

## O izradi strategije<sup>1</sup>

Jean Dufourcq

Promatrači (pa među njima i *La Vigie*) redovito promišljaju o strategijama vjerujući da zamjećuju obrise njihova postojanja.

Što je neka odluka? Znači li ona i postojanje prethodno ustanovljene strategije? Je li tu ipak prije riječ o nekoj besmislenoj situaciji, nepovezanosti, ili ta odluka najavljuje neku promjenu? Nadalje, tko razvija, tko odlučuje, a tko je taj koji stavlja u funkciju te strategije za koje vjerujemo da zamjećujemo njihove učinke? Tko, naime, stvara strategiju? To su dakle prava pitanja, naizgled teorijska, koja je potrebno analizirati kako bismo „razumjeli to što mislimo da razumijemo“.

Razmislimo stoga o riječi „strategija“ koja se posvuda zlorabi, a ponajprije to činimo i mi sami.

### **Strukturalno promjenjive strategije**

Jedna je od najčešćih hipoteza da svaka odluka proizlazi iz neke strategije. Pretpostavljamo da ta strategija ima svoj slijed i logičan kontinuitet. Analitičar izrađuje strategiju, donositelj odluka je potvrđuje te je provodi ili nalaže njezinu provedbu, a zatim promatra njezine učinke kako bi je dopunio. Međutim, taj proces u praksi i ne izgleda uvijek baš tako.

S jedne strane, svaka situacija koja zahtijeva donošenje neke odluke ne nalazi se nužno unutar prethodno osmišljene strategije. Takva bi strategija morala obuhvatiti sve, dok je polje mogućeg bezgranično. Dakle, svaka je strategija

---

1 Ovaj članak izvorno je objavljen na internetskim stranicama publikacije *La Vigie* (broj 34.) 20. siječnja 2016. godine pod nazivom *Produire la stratégie*. S francuskoga preveli: mag Jelena Puškarić i brg dr. sc. Jugoslav Jozić

nužno zadana. Odluka koja se donosi, donosi se često u hitnim situacijama te je plod nužne reakcije na trenutačne okolnosti, a ne primjena već postojeće strategije.

S druge, pak, strane, bila ta odluka dijelom strategijskog okvira ili ne, ona će svakako imati više učinaka: promijenit će okružje (što u biti i jest cilj svake strategije) u pozitivnom ili negativnom smislu, što će, pak, imati povratne učinke i na početni strategijski okvir. Donositelj odluke mogao bi tada unijeti promjene u strategijski ciklus, ponovno ga pokrenuti ili ga potvrditi. Takva eksperimentalna dinamika pokazuje da nijedna strategija ne može biti „fiksna“. Međutim, jedna od zamjerki koje se često upućuju na račun strategije tiče se upravo elemenata nepovezanosti i odstupanja za koje vjerujemo da primjećujemo u odnosu na glavnu ideju koja bi trebala biti dugoročno valjana. To upravo znači zaboraviti da, ako strategija ima za cilj dugoročno izražavati nečiju volju, ona tada ne može biti nepromjenjiva: strategija neprestano trpi protuudare te samim time pretpostavlja postojanje permanentnog rekonstrukcijskog ciklusa koji je u suprotnosti s planiranom dugoročnošću njezine primjene.

## **Primijeniti strategiju**

Naše razmišljanje polazi od događaja za koji se pretpostavlja da razotkriva postojanje neke strategije. „Napraviti“ strategiju, proizvesti je, značilo bi najprije tu strategiju osmisliti i nakon toga primijeniti. No, pitanje provedbe nije jednostavno: ono podrazumijeva da između odluke i provedbe postoji jedna fina usklađenost gdje svaki podređeni točno primjenjuje strateške opcije donositelja odluke. Takva vrsta koherentnosti rijetko se postiže, a da ne govorimo o kvaliteti provedbe traženih djelovanja. Tu nailazimo na strukturalni prostor „trenja“, koje je kao pojam različit od „trenja“ što ga nalazimo kod Clausewitz, a koje nastaje kao plod neizvjesnosti prilikom sukoba neprijatelja. U našem slučaju, pa i bez prisutnosti neprijatelja, postoji trenje prirodno samoj strategiji, trenje između misli i djelovanja.

