбедноста во политиката и придонесува за полесно конципирање на државните стратегии од областа на безбедноста. Разбирањето на безбедносната политика бара постоење на капацитети кај политичките фактори. Тие капацитети најчесто имаат форма на експерти кои припаѓаат на политичките партии што ја познаваат безбедносната проблематика, кои имаат претстава за ефектите на безбедносните закани и предизвици и ги знаат потребите на безбедносниот систем.

Стратегискиот контекст е значаен при дефинирањето на надворешните и на внатрешните насоки за имплементирање на политиката. Во тие рамки се дефинираат националните интереси и приоритети.

Во „ривалството“ помеѓу политичарите и практичарите при дефинирањето на целите на безбедносната политика, најсоодветен начин претставува изборот на демократски пристап кон прашањата поврзани со реализација на целите на безбедносната политика. Така, концептот за спроведување на безбедносната политика треба да претставува компромис помеѓу решенијата кои ги нудат политичарите и практичарите од областа на безбедноста, во кој практичарите ќе нудат решенија базирани на експертиза, а политичките субјекти во процесот на носење на одлуки ќе бараат одобрување од јавноста. Исто така, битен предуслов за квалитетно вршење на улогата на политичарите кои одлучуваат за безбедносните прашања е нивната претходна едукација од областа на безбедноста.

Во проектирањето на целите на безбедносната политика е неопходно да се земат предвид економскиот, демографскиот и останатите фактори кои се резултат на општествените околности. Некои од овие фактори можат да служат како оптимален извор за лоцирање и за надминување на потенцијален конфликт. На пример, сиромаштијата поттикнува криминал, различната етничка, верска, културна и расна припадност поттикнуваат меѓуетнички тензии, а географските околности земјата ја ставаат

во одредена зависна положба во рамките на регионалните случувања.

Имплементацијата на целите на безбедносна политика, освен од законската уреденост, во голем дел зависи од исполнување на следните претпоставки:

- Постоене и континуиран развој на институциите на безбедносниот систем во согласност со динамиката на безбедносните закани и на ризиците во однос на основните вредности и интереси на Република Македонија;
- Активно учество во создавање регионална и глобална безбедност на оперативно, на тактичко и на стратескиско ниво; и
- Посветеност на државата на развојот на стопанскиот потенцијал од кој директно зависи обезбедувањето на средства за ефикасно спроведување на целите на безбедносната политика.

Според домашните стратески документи (став 26 од Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија 2003), основна и долгорочна цел на политиката на национална безбедност е да ја заштити, одржува и унапредува безбедносната состојба на државата, создавајќи амбиент за остварување на националните интереси на Република Македонија. За остварување на оваа цел е неопходно да се преземат и постојано да се одржуваат и унапредуваат следните мерки и активности:

- одржување и унапредување на ефикасноста и објективноста на средствата и методите за собирање на податоци и информации од значење за безбедноста;
- квалитетна и континуирана експертска анализа на безбедносното опкружување, заради активно учество во неговото креирање и превенција на ризиците и опасностите;
- одржување и унапредување на соодветни безбедносни капацитети и способности за превенција, минимизирање и елиминирање на безбедносните ризици и опасности, како и за разрешување на конфликтните и кризни ситуации;
- одржување и унапредување на нивото на подготвеност на органите на државната власт и усогласување на прописите, правилата и процедурите за навремена координација, менаџмент,

како и заради ефикасен, навремен и соодветен одговор на безбедносните ризици и опасности;

- развој на граничната служба која ефикасно ќе ја контролира границата и граничната зона надвор од легалните гранични премини, ќе ги спречува сите видови на нелегална трговија, ќе изгради капацитети и единствени процедури за соработка и заемна помош со соседите, регионот и меѓународна заедница. Граничната служба треба да обезбеди и постојано унапредување на односите на доверба и заемна соработка со локалното население, како и да води сметка за застапеноста на етничките заедници во својот состав;

- насочувањето на системот на безбедност кон постигнување на интероперабилност со други, слични системи во демократските држави во Европа.

Во продолжение во истиот стратегиски документ се содржани насоките според кои треба да се темели и да се води политиката за национална безбедност (став 27 од Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија 2003). Од временска перспектива, една декада по усвојувањето на Националната концепција, врз основа на насоките Република Македонија се приклучи кон глобалните коалиции за враќање и за зачувување на светскиот мир и безбедноста, подигнат е степенот на компатибилност на националната безбедност во согласност со уставните и со законските решенија, со меѓународните стандарди и со ратификуваните меѓународни договори, законски демонополизирана е безбедноста со вклучување на цивилниот сектор, формиран е концептот за демократска контрола на безбедносниот сектор, затворена е рамката на концептот за национална безбедност (поставен на четири столба), воспоставен е модел за подобра интерагенциска соработка и друго. Сепак, на дел од насоките им недостига имплементација (и покрај тоа што се законски уредени), не се воспостави модел за политичка и за професионална одговорност, а дел од насоките се вишок, бидејќи тие се веќе дефинирани во Уставот и во документите кои се однесуваат на насоките на државата во рамките на евроатлантските интеграциски процеси.

Со реализацијата на целите кои треба да се постигнат преку активностите за формалното и неформалното

спроведување на мерките на безбедносната политика треба да се добијат следниве ефекти:

- заштита и контрола на територијата на Македонија;
  - заштита на критичката инфраструктура;
  - намалување на насилниот криминал и разбивање на мрежите на организиран криминал;
  - засилување на правниот систем и почитување на „владеење на правото“;
  - зајакнување на интегритетот на институциите во однос на владеењето на демократските процеси;
  - заштита од закани поврзани со делата на тероризам;
  - зголемување на придонесот на Македонија за регионалната и меѓународната безбедност;
  - обезбедување на стабилна средина за развој на економијата;
- и
- заштита на природните сировини на Македонија и намалување на ризиците од несреќи.

Создавањето на **безбедносна култура** претставува една од целите на безбедносната политика која е во функција на безбедноста на граѓаните, на заедницата и на општеството во целина. Безбедносната култура има најдемократски потенцијал доколку е поставена на цврсти основи. Најчесто безбедноста и безбедносната култура опфаќаат проактивни мерки, но притоа не ја исклучуваат и можноста за користење репресија. Таа би се користела во ситуации кога се загрозени индивидуалните и колективни вредности, но и интересите на општеството, односно државата (Рајковчевски 2008: 398). Под безбедносна култура може да се подразбира безбедносна активност која изразува подготвеност на активностите и на однесувањето во согласност со стекнатите знаења и вештини, како и во согласност со прифатените вредносни ставови. Таа се гледа во препознавањето опасности, во реакцијата на нив со избегнување опасност, во спречување на опасност или во повикување на оние субјекти кои ќе одговорат професионално и ќе ги зачуваат загрозените вредности (Станаревиќ, Ејдус, Матовиќ, Унијат, Поповиќ, Милошевиќ, Димитријевиќ, Ђорђевиќ и Ђелиќ 2009: 16). Безбедносната култура има две димензии. Едната е внатрешна и

подразбира креирање на безбедносен концепт, додека втората е надворешна и подразбира спроведување на истиот со градење став и примена на мерките за одржување на безбедноста, препознавање закани и начин на реагирање која доаѓа до загрозување на безбедноста.

Во однос на релациите на безбедносната култура со стратегиската, со политичката и со организациската култура, поради нивото на кое се создава и на кое се даваат насоките за нејзина имплементација, безбедносната и стратегиската култура претставуваат дел од политичката култура на една политички организирана заедница. Безбедносната култура претставува внатрешна поткултура (супкултура) на припадниците на безбедносниот систем, но и на граѓаните кај кои постои интерес да партиципираат во одржувањето на безбедноста во заедницата. Затоа може да се каже дека безбедносната култура врз конкретни политички насоки има моќ да вклучи поголем број активни учесници во препознавањето и во справувањето со безбедносните закани.

Безбедносниот систем преку безбедносната култура влијае врз поведението на граѓаните, на заедницата и на елементите на безбедносниот систем. Поведението е во функција на зачувување на безбедноста и превенција од закани и од ризици. Доколку постојат инструменти за демократска контрола на безбедносниот систем има реални шанси безбедносната култура да придонесе за подигање на свеста на граѓаните во однос на значењето и можностите на безбедносните закани. Обично тоа резултира со проактивен однос од страна на граѓаните и на заедницата во препознавањето и во откривањето на безбедносните закани.

Од друга страна, моќта на безбедносната култура влијае врз луѓето, врз нивното мислење, предрасудите, чувствата, начинот на однесување и политичките определби, остава простор за можна злоупотреба на безбедносната култура. Класичен пример се проширените овластувања на безбедносните служби (на сметка на намалување на демократската контрола врз нивното работење) кои ја намалија довербата на граѓаните во безбедносните служби и со тоа се намали ефикасноста во

работењето на полицијата.<sup>31</sup> Затоа, постигнувањето на целите на безбедносната култура и безбедносната политика зависи од ефикасноста на механизмите за надзор на безбедносниот систем. Постигнувањето на целите треба да го следи почитувањето на хуманистичките принципи и да придонесе за унапредување на вкупните позитивни процеси во општеството, а погрешното имплементирање на целите на безбедносната политика може да доведе до уривање на државниот поредок и на основите вредности во општеството.

Целите на безбедносната политика, освен со внатрешната безбедносна состојба, се во корелација со регионалните и со европските безбедносни случувања. Тоа се должи на фактот што ниедна држава (ниту најразвиените и најдемократските држави) не може апсолутно сама да го гарантира мирот, безбедноста и просперитетот на своите граѓани. Ова особено се однесува на глобалните асиметрични закани.<sup>32</sup> Затоа, спроведувањето на

<sup>31</sup> Во прилог на оваа напомена се искуствата од САД и Велика Британија каде широките овластувања на безбедносните служби во справувањето со терористичките закани довело до злоупотреби на целите на безбедносната политика. Појавата на „државен терор“ претставува реакција на решенијата овозможени со Патриотскиот акт во САД усвоени шест седмици по терористичките напади во 2001 година. Во 2002 година САД го донесоа Актот за државна безбедност со кој се формираше Одделот за државна безбедност како тело за координација на повеќе безбедносни агенции на САД. По теористичките напади во Лондон во 2005 година веќе во 2006 година во Велика Британија беше донесен Терористички акт, а зголемени полициски овластувања беа воведени и за време на Олимписките игри во Лондон во 2012 година кога сериозно беше подигнат степенот на безбедност поради закани од терористички напади. Широките овластувања на безбедносните служби на САД резултираа со скандалот кој се појави во 2013 година, а е поврзан со прислушувањето на видни политичари од Европа и од Јужна Америка од страна на Националната безбедносна агенција (NSA) на САД. Периодот помеѓу скандалот со Националната безбедносна агенција го одбележаа и други безбедносни афери кои се појавија со обелоденувањето на безбедносни класифицирани информации. Австралискиот издавач, новинар и активист Џулијан Асанж објави класифицирани информации од анонимни извори, а американскиот компјутерски специјалист Едвард Сноуден, кој е поранешен вработен во ЦИА и кој бил анагажиран во Националната безбедносна агенција, исто така, објави во медиумите над 200 000 класифицирани информации.

<sup>32</sup> Асиметрични закани се закани и опасности кои во основа го имаат моделот за водење неконвенционална војна. Тие претставуваат разновиден и непредвидлив спектар на воени, паравоени и информатички операции, водени од нации, од организации, од групи, од индивидуи или од домашни сили кои се наоѓаат под влијание на странска пропаганда и контрола. Цел на закани се слабостите и недостатоците на земјата која е предмет на закани и на нејзиниот безбедносен систем (Primmerman 2006, от.цит.). Карактеристиките на асиметричните закани се во тоа што при реализацијата на активностите се користат техники на изненадување и оружје кое не спаѓа во конвенционалниот начин на војување, а за реализација на акциите не е неопходен физички контакт помеѓу извршителот и целта.



целите на безбедносната политика во одреден дел се потпира на решенијата и на можностите кои произлегуваат од регионалната и глобалната безбедносна соработка. Постојниот тренд кој го следат државите во конципирањето на безбедносната политика се залага за усвојување на умерена безбедносна политика насочена кон интензивна регионална соработка, кон заштита на општеството и кон унапредување на заедничките вредности усвоени во рамките на меѓународната заедница.

Гледано во национални рамки, главна цел на безбедносната политика на Република Македонија е да ја обезбеди сигурноста и да ги заштити нејзините граѓани, потпирајќи се на домашните закони и институции и на решенијата кои ги нудат глобалните и регионалните безбедносни институции преку членството на Македонија во колективните безбедносни системи и преку соработката со меѓународните организации во координираната борба против криминалот и безбедносните закани. За исполнување на главната цел, неопходно е безбедносната политика да биде сеопфатна и да содржи политички, економски, еколошки, социјални и културни особини. Карактеристиките содејствуваат со спроведувањето на безбедносната политика заради превенција, затоа што таа вклучува политичко и дипломатско дејствување во областите на економската и на развојната политика, но истовремено и употреба на уставни, на социјални и на хуманитарни мерки. Употребата на воени средства треба да се однесува само на неопходни ситуации дефинирани со Уставот кои произлегуваат од одредбите поврзани со државотворноста, со слободата, со почитувањето на човековите права и со зачувувањето на општествените вредности. Свкупно, целите на безбедносната политика на Република Македонија главно се фокусирани на:

- превенција на меѓуетнички конфликти и политички кризи;  
и
- целосно користење на можностите од членството во организациите поврзани со евроатлантската, со европската и со регионалната безбедност.

### 4.3 Принципи на безбедносната политика

Принципите на државната безбедносна политика претставуваат основа за организирање и за дејствување на безбедносниот систем. Во нив се вградени вредностите на Уставот и определените насоки во внатрешните и во меѓународните односи на државата. Постојат повеќе пристапи во дефинирањето на принципите на безбедносната политика. Тие во голем дел се совпаѓаат со принципите кои се однесуваат на безбедноста на државата (Jenkins 2007; Parliament of Estonia 2010: 4). Така, врз основа на дефинирањето, на разбирањето и на потребите на безбедноста, безбедносната политика се заснова на **принципот на правна уреденост, принципот на неделива безбедност, принципот на сеопфатност, специфичност и заштита на виталните вредности, принципот на мирољубивост и партнерство, принципот на транспарентност и принципот на отвореност за промени.**

➤ **Принципот на правна уреденост** опфаќа уставни и законски норми, норми утврдени со меѓународното право и норми кои државата парцијално или целосно ги има прифатено и ратификувано во националниот законодавен дом (Собранието). Законската рамка на безбедносната политика треба да биде одраз на реалните потреби, на политичко-безбедносните околности и треба да го олесни реализирањето на поставените цели кои се утврдени со безбедносна политика на државата. Законската рамка не треба да биде приспособена на индивидуални политички интереси и на интереси на одредени етнички, религиозни, културни и други ентитети во општеството. Таа треба да содејствува со целите за зачувување на националните интереси и овозможување на непречен развој на демократското општество со сите негови вредности и придобивки. Во случајот со Република Македонија, законската уреденост на безбедносната политика треба да е во хармонија со евроатлантските интегративни процеси, со безбедносните и со економските перспективи на државата. Во ситуација кога државата длабоко е навлезена во евроатлантските интегративни процеси, многу е веројатно дека постои синхронизација помеѓу четирите извори на законската рамка.

➤ **Принципот на неделива безбедност** ја објаснува интеракцијата на националната безбедност со регионалната и со глобалната безбедност. Интеракцијата на овие три видови безбедност е мерлива преку степенот на безбедност на една држава и преку формата со која државата ги воспоставува нејзините надворешни односи. Застапеноста на овој принцип во националната безбедносна политика ги покажува потребите на државите за учество во регионалните и во меѓународните безбедносни организации (НАТО, Интерпол, агенциите на ЕУ - Европол и Фронтекс, регионалните безбедносни иницијативи и други). Почитувањето на принципот на неделива безбедност ги обврзува државите преку воспоставување на партнерство да преземат обврски и одговорност заради одржување на меѓународната безбедност, во рамките на своите можности и капацитети.

➤ **Принципот на сеопфатен пристап** (кој подразбира поголем степен на препознавање на безбедносните закани и на начините за справување со нив), **специфичност** (во согласност со потребите на безбедносниот систем и со карактеристиките на државата) и **заштита на виталните вредности** е резултат на сложеноста на заканите и на ризиците и на нивната меѓузависност. Безбедносната политика треба да утврди соодветни механизми со кои безбедносниот систем ќе има капацитет да овозможи активна и сеопфатна заштита на општествените интереси и вредности утврдени со Уставот. Сеопфатниот пристап истовремено треба да предвиди инструменти за превенција од можни злоупотреби на безбедносната политика, т.е. систем од мерки за координација и за надзор на институциите на безбедносниот систем.

САД, како земја-лидер во меѓународната политика и во меѓународната безбедносна заедница, сеопфатниот пристап го дефинира како комбинација од сите елементи на моќта во државата (кои воедно се составен дел од безбедносниот систем и власта), во форма позната како „3Д (3D's)“<sup>33</sup>, кои се користат заедно со сите други релевантни алатки значајни за националните интереси на САД и кои покриваат спектар на активности, од спроведување на законите до економски притисок, но и поддршка од меѓународни и од невладини партнери (US Department of Defense 2010; Hadley & Perry 2010: 31-32).

<sup>33</sup> Дипломатија, развој и одбрана (анг. diplomacy, development and defense).

➤ **Принципот на мирољубивост и партнерство** се објаснува со конвенционалното сфаќање за општоприфатените вредности во рамките на демократските општества и на меѓународните организации, во контекст на зачувување на безбедноста. Тоа подразбира можност за мирно решавање на сите отворени прашања со политички, со правни средства и со дијалог. Македонија доследно го почитува овој принцип со тоа што нема територијални претензии кон соседните и другите земји, а истовремено никого од соседите не го доживува како непријател (став 1 од Амандманот I на Уставот на Република Македонија). Од друга страна, мирољубивиот концепт за водење безбедносна политика отвора можност за закани по територијалниот интегритет и по суверенитетот, но, сепак, претставува најрационално решение за одржување на стабилноста. Овој принцип се надоврзува на почитувањето на демократските принципи, на меѓународното право, на принципот на еднаквост и на соработка меѓу државите.

➤ **Принцип на јавност (транспарентност)** како дел од новините воведени со демократизацијата и реформата на безбедносниот систем на државата, има за цел надминување на разликите кои произлегуваат од стереотипите за системот (традиционалност, затвореност и конзервативност). Цивилниот концепт на безбедносниот систем бара тој да биде поотворен и подостапен за јавноста. Компаративно, во однос на националните безбедносни политики на Австрија, Швајцарија, Канада и Јужна Африка, различно е дефинирано значењето на транспарентноста на безбедносната политика (Born 2001: slide 4). Јавноста служи за консолидирање на тековната политика (во Јужна Африка и во Швајцарија), за управување со човековата (хумана) безбедност (кај сите), за расчистување со минатото (во Јужна Африка и во Канада), претставува одговор на новите безбедносни предизвици (во Канада) и претставува одговор при градењето доверба во активностите поврзани со информациите (во Јужна Африка).

Транспарентноста како дел од демократизацијата на безбедносниот систем подразбира воведување инструменти за демократска контрола на безбедносниот систем. Со контролата (а особено со контролата од страна на граѓанскиот сектор) се обезбедува транспарентност на активностите на надлежните државни институции одговорни за креирање и за спроведување

на активностите на безбедносната политика во согласност со стандардите кои се применуваат во развиените демократии. Освен граѓанската, главни носители на надзорната функција се: Парламентот, Владата и други формирани тела.

➤ **Принципот на отвореност за промени** термилошки содејствува со принципот на динамичност и на флексибилност. Флексибилноста се однесува на примената на безбедносната политика на начин на кој таа треба да се приспособи на регионалните и на глобалните безбедносни промени и предизвици. Флексибилноста не значи дека политиката треба често да се менува, туку тоа повеќе се однесува на нејзиното приспособување на проблемите кои се јавуваат во нејзината примена и на целите кои тежнеат кон избегнување на конфликт и кон премостување на разликите.

#### 4.4 Процес на создавање и законска уреденост на безбедносната политика на Република Македонија



**Шема 3: Прашања што треба да се постават при развивање безбедносни политики (Luethold во Albrecht & Barnes 2008: 2)**

Создавањето безбедносна политика бара исполнување на неколку предуслови (Albrecht & Barnes 2008: 2, от.цит):

- спроведување стратегиска анализа, дефинирање на визијата на земјата во однос на управувањето со безбедноста, консултирање на широката јавност заради идентификација на безбедносните закани и вклучување на експертската и научната јавност заради добивање препораки и насоки во создавањето на концептот;
- рангирање на актуелните закани и опасности;
- утврдување на домашните безбедносни капацитети и финансиска рамка за нивно одржување и модернизација во насока на поефикасно и порационално користење на расположливите средства за справување со актуелните закани;
- врз основа на вториот и третиот предуслов треба да се направи анализа за реорганизација и доопремување на безбедносниот систем со човечки и материјални ресурси кои ќе овозможат справување со приоритетните безбедносни закани и
- дефинирање на идни приоритети и буџет за справување со безбедносните закани кои би се појавиле на среден и долг рок.

Напорите да се создаде модел на безбедносната политика на Република Македонија датираат од периодот на осамостојувањето на државата. Процесот на независност во 1991 година повлече низа реформи со кои се проектираше иднината на земјата. Една од нив беше реформата на безбедносниот сектор, која доби во интензитет по меѓународното признавање на државата и обврски кои произлегуваа од членството во меѓународните организации. Предизвиците со кои се соочи процесот на креирање на безбедносната политика, во согласност со потребите на безбедносниот систем во справувањето со безбедносните закани во контекст на настанатите локални, регионални и светски промени, главно произлегуваа од немањето искуство за креирање безбедносна политика, одредување на закани и соочување со одбранбена и со воена

експанзија. Во време кога безбедносните приоритети беа насочени кон формирање на одбранбениот систем и на војската како неопходен дел од државноста и од создавањето на нацијата и кога земјата беше соочена со силна пропаганда од соседите која не одеше во прилог на меѓународното признавање, на независноста и на суверенитетот на државата, немаше време за лекции за создавање безбедносна политика.

Наслов на стрегискиот документ	Јавен документ	Усвоен/објавен во Сл.весник на Р.Македонија	Измени
Бела книга на одбраната	да	1998	2005 и 2012
Стратегија за одбрана на Република Македонија	да	11.9.1998	1.3.2010
Охридски рамковен договор	да	13.8.2001	Не
Национална концепција за безбедност и одбрана	да	11.6.2003	Не
Стратегиски одбранбен преглед	не	22.10.2003	Не
Национална стратегија за интегрирано гранично управување	да	12.2003	Не
Стратегија за реформа на полицијата	не	2003	2004
Стратегија за национална безбедност на Република Македонија	не	1.2008	Не
Долгорочен план за развој на одбраната 2011-2020	да	1.2011	

**Табела 8: Преглед на усвојувањето на стратегиските документи од областа на безбедноста во периодот 1998-2013 година**

Историјатот на процесот на донесување на стратегиски документи го покажува степенот на демократичност и транспарентност и континуитетот во донесувањето на

легислатива за уредување на државната безбедносна политика.<sup>34</sup> Основа од која поаѓаат сите стратегиски документи во областа на безбедноста е Уставот на државата. Целите на безбедносната политика се насочени кон заштита на интересите и општествените (темелните) вредности дефинирани во член 8 од **Уставот на Република Македонија** од 1991 година и амандманските измени во 2001 година во согласност со Охридскиот рамковен договор. Воедно, Уставот ги дефинира темелните вредности кои се предмет на заштита на безбедносниот систем. Во тој контекст, развојот на демократските принципи на државата треба да подразбира следење на традиционалните, блиску поврзаните и меѓусебно зависните вредности преку зајакнување на: парламентарниот политички систем, владеењето на правото, брзото економско закрепнување и стопанскиот развој, унапредување на животниот стандард, развивање и усовршување на системот за здравствена и за социјална заштита на населението, заштитата на природното и на културното богатство на земјата – како елементи од суштинско значење за трајна безбедносна стабилност на Република Македонија. Промените во Уставот од 2002 година кои се во согласност со Охридскиот рамковен договор предвидоа интегрирање на два клучни механизма за справување со меѓуетничките конфликти, какви што се: *Теоријата на консозионална или договорна демократија и Моделот за редуцирање на етничкиот конфликт на Доналд Хоровиц.*

Безбедносната политика може да биде презентирана како „бела книга“, што, всушност, е неформално име за парламентарен документ кој ја артикулира владината политика.

---

<sup>34</sup> Следејќи ја хронологијата по која се донесени законските и стратегиските документи кои ја регулираат безбедноста и одбраната на Република Македонија, можеме да го поставиме следниов редослед: Устав на Република Македонија (1991 година, со Уставните амандмани од 1992, 1998, 2001, 2003, 2005 и 2009 година), Закон за внатрешни работи (1995 година), Закон за Агенцијата за разузнавање (1995 година), Стратегијата за одбрана на Република Македонија (1998 година), Закон за одбрана (2001 година), Национална концепција за безбедност и одбрана (2003 година), Национална стратегија за интегрирано гранично управување (2003 година), Закон за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело (2004), Закон за Царинската управа (2004), Закон за заштита на лични податоци (2005), Закон за управување со кризи (2005), Национален акционен план за интегрирано гранично управување (2005), Закон за надворешни работи (2006), Закон за следење на комуникациите (2006 година), Закон за полиција (2006, стапи во сила на 11.11.2007 година) и други релевантни закони донесени во периодот 2008-2013 година.



Тоа е документ издаден од владата и ја поставува политиката и/или предлага активност во областа на актуелната грижа. Иако не е обврзана со закон, белата книга може понекогаш да биде сметана за дел од еден отворен процес на консултации. Сепак, белата книга нема тенденција да означи јасна намера од страна на власта да донесе нова легислатива. „Зелената книга“ обично е поотворена и може само да предложи стратегија или да биде формулирана како расправа или консултативен документ (Albrecht & Barnes 2008: 4). **Белата книга на одбраната** во Република Македонија започна да се применува уште во 1998 година, но таа беше иницирана заради премостување на јазот кој се појави како резултат од недостигот на национална стратегија во оваа област. Белата книга користи делови од стратегиските документи од областа на безбедноста и со неа се направи обид посистематично да се прикажат одредени прашања од областа на безбедноста содржани во јавните и во интерните документи, но без суштински пристап.

Потребата од безбедносна политика прв пат се споменува во став 9 од **Националната концепција за безбедност и одбрана**<sup>35</sup> од 2003 година, во ставот 25 се дефинира политиката на националната безбедност, а во ставовите 26 и 27 се определени целите на безбедносната политика. Донесувањето на концепцијата беше предвидено со член 17 став 1 точка 8 од Законот за одбрана („Сл. весник на РМ“ бр. 42/2001 и 5/2003) и во согласност со точка 1 таа претставува основен документ на Република Македонија во областа на безбедноста и на одбраната. Националната концепција за безбедност и одбрана е заснована врз проценката на домашните креатори на политики во областа на безбедноста за меѓународното опкружување и за положбата на Република Македонија, за загрозувањата по нејзината безбедност и се темели на усогласени цели и насоки за водење национална безбедносна политика. Националната концепција за безбедност и одбрана претставува систематизиран документ со кој се утврдуваат интересите на Македонија, нејзиното

---

<sup>35</sup> Донесувањето на Националната концепција за безбедност и одбрана е дело на меѓуресорната група составена од претставници на министерствата за надворешни, за внатрешни работи и за одбрана во консултации со кабинетот на претседателот. Концепцијата за национална безбедност и одбрана ја изготвува Владата, а ја донесува Собранието на Република Македонија.

безбедносно опкружување, ризиците и опасностите, целите и насоките на водење на безбедносната политика, областите и инструментите на нејзиното спроведување. За реализација на своите национални интереси, Република Македонија треба да води безбедносна политика со која се усовршува безбедносниот систем да биде способен, ефикасен и кредибилен да одговори на современите безбедносни предизвици, да решава кризи во земјата, но и да помогне во решавањето на кризите во регионот и пошироко.

Во концепцијата се дефинирани пет елементи на безбедносната политика, како што се: надворешна, економска, одбранбена, политика на внатрешната безбедност и политика на заштита на животната средина (точка 28 од став 1 од Националната концепција за безбедност и одбрана 2003). Од петте елементи на безбедносната политика, надворешната, внатрешната и одбранбената безбедносна политика се издвојуваат како повлијателни елементи врз безбедноста во државата и како елементи помеѓу кои можат да се идентификуваат неколку меѓусебно зависни релации. Наведените три елементи на безбедносната политика имаат непосредно влијание врз креирањето политики за дејствување на безбедносниот систем во функција на одржување на мирот, на безбедноста и на стабилноста на државата. Предмет на заштита се вредностите стекнати со демократските промени кои следеа по осамостојувањето на државата и со усвојувањето на концептот на мултиетничноста содржан во Охридскиот рамковен договор. На овие вредности се надоврзуваат атрибутите на македонското општество кои се дел од историјата на државата и од современите безбедносни случувања, како што се: антифашистичкото минато, членството во коалицијата на држави за борба против тероризмот и организираниот криминал, политичката и оперативната поддршка на активностите за спречување на транснационалниот организиран и сериозен криминал и други активности кои ги презема државата во областите поврзани со одржување на меѓународниот мир.

Освен елементите на безбедносната политика Националната концепција дефинира и други прашања. Глобализацијата и зголемувањето на меѓузависноста на

државите резултираше со промени во материјата и формата на државните интереси. Како последица на интегративните процеси, политичкиот и економскиот суверенитет на државата добија нова димензија преку врската на државните со колективните интереси. Во тој контекст, интересите дефинирани во концепцијата се класифицирани на *трајни*, на *витални* и на *важни*<sup>36</sup> (став 7 од Националната концепција за безбедност и одбрана, 2003). Траен интерес на Република Македонија е зачувување и унапредување на нејзиниот државен идентитет со слободно изразување на етничкиот идентитет на сите граѓани на Република Македонија, како и заштита на независноста и на територијалниот интегритет. Според концепцијата, со виталните интереси се унапредува безбедносната состојба и се создаваат услови за подобар живот на граѓаните и за функционирање на општеството. Во витални интереси спаѓаат:

- заштита и унапредување на мирот и безбедноста, животот, здравјето, имотот и личната безбедност на граѓаните на Република Македонија;
- развој на мултиетничко општество засновано врз меѓусебна доверба, заеднички напори и стремеж на сите етнички заедници за стабилност и сестран напредок на државата;
- економски развој заснован врз принципите на пазарната економија, приватната сопственост, како и заштита на виталната инфраструктура и ресурси на Република Македонија;
- заштита и унапредување на демократските основи на правната држава – политички плурализам, парламентарна демократија, поделба на власта и демократски и фер избори, владеење на правото, доследно почитување на човековите права и слободи, како и правата и слободите на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници и постојано одржување и унапредување на вкупната внатрешна безбедност на општеството и државата;
- политичко-одбранбена интеграција во НАТО, политичка, економска и безбедносна интеграција во ЕУ, како и во другите системи за колективна безбедност.

<sup>36</sup> Допрецизирање на интересите може да се најде и во Стратегијата за национална безбедност од 2008 година, во Стратегијата за одбрана од 2010 година и во Белата книга на одбраната од 2012 година.

Концепцијата на важните интереси гледа како на предуслови за креирање и за остварување на трајниот и на виталните интереси на Република Македонија. Во нив спаѓаат:

- изградба и развој на сите форми на соработка со соседите, а во интерес на мирот, безбедноста и развојот на Република Македонија и нејзините соседи;

- сопствен придонес за зачувување и унапредување на мирот и стабилноста во ЈИЕ заради зајакнување на зоната на демократијата, безбедноста и просперитетот на сите земји во регионот;

- учество во изградбата на мирот и стабилноста во регионот, Европа и светот, како и превенција и изградба на инструменти за рано предупредување на тензиите и кризите, со цел навремено и ефикасно решавање по мирен пат;

- зачувување и напредок на меѓународниот поредок заснован врз праведност, заемно почитување на меѓународниот поредок втемелен во меѓународното право, како и политичка и економска рамноправност на државите;

- обезбедување на услови и унапредување на внатрешно-политичката стабилност и можности заради еднакво право на учество кое во себе треба да содржи и општо прифатен консензус во врска со прашањата од траен, витален и важен интерес на земјата;

- создавање услови за унапредување на безбедносната култура;

- изградба на праведна, социјална држава со еднакви можности за сите граѓани без оглед на нивната полова, расна, верска, политичка, социјална, културна и друга припадност;

- создавање услови за изградба на општество со комуникации и односи со кои ќе се развиваат заеднички вредности и култура на живеењето, особено кај младата генерација, во духот на толеранцијата, негување на демократските вредности и почитување на личниот интегритет, втемелени во европската демократска традиција, без оглед на етничката, на верската или на друга припадност;

- зачувување и заштита на животната средина во државата во соработка со поширокото опкружување.

Ако се анализира содржината на концепцијата од временски аспект, во однос на целите кои се зацртани во концепцијата поврзани со евроатлантските интеграции, тие сè уште не се остварени. Оттука се отвора прашањето: „Дали средствата, силите или методите на безбедносната политика биле погрешни, преамбициозни или лошо планирани“? Тоа говори дека прифаќањето на универзален модел не секогаш содејствува со реалните околности на земјата и на безбедносниот систем за кој тој е наменет, како што се: реално согледување на заканите и опасностите по мирот и стабилноста, јасно дефинирање на безбедносните приоритети, правење разлика помеѓу национални (државни) и етнички интереси и дефинирање на намената на безбедносните проценки.

**Стратегијата за национална безбедност на Република Македонија** на Владата на Република Македонија од 2008 година претставува реализација на целта за нејзино донесување предвидена со Националната концепција за безбедност и одбрана од 2003 година. Стратегијата е структурирана во шест поглавја, како што се: 1. Дефиниција и принципи на националната безбедност, 2. Безбедносни интереси и цели, 3. Безбедносно опкружување, 4. Безбедносни предизвици, закани и ризици, 5. Имплементација на националните безбедносни интереси или стратемиски концепт и 6. Систем на националната безбедност.

Создавањето на новата **Стратегија за одбрана на Република Македонија** се случи на почетокот од 2010 година. Министерот за одбрана, Зоран Коњановски, на претседателот и врховен командант на вооружените сили, Ѓорѓе Иванов, му ја предаде втората по ред „Стратегија за одбрана на Република Македонија“. Според министерот Коњановски, Стратегијата е исклучително значаен документ кој треба да се обновува секои пет години, а со доаѓањето на нов претседател и врховен командант да има нејзино дополнување. „Темел врз основа на кој е изработена Стратегијата, пред сè, е Уставот на Република Македонија и улогата на Министерството за одбрана и на Армијата на Република Македонија во однос на бранењето на територијалниот суверенитет и на интегритетот на земјата,

член 5 од Вашингтонскиот договор, но и на мисиите надвор од Македонија“ – изјави Коњановски. Според официјалните извори, во изработката на Стратегијата во текот на 2008 и 2009 година биле вклучени стручни лица од Министерството за одбрана, ГШ на АРМ, професори од Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ заедно со други институции и во соработка со НАТО-советодавниот тим во државата и претставници од американската „Буз Алан Хамилтон“ (Министерство за одбрана 2010). Стратегијата за одбрана е усогласена со обврските и одговорностите кои ќе произлезат од членството на Република Македонија во НАТО и во ЕУ. Преку активното учество во Партнерството за мир (ПзМ), Процесот за планирање и преглед на силите (ПАРП), Акциониот план за членство во НАТО (МАП) и тогашната Европска безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП), Република Македонија воспостави широка одбранбена соработка со земјите на НАТО и на ЕУ (Вовед во Стратегијата за одбрана на Република Македонија 2012). Стратегијата како можни ризици и закани по националната безбедност ги идентификува: тероризмот, транснационалниот организиран криминал, пролиферацијата на оружје за масовно уништување, регионалните конфликти и кризи, радикален национализам и екстремизам, етничка и верска нетрпеливост, присуството на големи количини на нелегално мало и лесно оружје и муниција, компјутерскиот криминал и други неконвенционални закани и ризици (Министерство за одбрана 2011: 5). Стратегијата е битен документ кој врз основа на проценката на идните безбедносни закани, ризици и предизвици за националната безбедност ги дефинира стратегиските одбранбени мисии и насоките за нивно исполнување, дава визија за развој на способностите на Министерството и на Армијата, ги идентификува потребните ресурси за одржување и развој на системот за одбрана и обезбедува насоки за политичка и за воена интеграција во НАТО, како и учество во Заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ.

