

# РАДНИ ОКВИР СТРАТЕГИЈЕ\* И ПЛАНИРАЊЕ СИЛЕ

П. Х. Лиота,<sup>\*\*</sup>  
Ричмонд М. Лојд

Након осврта на питање – зашто је битна стратегија, у чланку се излаже концептуални радни оквир за организацију и оцену суштинских фактора који су укључени у процес креирања стратегије и одлучивања у домену планирања силе. Полазећи од потребе дефинисања националних интереса и циљева, тај радни оквир илуструје комплексност процеса, као и одговор на питање како и зашто формулисање националне стратегије мора да укључи вишеструке аспекте моћи и идентитета. Разматрају се и процене алтернативних националних војних стратегија и потребе за дефинисањем одбрамбених сила за будућност. Који су најважнији фактори и какав је њихов међусобни однос? Како би тај радни оквир могао да се користи за усмеравање и оцењивање формулисања алтернативних стратегија и сила?

Кључне речи: *стратегија, национална безбедност, национални циљеви, планирање.*

Пре неколико година, током уобичајеног предавања особљу америчке амбасаде у Мадриду, које је држао један од аутора овог текста, један виши политички саветник (иначе дипломац Поморског ратног колеџа САД), изненада је плануо: „Зашто би неко требало да брине о стратегији? Довољна је мука бавити се *политиком*, ићи из једне кризе у другу!“ Да бисмо били коректни према том службенику иностраних послова, који је до тада искусио низ политичких криза, од Хаитија до Балкана, размотримо смисао његове примедбе: зашто би неко *требало* да брине о стратегији?

Стратегија, уосталом, није политички нарочито корисна; то је дугорочно фокусирани инструмент који помаже у обликовању будућег окружења.<sup>1</sup> Поли-

\* Са енглеског језика текст превео потпуковник Милан Тепшић.

\*\* Аутори су професори у Поморском ратном колеџу САД, Њупорт, Род Ајленд

<sup>1</sup> Иако овај текст представља велику и значајну ревизију ранијих концептуалних приступа, постоји усмено предање о развоју радног оквира стратегије и планирању силе. Његове раније фазе су: Richmond M. Lloyd,

тичке кризе, с друге стране, увек се баве најнепосреднијим спровођењем иницијатива да би се изашло у сусрет критичним потребама и захтевима. Али, ако би требало навести неки аргумент у одбрану стратегије, то би био следећи – када нема стратегије не постоји ни један јасан правац у будућност, и било који пут ће вас одвести тамо, али тек након изузетног напрезања из петних жила, реагујући на кризе или промене које надолaze једна за другом.

Ту реалност вероватно најбоље описује сцена између Алисе и чеширске мачке у роману *Алиса у земљи чуда*, када Алиса пита: „Да ли бисте ми, молим Вас, рекли којим путем одавде да кренем?“

„То у многоме зависи од тога где желиш да стигнеш“, рече мачка.

„Није ме баш много брига где...“, рече Алиса.

„Тада није битно којим ћеш путем да идеш“, рече мачка.

„...докле год не стигнем *негде*“, додаде Алиса објашњавајући.

„Е, то ће ти сигурно поћи за руком“, рече мачка, „само ако будеш пешачила довољно дуго“.<sup>2</sup>

У најбољем случају, стратегија ће вас довести негде близу одредишта ка којем сте се упутили. Она пружа системски приступ променама, како онима које би требало, тако и онима које не би требало да се десе. Укратко, представља примену расположивих средстава ради постизања жељених циљева. Иако би се процесу реализације стратегије могло приступити са различитих стајалишта, заузели смо став да понудимо приступ „одозго надолe“, који започиње низом питања која себи морамо да поставимо и на њих покушамо да одговоримо:

- *шта желимо да урадимо (циљеви политике);*
- *како планирамо то да урадимо (стратешка реализација);*
- *шта нас брине (претње, рањивости, изазови, прилике);*
- *шта нам је на располагању да то урадимо (унилатералне или мултилатералне варијанте, алијансе или коалиције или сврставања, међународне институције, одрживе одбрамбене силе, економски или политички или дипломатски или информациони инструменти);*
- *које су неповољности (ризичи, дефицити, рањивости, непредвидиви исходи, културолошки фактори);*

„Strategy and Force Planning Framework“ in Strategy and Force Planning Faculty, eds, Strategy and Force Planning, 3rd edition (Newport, RI: Naval War College Press, 2000), pp. 1–17; Richmond M. Lloyd, „Strategy and Force Planning Framework“ in Strategy and Force Planning Faculty, eds, Strategy and Force Planning (Newport, RI: Naval War College Press, 1995), pp. 1–14; Richmond M. Lloyd, „Force Planning for the 1990s“ in Force Planning Faculty, eds, Fundamentals of Force Planning, Vol. I, Concepts (Newport, RI: Naval War College Press, 1990), pp. 105–126, and Richmond M. Lloyd and Lt Col Dino A. Lorenzini, U.S. Air Force, „A Framework for Choosing Defense Forces“, Naval War College Review, January/February 1981, pp. 46–58.

<sup>2</sup> Lewis Carroll, Alice's Adventure in Wonderland, Chapter 6, „Pig and Pepper“. The Millennium Folium Edition, 3.0. Available at: <http://www-2.cs.cmu.edu/People/rgs/alice-ftitle.html>.

<sup>\*\*\*</sup> Ради појмовно-термиолошке коректности, енглеска реч *force* (*forces*, множ.) у тексту је преведена у свом основном значењу – *сила*, а не у слободнијем преводу – *снаге*, као што се то обично чини у оваквој врсти текстова (прим. прев.).

И, коначно, све то треба завршити питањем којим би, у ствари, увек требало започињати, чиме се наглашава да је сама стратегија критична спона у непрекидној повратној спреси:

– зашто желимо то да урадимо (стратешки циљеви, жељени и захтевани).