Osim toga, postoji i pretpostavka da se u sklopu svake strategije nalazi i dio koji je taj, barem na razini namjera. Ne može sve biti razotkriveno jer bi

se time osujetili očekivani učinci, na protivnika ili na sami tijek događaja. Tako ni brojne tvrtke ne objavljuju svoj strateški plan (ili pak ako to čine, onda to rade tek u glavnim crtama) upravo zato da ne pobude pozornost konkurencije. Postojanje te tajne komponente strategije, a koja se tiče strateških opcija, posljedično može dovesti do toga da podređenima, koji ih u praksi provode, konačni cilj tih opcija ostane nepoznat. Podređeni mogu, dakle, pogrešno protumačiti strateške opcije, što opet može dovesti do značajnih odstupanja u provedbi.

Stoga, tumačiti događaje kao pokazatelje postojanja prethodno izrađene strategije znači ne prepoznati element neizvjesnosti koji postoji između procesa izrade strategije i njezine primjene. To se prečesto zaboravlja. Možemo, stoga, zaključiti da je, unatoč odstupanju, i samo stvaranje strategije izvor problema.

## Osmisliti strategiju

Prisjetimo se uobičajenih, od strane većine prihvaćenih, definicija: strateg je osoba koja procjenjuje načine djelovanja, u općem smislu, političke potrebe i namjere u odnosu na materijalna sredstva. Clausewitz ili Corbett, Gallois ili Van Creveld su stratezi. Primijetimo da, ako su Clausewitz ili Gallois i bili vojnici, dakle praktičari, nije svaki praktičar odmah i strateg jer ta djelatnost podrazumijeva osobiti intelektualni napor podosta različit od vojnog umijeća. Strateg razvija sustav razmišljanja, sposobnost koja ga razlikuje od onoga koji, pak, razrađuje i odobrava stratešku odluku. Često razlikujemo dvije kategorije stratega: vojnog stratega (strateg u pravome smislu te riječi s obzirom na to da je on taj koji u konačnici „vodi vojsku“; on je i jamac učinkovitosti) i političkog stratega, onoga koji definira političke učinke (on je jamac legitimnosti djelovanja), ali ostavlja vojnom zapovjedniku brigu o odabiru opcije djelovanja na terenu. Rijetke su osobe sposobne obavljati obje ove aktivnosti.

Riječ „strateg“ stavili smo u gramatičku jedninu. Ako strateg zaista sam i donosi odluku, on je većinu vremena okružen specijalistima koji mu u tome pomažu. Ta uloga tradicionalno pripada stožerima (ili njihovim

ekvivalentima u političkom okružju). Mogli bismo ovdje teoretizirati o mehanizmima donošenja odluke; humanističke znanosti i strateške studije dale su zaista vrijedne doprinose tom bitnom pojmu, pojmu donošenja individualne ili „kolektivne“ odluke. Spomenimo te mehanizme tek ukratko kako bismo primijetili da oni sami mogu unijeti odstupanja u već prihvaćene opcije: kako bi pomirio oprečna stajališta, donositelj odluke može napraviti loš izbor. Strategiju čine jasnom precizno definirani i po prioritetu poredani ciljevi kao i prioriteti koji se nameću cjelokupnoj strateškoj vertikali. Samo u slučaju ignoriranja temeljnog principa svake strategije koji govori da „sve mora biti podređeno glavnom cilju“, strategija se ponekad rasprši na slabo ili nikako međusobno povezane zadaće.

## **Strateški proces**

Uobičajeno, strateški proces opisujemo kao međusobnu povezanost ciljeva, načina i sredstava. Zapravo, najprije bi trebali biti definirani ciljevi koji se nastoje postići, zatim se identificiraju načini njihova dostizanja kako bi se mobilizirali za to potrebni resursi. Ostavimo sada malo po strani svaki od ovih zasebnih procesa kako bismo proučili valjanost strateškog slijeda.

Taj slijed možemo zasigurno pratiti prilikom vojnih operacija u kojima inicijalna direktiva definira „krajnje željeno stanje“. To omogućava timu za planiranje primjenu metode i predlaganje načina djelovanja koji u sebi objedinjuju „načine“ (linije operacija) i sredstva (snage i raspoloživa logistička sredstva). U tom je slučaju trojac ciljevi-načini-sredstva relevantan. Valja primijetiti kako se spomenuti slijed primjenjuje naročito u okviru zadane operacije ograničene u vremenu i prostoru kao i svom funkcionalnom okviru (uporaba oružane sile). Istaknimo također i zajedničku metodu, koju koriste svi sudionici, i donositelj odluke i stožer zadužen za analizu te stožer zadužen za provedbu. Taj zajednički jezik, svim sudionicima dostupna znanja i informacije, temelj su učinkovitosti. Ne uspijeva nužno svaki plan jer, kako kaže uzrečica: „plan je prva žrtva rata“. Međutim, svaki plan omogućava da se stvori pregled mogućnosti, izbjegnju iznenađenja, priopće zajednički ciljevi i da se na taj način riješi veliki broj nesuglasica. Ako plan i ne jamči pobjedu, bez njega je poraz zajamčen.

