

Evroatlantski odnosi i borba protiv terorizma

Decembar 2005.

Mario Reljanović, Institut za uporedno pravo

Ključne reči: terorizam, bezbednost, pretnje, izazovi, sad, eu, nato

Citiranje: Reljanović, M. 2005. *Evroatlantski odnosi i borba protiv terorizma*. [e-book] Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

Dan koji je mobilisao svet

Mit o Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) kao o nedodirljivoj teritoriji za razorne akcije terorista raspršen je 11. septembra 2001. godine. Teroristički napadi koji su se tada dogodili pokrenuli su čitav niz događaja: rat u Avganistanu, rat u Iraku, terorističke napade u Madridu, Londonu i Egiptu, kao i pojačavanje terorističkih aktivnosti u Rusiji. U svakom slučaju, lavina se i dalje kotrlja niz padinu. Koga će sve usisati na svom putu, ostaje nam da vidimo. Prva reakcija na septembarske događaje bila je neočekivana: NATO je na zahtev SAD aktivirao član 5 Vašingtonskog sporazuma[2] i u roku od 24 časa doneo prve operativne mere zaštite, dok je 4. oktobra Alijansa usvojila paket od osam mera koje su predložile SAD, kako bi se povećala njihova sposobnost za borbu protiv terorizma. Tako su, počev od 12. septembra, nebom iznad ove države patrolirali avioni NATO, a član 5, koji je "prespavao" čitav Hladni rat, prvi put primenjen je u prevenciji daljih terorističkih akcija. S druge strane, Evropska unija (EU) je odgovorila u skladu sa dotadašnjom politikom, usvojivši 21. septembra deklaraciju kojom se "terorizam posmatra kao realna pretnja celom svetu i Evropi", a kojom "borba protiv terorizma dobija prioritetni značaj za Evropsku uniju".[3] Iz te deklaracije je proistekao prvi Akcioni plan EU, kojim se dalje razrađuju mere za borbu protiv terorizma.

Globalno posmatrano, posledice događaja koji se odigrao 11. septembra u SAD su sledeće:

- urušavanje koncepta severnoatlantske bezbednosti: sistem koji je izašao kao pobednik iz Hladnog rata i relativno uspešno prevazišao "krizu identiteta" devedesetih godina, pao je na ispitu pred novim, moćnim i praktično nevidljivim neprijateljem. Stari obrasci delovanja NATO moraju se menjati.
- promovisanje novih elemenata radikalnog terorizma
- zadavanje ozbiljnog udarca mirovnim naporima na Bliskom istoku: pojava radikalnog islamskog terorizma dovela je do pojave globalne netrpeljivosti (?) prema muslimanima. S druge strane, takav terorizam ohrabruje i populariše nastajanje i delovanje terorističkih grupacija na Bliskom i Srednjem istoku, ugrožavajući na taj način mirovne napore političkih opcija i udaljavajući fokus javnosti od mirovnih planova i akcija.
- destabilizacija potencijalno kriznih područja širom sveta: osim Avganistana i Iraka, otvorena je mogućnost izbijanja sukoba u drugim područjima, kao što su Alžir, Maroko, Saudijska Arabija, Pakistan, kao i u državama u kojima je muslimanski proteroristički lobi

suviše jak ili u kojima je državna organizacija previše slaba da bi sprečila razvoj terorističkih kampova za obuku ili same terorističke napade protiv predstavnika vlasti.

- propadanje bezbednosno-obaveštajne koncepcije stvorene u prethodnom stoleću: tranzicija se veoma malo osetila u nacionalnim obaveštajnim organizacijama, a razmena informacija je svedena na minimum. Takvom razvoju umnogome je doprinelo uverenje da je "globalni neprijatelj" protiv koga su se borili nestao sa političke i vojne karte sveta. Zato se u svim dokumentima nakon 11. septembra kao prioritet navodi intenziviranje obaveštajne saradnje i razmena informacija sa terena, posebno iz država "visokog rizika". Najznačajniji dokument o saradnji te vrste potpisan je 6. decembra 2001. godine, a potpisali su ga ministarstava pravde i unutrašnjih poslova SAD i Evropske unije (odnosno EUROPOL). U tom dokumentu je posebno naglašena razmena "strateških i tehničkih informacija".[4]

Antiteroristički voajerizam

Akcija saveznika u Avganistanu pokazala je da oni nemaju mnogo toga zajedničkog u svojim percepcijama terorizma i planovima za dalju borbu protiv njega. Već tada su se pojavile dve koncepcije, američka i evropska, koje su, uvijene u političke fraze, možda i izgledale bliske, ali su bile suštinski različite. Džejms Dž. Virc daje sliku odnosa takvih koncepcija: "... evropsko i američko mišljenje se ne razlikuje oko toga šta danas predstavlja pretnju bezbednosti... već oko ozbiljnosti i procene jačine te pretnje, kao i oko toga kakav će biti odgovarajući vojni i diplomatski odgovor na tu pretnju. Evropljani uživaju u retkom trenutku u svojoj istoriji: kontinentom vlada mir, kooperacija je zamenila konflikte u međusobnim odnosima, a pretnje na strateškom horizontu gotovo da ne postoje... Evropljani veruju, kao i Amerikanci, da Al-Kaida mora biti uništena. Ali oni veruju da je pristup zasnovan na pregovorima, konsenzusu i strogo pridržavanju međunarodnog prava, najbolje dugoročno rešenje... Bušova administracija veruje da su stvari došle do tačke kada nema mogućnosti za pregovore i vojna akcija je neophodna da bi se sprečile dalje katastrofe." [5]

Evropska unija je i pre događaja odigranih 11. septembra 2001. godine pokretala nekoliko inicijativa za borbu protiv terorizma. Nakon samita u Tampereu 1999. godine, Unija je donela odluku o saradnji pravosudnih sistema država članica u oblasti borbe protiv kriminala, uključujući u to i borbu protiv terorizma. Nakon događaja u SAD, Evropska komisija je, već 21. septembra, objavila paket mera za borbu protiv terorizma, nazvan "Plan akcije", a nakon toga potpisan je i pomenuti sporazum o razmeni informacija između EUROPOL i ministarstava pravde i unutrašnjih poslova SAD.