Даљим усложњавањем сплета свих ових неизбежних питања стратегија покушава да успостави равнотежу између решавања данашњих реалних ситуација (садашње безбедносно окружење) и планирања како се носити са алтернативним могућностима сутрашњице (будуће безбедносно окружење). На тај начин, Сједињене Државе непрекидно изнова процењују националне приоритете и фундаменталне елементе стратегије. Али, посао који се на тај начин обавља захтева квалитетне и јасне одлуке о стратегији и планирању силе. Недостатком јасних циљева и фокусиране јаке стратегије националне безбедности били бисмо само способни да реагујемо на догађаје који штете нашим интересима, али не и да их обликујемо. Довијање у таквим ситуацијама није од користи.

Данашње одлуке у домену стратегије и планирања силе фундаментално ће утицати на будућу стратегију и положај силе. Ако су добре, такве одлуке и варијанте могу се показати као моћно инвестирање у будућност. Осим тога, да би се избегле последице грешака у планирању, у нечему што је често у својој бити сложен процес, изгледа да је корисно да се увек изнова, у свим димензијама, размотре саме основе стратегије и планирања силе.

Додуше, прављење поузданих варијанти стратегије и силе у једном слободном друштву је тежак и дуготрајан процес. Стратег и планер силе мора да размотри бројне међународне и домаће факторе, укључујући политичке, економске, војне, технолошке и информатичке – па чак и културолошке утицаје. Често се дешава да укупни број идеја, концепата, мишљења и различитих гледишта буде изузетно велики, а то се додатно усложњава ако не постоји један систематичан оквир за организовање стратешких концепата и остваривање стратешких варијанти. Због тога што планирање укључује припрему, често у условима неизвесности, присутна је врло велика неизвесност и велики простор за неслагање око жељене стратегије и тога како би силе требало да буду структуриране, организоване, опремљене и обликоване за будућност. Нажалост, ретко постоји само један прави одговор.

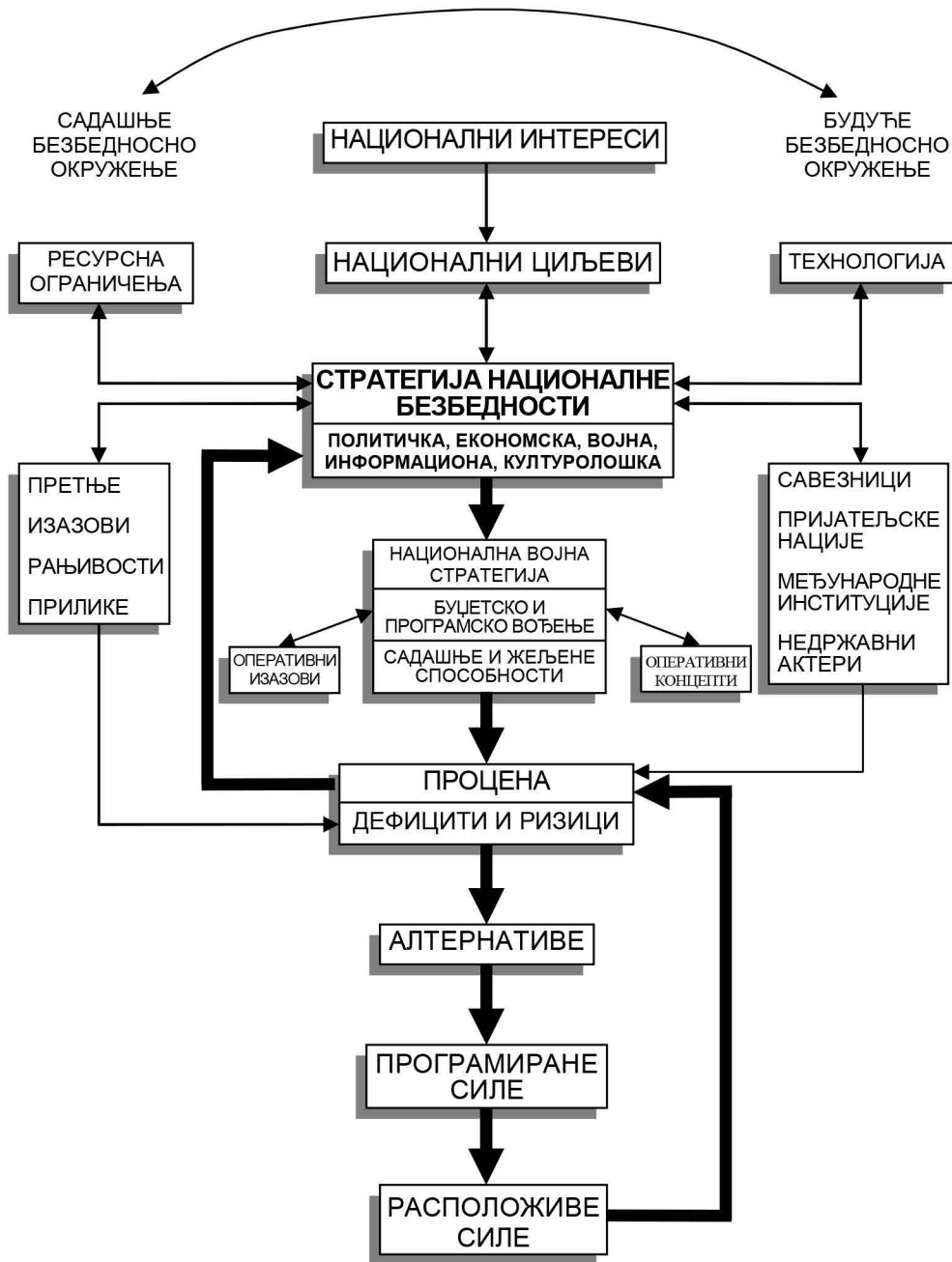
Једнако вредни аргументи могу се навести за потпуно различите варијанте, од којих је свака у функцији *жељених циљева* и *усвојених претпоставки* о претњама, изазовима, приликама, технолошким унапређењима и будућим политичким и економским условима. Стога, они који се фокусирају на неки појединачни фактор од највећег значаја за њихов специфични интерес, као што је нека специфична претња или фискални буџет, често не успевају да схвате – а због тога не успевају ни да се са њима ефикасно носе – све димензије стратешког окружења. Укратко, да бисмо коректно реализовали стратегију, морамо се бавити реалностима данашњице и могућностима сутрашњице.