По одобрувањето на Стратегијата за одбрана на Република Македонија во март 2010 година, веќе на почетокот на 2011 година се донесе *Долгорочен план за развој на одбраната за периодот 2011-2020 година*, како прв акт за имплементација

на Стратегијата. Планот ги определува главните процеси и активности за зајакнување на институционалните капацитети на Министерството за одбрана и за развој на воените способности на Армијата на Република Македонија. Планот обезбедува единство на напорите на Министерството и на Армијата за систематски развој на одбраната и усогласување на лимитираните ресурси со клучните развојни приоритети (Министерство за одбрана 2011: 2-3).

Стратегиските документи од областа на безбедноста помогнаа во дефинирање на клучните интереси и на безбедносните приоритети на државата. Како клучни интереси за државата можат да се идентификуваат:

- зачувувањето на суверенитетот, територијалниот интегритет и уставниот поредок, како и имплементација на демократијата, политичкиот плурализам, владеењето на правото, слободата на претприемништвото, човековите права и фундаменталните слободи;
- одржување на стабилноста на државата и нејзиниот економски, општествен и културен развој;
- следење на случувањата поврзани со нејзините можности, сеопфатниот и брз развој на нејзините економски, технолошки и човечки ресурси;
- активен придонес кон нејзиното приближување кон степенот на развој на развиените индустриски држави и овозможување одржлив економски раст;
- промоција на безбедноста и просперитетот на нејзините граѓани и развој на безбедносната средина преку создавање безбедносна култура и усовршување на мерките за подобрување на човековата безбедност;
- одржување на меѓународниот мир и безбедноста, превенцијата и решавање на меѓудржавните, регионалните и внатрешните конфликти во согласност со Повелбата на ОН и нормите и стандардите на меѓународното право;
- следење и прифаќање на одредбите поврзани со европските безбедносни политики во согласност со кандидатскиот статус за членство во ЕУ, а до моментот на полноправно членство тоа подразбира усогласување на националните интереси со политиките на ЕУ;

- вршење на координирани активности со НАТО и одржување на континуитетот на добри односи со САД како главен партнер на Македонија за зачленување во Алијансата;
- општо преовладување на демократските вредности, вклучувајќи ги и оние кои треба да се дел од одговорите на прашањата со започнувањето на претпристапните преговори за ЕУ и вредностите кои важат во НАТО, по влегувањето во Алијансата;
- реализација на активностите за долгорочна стабилност во ЈИЕ, особено во координација со соседните земји, врз основа на збир од демократски вредности и што е можно поширока имплементација на правата на Македонците кои живеат во соседните земји;
- долготрајна стабилност преку активен придонес за целосно решавање на конфликтите во регионот и сузбивање на закани по регионалната безбедност, особено на оние кои се однесуваат на тероризам, пролиферација со оружје за масовно уништување, трговија со дрога и организиран криминал;
- конструктивна соработка со сите меѓународни актери – држави, организации, НВО (домашни и меѓународни) и развој на билатерална, регионална и мултилатерална економска соработка.

*Безбедносните приоритети* се битни за планирање на ресурсите на безбедносниот систем во справувањето со безбедносните закани и предизвици. Во креирањето и во спроведувањето на безбедносната политика приоритет треба да имаат:

- интересите на државата;
- нејзиното безбедносно опкружување со ризиците и опасностите;
- политиката на националната безбедност и
- насоките за развој на одбраната.



#### **4.4.1 Анализа на процесот и на пристапот во донесување стратегиски документи од областа на безбедноста**

Во периодот кој трае повеќе од две децении Република Македонија донесе низа домашни закони и ратификува голем број меѓународни конвенции и договори, на начин на кој државата долгорочно го усогласи националното законодавство и воведо стандарди кои се применуваат во земјите-членки на ООН, на Советот на Европа, на ЕУ, на НАТО и на други значајни меѓународни организации. Приспособувањето кон стандардите овозможи државата да постигне висок степен на компатибилност со земјите-членки на наведените организации, со цел поефикасно, поекономично и порационално справување со безбедносните ризици од внатрешен и од надворешен карактер. Процесот на создавање безбедносна политика има своја генеза која произлегува од карактеристиките и од развојот на македонското општество. Него го карактеризираат бројни аномалии и недоследности во начинот, хронологијата и формата на донесените стратегиски документи. Затоа, во овој период требаше да се разбере дека законската уреденост на безбедноста – како политички критериум, е минимумот кој политичките власти можат да го понудат како решение за безбедносните проблеми и за надминување на предизвиците на државата.

Во самиот процес можат да издвојат неколку клучни моменти и пристапи кои ги дадоа насоките во креирањето на стратегиските документи во областа на безбедноста.

Почетоците на процесот на донесување на стратегиските „безбедносни“ документи се одбележани од преголемото навлегување на личните (партиски) интереси при водењето на државната политика, неискуството, немањето иницијативност за преземање мерки за одржување на државноста и стабилноста, недефинираниот пристап на крајните корисници на безбедносната политика, големото присуство на интересите на соседите за доминација и создавање нестабилност во Македонија заради отворање на можностите за спроведување на нивните цели преку обичните граѓани, политичарите и др. се реалните причини зошто Македонија низа години по осамостојувањето

не изгради безбедносна политика (Vankovska 2002: 234-235, от.цит.). Пристапот во процесот на донесување на стратегиските документи од областа на безбедноста воопшто не се разликува од начинот на водење на државната политика (Мирчев 2012: 14-16).

Во првичните формулации на одредбите на стратегиските документи недостига нагласување на мултиетничкиот карактер на македонското општество и насоки за амортизирање на перманентните влијанија на соседите врз опстанокот и напредокот на државата. Тоа говори за лесното прифаќање на понудени универзални решенија за конципирање на националната безбедност, нешто што ни од далеку не содејствува со реалноста во Република Македонија. Сепак, тоа не е оправдување за летаргичноста на македонската безбедносна и политичка елита кога се во прашање државните приоритети, интересите и опстанокот на државата.

Наместо да се занимаваат со создавање на безбедносна политика, долго време сите македонски влади ја практикуваа секјуритизацијата.<sup>37</sup> Имено, безбедноста беше единствено „акт на говорот“<sup>38</sup> и политичката елита беше најдобриот секјуритизирачки агент, т.е. единствената која ја дефинираше безбедноста, безбедносните закани и справувањето со нив. Со други зборови, елитата флертуваше со безбедносните проценки во согласност со тековните домашни и меѓународни

---

<sup>37</sup> Иако е израз кој често се употребува во финансиската терминологија, секјуритизацијата претставува современ поим кој почнува да зазема битно место во безбедносната терминологија. Поаѓајќи од тоа што значи да бидеш безбеден, кој не прави безбедни, кој или што е безбедно, безбедност од што, безбедноста вклучува нешто кое гарантира сигурност или заштита. Можеби безбедноста постои како еден спектар, од некој номинален задоволителен степен до некој алармантен висок степен. Можеби таа е процес или има некоја номинална вредност. Кога безбедноста се подразбира како процес кој е предмет за морална општествена и индивидуална евалуација, тоа е идејата или концептот што се нарекува секјуритизација. Како концепт е воведен од Оле Вивер (Wæver 1995: 46-86), дански професор, претставник на конструктивистичката перспектива во општествените науки. Тој ја застапува тезата дека некои работи вистински не постојат како цврста материјална реалност, туку единствено постојат како општествена творба во човечките умови, бидејќи луѓето премолчено се согласуваат да дејствуваат доколку се утврди дека постои критична состојба.

<sup>38</sup> Според сфаќањето на Вивер за безбедноста како „акт на говорот“ („проблемот е безбедносен проблем ако тој е дефиниран од носителите на моќта“) се подразбира идентификување на нештото како безбедносен проблем каде носителите на моќта бараат посебни права (Wæver 1995: 46-86).

барања (Vankovska 2002: 234-235). Запоставувањето на безбедносните проценки и фактот што направените проценки не се земаа предвид доведе до вооружениот конфликт во 2001 година. Армијата, и покрај тоа што тогаш сè уште имаше надлежност да ја чува и надгледува државната граница, нејзиното раководство и разузнавачките елементи имаа целосно погрешна безбедносна проценка и следствено на тоа - погрешни преземени активности. Тоа укажува дека војската и некои други субјекти на разузнавачкиот систем бегаа од реалноста (интервју со проф. д-р Томе Батковски, 18.12.2013 година). Дополнително, бидејќи констатацијата се однесува на периодот од осамостојувањето на државата (1991 година) до започнувањето на вооружениот конфликт (2001 година), факт е дека во услови кога се лимитирани човечките ресурси задолжени за безбедносните прашања, политичките власти и високорангираните претставници од безбедносниот систем на Македонија не беа подготвени да ја консултираат експертската јавност за прашања кои се однесуваат на надворешната, на одбранбената и на внатрешната безбедносна политика. Тоа зборува за отсуството на сеопфатност, на иновативност и на флексибилен пристап во однос на ангажманот на граѓанскиот сектор и на академската средина во креирањето на решенија од областа на безбедноста и претставува една од позначајните причини поради која македонското општество стана подложно на влијанието на политиката во оваа област. Освен потреба за вклучување на експертската јавност, државата во изминатиот период не изгради принципи за вклучување на општата јавност да ја убеди во соодветноста на донесените мерки во безбедносните политики и стратегии, во случаи кога има потреба да се поттикне одредена промена во државната безбедносна политика. Лимитираните човечки ресурси во креирањето на концептот на националната безбедност, политизацијата на донесените решенија и отсуството на комуникација помеѓу политичките власти, општата и експертската јавност, резултираа со брза трансформација на државата, од „оаза на мирот“ до пред 2001 година, во „буре барут“ по конфликтот во 2001 година.

Државните власти недоволно го искористија меѓународното безбедносно присуство на своја територија (во рамките на

превентивната дипломатија на ООН, на мисиите на ЕУ и на НАТО во процесот на враќање на мирот и стабилноста по конфликтот во 2001 година и во рамките на реформата на безбедносниот сектор) како непосредна помош за создавање безбедносна политика. Моделите за структурирање на безбедносниот систем опфатени со реформата на безбедносниот сектор во голем дел беа понудени од меѓународниот фактор и од земјите-партнери задолжени за спроведување на реформата. Во такви услови тешко може да се очекува дека една млада држава, која долго време има проблем да ги идентификува потребите, интересите и карактеристиките на безбедносниот систем, на своите почетоци и особено по конфликтот во 2001 година, може независно да создаде безбедносна политика која ќе биде автентично домашно решение што е во согласност со проблемите во безбедноста. Реформата понуди решенија кои произлегуваат од примената на униформиран модел во домашни услови. И покрај тоа што овој пристап претставува најчесто решение во интегрираниот свет, за кое се потребни претходни реформи за да може предложеното решение целосно да се интегрира во постоечките концепти кои веќе се применуваат во меѓународната заедница, сепак, решенијата сугерирани во рамките на реформата доведоа градењето безбедносна политика во Република Македонија да биде долг и нехармонизиран процес условен од низа фактори. Причините за одолговлекување на процесот главно се темелат на фактот дека одредени концепти за безбедноста беа наметнати, доаѓаа од надвор и беа политички водени. Исто така, во постконфликтниот период спроведувањето на концептот на мултиетничко општество со меѓународно менторство во услови на транзициона демократија ги намали домашните капацитети за рационално справување со новонастанатите безбедносни услови. Тоа битно го забави процесот за креирање на сопствена безбедносна политика (без странски примеси), но, од друга страна, присуството на меѓународниот фактор овозможи пристап до странските искуства од областа на безбедносната политика, на реформата на безбедносниот сектор, на полициското работење во мултиетничко општество и на превенцијата на конфликти. Генерално, наместо властите да го искористат меѓународниот фактор и странската помош во реформата на безбедносниот

сектор и во процесот на рехабилитација на постконфликтното општество, тие предолго го задржаа статусот на протекторат на големите сили за нивен престиж во регионот и за реализација на експерименти за функционирање на конфликтно и на постконфликтно мултиетничко општество.

Во контекст на анализата на процесот на донесување на стратегиските документи на Република Македонија од областа на безбедноста во периодот 1991-2005 година (Филипов 2005; Нацев 2003), Филипов ги дава следните забелешки (2005:40-41, от.цит.):

- Аргументирана е констатацијата дека Стратегијата за одбрана на Република Македонија требаше да се донесе уште во 1992 година, веднаш по влегувањето во сила на првиот Закон за одбрана од 1992 година. Стратегијата за одбрана на Република Македонија е донесена од тогашниот претседател на државата, Киро Глигоров, дури на 11.9.1998 година, шест години по донесувањето на Законот за одбрана. Таквото доцнење Филипов го смета за непростлива грешка и промашување.
- Причините за одолговлекувањето и неносењето на Интегрираната стратегија за национална безбедност на Република Македонија се објаснети преку две можни варијанти: *прво*, дека Владата требала да ја донесе планираната интегрирана стратегија за национална безбедност како нормален тек на настаните при донесувањето на безбедносните стратегиски документи и *второ*, дека тоа не требало воопшто да се предвидува како стратегиска задача во Националната концепција за безбедност и одбрана, ако Собранието на Република Македонија сметало дека е доволна само Националната концепција за безбедност и одбрана. Вакуумот од отсуството на клучни стратегиски документи од областа на безбедноста што се создаде од периодот на осамостојувањето (1991) до моментот на донесувањето на Стратегијата за одбрана на Република Македонија (3.9.1998 година) и „статус кво“ состојбата до донесувањето на Националната концепција за безбедност и одбрана (11.6.2003 година) создаде впечаток

за нејасна визија на стручната и на политичката елита за безбедносните приоритети и аспирации на државата.

- Точката 29 став 2 од Националната концепција за безбедност и одбрана, освен донесување на Интегрираната стратегија за национална безбедност на Република Македонија предвидува и донесување на нова Стратегија за одбрана на Република Македонија. Новата стратегија за одбрана се донесе во 2010 година, две години по донесувањето на Националната стратегија за безбедност на Република Македонија (2008), а седум години по Националната концепција од 2003 година.

Сумарните забелешки на процесот на донесување на безбедносната политика на Република Македонија се однесуваат на неколку констатации, како што се: процесот на донесување на стратегиските документи трае предолго, не постои јасна насока во однос на редоследот на донесување на стратегиските документи од областа на безбедноста, не се јасно дефинирани националните приоритети, не постои разлика помеѓу етнички и национален интерес и во одредени случаи постои совпаѓање на надлежностите помеѓу две или повеќе институции кои се дел од безбедносниот систем.

#### **4.4.2 Анализа на содржината и на квалитетот на донесените стратегиски документи**

Промената на карактерот на безбедносните структури, во рамките на општата реформа на македонското општество, е неделив процес кој е тесно поврзан со менувањето на односот и на улогата помеѓу државата и општеството во новиот демократски амбиент, настанат по осамостојувањето на Република Македонија. Во тој контекст, потребата за носење стратегиски документи од областа на безбедноста, понекогаш со наметнати временски рокови, во ниеден момент не требаше да влијае на содржината и на квалитетот на донесените документи.

На пример, работната претпоставка на македонската *Бела книга за одбраната* од август 1998 година и на другите

сродни документи за планирање на одбраната кои претходеа на Белата книга покажуваа дека законите ќе произлезат однадвор. Конфликтот од 2001 година ги промени овие претпоставки и ги прекина безбедносните реформски планови, затоа што земјата беше соочена не со надворешна, туку со внатрешна закана.

Одложувањето на донесувањето на Интегрирана стратегија за национална безбедност, кое треше сè до 2008 година, негативно влијаеше врз квалитетот на низа закони од безбедносната сфера (2005:40-41, от.цит.). Тие можеа да бидат донесени и без Стратегијата како појдовен документ, меѓутоа би имале поголема вредност доколку таа се искористеше како нивна основа.

Неносењето на стратегиски безбедносни документи или, пак, донесувањето на документи кои содржат доста неразбирливи, заплеткани и контрадикторни решенија е една од особеностите на земјите во транзиција при утврдувањето на безбедносните прашања. Политичките власти во земјите во транзиција и во повеќето развиени земји не секогаш се заинтересирани за одобрување на нивните политички одлуки, а особено не на оние кои се од сферата на безбедноста. Тоа претставува еден вид држење во неизвесност на јавноста за безбедносните теми. Јавноста нема увид во стратегиските документи во кои е дефинирано кои се потенцијалите за загрозување на безбедноста, што е дозволено, што е очекувано и што е забрането да се прави во општеството.

Друга особеност на квалитетот на стратегиските документи на Република Македонија од областа на безбедноста е тоа што при нивното создавање, кое трае подолго време како дел од реформата на безбедносниот сектор, не се запазени одредени критериуми кои овозможуваат континуитет во следењето на безбедносните состојби и не се предвидени импликации за начинот како би постапувала државата во случаи кога се загрозени нејзините безбедносни сили, особено оние кои учествуваат во меѓународни мировни операции. Документите не го земаат предвид јавното мислење за учество на македонските безбедносни сили во ситуации кога земјата дава значаен придонес за меѓународната безбедност, а не е дел

од меѓународните организации кои се иницијатори на мисијата (ЕУ и НАТО).

Прашањето за донесувањето на стратегиските безбедносни документи на Република Македонија сè уште не е затворено. Тоа останува предизвик за научниците и на експертите од областа на безбедноста. Носењето на стратегиски безбедносни документи се поврзува со реформата на безбедносниот сектор и со динамиката на безбедносните и останатите општествени случувања поврзани со националната и меѓународната безбедност.



## 5 ПРЕВЕНЦИЈА НА КОНФЛИКТИ

Превенцијата на конфликти претставува процес со кој се опфатени факторите, учесниците и условите кои влијаат врз одреден конфликт. Процесот подразбира креирање на безбедносни анализи, определување на индикатори и развој на можни сценарија. Превенцијата на конфликтите претставува една од клучните компоненти на националната безбедносна политика. Таа се темели на дефинициите за *конфликтот* и за *конфликтната теорија*. Конфликт претставува форма на интеракција меѓу различни поединци или групи, во која се има намера да се уништи, да се наметне или да се преземе контролата врз поединците или врз групите во општеството. Во конфликтот секоја од страните е свесна за различноста на другата група. Конфликтот се јавува во услови кога на поединците или на групите им се ограничуваат одредени ресурси, права, придобивки итн. Конфликтот меѓу групите во голема мера ја зголемува внатрешната кохезија во рамките на групата, а ги изострува непријателските чувства (предрасудите) кон групата со која се наоѓа во конфликт (Ташевска Ременски 2007: 49). Набљудувањето на конфликтите како општествен феномен може да се врши од социолошки, од психолошки, од филозофски, од правен, од безбедносен, од политички и од други аспекти. Конфликтот *per se* (за секого) претставува природно изразување на општествените разлики и на вечната борба на човештвото за правда и за самоопределување. Конфликтот по природа не е деструктивен и претставува нормална појава во секоја динамична заедница. Ако со конфликтот се управува на ненасилен и на отворен начин, тој може да биде позитивен, конструктивен и прогресивен.

Настрана од споменатите форми на конфликтот, посуштинска е корелацијата на безбедносната политика со конфликтите чија цел е дестабилизација и нарушување на односите во општеството, односно со конфликтите што предизвикуваат кратки и трајни последици врз заедницата. Најрадикален пример на овој вид на конфликти се вооружените конфликти и војните. Поради ефектите на вооружените конфликти

и на војните, неопходно е да се изгради посебен методолошки пристап во кој се анализираат причините, состојбите и потенцијалот на меѓуетничкиот вооружен конфликт како дел од безбедносната политика на Република Македонија, која ги зема предвид различните перцепции и која треба да даде информации за спроведување на активностите за превенција на конфликти. Пристапот поаѓа од однапред утврдената претпоставка која се темели на тоа дека:

- Процесите за постигнување решение за конфликтот мора да ги вклучуваат сите засегнати страни. Активностите за решавање на конфликтот треба да се одвиваат со согласност со сите страни, доколку тоа е можно. Ако се вклучи трета страна, таа треба да биде објективна во нејзините односи со спротивставените страни.
- Улогите во решавањето на конфликтот и на неговата правна основаност треба да бидат одмерени и е пожелно да не се водат од исти тела во ситуации кога очигледно не може да се постигне решение.
- Површните и едностраните претпоставки секогаш водат во контрапродуктивни интервенции, така што при дефинирањето на улогите и при градењето пристап треба да се согледаат одредени аргументи.

Секоја теоретска перспектива, како, на пример, марксизмот или феминизмот, која го запознава општеството дека во него преовладува конфликт на интерес помеѓу тие кои имаат пристап до богатствата, моќта, статусот и друго, може да се нарече конфликтна теорија (Bruce & Yearley 2006: 46-47). Во случаите кога се работи за меѓуетнички конфликт, претставниците на етничките заедници ја користат конфликтната теорија за надминување на политичките и на етничките несогласувања во ситуации кога постои конфликт на интереси поврзан со политичките, со етничките и со други субјекти во државата.

Во наведениот контекст, превенцијата на конфликти претставува динамичен процес кој се менува во зависност од околностите. Во современи услови, превенцијата има сè поголемо значење за безбедноста поради нејзиниот капацитет

да го одржи мирот, да ги надмине кризните ситуации, да помогне да се создаде побезбедна средина и да се создадат механизми за ненасилно решавање на конфликтите. Целта на превенцијата на конфликти е да создаде ситуација во која разликите и конфликтите ќе се решаваат на ненасилен и на конструктивен начин. Во поглед на карактеристиките, превенцијата на конфликти во Република Македонија и во регионот има *етничка (и религиозна) и политичка димензија*.

Етничката и/или верската припадност беа пресудни за настанување на конфликтите во Република Македонија и регионот. Религијата често претставува линија на разграничување (Хрвати/Срби, трите босански групи, Косовски Албанци/Косовски Срби, Македонци/Албанци), но обично таа не е причина за настанување на конфликтот самата по себе, туку религијата служи како најсоодветен обележувач на идентитетот со дефинирање на националниот или на етничкиот идентитет (Buzan & Waever 2003: 384). Предуслов за меѓуетничките конфликти е постоењето на етничка и на религиозна нетрпеливост помеѓу различни етнички групи базирана на омраза и на предрасуди. Поделбите и нетрпеливоста уште повеќе се интензивираат поради пренагласувањето на етничките симболи, на традиционалните верувања и поради отсуството на капацитет за надминување на стереотипите во рамките на групите.

Политичката димензија на превенцијата на конфликти се објаснува со тоа што конфликтите најчесто се иницирани од етничките лидери, кои воедно претставуваат и политички лидери во политичко опкружување во кое доминираат моноетнички политички партии. На политичката димензија се надоврзуваат политичката волја за спроведување на превенцијата на конфликти и капацитетот на политичките лидери за елиминирање на појавата на политичката дискриминација врз етничка основа. Во однос на врската помеѓу дискриминацијата од страна на државата со етничката дискриминација, во текот на осумдесеттите години на минатиот век се идентификувани 233 политизирани етнички групи во светот (Gurr & Harff 1994: 5-7, от.цит.). Според податоците, 63% од нив имале искусено историска или постојана економска дискриминација, а 72% само политичка дискриминација. Во

повеќето случаи дискриминацијата се поврзува со загрозување на човековите права и слободи. Сепак, впечатлив е фактот дека повеќе од 85% од овие групи политички се организираат поради насилството и етничката дискриминација од страна на државата, со цел да ги промовираат и да ги одбранат нивните колективни интереси од власта и од другите групи. Иако етничките групи се политизирани, тие го изразуваат нивниот револт обично на мирен начин, но, сепак, тој подоцна ескалира во насилство (кај 21% од случаите).

Двете димензии директно се поврзани со објаснувањето на етничкиот конфликт – како конфликт кој има најголем потенцијал одвнатре да ја загрози безбедноста на Република Македонија. Од друга страна, безбедносните импликации од блокираните евроатлантски интеграции и проблемите со кои се соочува Република Македонија во овој предолг процес, директно влијаат врз потенцијалот за настанување внатрешен конфликт, кој освен на меѓуетничките односи има влијание и на други (претежно економски) сфери од општественото живеење, какви што се: степенот на невработеност, неизвесната иднина на младите, отсуството на инвестиции поради безбедносниот статус на земјата, развојот на инфраструктурата и друго. Националните стратегии за превенција на конфликти, освен на внатрешните меѓуетнички односи, се однесуваат и на решавањето на проблемите со соседите. Македонија се потпира на меѓународниот фактор при посредувањето во споровите со соседите (име, црква и идентитет). Сето тоа се одвива во не така пријателска атмосфера во која недостига политичка волја на страните и доаѓа до мешање во внатрешните работи на државата. Во таа насока, превентивната функција на елементите на безбедносната политика се однесува на мерките што ги создава државата за унапредување на меѓуетничките односи и за напредок во рамките на евроатлантските интеграции, како суштински национални интереси на Република Македонија.

Поради значењето на меѓуетничките конфликти, во контекст на објаснувањето на концептот за превенција на конфликти во Република Македонија, неопходно е да се објасни интеракцијата помеѓу *етничките конфликти*, *етничката*

*припадност* (како придружен феномен) и *нивното влијание врз безбедноста на државата*.

Етничкиот конфликт е главен и примарен извор за насилство и на нестабилност во светот. Помеѓу 1900 и 1987 година 170 милиони луѓе беа убиени од нивните власти насекаде во светот (Rummel 1972, во Tshuy 1997: ix, xv). Овие бројки надалеку ги надминуваат бројките од жртвите на меѓудржавните конфликти. Според податоците на Ернест Регер, до 1993 година речиси две третини од политичките конфликти во светот биле етнички конфликти (Lederach 1997: 7, цит.). Во периодот од крајот на Студената војна (во 1989 година) до почетокот на 21-от век дошло до 116 воени конфликти на 78 локации ширум светот, од кои седум се војни помеѓу различни држави, а 20 се внатрешни војни проследени со воена интервенција однадвор (Eriksson & Wallensteen 2004: 626). Во Република Македонија и во регионот на етничката припадност, како најдоминантен општествен феномен, се гледа како на главен извор за настанување на етнички конфликт. Граѓаните многу почесто се изјаснуваат според етничката припадност, отколку според другите општествени форми (општествени класи, религиозна деноминација и слично). Граѓаните себеси се гледаат како составен дел од системот на вредности карактеристичен за одредена етничка група. Истовремено, токму етничката припадност е најмногу подложна на влијанија, на промени, на асимилација и на манипулација. Регионот е познат по негирањето на етничката припадност на малцинските етнички групи и по „митот за етнички чиста држава“.

Целокупниот концепт на „етничко војување“ е заведувачки, бидејќи ја наметнува Хобсовата војна на „сите против сите“, каде што таканаречените етнички конфликти се предводени од страна на мали воени групи, групи кои изјавуваат дека се борат и дека убиваат во името на некој поголем ентитет (Mueller 2000: 42). Милер тврди дека малцинството кое прибегнува кон насилство го уништува просторот за умерена средина и од резултирачкиот хаос изникнуваат патолошки и криминални елементи. Кауфман ја истакнува улогата на политиката на симболите. Политичките хазардери

и екстремистичките групи ја користат емоционалната сила за да ги променат привилегиите на поголемата група. Класичната безбедносна дилема се појавува помеѓу рационалните учесници, кога недостигот на доверба и неспособноста да се интензивираат преговорите под анархистички услови предизвикува ерупција на сериозни конфликти. Според него, многу етнички конфликти еруптирале бидејќи едната или обете страни му дале предност на конфликтот пред соработката (Kaufman 2001: 220, от.цит.). Настанувањето и интензитетот на етничкиот конфликт во голема мера зависи од субјектите кои имаат интерес за настанување на конфликт. Ако нивната позиција е поврзана со лидерство, со моќ во рамките на етничката/политичката група, со прибегнување кон насилство и со остварување на политички амбиции и на профит од конфликтот, тогаш шансите за спроведување на превенцијата се многу мали. Во такви услови, тешко е да се насочи непријателската недоверба и гневот во насока која би овозможила решавање на конфликтот, а страните прифаќаат дека насилството е единствената и најсоодветната опција за негово решавање.

Стратегијата за превенција на конфликти, како сеопфатен пристап за операционализација на активностите за решавање на конфликтот, има за цел постигнување стабилност со ефекти кои се брзо видливи. Одредувањето на начините за спроведување на превенцијата на конфликти е условено од фазата во која се наоѓа конфликтот. Најкритичен момент за преземање акција претставува преминот од стабилен во нестабилен мир или директно од стабилен мир во криза, односно војна. Исто така, не постои апсолутно идентичен пристап во решавањето на конфликтите поради тоа што не постојат идентични конфликти, иако е можно да се утврдат сличности помеѓу два или повеќе конфликти. Тоа помага побргу да се изгради пристап за решавање на конфликтот. Стратегијата за превенција на конфликти претставува комбинација од стари и нови, долготрајни и краткотрајни, цивилни и воени, репресивни и превентивни инструменти. Инструментите служат за вршење на структурни промени или давање помош во вонредни ситуации, кога треба да се спречи започнување на конфликт или да се

овозвозможи враќање на мирот. Во тој контекст, активностите за превенција на конфликти подразбираат техники во кои членовите на различни етнички групи, соочени со спротивставените интереси, се справуваат со заканите без да создадат насилство или губење на довербата. Насилството помеѓу групите не се појавува случајно, туку тоа претставува резултат на акумулирана агресија и антагонизам помеѓу нив.

Постојат голем број рамки и методи за развивање на стратегии за превенција на конфликти, но главно тие се совпаѓаат во четири клучни фази (Anderlini & Stanski 2004: 4):

1. Анализирање на ситуацијата, што вклучува:
  - ⇒ Предмети (индикатори) што го поткрепуваат и го движат конфликтот и
  - ⇒ Цели или услови кои влијаат за намалување на конфликтот и кои можат да бидат основа за постигнување на мирот;
2. Идентификација или „мапирање“ на клучните учесници и носители, вклучувајќи ги и тие кои го подгреваат и го надополнуваат конфликтот и оние кои го ублажуваат конфликтот и го промовираат мирот;
3. Развивање на сценарија за можни ситуации од најлошите до најдобрите случаи и
4. Планирање на ефективни одговори преку идентификување на акции и на чекори што треба да се преземат за намалување на тензиите и за промовирање на ненасилно решавање на конфликтот.

Во рамките на модерната дипломатија се развиени голем број методи за дипломатска акција чија цел е да се најде мирољубиво решение на спорот, односно да се спречи конфликтот. Во тие методи спаѓаат преговарање, испитување, посредување, помирување, арбитража, судско спогодување и „добри услуги“ (Сокалски 2005: 27-28). Употребата на современата дипломатија во решавањето на билатералните спорови меѓу државите или во решавањето на внатрешните проблеми на две или повеќе различни етнички или политички групи се покажа попрагматична од непосредното решавање на спорот помеѓу засегнатите страни. Тоа не значи дека билатералната дипломатија е помалку

вредна. Мултилатералната дипломатија се користи во случаи кога сите можности за билатерално решавање на конфликтот се исцрпени или ако не постои доволно волја и интерес кај едната страна за негово решавање. Сокалски во аргументирање на своите тези се повикува на меѓународните искуства на ООН во решавањето на конфликтите. Тргувајќи од претпоставката дека превентивната акција треба да се користи за позитивни цели и во недостиг од согласност околу нејзината конечна дефиниција, Сокалски дава посебен осврт на *директната, на индиректната и на принудната превенција* (Сокалски 2005: 49). *Директната превенција*, содржана во член 33 од Повелбата на ООН, претставува меѓународен инструмент за промоција на принципите на меѓународното право и за унапредување на пријателските односи и соработката меѓу државите. Нејзиното значење е поврзано со мерките кои се преземаат со постојаната претконфликтна превенција. Според Сокалски, *индиректната превенција* може да се применува во претконфликтни и во постконфликтни ситуации, за време на кризи меѓу одделни држави или во рамките на една држава. Имплементацијата на овој вид на превенција треба да ги содржи: владеењето на правото, заштитата и почитувањето на човековите права и слободи и други меѓународни механизми за унапредување на граѓанското општество и демократските вредности. Индиректната превенција за елиминирање на причините за конфликтот во Македонија може да се постигне со примена на мерките во регионален контекст. Нивното почитување директно е поврзано со фундаменталните општествени причини за настанување на конфликтите, какви што се: исклучувањето, големата густина на населението, невработеноста, нееднаквата распределба на ресурсите и деградацијата на животната средина. *Принудната превенција* е применлива кога за постигнување на целта (воспоставување на мирот и стабилноста преку ставање крај на конфликтот или справување со одредена криза) најчесто меѓународната заедница или независен субјект е заинтересиран за прекинување на конфликтот и е подготвен да интервенира по пат на притисок и принуда за спроведување на превенцијата. Сокалски во неговото објаснување за принудната превенција



објаснува дека раната превентивна акција, и покрај тоа што постојат неколку исклучоци, се смета за непринудна превенција. Постои и казнена акција која ги содржи воените мерки, односно интервенција со воена сила, но таа се применува само како крајно средство предвидено со глава VII од Повелбата на ОН. Принудната превенција треба да биде последно средство кое се користи доколку се исцрпат сите дејствија (преговарање, посредување, помирување и користење на „добрите услуги“), а е насочена кон политичарите, кон локалните и кон регионалните субјекти.

Спроведувањето на превенцијата на конфликти во Република Македонија директно зависи од **поставеноста на националната рамка за превенција на конфликти** (која е интегрален дел од безбедносната политика) и од **искуствата кои ги има државата во оваа област**.

## **5.1 Карактеристики на националната рамка за спроведување на превенцијата на конфликти**

Националната рамка за превенцијата од конфликти е неопходно да се темели врз почитувањето на правото како основен принцип за функционирање на државата. Секое прекршување и злоупотреба на придобивките од демократското општество и правната држава, ја присилува државата преку нејзините институции да примени легитимна сила, позната како државна сила, како дел од репресивните мерки за заштита на уставниот поредок и на општествените вредности.

Националната рамка за превенција на конфликти на Република Македонија содејствува со напорите на државата за усогласување на домашните со европските стандарди во областа. Во согласност со националната рамка, домашните субјекти за спроведување на превенцијата на конфликти (безбедносниот систем, политичките власти и граѓаните на Република Македонија како претставници на етничките заедници), освен во спроведувањето на превенцијата, имаат за задача да партиципираат во креирањето и во имплементацијата

на националната безбедносна политика, да ги идентификуваат заканите, степенот на конфликтност и нивното влијание врз загрозувањето на поредокот, на евроатлантските интеграции и на меѓуетничките односи. И покрај тоа што безбедносниот систем претставува клучен актер во рамката за споредување превенција на конфликти, во духот на демократијата (пред сè, заради сеопфатност и заради стручност), во процесот на креирање, на изменување и на дополнување на националната рамка за превенција на конфликти треба да бидат вклучени и други значајни субјекти во општеството (државни институции, цивилен сектор, претставници на политичкиот живот во државата, медиуми, стручњаци во областа на безбедноста и други). Исто така, во насока на подигање на степенот на безбедносна култура, неопходна е едукација на населението за препознавање на изворите на безбедносните закани.

На општата рамка за превенција од конфликти како составен дел од безбедносната политика, се надоврзуваат безбедносната состојба, искуствата и односите кои ги има државата со партнерските земји и организации во областа на безбедноста (со НАТО, со ЕУ, со САД и со Турција).

## **5.2 Искуства на Република Македонија во превенцијата на конфликти**

Во поглед на искуствата на Република Македонија во превенцијата на конфликти, за жал, доминираат искуствата кои ги има Република Македонија со присуството на меѓународни безбедносни сили на нејзина територија заради спречување на агресија, на конфликти и за градење постконфликтно општество. Меѓународните субјекти учествуваа во реализација на традиционалните мировни активности, придружени со програмите за општествен развој заради одвраќање од меѓуетничките конфликти и од агресија.

Присуството на мисиите на ООН во раните фази од осамостојувањето на државата беше дел од спроведувањето на концептот на превентивна дипломатија, активностите на ОБСЕ се поврзуваат со воведување модели на работење на полицијата во

мултиетничко општество и реформи во полицијата, а присуството на НАТО и на ЕУ беше дел од постконфликтната рехабилитација по конфликтот во 2001 година.

Главно, меѓународниот фактор во одредени моменти се покажа како клучен за спроведувањето на концептот на превенција на конфликти, а присуството на меѓународната заедница во Македонија се наметна како гаранција за мирот и како основен носител на безбедносните задачи во домашната и во надворешната безбедносна политика на државата. Искуствата во спроведувањето на превенцијата на конфликти во Република Македонија, настрана од капацитетот и состојбата на безбедносниот систем, покажаа дека таа во голема мера зависи од волјата на политичките власти, желбата на етничките групи да соработуваат и поддршката од страна на меѓународната заедница (ЕУ, ОБСЕ и НАТО). Перцепциите на граѓаните за меѓународното безбедносно присуство останаа поделени и крајно различни, од огромната потреба за зачувување на безбедноста до слика за протекторат на меѓународната заедница во кој државата е неспособна сама да ја одржи безбедноста и да го гарантира уставниот поредок.