## Strategija obrane

Stvari su manje jasne kada govorimo o strategiji obrane. U Francuskoj već dugo postoji instrument pod nazivom *Loi de programmation militaire* (LPM)<sup>2</sup>, koji se još od šezdesetih godina prošlog stoljeća donosi svakih pet godina, no čija je primjena, općenito govoreći, nepravilna. U početku je tu bilo riječi o „strategijama sredstava”, koje su usmjerene ponajprije resursima koje treba mobilizirati, a da strateški ciljevi ili načini njihova ostvarenja nisu bili jasno određeni. Jasno, prisjetit ćemo se uredbe iz 1959. ili pak uvodnih tekstova svakoga od donesenih LPM-ova: tome je nedostajao jedan instrument koji bi bio međukorak, a to su bile Bijele knjige.

Prva Bijela knjiga usvojena je 1972. godine nakon desetljeća rasprave o temeljnim opcijama odvratanja. Taj je dokument definirao nuklearano pitanje. Dotad se tek uvijek konstatiralo i ponavljalo kako je Francuska stekla nuklearno oružje i kako je razvila istinsku strategiju sredstava prije nego što je postavljeno pitanje o načinima djelovanja. Logičan niz ciljevi-načini-sredstva nije se do kraja slijedio. Cilj, pak, Bijelih knjiga koje su donesene nakon 1972. godine bio je manje jasno određen.

Tekst Bijele knjige iz 1994. bio je reakcija na geopolitičke potrese izazvane padom Berlinskoga zida; dokument iz 2008. godine za glavne teme ima obranu i sigurnost, dok se, pak, dokument iz 2013. godine bavi svime time. No, svaki je put intervenirao birokratski sustav uključujući u proces sve više i više sudionika koji su trebali postići dogovor, barem načelni.

Možemo zaključiti da, kakvi god da su bili zaključci Bijelih knjiga, daleko je najvažniji dokument bio LPM kao provedbeni dokument kojim se nastojalo povezati sredstva s uvijek nedovoljnim financijskim resursima. Ako su cilj i načini provedbe kronološki prethodili izboru sredstava, ipak su sredstva određivala relativnu težinu svake od sastavnica strateškog procesa.

Postoji, dakle, i određena logika koja to objašnjava: političko djelovanje najčešće se odvija kroz dodjeljivanje resursa države. Strategija obrane države ne postoji odvojeno već je dio opće strategije (a ne politike, što valja

---

2 U Republici Hrvatskoj to je Dugoročni plan razvoja (DPR) OS RH (opaska prevoditelja)

razlikovati) koja uključuje ne samo ministarstvo obrane već i druge čimbenike nacionalne obrane (gospodarstvo, diplomaciju, unutarnje poslove).

## Proces opće strategije

Ako strategija obrane i slijedi jasno određene procese, to se ne može reći za opću strategiju. Posljednja u nizu Bijelih knjiga o francuskoj vanjskoj politici posebni je naglasak stavila na organizaciju ministarstva. Prema uvriježenoj praksi promatrači već tradicionalno svake godine krajem kolovoza pažljivo prate „govor veleposlanicima” Predsjednika Francuske Republike nadajući se kako će iz toga govora nazrijeti glavne smjernice ili eventualne promjene. No, predstavlja li jedan javni godišnji govor politiku jedne zemlje? On je može djelomično otkriti, no to je njezin tek nesavršeni izraz. U knjizi *Ratovi predsjednika*<sup>3</sup> nalazimo opise iz kojih je razvidno kako su strateške opcije aktualnog Predsjednika Republike u velikom dijelu bile donesene pod pritiskom događaja: bilo da je riječ o intervenciji u Maliju ili o promjeni vojne prisutnosti u Siriji nakon atentata koji su se dogodili 2015. godine. Predsjednik Republike odluku donosi unutar uskog kruga suradnika (neposredno okružje, najbliži ministri). Ona kroz vrijeme i utjecaj događaja doživljava promjene.