У настојању да обухватимо захтеве и садашњег и будућег безбедносног окружења, овде смо понудили један радни оквир који може помоћи да се поставе права питања, поштујући сложену динамику стратегије, и пружи најбољи метод којим се обухватају, у великој мери, важни фактори присутни у стратешком одлучивању. Мада схватамо да организацијски интереси, бирократско понашање и политика имају значајну улогу у свим стратешким варијантама, наш се радни оквир фокусира на формулисање захтева које налаже национална безбедност и оцену алтернативних варијанти стратегије и силе. Намера нам је да овај радни оквир истакне главне факторе које би требало разматрати у току реализације тих процеса. Тако поступајући, вољно признајемо да овај радни оквир представља компромис између комплексности реалности и потребе за упрошћавањем као помоћи у разумевању. Овај радни оквир планирања стратегије и силе, упркос томе, покушава да идентификује најбитније елементе у стратегији и планирању силе и илуструје њихове доминантне (и често међузависне) односе.

Као такав, наш радни оквир – признајући да се стратешки увек морамо бавити данашњим проблемима и сутрашњим вероватним последицама – том процесу приступа одозго надоле. Починемо са националним интересима и циљевима, а затим детаљније разрађујемо аспекте који могу и да помогну, али и да збуне оне који одлучују о избору будуће стратегије и силе.

Стратегија је комплексни посао, али је корисно радити са једноставним организационим механизмима, као што је овај радни оквир за стратегију и планирање силе. Представљајући овај радни оквир, наша је намера да обезбедимо алат за разумевање фундаменталних концепата стратегије и планирања силе и да понудимо систематични приступ организацији мисаоног процеса у домену одлучивања. Тај радни оквир би се на различите начине могао користити као: (1) водич за развој алтернативних стратегија и будућих сила; (2) помоћ у оцењивању аргумената које наводе стратези или планери силе; и (3) полазна тачка у развоју алтернативних приступа структурирању главних одлука у планирању силе.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Овај дијаграм у великој мери представља модификацију оног који се оригинално појавио у чланку Лојда и Лоренцинија 1981, који је и сам био адаптација Методологије процене структуре силе, дате у NWP-1 (Rev. A), *Strategic Concepts of the U.S. Navy* (Washington: Dept. of the Navy, 1978). Намера је да овај радни оквир у великој мери укључи најважније факторе стратегије и планирања силе. Унутар сваке широке категорије могу се користити многи концепти, принципи, идеје и методе. Извесни фактори ће, очито, бити важнији од других, зависно од околности. Алтернативни приступи често наглашавају специфичне факторе, као што су претња, рањивост, технологија или буџет. Коначно, стратези морају увек преиспитивати и синтетизовати вишеструке факторе на свеобухватнији начин. Видети: Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr, and Timothy E. Somes, „The Art of Strategy and Force Planning“, где се налази алтернативни радни оквир, мање детаљан али савршено користан и значајан. Такође, ту се може наћи једна опсежна дискусија о јаким и slabим странама алтернативних приступа стратегији и планирању силе.



Слика 1

## Оскудица и потребе: опсег радног оквира стратегије и планирања силе

Две главне теме подупиру нашу дискусију о стратешким концептима. То су: (1) расподела оскудних ресурса и (2) однос између циљева, средстава и ризика. Никада неће бити довољно ресурса да се задовоље све националне жеље и потребе. Зато морамо направити стратешке варијанте, поставити захтеве, направити приоритете, донети одлуке и увек доделити оскудне ресурсе најкритичнијим потребама.

Стратегија је, као што се види, најважнији водич за добро промишљено планирање силе. Да би се извукао максимум од наших ограничених ресурса (средстава) потребно је да схватимо шта желимо да урадимо, куда желимо да идемо (циљеви) и како планирамо да тамо стигнемо (стратегија). Пресудни значај овог базичног односа циљеви – средства често залута у мноштву детаљних процена и одлука о специфичним оружаним системима. Ипак, забрављањем суштине тог односа чини се превид потребе да ћемо, врло вероватно, бити присиљени да коригујемо наше безбедносне тежње (циљеви) како би их поставили у опсег наших властитих могућности ради задовољења таквих циљева (средства). Несклад између коначних циљева и средстава ствара реалну опасност (ризик) за укупне безбедносне интересе.

Радни оквир стратегије и планирања силе подељен је на два дела: стратешке варијанте (горња половина) и варијанте силе (доња половина). Стратешке варијанте обухватају идентификацију националних интереса, националних циљева и стратегије националне безбедности, укључујући традиционалне инструменте моћи (политички, економски и војни аспекти), као и нове утицаје (као што су информатика и култура). На левој страни радног оквира намеравамо да проценимо факторе који неповољно утичу на садашње и будуће безбедносно окружење разматрањем претњи, рањивости, изазова и прилика. На десној страни радног оквира понудили смо факторе који представљају, истовремено, и средства и утицаје. То су: улога и подршка савезника и пријатељских нација, трошкови и прилике које нуде међународне институције и неоспорно присуство недржавних актера у безбедносном окружењу. Исто тако, овај радни оквир признаје да су ресурсна ограничења и технологија пресудни фактори који често обликују, понекад искривљују и, у основи, покрећу развој националне стратегије.

У складу с тим, у доњој половини радног оквира, национална војна стратегија, заједно са фискалним и програмским вођењем и утицајем садашњих и жељених војних способности, јесу све силе које диктирају сортирање и селекцију сила. (Исто тако, оперативни изазови са којима ће се силе вероватно суочити и нови оперативни концепти за савладавање тих изазова утицаће на стратегију,

програмско вођење и способности). Селекција силе, такође, укључује процену могућности расположивих сила да подрже националну стратегију. Дефицити су идентификовани као резултат примене специфичних фискалних ограничења на стварање будућих одбрамбених сила. Алтернативне варијанте силе оцењују се са становишта дефицита и смањења ризика који резултују у програмираним силама за будућност. Чим се програмиране силе разместе у зонама одговорности оне постају расположиве да подрже стратегију. Тако, пуне црне линије у радном оквиру служе да илуструју зашто је и како стално процењивање и поновно процењивање суштински део прављења и реализовања стратегије.