Релациите на Република Македонија со **ООН** датираат уште од периодот по нејзиното осамостојување кога ООН за прв пат го воведоа концептот наречен превентивна дипломатија, концепт од кој учеа двете страни. Во 1992 година Генералниот секретар на ООН, Бутрос Бутрос-Гали, повика на повеќе превентивна дипломатија, што според него подразбираше не само негова лична дипломатска активност, туку и превентивно распоредување на мировни мисии во рамките и меѓу државите – последново без принуда со согласност на сите страни (Berridge & James 2001: 193-194). Превентивната дипломатија ги опфаќа оние акции или институции што се користат со цел да се спречат политичките спорови кои се јавуваат меѓу државите и преку нив можат да ескалираат во вооружен конфликт (Lund 1995). Превентивната дипломатија е координирана акција чија цел е да се реши, да се спречи или да се ограничат споровите пред да станат насилни (Stedman 1995). Нешто подоцна, превентивната дипломатија беше дефинирана како „употреба на дипломатски техники чија цел е да спречи појава на спорови, да се спречи

споровите да ескалираат во вооружен конфликт, а доколку, сепак, се појават и ова не успее, да се спречи ширењето на оружениот конфликт“ (Boutros-Ghali 1996:18) и како „акција преземена на чувствителни места и во чувствително време со намера да се избегне заканата или употребата на вооружена сила и на слични форми на принуда од страна на држави или на групи со цел да се разрешат политичките спорови кои можат да се појават поради ефектот на дестабилизација од економски, од општествени, од политички и од меѓународни промени“ (Lund 1996:37). Според Ланд, превенцијата разликува три фази: почетна фаза, кога превентивната дипломатија е насочена кон решавање на основните извори на спорот; подоцнежна фаза, кога се стреми да го спречи спорот да прерасне во насилство; и многу подоцнежна фаза, кога се труди да го ограничи ширењето на насилството што веќе ескалирало (Lund 1996: 34). Вклучувањето на ООН заради превенција на внатрешен конфликт и на агресија, се покажа како успешна формула на ООН спроведена во Македонија. За прв пат во светот во рамките на ООН се спроведе мисија<sup>39</sup> на превентивната дипломатија<sup>40</sup>, која при инволвирањето на меѓународната

<sup>39</sup> Осврнувајќи се на мерките за превенција на конфликти применети во Македонија, веќе стационираните мали мисии на ОБСЕ и на ЕУ во текот на 1992 година беа дополнети со стационирање на мировните сили на ООН во Македонија - иницијен дел од УНПРОФОР (UN Protection Force), распоредени насекаде на територијата на поранешна Југославија. Овие сили подоцна беа преименувани во УНПРЕДЕП (UNPREDEP - UN Preventive Deployment) и вклучуваа 800 војници, потоа дополнети со 360 мировници од САД под команда на ООН (Rosas & Lahelma 1997: 184). Нивната главна функција беше да ја одврати интервенцијата на Србија во Македонија, но повеќе внимание беше посветено на внатрешната сцена, каде постојеа тензии меѓу македонското мнозинство и албанското малцинство. Како гранка на мировната мисија на ООН во другите делови на поранешна Југославија, УНПРЕДЕП имаше структура и специјализирани функции со кои се намали сè поголемата надворешна и внатрешна нестабилност на земјата откако Македонија прогласи независност. Мисијата траеше од 1995 до 1999 година.

<sup>40</sup> Се смета дека првото воведување на „превентивната дипломатија“ потекнува од иновативните размислувања на вториот Генерален секретар на ООН, Даг Хамаршелд (Dag Hammarskjold), за време на неговото раководење со ООН во периодот 1953-1960. Според Карнигиевата комисија, се прави разлика помеѓу оперативната превенција, која содржи стратегии за соочување со кризите, и структурната превенција, која опфаќа стратегии за решавање на темелните причини на смртоносниот конфликт (Carnegie Commission 1997). Структурна превенција (или превенција на коренските причини) се однесува на коренските причини, како што се: сиромаштијата, политичката репресија и невозможната распределба на ресурсите, кои можат, ако бидат запоставени, да ескалираат во насилство. Според авторите на овој Извештај, превентивната дипломатија е форма на оперативната превенција. Долгорочната превенција вклучува напори за намалување на сиромаштијата и постигнување на основа за економски развој. Превентивните стратегии, исто така, ги промовираат човековите права, заштитата на малцинските права и ги институционализираат политичките творби со кои се претставуваат сите групи.

заедница во конфликтни ситуации ги надмина принципите на организацијата (согласност на страните, непристрасност и неупотреба на сила освен во случаи на самоодбрана и на одбрана на поставените задачи). Врз основа на искуствата во Македонија, концептот на превентивна дипломатија со текот на времето се развиваше и се дополнуваше.

Мисијата на ООН во Македонија опфати три столбови на активности. Првиот ги содржеше традиционалните активности на мировните мисии, т.е. војска и воени набљудувачи по должината на македонската граница како помош на безбедносните сили во набљудувањето на границата и во зачувувањето на територијалниот интегритет од упадите на странски милитаризирани структури во време на јавни закани од политичките власти на соседните земји. Вториот столб ја содржеше политичката поддршка во преговорите и во посредувањето во ситуации кога постојат надоразбирања и тензии. Овие задачи ги вршеа дипломатите користејќи ги своите вештини и авторитетот во рамките на меѓународната заедница. Истовремено, во рамките на вториот столб функционираше цивилната полиција на ОН која имаше улога да ги заштити правата и слободите на националните малцинства на територијата на Македонија. Третиот столб на активности Сокалски го нарекува „човечка димензија“ (Сокалски 2005: 53). Овој столб опфати активности кои го помогнаа развојот на граѓанското општество, преку развивање, реформирање и забрзување на процесите за усогласување на државните институции и органи со принципите на демократското општество во процесот на транзиција. Практично, иако во Македонија во тој период немаше вооружен конфликт, со имплементација на првите два столба на активности се реализираа сите потребни мерки за нормално функционирање на државата. Третиот столб, насочен кон демократизација на општеството, всушност, претставуваше вовед во општата реформа во државата.

Втората активност на ООН во Македонија се одвиваше по конфликтот во 2001 година. Собранието формира агенција за спроведување на програмата за разоружување на населението и Владата со помош на граѓанското општество спроведе кампања поврзана со програмата за подигање на јавната свест во рамките

на целата држава. Локалните и државните лидери од власта во тоа видео интерес преку собирање на поени, а УНДП (UNDP) им подари тикети за лотарија на секој учесник за да добие автомобил, ТВ-приемник, покуќнина, учебници и школарина. За повеќе од 45 дена беа собрани близу 6000 парчиња оружје (Risser 2003). Со таквата активност, ООН повторно го оправда присуството во земјата како активен субјект во враќањето на мирот и на стабилноста на државата.

Искуствата на Македонија со ООН покажаа дека советите и активностите на меѓународната заедница можат да бидат доста конструктивни и да придонесат за побрзо и за поефикасно справување со надворешните и внатрешните безбедносни закани.

Улогата на **НАТО** и **ЕУ** во безбедноста на Европа се вкрстува во многу области на нивното дејствување, а совпаѓањето на нивните активности е особено нагласено од почетокот на 21-от век. Тоа се должи на редефинирањето на мандатот на ЕУ со новата безбедносна димензија со која се воспостави висок степен на совпаѓање на приоритетите, на интересите и на целите на двете организации. За време на конфликтите на Балканот, НАТО за прв пат дејствуваше во Европа, а исто така ЕУ во Македонија за прв пат испрати безбедносна компонента за да учествува во враќањето и одржувањето на мирот.

На присуството на ЕУ и на НАТО во Македонија му претходеше создавањето на Европската безбедносна и одбранбена политика (1999), како основа за формирање на европски безбедносни сили. Формирањето на европските безбедносни сили беше мотивирано од целта да се избегне доминацијата на САД во НАТО и да се создаде нова доктрина на ЕУ со која се напушта претходниот пристап кој се темелеше на решавање на конфликтите само со економски, со политички и со хуманитарни методи. Поради рационално искористување на безбедносните капацитети, ЕУ и НАТО ги договорија

аранжманите Берлин плус<sup>41</sup> кои подоцна беа верифицирани на Самитот во Копенхаген во декември 2002 година. На тој начин ЕУ ги фокусираше своите политички и стратегиски насоки кон преземање конкретни операции со пристап до капацитетите за планирање, за логистика и за информации на Алијансата и обратно. Свкупно периодот кој започна уште во деведесеттите години на минатиот век го означува три атрибути, познати како: продлабочување, проширување и зацврстување на надворешните и на безбедносните политики на ЕУ, со кои се постигнува поголем ефект во внатрешната кохезија на интегративниот процес на ЕУ и нејзината надворешна политика (Воро 2006: 155). Продлабочувањето се однесува на постигнувањето на договор помеѓу земјите-лидери во рамките на европските надворешни и безбедносни политики за клучни прашања од заеднички интерес (за воведување на еврото, за формирање на Шенген зоната, за политиката кон Иран, за ад хок операции со воен карактер итн.). Проширувањето подразбира проширување на спектарот на активности во надворешната политика, односно ангажманот на Унијата на Балканот, во Африка и во Азија и на проширувањето и на развојот на Европската соседска политика. Зацврстувањето е во контекст на интегрирање на активностите на внатрешната и на надворешната безбедност поврзани со справувањето со тероризмот и со зголемување на военото присуство надвор од границите на Унијата. Трендовите за зацврстување на улогата на ЕУ преку европската безбедносна политика се забележливи во пропаднатиот Устав од 2004 година, во 10-те операции во периодот 2003-2005 година во согласност со Петербуршките

---

<sup>41</sup> Главно, Берлин плус аранжманите се фокусирани на следните точки:

- а. НАТО - ЕУ договори за безбедност;
- б. Дозволен пристап до капацитетите на НАТО за планирање за операциите за управување со кризи предводени од ЕУ;
- в. Достапност на средствата и можностите на НАТО за операциите за управување со кризи предводени од ЕУ;
- г. Процедури за отстапување, следење, повраток и повикување на средствата и можностите на НАТО;
- д. Договорни обврски за Заменикот на Врховната сојузничка команда на НАТО за Европа (DSACEUR) и опцијата на Европската команда за НАТО;
- ѓ. ЕУ - НАТО консултации за аранжманите во контекст на операциите за управување со кризи предводени од ЕУ заради искористување на средствата и способности на НАТО;
- е. Аранжмани за кохерентни и заемно зајакнување на можностите и потребите.

задачи<sup>42</sup> и во Договорот од Лисабон од 2009 година, за одржување на безбедноста и на стабилноста на актуелните и на идните земји (земјите-кандидати) на ЕУ и на нејзините партнери. Трендовите содржат низа мерки со кои се предвидува: заемна помош во случај на воена агресија против една од државите-членки, проширување на задачите од Петербург (за дејствување во мировни операции) и солидарност помеѓу членките во случај на терористички напад или на големи несреќи. Европската безбедносна стратегија од 2003 година, нејзината евалуација (ЕУ 2008) од 2008 година, документот насловен „Внатрешната безбедносна стратегија на ЕУ во акција: Пет чекори кон побезбедна Европа“ (ЕС 2010), кој ги покажува резултатите и насоките од нејзината акција усвоен во 2010 година и низа настани со кои во 2013 година се одбележува една декада од донесувањето на Европската безбедносна стратегија укажуваат на евидентната трансформација на улогата на ЕУ во однос на безбедносните прашања - од користење на „мека“ во употреба на „тврда моќ“.

Искуствата на Република Македонија со ЕУ и на НАТО во поглед на превенцијата на конфликти се темелат врз поврзаноста на нивните активности за време и по конфликтот во 2001 година. Спојот на НАТО и ЕУ во Македонија се покажа како интеграција на САД и на ЕУ на специфичен начин со кој се придонесе за создавање и за спроведување на Охридскиот рамковен договор. Малата и млада република, која подразбираше успешен модел за мултиетничко општество, доживеа сериозни судири помеѓу радикалните групи на албанското малцинство и на државните безбедносни сили пролетта 2001 година. НАТО уште еднаш се почувствува обврзан да интервенира, затоа што состојбата претставуваше директна последица од ситуацијата на Косово, така што меѓународната заедница имаше најмалку индиректен удел во одговорноста, но исто така и поради тоа што конфликтите од тој тип би можеле да имаат реципрочен дестабилизирачки ефект врз ситуацијата на Косово (Theiler 2008: 21). Во февруари 2001 година, под притисокот наметнат со меѓуетничкиот конфликт помеѓу македонските безбедносни сили и побунетите вооружени Албанци, НАТО и ЕУ ги координираа преговорите помеѓу двете

<sup>42</sup> Од кои четири беа за зачувување на мирот на Балканот и во Африка (Конкордија, Алтеа, Артемис и Амис).



страни што резултираше со потпишување на Охридскиот рамковен договор во август 2001 година. На крајот од месецот, откако НАТО го прифати барањето на тогашниот претседател Трајковски започна мисијата *Неопходна жетва*,<sup>43</sup> која траеше во периодот од 27.8. до 26.9.2001 година и имаше за цел да спроведе операција за разоружување на етничките Албанци и да организира уништување на нивното оружје. Потоа, следувахе операцијата *Килибарна лисица*.<sup>44</sup> Мисијата официјално започна на 27.9.2001 година со првичен тримесечен мандат, кој дополнително беше продолжен до 15.12.2002 година, со задача да ги заштити 280-те меѓународни набљудувачи на ЕУ и на ОБСЕ кои ја следеа политичката имплементација на мировниот договор во Македонија. Операцијата броеше 1000 припадници од европските земји-членки на НАТО. За да ја намали можноста од повторување на конфликтот, НАТО се согласи да ја продолжи

---

<sup>43</sup> 2001 година НАТО – во блиска соработка со ЕУ и со ОБСЕ – со навремена, разузнавачка и координирана интервенција помогна во ставањето крај на граѓанската војна во поранешната југословенска Република Македонија. По барање на Владата во Скопје, тогашниот генерален секретар на НАТО, лорд Робертсон, испрати тим за справување со кризи, кој требаше да преговара за прекин на огнот со т.н. Ослободителна национална армија (ОНА), вооружена група на бунтовници-етнички Албанци коишто зазедоа територии во западниот дел од земјата. Во тоа време, опстанокот на Македонија беше ставен под знак прашање. Применувајќи ги поуките и искуството на КФОР и на СФОР, НАТО оствари блиска соработка со ЕУ и ОБСЕ – почнувајќи од политичко ниво, па сè до најниското ниво на теренот, а трите организации претставија еден обединет меѓународен став на двете страни во конфликтот. Тимот на НАТО успеа да помогне и да ја убеди ОНА да се согласи на прекин на огнот и да ги поддржи преговорите што беа во тек, а кои кулминираа на 13 август, со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор. Во тој период НАТО ги распореди своите 4000 војници кои учествуваа во операцијата *Неопходна жетва* и требаше да го надгледуваат разоружувањето на ОНА. Во текот на наредните 30 дена, на неколкуте утврдени локации беа собрани приближно 4000 парчиња оружје. Задачата беше завршена до почетокот на октомври, а ОНА престана да постои како структурирана воена организација. По завршувањето на *Неопходна жетва*, а по барање на Владата во Скопје, неколку стотици војници на НАТО останаа во земјата, како заштита на цивилните набљудувачи кои имаа задача да го следат враќањето на државните безбедносни сили во поранешните кризни подрачја. Во април 2003 година НАТО ја предаде одговорноста за оваа операција на ЕУ (NATO 2003b).

<sup>44</sup> Со одобрувањето на Акциониот план на 26.9.2001 година, Северноатлантскиот совет се согласи за реализација на извршната наредба овластувајќи го Високиот командант на Алијансата за Европа, генералот Џозеф Ралстон (Joseph Ralston) да ја објави активационата наредба за операцијата *Килибарна лисица* (NATO 2003).

поддршката со операцијата *Сојузничка хармонија*,<sup>45</sup> која броеше 700 припадници во периодот 16.12.2002-31.3.2003 година, кога се замени лидерството со мисијата, односно со мисијата започна да раководи ЕУ. Така, на крајот од март 2003 година ЕУ ја започна првата мировна мисија. Во првото искуство за спроведување на задачите произлезени од аранжманот „Берлин плус“, малата главнина од НАТО во Скопје, вклучувајќи го и Високиот воен претставник, овозможи помош на македонските власти во спроведувањето на реформата на безбедносниот сектор и во усогласувањето со стандардите на НАТО. Мисијата со која управуваше ЕУ беше наречена *Конкордија*<sup>46</sup> и траеше од 31.3. до 15.12.2003 година, по што следуваше цивилната

---

<sup>45</sup> Присуството на НАТО по 15.12.2002 година имаше две цели: неговите оперативни елементи обезбедуваа поддршка за меѓународните набљудувачи и неговите советодавни елементи им помагаа на властите да ја повратат безбедноста на целата територија. На 17.3.2003 година, Северноатлантскиот совет одлучи да ја заврши операцијата *Сојузничка хармонија*, така што ЕУ ги започна постапките за преземање на мисијата. Преземањето беше со целосен договор на властите во Скопје и претставуваше значаен напредок за враќање на стабилноста, постигнат за време на мисијата и претходната операција *Килибарна лисица* (НАТО 2003а). Почнувајќи од 2002 година, ЕУ разви планови за преземање на воената мисија на НАТО во Македонија под закрила на ЕБОП. Нерешените прашања за општите принципи на безбедносната соработка помеѓу НАТО и ЕУ ги закочија плановите на ЕУ за неколку месеци. На крајот на 2002 и почетокот на 2003 година, НАТО и ЕУ ги формализираа принципите за воспоставување на институционални врски, вклучувајќи поддршка и пристап на ЕУ до материјалните и технички структури на НАТО, договорени со аранжманите „Берлин плус“. Потоа следуваше покана од македонските власти за ЕУ да ја преземе одговорноста за преземање на операцијата *Сојузничка хармонија* од НАТО (Kim 2005: 11).

<sup>46</sup> ЕУ ја опиша мисијата *Конкордија* како една компонента од нејзиното поголемо и повеќестрано ветување за Македонија, што вклучува економска помош и бенефиции од приемот во ЕУ. Покрај за Македонија, пионерската мисија *Конкордија* служеше како тест и за други операции на ЕУФОР (EUFOR operations). Забележливо, ЕУ ги подразбираше и воените мировни обврски преземени од НАТО во БиХ во декември 2004 година. Како што ЕУ ги градеше нејзините воени капацитети и подразбираше дополнителни мисии надвор од нејзините граници во иднина, тоа ќе остане забележано со нејзините почетни искуства во Македонија (Kim 2005: 11-12). На самитот во Солун во јуни 2003 година, Хавиер Солана (Javier Solana) предложи обид за дефинирање на стратегиските цели за ЕУ во три точки, кои беа прифатени и додадени во целите на операцијата *Конкордија*:

- Придонес за стабилноста во соседството на ЕУ;
- Поставување на меѓународен поредок заснован на мултилатеризмот;
- Справување со законите, било да се работи за стари или нови.

полициска мисија на ЕУ – операцијата *Проксима*,<sup>47</sup> која продолжи до декември 2005 година. Во мисијата Конкордија (која имаше мал број припадници, помал и од бројот на припадниците на НАТО кои во тој период работела на реформа на Армијата на Република Македонија во рамките на Партнерството за мир и подготовките за членство во НАТО) полициските претставници на ЕУ во рамките на Проксима соработуваа со македонската полиција и помагаа во спроведувањето на реформата на МВР и во оперативната транзиција на Граничната полиција како дел од поопсежните напори на ЕУ за промовирање на интегрираното гранично управување.

Освен симболиката на односите помеѓу ЕУ-НАТО-Македонија преку мисиите спроведени по конфликтот во 2001 година, нивното значење е во тоа што со мисиите се отиде подалеку од „Берлин плус“ аранжманите, а континуитетот на мисиите беше специфичен во повеќе аспекти. Најпрво, НАТО дејствуваше на барање на властите на суверена држава која не беше негова членка. Операцијата *Неопходна жетва* беше, всушност, прва операција од типот на „сините шлемови“ на ООН и се засноваше на договорни согласности на двете страни во конфликтот. Операцијата *Килибарна лисица*, покрај планираните, имаше дополнителни цели, т.е. да ја обезбеди стабилноста на државата, да ја покаже заинтересираноста на НАТО за територијалниот интегритет на државата и да го нагласи придонесот на САД. Мисиите имаа највисок степен на координација со партнерските институции и со комитетите на ЕУ и на ОБСЕ во дотогашната историја на НАТО. Исто така, тоа беше прв пат НАТО да раководи со операција во рамките на првата независна воена мисија на ЕУ, со зајакнување на европската

---

<sup>47</sup> Во продолжение на операцијата Конкордија од 15.12.2003 година, ЕУ и македонските власти ги договорија опциите за ново ЕУ присуство. Тие се сложиле да воспостават полициска мисија на ЕУ (EUPOL) наречена Проксима, која во Македонија броеше 200 цивилни полициски службеници и беше слична на ЕУ мисијата во Босна. Новата мисија беше фокусирана на обука на полицијата, заради зајакнување на полициската работа, граничната служба и други служби кои поседуваат овластувања. Стручњаците од ЕУ ја „набљудуваа, менторираа и советуваа“ македонската полиција и го поддржуваа нејзиниот развој како ефикасна, добро обучена, професионална и мултиетничка полициска служба (Kim 2005: 12-13). Мисијата беше со мандат од една година, но по барање на македонските власти беше продолжена за уште една година и траеше до декември 2005 година. Таа беше фокусирана на три програми: јавен поредок, организиран криминал и гранична полиција.

поддршка на Алијансата преку давање на нова форма на вредност на трансатлантската соработка и со поделбата на задачите (Solana 2004). Од друга страна, нестабилноста на земјата и несигурноста во првичното имплементирање на мисијата *Конкордија* се огледаше во централизираниот пристап во водењето на мисијата од оперативната Команда на НАТО (Supreme Headquarters Allied Powers Europe - SHAPE) во Монс (Белгија) и со оперативните резерви на НАТО кои веќе беа сместени во Македонија.

Од аспект на користа која Македонија ја стекна од ЕУ во превенцијата на конфликти, таа треба да се анализира преку повеќе параметри, меѓу кои најбитни се: начинот на примена на принципите во рамките на превенцијата, институционалните ангажмани и обемот на помошта.

Безбедносните предизвици во Македонија го оправдаа дејствувањето на ЕУ и НАТО, но во голема мера придонесоа за европеизација на земјата. Бидејќи мисиите се одвиваа речиси паралелно со реформата на безбедносниот сектор, тие помогнаа во спроведувањето на реформата на безбедносниот сектор преку развивањето на сопствени капацитети на државата за справување со конфликти и непосредната оперативна безбедносна соработка и овозможи на Македонија да ги промовира сопствените безбедносни капацитети – што директно влијаеше врз репутацијата на земјата во рамките на меѓународните односи и врз пристапот во градењето порационална внатрешна и надворешна безбедносна политика.

Во иднина, напорите на ЕУ и НАТО за решавање на конфликтите во Македонија треба да бидат насочени кон поголема економска помош, нивен ангажман за извесна европска перспектива (во евроатлантските интегративни процеси, т.е. активно учество на ЕУ во процесот за надминување на спорот со името) и доследната примена на начелата на меѓународното право.

Аспектите на превенцијата на конфликти во рамките на присуството на **ОБСЕ** во Македонија датираат уште од 1992 година и беа насочени кон набљудување на границата со Србија и со другите соседни земји поради можноста за прелевање на конфликтот во Македонија. Првите активности на ОБСЕ беа во

соработка со Набљудувачката мисија на Европската заедница (European Community Monitor Mission) и со превентивната мисија на ООН. Во таа соработка се изродија, како што велеа официјалните странски претставници, дотогаш непознати граѓански мерки и активности, поттикнати од ОБСЕ, кои опфаќаа: меѓуетнички дијалог, промовирање на толеранцијата преку радио и ТВ-програми и демократизација на медиумите (Clement 1997). Главната цел на активностите за превенција на конфликти на ОБСЕ се состоеше во идентификување и во давање соодветен одговор на потенцијалот на можниот конфликт и превентивно дејствување врз можноста при евентуален конфликт да отпочне насилство. Во овој контекст, ОБСЕ во Македонија беше активен по насилните инциденти во 1997 година во Гостивар и Тетово, по повиците за создавање на „Голема Албанија“ од страна на лидерите во Косово во 1998 година и при напливот на косовските бегалци за време на кризата на Косово во 1999 година.

За време и по завршувањето на конфликтот од 2001 година, ОБСЕ придонесе за воведување бројни иницијативи во полициското работење, за подобрување на соработката помеѓу полицијата и заедницата<sup>48</sup> и за реформи при имплементирањето на демократските процеси. Денес, иако во симболичен број, присуството на ОБСЕ се сведува на институционална подготовка на земјата за евроинтеграција. Од аспект на капацитетите на ОБСЕ поврзани со безбедноста, во Македонија сè уште е активен Одделот за поддршка на полицијата сместен во Центарот за обука на МВР.

Генерално, искуствата на Македонија поврзани со улогата на меѓународниот фактор во превенцијата на конфликти треба да бидат поука за креаторите на безбедносната политика. Формулацијата на рамката за превенција на конфликти не треба да се сведе на увезување шаблонизиран модел за спроведување на превенцијата, туку таа треба да ги земе предвид локалните контексти на безбедноста и на општеството во целина. Во

---

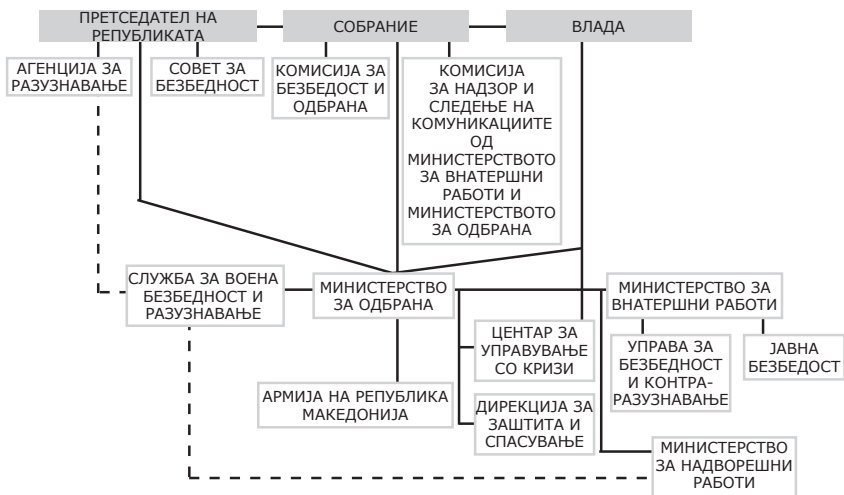
<sup>48</sup> Преку формирање на граѓански советодавни групи, обука на тренери за спроведување на концептот „Полиција во заедницата“, обука на координатори за односи во заедницата, организирање на медиумски кампањи, испраќање полициски службеници задолжени за спроведување на концептот „Полиција во заедницата“ во училиштата и заедничко организирање отворени денови на полицијата.

тој контекст меѓународната заедница може да им понуди на локалните актери опции кои содејствуваат со околностите во државата и да биде главен иницијатор на активностите поврзани со реформата на безбедносниот сектор, која подразбира и обука за креирање и спроведување на безбедносните политики.

## 6 СПРОВЕДУВАЊЕ НА БЕЗБЕДНОСНАТА ПОЛИТИКА

### 6.1 Структура и функции на системот на национална безбедност

За спроведување на безбедносната политика е задолжен системот за национална безбедност на Република Македонија. Во рамките на организациската структура на системот за национална безбедност на Република Македонија се препознаваат основните субјекти вклучени во остварувањето на неговите функции (Котовчевски 2012: 23, от.цит.). Субјектите содејствуваат со поделбата на власта во општеството. За извршување на оперативните активности се задолжени институциите кои произлегуваат од извршната власт.



Шема 4: Шема на системот за безбедност и одбрана на Република Македонија (Бела книга на одбраната 2012: 23)

**Претседателот на државата** е надлежен за Советот за безбедност и за Агенцијата за разузнавање. Претседателот на Република Македонија е врховен командант на Армијата на Република Македонија и претседател на Советот за безбедност на државата. Претседателот (став 12 од Белата книга на одбраната 2012):

- донесува стратегија и План за одбрана на Републиката;
- ги пропишува мерките на приправност и наредува нивно спроведување;
- пропишува организација, формација и командување на Армијата;
- донесува документи за употреба на Армијата и наредува нејзина употреба;
- дава согласност на документите за развој на Армијата;
- ги определува мерките за зголемување на борбената готовност на Армијата и наредува нивно спроведување;
- наредува мобилизација на Армијата;
- донесува прописи што се однесуваат на борбената готовност, вооружената борба и мобилизацијата на Армијата;
- поставува старешини на формациски места, генерали и унапредува и разрешува генерали;
- поставува и отповикува воени претставници на Републиката во странство.

Советот за безбедност го сочинуваат: претседателот на Републиката, претседателот на Собранието, претседателот на Владата, министрите кои раководат со органите на државната управа во областите на безбедноста, одбраната и надворешните работи и тројца членови кои ги именува претседателот на Републиката. При именувањето на тројца членови, претседателот води сметка составот на Советот соодветно да го одразува составот на населението во земјата. Советот ги разгледува прашањата поврзани со безбедноста и одбраната на Републиката и им дава предлози на Собранието и на Владата (став 12 од Бела книга на одбраната 2012).

**Собранието на Република Македонија** е претставено од трите собраниски комисији, како што се: Комисијата за одбрана и безбедност, Комисијата за надзор на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање (при МВР) и Агенцијата за разузнавање и Комисијата за надзор и следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана.

Од **судскиот систем** во системот за национална безбедност спаѓаат: Уставниот суд, истрагите, обвинителствата и судовите.



За **општествена контрола** се задолжени граѓанските невладини организации и средствата за масовно информирање.

**Владата** го претставува доминантниот дел во системот за национална безбедност. Владата е претставена од повеќе владини комисији, министерства, дирекции и други нејзини тела. Микроструктурата на уделот на Владата во системот за национална безбедност со сочинуваат следните субјекти:

- Министерство за внатрешни работи
- Министерство за одбрана
- Министерство за надворешни работи
- Министерство за финансии (Управа на финансиската полиција, Управа за јавни приходи, Царинска управа, Биро за јавни набавки и Управа за финансиско разузнавање)
- Други министерства
- Единиците на локалната самоуправа (региони, општини и објекти)
- Комисија за борба против недозволеното производство, трговија и злоупотреба на дрогата
- Национална комисија за борба против трговијата со луѓе и нелегална миграција во Република Македонија
- Национална комисија за интегрирано гранично управување
- Национален координативен центар за интегрирано гранично управување
- Дирекција за безбедност на класифицирани информации
- Дирекција за заштита на лични податоци
- Центар за управување со кризи
- Дирекција за заштита и спасување (Управувачки комитет и група за проценка)

Спроведувањето на безбедносната политика, и покрај тоа што се темели врз моделот на сложена меѓуагенциска соработка, сепак, претставува најголем безбедносен предизвик за политичките власти во Република Македонија и за безбедносниот систем во целина. Врз основа на определените центри на моќ во рамките на општественото уредување на Република Македонија, спроведувањето на безбедносната политика во голема мера и понатаму ќе зависи од умешноста за управување со безбедносните прашања на неколку клучни

субјекти од безбедносниот систем, како што се: претседателот на државата (кој воедно раководи со Советот за безбедност), на претседателот на Владата и на раководните структури на субјектите на безбедносниот систем на Република Македонија поврзани со создавањето и со управувањето со стратегиските насоки за водење на безбедносната политика, особено по прашањата поврзани со внатрешната безбедност, со одбраната и со надворешните работи. Институциите чија основна функција е заштита на државната безбедност, освен тоа што имаат мандат да ги спроведат активностите предвидени со законите (кои во најголем дел се однесуваат на справувањето со криминалот, со управувањето со одбраната на државниот суверенитет и гарантирање на уставниот поредок), тие истовремено помагаат и во одредувањето на државните безбедносни интереси.

Функционирањето на безбедносниот систем во голема мера зависи од квантитетот и од квалитетот на податоците собрани на терен (т.н. оперативни податоци) и од активното учество на граѓаните на локалната заедница во препознавањето на безбедносните закани. Оперативните податоци кои се производ на работата на институциите од извршната власт кои се дел од безбедносниот систем се корисни за процесот на подготвување и на носење на владините одлуки и за воведување алтернативни решенија. Податоците опфаќаат спектар информации поврзани со внатрешните, со регионалните и со глобалните извори на закани. Соработката на институциите на безбедносниот систем со *граѓаните* се темели на непосредниот контакт помеѓу припадниците на безбедносниот систем и граѓаните. Во овој дел се препознава работата на реонските полициски службеници (заснована на концептот „Полицијата во заедницата“, „Безбедни заедници“ и спроведувањето на превенцијата) и спроведувањето на *разузнавачките активности*.

Придонесот на граѓаните во реализацијата на безбедносната политика треба првично да биде поттикнат од нивното мотивирање да земат дел од обврските и од одговорностите за препознавање безбедносни ризици и за комуникација со институциите на безбедносниот систем. Тоа подразбира тие да ја познаваат опасноста или да бидат информирани за последиците од евентуалниот меѓуетнички вооружен конфликт, тероризмот

или некој друг безбедносен ризик. На пример, ако се постави прашање „Што можат граѓаните да сторат од аспект на развојот и на ескалацијата на потенцијалниот конфликт“?, тогаш нивното инволвирање во превенцијата на конфликтните процеси треба да подразбира:

- создавање формална и неформална мрежа за подигање на свеста кај граѓаните за последиците од идните конфликти, следење на конфликтните трендови во заедницата и на влијанијата кои вообичаено влијаат врз граѓаните и дефинирање на нивните улоги во надминувањето на противречностите и на насилството;
- работа за утврдување на учесниците преку идентификација на опсегот на индикаторите и развој на заедничка стратегија за причините за конфликт;
- работа со верски и со стопански институции заради мобилизирање на нивните капацитети и употреба на експертиза при промовирање на штетноста на насилството преку организирање на дијалози во целата или во делови од заедницата;
- идентификување на традиционалните механизми за решавање на конфликтите, развивање на начини за нивна употреба во веќе ескалирани ситуации и присуство на советодавни и експертски граѓански тимови во конфликтните подрачја заради утврдување на барањата на локалното население со цел избегнување и запирање на насилството;
- ангажирање на обучувачи кои ќе работат на превенцијата на конфликти во училиштата; и
- развој и обука на локални медиумски и на меѓународни агенции за информирање и за објавување на успешни приказни поврзани со отсуство на употреба на насилство.

Во развојот на партнерство помеѓу власта и општеството, граѓанските концепти даваат предност на воведувањето на концептите за човекова безбедност и на апсолутната нетолеранција на насилството, на хаосот, на несигурноста, на корупцијата и на криминалот. Потребните капацитети за координирање на јавната едукација и на свеста опфаќаат низа мерки, развиени во форма на програми, кои служат за:

- зголемување на свеста на општата јавност за значењето на судскиот систем и на резултатите од судските процеси поврзани со безбедноста;
- едукација и консултирање на јавноста за прашањата и за приоритетите во рамките на државната и на човековата безбедност;
- општествена поддршка на превенцијата од меѓуетнички конфликт, од тероризам и од политички манипулации;
- градење јавна доверба и почит кон уставниот авторитет;
- поддршка на развојот на механизми за заштита на критичката инфраструктура и природните ресурси битни за безбедноста на државата; и
- социјални мерки и методи за подигање на свеста преку дијалог за ненасилно решавање на конфликтите и создавање на безбедна заедница.

Имплементацијата на безбедносната политика во рамките на современата формулација на безбедносниот систем подразбира нагласеност на *потребата за ефективно разузнавање* (засилено со координирани програми за подигање на јавната свест, за образование и за дебата во однос на безбедносните прашања). Во таа насока, државата треба да ги усовршува капацитетите за ефективно разузнавање, за анализа на добиените податоци и континуирано да развива техники за нивна употреба во јакнењето на кохезијата во земјата. Така, воспоставувањето на основите на законската уреденост на разузнавачките дејствија и на оперативното (теренско) дејствување на безбедносниот систем подразбира исполнување на предуслови:

- за ефективно собирање, за анализи и за употреба на тактичко разузнавање за целите на операциите;
- за развој на политики и на насоки;
- за развој на механизми кои овозможуваат соработка и размена на информации на локално, на регионално и на меѓународно ниво со овластените институции;
- развој на капацитети за следење на сторителите на казни дела, на резидентните и на осомничените лица со непостојан престој и на стоките;
- следење и надзор на лицата за кои постојат сознанија дека

можат да извршат дела на тероризам;

- надзор на државните граници заради контрола на движењето на луѓе и на потенцијално опасните материи;
- контрола на сомнителните трансфери на пари; и
- надзор на лица кои имаат потенцијал за деструктивни дејствувања против државата и
- создавање механизми кои овозможуваат пристап до институциите кои не се дел од разузнавачкиот систем.