Nakon atentata izvedenih u siječnju 2015. godine, pristupilo se prvoj reviziji LPM-a. Pariški napadi u studenom iste godine doveli su do dublje analize toga dokumenta te se prionulo njegovom korjenitom restrukturiranju. Rezultate tih procesa još čekamo. Bolja koherentnost dogodit će se s donošenjem sljedeće Bijele knjige.

## Međunarodna strategija

Ako se čini kako je teško u praksi povezati ciljeve, načine i sredstva na nacionalnoj razini, koliko li je to onda još teže na međunarodnoj razini. To je posebno slučaj u multilateralnom kontekstu.

---

3 D'Allonnes, D. R. (2015) *Les Guerres du président*. Paris, Le Seuil.

Zajednička strategija Europske unije datira iz 2003. godine. Taj strateški dokument, tek neznatno izmijenjen 2008. godine, ne odaje dojam istinske strategije. Dokument oscilira između velikih principa vanjske politike i deklaracije namjera bez stvarne aktivne politike. Ciljevi se čine neprecizni, načini njihove provedbe nejasni, sredstva neodređena. Čini se kako se odluke vezane uz organizam Zajedničke obrambene i sigurnosne politike Europske unije donose od slučaja do slučaja kao odgovor na događaje, referirajući se naknadno na tekst temeljnog dokumenta više u smislu opravdavanja tih odluka. No, i takvo ponašanje nije bez pozitivnog učinka suprotno onomu što se često može čuti. Tako se čini da vojni angažman na afričkom rogu s tri povezane misije, jednom na moru te dvjema na kopnu, donosi rezultate. Isto su tako događaji vezani uz migrantsku krizu i zbivanja na Sredozemlju doveli do usvajanja odluke o provođenju misije *Sofia* ili do osmišljavanja misije *Triton*. Europa, čini se, na taj način želi dati prednost međunarodnim pregovorima na visokoj razini (kao što je to bio slučaj s pregovorima s Iranom oko iranskoga nuklearnoga programa ili, pak, COP 21<sup>4</sup>) ostavljajući pritom važno mjesto velikim akterima kao što su Njemačka, Francuska i Velika Britanija. Kada je riječ o konkretnim mjerama i djelovanjima, EU daje veću prednost neposrednim zajedničkim interesima koji potiču na djelovanje od provedbe neke strategije. Strategija EU-a ostaje vrlo općenita kako bi se prilagodila pojedinim odlukama: s druge pak strane, ta se strategija ne čini kao temelj za donošenje odluka.

Sve je to djelomice i posljedica prirode EU-a koja ima samo neke opće nadležnosti i u konačnici malo nadležnosti na području obrane, koje ostaju u okviru međudržavnih odnosa, prostoru susreta njihovih suvereniteta. Stvari bi mogle biti jasnije u NATO savezu, koji je više posvećen vojnim pitanjima i zajedničkoj obrani.

NATO savez je od kraja hladnoga rata usvojio više strateških koncepata (1991., 1999. i 2010.). Posljednji koncept jasno određuje tri misije NATO saveza: zajednička obrana (Članak 5), upravljanje krizama (operacije) i kooperativna sigurnost (s različitim pojedinačnim partnerima ili međunarodnim organizacijama). Ciljevi i opći okvir djelovanja izneseni su

---

4 UN okvirna konvencija ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama 2015.

s određenom općom koherentnošću. Svaki sastanak na vrhu čelnika država i vlada članica (a koji se održava otprilike svakih 18 mjeseci) prilika je da se preciziraju načini provedbe i sredstva. Taj se proces stoga čini usustavljenijim i uvjerljivijim, tim više što je nadopunjen dogovorenim procesima, kao što je, primjerice, Proces obrambenog planiranja NATO saveza koji, pak, propituje sredstva i ciljeve svakog saveznika u odnosu na zajedničke ambicije.

No ipak smo još daleko od realizacije željenoga. Ako je, npr., zaključak sastanka na vrhu zemalja članica NATO saveza održanog u Walesu kao cilj potvrdio izdvajanje 2 % BDP-a za obranu, tek pet ili šest članica Saveza realno i ostvaruju taj cilj. Da stvar bude još gora, u mjesecima koji su uslijedili, dvije države članice (Velika Britanija i Belgija) odlučile su smanjiti ta ulaganja. Razlog tomu je to što je NATO i dalje klasična međunarodna organizacija podređena samo pravilima međudržavnih odnosa. Svaka od zemalja članica ostaje suverena u donošenju odluka, unatoč slici koja u Francuskoj prevladava o NATO savezu kao organizaciji u rukama Sjedinjenih Američkih Država. Unutar NATO-a nema kvalificirane većine! Svatko ostaje gospodarom „u svojoj kući“ i u konačnici donosi odluke u funkciji svojih nacionalnih interesa, dakle, i u funkciji vlastite strategije.