Област одбрамбеног планирања обилује примерима који приказују стварност стратегије, а који поспешује несклад. Стални недостатак адекватних бродова у морнарици који би могли одговорити националним обавезама могао би послужити као добар пример. С обзиром на то да америчко национално руководство стално наглашава глобално ангажовање, логично је закључити да би они желели да одрже присуство морнарице на океанима приближно на истом нивоу као у протеклих неколико деценија. Међутим, због недовољног броја бродова Морнарица САД није у могућности да удовољи том захтеву. Рат против тероризма појачао је захтев за нове бродове. Пошто је потребно неколико година да се пројектују, финансирају и изграде, унапред одређени елемент у многим поморски оријентисаним сценаријима јесте недостатак адекватних бродова у следећих више година. Слични случајеви постоје кад год је потребно више година да се војни системи изграде и разместе у зоне одговорности, без обзира на то да ли се ради о космичким системима, одбрамбеним ракетним системима, већим ваздухопловним програмима или другим упоредивим пројектима.<sup>4</sup>

## Приступ одозго надоле: употреба радног оквира за израду стратешких варијанти

**Национални интереси.** Појам националног интереса може бити, додуше, вишезначан концепт. Употреба термина „интереси“ често сугерише елемент неког специфичног политичког програма, заоденутог двосмисленим и нејасним терминима. Али, најважнији национални интереси било које нације су јасни и специфични или би то требало да буду – осигурати безбедност и просперитет државе и њеног народа. Обично, наше схватање тих виталних интереса изражено је терминима националног опстанка и благостања.

<sup>4</sup> У вези са неким од ових дилема планирања видети: P. H. Liotta and Timothy E. Simes, „The Art of Reperceiving: Scenarios and the Future“.

Очување територијалног интегритета, слободе, независности, политичких институција и части су фундаментални за наш опстанак као нације. Одржавање економског благостања и укупног квалитета живота америчког народа такође су важни интереси, као и опстанак наших савезника.

Председник Џорџ Х. В. Буш је у својој *Стратегији националне безбедности САД* из 1991. године резимирао националне интересе САД као:

„опстанак Сједињених Држава као слободне и независне нације, са својим фундаменталним вредностима неоскрнављеним и својим институцијама и људима безбедним... Здрава и нарастајућа економија САД да осигура прилику за индивидуални просперитет и ресурсе за национално прегнуће код куће и у иностранству... Здраве, сарадничке и политички јаке односе са савезницима и пријатељским нацијама... (и) Стабилан и безбедан свет у коме политичка и економска слобода, људска права и демократске институције цветају“.<sup>5</sup>

Председник В. Џ. Клинтон у својој *Стратегији националне безбедности ангажовања и ширења изјављује:*

„Заштита безбедности наше нације – наших људи, наше територије и нашег начина живота прва је мисија и уставна обавеза моје Администрације... Преамбула Устава истиче основни циљ: `бринути се о заједничкој одбрани, унапредити општу добробит и осигурати благодети слободе, нама и нашим потомцима.` Крај хладног рата није променио ова фундаментална стремљења... У сваком случају, природа нашег реаговања мора зависити од тога шта најбоље служи сопственим дугорочним националним интересима. Ови интереси су у основи дефинисани захтевима наше безбедности. Ти захтеви крећу од наше физичке одбране и економског благостања. Они, такође, укључују безбедност животне средине као и безбедност наших вредности које се постижу кроз ширење заједнице демократских нација.“<sup>6</sup>

У свом обраћању „*Стање Уније*“ 1980. године, председник Џими Картер истакао је да је приступ слободног света иностраној нафти витални интерес Сједињених Држава. Такви ставови имају знатан утицај на стратегију и планирање силе. Током осамдесетих година, фокус на Југозападну Азију искоришћен је, поред осталог, и због тога да би се одредио ниво и скуп будућих способности пројектовања моћи САД и формирала Централна команда САД. Те су се инвестиције исплатиле када су САД са својим савезницима и пријатељима успешно прогнале ирачке снаге из Кувајта током Рата у Персијском заливу 1991. године.

<sup>5</sup> George H. W. Bush, *National Security Strategy of the United States* (Washington, D. C: The White House, August 1991), pp. 3–4.

<sup>6</sup> Bill Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D. C: The White House, February 1996), pp. i, 3 and 11.



Недавно је администрација председника Џорџа В. Буша, током истицања потребе да се поведе рат против тероризма у глобалним размерама и да се употреби превентивни рат ако је потребно, намерно повезала националне интересе са националним вредностима, сугеришући да би било тешко и непрактично да се те две ствари раздвајају:

„Стратегија националне безбедности САД биће заснована на изразитом америчком интернационализму који одражава унију наших вредности и наших националних интереса. Циљ те стратегије је да помогне да се свет учини не само сигурнијим већ и бољим. Наши циљеви на путу напретка су јасни: политичка и економска слобода, мирнодопски односи са другим државама и поштовање људског достојанства... Слобода је несумњиви захтев људског достојанства; право сваког човека стечено рођењем – у свакој цивилизацији. Током историје слобода је угрожавана ратом и терором; оспоравана сударима воља моћних држава и злим намерама тирана; и била искушавана нашироко распрострањеним сиромаштвом и болестима. Данас, човечанство има у својим рукама прилику да потпомогне тријумф слободе над свим тим душманима. Сједињене Државе радо преузимају на себе одговорност да предводе у тој великој мисији.“<sup>7</sup>

**Национални циљеви.** С обзиром на то да национални интереси дефинишу основне, несумњиве потребе једне нације, национални циљеви подржавају опсежнију реализацију стратегије и интереса. Национални циљеви су *специфичне* тежње којима нација настоји да унапреди, подржи или одбрани националне интересе. Они су, опште узевши, описани са три широке категорије – политичком, економском и безбедносном, иако се, такође, користе и друге категорије, као што су друштвена, идеолошка или технолошка.<sup>8</sup>

Међутим, важно је напоменути да док се национални интереси (који представљају *највиши* ниво апстракције) не разликују радикално од једне председничке администрације до друге, национални циљеви могу варирати у огромној мери. На пример, 2001. године хипотетичка Горова администрација вероватно не би тако агресивно форсирала националну ракетну одбрану као што је то чинила Бушова администрација када је дошла на власт. Ипак, и поред тога што би потенцијална Горова администрација и актуелна Бушова администрација имале веома различите националне циљеве, њихови суштински погледи на националне интересе не би се много разликовали. Уистину, док се национални интереси не удаљавају много од принципа записаних у Уставу Сједињених Америчких Држава, може да постоји велика

<sup>7</sup> George W. Bush, National Security Strategy of the United States of America (Washington, D. C: The White House, September 2002), <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

<sup>8</sup> John M. Collins, Grand Strategy (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1974), pp. 2–3.