Искуствата на Македонија поврзани со конфликтот во 2001 година покажаа дека за спроведување на безбедносната политика не е доволна само анализа на внатрешната безбедносна состојба. Сеопфатниот пристап подразбира да се земат предвид динамиката на регионалните безбедносни промени, на предизвиците и на заканите. Така, за доволно корисни може да се сметаат податоците кои институциите имаат можност да ги добијат од македонските институции и од експертите кои се наоѓаат надвор од земјата (на пример, полициски, воени аташеа и други вработени во дипломатско-конзуларните претставништва, офицери за врски, припадници на безбедносните сили кои учествуваат во мировни операции и слично).



**Шема 5: Организациона поставеност на системот за национална безбедност на Република Македонија (Котовчевски 2012: 24)**

Моделот на национална безбедност стапи во функција по донесувањето на Стратегијата за одбрана на Република Македонија во 2010 година, како последен стратески документ во рамките на **безбедносната политика** со кој се допрецизира формата на новиот безбедносен систем составен од три потсистеми – за национална одбрана, за внатрешна безбедност и за заштита и спасување, од кои секој функционира како самостоен систем. Покрај безбедносната политика, безбедносните структури и безбедносното самоорганизирање на цивилното општество, новата структура на системот за национална безбедност предвидува учество на националните безбедносни сили во меѓународни безбедносни одбранбени системи. Тоа се однесува на мисиите на ЕУ и на НАТО кои го сочинуваат четвртиот столб на системот. Со наведената структура на системот за национална безбедност се надминува концептот на класичниот модел за национална безбедност во кој стриктно се поделени улогите на полицијата, на војската и на разузнавачките елементи,<sup>49</sup> а јасно е нагласена меѓународната соработка во полето на безбедноста. Безбедносната политика ги дава насоките и целите за употребата на безбедносните структури и притоа го планира користењето на севкупните безбедносни капацитети за потребите на цивилното општество и за учество на државата во активностите кои произлегуваат од нејзиното членство или од партнерство со меѓународните организации кои дејствуваат во полето на безбедноста. Спроведувањето на безбедносната политика, исто како и нејзиниот концепт, претставува интердисциплинарен модел заснован на спроведување на елементите на безбедносната политика. Различни земји и експерти различно ги дефинираат елементите на безбедносната политика. На елементите наведени во Националната концепција за безбедност и одбрана од 2003 година, Котовчевски (2012: 24, 26) додава уште шест елементи кои ја заокружуваат рамката на безбедносната политика. Естонија го дели концептот на безбедносната политика на неколку елементи, како што се: надворешна политика, одбранбена политика, политика за

<sup>49</sup> Според класичниот модел полицијата е задолжена за внатрешната безбедност, војската за загрозувањата однадвор и разузнавачките елементи во рамките на безбедносниот систем се задолжени за внатрешната и за надворешната безбедност.

внатрешна безбедност и помирување и кохезија во општеството (Parliament of Estonia 2010). Во повеќето случаи елементите на концептот за национална безбедност содејствуваат со потребите на безбедносниот систем, содржат инвентивни идеи и се во корелација со општествените околности.

Политиката на внатрешна безбедност директно е насочена кон зачувување на внатрешната (јавна) и на уставната безбедност. Политиката на внатрешна безбедност е насочена кон заштита, одржување и унапредување на интересите на Република Македонија, кои се однесуваат на разрешување на ризиците и на опасностите во врска со заштитата на демократскиот поредок утврден со Уставот, со човековите права и слободи и со другите уставно-правни норми и гаранции од значење за безбедноста на Република Македонија (став 44 од Националната концепција за безбедност и одбрана 2003). Според Националната концепција, Министерството за внатрешни работи, контраразузнавачките и разузнавачките елементи на безбедносниот систем и субјектите на цивилната заштита се јавуваат како главни актери во спроведувањето на политиката за внатрешна безбедност.

Во непосредното минато, внатрешната безбедност се разликувала од надворешната политика во најмалку два аспекта: целите на внатрешната безбедност биле повеќе ограничени и фокусирани на безбедноста и на сигурноста и таа првенствено содејствувала со актуелните и со потенцијалните непријатели и со нивната употреба на сила, било да се работи за видлива или за прикриена сила (Sarkesian et all 2008:4). Во современи околности, поголем дел од активностите на внатрешната безбедносна политика се совпаѓаат со активностите на надворешната политика (која се води со комбинација од дипломатски, од политички, од психолошки и од економски мерки) и на одбранбената политика (која произлегува од воената доктрина и од стратегиските определби на државата во областа на одбраната). Како класичен пример за совпаѓање на целите на внатрешната и на надворешната безбедносна политика е соработката која ја има Македонија со агенциите на ЕУ - Европол и Фронтекс, соработката во рамките на регионалните тела за безбедносна соработка и полициската соработка во цивилните мисии на ЕУ,

соработката во ООН и во ОБСЕ. Кризниот менаџмент е едно од прашањата кое спаѓа во политиката на внатрешна безбедност, но особено се третира во рамките на стратегиските документи од областа на безбедноста (Лазаревски, Ѓоргон и Талески 2010), поради нагласената интерагенциска и меѓународна соработка при реализацијата на активностите поврзани со справувањето со несреќите и катастрофите.

Традиционалното сфаќање на целите на внатрешната безбедносна политика служи за да обезбеди оптимален степен на безбедност на граѓаните, да обезбеди непречено функционирање на државните институции и да се стави во заштита на државните интереси и вредности. Внатрешната безбедносна политика е фокусирана на внатрешните и на надворешните закани врз Република Македонија и во неа е нагласено дека државата не треба да биде извор за загрозување на суверенитетот и на територијалниот интегритет на други држави. Во прилог на објаснувањето е примерот со Грција која од Република Македонија низа години се обидува да направи извор на закана по нејзината државна безбедност.<sup>50</sup> Од така поставените цели на внатрешната безбедносна политика на Република Македонија произлегува дека политиката треба да биде насочена кон справување со сите форми на криминал (тероризам, организиран криминал, нелегална миграција, нелегална трговија со дрога, со оружје, со луѓе и други форми), справување со сите дела кои се насочени кон загрозување на уставниот поредок и на вредностите во општеството, кон ублажување на безбедносните импликации од блокираните евроатлантски интеграции врз внатрешната безбедност, справување со последиците од слабиот економски развој (кој особено влијае врз настанување на социопатолошките појави) и управување со состојбата на меѓуетничките односи.

На евроатлантските интеграции, како стратегиска цел на државата, се гледа како на гаранција за внатрешната безбедност која придонесува за економски развој, наметнува стандарди во

<sup>50</sup> Почетоците датираат од времето кога се донесени амандманите на Уставот (1992 година). Државата преку Уставот се определи дека нема територијални претензии кон соседните држави, дека не ја менува државната граница (само во согласност со Уставот, а врз принципот на доброволност и во согласност со општоприфатените меѓународни норми) и нема да се меша во суверените права на други држави и во нивните внатрешни работи (Амандмани I и II од Уставот на Република Македонија 1992).



координацијата и во оперативното дејствување на безбедносниот систем и го подига степенот на човековата безбедност. Стандардите придонесуваат за поефикасна и за компатибилна меѓуагенциска соработка помеѓу воените, полициските и разузнавачките институции на домашно ниво и за нивна подобра комуникација со сродните институции на други држави и со меѓународните безбедносни организации. Воведувањето на стандарди е особено значајно при размената на информации и при имплементацијата на оперативните процедури. Тоа помага за навремена идентификација, за откривање и за отстранување на терористичките закани, на облиците на организиран криминал, на илегалните миграции и на други форми на безбедносни закани.

Економскиот развој придонесува за привлекување на странски инвестиции, за намалување на социјалните тензии и на бројот на социопатолошките појави и за поголем ангажман на работоспособното население. Подобрената економска слика на државата ги менува безбедносните приоритети и овозможува креирање на подолгорочна внатрешна безбедносна политика.

Една од најбитните цели на внатрешната безбедносна политика околу која се поврзуваат сите останати цели на безбедносната политика е решавањето на меѓуетничките проблеми. Внатрешната безбедносна политика треба да послужи за намалување на политичкото влијание во решавањето на меѓуетничките проблеми за сметка на воведување на професионализам во безбедносниот систем и употреба на граѓански методи во решавањето на проблемите (отвореност за дијалог, заеднички пристап кон решавањето на конкретен проблем и слично). Политичките решенија покажаа дека нагодувањата, со кои се засегнати интересите само на одредени политички партии и на мал дел од населението, претставуваат парцијално или неуспешно решение и со нив само се премостуваат наталожените проблеми. Конкретно, внатрешната безбедносна политика треба содржи инструменти кои се стремат кон решавање на главните проблеми на двете најголеми етнички заедници во Република Македонија - македонската и албанската. Главната хипотеза поставена пред припадниците на албанската заедница во Република Македонија е: *„Дали таа сака да живее заедно со*

*македонскиот народ во услови на постоење јасно дефиниран модел на либерално граѓанско општество и во околности кога им се загарантирани сите човекови права и слободи содржани во Уставот и во законите или Албанците во Македонија ќе тежнеат кон реализација на идејата за федерализација на државата и во краен случај – отцепување на деловите каде живеат Албанци“?*

Исто така, во прилог на реализација на целите на внатрешната политика е воведувањето на високи професионални стандарди во насока на намалување на домашното политичко влијание врз безбедносниот систем. Ако се знае дека внатрешната безбедносна политика се потпира на можностите на разузнавачката дејност, тогаш искуствата поврзани со скандалите со прислушувањето (аферите „Дувло“, „Сина птица“ и „Големото уво“) покажаа дека македонското општество сè уште не е политички зрело, т.е. нема капацитет да ја деполитизира оваа област и да воведи „граѓански прифатлива“ демократска контрола над разузнавачките елементи.

Надворешната безбедносна политика ги користи техниките на надворешната политика. Таа и понатаму ќе биде препознатлива по тоа што бара изнаоѓање на компромис и преговарање, а во одредени случаи таа вклучува и техники на традиционална дипломатија. Така, надворешната безбедносна политика на Република Македонија е насочена кон заштита, одржување и унапредување на интересите на Република Македонија во односите со други држави и со меѓународни организации. Тргувајќи од долгорочните приоритети во водењето на надворешната политика, Република Македонија се залага за градење добрососедски односи со сите земји од непосредното и во поширокото соседство, активно учествува во иницијативите за регионална соработка и континуирано се ангажира на продлабочување на односите и на креирање на безбедноста во рамките на ООН, ОБСЕ и другите меѓународни организации и институции (став 30 и 31 од Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија 2003).

За дефинирање и спроведување на надворешната безбедносна политика е задолжено највисокото политичко и стратешко ниво на безбедносниот систем и на државата.

Спроведувањето на надворешната безбедносна политика е составен дел од активностите на безбедносната дипломатија која ја сочинуваат вообичаени и алтернативни форми на безбедносната соработка (учество во регионални безбедносни иницијативи, испраќање полициски и воени аташеа, на офицери за врски и отворање на регионални канцеларии, формирање на заеднички центри за обука, воспоставување координативни тела и слично). Во основа спроведувањето на надворешната безбедносна политика на Република Македонија во голема мера зависи од спроведувањето на стратегиските цели на општата надворешна политика и од успехот на внатрешната безбедносна политика поврзана со безбедносните прашања, со промоцијата и со реализацијата на надворешните безбедносни интереси (кои во поголем дел ги опфаќаат евроатлантските интеграции). Најбитна цел во надворешната безбедносна политика на Република Македонија е *остварување на придобивките од признавањето на државата под уставното име<sup>51</sup> заради реализирање на националните безбедносни интереси*. Од друга страна, во идни предизвици на државата во надворешните односи спаѓаат: *изнаоѓање решение за воспоставување добрососедски односи<sup>52</sup> и редефинирање и зајакнување на односите со стратегиските партнери на државата со цел забрзување на евроинтегративните процеси* (поради безбедносните импликации од блокираните интеграции на Македонија во ЕУ и во НАТО). Прашањето на добрососедските односи е актуелно од причина што Македонија има поинтензивни и поискрени односи со неколку земји од ЕУ, од регионот и со САД отколку со соседите. За односите со соседите сведочат изјавите на официјалните претставници (МКД 2013; Србиновски 2012а; С.З. 2012; Јовановска 2012) на властите во соседните земји (од осамостојувањето до денес) кои ѝ штетат на регионалната безбедносна соработка, не се во прилог на добрососедските односи и претставуваат мешање во внатрешните работи на Република Македонија. Маркантно е ирационалното однесување на Грција и на Бугарија (по нејзиното

<sup>51</sup> До декември 2013 година повеќе од 2/3 од земјите-членки на ООН ја имаат признато државата под уставното име.

<sup>52</sup> Вклучително и спорот за името (поради значењето на регионалната безбедносна соработка).

приклучување кон Грција во блокирањето на евроинтеграцијата во 2012 година и задржувањето на истиот став на состанокот на Советот на ЕУ на крајот на 2013 година) по прашањето на почитувањето на принципите на меѓународната политика во рамките на интеграциските процеси на Македонија за членство во НАТО и за ЕУ. Двата соседа на Македонија подолго време ѝ оневозможува да ги оствари стратегиските цели на надворешната безбедносна политика.

Во изминатите неколку години, Република Македонија остварува континуиран напредок во подготовките за пристапување во рамките на Поглавјето 31 за Надворешната, безбедносна и одбранбена политика. Нашите напори се уредно признати од страна на ЕК (Министерство за надворешни работи 2013а).<sup>53</sup>

Република Македонија во Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ учествува на повеќе нивоа, како што се: формална комуникација (политички дијалог), придружување кон заедничките декларации, изјави и позиции на ЕУ, во областа на контролата на оружје и на непролиферацијата, во областа на договорите за размена на класифицирани информации и во оперативниот дел поврзан со учество во борбени формации и партиципација во мировни операции.<sup>54</sup>

Политичкиот дијалог поврзан со учеството на Македонија во ЗНБП подразбира одржување на формални состаноци во рамките на Советот за стабилизација и асоцијација, при што на нив се разговара за прашања од доменот на ЗНБП и се утврдуваат заеднички позиции во однос на актуелните прашања од меѓународната политика. Политичкиот дијалог се одвива и преку учеството на неформалните состаноци на министрите за надворешни работи на ЕУ; неформалните состаноци на министрите за одбрана на ЕУ, односно состаноците за политички дијалог меѓу ЕУ (Високиот претставник на ЕУ) и европските земји кои се членки на НАТО, а не се членки на ЕУ, како и земјите-

<sup>53</sup> Релевантноста на оцените за напредокот се темели врз заклучоците и врз препораките содржани во Извештаите на ЕК за напредокот на Република Македонија во периодот 2009-2013 година.

<sup>54</sup> Учеството во мировни операции го претставува оперативниот дел во односите помеѓу Република Македонија и ЕУ (и НАТО), така што оваа активност се третира како составен дел на одбранбената безбедносна политика.

кандидати за членство во ЕУ; преку консултациите помеѓу ЕУ и земјите-кандидати во однос на мултилатерални прашања; како и преку учеството на редовните состаноци организирани од телата на Европската служба за надворешни работи кои се одговорни за ЗНБП/ЗБОП (Министерство за надворешни работи 2013а).<sup>55</sup>

Ставот на официјалните власти на Република Македонија е дека согласно со потпишаните договори државата ќе се придружува кон заедничките декларации, изјави и позиции на ЕУ.<sup>56</sup> Ставовите се однесуваат на актуелни меѓународни прашања и на примена на конкретни рестриктивни и други мерки кои најчесто се однесуваат за трети земји. Овој дел го опфаќа и ставот на државата во однос на безбедносните политики на Унијата, а како институции кои се задолжени за спроведување на мерките се јавува поголемиот дел од институциите кои со сочинуваат системот за национална безбедност.<sup>57</sup>

Во однос на областа за класифицирани информации продолжуваат активностите за потпишување на билатерални спогодби со бројни земји за размена и заемна заштита на класифицирани информации. Во февруари 2012 година,

<sup>55</sup> За илустрација, Македонија во текот на изминатиот период, на покана на Високиот претставник на ЕУ за надворешни прашања и безбедносна политика, Кетрин Ештон, учествуваше на политичкиот дијалог со европските НАТО членки кои не се членки на ЕУ, како и на земјите-кандидати за членство во ЕУ, како и на неформални состаноци на министрите за надворешни работи на земјите-членки на ЕУ. На состаноците се дискутираа теми како напредокот во воспоставувањето на Европската служба за надворешни работи, односите ЕУ-НАТО, развојот на воените капацитети на ЕУ, операцијата EUFOR Libya, мисијата EUFOR Althea во БиХ, Операцијата ATALANTA, одржувањето на воената вежба на ЕУ за управување со кризи MILEX 11, развојот на капацитетите за управување со кризи, како и прашања од заеднички интерес поврзани со случувањата во Авганистан, Пакистан и јужното соседство на ЕУ.

<sup>56</sup> Советот на ЕУ во октомври 2003 година, врз основа на заклучоците на Самитот во Солун, усвои посебен документ за имплементација на одредбите на политичкиот дијалог и соработката меѓу ЕУ и земјите од Процесот за стабилизација и асоцијација (ПСА) во областа на ЗНБП. Врз основа на овој документ ЕУ ги поканува земјите од ПСА да се придружуваат кон декларациите/изјавите и заедничките позиции во врска со актуелни прашања од меѓународните односи. Покрај земјите од ПСА, на покана на ЕУ, кон декларациите се придружуваат и земјите од ЕФТА - Лихтенштајн, Исланд и Норвешка, членки на Европскиот економски простор, а во одредени случаи и други земји (Министерство за надворешни работи 2013а).

<sup>57</sup> Во октомври 2011 година беше воспоставено Координативно тело за надзор на имплементацијата на меѓународни рестриктивни мерки со кое претседава Министерството за надворешни работи. Покрај тоа, во рамките на Министерството за надворешни работи функционираат одделенијата за Заедничка надворешна и безбедносна политика и за Контрола на оружјето, како важни организациони компоненти на ЗНБП.

Република Македонија ги прифати измените на Спогодбата во врска со безбедносните процедури за размена на класифицирани информации меѓу Република Македонија и ЕУ, кои беа воведени како резултат на стапувањето во сила на Договорот од Лисабон и воспоставувањето на нови институции на ЕУ (Министерство за надворешни работи 2013а).

Улогата на ООН, како најбројна и сеопфатна платформа која нуди обврзувачки решенија за усогласување на законските и на институционалните основи за справување со предизвиците и со законите во светот, во релациите со Република Македонија во сферата на безбедносната политика, подразбира координација на меѓународната политичка, финансиска и законска акција во спречување на активностите произлезени од светскиот тероризам, од организираниот криминал, од трговијата со дрога и од сите видови на оружја. На оперативен план, Република Македонија учествува во воените и во цивилните мисии на ООН, но учеството е минимално и многу далеку од тоа што би можело да се нарече „симболично“.

Релациите на учеството на Македонија во активностите на ОБСЕ се значајни за надворешната безбедносна политика поради тоа што ОБСЕ е единствената европска институција која ги покрива трите меѓусебно поврзани димензии на безбедноста: воената, економската и човековата (хумана). На нивната синергија се надоврзува промовирањето на мирот и на стабилноста преку соработка, имплементирање на демократијата и поддршка на човековите права. Во рамките на односите и присуството на ОБСЕ во Македонија, државата имаше можност во рамката на безбедносната политика да вгради искуства од превентивната дипломатија, од кризниот менаџмент, од рехабилитацијата на постконфликтните подрачја и политичко-безбедносна димензија за воспоставување на контрола на оружјето. Од друга страна, односите со ОБСЕ имаат посуштинска перспектива, бидејќи искуствата кои земјата ги научи, а кои се поврзани со реформата и со обуката на полицијата, со управувањето со границите и со спроведување на моделот за развој на мултиетничкото општество како успешен модел за превенција на меѓуетнички конфликт во Македонија, претставуваат солидна основа за идна соработка.

Билатералната стратегиска безбедносна соработка и трансатлантската соработка произлегуваат од стратегиските договори за безбедносна соработка кои Република Македонија ги има потпишано со САД во мај 2008 година (како водечка сила на НАТО и лидер во борбата против тероризмот) и со Турција на 11.11.2008 година, како стратегиски партнер во рамките на воената и на полициската соработка. Договорите се еден вид гаранција за долгорочна соработка во областа на безбедноста. Со договорите безбедноста спаѓа во предметот на билатералното стратегиско партнерство и тие претставуваат формална безбедносна поддршка до полноправното членство на Македонија во НАТО. Соработката со САД се базира на заедничкото препознавање на вредностите на демократијата, на владеење на правото и на почитување на човековите права. Истите вредности, преку учеството на Република Македонија во мисиите на НАТО и во антитерористичката коалиција, ја ставија државата во трансатлантскиот безбедносен линк на Европа и на Северна Америка.

Севкупно, надворешната безбедносна политика треба да ги користи можностите кои ги нудат меѓународните безбедносни организации во насока на зачувување на внатрешната безбедност и на дефинирање на безбедносната политика. Воедно, актуелното и идното членство во меѓународните организации поврзани со безбедноста (НАТО, ЕУ, ООН, ОБСЕ и други) и односите на земјата со нејзините (стратегиски) партнери во областа на безбедноста подразбира спроведување на договорните обврски и усогласување на безбедносната политика на државата со стратегиските насоки и со оперативното дејствување на меѓународните организации. Процесот на градење безбедносна политика подразбира усогласување на националните цели со целите на меѓународните организации, со задржување (до одреден степен) на националните особености на безбедносниот систем и со други особини кои потекнуваат од околностите во државата и во регионот. Во таа насока, очекувано е да постојат разлики во однос на вредностите и на интересите интегрирани во безбедносните стратегии на меѓународните организации во кои државата се стреми да стане член. Во овој дел државата треба да се придржува до заедничките интереси на организациите, но

по примерот на останатите држави тоа е можност за промоција на државните приоритети и на интересите во регионалното и во глобалното опкружување и овозможува градење солидарен пристап во справувањето со безбедносните закани.

Одбранбената безбедносна политика ги дефинира стратегиските насоки на одбранбениот сегмент на безбедносниот систем и е во корелација со надворешната (од аспект на евроатлантските интеграции) и со внатрешната безбедносна политика (заради заштитната функција од надворешна агресија). Одбранбената политика на Република Македонија во целост ги прифати принципите, целите и задачите кои произлегуваат од Стратегискиот концепт на НАТО, од Сеопфатните политички насоки на НАТО од Самитот во Рига во 2006 година и од Европската безбедносна стратегија од 2003 година (Вовед во Стратегијата за одбрана на Република Македонија 2010). Одбранбената политика на Република Македонија е насочена кон континуиран развој на одбранбените сили и способности и развој на системот за одбрана, со што се обезбедува нејзината улога во заштита на националните интереси во согласност со стандардите на НАТО, и се овозможува придонесот на земјата во заштитата на регионалната и на глобалната безбедност преку учеството на Република Македонија во меѓународните операции за поддршка на мирот и на безбедноста (став 83 од Стратегијата за национална безбедност на Република Македонија 2008). За поддршка на националната безбедност, системот за одбрана на Република Македонија е оспособен за поддршка и за исполнување на следните стратегиски мисии (став 8 од Белата книга на одбраната 2012):

- одбрана и заштита на територијалниот интегритет и независноста на Република Македонија;
- учество во колективната одбрана на НАТО;
- придонес во операции во широкиот спектар на мисии на ООН, на НАТО, и на ЕУ;
- заштита на пошироките интереси на Република Македонија.

Оттука, целите на одбранбената безбедносна политика се поврзани со *членството во НАТО*, со *учество во мисиите на ЕУ и на НАТО* и со *елиминирање на можноста за агресија*.



Ако во минатото постоеше безбедносна рамнотежа помеѓу државите, Македонија во рамките на новите безбедносни случувања уште од осамостојувањето нема дилема во однос на изборот помеѓу членството во *НАТО* и неутралноста.<sup>58</sup> Пред Македонија се поставија две поврзани дилеми. Прво, потребата од интеграција во ЕУ подразбира усвојување безбедносна политика како одговор на безбедносните предизвици. Второ, членството во НАТО нуди максимална безбедност со минимални трошоци по основ на формалниот суверенитет, за разлика од ЕУ која нуди поширок спектар на безбедност, без обезбедување на „воена“ гаранција за безбедноста и за стабилноста за државата. ЕУ нуди економски развој и усвојување на заедничка безбедносна политика. Иако има исклучоци, сепак, голем дел од земјите прво стануваат членки на НАТО, а подоцна на ЕУ. НАТО ја гарантира безбедноста за да може ЕУ да има услови за реализација на економскиот и на демократскиот развој. Гледано од стратегиски аспект, а настрана од ирационалниот спор со името, Македонија поради фактот дека граничи со пет земји, од кои три се членки на НАТО, две на ЕУ, а една веќе подолго време е во Шенген зоната, има геостратегиско значење и силен потенцијал за реализирање на евроатлантските амбиции.

Членството во НАТО претставува одговор на државата за начинот на кој таа избира да добие гаранција за обезбедување на внатрешната безбедност и сигурност и да придонесува за одржување на меѓународната безбедност во форма на солидарност помеѓу државите во заштита на мирот во светот. Процесот на зачленување на Република Македонија во НАТО го отвори прашањето: „*Кој на кого му е попотребен, ние на НАТО или НАТО на нас*“? Влезот во НАТО не значи само привилегија за земјите-членки туку и обврски и трошоци.

---

<sup>58</sup> Република Македонија својата определба за интеграција во евроатлантските структури ја дефинираше уште во 1993 година, кога Собранието на Република Македонија едногласно ја усвои Резолуцијата за пристапување на Република Македонија во НАТО и истата повторно ја потврди во 2007 година (Министерство за надворешни работи, 2013).

За членство во НАТО Македонија ќе мора секоја година од својот буџет да издвојува сума што би се движела околу 1,3 милион евра годишно, велат пресметките на Министерството за одбрана, а ако на нив се додадат парите што оваа година се одвојуваат за мировните мисии, 3,2 милиони евра, се доаѓа до сума од 4,5 милиони евра.

Најголема сума ќе се одвојува за партиципацијата на Македонија во НАТО-буџетот, која е тешко да се утврди точно и засега е непозната за анализирање. Таа се пресметува секоја година одделно и различно. Во неа се сублимираат податоците на Светска банка, односно се пресметува односот помеѓу БДП, потрошувачката кошничка и висината на одбранбениот буџет во националниот буџет.

(Србиновски 2012)

Трошоците на државата се однесуваат и на претставниците во политичкото и военото седиште на Алијансата во Брисел и на трошоците потребни за реализација на мировните мисии. Во буџетот на НАТО партиципираат две министерства: МНР во цивилниот буџет и Министерството за одбрана во воениот и во програмата на НАТО за инвестиции во безбедноста (NSIP).<sup>59</sup>

И покрај мислењето дека членството во колективните безбедносни системи носи повеќе обврски отколку добивка, сепак, членството на помалите земји им придонесува за гарантирање на основните вредности, но и дополнителни гаранции за остварување на економски бенефит. Членството нуди безбедност за странските инвестиции и е битен фактор во стратегиските пресметки на транснационалните компании. Зачленувањето во НАТО во голем дел ги исполнува целите на одбранбената безбедносна политика и воедно претставува

<sup>59</sup> Најзначајни критериуми во определувањето на висината на националните придонеси во НАТО-буџетите се економската моќ и бројот на населението на државите, а како основна база на податоци служеле бројките на Светска банка. Во цивилниот дел од сојузничката каса државата преку МНР би учествувала со приближно 200 000 евра годишно, а за истиот временски период во Воениот сектор преку Министерството за одбрана би се издвојувале приближно 700 000 евра. На оваа сума ќе се додаваат и финансии што би варирале од 100 000 до 300 000 евра, кои ќе бидат наменети за НАТО-програма за инвестиции во безбедноста и другите безбедносни ресори (Србиновски 2012).

клуч за решавање на внатрешните меѓуетнички тензии и за спречување на надворешните дестабилизирачки влијанија.

Реализацијата на одбранбената безбедносна политика, во рамките на учеството на безбедносните сили во мировните операции, се совпаѓа со оперативниот дел на надворешната безбедносна политика. Учеството на македонските безбедносни сили се темели на законската рамка од 1995 година (која ги уредува односите помеѓу Македонија и НАТО во рамките на Партнерството за мир) и на стекнатиот кандидатски статус во 2005 година (со кој се уредуваат односите помеѓу Македонија и ЕУ). Врз основа на полноправното членство, Македонија (иако засега само симболично) учествува во воените и во цивилните мисии на ООН и на ОБСЕ. Почетоците на оперативното дејствување на македонските безбедносни сили во странство се поврзуваат со почетоците на учеството на македонските вооружени сили во мисијата во Ирак (2003), а на крајот на 2013 година македонските безбедносни сили учествува во мисиите на ЕУ и на НАТО, во Босна и Херцеговина, односно Авганистан.

Во согласност со стратегиските документи на Министерството за одбрана, Македонија за придонес во операции предводени од НАТО, од ЕУ и од ООН има декларирано обврска дека ќе развие и ќе одржува распоредливи способности на ниво од 50% од севкупната структура на копнените сили на АРМ. На барање на НАТО, како свој придонес АРМ ќе распоредува максимална воена сила на ниво на една средна пешадиска баталјонска група и национален елемент за поддршка. Во поглед на долгорочниот придонес во меѓународни операции едновременно ќе учествуваме со единици и воен персонал кој постепено ќе се зголемува до најмалку 8% од севкупната структура на копнените сили на АРМ, соодветно на динамиката на развојот на распоредливите способности (точка 5 од поглавјето III. Стратегиски мисии на системот за одбрана содржано во Стратегијата за одбрана на Република Македонија 2012). Учеството во мировните операции подразбира вклучување на следните единици и способности на Армијата (Министерство за одбрана 2011: 16):

- Еден среден пешадиски баталјон кој прогресивно ќе се развие во средна пешадиска баталјонска група;
- Еден хеликоптерски деташман;

- Една чета на воена полиција;
- Една чета за длабинско извидување;
- Еден инженериски вод;
- Еден инжинериски вод за деминирање;
- Една подвижна болница од ниво 2; (MTF Role 2) и
- Два тима за противтерористичка борба.

Сепак, од аспект на актуелните состојби на односите со НАТО, учеството во мисиите треба да содејствува со државните интереси, треба да постои рамнотежа помеѓу придонесот на Македонија и потребите на стратегиските партнери, целите на мисијата треба да се одржливи и треба барем приближно временски секоја мисија да биде дефинирана и да има транспарентна структура со однапред прецизирани надлежности на македонските безбедносни сили во рамките на мисијата.

Република Македонија прв пат поднесе Резолуција за членство во ЕУ во 2004 година. Веќе во 2005 година, Македонија стекна кандидатски статус за прием во ЕУ и обврски да ги усогласи целите на безбедносната политика со безбедносните политики и стратегии на ЕУ. Државата стана дел од состаноците на Тројката на ЕУ во одбраната, на неформалните состаноци на министрите за одбрана или во Советот за општи работи и за надворешни односи (GAERC) и на состаноците на Воениот комитет на ЕУ, а во рамките на оперативното дејствување, усогласувањето со безбедносните стратегии и политики на ЕУ подразбира учество во воените и во цивилните мисии на Унијата. Со развојот на односите со ЕУ, Република Македонија за прв пат во мај 2006 го декларираше сопствениот придонес кон зајакнувањето на воените капацитети на Унијата (во согласност со Главната цел 2010) и подоцна Армијата на Република Македонија стана дел од воените операции на Унијата за кризен менаџмент.<sup>60</sup> Република Македонија во октомври 2006 година ја исполни и обврската за декларирање сопствен придонес кон зајакнувањето на

<sup>60</sup> На 29.10.2012 година беше потпишана Спогодбата помеѓу Република Македонија и ЕУ за воспоставување рамка за учество на Република Македонија во операциите на ЕУ за управување со кризи. Потпишувањето на оваа Спогодба придонесува за натамошно развивање на партнерските односи во рамките на Заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ, во која Македонија активно придонесува преку учество во неколку мировни операции предводени од ЕУ, како и во развојот на нејзините борбени капацитети (Министерство за надворешни работи 2013а).

цивилните капацитети на Унијата (во согласност со Главната цел 2008).<sup>61</sup> Преку формалната комуникација на стратегиско ниво, која ја водат највисоките претставници на одбраната и на дипломатијата, земјата доби можност непосредно да дејствува за остварување на стратегиските цели зацртани со националната безбедносна политика. Свкупно, усогласувањето на целите на безбедносната политика е процес во кој се вклучени безбедносните институции на Унијата и тоа нуди можност за промоција на домашните капацитети на меѓународен план. Република Македонија треба да ги искористи сите можности кои произлегуваат од кандидатскиот статус и од политиките на ЕУ за соработка со трети земји.

Од јули 2006 година, врз основа на одлуки на Собранието, Македонија учествува во воената операција на ЕУ во Босна и Херцеговина – АЛТЕА (ALTHEA). Ова учество продолжи и во 2013 година, со 11 лица (10 лица во медицинскиот тим и едно лице помошник правен советник во Правната канцеларија на Командата на ЕУФОР). Врз основа на декларираната определба за учество во борбените групи (БГ) на ЕУ во втората половина на 2012 година, Република Македонија учествува во Борбената група ЕУ БГ II/2012, во која учествуваат Германија (земја-лидер), Австрија, Чешка, Ирска и Хрватска. Националниот контингент брои 150 лица воен персонал во состав: една пешадиска чета, штабен персонал во командата на силите, мешовито одделение за АБХО, тим за разузнавање, медицински техничар во медицинската чета Ниво-1 и национален елемент за поддршка. Контингентот е во потполна готовност за распоредување во текот на втората половина од 2012 година, доколку за тоа се укаже потреба и се донесат соодветни одлуки на ниво на ЕУ и Собранието на Република Македонија (Министерство за надворешни работи 2013а).

Врз основа на искуствата на Република Македонија во меѓународните мисии, странските експерти и официјалните претставници ги имаат оквалификувано македонските безбедносни сили како: вооружени сили со висока поддршка и почит од јавноста, засновани се на демократска контрола,

---

<sup>61</sup> Декларирани се вкупно 51 лице во рамките на пет области: полиција 15, владеење на правото 16, јавна администрација 8, цивилна заштита 8 и мониторинг 4.

составени од лица кои се верни на својата држава и на професијата и соодветно се обучени и мотивирани (Унковска 2012; Вренцовска 2010; Сител телевизија 2013). Овие типови на меѓународна евалуација се корисни за креирање на стратегиските насоки во развојот и во употребата на безбедносните сили.

Како резултат на стратегиските определби на државата и на нејзиниот напредок во евроатлантските интеграции, Македонија на крајот на 2013 година е членка на Партнерството за мир, на Јадранската група и активното учествува во мисиите на НАТО и на ЕУ. Ако се надмине спорот со името, факт е дека импликациите од полноправното членство во НАТО би биле позначајни за земјата. Државата освен традиционалната заштита помеѓу членките на Алијансата и економскиот бенефит, со членството во НАТО директно ќе биде вклучена во активностите поврзани со кризниот менаџмент во Евроатлантскиот регион.

Економската безбедносна политика е битна за прашањата поврзани со безбедноста поради тоа што стабилноста на македонската демократија треба да лежи на цврсти економски и цивилизациски основи, кои обезбедуваат средства за ефективна безбедносна политика и ја јакнат репутацијата на државата преку зголемување на стабилноста и на државниот идентитет. Долгорочните цели на Македонија треба да бидат блиски на напредните земји од ЕУ во поглед на економските можности. Инструментите на безбедносната политика во оваа област имаат за цел да ја зголемат економската конкурентност на државата и на нејзините стопански субјекти, да придонесат за финансиска и за ценовна стабилност и да ги обединат капацитетите на економијата и на општеството. Значењето на економската безбедносна политика се огледа во нејзините ефекти при градење долготрајна визија и дефинирана стратегија за подобрување на односите меѓу Македонците и Албанците врз економска основа. Ова е резултат на секојдневните општествени односи и на интеракцијата на двете најголеми етнички групи во полето на економијата.