U stvarnosti, EU i NATO danas se suočavaju s istom temeljnom poteškoćom: perspektivom dezintegracije. Nekoć ih je ujedinjavala ista prijetnja, dok su danas Europljani razjedinjeni različitim percepcijama prijetnje. Jedni vide samo „ruskog medvjeda“, drugi barbarske džihadiste gušeći se pod pritiskom migranata. U tome leži poteškoća uspostavljanja zajedničke strategije: osim toga, potrebno je složiti se oko ciljeva. Prije definiranja ciljeva nužno je imati isto viđenje strateškog problema. Tu leži glavna prepreka definiranja međunarodne strategije, svatko vidi u prvom redu vlastitu situaciju, svoje prioritete i svoje vlastite interese!

## **Koalicije voljnih**

Stoga bolje razumijemo zašto više od desetljeća vrijedi pravilo uspostavljanja koalicija volja i onih sposobnih za sudjelovanje. Donald Rumsfeld je 2001. godine izjavio: „Misija čini koaliciju“. Neumoljivo pravilo interesa i dalje postoji. Čak i NATO savez služi tek kao okvir za promjenjive koalicije



u kojima svaka od članica sama odlučuje o svojem (ne)sudjelovanju, kao, primjerice, u slučaju operacije u Libiji u kojoj je sudjelovala tek polovica saveznika.

Uzmimo kao primjer francusku strategiju u Siriji: Francuska aktivno sudjeluje u vojnoj koaliciji pod vodstvom Sjedinjenih Američkih Država politički podupirući Saudijsku Arabiju koja je u međuvremenu uspostavila zasebnu koaliciju, istodobno koordinirajući svoje akcije s Rusima, koji su, pak, članovi jedne druge koalicije. S francuskog gledišta, ovdje nije riječ ni o kakvoj nekoherentnosti, već o brizi za promicanje francuskih interesa. Ako uzmemo u obzir činjenicu da je francuski strateški cilj definiran (ili, priznajmo to, gotovo definiran), riječ je o nastojanju da se Francuska uskladi sa svojim partnerima od kojih svaki ima vlastite strateške ciljeve. Ne postoje zajednički koraci nego tek želja da, tamo gdje je to moguće, svatko pronađe sredstva za dalju provedbu međusobno povezanih akcija. Drugim riječima, ta je multilateralna koordinacija sve drugo, samo ne zajednički osmišljena strategija: u najboljem je slučaju tu riječ o traženju načina (nikako i ciljeva!) kako bi se moglo zajednički djelovati tamo gdje je to moguće.

## Strategija sredstava

Kad je riječ o strategiji sredstava, ona je još manje zajednička: tu vrlo često nije riječ toliko o tome da se pripreme sredstva u potpori prethodno izrađene strategije već o procjeni ekonomske dimenzije. Svatko ponajprije tu misli na vlastitu industrijsku politiku jer je industrija naoružanja jedan od posljednjih sektora gdje industrija zaista može biti u potpunosti neovisna. Ne trebaju, stoga, čuditi sintagme poput „pravednog povrata” koje su odraz želje svake strane da ostvari povrat svojih investicija, pa i više od toga. Zaista smo daleko od zajedništva koje bi omogućilo integraciju različitih čimbenika te veću učinkovitost. Upravo suprotno, gomilanje aktera – a prema tome i potreba – usložnjavaju projekte koji pak, sukladno tome, postaju skuplji: paradoks je samo prividan jer takva suradnja zapravo skriva oštru konkurenciju.

Čudite li se sada ako kažemo da izraditi strategiju znači jako se udaljiti od povezanosti ciljeva-načina-sredstava?

## **O autoru:**

Jean Dufourcq umirovljeni je kontra-admiral ratne mornarice Francuske Republike. Istraživač je u području strategije, pridruženi je član Instituta komparativne strategije u Parizu („*Institut de Stratégie Comparée*“ - ISC), počasni je član „*L'Académie de marine*“, suradnik časopisa „*Revue de Défense National*“ i glavni urednik geostrateškog časopisa „*La Vigie*“ ([www.lettrevigie.com](http://www.lettrevigie.com)).