разлика и неслагање, око тога који циљеви на најбољи начин пружају подршку националним интересима и стратегији. Према томе, Стратегија националне безбедности из 2002. године нашироко образлаже следеће пожељне циљеве:

- бити поборник тежњи за поштовање људског достојанства;
- ојачати савезништва како би се поразио глобални тероризам и радити на спречавању напада на нас и наше пријатеље;
- радити са другима на неутрализовању регионалних конфликта;
- спречити наше непријатеље да оружјем за масовно уништење прете нама, нашим савезницима и нашим пријатељима;
- започети нову еру глобалног економског раста кроз слободна тржишта и слободну продају;
- проширити круг развоја отварањем друштава и изградњом инфраструктуре демократије;
- развити програме заједничке акције са другим главним центрима глобалне моћи, и
- трансформисати америчке институције националне безбедности да би могле да се суоче са изазовима и приликама 21. века.<sup>9</sup>

Ови сажети примери стратегију дају само полазно становиште. За сваки регион и одређену ситуацију који се налазе у сфери интереса САД морају се формулисати детаљни циљеви и њихов приоритет. Сувише су често изречени циљеви неодређени, погрешно усмерени, превише амбициозни или пропуштају прилике. Веома је важно да они буду фокусирани и јасно исказани. Речи чеширске мачке као да одјекују у реченици Џона Колинса: „Ако не знате шта желите да урадите онда не можете ни да планирате како то да урадите.“<sup>10</sup>

**Стратегија националне безбедности.** Стратегија је реч која се често користи, али се недовољно разуме. Она је попримила тако много значења у различитим публикацијама да је овде потребно одредити контекст њене употребе. Андре Буфре дефинише стратегију као:

„вештину примене силе на начин који најделотворније доприноси постизању циљева које поставља државна политика... Сврха стратегије је да оствари циљ који поставља политика, користећи на најбољи начин расположиве ресурсе... Вештина стратегије је у одабиру најприкладнијих средстава од оних која су расположива и усклађивању њихових резултата примене, тако да се они удружују и производе психолошки притисак довољан за постизање жељеног моралног ефекта.“<sup>11</sup>

Национална стратегија ствара главни план постизања националних циљева комбиновањем политичких, економских, војних, информационих, кул-

<sup>9</sup> G.W. Bush, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

<sup>10</sup> John M. Collins: U.S. Defense Planning, A Critique (Boulder, CO: Westview Press, 1982), p. 6.

<sup>11</sup> Andre Beaufre, An Introduction to Strategy (New York: Praeger, 1965), pp. 22 and 24.

туролошких, па и психолошких средстава. Ти алати су основни инструменти националне моћи. Стратешке варијанте показују како ће нација упослити све те инструменте у остваривању националних циљева. Те стратешке варијанте, и претпоставке везане за њих, дају упутства и постављају ограничења за ниже нивое одлучивања. Радни оквир, приказан на слици 1, експлицитно показује националну војну стратегију која проистиче из стратегије националне безбедности и у функцији је њене подршке. На тај начин, приступ одозго надоле у процесу креирања стратегије и планирања силе омогућава националној стратегији да постави ограничења помоћу којих се на поступан начин доносе одлуке о варијанти силе.

**Национална војна стратегија.** Војна стратегија нације требало би да проистекне из њених циљева и целокупне стратегије националне безбедности. Понекад је корисно сматрати елементе ове стратегије фундаменталним варијантама у погледу алтернативних поступака деловања. Ти елементи, или „дескриптори“, у главним цртама приказују како намеравамо употребити наша војна средства за постизање циљева. Неки од тих фундаменталних варијанти су: коалициона стратегија наспрам стратегије „уради сам“; одвраћање наспрам вођења рата; истурање силе наспрам стратешке резерве која базира у САД; благо наспрам снажног наступања; глобално флексибилне силе наспрам регионално скројених сила; и активна наспрам резервне компоненте силе. Захтеви и утицаји сваког од ових фактора фундаментално ће одредити величину и структуру будућих сила.

**Фискално и програмско вођење.** У извесном смислу, стратегија и процес планирања силе јесте проблем расподеле ресурса. Два различита нивоа расподеле ресурса утичу на њихову количину издвојену за одбрану.

На највишем нивоу разматрају се укупни ресурси којима располаже нација и одлучује како да се они расподеле између приватног и јавног сектора. То је интегрални део дебате о избору главне стратегије и расподеле ресурса за њено спровођење. Фокус дебате на овом нивоу усмерен је на раст, запосленост, инфлацију, буџет и трговински дефицит, и укупну продуктивност економије.

Други ниво расподеле ресурса одиграва се унутар федералног буџета између програма који се тичу одбране и програма који нису у вези са одбраном. Конкретни политички, економски и безбедносни циљеви снажно утичу на одлуке о расподели ресурса. На тај начин, они који се баве планирањем одбране морају јасно изразити своје легитимне потребе за постизање циљева безбедности нације. Неопходно је израдити реалистичне процене расположивости планираних новчаних средстава за одбрану. Ипак, усвојени буџети за планове одбране у будућности ће често расти ради кориговања текућих дефицита.