Безбедносната политика за заштита на животната средина е прашање кое станува сè поактуелно поради трката за профит и престиж во економијата. Профитот кој е императив за стопанските субјекти се јавува како причина за загадување на

животната средина, а дополнително влијае и врз климатските промени поврзани со опстанокот на планетата и го определува стратегиското значење на природните ресурси (пред сè, на водата) во геополитичките односи. Во Македонија, и покрај воведувањето на европската легислатива, прашањето на еколошкиот криминал сè уште не го добива вистинското значење. Поставеноста на трите потсистеми опфатени со **безбедносните структури** појасно ги дефинира нивните надлежности. Така, одбранбениот дел е наменет за осигурување на националната безбедност од сите надворешни облици кои влијаат врз загрозување на безбедноста – меѓудржавни војни, вооружена агресија, воени и хуманитарни интервенции и пограничен вооружен судир. Тоа ги чини безбедносните структури клучни за операционализација на активностите предвидени со безбедносната политика. Полицијата е задолжена за внатрешните работи и е главен мотор во интерагенциската соработка помеѓу националните институции задолжени за спроведување на законите, додека третиот елемент е поставен на релативно нова основа и го претставува делот во кој безбедносниот систем во иднина ќе мора многу да вложува.

**Безбедносно самоорганизирање на цивилното општество** подразбира спонтано, но, сепак, добро организирано и насочувано одбранбено-безбедносно самоорганизирање и дејствување на поединците, но и на различните облици и степени на безбедносно самоорганизирање на општествените групи (интересни, локални заедници на ниво на локална самоуправа), безбедносно самоорганизирање на поединците и на општествените групи во секое време на секое место и на сите нивоа на општеството како брана за заштита од сите облици на загрозување, првенствено на нивната индивидуална (човекова) безбедност (Котовчевски 2012: 33). Клучно за спроведување на безбедносното самоорганизирање на цивилното општество е создавањето безбедносна култура како начин за идентификација на безбедносните закани и ризици во општеството и за градење самосвест за справување со опасностите. Основата на безбедносното самоорганизирање лежи во активниот придонес на заедницата (кој подразбира да се прецизира нејзината улога, обврските и одговорноста) во активностите насочени за

одржување на безбедноста преку градење соработка помеѓу граѓаните и локалната заедница и безбедносниот систем во рамките на платформата за национална безбедност. Во полициското работење, безбедносното самоорганизирање се објаснува со тезата за хуманост и заштита на правата на граѓаните (Стојановски 2006: 22). Нејзината суштина, кога станува збор за превенцијата и за справувањето со криминалот, се темели врз принципот на партнерство во кое граѓаните имаат активна улога во заштита на сопствените слободи и права заедно со полицијата. Концептот подразбира градење двоен однос на зависност помеѓу правата и должностите, т.е. заедничко утврдување на безбедносните приоритети во локалната заедница, поголемо учество на граѓанинот во идентификувањето на безбедносните закани и поголема активност во остварувањето на стабилна безбедносна состојба. Тезата ја посочува полицијата како лидер во реализирањето на концептот, односно од неа се очекува со своето однесување да претставува пример, да го води и да го насочува овој однос.

**Учество на државата во меѓународни и во одбранбени организации** претставува релативно нов пристап во користењето на безбедносните капацитети. Пристапот е вграден во одбранбената и во надворешната безбедносна политика на Република Македонија. Учеството во меѓународни организации и во стратегиски одбранбени мисии, како дел од одбранбената политика, е предвидено во Стратегијата за одбрана на Република Македонија (точка 3 од поглавје IV. Развој на системот за одбрана содржано во Стратегијата за одбрана на Република Македонија 2010), каде севкупно се предвидува:

- развивање на способности за одбрана на земјата;
- унапредување на механизмите на демократската и цивилната контрола врз АРМ и нејзината употреба во функција на целите на надворешната политика;
- развој на капацитетите на МО за ефикасно управување со одбранбените ресурси и процеси;
- доизградба, развој и одржување на воените способности на АРМ;
- интеграција во политичката, во одбранбената и во воената структура на НАТО;



- вклучување и придонес во Европската безбедносна и одбранбена политика;
- континуиран придонес во меѓународните операции за поддршка на мирот и на безбедноста.

## 6.2 Справување со безбедносните предизвици

Клучно прашање во Република Македонија при спроведувањето на домашната безбедносна политика и понатаму ќе остане: *„Како да се зачува идентитетот и уставните вредности на државата (особено законите врз територијалниот интегритет, суверенитетот и независноста), а да се запрат сите сепаратистички и екстремистички движења и влијанието однадвор“?* Тоа се проблеми со кои се соочуваат и поголемите држави со посложен етнички состав, но во случајот со Република Македонија треба да се земат предвид особеностите кои произлегуваат од безбедносната состојба и од безбедносните предизвици на државата. Пристапот во решавањето на безбедносните прашања подразбира градење микростратегии за одделно справување со секој безбедносен предизвик кои ќе бидат во тесна корелација заради користење на човечките и на материјалните безбедносни капацитети. Притоа, погрешно е да се зборува за унификација на моделот (на пристапот и на мерките) на безбедносната политика при справувањето со безбедносните закани, поради нивната различна етиологија и феноменологија на безбедносните закани во Република Македонија. Затоа, специфичноста на безбедносните закани прави спроведувањето на безбедносната политика да се разгледува од аспект на користење на можностите на безбедносната политика за **справување со потенцијалот на меѓуетничкиот конфликт** и за **справување со останатите безбедносни закани**.

### **6.2.1 Справување со потенцијалот на меѓуетничкиот вооружен конфликт**

Етничкиот конфликт е специфичен за Република Македонија поради состојбите поврзани со внатрешните меѓуетнички односи кои се карактеризираат како најчувствителни за безбедноста и за стабилноста на државата. Етничкиот конфликт, како најсериозна закана за безбедноста на државата, претставува основа врз која треба да се креира националната безбедносна политика. Од таа причина, на надминувањето на меѓуетничките тензии, како основен фактор за настанување на конфликт, се посветува најмногу внимание во конципирањето на безбедносната политика.

Справувањето со меѓуетничкиот конфликт е комплексна материја базирана на:

- идентификување на повеќе индикатори со кои се препознаваат клучните показатели и актери/страни
- употреба на механизми за превенција на конфликти.

Доколку безбедносната политика е проектирана врз основа на динамиката на потенцијалниот конфликт, тогаш за нејзиното конципирање е неопходно да се идентификуваат групите или лицата кои ја влошуваат состојбата, кои имаат намера за смирување на конфликтот и оние кои се обидуваат да го промовираат ненасилството и мирот. Притоа, од особено значење е да се даде одговор на прашањата кои можат да помогнат да се препознаат и да се профилираат учесниците во поглед на нивната позиција, интерес, моќ, односи и слабости (Anderlini & Stanski 2004: 7-8):

- ⇒ Кој/Што е учесник или носител, вклучувајќи го нивниот извор на поддршка/легитимитет?
- ⇒ На кое ниво тие се најактивни и најефикасни (меѓународно, државно, регионално или локално)?
- ⇒ Дали тие се претставници од различни делови на заедницата (вклучувајќи ги и маргинализираните групи)?
- ⇒ Кои се нивните барања, нивните потреби и нивните стравувања?

- ⇒ Која моќ/средства/капацитети ги поседуваат?
- ⇒ Со кого тие се поврзани или кој влијае на нив?
- ⇒ Дали тие имаат визија за мир? Што опфаќа нивната визија (на пример, автономија, соживот, територијална реформа и сл.)?

Клучен елемент во разбирањето на контекстот и на околностите на конфликтот претставува способноста да се прочитаат предупредувачките знаци и индикаторите за зголемена тензија или за насилство. Врз основа на нивното препознавање може да се спроведе програма за рано предупредување за конфликт. Од друга страна, индикаторите ги покажуваат состојбите поврзани со човековата безбедност (физичка, економска, политичка и слично), со политичките, со економските, со социјалните и со културните прашања, со воените прашања (особено поврзани со мобилизацијата на групите), со регионалните и со геополитичките прашања, со судските и со законските прашања.

**Индикаторите** можат да бидат поделени во четири меѓусебно поврзани категории (Anderlini & Stanski 2004: 4-5, от. цит.):

- *Систематски индикатори*: најизразени фундаментални, структурални и длабоко вкоренети состојби во општеството;<sup>62</sup>
- *Непосредни индикатори*: изразени среднорочни настани, ситуации и трендови;<sup>63</sup>
- *Директни значења или тригери*:<sup>64</sup> настани (случаи), тешки за предвидување, но во комбинација со систематски

<sup>62</sup> Во Латинска Америка имаше енорна разлика меѓу богатото малцинство, кое поседуваше најголем дел од земјата, и сиромашните. Економските разлики беа клучен извор за незадоволство и конфликт. Други примери за систематски индикатори се долгорочната доминација или военото владеење или општествената и економска доминација на една етничка група врз друга.

<sup>63</sup> Во Руанда, две години пред геноцидот, екстремистичките Хуту групи го користеа радиото за ширење на пропаганда и пораките со омраза против племето Тутси и умерените припадници на Хуту. Други примери за блиски индикатори се: создавање милиции, зголемување на јавното незадоволство, висока инфлација, зголемување на насилството врз одредено етничко или верско малцинство/-а и висока стапка на невработеност.

<sup>64</sup> Друго дефинирање на тригерите е дека тие претставуваат настани или инциденти кои укажуваат дека структурните и динамичните фактори создале состојба која дошла во фаза кога самиот тригер ја откочува кризата или веќе претставува фаза на доцно предупредување.

и непосредни индикатори можат да го активираат насилството<sup>65</sup> и

- *Мировни индикатори*: фактори кои го промовираат мирот и ненасилството.<sup>66</sup>

Анализата на индикаторите овозможува подобро да може да се разбере средината и опкружувањето на конфликтот заради одредување на корективните акции. Тие треба да бидат брзи и оперативни доколку се работи за директна превенција (на пример, при распоредување на мировници), или ако се утврди потреба за примена на структурна превенција заради определување на клучните причини за конфликтот на подолг временски период. Често, решението претставува комбинација од двете.

„Отсуството на култура на превенција“<sup>67</sup> се покажа како еден од клучните индикатори пред почетокот на вооружениот конфликт во 2001 година кој се однесуваше на нарушените меѓуетнички односи. За состојбата на меѓуетничките односи како потенцијален извор на конфликти претходно алармираа УНДП и ОБСЕ во нивните *Извештаи за рано предупредување*, но политичките власти не дадоа соодветно значење на важноста на извештаите. Наспроти можноста да се земат предвид овие сериозни индикатори, политичките власти ја наметнаа како посоодветна потребата за отпочнување на конфликтот, во форма на политичка идеологија заснована на етнонационализам.<sup>68</sup>

Притоа, главни индикатори при спроведувањето на делот од националната безбедносна политика кој се однесува на управувањето со потенцијалот на меѓуетничкиот вооружен конфликт се:

<sup>65</sup> Во Руанда, соборувањето на претседателскиот авион беше тригер за геноцидот во 1994 година. Други примери вклучуваат изборни измами, нагло зголемување на цените на основните добра, политички апсења и напади врз мирните граѓански демонстрации.

<sup>66</sup> Во Јужна Африка, пред крајот на апартхејдот, со секој напад на полицијата врз демонстрантите или со герилските напади на цивилни цели се зголемуваа тензиите. Во вакви ситуации, водачите повикуваа на смиреност и напуштање на методите на насилство.

<sup>67</sup> Се спомнува во Извештаите за работата на ООН, изработени од страна на Генералниот секретар, објавени на 3.9.1997 и на 31.8.1999 година (UN Docs. A/52/1 и A/54/1).

<sup>68</sup> Национализмот заснован на политичка идеологија претставува деструктивен процес изразен во форма на етно-политичка закана.

- ефектите на блокираните евроатлантски интеграции врз безбедноста на државата,
- политички влијанија врз состојбата на меѓуетничките односи и
- политичката нестабилност.

Трите индикатори се под силно влијание на политичките состојби во земјата. Безбедносниот систем, како главен носител на оперативните активности на безбедносната политика базиран на однапред утврдени безбедносни стратегии, може единствено да влијае врз процесот на донесување одлуки за управување со етничките, со политичките и со воените ризици – како ризици кои во себе главно ги содржат политичките индикатори. Индикаторите укажуваат на тоа дека политичките власти треба да го понесат најголемиот товар во справувањето со безбедносните предизвици, а тоа особено се однесува на предизвикот од одговорноста поврзана со потенцијалот за настанување внатрешен меѓуетнички вооружен конфликт. Во целина, одговорноста на политичките власти во справувањето со потенцијалот на меѓуетничкиот конфликт, како суштинска цел на националната безбедносна политика, подразбира континуитет и сеопфатност во проектирањето на безбедносните проценки и на препораките кои се однесуваат на подобрување на законската уреденост на безбедноста и на оперативните способности и капацитети на безбедносниот систем. Врз основа на анализата на трите индикатори, тие покажуваат дека одредени состојби директно влијаат врз политичката нестабилност, како што се:

- Политички манипулации и влијанија врз безбедносниот систем (на пример, аферите со прислушувањето 1992-2001);
- Политизација vs. професионализација на безбедносниот систем;
- Користењето на Охридскиот рамковен договор како извор за политички договарања;
- Отсуство на долготрајно дефинирање на интересите и приоритетите на македонскиот народ во сопствената држава;
- Деструктивни политички игри со интересите на македонскиот народ (на пример, Законот за територијална поделба – 2004 г.)

Исто така, трите индикатори се поврзани со тезата дека „Повеќето граѓани во Република Македонија се убедени дека приемот во евроатлантските структури ќе значи гаранција и обезбедување стабилност и безбедност во Република Македонија, а со тоа ќе се влијае врз јакнење на меѓуетничкиот соживот меѓу граѓаните, особено меѓу Албанците и Македонците“.

Индикаторите укажуваат на неколку состојби кои имаат влијание врз меѓуетничките односи во Македонија, како што се:

- Не се гледа сериозно на заканите кои укажуваат на постоење на радикален ислам, терористички групи или заканите за федерализација/отцепување на дел од Македонија.
- Постои отсуство на казнено-правна репресија за дела кои се политички исценирани и кои се во функција на нарушување на меѓуетничките односи во државата.
- Има огромна толеранција за сторителите на казнени дела против државата.
- Често се јавува потреба од инволвирање трета страна во смирување на меѓуетничките тензии.

Сокалски разликува три групи на **механизми** за превенција и за решавање на конфликтите како дел од инструментите кои ги нуди ООН (Сокалски 2005: 51, от.цит.). *Првата група* потекнува од институциите внатре, во рамките на ООН (Генерално собрание, Совет за безбедност, Канцеларија на Генералниот секретар и Меѓународен суд на правдата, ги обележуваат клучните глобални механизми за превенција на конфликтите<sup>69</sup>). Органите на казненото правосудство се новитет во рамките на ООН, а се формирани како реакција на конфликтите кои настанаа на просторите на поранешна Југославија и во Руанда. И покрај тоа што нивната работа се базира врз принципот на правичност, резултатите од судските процеси покажаа колку тие се под силно влијание на меѓународната политика. Притисоците од страна на големите сили во постапката на донесување на крајните одлуки го намалија кредибилитетот на судот. Првата група на механизми за решавање и превенција

---

<sup>69</sup> Повеќе детали поврзани со превентивната улога на главните органи на ООН има во Извештајот на Генералниот секретар, Кофи Анан, Prevention of Armed Conflict, UN Doc. A/55/985-S/2001/574 од 7.6.2001 година.

на конфликтите остава впечаток дека тие се поефикасни во решавање на меѓудржавен отколку на внатрешен конфликт. *Втората група* е дел од глобалните превентивни механизми и нејзина основа претставуваат меѓународните инструменти ратификувани од страна на членките на ООН. Нивната примена претставува обврска за земјите и содржат клаузула за контрола или со инструментите се предвидуваат посебни органи во состав на организацијата кои ги разгледуваат и ги анализираат националните извештаи и даваат свои препораки до повисоките тела за преземање можни акции. Во овие инструменти спаѓаат двата меѓународни пакта за човекови права и голем број конвенции и декларации усвоени во рамките или со посредство на ООН. Комплексната структура, многуте измешани интереси во светската организација и отсуството на волја кај одредени земји за ратификација и за имплементација на инструментите претставуваат кочница за нивното реално функционирање. *Третата група* на механизми претставуваат резултатите од бројните конференции, работилници, симпозиуми и конгреси организирани од страна на ООН. Оваа група механизми дава препораки на земјите, како начини и во форма на предлози за надминување и за спречување на конфликтите.

Во историскиот развој на Република Македонија можат да се препознаат одредени механизми за превенција на конфликти, во форма на решенија и нивни модификации. Домашните решенија се базираат на:

- *формирање меѓуетнички коалиции,*
- *употреба на инструментите на Доналд Хоровиц и на Арент Лијпхарт,*
- *поддршка на дијалогот и на довербата,*
- *политичко-правните механизми за редуција и за решавање на етничките конфликти,*
- *други механизми за справување со конфликти.*

Наведените инструменти главно служат за превенција на конфликти во етнички поделени општества.

Формирањето меѓуетнички коалиции во македонското општество датира од почетоците на повеќепартискиот живот во државата, во 1990 година, непосредно пред осамостојувањето

на Република Македонија од поранешна Југославија. Меѓуетничките коалиции се соочуваат со ограничена доверба помеѓу коалиционите партнери, што резултира со повремени проблеми на стратегиско, на политичко и на техничко ниво. Во длабоко етнички поделени општества со поделен електорат и со политички партии главно фокусирани на етничките интереси, меѓуетничките коалиции тешко можат да ги постигнат заедничките политички цели. Резултатите кои се сметаат за успешни за еден од партнерите би можеле да бидат утописки за другите, поради разидувањето во барања и интереси на политичките групи. Меѓуетничките коалиции се карактеристични по тоа што континуирано имаат тензии внатре – помеѓу коалициските партнери за прашања кои се поврзани со правата на одреден етнички идентитет.

Искуствата на Република Македонија со меѓународната заедница во областа на превенцијата на конфликти главно се базираат на примената на концептот на ООН за превентивната дипломатија и на концептите за превенција на конфликти понудени по конфликтот во 2001 година (интегрирани во Охридскиот рамковен договор и со меѓународно присуство на безбедносните сили на ЕУ и НАТО), кои содржат решенија произлезени од механизмите на Доналд Хоровиц и на Арент Лијпхарт за долготрајна превенција на етничките конфликти во мултиетнички општества (Ташевска Ременски 2009: 232-238). Охридскиот рамковен договор е заснован на искуствата во светот поврзани со бројни примери за успешни и најчесто со неуспешни обиди за управување со мултиетнички држави (Galtung 1996: 61 - 68; McGarry & O'Leary 1993: 4-38, Smooha & Hanf 1996: 326-332; Berghe 1987: 83-236), кои се корисни при анализа на мерките на безбедносната политика. Договорот има форма на уставен модел за справување со етничките конфликти.

Повеќе од една декада по потпишувањето на Охридскиот рамковен договор сè уште е отворено прашањето *„Дали Македонија доби посебен модел кој содејствува со околностите во државата“*? Во прилог на објаснувањето на структурата и на целта на Договорот се регионалните искуства поврзани со меѓународното влијание за постигнување на договорен



уставен модел. Хронолошки, на постигнувањето на Договорот му претходеше Дејтонскиот договор (1995), кој се однесуваше на уставната рамка на Босна и Херцеговина, а во 2007 година за решавањето на статусот на Косово беше предложен планот на Марти Ахтисари (Glas javnosti 2013), кој претставува појдовна основа во преговорите помеѓу Белград и Приштина. Главно, прифаќањето на универзален модел на решавање на конфликтите на Балканот уште на почетокот беше констатирано дека не е адекватно решение за вистинските проблеми во засегнатите држави. Така, поаѓајќи од мултиетничноста како проблем за функционирањето на државата и од аспектите на нејзината манифестација врз регионалните безбедносни околности, тоа прави Охридскиот рамковен договор заедно со договорите за БиХ и за Косово да претставуваат специфични модели за решавање на меѓуетничките конфликти на Балканот.

Состојбите поврзани со меѓуетничките односи и со имплементацијата на Охридскиот рамковен договор кои го карактеризираа непосредниот постконфликтен период претставуваат специфичен пристап на меѓународната заедница во решавањето на внатрешните проблеми на една независна и суверена држава. Фрустрираноста на меѓународната заедница кон Македонците како да ја заслепува за основните структурални проблеми со Охридскиот договор: дека тој обезбедува безбедност на Албанците по директна цена на чувството за безбедност на Македонците, поставувајќи уникатен предизвик пред националното мнозинство на државата.<sup>70</sup> Со Договорот се постигна пропорционално намалување на македонската административна власт (отстапувајќи ја централна моќ на локалната власт) и на законодавна власт (подарувајќи им на Албанците квазивето врз изборот на судии, врз носењето закони од областа на локалната самоуправа, на културата, на употребата на јазикот, на образованието, на документацијата и на користењето симболи). Моќта на македонските симболи е намалена со дозволувањето слободна употреба на албанските (и на други) симболи,

<sup>70</sup> Во август повеќе од очигледен беше ризикот дека договореното заминување на НАТО силите по само еден месец доаѓање би создало безбедносен вакуум во државата (ICG, 2001a). Со согласувањето на Скопје да се продолжи со нов мандат, Операцијата Килибарна лисица ја спречи оваа непосредна опасност.

како што е албанското знаме. Иако Законот за знамињата е донесен подоцна, неговата примена се проблематизира поради недоследното почитување на Законот од страна на локалните власти во местата каде живее побројно население од албанската заедница. Земено во целина, Рамковниот договор побара од македонското мнозинство да направи нешто што досега не било пример со ниту една балканска држава. Од него се бара да се откаже од сопственичкиот карактер на државата без притоа да му се даде реципрочна можност да го зачува својот идентитет на начин на кој другите балкански народи го прават тоа, ниту, пак, да може да се залага за каузата на своите национални малцинства<sup>71</sup> (МКГ 2001: 8). Договорот продуцираше загуба на македонскиот идентитет.<sup>72</sup> Охридскиот договор предлага Македонија да се претвори во аномалија: „граѓанска држава“ во еден регион каде положбата на државата се сфаќа и се структурира во недвосмислени етнички услови (Pettifer 2001: 9). На проблемот со македонскиот идентитет се надоврзуваат состојбите со македонското малцинство кое живее во соседните земји. Сите овие предизвици кон македонскиот идентитет кои заедно се зајакнуваат,<sup>73</sup> укажуваат на фактот дека поранешните стремежи кон македонската територија и македонскиот народ

---

<sup>71</sup> На пример, ниту Хрватска или Србија имаат усвоени формални или симболични мерки со кои им се даваат еднакви права на нивните големи малцинства, како што тоа се направи со Рамковниот договор. Малцинствата во двата ентитета на Босна, иако законски тие не се малцинства туку конститутивни народи, уживаат само неколку од правата што Охридскиот договор им ги дава на Албанците во Македонија. Дури ниту заштитата што своевремено ја уживаа Србите на Косово не е еднаква на таа што ја уживаат Албанците во Македонија.

<sup>72</sup> Промената во преамбулата го спомена „македонскиот народ“ заедно со слични споменувања на „дел од албанското население“, „Турците“ и слично. Се забележува дека единствена друга промена на Рамковниот договор беше модификацијата на амандманот на религиозните заедници. Извршената промена (вклучувајќи ги зборовите „исто како и“ по споменувањето на Македонската православна црква) беше сфатена од страна на Македонците како заштита за оваа институција.

<sup>73</sup> Имињата „Словенски Македонци“ или „Бугари“, обете фаворизирани од страна на Грците, го засилија бугарскиот став дека Македонците се само подгрупа на поголемите словенски или бугарски народи во регионот. Тоа што Србите ги нарекуваат Македонците „Јужни Срби“ веќе не постои, благодарение на федералистичката политика на Тито. Тврдењата против македонскиот идентитет не само што се зајакнуваат еден со друг, туку понекогаш и активно заговараат: „Се чини дека Бугарите се соединиле со Грците во одрекувањето на постоењето на македонскиот народ, како што е промовирано од страна на Југословените“ (Poulton 2000: 168-69).

не изумреле<sup>74</sup>. Рамковниот договор го поткопа македонското чувство на безбедност и на внатрешна доминација без да ги ограничи аспирациите на албанската заедница во Македонија и на нивните политички претставници. Усвојувањето на уставните реформи доведе до тоа чувството на пониженост кај Македонците од страна на меѓународната заедница да прерасне во чувство на потреба за меѓународна поддршка.<sup>75</sup>

Меѓународниот процес на посредување што доведе до Охридскиот договор создаде огромно негодување. Исто така, сè поприсутно е чувството дека настаните на 11.9.2001 година и „војната против тероризмот“ им го пренасочи вниманието на големите сили и ги охрабри да го заострат својот став кон албанските групи на Косово и во Македонија (МКГ 2001: 6).

Охридските реформи доведоа до вработување на илјадници Албанци во јавниот сектор заради задоволување на етничките квоти, без притоа да се внимава на професионализмот и на реалните критериуми во процесот на селекција на кадрите.<sup>76</sup> Спроведувањето на рамката за превенција на конфликти, како дел од безбедносната политика, освен уставните измени опфаќа

<sup>74</sup> Што се однесува до современите територијални претензии кон Македонија, длабоко се верува дека во 1992 и 1993 министрите за надворешни работи на Југославија и Грција дискутирале за можна територијална поделба на Македонија.

<sup>75</sup> Како што претседателот Трајковски на денот на усвојување на реформите изјави: „ние ги исполниме нашите заеднички ветувања. Сега тие (меѓународната заедница) треба да го исполнат нивниот дел“. Изјава на претседателот за усвојувањето на уставните реформи, 16 ноември 2001. Како главни меѓународни долгови што Трајковски ги спомена се донаторската конференција и признавањето на уставното име на Македонија. Тоа што Трајковски го мисли не застанува само на задолжителната донаторска конференција што треба да се одржи на 20 декември 2001 и некаква економска помош. Македонците, меѓу другото, сега очекуваат целосна меѓународна поддршка за „нулта толеранција“ во врска со каква било албанска опструкција или насилство. „Ние очекуваме безрезервна поддршка и вклученост на меѓународната заедница во врска со враќањето на безбедносните сили во кризните региони (т.е. области под контрола на ОНА)“, изјави Трајковски. „Не гледам никакви причини зошто Македонија не би се реинтегрирала целосно, почнувајќи од утре“, изјави Георгиевски (Обраќање на премиерот Георгиевски на десеттата годишнина на усвојувањето на македонскиот устав, 17.11.2001 година).

<sup>76</sup> Политизацијата на јавната администрација е генерална забелешка на која укажува ЕК во нејзините Извештаи за напредокот на Република Македонија (од 2006 до 2013 година), но особено е изразена при вработувањето на кадрите кои потекнуваат од албанската заедница поради нивното несоодветно образование. Исто така, по 2001 година постојат повеќе случаи кога кои поради задоволување на принципот на правична застапеност, во согласност со Охридскиот договор, од непознати причини земаат лични доходи без притоа да се појават на работното место. Наведените состојби доведуваат до етничка и до политичка сегрегација помеѓу вработените во безбедносниот сектор (Rajkovchevski 2011: 81-89).

донесување и имплементација на одредени законски решенија. Охридскиот рамковен договор директно и индиректно е поврзан со процесот на донесување и имплементација на:

- *Законот за амнестија* (2002) и толкувањето на член 1 усвоено од Парламентот на 20 јули 2011 година поврзано со решавањето на Хашките случаи;
- Законот за посебните права на припадниците на безбедносните сили на Република Македонија и на членовите на нивните семејства (2002) и Предлог-закон за посебните права на безбедносните сили и на членовите на нивните семејства (2012) ;<sup>77</sup>
- *Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија* (2004);
- *Законот за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа* (2008);
- и други.

Партиите на Албанците во Македонија сметаат дека отворањето на четирите случаи против поранешни борци од редовите на Албанците во Македонија во март 2008, кои претходно беа вратени од Судот во Хаг, е во спротивност со Законот за амнестија (Petrovic 2008). Според Законот, амнестијата се применува на сите сторители на кривични дела поврзани со конфликтот од 2001 година заклучно со 26 септември 2001 година, освен за лицата кои извршиле кривични дела поврзани и во врска со конфликтот, а против кои Меѓународниот трибунал повел постапка. Во 2008 година Меѓународниот трибунал на македонските власти им врати четири од петте случаи<sup>78</sup> кои судот

<sup>77</sup> Предлог-законот создаде политички тензии помеѓу партиите и внатре, во рамките на коалициските партнери. Тензиите беа нагласени особено поради тоа што ДУИ бараше одложување на донесувањето на овој закон и реципроцитет преку интегрирање на правата на припадниците на ОНА во законот.

<sup>78</sup> Истите четири случаи се однесуваа на делата за кои се сомничат дека се сторени од борците и од раководството на ОНА (1. „Раководство на ОНА“, кој се однесува на десет осомничени високи членови на ОНА обвинети за „учество во сериозни злосторства“, 2. „Браната во Липково“, кој се однесува на прекин на водоснабдувањето на кумановската област, оставајќи скоро 100 000 жители без вода неколку недели, 3. „Градежни работници на компанијата Маврово“, кој се однесува на грабнувањето на пет работници од патот во близина на с.Групчин, и 4. „Непроштено“, масовна гробница во с. Непроштено, Тетовско). Петтиот се однесуваше на претставници на политичките и на командните власти на Република Македонија и за нив одлучуваше судот. Тие беа осомничени за убивање, за намерно уништување на градови и на села и за суров третман (МКСЈ 2013).

ги презема во 2002 година, без притоа за нив да поведе постапка. Така, со толкувањето целосно беа амнестирани членовите на ОНА за прекршување на меѓународното хуманитарно право. Тоа претставуваше сериозна девалвација за придонесот на бранителите и се толкува како политички преседан со кој политичарите влијаеја врз одлучувањето по судски предмети поврзани со меѓународното право. Толкувањето предизвика лавина реакции од семејствата на жртвите и на исчезнатите лица, од бранителите и од меѓународните организации (Amnesty international 2011) за заштита на човековите права. *Законот за јазици* не ги исполнува целосно барањата на Албанците во Македонија, т.е. политичарите од редовите на партиите на Албанците во Македонија посочуваат дека со него не е решена употребата на албанскиот јазик во командните структури на војската и полицијата. Тоа го покажуваат честите барања на претставниците на партиите на Албанците во Македонија.

Според состојбата на меѓуетничките односи, 13 години од неговото создавање Договорот се покажа контрапродуктивен и сè уште не ги дава очекуваните резултати во насока на смирување на меѓуетничките тензии и на постигнување на целите на безбедносната политика. Во Договорот не постои динамична компонента, така што може да се каже дека тој не е флексибилен, односно нема капацитет да се адаптира на безбедносните промени во општеството врз основа на ангажирање на политичките и на општествените лидери во изнаоѓање решенија за надминување на меѓуетничките тензии. Договорот има капацитет да продуцира политички тензии поради фактот што е базиран на демографски карактеристики (етничка застапност и етнички квоти) кои ги одредуваат дополнителните права на етничките заедници во Македонија, надвор од основните права и слободи загарантирани со Уставот и со законите на Република Македонија. На тој начин, резултатите од секој попис спроведен во Република Македонија суштински можат на влијаат врз правата на етничките заедници, а губењето на овие права може да биде силен повод за меѓуетнички тензии и конфликти.

Исто така, проблемите при спроведувањето на Охридскиот договор се поврзани со односите помеѓу домашните политички

субјекти и претставниците на меѓународната заедница. Тоа го објаснува фактот дека на политичките лидери сè уште им е неопходна поддршката од меѓународната заедница во ситуација на нарушени меѓуполитички односи кога доаѓаат до израз апсолутните партиски интереси и кога поради непостоење на политички консензус се загрозени националните интереси. Затоа односите помеѓу домашните политички субјекти и претставниците на меѓународната заедница може да се квалификуваат како сериозен индикатор за особините и за позицијата на политичките субјекти во однос на нивниот авторитет на домашната политичка сцена и тие говорат за влијанието на политичките субјекти во рамките на етничките/политичките заедници кои ги застапуваат во однос на процесот на одржување на мирот.

Поддршката на дијалогот и на довербата е основа за примена на швајцарската метода во рамките на правилата кои ги користи меѓународната заедница за превенција на конфликти и за рехабилитација на постконфликтното општество. Во постконфликтното општество меѓународните актери играат главни улоги во охрабрувањето на страните, што подразбира нивно вклучување во процесот на донесување одлуки, на градење дијалог и за враќање на довербата. Во 2004 година во Македонија се вклучи Министерството за надворешни работи на Швајцарија преку повеќестепен пристап, фокусиран на градење доверба по пат на дијалог на највисоко политичко ниво, познат како Мавровски процес (PER 2005), на техничка поддршка на носителите на одлуки и на позначајни дијалози (општа техничка поддршка и теми поврзани со техничката поддршка, како, на пример, назначување на советници на заменик-премиерот/потпретседател на Владата) и различни мерки за градење доверба на пониски нивоа (развој и раководење на советници за градење на мирот). Мавровскиот процес имаше за цел да промовира дијалог и доверба во владејачката коалиција и кај сите страни застапени во Парламентот. Целта на Мавровскиот дијалог беше да овозможи средби на страните во полуформална средина. Процесот предвиде без притисок врз членовите во процесот на донесување одлуки или при постигнување на договор, да се иницира дијалог кој може да биде пресуден

и постепено да доведе до решавање на специфичните проблеми. Овој механизам директно зависи од волјата за соработка на страните и од волјата за правење отстапки. Затоа Мавровскиот процес може да се третира како споредна мерка за имплементирање на Охридскиот рамковен договор кој ги засега средните и ниските ешалони на администрацијата. Искуствата од 2004 до 2005 година покажаа дека воспоставувањето на дијалогот и на довербата се позастапени на повисокото државно ниво, отколку во рамките на средните и на ниските ешалони на администрацијата. Од друга страна, потенцијалот и научената лекција од Мавровскиот процес создадоа основа за дијалог и за изградба на доверба на многу поедноставен начин. И покрај тоа што иницијатор на Процесот беа меѓународните актери, сепак, беше потребно доволно убедување и примена на мерки за стекнување доверба за да се седнат сите страни на една маса. Освен тоа, од Процесот се очекуваше да биде многу појасен за инволвираните страни отколку за меѓународните претставници. Меѓународните претставници требаше да разберат дека успехот на Процесот не може да се мери со отстранување на застојот во воспоставувањето дијалог и градењето доверба, со квантитетот на донесените одлуки и со отсуството на политички притисок. Кога станува збор за механизмите и за начините за редуцирање или решавање на меѓуетничките конфликти, редуцирањето на етничките тензии може да се постигне на повеќе нивоа: неформално, локално, политичко, економско, територијално, национално, институционално итн. Притоа, најголемо значење се дава на политичко-правните механизми за редукција и за решавање на етничките конфликти.

Во контекст на механизмите на Лијпхарт и на Хоровиц треба да се споменат механизмите за институционалните унапредувања на демократијата и за редуцирање на меѓуетничките конфликти во плуралните општества (Bernard & Stockwell 2000). Тие нудат предлог-механизми врз база на емпириски докажани примери за успешно функционирање на плуралните општества, како што се:

- подигање на институционални огради помеѓу различните етнички заедници преку механизмите како федерализам и децентрализиран (врз основа на автономијата на единиците на локалната самоуправа) правен и образовен систем;

- имплементација на механизми за поделба на моќта на ниво на политички елити преку институционализирање на пропорционалната поделба на моќта и на меѓусебното право на вето врз етничка основа;
- имплементација на изборни институции со кои преку гласање ќе се избираат кандидати со забележителна одговорност, односно создавање партии со мултиетнички карактер; и,
- намалување на важноста на етницитетот во политиката и општествените и економските можности.

Во прилог на анализата на решенијата за разрешување на меѓуетничките конфликти се надоврзува предлогот на Македонската академија на науките и уметностите (МАНУ<sup>79</sup>) (МКГ 2001: 3-4) и коментарите на македонските политичари за решавање на меѓуетничките проблеми преку идејата за ограничена територијална поделба според етнички линии. Предлогот на МАНУ која не е политичко тело, објавен кон крајот на мај 2001 година, предизвика огромна контроверзност и не остана незабележан од страна на домашните политичари и на јавноста. Јавниот протест против предлогот резултираше во тоа што сите негови поддржувачи избегнуваа понатамошни коментари. Од конфликтот па наваму, слично како и со предлогот на МАНУ, во јавноста постојано се нудат решенија кои доминантно не се во прилог на македонскиот народ.

Севкупно, надминувањето на внатрешните безбедносни предизвици поврзани со превенцијата на меѓуетнички конфликт, подразбира изнаоѓање решение за:

- Редовно спроведување на попис на населението
- Консолидација на правната држава

<sup>79</sup> Оние што сакаат повеќе да го проучуваат „мирното“ или „договорното“ разделување треба да имаат предвид дека предлогот на МАНУ не беше, всушност, предлог за поделба (поделба на земјата меѓу Македонците и етничките Албанци), туку уште пострашен и понереален предлог за еднострана територијална размена и размена на население, вклучувајќи ја Албанија (областа Мала Преспа). Како таков, има сериозни недостатоци во поглед на приодот: (а) дека етничките Албанци од Македонија би се согласиле да се апсорбираат во Албанија; (б) дека би се согласиле со губењето на Скопје; и (в) дека, по покажаната супериорност на ОНА, би ги оставиле Македонците да ги поставуваат условите за поделба. Всушност, со тој план, како и со многуте такви, постигнување договор би било исто толку тешко, ако не и потешко, отколку договор за заеднички живот во мултиетничка држава. Понатаму, таков план не може да обезбеди гаранции дека подоцна нема да се појават тврдења дека договорот е „неправеден“ или „наметнат“.



- Целосна реализација на Охридскиот рамковен договор
- Креирање на државна политика за сузбивање на меѓуетнички проблеми
- Професионализација на јавната администрација.

## **6.2.2 Справување со останатите безбедносни предизвици**

Безбедносната политика треба да покаже дека државата има капацитет да се справи со меѓуетничкиот конфликт и со сите останати безбедносни закани. Со оглед на карактеристиките на Република Македонија, повеќе безбедносни закани во одредени моменти покажаа дека можат сериозно да ја загрозат безбедноста и стабилноста на државата. Затоа, безбедносната политика треба да гради индивидуален пристап кон справување со секоја внатрешна, регионална или глобална закана.

### *6.2.2.1 Справување со внатрешните предизвици*

*Справувањето со организираниот криминал, со нелегалната економија и со корупцијата* подразбира единствен пристап кој треба да има силно нагласена координација во дејствувањето на судските и на извршните органи. Елиминирањето на економскиот профит на криминалните групи и заштитата на системот од материјалните и од финансиските влијанија на сторителите на казни дела се дел од задачите за успешната акција против организираниот криминал. Реформите на Кривичниот законик и на Законот за казнена постапка подразбираат измени и усогласувања на македонското законодавство според европските стандарди, со цел поефикасна борба против корупцијата и против останатите форми на незаконско поведење.

Настаните кои му претходеа на создавањето на првиот Кривичен законик на Република Македонија (во 1996 година) покажаа дека државните власти намерно ја опструираа криминализација на делата од областа на организираниот

криминал за да не може казненото право да влијае врз процесот на приватизација. Од друга страна, реакцијата на правосудните органи на доследната примена на Кривичниот законик покажа дека државата нема јасни насоки во спроведувањето на реформата на казненото законодавство. Генерално, во овој дел мерките на безбедносната политика се однесуваат на даночната контрола и на подобрување на работата на судските, на затворските и на другите институции одговорни за спроведување на законите кои имаат за цел подобрување на ефикасноста и на меѓусебната координација, зголемување на техничката опременост и воведување на попрагматични организациски решенија во интерагенциското функционирање.

Справувањето со криминалот има наднационална особина, така што освен меѓуинституционалната соработка тоа подразбира меѓународна безбедносна соработка врз основа на добро конципиран домашен модел на безбедносниот систем. Справувањето со корупцијата вклучува елементи за забрана на илегалната економија: постојани и ефективни надзори над текот на јавните пари, транспарентност на правниот систем и на функционирањето на државата и процес за правичен избор на јавните службеници. Основните средства за борба против илегалната економија вклучуваат: намалување на јавните трошоци, рационален развој на даноците, спроведување на правните и на царинските правила и обезбедување на нивната примена. Главно внимание треба да се посвети на спречување на комуникацијата помеѓу криминалните групи/организации со политичките претставници, со јавната управа, со правосудството, со вооружените сили, со другите институции одговорни за спроведување на законите и со медиумите.

*Справување со трговијата со дрога, со трговијата со оружје и со трговијата со луѓе.* Основата на активностите насочени против дистрибуцијата и снабдувањето со дроги, трговијата со оружје и со луѓе вклучува зголемување на ефикасноста за откривање, за следење на технолошките трендови (заради унапредување на техничката опрема и на вештините на одговорните лица), за размена на информации и за соработка со меѓународните партнери.

Освен традиционалните дроги, особено внимание треба да се посвети на ширењето на новите синтетички дроги. Иако Македонија е мал пазар, сепак, државата од земја низ која транзитираат дрогите кои влегуваат во земјата пополека станува нивна крајна дестинација. Образованието и самосвеста играат клучна улога во борбата против ширењето на дрогата.

Справувањето со трговијата со луѓе подразбира кооперативност на земјата на регионално и на глобално ниво како дел од иницијативите за меѓународна полициска соработка. Во рамките на законската уреденост и на институционалните решенија (домашни, билатерални и тие кои произлегуваат од членството во меѓународни организации) државата треба да изнајде начин да ги спроведе стратегиите и да ги казни сторителите на овој тип на казнено дело.

Справувањето со нелегалната трговија со оружје, како една од високопрофитните криминални дејности подразбира континуитет во истрагите и во активностите на безбедносните сили. Активностите не се насочени само кон сторителите кои нелегално поседуваат и кои криумчарат оружје, туку тие треба да подразбираат и надзор и контрола на трговските друштва регистрирани за легално продавање и за производство на оружје и на муниција.

*Граничното управување и миграциите се области за кои од неодамна постои европска рамка за усогласен пристап кон оваа проблематика. Во тој контекст, Македонија во процесот на реформите во полицијата и другите институции во рамките на државната управа врз основа на кандидатскиот статус има можност да учи од искуствата на земјите-членки на ЕУ, од членките на Шенген зоната и од ЕУ како целина. Тоа бара приспособување на институционалните и на законските состојби кон стандардите на ЕУ. Безбедносната политика, во овој дел, треба да се насочи кон овозможување на соодветна обука на институциите и на овластените лица за пронаоѓање на безбедносните импликации од миграциските процеси во рамките на економските интереси, на миграциските политики и на формите за обезбедување на државните граници. Идните насоки за справување со транснационалниот криминал треба да се фокусираат на развојот на поефикасни организациски*

решенија и на техничко доопремување на граничната полиција и на системите поврзани со визните и со миграциските прашања. *Политичкиот и религиозниот екстремизам* се форми кои перманентно имаат потенцијал да се развијат во рамките на општеството, но тие имаат осцилирачко дејство поради тоа што политичките фактори и верските лидери не се толку често и не толку интензивно ги користат овие форми на екстремизам за влијание врз населението. Справувањето со овие закани бара обезбедување на компетентни државни органи за превенција од секаков вид загрозување на основните човекови права и за функционирање на демократскиот систем во земјата, кои во поголем дел се потпираат на можностите за разузнавачките елементи во рамките на безбедносниот систем. Успешното намалување на политичкиот или на верскиот екстремизам на долг временски рок може да се постигне преку поуспешно управување со социјалните проблеми, пред сè, проблемот со сиромаштијата, која претставува основа за поддржувачите на екстремизмот. На справувањето со верскиот екстремизам се надоврзува опасноста од ефектите на радикалниот ислам. Во последните неколку години се покажа дека Исламска заедница во Македонија (Кирилица 2010; Денешен весник 2012; МКД 2012), тешко се справува со овој проблем, така што радикалниот ислам полека и прикриено станува сериозен проблем за безбедноста на општеството.

*Демографските промени* се директно поврзани со одржливоста на социјалната држава, како облик кој не може да биде зачуван во време на слаб економскиот раст. Демографските промени се тесно поврзани со уставните измени кои произлегуваат од Охридскиот рамковен договор. Ниската стапка на наталитет и трендот на масовно иселување на граѓаните од Република Македонија може да се надмине со развој на самогрижата, зголемување на можностите за вработување и самовработување, со овозможување на фер конкуренција при вработувањето, со државна помош и со мерки за планирање на семејството и со претпазливо структурирана демографска и емиграциона политика базирана повторно на поддршка на семејството и на вработувањето.

### 6.2.2.2 *Справување со регионалните и со глобалните предизвици*

Влијанието на старите и на новите безбедносни предизвици во рамките на меѓународната безбедносна средина бара постојани приспособувања на државите, на меѓународните организации и на меѓународниот безбедносен систем. Македонија не е имуна на регионалните и на глобализациските процеси во областа на безбедноста, така што нејзиното активно учество во меѓународните безбедносни организации и коалиции и корелацијата на внатрешната безбедност со регионалните безбедносни случувања ја наметнуваат потребата за соочување со регионалните и со глобалните предизвици.

Влијанието на *нестабилоста на делови од Балканот* врз безбедносната состојба во Македонија и во регионот и понатаму ќе биде еден од најсериозните регионални предизвици. Тој произлегува од:

- решавањето на прашањето за конечниот статус на Косово и
- ситуацијата и од отсуството на севкупен напредок во Босна и Херцеговина.

Справувањето со регионалната нестабилност зависи од евроатлантските интегративни процеси на државите од регионот, т.е. од времето кога сите земји ќе бидат членки на ЕУ и/или на НАТО. Обезбедената помош од меѓународната заедница треба да им овозможи развој на Македонија и на регионот преку мобилизација на внатрешните капацитети и на демократските институции, зајакнување на државноста и рехабилитација на економијата.

*Тероризмот* главно претставува регионален и глобален предизвик поради неговата транснационалност и поради координираната акција во справувањето со него. Во тој контекст не може да се каже дека Македонија гради индивидуален пристап во справувањето со делата на тероризам и дека единствено Македонија е загрозувана од оваа безбедносна закана во рамките на нејзиното опкружување. Затоа, заштитата од тероризмот може да биде успешна само со сеопфатна и со координирана меѓународна безбедносна соработка. Борбата против

тероризмот вклучува употреба на превенција и на интервенција, приклучување кон меѓународните напори за елиминирање на материјалните основи за тероризам и за заштита на критичната инфраструктура. Од друга страна, јасниот став на државата за нејзината положба и придонес во антитерористичката коалиција ѝ овозможува остварување на нејзините интереси во рамките на активностите за одржување на светскиот мир.

*Трговија со конвенционално<sup>80</sup> и со оружје за масовно уништување* во заднина го има легалниот профит на државите, нелегалниот профит на транснационалните криминални организации и можноста оружјето да се користи како закана за уставниот поредок, мирот и безбедноста.

Република Македонија како членка на меѓународниот систем за контрола на извозот активно придонесува за зајакнување на развојот на меѓународните правни средства и на договорите во областа на неширењето на оружје за масовно уништување. Како субјект во соработката, покрај дипломатските и административните активности (контрола и лиценцирање), Македонија има потреба за развој на способности за откривање и за заштита од овие оружја. Во прилог на начинот на кој државата се справува со трговијата со конвенционално и со оружје за масовно уништување се искуствата на земјата стекнати во постконфликтниот период од областа на разоружувањето и на контролата на оружјето. Во областа на контролата на оружје и непролиферацијата можат да се издвојат неколку карактеристики според кои Македонија постигнува значаен напредок во оваа област (Министерство за надворешни работи 2013а):

- Македонија беше меѓу првите 30 земји кои ја ратификуваа Конвенцијата за забрана на касетна муниција (Oslo

<sup>80</sup> Во ноември 2004 година Република Македонија унилатерално се придружи кон принципите и критериумите на Кодексот на ЕУ за однесување при извоз на оружје (подоцна и кон Заедничката позиција на Советот 2008/944/CFSP од 8 декември 2008 за правилата за контрола на извозот на воена технологија и опрема). Врз основа на овој документ, Република Македонија доставува редовни годишни извештаи до Советот на ЕУ за извозот на оружје и на воена технологија, кои потоа стануваат интегрален дел на годишните извештаи на ЕУ во поглед на имплементацијата на Кодексот и на Заедничката позиција на Советот (2008/944/CFSP). Во мај 2005 година Владата на Република Македонија се придружи и кон Заедничката позиција за контрола на посредувањето во трговијата со оружје, а во јуни истата година и кон Програмата на ЕУ за превенција и за борба против нелегалната трговија со конвенционално оружје (Министерство за надворешни работи 2013а).

Convention - CCM), со што придонесе таа побргу да стапи во сила. Македонија заведе проактивна улога во спроведувањето на обврските кои произлегуваат од оваа Конвенција, особено на чл. 6 кој се однесува на меѓународна соработка, и ги понуди своите капацитети за подобрување на регионалната соработка на полето на олеснување на уништувањето на одреден дел од складираната касетна муниција во регионот;

- Министерството за надворешни работи продолжува со практиката за подготовка на национални извештаи во однос на Кодексот на ЕУ за однесување при извоз на оружје, како и за спроведување на Акциониот план на ООН за превенција, за искоренување и за борба против илегална трговија со мало и со лесно оружје во сите негови аспекти. За планирање, за следење и за анализирање на состојбата со контрола на мало и лесно оружје и за координирање на активностите на надлежните институции, формирана е Национална комисија за мало и за лесно оружје;

- Во однос на контролата на конвенционално оружје и стоки и технологии со двојна употреба, беа отпочнати активности за членство во Аранжманот Васенар. На 1.12.2010 година Македонија достави писмо за намера до Секретаријатот на Аранжманот Васенар и тогашниот претседавач за зачленување во Аранжманот, а на 25.2.2011 година побара вклучување во програмата на Придружната група на Васенар Аранжманот (Wassenaar Arrangement Outreach programme), како меѓуетапа пред полноправно членство. Во рамките на предвидените активности за членство во Аранжманот, Македонија учествуваше на техничкиот брифинг наменет за државите кои не се членки на Васенар Аранжманот кој се одржа во седиштето на Васенар во Виена на 15.6.2012 година. Паралелно, во согласност со предвидената динамика, се одвиваат и активности за членство на Република Македонија во Австралиската група и во Групата на нуклеарни снабдувачи; и

- Македонија официјално ја поддржа иницијативата на ЕК за создавање центри на извонредност за хемиски, за биолошки, за радиолошки и за нуклеарни материјали и за постројки во регионот од Балканот до Кавказот, со писмо од страна на

министерот за надворешни работи на Република Македонија до ЕК на 2.6.2011 година. Предлог-проекти на Македонија за Центри на извонредност за хемиски, биолошки, радиолошки и нуклеарни (CBRN) оружја беа поднесени во почетокот на јуни 2011 година. На покана на ЕК, претставници од Министерството за надворешни работи и од Министерството за одбрана учествуваа на Конференција за формирање на Регионален центар за управување со ризици и со закани поврзани со хемиски, биолошки, радиолошки и нуклеарни материјали и со постројки за регионот од Балканот до Кавказот, која се одржа во Тбилиси (Грузија) во февруари 2011 година. Овие активности претставуваа вовед во основањето национално координативно тело за справување со хемиски, со биолошки, со радиолошки и со нуклеарни (CBRN) оружја.

*Вклучување во операциите поврзани со регионалното и со меѓународното управување со конфликтите, во процесот на градење на државата (преку воспоставување на мирот и неговото одржување) и во давање на хуманитарна помош се модалитетите со кои државата се справува со меѓународните безбедносни ризици во рамките на евроатлантскиот регион. Воведувањето на новиот концепт поврзан со кризниот менаџмент на национално ниво бара континуирано усогласување на надворешната безбедносна политика и на обврските кои ја очекуваат Македонија во односите со НАТО и со ЕУ како партнери во справувањето со меѓународните безбедносни ризици. Македонија врз основа на помошта на домашните институции и на експертите треба да продолжи да придонесува во меѓународните политички, дипломатски, граѓански, полициски, воени и хуманитарни акции. Соработката базирана на поддршката за општествен и за економски развој е корисна од аспект на регионалното справување со ризиците, поради тоа што преку соработката се отвораат можности за инфраструктурен развој и за развој на прекуграничната и на регионалната соработка. Регионалната соработка ги намалува негативните ефекти од глобализацијата, а развојот на земјите содејствува со политиките на ЕУ, со милениумските цели на ООН и со стратегиите на ОБСЕ. Меѓународната развојна соработка опфаќа програми за*



превенција на конфликти, за постконфликтна рехабилитација и за хуманитарна помош во зачувување на мирот.

*Заштитата на информатичките системи* во демократските општества подразбира развој на меѓуинституционална и на меѓународна соработка во која врз база на почитување на договорите за заштита на податоците и почитување на принципите при размената на податоци се користат можностите на државните и на приватните информациско-телекомуникациски служби и на научноистражувачките центри.

Справувањето со тероризмот, со прекуграничниот организиран криминал, со загрозувањата на демократските институции и со илегалните миграции имаат една заедничка околност. Доколку отсуствува демократска контрола за решенијата кои ги применува безбедносниот систем и другите институции на државата, можат да бидат загрозени основните слободи и права на граѓаните. Затоа, безбедносната политика во справувањето со безбедносните ризици треба да предвиди зајакнување на институционалната демократија, на механизмите за заштита на човековите права, на инструментите за (колку што е можно понезависна) контрола на безбедносниот систем и за непречено функционирање на правниот систем.

## 7 ПРЕПОРАКИ ЗА БЕЗБЕДНОСНАТА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Препораките за безбедносната политика главно се однесуваат на политичките власти и на безбедносниот систем. Препораките се во корелација со безбедносните приоритети на државата и ги апсолвираат сите средства кои би можеле да помогнат во реализацијата на безбедносните приоритети. Препораките се однесуваат на постигнување повисок степен на имплементација на постоечките мерки и на воведување на нови мерки на безбедносната политика заради справување со безбедносните закани. Во тој контекст постојат неколку мерки кои сериозно би влијаеле врз формулацијата и врз насоките на безбедносната политика.

### 7.1 Политички препораки

Политичките власти при креирањето и при водењето на безбедносната политика треба да ги имаат предвид **географската (геостратежиската) положба на државата, евроатлантската перспектива и меѓуетничките односи** во Македонија, како можности кои го гарантираат успешниот безбедносен, политички и економски развој на државата. Економската состојба во голема мера е условена од успешното водење на домашните политики од страна на политичките власти, бидејќи економијата е главен извор за одржување и за надградување на безбедносниот систем.

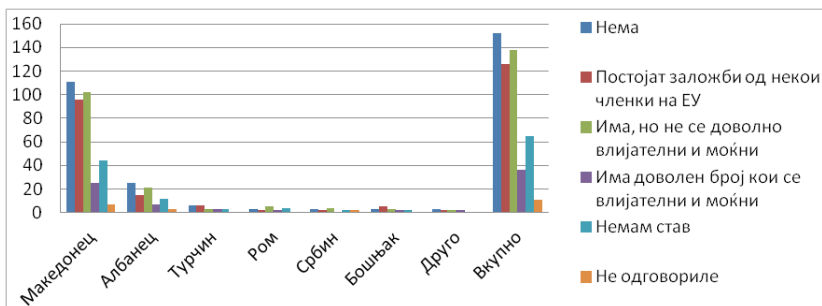
Во поглед на геостратежиската положба, Македонија има централна позиција во регионот на ЈИЕ и се наоѓа на важни комуникациски правци меѓу Европа и Азија, кои особено се значајни поради протокот на луѓе и на стоки. Коридорите 8 и 10 отвораат можности за транспорт на нафта и на гас од Каспискиот и Кавкаскиот регион како алтернативни правци за снабдување со енергенс<sup>81</sup> за потребите на регионот и на Европа.

<sup>81</sup> Во март 2001 год. Конгресот на САД дебатираше за конструирање на нафтоводот АМБО од Црно Море (Бургас), преку Бугарија и Македонија до пристаништето Флора во Албанија. Беше предвидено нафтоводот да го снабдува пазарот на САД со сурова нафта во вредност од 600 милиони американски долари месечно, но неговата реализација никогаш не заживеа. Во втората половина на 2013 година Македонија заедно со шест земји од ЕУ и други четири од регионот го потпишаа Договорот за гасификација со Русија (кој е дел од проектот „Јужен тек“).

Зачленувањето и соработката со партнерите од ЕУ и НАТО е многу повеќе од политичко и од економско прашање. Безбедносните политики на ЕУ го дефинираат нејзиниот безбедносен идентитет, а членството во НАТО има повеќе значајно влијание врз безбедноста и врз развојот на земјата. Наспроти ветото од Грција, прашањето на македонското членство на Самитот на НАТО во Букурешт во 2008 година ги покажа разединетоста на интересите на помеѓу Европа и САД.<sup>82</sup> Празнината од т.н. „безбедносен вакуум“ Македонија набрзина го исполни со договорите за стратегиско партнерство со САД и со Турција во 2008 година. Тоа не е случај со ЕУ, каде се изнајде модел за вклучување на државата во активностите што произлегуваат од безбедносните политики на Унијата и од кандидатскиот статус на земјата. Второто е далеку понеповолна позиција, бидејќи партиципацијата во борбените групи и во мисиите на ЕУ не придонесува за конечно решавање на стратегиските цели на државата поврзани со евроинтеграциите. Во рамките на спроведените истражувања, испитаниците беа запрашани да се изјаснат за тоа дали Македонија има стратегиски партнер во рамките на интеграцијата во ЕУ и во НАТО. Исто така, тие што одговориле афирмативно требаше да идентификуваат партнер/и кои ја поддржуваат Република Македонија во интегративните процеси за влез во ЕУ и во НАТО.

---

<sup>82</sup> Грција со лобирањето кај европските партнери и со спротивставувањето за прием на Македонија во НАТО успеа да го запре проширувањето на Алијансата кон Исток, т.е. проширувањето на НАТО со Украина и со Грузија. Со оваа мерка Грција ѝ даде време на Русија која по Руско-Грузиската војна од 2008 година и со политичките промени во Украина од 2010 година (со кои дојде до редефинирање на државната политика во однос на зачленувањето со НАТО - како стратегиска цел утврдена две години претходно) успеа да го отргне НАТО од пред нејзините порти. Влијанието на Русија врз украинските власти го повтори истиот ефект и во однос на аспирациите и на односите на Украина со ЕУ.

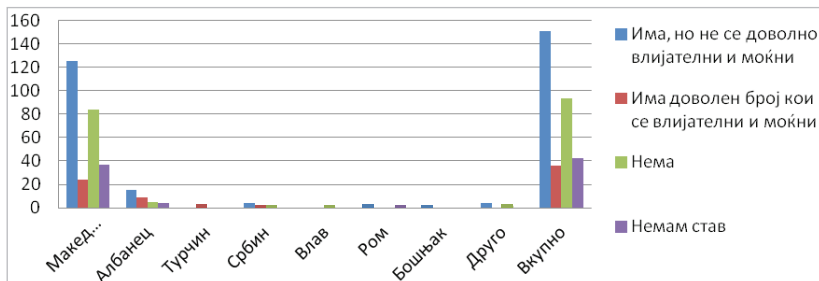


**Графикон 21: Приказ на одговорите од прашањето: „Сметате ли дека Република Македонија има вистински партнер/и кои ја поддржуваат во интегративните процеси за влез во ЕУ и во НАТО“? (2009)**

Распределбата на одговорите од истражувањето од 2009 година главно е фокусирана на одговорите: *нема, постојат заложби од некои членки на ЕУ и има, но не се доволно влијателни и моќни*. Мерењето на овој став испитаниците го покажуваат со резултатите на наредното прашање што се однесува на идентификација на стратегискиот партнер на Македонија. Тие покажуваат кои земји граѓаните ги гледаат како влијателни и како активни партнери на Македонија преку поддршката во процесот на евроинтеграции. Од испитаниците-Македонци 23% сметаат дека САД се стратегиски партнери на Македонија, 19% сметаат дека тоа е Словенија, а 15% се изјасниле за Турција. Испитаниците-Албанци на прво место ги ставаат САД (со 26%), потоа следува Албанија со 19% и на трето место е Косово со 12%. Свкупно, испитаниците како прв избор на стратегиски партнер немаат европска земја, што и во 2013 година се покажува како проблем во евроатлантските интеграции. Испитаниците-Албанци својот став го темелат на личните чувства и блискоста со Албанците од Албанија и Косово.<sup>83</sup> Кај Македонците забележлива е бројката на испитаници (6%) кои сметаат дека Русија повеќе ја поддржува Македонија во евроатлантските интеграции од Германија и другите членки на ЕУ (без Словенија). Ставот на

<sup>83</sup> Впечатлив е ставот на испитаниците-Албанци во распределбата на одговорите за Албанија и за Косово, од аспект на нивната моќ во меѓународните односи, бидејќи Албанија стана членка на НАТО на Самитот во Букурешт во 2008 година, а во 2009 година немаше добиено кандидатски статус во ЕУ (што е случај и на крајот на 2013 година), додека, пак, Косово има проблеми со неговото меѓународно признавање.

испитаниците-Македонци за Русија се заснова на заедничкото словенско потекло и на културната сродност, но е неоснован поради јавното противење на Русија за проширувањето на Алијансата.



**Графикон 22: Приказ на одговорите од прашањето: „Сметате ли дека Република Македонија има вистински партнер/и кои ја поддржуваат во интегративните процеси за влез во ЕУ и во НАТО“? (2013)**

Во 2013 година доминираат одговорите дека Македонија има земји-партнери, но тие не се доволно влијателни и моќни. Стратегиското партнерство со САД, вклучително и членството во Јадранската група, и со Турција не е доволна поддршка за влез на земјата во НАТО. Како и во 2009 година, истражувањето во 2013 година покажува дека 41% од вкупниот број испитаници смета дека Словенија најмногу ја поддржува Македонија за отпочнување на преговорите со ЕУ (44,4% од Македонците и 26,7% од Албанците), на второ место е Германија за која се изјасниле 16,1% од вкупниот број испитаници (23,3% од Албанците и 14,6 од Македонците) и на трето место е Хрватска со 12,4% (13,3% кај Албанците и 12,3% кај Македонците). Во однос на земјите-поддржувачи на Македонија за влез во НАТО на прво место е Турција, за која се изјасниле 38,9% од вкупниот број испитаници (40,1% кај Македонците и 27,6% кај Албанците), САД се на второ место со 33,6% (34,5% кај Албанците и 33,5% кај Македонците) и на трето место е Словенија за која се изјасниле 9% од вкупниот број испитаници. За Словенија се изјасниле 11,4% од испитаниците-Македонци, а ниту еден од испитаниците-Албанци. За Албанија се изјасниле 0,6% од Македонците и 17,2% од Албанците. Во однос на стратегискиот

партнер на Македонија за влез во НАТО, позицијата на САД во 2013 година за разлика од претходната, од 2009 година, може да се објасни со промената на приоритетите во политиката на САД во однос на Балканот. Политиката на САД кон Македонија во времето на претседателот Буш и претседателот Обама има видливи разлики. Позицијата на Германија во однос на интеграцијата на Македонија во ЕУ и во НАТО се темели на тоа дека според начинот на водење на надворешната политика, Македонија не успеа да ги задржи симпатиите на Германија на подолг рок и на новонастанатите промени во односите поѓу Македонија и Бугарија - која многу долго време е во фокусот на германската надворешна политика поврзана со Балканот.

Проектирањето на надворешната безбедносна политика на Република Македонија во голем дел зависи и од односите на државата со соседите. Проблемот со името со Грција, состојбата на односите со Бугарија и останатите спорови со соседите имаат огромно влијание врз евроатлантските интеграции на земјата и врз степенот на конфликтност поврзани со состојбата на меѓуетничките односи. Интегративните процеси се специфични сами по себе, поради фактот дека Македонија ги исполни сите критериуми за членство во НАТО во 2008 година,<sup>84</sup> а пет години по ред не добива датум за почеток на преговорите и покрај тоа што во периодот 2009-2013 добива позитивна препорака од ЕК за напредокот на земјата. Двете ситуации се речиси идентични, бидејќи за Македонија беа поставени дополнителни критериуми кои се надвор од критериумите кои се бараа/бараат од другите земји.

Врз основа на теоретската аргументација и резултатите од истражувањето, политичките власти треба да вложуваат во развој

---

<sup>84</sup> ЕК во март 2008 година ѝ постави на Македонија осум критериуми, што требаше земјата да ги исполни во текот на истата година за да добие датум за почеток на преговорите за членство во ЕУ. Притоа, ЕУ од Македонија бараше целосно исполнување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, дијалог меѓу политичките партии (кој беше спомнуван во секој од Извештаите за напредокот на Република Македонија од добивањето на кандидатскиот статус во ноември 2005 година па наваму, подготвени од страна на ЕК која требаше да даде знак за отпочнување на пристапните преговори), имплементацијата на Законот за полиција, продолжување на борбата против корупцијата, реформата на судскиот систем и на јавната администрација, преземање мерки против невработеноста и подобрување на бизнис-климата. Република Македонија, на тие 8 прашања самата си надоврза дополнителна обврска поврзана со вонредните парламентарни избори во 2008 година, кои поминаа со насилство и со изборни инциденти.

на вештини поврзани со инвентивност и во капацитети за водење рационална и ефикасна безбедносна политика. Надворешната безбедносна политика треба да биде насочена кон лобирање кај потенцијалните стратегиски партнери во Европа, а особено кај Германија и кај Велика Британија – како земји кои неколку пати го покажаа својот придонес кон евроатлантските интеграции и кон безбедноста и стабилноста на Македонија. Евроатлантските интеграции претставуваат заедничка цел за припадниците на сите етнички заедници во Република Македонија, така што на нив може да се гледа како на основа за лојалност на етничките групи кон државата која би ги ублажила чувствата на етничка поделеност и затвореност. Сумирајќи ги актуелните внатрешни политички и безбедносни состојби и случувањата во ЕУ и НАТО, Македонија сè уште нема решение за решавање на предизвиците на надворешната безбедносна политика. Заостанувањето во процесот на интеграции ја доведува Република Македонија во инфериорна положба во однос на останатите земји од регионот и државата станува предмет на билатерални уцени од соседите.

Една од најважните задачи на македонската надворешна безбедносна политика е активно да придонесува во обезбедување на стабилноста на регионот, за демократска трансформација на соседните земји и за зачувување на општата промоција на човековите права, со посебен осврт на националните и на етничките малцинства во согласност со европските норми и стандарди. Овој дел подразбира активна поддршка на правата на македонското малцинство кое живее во соседните земји како основа за поуспешен регионален развој во согласност со европските и со стандардите на ООН.

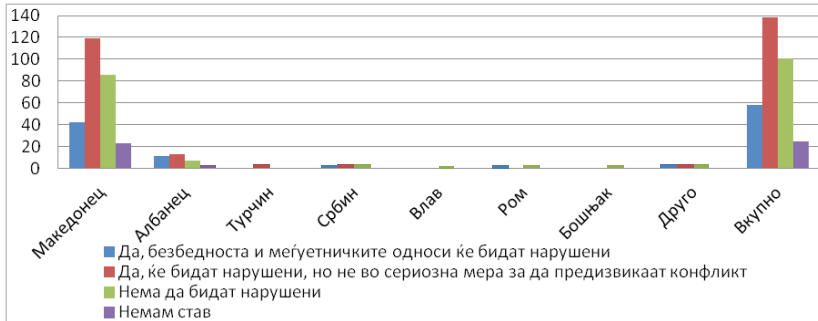
Затоа, заради обезбедување на безбедност, капацитетите на политичките власти треба да бидат насочени кон искористување на политичките цели на безбедноста, искористувајќи ги можностите од дипломатската, од економската и од културната соработка. Треба да се искористи консензусот на политичките власти за прашањата поврзани со евроатлантските интеграции, со спорот со името и со правците на развој на регионалната и на пошироката безбедносна соработка. Сепак, тие не се доволно јасни и транспарентни кон јавноста за нивните ставови поврзани со битните национални прашања.

Односот на политичките власти кон спроведувањето на безбедносната политика е условен од меѓуетничките односи во државата. Политичките власти, кои истовремено се формирани на етничка основа, се воедно креатори на стереотипите во етничката група. Улогата на државата во тип на општество какво што е македонското е да ги хармонизира односите помеѓу различните етнички групи преку програми за интеграција, за зголемување на безбедноста во заедницата и за надминување на разликите. Програмите би опфатиле стимулирање на граѓаните за интегрирање во општеството по пат на економски развојни активности и со препознавање на заедничките интереси на заедницата (на пример, учество во справување со криминалот преку препознавање на безбедносните закани, помош за развој на локалната заедница и слично). Во почетокот овие програми треба да бидат наменети за руралните средини каде живее немнозинското население во државата, а подоцна истите треба да се реализираат на територијата на целата држава. Со тоа ќе се избегне давање на етничка конотација на програмите.



**Графикон 23: Приказ на одговорите на прашањето: „Според Вас, дали безбедноста и стабилните меѓуетнички односи во Република Македонија можат да бидат нарушени доколку наскоро Република Македонија не стане членка на НАТО и не добие покана за преговори со ЕУ“? (2009)**





**Графикон 24: Приказ на одговорите на прашањето: „Според Вас, дали безбедноста и стабилните меѓуетнички односи во Република Македонија можат да бидат нарушени доколку наскоро Република Македонија не стане членка на НАТО и не добие покана за преговори со ЕУ“? (2013)**

Иако во истражувањето во 2009 година не постои доминантен одговор за ова прашање, сепак, најчестиот одговор „Да, ќе бидат нарушени, но не во сериозна мера за да предизвикаат конфликт“ кај Македонците и кај Албанците надминува 30%. Изјавата на висок функционер на коалициската партија во власта, ДУИ,<sup>85</sup> не предизвика конкретни акции, а политичките претставници на Албанците ги разбираат Македонците за чувствителноста на прашањето за спорот со името.

**Европеизацијата** на стариот континент може да придонесе за надминување на проблемот на националната припадност, како извор за меѓуетнички конфликт и за продлабочување на меѓуетничките разлики, на начин на кој се отвора можност за создавање нова национална припадност или идентитет. Идејата за создавање европски идентитет во Македонија влијае врз желбите на Македонија за членство во европските институции (Askerman 1999:66-67). **На новинарско прашање** „Дали постои европски идентитет и како тој се

<sup>85</sup> „Ако до 7 декември Владата не им испрати на меѓународните претставници позитивни сигнали дека ќе се реши спорот за името, што е услов Македонија да добие датум за преговори, тогаш Албанците, со или без Македонците, ќе влезат во НАТО и во ЕУ. Не знам како ќе се изведе тоа. Албанците ќе се радикализираат оти кај нив нема дилеми дека се за ЕУ и НАТО“, вели Алити. Тој потсети дека влезот во евроатлантските институции се дел од нивните ветувања во изборната платформа. „Нема што повеќе да чекаме оти не може да дозволиме Албанците да земаат албански, бугарски или косовски пасоши за да одат во Европа. Нам ни е добро во власта, но патриотизмот не се јаде“, вели Алити (Дневник 3.11.2009 година).

**дефинира"?** во контекст на тоа дека на Балканот веќе подолг период се дебатира по прашањето за идентитетите (за македонски, за грчки, за српски и за други идентитети), Вехтер одговара (2009):

- Секој поединец има различно ниво на идентитет. Тој/таа имаат сопствен идентитет како член на семејство, како жител на градот итн. Има многу малку жители на ЕУ кои ќе речат дека, пред сè, се Европејци. Тој ќе рече дека првин е Германец, на пример, а дури потоа дека е Европеец. И тука нема контрадикторност, односно дека треба да избираш дали си Европеец или Германец или Французин. Европските граѓани немаат потреба од таков избор, туку тие треба да се граѓани што се идентификуваат со својот национален идентитет и во исто време се идентификуваат и на ниво на ЕУ. Тие може да се идентификуваат и на покомплексно ниво во рамките на регионот или нацијата. Во федерални држави како Германија, на пример, ќе ви речат дека тој е од Баварија, дека е Германец и дека е Европеец, и нема контрадикторност на тие идентитети. Ако сакате да станете членка на ЕУ, вие треба да го прифатите европскиот идентитет, а тоа не го исклучува и македонскиот идентитет, идентитетот кој се однесува на вашата држава. Идентитетот на граѓаните на ЕУ останува цврсто на идентитетот поврзан со нивните држави. Развојот на националниот идентитет не е пречка за интеграција и, секако, членството во ЕУ не бара да го напуштите суверенитетот.

Идејата на Албанците за „Голема Албанија“ или федерализација на Македонија, може да се надмине со интеграција на сите граѓани во системот на државата (како мерка предвидена со Охридскиот рамковен договор), така што отстапките кои се направени на сметка на македонскиот идентитет треба да резултираат со развивање припадност и со перцепција на Македонија како држава на еднакви граѓани. Продлабочените етнички разлики, засновани врз формален договор, можат да доведат до територијално разграничување помеѓу Македонците и Албанците во Македонија. Додека разграничувањето изгледа како најлесно решение, би требало да се докаже дека тоа воопшто не е ни решение. Поранешниот претседател Трајковски беше

искрен во изјавата „Ние не можеме да ги прецртаме границите, правејќи мали заедници и уште посиромашни држави. Не можеме да опстанеме како регион ако етникумите станат единствената потврда за државноста“ (Bildt 2001:154). Со поделбата одат и горчливите искуства од регионот.<sup>86</sup> Чувството за припадност кон една држава треба да е производ на ангажманот на државата за обезбедување на пристоеен живот и за напредок на своите граѓани. Во македонски рамки, тоа значи дека политичките субјекти, како главни чинители, треба да ги надминат нивните лични и партиски интереси и да се залагаат за брзо интегрирање на земјата во ЕУ и во НАТО како главни основи за гарантирање на опстанокот, економскиот и севкупниот општествен развој на Република Македонија.