**Садашње и жељене способности; оперативни изазови; оперативни концепти.** На прелазу у 21. век планирање одбране САД намерно се пребацило са *на претњи заснованом* начину планирања на концептуално иза-

зовнији, али оперативно неопходан процес, познат као *на способностима засновано* планирање. Део овог намерног заокрета било је уочавање многоструке динамике која је чинила безбедносно окружење далеко комплекснијим и изазовнијим него што је оно било током хладног рата. Поред тога, многи су сматрали да је сценарио „2MTW“ (политика форматирања силе за истовремено вођење два велика рата), у складу са којим је номинално одређивана бројност и вршен одабир сила одбране, „убица стратегије“.<sup>12</sup> Коначно, ужасни напади који су се догодили 11. септембра 2001. године само су интензивирали стратешку потребу да одбрамбене силе буду лакше, флексибилније, покретљивије, да брже могу адекватно да одговоре, способне да имају и дејствују са широким спектром способности. На тај начин укључили смо у наш радни оквир системске покретачке силе оперативних изазова и оперативних концепата, заједно са непрекидним процесом унапређења постојећих и достизања жељених способности силе.

Оперативни утицаји на оптималан начин усмеравају војну стратегију, фискално и програмско вођење и разумевање постојећих и жељених способности. Насупрот томе, стратегија, фискално вођење и способности потискују ствари у правцу даљег рафинирања оперативних концепата и изналазе начине да се савладају оперативни изазови, као што су: оспоравање подручја, ускраћивање приступа и интероперабилност силе. Приказани радни оквир двосмерним стрелицама означава вишеструке и међузависне утицаје стратегије, фискалног вођења, концепата и способности.

## Процена и интеграција: коришћење радног оквира за израду варијанти силе

Након избора стратегије националне безбедности и националне војне стратегије потребно је да проценимо нашу способност да изнесемо одабрану стратегију датим расположивим силама уз пројектоване претње и изазове. Те процене имају различите форме, од детаљних аналитичких поступака супротстављених сила (супротстављање ставова о различитим варијантама, прим. прев.) до интуитивног просуђивања некантитативних аспеката рата. Каква год да је форма, стратегија и процена силе мора да обухвати циљеве, стратегију, претње, рањивости, расположиву силу и ризик. Основно правило је једноставно – да ли војне силе (поморска, ваздушна и копне-

<sup>12</sup> Види: Eliot Cohen, „Defending America in the Twenty-first Century“, Foreign Affairs, Volume 79, Issue 6 (November/December 2000): 40–56.

на; прим. прев.) подржавају стратегију националне безбедности тако да се остварују национални циљеви, уз прихватљив ризик, упркос претњама?

Цео процес избора силе требало би да буде динамичан како би се прилагодио променљивим условима. Различити елементи планирања силе разматрају се у различитој мери и унутар и ван Министарства одбране (*Department of Defense*). Како је замишљено, цео процес мора се заокружити бар једанпут годишње са припремом Дугорочног програма одбране (*Future Years Defense Program*). То, међутим, није коначна реч, јер ће Конгрес модификовати варијанте како би дао своју оцену предложене стратегије и силе, баш као и јавног и политичког расположења у времену у којем живимо.

Радни оквир, у одељцима који следе, разматра сваки од тих елемената одабира варијанте силе.

**Претње, изазови, рањивости и прилике.** Суштински задатак за стратегија и планера силе јесте процена безбедносног окружења у облику будућих претњи, изазова, рањивости и прилика. Међутим, у неком тренутку планер силе мора узети у разматрање цео спектар сукоба – од заштите домовине, оружја за масовно уништење, сајбер-напада и друге информационе или инфраструктурне деградације, већег конвенционалног рата и регионалних сукоба до мировних операција, тероризма, кријумчарења дроге, хуманитарне помоћи и присуства. Хенри Бартлет, Пол Холман и Тимоти Самз сматрају да је најважнији задатак да се у потпуности процени природа тих сукоба, вероватноћа њиховог дешавања и њихова последица по националне интересе.<sup>13</sup> Коначно, таква мишљења воде ка квалитетнијим одлукама о структурирању и примени војне силе.

Традиционални начин процене претње и даље има важну, премда модификовану, улогу у стратегији и процесу планирања силе. Важна су разматрања специфичних способности нације, намере, околности, као и рањивости.<sup>14</sup> Међутим, намере и планови потенцијалног противника обично су мање јасне и извесне него што је то познавање способности његове силе. Ипак, специфичне околности неког времена могу променити способности и намере нације на неочекиване начине. Идентификација рањивости нације која представља претњу омогућава да се искористе њене слабости у развоју наше стратегије.

**Савезници, пријатељске нације, међународне институције и недржавни актери.** Важну стратешку варијанту представља опсег у којем ће се наша стратегија повезати са другим нацијама, било путем широког сврста-

<sup>13</sup> Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr, and Timothy E. Somes: „The Spectrum of Conflict: What Can It Do for Force Planners?”.

<sup>14</sup> Видети: Frederic H. Hartmann, *The Relations of Nations* (New York: Macmillan, 1978), pp. 259–262 – дискусија на тему – зашто се војни официри више фокусирају на способности, док дипломате имају тенденцију да се концентришу на намере и околности.

вања или путем специфичних савеза, као што је НАТО, кроз сарадњу у безбедности и мултилатералним оквирима као што су Уједињене нације, или *ad hoc* коалиције. Очекивани доприноси од савезника и пријатељских нација су од пресудног значаја за нашу базну стратегију и расподелу ограничених ресурса. И, коначно, утицај и значај недржавних актера, и позитиван и негативан, само добија на значају у 21. веку.

Тако сложени међусобни односи неминовно покрећу питање ефикасности таквих међуодноса, као и поделе рада и целокупног терета. Способност, намере, околности и рањивости других нација можда неће увек бити усклађене са нашим интересима и циљевима. Ипак, и промишљање и схватање тих односа биће од пресудног значаја.