Идните политички реформи во Македонија треба да се движат кон **деполитизирање и деетнизирање на општеството** за сметка на економскиот развој и на постигнување општествена благосостојба. Деполитизацијата подразбира усвојување објективна и правична легислатива и воведување повисок степен на професионализам во безбедносниот сектор и во државната управа, како целина. Тоа се клучните фактори што придонесуваат за пообјективно спроведување на реформите, за поголема доверба во власта, за градење повисок степен на јавна свест и за легитимно ограничување на политичката моќ. Последните влијаат врз намалување на случаите на корупција и на организиран криминал од политичките субјекти.

Меѓународните актери кои учествуваа во создавањето на Рамковниот договор се обидоа и им успеа од Република Македонија да направат модел на мултиетничко општество во форма на општествено уредување. Тоа е нешто што претставува преседан за експертите кои се занимаваат со политички науки, а особено на тие чија специјалност е политичкиот систем и општественото уредување на државите. Оттука, клучен предуслов за спроведување на националната безбедносна политика е деетнизирањето на Уставот, односно редефинирање на општественото уредување на граѓански, а не на етнички основи.

<sup>86</sup> Ова е можеби лекцијата која сè уште не е научена од ефективната поделба на БиХ на три спогодбени ентитети и од процесот на решавање на статусот на Косово кое на почетокот на 2008 година прогласи независност.

Политичките власти треба да се залагаат за **редовно ажурирање и за прифаќање на објективните бројки од државната статистика** во однос на застапеноста на етничките групи во целокупната популација, како основа врз која се стекнуваат дополнителните права пропишани со Охридскиот рамковен договор. Ова е едно од најчувствителните прашања, со оглед на тоа што постконфликтното македонско општество се заснова токму на одредбите од Рамковниот договор. Политичките власти треба да ги поддржуваат надлежните институции во прикажувањето на вистинската реалност во однос на застапеноста на етничките групи, што битно ги намалува можностите за манипулации со резултатите од пописите. Оваа мерка, освен тоа што ќе ја отслика реалната етничка слика на Македонија, придонесува и за постигнување на соодветен избирачки модел кој треба да ги намали тензиите при изборите и да овозможи нивно демократско одвивање на целата територија.

Политичките субјекти треба да го изолираат своето влијание врз **статусот и да го намалат степенот на политизација врз медиумите (и јавната администрација)**. На оваа карактеристика често укажува меѓународната заедница<sup>87</sup> од причина што голем дел од медиумите се политизирани или се во сопственост на лица со големо влијание во политиката. Ривалството помеѓу медиумите и релациите помеѓу медиумите и власта, во контекст на нивната моќ за манипулација на јавноста, можат да предизвикаат сериозни безбедносни проблеми. Единствените препораки во овој дел се однесуваат на неопходната едукација на новинарите за пристапот и за начинот на известување за прашањата поврзани со меѓуетничките проблеми и со безбедноста.

Како најзначајна мерка за непречено спроведување на безбедносната политика е барањето **одговорност на политичките лидери и на лидерите во граѓанското општество како фактори кои имаат најголемо влијание врз управувањето со меѓуетничкиот конфликт и со спроведувањето соодветни уставни, политички и социо-**

<sup>87</sup> Особено ЕУ и САД. ЕУ ги нотира своите забелешки во Извештаите за напредокот на Република Македонија, додека прашањето на слободата на медиумите повремено е составен дел на извештаите на Конгресот на САД.

**економски мерки.** Во Република Македонија тешко може да се зборува за одговорноста на политичките лидери (особено ако се знае фактот дека често нивните акции за намалување на тензиите претставуваат изнудено решение од страна на претставниците на меѓународната заедница), бидејќи тие во неколку наврати покажаа дека наместо да ги смират меѓуетничките тензии се јавуваат како генератори на истите. Оттука, препораките за политичките власти се однесуваат на тоа дека нивната репутација треба да ја градат на приближување на разликите во етнички и во политички поделеното општество. На тој начин би се вратила довербата во политичките субјекти, а тоа претставува еден од основните фактори за доследно спроведување на безбедносната политика.

Безбедносната политика на Македонија треба да содејствува со состојбите во општеството. Во анализите за конфликтите, се споменува **социјалниот либерализам** како форма на општествено уредување која полесно може да се справи со конфликтите. Притоа, социјалниот либерализам покажува дека непосредните контакти ја намалуваат можноста од конфликти преку промовирање на меѓусебното разбирање. Таквите транснационални контакти се среќаваат на многу нивоа, како, на пример, кај студентската популација, деловните луѓе и туристите. Преку ваквите контакти, другите луѓе ни изгледаат помалку туѓи и помалку одбивни (Нај Помладиот 2008: 77). Изборот на одреден општествен систем, може да претставува средство за постигнување на рамнотежа и за стивнување на тензиите. Недоволното меѓусебно познавање на етничките групи кои живеат во едно општество секогаш може да претставува основа за конфликт, кој корените ги влече во предрасудите и во стереотипите кои владеат помеѓу припадниците на различните етнички групи.

Препораките за безбедносната политика на Република Македонија имаат **поширок регионален контекст**, така што политичките субјекти треба да го земат предвид регионалниот пристап кон безбедноста. Регионалниот пристап во креирањето на безбедносната политика е битен поради тоа што Балканот претставува една компактна целина во која се поврзани многу

етнички и државни интереси на мал простор. Одвоениот пристап кон безбедносните проблеми во креирањето на безбедносната политика на една држава независно од нејзиното опкружување е целосно погрешен. На тој начин, безбедносните проценки се проектирани врз основа на корелацијата помеѓу внатрешните предизвици на Република Македонија со политичките и со безбедносните случувања во ЈИЕ, пошироко во Европа и со настаните од кои се засегнати стратегиските партнери на Република Македонија. Безбедносните кризи во одредени подрачја на регионот (Косово, Босна и Херцеговина, Санџак, Македонија и други) и нивната рефлексија врз целокупниот регион покажаа колку регионот е меѓусебно поврзан и чувствителен на секоја од овие безбедносни промени.

Затоа, при креирањето и при спроведувањето на безбедносната политика политичките субјекти треба да ги земат предвид следните претпоставки и можни сценарија (што имаат сериозни импликации врз безбедноста на Македонија):

- Доколку продолжи процесот на сегрегација на државите на етничка основа, тогаш тоа би довело до федерализација и целосно отцепување на делови од Македонија, БиХ, Косово и Србија.

- Ако државите-кандидати и аспиранти за членство во ЕУ и во НАТО заостанат во интегративните процеси поради неисполнување на нормите за членство, поради тензиите внатрешно-политичките односи и поради застојот во проширувањето како резултат на политиките на ЕУ и на НАТО, тоа може да придонесе за економски и развојни разлики помеѓу ЕУ и регионот кои имаат потенција да се рефлектираат врз животниот стандард, врз економската моќ и врз инвестициите.

- Поради политичката нестабилност и отсуството на рационален пристап во решавањето на прашањата поврзани со евроатлантските интеграции, можно е да дојде до повлекување на безбедносните сили на меѓународната заедница од кризните жаришта во регионот и запирање на политичката поддршка, со што зачувувањето на стабилноста и на безбедноста ќе биде препуштено единствено на националните безбедносни и политички капацитети.

– Спорови кои постојат помеѓу одредени држави (Македонија-Грција, Грција-Турција, Србија-Косово, Хрватска-Словенија) не смеат да доведат до замирање на регионалната соработка. Оваа претпоставка заслужува особено внимание поради значењето на полициската и на воената соработка за регионалната безбедност.

Малку веројатно е дека меѓународната заедница ќе се повлече од регионот, поради големите вложувања во последните две декади на политички, на безбедносен и на економски план, како и поради економските интереси и обезбедувањето на транзитот на стоки и енергенс низ регионот. Зајакнувањето на надворешните граници на ЕУ и на НАТО преку засилување на мерките за безбедност на земјите-членки кои се наоѓаат на нивните маргини, е мотив повеќе за интеграција на нивните соседи поради намалување на можностите за создавање на „безбедносна дупка“ во Европа.

Во иднина политичките власти треба да го охрабрат интензивирањето на користењето на можностите на европската и на регионалната полициска соработка и на капацитетите на регионалните безбедносни иницијативи. Настрана од сите етнички и националистички предрасуди и стереотипи, Република Македонија и државите од регионот треба да се стремат поактивно да придонесуваат за регионалната стабилност и за справувањето со транснационалниот криминал. Соработката во безбедноста и одбраната треба да ги надмине бариерите поврзани со сопственоста и довербата при размена на информации и прашањето на традиционалното сфаќање на националниот суверенитет во ситуации кога постои општа закана од криминалот и од други транснационални закани. Дел од овие препораки веќе се имплементирани со воспоставувањето на бинационални и на мултинационални безбедносни тела во рамките на полициската соработка, но за дел од предложените решенија државите уште покажуваат висок степен на воздржаност. На овие претпоставки може да се додаде значењето на претходно спомнатата европеизација во регионален контекст. Ако Европа научи нешто од периодот по крајот на Студената војна, сигурно една од лекциите е дека европската економска

интеграција моментално само ја зголемува дезинтеграцијата во ЈИЕ. Странците ја туркаат интеграцијата на Балканот... таквите напори се осудени на неуспех наспроти локалната несигурност и политичкиот отпор. На балканските земји им треба влијание што ќе биде извршено само со задоволување на единствената аспирација на регионот – *Европеизацијата* (Woodward & Steil 1999: 97-98). Кохезијата која меѓусебно земјите во регионот политички не можат да ја постигнат насочува решението да се бара во европеизацијата. Визната либерализација и влезот во европскиот либерален економски режим кој ќе ја заживее економијата треба да придонесат за откажување од насилните конфликти и за здружување на националните безбедносни капацитети во справувањето со безбедносните закани.<sup>88</sup>

## 7.2 Препораки за безбедносниот систем

Препораките за безбедносната политиката кои се однесуваат на практичарите воедно се доминантните препораки за унапредување на безбедносниот систем на државата. Спроведувањето на безбедносната политика подразбира поддршка со сила од страна на внатрешен (автохтон) ресурс или од страна на надворешен чинител (странски партнер). Во овој поглед, Република Македонија изгради сопствен безбедносен систем кој засега (крај на 2013 година) се потпира на партнерството со ЕУ, со НАТО и на стратегиското партнерство со САД и со Турција.

Во прилог на препораките одат неколку аргументи кои најдобро го отсликуваат безбедносниот систем и безбедносната состојба во Република Македонија. Тие се:

- Македонија во целина ја презема одговорноста за безбедноста во државата.
- Државата подолго време е дел од мисиите за кризен менаџмент.
- Македонија редовно ги усогласува безбедносните стратегии со тие на ЕУ и на НАТО.

<sup>88</sup> Постојните решенија говорат за формирани заеднички безбедносни сили, заеднички форми на полициска соработка, заеднички центри за обука од областа на безбедноста, а во перспектива е воведувањето на концептот „паметна одбрана“ (т.н. smart defence) во што е вклучена и Македонија.



- Македонските безбедносни сили поседуваат декларирани сили кои имаат капацитет и се подготвени за брзо распоредување и за мировни операции во рамките на соработка со сојузничките сили.

Клучната препорака во однос на безбедносниот систем се однесува на неговата приспособливост кон динамиката на развој на безбедносните ризици во однос на пошироката дефиниција за безбедноста. Актуелната структура на националниот систем за безбедност кореспондира со безбедносните потреби и барањата на стратегиските партнери. Исто така, досегашниот ангажман на македонските безбедносни претставници надвор од земјата и во рамките на заедничките операции е заснован на принципите на меѓународното право и на Повелбата на ООН.

Најголем предизвик во иднина во **одбраната** ќе биде да се привлече и да се задржи квалитетен персонал во МО и во АРМ. Интересот за служба во АРМ сè уште е висок, но со подобрувањето на економската состојба во државата треба да се очекува воената професија да биде сè помалку атрактивна. Затоа е неопходно во кус временски период да се унапреди системот за управување со персоналот во МО и во АРМ, кој ќе овозможува ефикасно управување со кариерата на воениот и на цивилниот персонал, како и соодветно пополнување на АРМ (точка 7 од поглавјето V. Преструктурирање на внатрешните работни процеси во Министерството за одбрана во Стратегијата за одбрана на Република Македонија 2010). Освен справувањето со предизвиците поврзани со човечките ресурси, стратегијата идентификува и други предизвици кои произлегуваат од животниот стандард на воениот и на цивилниот персонал, од родовите прашања и од системот за образование и обука.

И покрај тоа што Македонија се наоѓа во втората фаза на реформите на безбедносниот сектор, сè уште **не се јасни насоките за структурирање на полицијата на микро и на средно ниво** – како клучни нивоа за операционализација на полициските активности. Констатацијата се темели на истражувањата направени во рамките на европскиот проект „Композит: Компаративни студии за полицијата во ЕУ“, во кој во периодот 2010-2014 година се согледуваат актуелните состојби

во полицијата (Composite 2013). Во овој дел, полициските раководители се јавуваат како клучни чинители кои имаат капацитет да влијаат врз процесот на реорганизација и на професионализација на полицијата.

Отсуството на **континуитет во создавањето кадар за потребите на безбедносниот систем**, кое се јави како резултат на суспендирањето на работата на Воената академија (во 2002 година) и на затворањето на Факултетот за безбедност-Скопје, како најрелевантна институција за образование на кадрите за потребите на полицијата (во 1995 година), се рефлектираше врз професионализмот на начин на кој се отвори прашањето за стручноста и за политизацијата на безбедносниот систем.

Идните предизвици со кои ќе се соочи безбедносниот систем се поврзани со подигање на степенот на интерагенциска координација. Тоа особено е изразено кај новоформираните институции (на пример, помеѓу ЦУК и Дирекција за заштита и спасување). Законската уреденост на новиот систем за национална безбедност треба да ги доуреди односите помеѓу институциите и да овозможи објективна евалуација на оперативните активности на безбедносната политика. Општо, при реализацијата на активностите на безбедносната политика се наметнува потреба за преобразба на субјектите на безбедносниот систем, во согласност со новите начини на размислување, на планирање и на дејствување во областа на безбедноста. Ова прашање може да се третира како дел од сеопфатната реформа на безбедносниот сектор. Пристапот е поделен на три дела:

- *Менување на ставовите кај припадниците на безбедносниот систем заради промовирање на безбедносната култура и на „нулта толеранција“ кон сторителите на дела против државата.* Во овој дел е неопходно да се создадат програми за подигање на свеста на сите припадници на безбедносниот систем, на начин на кој тие се охрабруваат активностите на безбедносната политика да ги гледаат како должност и како интерес на секоја индивидуа да придонесува за подобрување на безбедноста во државата.

- *Менување на процесите кои треба да доведат до единство и до усогласеност на рамката за спроведување на активностите на безбедносната политика.* Овој дел, пред сè, се однесува на развојот

на инструменти за меѓуинституционална соработка во рамките на безбедносниот систем, но и поширока локална, регионална и меѓународна соработка. Јасната законска усогласеност и дефинирањето на надлежностите во оперативното дејствување овозможуваат да се избегне совпаѓање на надлежностите и на дејствувањето на две или повеќе институции на безбедносниот систем.

- *Менување на практиката за поголема ефикасност и ефективност.* Квантитативното решавање на безбедносните проблеми во отсуство на квалитативен пристап не претставува трајно решение за спроведување на безбедносната политика на оперативно и тактичко ниво. Особено во проблематиката поврзана со меѓуетничките проблеми треба да се земат предвид суптилноста на субјектите (државни и недржавни) и факторите кои предизвикуваат настанување и ескалација на меѓуетничките тензии.

Збирот од сите постоечки формални и неформални препораки за сеопфатна безбедносна политика на Република Македонија која ги уочува сите потенцијални закани по безбедноста и по стабилноста на Македонија треба да содржи:

- Деетнизација на Уставот, односно рedefинирање на Република Македонија како граѓанско општество во кое граѓанинот ги ужива сите права, наместо прифатениот наслов „мултиетничко општество“ наметнат со Рамковниот договор кој не може да се толкува како модел на општествено уредување;
- Властите да преземат обврска за рedefинирање на државните приоритети, бидејќи тие не кореспондираат со фактичката состојба и со безбедносните приоритети;
- Развивање на индивидуална одговорност кај сите општествени фактори за безбедноста, особено кај политичките субјекти и безбедносниот систем. Тие треба да избегнуваат потези кои укажуваат дека во земјата постои двојна власт поделена на етничка основа;
- Доследно спроведување на пописот;
- Промоција на механизмите за ненасилно решавање на конфликтите, пред сè, на меѓуетничките;
- Промоција на вредностите какви што се: толеранцијата,

интеркултурализмот и надминувањето на чувствителните етнички, верски и културни прашања по пат на дијалог и разбирање;

- Овозможување на владеење на правото, почитување на принципите на правната држава и почитување на достигнувањата на демократското општество;
- Усогласување на правците за дејствување на носителите на власта во внатрешната и надворешната безбедносна политика;
- Реализација на евроатлантските интеграции и задржување на достоинството во решавањето на спорот за името;
- Одржување на добрососедски односи заради унапредување на регионалната стабилност и соработка со меѓународните безбедносни институции;
- Јасна идентификација на безбедносните проблеми, што подразбира разграничување на општите општествени конфликти од безбедносните;
- Отстранување на сите видови на предрасуди поврзани со безбедноста на државата (на пример, темите кои се однесуваат на: омаловажување на етничките групи, неаргументираните меѓупартиски преписки за безбедноста и стереотипите за безбедносните придобивки од членството во ЕУ и НАТО);
- Зајакнување на мерките за борба со тероризам, радикален ислам, пролиферација со оружје за масовно уништување, трговија со дрога и организиран криминал;
- Вградување на мерки за заштита на концептот на безбедноста од можни политички манипулации, за подигање на степенот на професионализација на безбедносниот систем и за изнаоѓање модел за селекција на најсоодветните лица кои би биле дел од политичките тела одговорни за безбедносните прашања;
- Вработување во безбедносниот систем на кадри од областа на безбедноста и развој на релевантните институции (академии, факултети и истражувачки центри);
- Создавање ефикасен, економски одржлив и компактен безбедносен систем со јасно дефинирани надлежности на сите субјекти и систем во кој континуирано се вложува.

## ЗАКЛУЧОК

Република Македонија, ако се земат предвид сите нејзини особини поврзани со територијата, бројот на население, геостратегиската позиција поврзана со специфичното безбедносно опкружување и со општественото уредување, во процесот на донесување на стратегиските документи од областа на безбедноста наиде на потешкотија да ги дефинира и да ги рангира безбедносните приоритети - кои заедно со националните интереси претставуваат клучни параметри за креирање и за спроведување на безбедносната политика.

Иако актуелната форма на концептот за национална безбедност помага да се препознаат безбедносните закани и опасности по мирот и стабилноста на Македонија, сепак, мерките за справување со нив не се доволно развиени во рамките на политиката за внатрешна безбедност, одбранбената и надворешната безбедносна политика. Секое решение за справување со меѓуетничките и со останатите проблеми мора да биде доволно мудро за да трае извесен период, треба да биде резултат од добро планирана безбедносна политика, да содејствува со капацитетите на безбедносниот систем, да има одобрување од политичките субјекти и да овозможи ефикасна примена на насоките зацртани во безбедносните стратегии.

Високорангираните структури во безбедносниот систем треба да настојуваат да се одржи континуитетот на образованието на кадри за потребите на безбедноста и да се воведат повисоки професионални стандарди во рамките на безбедносните служби. На државата ѝ недостига економската моќ и економско присуството во соседството за да може да го комплетира безбедносниот имиџ. Сепак, во едно специфично опкружување подложно на влијанија од големите сили, секоја од државите од Западен Балкан не може јасно да изгради независна безбедносна политика, туку може само да ја адаптира безбедносна политика да не биде противречна на нивните интереси.

На сите наведени параметри се надоврзуваат безбедносните промени во опкружувањето кои главно се темелат на напредокот на соседите во евроатлантските интеграции

и статус кво состојбата на Република Македонија во однос на ова прашање. Особено прашањето поврзано со блокираното членството во НАТО доведува до несигурност, а на тоа се надоврзуваат јасно изразените ставови на соседите во однос на опстанокот на македонската нација и во однос на прашањето на македонскиот идентитет. Исто така, наведените фактори се дополнуваат со внатрешните фактори (професионализмот во рамките на безбедносниот систем, начинот на водење на државната политика, политичкиот консензус во однос на битните безбедносни прашања и проритети, дефинирањето на националните наспроти етничките интереси и друго). Сите овие фактори ја доведуваат во прашање моќта на државата и капацитетот на безбедносниот систем доколку државата биде загрозна од силна моќ.

Истражувањето спроведено за целите на трудот докажа дека уредувањето на внатрешната, на одбранбената и на надворешната политика на Македонија мора да содејствува со механизмите за превенција на конфликтите за да може во континуитет да се одговори на можните предизвици и закани по безбедноста на државата. Двата главни параметра кон кои се насочени целите на безбедносната политика - *евроатлантските интегративни процеси и меѓуетничките односи*, граѓаните ги оценија како најбитни за надминување на безбедносните ризици и затоа треба да бидат основа во создавањето на безбедносните политики и стратегии.

Безбедносната политика треба да ги штити вредностите на општеството и интересите на државата. Затоа, безбедносната политика треба да се стреми да ги користи можностите на државната политика и да ги интегрира нејзините најдобри практики, цели, одговорности и активности во целина, за да може да се креира сеопфатна главна стратегија за реализирање на визиите во полето на безбедноста. Домашните и странските примери од областа на безбедноста треба да нè научат како да го апсолвираме конфликтот на поконструктивен начин пред тој да ја апсолвира државата. Безбедносната политика треба да помогне да се разбере минатото без да се падне во неговата замка, да се разберат современите безбедносни тенденции за конфликтот заради побезболно справување со безбедносните предизвици и промени.

## **Прилог бр.1: Анкетен прашалник од истражувањето**

### **1. Пол**

1. машки
2. женски

### **2. Образование**

1. основно
2. средно
3. ВШС
4. ВСС
5. м-р на науки
6. д-р на науки

### **3. Национална припадност**

1. Македонец
2. Албанец
3. Турчин
4. Србин
5. Влав
6. Ром
7. Бошњак
8. Друго

### **4. Возраст**

1. 18-25 години
2. 26-35 години
3. 36-45 години
4. 46-55 години
5. над 55 години

### **5. Според Вас, кој од наведените ставови најдобро го отсликува Вашиот став за „стабилна безбедносна состојба“?**

1. Стабилна безбедносна состојба е отсуство на закани кои би го нарушиле територијалниот интегритет на Република Македонија;

2. Стабилна безбедносна состојба е отсуството на дејствија слични на случувањата од 2001 година;
3. Стабилна безбедносна состојба е намалена стапка на организиран криминал и на корупција;
4. Стабилна безбедносна состојба е усогласено политичко дејствување на политичките партии со различен етнички предзнак во процесот на евроатлантските интеграции на Република Македонија;
5. Стабилна безбедносна состојба се добрите меѓуетнички односи;
6. Стабилна безбедносна состојба е добра економска состојба, повисок стандард на граѓаните и поголема социјална сигурност;
7. Стабилна безбедносна состојба е почитување на принципот на владеење на правото и почитување на човековите слободи и права.

**6. Како ја оценувате моментната безбедносна состојба во Република Македонија?**

1. Стабилна
2. Делумно стабилна
3. Нестабилна, со тенденција за подобрување
4. Нестабилна
5. Немам став

**7. Како би ги квалификувале меѓуетничките односи во Република Македонија?**

1. Стабилни со позитивен тренд
2. Стабилни
3. Релаксирани
4. Спротивставени
5. Со тенденција да се влошат
6. Конфликтни
7. Немам став



<b>Според Вас, кој од наведените фактори има влијание врз безбедносната состојба во Република Македонија?</b>	Влијае	Не влијае
8. Етничката поделеност на општеството	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Етничката дискриминација	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Исполнувањето на Рамковниот договор	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Нарушените меѓуетнички односи	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Верската нетолеранција	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Спорот за уставното име	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Неинтегрирањето во НАТО	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Отсуството на покана за преговори за членство во ЕУ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Односите на Република Македонија со соседите	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. Состојбата на Косово	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. Бавниот економски развој на државата	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. Организираниот криминал и корупцијата	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. Стапката на невработеност и сиромаштија	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. Непочитувањето на човековите слободи и права	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<b>Според Вас, дали постои политички консензус помеѓу политичките партии во Република Македонија за:</b>	Постои	Не постои
22. Преговорите со Грција за спорот со уставното име на Република Македонија	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. Односите со Бугарија		
24. Членството во ЕУ и во НАТО како стратегиска определба	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25. Приоритетите во надворешната политика (добрососедски односи, регионална соработка и сл.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26. Барањата на етничките заедници во Република Македонија	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

27. **Според Вас, дали сметате дека граѓаните на Република Македонија се подготвени да прифатат промена на уставното име заради евроатлантските интеграции на државата?**
1. Да, подготвени се
  2. Подготвени се, но само помал број од граѓаните
  3. Немам став
  4. Не се подготвени
28. **Според Вас, дали безбедноста и стабилните меѓуетнички односи во Република Македонија можат да бидат нарушени доколку државата наскоро не стане членка на НАТО и не добие покана за преговори со ЕУ?**
1. Да, безбедноста и меѓуетничките односи ќе бидат нарушени
  2. Да, ќе бидат нарушени, но не во сериозна мера за да предизвикаат конфликт
  3. Нема да бидат нарушени
  4. Немам став
29. **Сметате ли дека Република Македонија има вистински партнер/и кои ја поддржуваат во интегративните процеси за влез во ЕУ и во НАТО?**
1. Има, но не се доволно влијателни и моќни
  2. Има доволен број кои се влијателни и моќни
  3. Нема
  4. Немам став
30. **Доколку на прашањето бр.29 одговоривте афирмативно, според Вас која земја е најголем поддржувач на Република Македонија за влез во ЕУ?**
1. В.Британија
  2. Германија
  3. Италија

4. Полска
5. Словенија
6. Франција
7. Холандија
8. Хрватска
9. Чешка
10. Шведска
11. Друга земја, која?\_\_\_\_\_

**31. Доколку на прашањето бр.29 одговоривте афирмативно, според Вас која земја е најголем поддржувач на Република Македонија за влез во НАТО?**

1. В.Британија
2. Германија
3. Италија
4. Полска
5. Словенија
6. Франција
7. Холандија
8. Хрватска
9. Чешка
10. Шведска
11. Друга земја, која?\_\_\_\_\_

## Прилог бр.2: Македонија во односите ЕУ-НАТО

**19 декември 2009:** Стапи во сила визната либерализација за граѓаните на Македонија

**7 декември 2009:** Советот на министри за надворешни работи на ЕУ ја услови Македонија со решавање на спорот за името за добивање на датум за отпочнување на пристапните преговори

**14 октомври 2009:** Македонија доби препорака од ЕК за преговори за членство

**3 април 2008:** Како производ на грчкото вето, Македонија беше условена да го реши прашањето со името за да стане членка на НАТО

**6 март 2008:** Еврокомесарот за проширување, Оли Рен, во Скопје ги претстави осумте критериуми (benchmarks) за приближување на Македонија до ЕУ.

**30 јануари 2006:** Советот на ЕУ го усвои Европското партнерство со Македонија.

**16 ноември 2005:** ЕК ѝ додели на Македонија статус кандидат за членство во ЕУ.

**14 февруари 2005:** Владата ги предаде одговорите на Прашалникот од ЕК на Претседателот на ЕК, Жосе Мануел Баросо.

**2 декември 2004:** Со операцијата АЛТЕА (ALTEA), ЕУ ја презема воената мисија од НАТО во БиХ.

**1 април 2004:** Стапи во сила Спогодбата за стабилизација и асоцијација, откако ја ратификуваа сите земји-членки на ЕУ.

**22 март 2004:** Македонија во Даблин го поднесе барањето за членство во ЕУ.

**19–25 ноември 2003:** Прва НАТО-ЕУ вежба за управување со кризи, втемелена на аранжманот Берлин плус.

**29 јули 2003:** Усвоена е заедничка стратегија на ЕУ и НАТО за Западен Балкан.

**31 март 2003:** Во Македонија наместо НАТО операција, отпочнува првата мировна операција на ЕУ наречена *Конкордија*. ЕУ управуваше со мисијата *Конкордија* до 15.12.2003 година, по што следуваше цивилната полициска мисија на ЕУ – операцијата *Проксима*, која продолжи до декември 2005 година.

**17 март 2003:** Договор за повеќе документи за соработка т.н. пакет Берлин плус.

**14 март 2003:** Договор помеѓу НАТО и ЕУ за безбедност на информации.

**16 декември 2002:** Декларација на двата партнера за ЕБОП (ESDP)

**16 декември 2002:** Почеток на мисијата *Сојузничка хармонија* со која оперативните елементи на НАТО во Македонија обезбедуваа поддршка за меѓународните набљудувачи, а неговите советодавни елементи им помагаа на властите да ја повратат безбедноста на целата територија. Мисијата траеше до 31.3.2003 година.

**21–22 ноември 2002:** На самитот во Прага членките на НАТО изразија подготвеност на ЕУ да ѝ одобрат пристап за средствата и капацитетите на Алијансата, за акциите во кои НАТО не е воено ангажиран.

**27 септември 2001:** Почеток на операцијата *Килибарна лисица* на НАТО во Македонија, со почетен тримесечен мандат, кој дополнително беше продолжен до 15.12.2002 година, со задача да ги заштити 280–те меѓународни набљудувачи на ЕУ и ОБСЕ кои ја следеа политичката имплементација на мировниот договор.

**27 август 2001:** Започна мисијата *Неопходна жетва* на НАТО во Македонија која траеше до 26.9.2001 година за разоружување на етничките Албанци и уништување на нивното оружје.

**30 мај 2001:** Прва формална средба на министрите за надворешни работи на НАТО и ЕУ, во Будимпешта.

**9 април 2001:** Луксембург беше домаќин на потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, а заедно со неа и Времената спогодба за трговија и трговски прашања меѓу Македонија и ЕУ.

**24 јануари 2001:** Почеток на институционализирани односи НАТО-ЕУ, со воспоставување на заеднички состаноци, меѓу останатите и на министрите за надворешни работи.

**7 декември 2000:** Со Договорот од Ница, ЕУ планира оперативен развој на ЕБОП (ESDP), како независна политика на Унијата.

**19 септември 2000:** Северноатлантскиот совет и привремениот

Политички и безбедносен Комитет на ЕУ се среќаваат за прв пат. **март 2000:** Брисел воспостави Делегација на ЕУ во Македонија, со што односите се подигнаа на амбасадорско ниво.

**24 јануари 2000:** ЕУ ги усвои директивите што се однесуваат на подигнување на нивото на соработка меѓу Македонија и ЕУ и на формалното започнување на преговори за потенцијално членство во ЕУ.

**10 декември 1999:** На Самитот во Хелсинки, членките на ЕУ се договорија до 2003 година да формираат 15 бригади, со 50-60 000 војници за т.н. петербуршки задачи. ЕУ, исто така, за прв пат го создава Политичкиот и безбедносниот комитет, како и Воениот комитет, а од Западноевропската унија ја презема улогата за управување со кризи.

**3–4 јуни 1999:** Европскиот совет во Келн одлучува на ЕУ да ѝ ги даде потребните средства и капацитети за таа да може да ги преземе одговорностите поврзани со ЕБОП.

**23–25 април 1999:** На Самитот во Вашингтон НАТО решава да ги развие аранжманите „Берлин плус“.

**3–4 декември 1998:** Велика Британија и Франција на Самитот во Сан Мало (St. Malo) ја потврдуваат подготвеноста за воспоставување на ЕБОП.

**21-22 март 1998:** Во Скопје се одржа првиот состанок на заедничкиот Совет за соработка меѓу Македонија и ЕУ

**2 октомври 1997:** Во Договорот од Амстердам на ЕУ се вклучени т.н. петербуршки задачи. ЕУ, исто така, ја потврдува улогата на ЗЕУ како составен дел на развојот на ЕУ и предвидува можната интеграција на ЗЕУ во ЕУ.

**3 јуни 1996:** Министрите за надворешни работи на членките на НАТО за прв пат се сложуваат да изградат „европски безбедносен и одбранбен идентитет“ во рамките на Алијансата, со цел да се прераспоредат улогите и одговорностите помеѓу Европа и Северна Америка. Исто така, се одлучува за зголемување на воените способности на ЕУ, како за тоа НАТО да ѝ ги отстапи своите капацитети на ЗЕУ за операциите за управување со кризи (од тогаш почнува да се употребува поимот „Берлин плус“).

**22 декември 1995:** Македонија и ЕУ воспоставија дипломатски односи.

**јануари 1994:** На Самитот во Брисел, НАТО ја поддржува концепцијата на заеднички комбинирани сили, што овозможува воспоставување на посебни, но не и одвоени штабови за операции кои ќе ги води ЕУ.

**февруари 1992:** Со Договорот од Мастрихт за формира меѓувладина „Заедничка надворешна и безбедносна политика (CFSP)“, како и евентуално воспоставување на заедничка одбранбена политика.

## БИБЛИОГРАФИЈА

1. Ackerman, A 1999, *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia*, Syracuse Univ. Press, Syracuse, New York, USA.
2. Albrecht, P & Barnes, K 2008, 'National Security Policy-Making and Gender,' in M Bastick & K Valasek (Eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, Geneva, Switzerland, преземено 20.12.2013 година, извор: <http://www.osce.org/mk/odihr/30709>
3. Al-Rodhan, N 2008, *The Three Pillars of Sustainable National Security in a Transnational World*, LIT Verlag, Berlin, Germany.
4. Amnesty International 2011, *Macedonia: Time to deliver justice to the victims of war crimes*, Amnesty International, Kondon, UK, 1.9.2011. Available from: <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/macedonia-time-deliver-justice-victims-war-crimes-2011-09-01> [18.12.2013].
5. Anderlini, SN & Stanski, V 2004, 'Conflict Prevention, Resolution and Reconstruction' in International Alert and Women Waging Peace, *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, International Alert & Women Waging Peace, London - Washington DC, UK/USA, преземено 20.2.2009 година, извор: [http://www.huntalternatives.org/download/28\\_conflict\\_prevention.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/28_conflict_prevention.pdf)
6. Baldwin, D 1997, 'The Concept of Security', *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, January 1997, pp. 3-26.
7. Batkovski, T 2012, 'Security of the Republic of Macedonia through the prism of modern greater Albania aspirations' in C Mojanoski, *Security and Euro-atlantic perspectives of the Balkans & Police science and police profession (states and perspectives)*, International scientific conference proceedings, Volume II, University "St.Kliment Ohridski"-Bitola & Faculty of Security-Skopje, pp.1-8. Available from: <http://fb.uklo.edu.mk/dokumentizaweb/Ohrid%20zavshna%20kniga%202012%20vtora%20so%20CIP%2016.12.2012.pdf>. [24.12.2013].
8. Batkovski, T 2013, 'Security of the Republic of Macedonia



in light of the current Balkan conflicts (strategic security-intelligence approach),' in C Mojanoski (Ed.), *The Balkans between past and future: security, conflict resolution and Euro-atlantic integration*, International scientific conference proceedings, Volume II, Faculty of Security-Skopje & University "St.Kliment Ohridski"-Bitola, pp.123-133. Available from: <http://fb.uklo.edu.mk/conference2014/Zbornik%20na%20trudovi%20Ohrid%202013%20Kniga%20II%20konecno%2029.12.2013.pdf>. [24.12.2013]. Bearne, S, Oliker, O, O'Brien, KA & Rathme, A 2005, 'National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform', *RAND Technical report*, RAND Europe, Cambridge, UK, преземено 20.12.2013 година, извор: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical\\_reports/2005/RAND\\_TR289.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR289.pdf)

9. Berghe, PL Van den 1987, *The Ethnic Phenomenon*, Praeger, New York, USA
10. Bernard, G & Stockwell, R 2000, *Institutional Design in Plural Societies: Mitigating Ethnic Conflict and Fostering Stable Democracy*, University of Messina Conference on "The Political Economy of Institutional Development", August 14-17, 2000.
11. Berridge, GR & James, A 2001, *A Dictionary of Diplomacy*, Antony Rowe Ltd, Chippenham, Wiltshire, UK
12. Bigo, D (2008), 'International Political Sociology' in P Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*, Routledge, New York, USA, pp. 116-132.
13. Bildt, C 2001, 'A Second Chance in the Balkans', *Foreign Affairs*, vol. 80.
14. Black, HC 1991, *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, 6th Edition (Centennial Edition 1891-1991), West Group, Saint Paul, USA.
15. Bono, G 2006, 'The Perils of Conceiving EU Foreign Policy as a Civilizing Force', IPG I, Chicago, IL, USA, pp. 150-163, преземено 15.12.2013 година, извор: [http://www.fes.de/IPG/IPG1\\_2006/BONO.PDF](http://www.fes.de/IPG/IPG1_2006/BONO.PDF)
16. Boone Bartholomees, Jr. J (Ed.) 2010, 'National Security Policy and Strategy', Volume II, 4th Edition, The U.S. Army War College

Guide to National Security Issues, преземено 20.12.2013 година, извор: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub1005.pdf>

17. Born, H 2001, 'National Security Policy: The Role of Parliament,' *Presentation*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), преземено 20.12.2013 година, извор: [http://ipf-ssg-sea.net/2nd\\_WS/aipf-manila-070310-presentations.pdf](http://ipf-ssg-sea.net/2nd_WS/aipf-manila-070310-presentations.pdf)
18. Boutros-Ghali, B 1996, 'The Challenges of Preventive Diplomacy: The Role of the United Nations and ITS Secretary-General', in KM Cahill (ed.), *Preventive Diplomacy, Stopping Wars Before They Start*, Basic Books, New York, USA.
19. Bruce, S & Yearley, S 2006, *The Sage Dictionary of Sociology*, SAGE Publications, Cromwell Press Ltd, Trowbridge, Wiltshire, UK.
20. Buzan, B & Waever, O 2003, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, New York, USA, pp. 341-439.
21. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1997, *Preventing deadly Conflict: Final Report*, Washington D.C., USA.
22. CIC 2013, 'Reports on political missions and global peace operations,' *Annual and periodical reports*, Center on International Cooperation, New York University, New York, USA, преземено 11.12.2013 година, извор: [http://cic.nyu.edu/publications?date\\_filter\[value\]\[date\]=&keys=&field\\_region\\_tid\[\]=10](http://cic.nyu.edu/publications?date_filter[value][date]=&keys=&field_region_tid[]=10)
23. [Clapper, JR 2013, US Intelligence community worldwide threat assessment statement for the record, Senate Select Committee on Intelligence report, Washinton DC, USA](http://www.intelligence.senate.gov/130312/clapper.pdf), преземено 20.12.2013 година, извор: <http://www.intelligence.senate.gov/130312/clapper.pdf>
24. Clement, S 1997, 'Conflict Prevention in The Balkans: Case Studies of Kosovo and the FYR of Macedonia', *Chaillot paper no.30*, Institute for Security Studies of Western European

Union, Paris, France, преземено 10.12.2013 година, извор: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp030e.pdf>

25. Composite 2013, *Comparative Police Studies in the EU*, Composite consortium, Rotterdam, Holland. Available from: <http://www.composite-project.eu/>. [27.11.2013].
26. CPT 2013, *CPT Visits*, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Strasbourg, France. Available from: <http://www.cpt.coe.int/en/visits.htm>. [27.11.2013].
27. Dunne, T & Schmidt, BC 2008, 'Realism', in Baylis, J et al (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, UK, pp.90-106.
28. EC 2010, *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2010) 673, Brussels, Belgium, извор: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF#page=2> (преземено 25.11.2013 година).
29. EC 2011, *Special Eurobarometer 371: Internal Security*, Wave EB75.4 – TNS opinion & social, Conducted by TNS Opinion & Social at the request of Directorate-General Home Affairs, European Commission, Directorate General Communication, Public Opinion Analysis sector, Brussels, Belgium, извор: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_371\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_371_en.pdf) (преземено 15.12.2013 година).
30. Elkus, A 2012, 'The Policy-Strategy Distinction: Clausewitz and The Chimera of Modern Strategic Thought,' in WF Owen (Ed.), *Clausewitz & Contemporary Conflict*, *Infinity Journal*, Special Edition, February 2012, pp.24-27.
31. Eriksson, M & Wallensteen, P 2004, 'Armed Conflict, 1989-2003', *Journal of Peace Research*, vol.41, no.5.
32. Erwin, SI, Magnuson, S, Parsons, D & Tadjdeh, Y 2012, 'Top Five Threats to National Security in the Coming Decade,' *National Defense Industrial Association Magazine*, November 2012, преземено 21.11.2013, извор: <http://www>.

[nationaldefensemagazine.org/archive/2012/November/Pages/TopFiveThreatstoNationalSecurityintheComingDecade.aspx](http://nationaldefensemagazine.org/archive/2012/November/Pages/TopFiveThreatstoNationalSecurityintheComingDecade.aspx)

33. EU 2008, *Providing Security in a Changing World*, Report on the Implementation of the European Security Strategy S407/08, 11.12.2008, Brussels, Belgium, извор: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf) (преземено 25.11.2013 година).
34. FAO 1999, *International assistance helps maintain food security in Albania and Macedonia*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, Italy, 13 July 1999, (преземено 17.12.2013 година), извор: <http://www.fao.org/english/newsroom/global/GW9911-e.htm>
35. Fierke, KM 2007, *Critical Approaches to International Security*, Polity Press, Cambridge, UK.
36. Galtung, J 1996, *Peace by Peaceful Means*, PRIO, London, UK.
37. Glas javnosti 2013, *Plan Martija Ahtisarija za Kosovo i Metohiju*, (преземено 19.12.2013 година), извор: <http://www.glas-javnosti.rs/dodaci/plan-martija-ahtisarija-za-kosovo-i-metohiju>
38. Glenny, M 1995, 'The birth of a nation', *New York Review of Books* vol.42, no. 18 (November 16, 1995), pp. 24-28.
39. Gurr, TR & Harff, B 1994, *Ethnic conflicts in world politics*, in S Bekker & D Carlton (eds.) 1996, *Racism, xenophobia and ethnic conflict*, p. 79-82.
40. Gurr, TR 1993, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Ch. 3, USIP, Washington DC, USA.
41. Hadley, SJ & Perry, WJ (co-chairs) 2010, 'The QDR in Perspective: Meeting America's National Security Needs In the 21st Century,' *The Final Report of the Quadrennial Defense Review*, Independent Panel, преземено 11.12.2013 година, извор: <http://www.usip.org/files/qdr/qdrreport.pdf>
42. Hagmann, J & Stocker, J 2007, „Национална политика за безбедност“, *DCAF Background series*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, Switzerland, преземено 24.9.2013 година, извор: [www.dcaf.ch/](http://www.dcaf.ch/)

publications/backgrounders

43. IFPA 2002, *Defence Reform, Modernisation and Military Cooperation in Southeastern Europe*, Institut for Foreign Policy Analysis, Cambridge, MA, USA.
44. Jenkins, BM 2007, 'Basic Principles for Homeland Security,' *Testimony presented before the House Appropriations Committee*, Subcommittee on Homeland Security on January 30, 2007, RAND Corporation, Santa Monica, CA, USA, преземено 2.12.2013 година, извор: [www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2007/RAND\\_CT270.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2007/RAND_CT270.pdf)
45. Kaufman, S 2001, *Modern Hatreds*, Cornell University Press, Ithaca, NY, USA.
46. Kim, J 2005, *Macedonia (FYROM): Post-Conflict Situation and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, извор: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32172.pdf> (преземено 25.12.2013 година)
47. Lederach, JP 1997, *Building peace: sustainable reconciliation in divided societies*, USIP, Washington, USA.
48. Liotta, PH & Jebb, CR 2002, 'Macedonia: End of the Beginning or Beginning of the End?' from *Parameters*, pp. 96-111, преземено 20.4.2009 година, извор: <http://www.carlisle.army.mil/USAWC/parameters/02spring/liotta.htm>
49. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme 2006, *La France face au terrorisme*, Le gouvernement de France, Paris, France.
50. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008 – 2020, *La France et l'Europe dans le monde sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer*, Ministère des affaires étrangères, Paris, France, преземено 15.12.2013 година, извор: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC\\_DEF.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC_DEF.pdf)
51. Lund, MS 1995, 'Underrating Preventive Diplomacy', *Foreign Affairs*, vol. 74, no. 4
52. Lund, MS 1996, *Preventing Violent Conflict: A Strategy for Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., USA.

53. Lykke Jr., AF 1989, 'Towards an Understanding of Military Strategy,' in AF Lykke, Jr. (ed), *Military Strategy: Theory and Application*, US Army War College, Carlisle, USA, pp.3-8.
54. McGarry, J & O'Leary, B 1993, *The politics of ethnic conflict regulation*, Routledge, London, UK.
55. McLean, I 1996, *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, UK.
56. Mueller J 2000, 'The Banality of Ethnic War', *International Security*, vol.25, no.1, pp. 42-70
57. NATO 2003, *Operation Amber Fox (Task Force Fox)*, North Atlantic Treaty Organization, Brussels, Belgium. Available from: <http://www.nato.int/fyrom/tff/home.htm>. [18.12.2013].
58. NATO 2003a, *NATO HQ Skopje*, North Atlantic Treaty Organization, Brussels, Belgium. Available from: <http://www.nato.int/fyrom/home.htm>. [18.12.2013].
59. NATO 2003b, *Briefing*, North Atlantic Treaty Organization, Brussels, Belgium. Available from: [http://www.nato.int/docu/briefing/balkans/html\\_mac/balkans06.html](http://www.nato.int/docu/briefing/balkans/html_mac/balkans06.html). [27.8.2013].
60. NATO 2013, *NATO operations and missions*, North Atlantic Treaty Organization, Brussels, Belgium. Available from: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52060.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm). [18.12.2013].
61. Navari, C 2008, 'Liberalism', in P Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*, Routledge, New York, USA, pp. 29-43.
62. Odendaal, A 1998, 'Ethnic Conflict and its Management', *A Position Paper*, Centre for Conflict Resolution, преземено 26.8.2009 година, извор: [http://ccrweb.ccr.uct.ac.za/archive/staff\\_papers/odendaal\\_ethnic.html](http://ccrweb.ccr.uct.ac.za/archive/staff_papers/odendaal_ethnic.html)
63. Oliver, GF 2002, 'The Other Side of Peacekeeping: Peace Enforcement and Who Should Do It?,' in H Langholtz, B Kondoch & A Wells (Eds.), *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, Volume 8, Brill N.V., Koninklijke, Netherlands, pp. 99-117, преземено 20.12.2013 година, извор: <http://www.internationalpeacekeeping.org/pdf/04.pdf>

64. Parliament of Estonia 2010, National Security Concept of Estonia, Unofficial translation, Tallinn, Estonia, преземено 20.12.2013 година, извор: [http://www.kaitseministeerium.ee/files/kmin/nodes/9470\\_National\\_Security\\_Concept\\_of\\_Estonia.pdf](http://www.kaitseministeerium.ee/files/kmin/nodes/9470_National_Security_Concept_of_Estonia.pdf)
65. PER 2005, *Macedonia: On the Road to Brussels, Report for the project on ethnic relations*, Held in Mavrovo, June 10-11, 2005, извор: <http://www.per-usa.org/Reports/Mavrovo%20-%20June%202005.pdf> (преземено 21.12.2013 година).
66. Petrovic, P 2008, 'Macedonia Bows to Albanians over War Crimes'. *Balkan Insight* 27.3.2008. Достапно на: <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-bows-to-albanians-over-war-crimes>. [20.12.2013].
67. Pettifer, J 2001, *Former Yugoslav Macedonia – The Shades of Night?*, Conflict Studies Research Centre, Surrey, UK.
68. Poulton, H 2000, *Who are the Macedonians?*, Indiana University Press, Bloomington, USA.
69. Primmerman, CA 2006, Thoughts on the Meaning of "Asymmetric Threats", Special Report 10-1165, Lincoln Laboratory, Massachusetts Institute of Technology, Lexington, MA, USA, извор: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dtic.mil%2Fcgj-bin%2FGetTRDoc%3FAD%3DADA444192&ei=Fi6uUuudM6PkywO6IYLAaw&usq=AFQjCNEVDw0npxJyyte5UW6AuJvc0CaYA&sig2=YtU3CkbtwwOG2oydo3dX8A&bvm=bv.57967247,d.Yms> (преземено 12.12.2013 година)
70. Rajkovchevski, R 2011, 'Implications of the Ohrid Framework Agreement on Police Work - A Decade after Its Signing', *Political Thought*, vol. 9, no.34, Konrad Adenauer Foundation, Skopje, Macedonia, pp.81-89.
71. Risser, H 2003, *Encouraging Disarmament: The Use of Individual and Collective Incentives in VWCPs*, Monterey Institute of International Studies, Monterey, CA, USA. (преземено 10.3.2010 година), извор: [http://sand.miis.edu/research/student\\_research/Risser\\_Encouraging%20Disarmam.pdf](http://sand.miis.edu/research/student_research/Risser_Encouraging%20Disarmam.pdf)

72. Rosas, A & Lahelma, T 1997, 'OSCE Long-Term Missions', in M Bothe, N Ronzitti & A Rosas (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management, and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer Law International, Hague, Holland.
73. Rummel, RJ 1972, *The Dimensions of Nations*, Sage, Beverly Hills, USA.
74. Sarkesian, SC, Williams, JA & Cimbala, SJ 2008, *US National Security: Policymakers, Processes & Politics*, 4<sup>th</sup> edition, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, USA.
75. Sherif, M & Sherif, CW 1956, *An outline of social psychology*, Harper and Row, Publishers, New York, USA.
76. Smootha, S & Hanf, T 1996, "Conflict-regulation in deeply divided societies", in Hutchinson and Smith 1996, J Hutchinson & AD Smith (eds.), *Ethnicity*, Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 326-332.
77. Solana, J 2003, *European Security Strategy: Secure Europe in a Better World*, Brussels, Belgium, извор: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/solanae.pdf> (преземено 25.12.2013 година).
78. Solana, J 2004, 'From Dayton Implementation to European Integration', *NATO Review*, winter 2004.
79. Stedman, SJ 1995, 'Alchemy for a New World Order: Overselling "Preventive Diplomacy"', *Foreign Affairs*, Vol. 75, pp. 14-20.
80. Stolberg, AG 2010, 'Making National Security Policy in the 21st Century,' in J Boone Bartholomees, Jr. (Ed.), *National Security Policy and Strategy*, Volume II, 4th Edition, pp.29-45. Available from: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub1005.pdf>. [24.12.2013].
81. Theiler, O 2008, *Sword or Ploughshare? New Roles for NATO and the Changing Nature of Transatlantic Relations*, Occasional Paper #17, George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen, Germany. (преземено 12.12.2013 година), извор: <http://www.marshallcenter.org/mcpublishweb/en/component/content/article/43-cat-pubs-occ->



[papers/471-art-pubs-occ-papers-17.html?directory=19](http://papers/471-art-pubs-occ-papers-17.html?directory=19)

82. Tranca, O 2008, 'What Causes Ethnic Conflict Diffusion? A Study of Ethnic Conflicts in Azerbaijan and Macedonia', *Journal of Peace, Conflict & Development*, Issue 12, преземено 3.2.2009 година, извор: [http://www.peacestudiesjournal.org.uk/docs/Ethnic%20conflict%20Azerbaijan%20Macedonia\\_Oana%20Tranca.pdf](http://www.peacestudiesjournal.org.uk/docs/Ethnic%20conflict%20Azerbaijan%20Macedonia_Oana%20Tranca.pdf)Tshuy, T 1997, *Ethnic conflict and religion: challenge to the churches*, WCC, Geneva, Switzerland.
83. Tusicisny, A 2007, 'Security Communities and Their Values: Taking Masses Seriously,' *International Political Science Review*, Vol.28, No.4, International Political Science Association, Sage Publications (Los Angeles, London, New Delhi, and Singapore), pp.425-449, преземено 23.12.2013 година, извор: [http://www.tusicisny.com/research/tusicisny\\_security\\_communities\\_and\\_their\\_values.pdf](http://www.tusicisny.com/research/tusicisny_security_communities_and_their_values.pdf)
84. UK Parliament 2010, *Who does UK National Strategy?*, Public Administration Committee, First Report, извор: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpublicadm/435/43505.htm> (преземено 10.12.2013 година).
85. Ungerer, C 2011, 'The case for an Australian national security strategy,' Australian Strategic Policy Institute, Barton, Australia, преземено 21.12.2013 година, извор: [https://www.aspi.org.au/publications/the-case-for-an-australian-national-security-strategy-by-carl-ungerer/Policy\\_Analysis84\\_Case\\_for\\_national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.aspi.org.au/publications/the-case-for-an-australian-national-security-strategy-by-carl-ungerer/Policy_Analysis84_Case_for_national_security_strategy.pdf)
86. US Department of Defense 2010, 'Quadrennial Defense Review (February 2010)', *Report*, Washington, DC, USA, преземено 12.12.2013 година, извор: <http://www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.pdf>
87. US Department of Defense 2013, *Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington DC, USA, извор: [dictionary.reference.com/search?q=policy&r=67](http://dictionary.reference.com/search?q=policy&r=67) (преземено 14.12.2013 година).
88. Vankovska, B 2002, 'A Public Image of Security, Defence and the Military in Macedonia', in M Vlachova (ed), *The Public Image of Defence and the Military in Central and Eastern Europe: In a*

*Broken Mirror*, Goragraf, Beograd, pp. 233-250.

89. Vankovska, B 2006, 'The role of the Ohrid Framework agreement and the peace process in Macedonia', The Transnational Foundation for Peace and Future Research (TFF), преземено 20.2.2009 година, извор: [http://www.transnational.org/SAJT/forum/meet/2006/Vankovska\\_Macedonia\\_Check.pdf](http://www.transnational.org/SAJT/forum/meet/2006/Vankovska_Macedonia_Check.pdf)
90. Vukadinović, R 2004, *Međunarodni politički odnosi*, Politička kultura, Zagreb, Hrvatska.
91. Wæver, O 1995, 'Securitization and desecuritization', in R. Lipschutz (ed.), *On security*, Columbia Univ. Press, NY, USA, pp. 46-86.
92. Wæver, O 2004, "Aberystwyth, Paris, Copenhagen New Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery," *Security Studies*. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, March 17-20, 2004, Montreal, Canada.
93. Waltz, KA 1979, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, MA, USA.
94. Wolfers, A 1952, 'National Security' as an Ambiguous Symbol', *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, December 1952.
95. Woodward, S & Steil, B 1999, 'A European 'New Deal' for the Balkans', *Foreign Affairs*, vol. 78, pp. 97-98.
96. Батковски, Т 1995, „Одлуките на АСНОМ – основа за градење национална (државна) стратегија на Република Македонија“, во Е Димитров, Ѓ Цаца и В Ивановски (Изд.), *АСНОМ: педесет години македонска држава: 1944-1994*, Прилози од научен собир одржан на 17-18 ноември 1994, Македонска академија на науките и на уметностите и Институт за национална историја, Скопје, стр. 171-181.
97. Вехтер, М 2009, „Европскиот не е во судир со македонскиот идентитет“, Дневник, од 15.6.2009 година, преземено 15.6.2009 година, <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=00166D8D15F78940B624158714D12B54>
98. Вренцовска, С 2010. „Македонските мировници со највисоки оценки.“ *Вечер* 12.2.2010. Достапно на: <http://www.vecer.com.mk>

[com.mk/?ItemID=FF6DCE30D3141142B2D9462ABAD830A7](http://com.mk/?ItemID=FF6DCE30D3141142B2D9462ABAD830A7).  
[18.12.2013].

99. Вујаклија, М 1980, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Белград, Србија.
100. Георгиевски, Љ 1995, „Гоце Делчев да беше жив во 1945, ќе завршеше во Идризово“, *Пулс*, Скопје, 7 јули.
101. Георгиевски, Љ 2001, „Предизвиците и проблемите на патот за имплементација на реформите“, во Институт Отворено Општество Македонија (изд.), *Инвентарот на Македонија 1989-99*, ИООМ, Скопје.
102. Гоцевски, Т 2002, *Основи на системот на националната одбрана*, Македонска ризница, Куманово.
103. Гоцевски, Т, Ортаковски, В и Георгиева, Л 1999, *Разрешување и трансформација на конфликтите*, I дел, Филозофски факултет, Скопје.
104. Денешен весник 2012, *Преку Скопје радикалниот ислам ќе ја освојува Европа*, 2.5.2012, (преземено 17.12.2013 година), извор: <http://denesen.mk/web/2012/05/02/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%83-%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D1%98%D0%B5-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D0%BE%D1%82-%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%BC-%D1%9C%D0%B5-%D1%98%D0%B0-%D0%BE/>
105. ДЗС 2012, „Миграции 2012“, Статистички преглед: Население и социјални статистики, Државен завод за статистика, Скопје, извор: <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.13.10.pdf> (преземено 29.11.2013 година).
106. ДСЗ 2013, „Статистички годишник на Република Македонија“, Државен завод за статистика, Скопје, извор: <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/PDFGodisnik2013/07-PazarNaTrudot-LabourMarket.pdf> (преземено 29.11.2013 година).
107. ДСЗ 2013а, „Бруто-домашен производ, 2011“, Статистички преглед: Национална економија и финансии, Државен завод за статистика, Скопје, извор: <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/3.4.13.02.pdf> (преземено 14.12.2013 година).

108. Закон за Агенцијата за разузнавање, *Службен весник на Република Македонија*, бр.19/95 од 6.4.1995 година.
109. Закон за внатрешни работи, *Службен весник на Република Македонија*, бр.92/09 од 24.7.2009 година.
110. Закон за заштита и спасување (пречистен текст), *Службен весник на Република Македонија*, бр.93/12 од 24.7.2012 година.
111. Закон за заштита на лични податоци, *Службен весник на Република Македонија*, бр.7/05 од 1.2.2005 година.
112. Закон за надворешни работи, *Службен весник на Република Македонија*, бр.46/2006 од 11.4.2006 година.
113. Закон за одбрана, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 42/2001 од 1.6.2001 година.
114. Закон за одбрана, *Службен весник на Република Македонија*, бр.8/1992 од 15.2.1992 година.
115. Закон за полиција, *Службен весник на Република Македонија*, бр.114/2006 од 3.11.2006 година.
116. Закон за посебните права на учесниците во мировните операции и операциите за колективна одбрана надвор од територијата на Република Македонија и на членовите на нивните семејства, *Службен весник на Република Македонија*, бр.67/2009 од 29.5.2009 година.
117. Закон за следење на комуникациите, *Службен весник на Република Македонија*, бр.121/2006 од 21.11.2006 година.
118. Закон за спречување на перење на пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам, *Службен весник на Република Македонија*, бр.4/2008 од 10.1.2008 година
119. Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, бр.55/2004 од 16.8.2004 година.
120. Закон за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, бр.101/2008 од 13.8.2008 година.

121. Закон за управување со кризи, *Службен весник на Република Македонија*, бр.29/2005 од 4.5.2005 година.
122. Закон за царинската управа, *Службен весник на Република Македонија*, бр.46/2004 од 12.7.2004 година.
123. Законот за амнестија, *Службен весник на Република Македонија*, бр.18/2002 од 7.3.2002 година.
124. Законот за посебните права на припадниците на безбедносните сили на Република Македонија и на членовите на нивните семејства, *Службен весник на Република Македонија*, бр.2/2002 од 15.2.2002 година.
125. Јовановска, С 2012. „И Гоце Делчев станува пречка за ЕУ“. *Утрински весник* 1.11.2012. Достапно на: <http://www.utrinski.mk/?ItemID=BAD449053EAAE746AB8A264E34FA775B>. [18.12.2013].
126. Кирилица 2010, *Во Иса бег џамија се шири радикален ислам*, 1.7.2010, (преземено 17.12.2013 година), извор: <http://kirilica.com.mk/vest2010.asp?id=51676>
127. Котовчевски, М 2012, „Организациска поставеност на новиот модел на системот за национална безбедност на Република Македонија“, *Современа македонска одбрана*, год.12, бр.23, стр.21-38.
128. Курир 2012, *Карпентер: Сонот за голема Албанија е жив*, 1.12.2012, (преземено 17.12.2013 година), извор: <http://kurir.mk/makedonija/vesti/93987-Karpenter-Sonot-za-golema-Albanija-e-ziv>
129. Лазаревски, П 2001, „Методолошки концепт на стратегиските истражувања“, во П Лазаревски (изд.), *Аспекти на националната безбедност на Република Македонија*, ИСППИ, Скопје, стр. 31-99.
130. Лазаревски, П, Ѓоргон, Н и Талески, М (изд.) 2010, *Национална платформа нас Република Македонија за намалување на ризици од несреќи и од катастрофи*, Центар за управување со кризи, Скопје. (преземено 28.11.2013 година), извор: <http://www.macedrrr.gov.mk/files/publications/NPDRR.II.Edition.pdf>
131. Лијпхарт, А 1994, *Democracy in Plural Societies* (компаративно

истражување), СТЕП, Скопје.

132. Малеска, М 1997, *Етнички конфликти и прилагодувањето*, Култура, Скопје.
133. Методологија за содржината и начинот на проценување на опасностите и планирање на заштитата и спасувањето, *Службен весник на Република Македонија*, бр.76/06 од 26.6.2006 година.
134. Министерство за внатрешни работи 2003, *Стратегија за реформа на полицијата*, интерен документ, Министерство за внатрешни работи, Скопје.
135. Министерство за надворешни работи 2013, *Република Македонија и НАТО*. Достапно на: <http://www.mfa.gov.mk/?q=nadvoresna-politika/makedonija-i-nato>. [18.12.2013].
136. Министерство за надворешни работи 2013а, *Учество на Република Македонија во Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ*. Достапно на: <http://www.mfa.gov.mk/?q=node/388>. [19.12.2013].
137. Министерство за одбрана 1998, *Бела книга на одбраната*, Министерство за одбрана, Скопје.
138. Министерство за одбрана 2003, *Стратегиски одбранбен предглед*, интерен документ.
139. Министерство за одбрана 2005, *Бела книга на одбраната*, Министерство за одбрана, Скопје.
140. Министерство за одбрана 2010, *Коњановски му ја предаде на Претседателот Иванов Стратегија за одбрана на Македонија*. Достапно на: <http://www.morm.gov.mk/morm/mk/pr/news/mo-konjanovski-mu-ja-predade-na-pretsedatelot-ivanov-strategijata-za-odbrana-na-makedonija.html>. [1.3.2010].
141. Министерство за одбрана 2011, *Долгорочен план за развој на одбраната 2011-2020*, извор: <http://e-demokratija.mk/documents/10157/36336/%D0%94%D0%BE%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%87%D0%B5%D0%BD+%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD+%D0%B7%D0%B0+%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98+%D0%BD%D0%B0+%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D1%80>

[%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0+2011-2020](#)  
(преземено 28.10.2013 година).

142. Министерство за одбрана 2012, *Бела книга на одбраната*, Министерство за одбрана, Скопје.
143. Мирчев, Д 2012, *Балканскиот мегаетникум: националните доктрини на балканските соседи*, ВиГ Зеница, Скопје.
144. МКГ 2001, *Името на Македонија: Зошто е важен спорот и како да се разреши*, Извештај на МКГ за Балканот бр. 122, извор: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/macedonia\\_name\\_why\\_the\\_dispute\\_matters\\_and\\_how\\_to\\_resolve\\_it\\_mk.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/macedonia_name_why_the_dispute_matters_and_how_to_resolve_it_mk.pdf) (преземено 23.12.2013 година).
145. МКД 2012, *Македонија пред сериозна закана од радикалниот ислам*, 2.5.2012, (преземено 17.12.2013 година), извор: <http://www.mkd.mk/29095/makedonija/makedonija-radikalen-islam-ubistvo>
146. МКД 2013, *Македонска алијанса: Бумчи дава опасни изјави штетни за добрососедството*, 21.12.2013, (преземено 17.12.2013 година), извор: <http://www.mkd.mk/makedonija/dijaspora/makedonska-alijansa-bumchi-dava-opasni-izjavi-shtetni-za-dobrososedstvo>
147. МКСЈ 2013, *Постапки на судот поврзани со Република Македонија*, Меѓународен кривичен суд за поранешна Југославија (МКСЈ) на ООН, Хаг, Холандија. Достапно на: <http://www.icty.org/sid/9964>. [18.12.2013].
148. Нај Помладиот, ЏС 2008, *Разбирање на меѓународните конфликти – Вовед во теоријата и историјата*, Академски печат, Скопје.
149. Нацев, З 2003, Интервју на тема „Лични интереси се мешаат во одбраната“ (Разговарал: Кокан СТОЈЧЕВ), *Македонско сонце*, Скопје, бр.465.
150. Национален акционен план за интегрирано гранично управување, Влада на Република Македонија, Скопје, 2005 (преземено 16.12.2013 година), [http://www.igu.gov.mk/files/pdf/nacionalna\\_komisija/akcionen\\_plan\\_finalen\\_dokumentza\\_vlada.pdf](http://www.igu.gov.mk/files/pdf/nacionalna_komisija/akcionen_plan_finalen_dokumentza_vlada.pdf)

151. Национална концепција за безбедност и одбрана, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 40/2003 од 23.6.2003 година.
152. Национална стратегија за заштита и спасување, *Службен весник на Република Македонија*, бр.23/09 од 19.2.2009 година.
153. Национална стратегија за интегрирано гранично управување, Влада на Република Македонија, Скопје, 2003 (преземено 16.12.2013 година), [http://www.igu.gov.mk/files/pdf/nacionalna\\_komisija/nacionalna\\_strategija\\_IGU-%20RM.pdf](http://www.igu.gov.mk/files/pdf/nacionalna_komisija/nacionalna_strategija_IGU-%20RM.pdf)
154. Новковска (изд.), Б 2011, „20 години независна Македонија“, Државен завод за статистика, Скопје, извор: <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/20GodiniRM.pdf> (преземено 29.11.2013 година).
155. Процена на загрозеност на Република Македонија од природни и други несреќи, *Службен весник на Република Македонија*, бр.117/10 од 2.9.2010 година.
156. Рајковчевски, Р 2008, „Безбедносната култура како составен дел од безбедносните системи“ во М Малиш-Саздовска (изд.), *Годишник на Полициската академија*, Полициска академија, Скопје, стр.397-412.
157. Републичка изборна комисија 1991, „Извештај за спроведувањето и резултатот од претходното изјаснување на граѓаните на Република Македонија на референдумот одржан на 8 септември 1991 година“, Државна изборна комисија, Скопје, извор: [http://www.sec.mk/arhiva/1990\\_Referendum/Izvestaj\\_za\\_sproveden\\_referendum\\_1990.pdf](http://www.sec.mk/arhiva/1990_Referendum/Izvestaj_za_sproveden_referendum_1990.pdf) (преземено 28.11.2013 година).
158. Републички план за заштита и спасување (доверлив какактер), донесен на 11.3.2009 година на седница на Владата на Република Македонија.
159. Ристевски, М 2013. „Големото американско „НЕ“ за голема Албанија“. *Капитал* 1.3.2013. Достапно на: [http://www.kapital.mk/mk/magazin/93336/golemoto\\_amerikansko](http://www.kapital.mk/mk/magazin/93336/golemoto_amerikansko)



[%E2%80%9Ene%E2%80%9C\\_za\\_golema\\_albanija.aspx](#).  
[18.12.2013].

160. С.З., С 2012. „И НАТО молчи за заканите кон соседите од Албанија“. *Нова Македонија* 1.12.2012. Достапно на: <http://novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=12112111318&id=9&setIzdanie=22744>. [18.12.2013].
161. Секретаријат за спроведување на рамковниот договор на Владата на Република Македонија 2013, *Охридски рамковен договор*. Достапно на: [http://siofa.gov.mk/data/file/Ramkoven\\_dogovor\\_mk.pdf](http://siofa.gov.mk/data/file/Ramkoven_dogovor_mk.pdf). [20.12.2013].
162. Сентиќ-Габер, К 2005, „Македонија: Синоним за соработка наместо проблем“, во Форум-Центар за стратески истражувања и документација (изд.) „Коридор 8; политички, стратески и економски аспекти“, Форум АНАЛИТИКА, бр. 4 (Декември 2005), Скопје, стр. 175-181.
163. СЕП 2013, „Поглавје: Правда, слобода и безбедност“, Извештаи на ЕК за напредокот на Република Македонија 2007-2013, Секретаријат за европски прашања на Владата на Република Македонија, Скопје, извор: <http://www.sep.gov.mk/content/?id=96#.Uqus8CfIb-o> (прегледано 10.12.2013 година).
164. Сител телевизија 2013, *Одликувања за 79 припадници на АРМ за учеството во „Феникс“ во Авганистан*, 12.9.2013, (преземено 17.12.2013 година), извор: <http://www.sitel.com.mk/mk/odlikuvanja-za-79-pripadnici-na-arm-za-uchestvoto-vo-feniks-vo-avganistan>
165. Собрание на Република Македонија 2011, *Толкување на членот 1 од Законот за амнестија*, Собрание на Република Македонија, 20.7.2011 година.
166. Собрание на Република Македонија 2012, *Предлог-Закон за посебните права на безбедносните сили и на членовите на нивните семејства*, Поднесен во октомври 2012 година, во собраниска процедура (декември 2013). Достапно на: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sobranie.mk%2Fext%2Fexporteddocumentdownloadwindow>.

[aspx%3FId%3Df3de36bc-65b1-4611-8814-4a946471c02c%26t%3Ddocx&ei=BVK3UuqRAeuAywObjICwBQ&usg=AFQjC NFpyyqiN71e4Pmz2PSsrYp\\_8OUCQA&sig2=PxDus4vEHR\\_5g7FbbvaBlg&bvm=bv.58187178,d.Yms](http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=42712844226&id=9&setIzdanie=22566). [19.12.2013].

167. Сокалски, ХЈ 2005, *Грам превенција – Македонија и искуството на Обединетите нации во превентивната дипломатија*, МИ-АН, Скопје.
168. Спасески, Ј 2005, *Македонија столб на безбедноста и мирот на Балканот*, Обнова, Кочани.
169. Спасески, Ј и Аслимоски, П 2006, *Дефендологија*, Педагошки Факултет – Битола, Битола.
170. Србиновски, А 2012. „Членството во НАТО ќе нè чини 4,5 милиони евра годишно.“ *Нова Македонија* 27.4.2012. Достапно на: <http://novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=42712844226&id=9&setIzdanie=22566>. [18.12.2013].
171. Србиновски, А 2012а. „Како „циганоскопјаните“ да градат добрососедство со Атина“? *Нова Македонија* 29.11.2012. Достапно на: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=112912816401&id=9&setIzdanie=22742>. [18.12.2013].
172. Србиновски, А 2013. „Дехари нуди соживот во голема Албанија.“ *Нова Македонија* 13.3.2013. Достапно на: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=31313918214&id=13&setIzdanie=22828>. [18.12.2013].
173. Стаић, Љ 2004, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, Србија.
174. Станаревић, С, Ејдус, Ф, Матовић, Д, Унијат, Ј, Поповић, Ђ, Милошевић, М, Димитријевић, И, Ђорђевић, С и Ђелић, М 2009, *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, Србија.
175. Стојановски Т 2006, *Полициска етика и деонтологија*, 2-ри Август С, Штип.
176. Стратегија за национална безбедност на Република Македонија 2008, интерен документ.
177. Стратегија за одбраната на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, бр.30/2010 од 1.3.2010 година.

178. Стратегија за одбраната на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, бр.45/1998 од 11.9.1998 година.
179. Ташева, М 1997, *Етничките групи во Република Македонија (современи состојби)*, Филозофски факултет, Скопје.
180. Ташевска Ременски, Ф 2007, *Албанците и Македонците: Етничката интеракција во Република Македонија, пред и по конфликтот од 2001 година*, 2-ри Август С, Штип.
181. Ташевска Ременски, Ф 2009, *Механизми за решавање на етничките конфликти*, Годишник на Факултетот за безбедност, Факултет за безбедност, Скопје, стр. 230-241.
182. Унковска, С 2012. „Македонија се кити со нови медали.“ *Утрински весник* 10.01.2012. Достапно на: <http://www.utrinski.mk/default.asp?ItemID=0FC9B4B6911BCC438049BF3B4CA512F5>. [18.12.2013].
183. Устав на Република Македонија, *Сл.весник на Р.Македонија* бр.52/91 од 22.11.1991 година, бр. 1/92 од 10.1.1992 година, бр.31/98 од 02.7.1998 година, бр.91/01 од 20.11.2001 година, бр.84/03 од 30.12.2003 година, бр.107/05 од 09.12.2005 година и бр. 3/09 од 9.1.2009 година.
184. Филипov, С 2005, „Кога интегрирана стратегија за национална безбедност“?, *Македонско сонце*, Скопје, бр.556, стр.40-41.



CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

355.02:327.36(497.7)(075.8)

РАЈКОВЧЕВСКИ, Раде

Градење безбедносна политика : случајот на Република Македонија /  
Раде Рајковчевски. - Скопје : Фондација Конрад Аденауер : Факултет за  
безбедност, 2014. - 252 стр. : граф. прикази ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 231-250

ISBN 978-608-4648-10-9 (Фондација Конрад Аденауер)

ISBN 978-608-4532-39-2 (Факултет за безбедност)

а) Безбедносна политика - Територијална одбрана - Македонија -  
Високошколски учебници  
COBISS.MK-ID 95645706