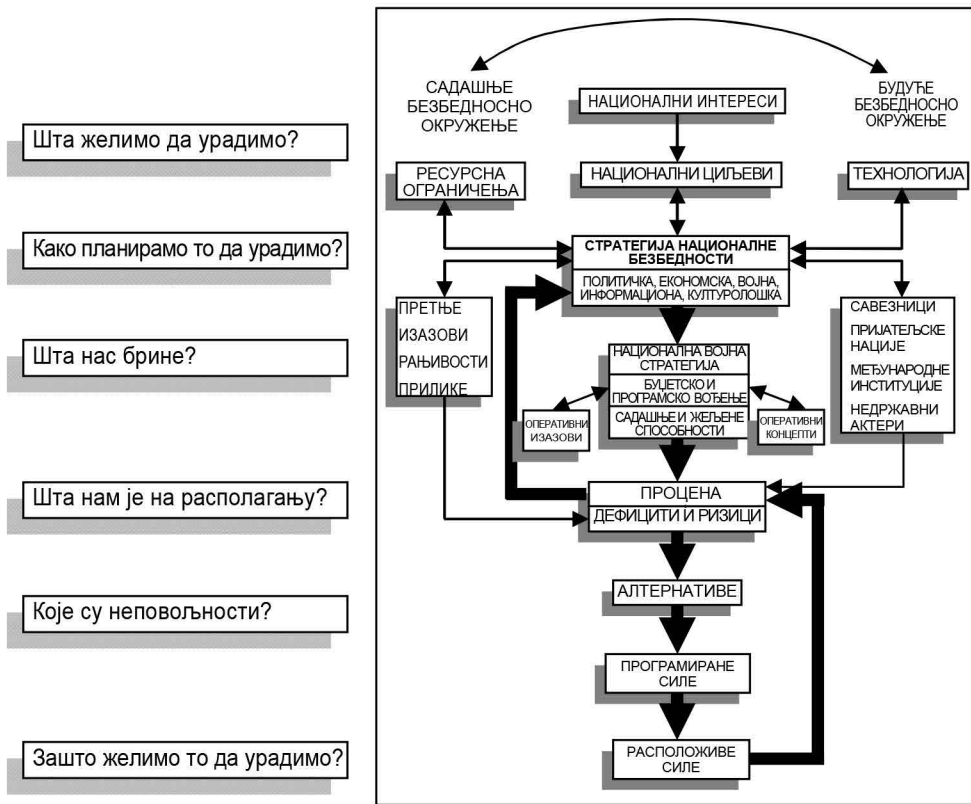
**Расположиве силе.** Други важан инпут непрекидном процесу процене представља опис војних сила које би биле расположиве за ангажовање у будућим сукобима. Те силе укључују: (1) постојеће силе (активне и резервне) без оних које су планиране за повлачење; (2) силе које су програмиране да постану оперативне када је то потребно; и (3) додатну силу која се може очекивати од савезника и пријатељских нација у специфичним ситуацијама.

Постојеће силе обезбеђују иницијално полазно стање коме се врше додавања или одузимања. Дати продужени век трајања и дуг процес набавке удишу живот многим оружним системима, па ће постојеће силе још дуги низ година неизбежно чинити важан део структуре силе. Пошто се структура наше силе не гради из основа сваке године, варијанте њене модернизације најчешће се дешавају „на маргини“. Према томе, иако би циљеви националне безбедности и војна стратегија требало да одреде наш одабир сила, истина је да постојеће силе у великој мери одређују данашњу стратегију и нашу могућност да се суочимо са непредвиђеним околностима данашњице.

Оперативни планери склони су наглашавању готовости и одрживости, јер морају да креирају план за могућност борбе са постојећим силама данашњице. Планери силе склони су да се фокусирају на модернизацију и питања структуре силе, јер је њихов циљ стварање сила будућности, способних да подрже будућу стратегију и циљеве нације.

**Процена.** Процена из домена стратегије и планирања силе садржи сложени низ анализа којима се оцењују способности САД и савезничких сила да подрже стратегију националне безбедности у суочавању са потенцијалним претњама. Али, пошто оперативни изазови и настајући оперативни концепти морају да реше *више* ствари него што су то само претње, ваљане форме процене морају, такође, да се усмере и на рањивости и прилике. Резултати тих обухватијих процена указују на недостатке у расположивим силама и могу сугерисати на ризике које су својствене текућим програмима. Обављање тих процена помаже формулисању промена програмираних си-

ла. Службени процес процене доводи до одлука које узрокују прераспodelу новчаних средстава између разних програма у оквиру фискалних смерница. Тада се кориговани програми користе као основа за будуће стање силе. Током процењивања, планери одбране морају размотрити основна питања која су постављена у уводу овог текста (слика 2).



Слика 2

И квалитативне и квантитативне процене су од користи при поређењу супротстављених сила и стратегија. Квалитативни фактори укључују вођство, доктрину, обуку, морал, логистику, обавештајну службу, технологију и иницијативу, а квантитативни фактори борбени поредак, ватрену моћ, покретљивост, време преживљавања, исправност, домет, ефекте оружја и мноштво других мерљивих величина. У анализи квантитативних фактора неопходно је користити прорачуне, моделовања и проигравања. Додавање људског елемента, политичко-војних симулација, ратних игара и војних вежби такође пружа користан увид стратезима и планерима силе.

**Дефицити и ризик.** И квалитативне и квантитативне процене циљева, стратегије, сила и претњи помажу да се идентификују дефицити у нашој стратегији или стању силе. Нето-резултат таквих дефицита јесте да ризици морају да се претпоставе све док побољшања могу да се чине.

Ризик је, у најмању руку, један незгодан термин – са бројним дефиницијама. У најширем смислу речи, *ризик је могућност или вољност да се изложимо оштећењу током неког периода промене.* У радном оквиру стратегије и планирања силе ризик је јаз између жељеног коначног исхода (циљеве националне безбедности) и расположивих средстава (стратегија и силе). Стратегија мора веома детаљно приступити и *вероватноћи* и *потенцијалним последицама* неуспеха. Осим тога, све док се системска побољшања могу чинити да би се минимизирао његов ефекат, ризик се мора разјаснити и уочавати у било којој стратегијској анализи.

Да би се минимизирао ефекат ризика потребно је управљати њиме. За критичне неизвесности можда су потребне додатне информације пре доношења одлуке о правцу деловања. Буџети се могу повећати ради смањења укупног ризика неуспеха. Ограничена средства могу се преусмерити између различитих области мисија, прихватањем повећања ризика у неким областима како би се смањио ризик у другим. На највишем нивоу планирања нека нација може прихватити више нивое безбедносних ризика ради постизања другачијих политичких циљева или циљева друштвеног развоја.

**Алтернативе и програмирање силе.** Следећи корак у планирању силе јесте да се од алтернативних сила одабере број, тип и комбинација војних способности потребних за корекцију дефицита и минимизацију ризика, имајући на уму уравнотежене нивое силе и фискалну стварност. Иако је увек под фискалном принудом, резултујућа програмирана сила мора да задовољи најкритичније аспекте националне војне стратегије.

Постоје три општа нивоа расподеле ресурса који се јављају у овој фази планирања силе. Први се јавља када се разрађује фискално и политичко вођење одбране и одређује део буџета одбране за сваки вид војске. Тада могу да постану уочљиве све бриге око улога, мисија и функција. Мењање приоритета одбране могло би, такође, да има важан учинак.

Унутар сваког вида мора се обавити друга важна расподела ресурса међу носиоцима буџетских дотација, а предмет разматрања је колико средстава би требало издвојити за структуру силе, модернизацију, борбену готовост, оперативни темпо и одржавање инфраструктуре.

Последњи ниво расподеле одвија се када се израде алтернативне варијанте силе унутар и између области мисија сваког вида. Да ли дивизије КоВ треба да буду тешке или лаке? Треба ли тежиште Морнарица да буде на носачима авиона, подморницама, стратегијском поморском транспорту или амфибијском транспорту? Да ли Ваздухопловство треба да модернизује



борбену/бомбардерску авијацију или стратегијски ваздушни транспорт? Који би однос требало да буде између активних и резервних сила? Какав ће да буде утицај умрежених операција и аутоматских (без људске посаде) система на интеграцију снага? Да ли ће „Ватра и ратовање“, биогенетски инжењеринг и смореплицирајући механизми представљати истински револуционарни напредак у ратовању? Да ли ће аутономно ратовање, „потреба за брзином“ и све мањи борбени системи учинити да људска компонента буде само делом укључена у будуће иницијалне политичке и борбене одлуке? Да ли би оружане силе САД требало да преузму вођство у развоју нових оперативних концепата произашлих из биолошких наука, напредне индустријске производње, микроелектрохемијских система и информационог процесирања?

Наведена питања морају се, ради ефикасности, разматрати на сва три нивоа расподеле ресурса, са здруженог и комбинованог становишта.

## Непрекидна повратна спрега: итерација и реитерација

Стратејско планирање и планирање снага није крут секвенцијални процес. Ради ефикасности, на свим нивоима мора да постоји повратна информација и итерација.

Пуне линије у горњем делу слике 1 истичу потребу за повратном информацијом и итерацијом током израде стратегијских варијанти. Војне, политичке, економске и технолошке процене, па чак и процена основног вредносног просуђивања, могу сугерисати потребу за преиспитивањем иницијалног избора стратегије националне безбедности, како би се боље удовољило националним циљевима. Можда ће, такође, бити неопходно поново критички оценити националне циљеве како би се осигурало да они не буду предимензионирани у односу на оно што може да изврши стратегија са расположивим ресурсима и технологијом.

Дебела црна линија у доњем делу радног оквира указује на потребу да се поново процени способност расположивих сила да реализују националну војну стратегију након селекције програмираних сила. Разматрање алтернативне силе, такође, може помоћи да се израде најбоље варијанте у оквиру ограничених ресурса.

Конечно, процена чини везу између варијанти стратегије и структуре силе. Ограничења или дефицити неке војне стратегије могу постати видљиви само када силе потребне за њено извршење постану оперативне. Када се силе пројектоване стратегијом не уклапају добро са постојећом ситуацијом морају се или ускладити силе, ојачати стратегија, кориговати циљеви или

прихватити додатни ризици. Ову врло реалну дилему Андре Буфре описује кроз детаљни приказ основног изазова са којим се суочава планер силе: „Најтежи војни проблем за решавање је формирање система безбедности, што је могуће јефтинијег у миру, способног да се сам врло брзо трансформише у моћну силу у случају опасности од агресије.“<sup>15</sup>

## Закључак

У овом раду приказан је један организовани радни оквир за одабир стратегије и сила одбране. Политички, бирократски и организациони фактори често замагљују важне рационалне елементе одлука које се доносе током израде стратегије и планирања силе. У оквиру данашње динамике безбедносног окружења и растуће конкуренције за оскудним ресурсима, избор најбоље стратегије и одбрамбене силе данас је важнији него икада. Грешке учињене данас резултираће стратегијом и одбрамбеним силама које неће најбоље одговарати будућим потребама нације.

Због комплексности које су садржане у бројним неизвесностима које отежавају прецизну процену, детаљно и јасно дефинисане варијанте су ретко могуће. Као резултат тога, коначне одлуке често се доносе у атмосфери политичког ценкања и форсирања појединих организација. Они који су укључени у националну одбрану морају користити неки облик рационалног приступа за разматрање бројних елемената планирања, јер дају правремена и заснована расуђивања о сложеним питањима избора стратегије и силе. Осим тога, веома је важно да јасно и концизно пренесу свој начин резонувања америчкој јавности.

Овај текст, такође, представља увод у Курс о безбедности, стратегији и силама (Поморски ратни колеџ САД, Њупорт, Род Ајланд), на којем се стичу шира сазнања о разним нивоима и аспектима безбедности, развијају кохерентне смернице за формулисање националне и војне стратегије и проучавају динамички изазови који утичу на одабир будуће одбрамбене силе. Пре свега, разумевање сложених значења безбедности и окружења у којем радимо и у којем ћемо деловати веома је битно за стварање стратегије. Као такво, његово повезивање са инструментима и ограничењима моћи веома је битно за оно што чинимо. Поред тога, док стратешки гледамо у будућност треба да поштујемо, иако у потпуности не схватамо, оперативне изазове, оперативне концепте и неопходне способности.

Наш коначни суд је једноставан – развој стратегије је кључ за креирање сила.

<sup>15</sup> Strategy for Tomorrow (New York: Crane, Russak, 1974), p. 71.