Evropska unija je povukla mnogo konkretnije korake nakon terorističkih napada u Madridu, kojim je Al-Kaida jasno pokazala da Evropa nije izuzeta iz njihovih daljih akcija. Nakon usvajanja tzv. Deklaracije solidarnosti 25. marta, u kojoj je naročito istaknut princip kolektivne odbrane[6], evropski lideri imenovali su koordinatora antiterorističkih mera i prvi put promovisali ideju o stvaranju obaveštajne agencije EU.

Osim ovih mera, pripremljen je i nacrt propisa koji bi trebalo da usvoje sve države članice u formi nacionalnog zakona, a čiji smisao nalikuje američkom Patriotskom aktu. Nacrt ovog akta sadrži kontroverzne odredbe o davanju većih ovlašćenja provajderima raznih vrsta komunikacija (mobilna telefonija, Internet) kako bi bila omogućeno stvaranje banke podataka o korisnicima. Ovi podaci mogli

bi poslužiti policijskim ili drugim organima onda kada postoji mogućnost da je određeni pojedinac umešan u nelegalne aktivnosti.

Sve navedene mere imaju pozitivan uticaj na evroatlantske odnose, konkretno na odnose EU i SAD. Međutim, ovim aktima Unija je izrazila umerenost i ograničila vojna dejstva isključivo na to da budu krajnji odgovor na terorizam širokih razmera. Paket tih mera je u nekim krugovima nazvan i "antiteroristički voajerizam", čime se aludira na pasivnost Evrope u ratu protiv terorizma i na neprihvatanje pristupa koji su postali popularni u SAD, kao što su, na primer, doktrine "preventivnog rata" i "trajnog rata".

Saradnja EU i NATO

Devedesetih godina prošlog veka američki predsednik Bil Klinton dao je podršku projektu *Evropski bezbednosni i odbrambeni identitet* (European Security and Defence Identity – ESDI), koji je predstavljen kao deo Mاستrihtskog sporazuma. Obe strane su ovaj sporazum inicirale i podržale vođene sebičnim motivima: SAD da bi evropske zemlje povećale svoje vojne izdatke i da bi tako predstavljale značajnu i pouzdanu podršku u budućim akcijama, a evropske zemlje da bi načinile prvi korak ka stvaranju autonomnih vojnih snaga.

Projekat pod nazivom *Evropska bezbednosna i odbrambena politika* (European Security and Defence Policy–ESDP) objavljen je 3. juna 1999. godine kao deo Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU (Common Foreign and Security Policy–CFSP).[7] EU i NATO izdali su 16. decembra 2002. godine zajedničku Deklaraciju o ESDP. U njoj preovlađuje američki koncept, koji NATO daje prednost "prvog izbora". Ukoliko Alijansa nema interes da interveniše u određenoj kriznoj situaciji, onda na scenu stupaju evropske snage formirane u okviru ESDP.[8] NATO se obavezuje da će na raspolaganje staviti sve svoje kapacitete potrebne za konkretnu operaciju, u kojoj je prethodno izabrao da ne učestvuje. Time se relativizuje autonomija ESDP, koja zavisi od odluke Severnoatlantskog saveta, ali ipak ostaje činjenica da je Evropa dobila svoje prve izdvojene snage.

Korak dalje predstavljalo je potpisivanje "Berlin-plus dogovora", 17. marta 2003. godine. Ovim dogovorom preciziraju se prava i obaveze EU i NATO u vezi sa Evropskom bezbednosnom i odbrambenom politikom. Naročito su važne odredbe o razmeni strogo poverljivih informacija, kao i o regulisanju dugoročnog planiranja odbrane, *bez obzira na to da li će buduće snage biti pod komandom EU ili NATO*. [9]

Koalicija vojnih

Velika Britanija dočekala je ESDP sa velikim skepticizmom. Tako je došlo do situacije u kojoj se, s jedne strane, pojavljuje američko-britanska koncepcija bezbednosti, a samim tim i borbe protiv terorizma, a s druge strane ostaje koncept bezbednosti kontinentalne Evrope. Alijansa koja je bila vezivno tkivo evroatlantskih saveznika sada postaje neka vrsta arene u kojoj se te koncepcije suočavaju. Pokušaj SAD da planom "Partnerstvo za mir protiv terorizma", otpočetim krajem 2002. godine, privuče pre svega deset zemalja kandidata za članstvo (od kojih je sedam kasnije primljeno u NATO) pokazao se kao prilično uspešan. Međutim, kada je na dnevni red Severnoatlantskog saveta došao zahtev SAD za napad NATO na Irak, Nemačka i Francuska su u njemu uočile značajno odsustvo argumentacije i još

značajniju koliziju sa međunarodnim pravom. Umesto NATO, za rat u Iraku pripremala se "Koalicija voljnih".[10]

Pokretanje ideje o evropskoj vojsci, u SAD je u početku dočekano kao pozitivan razvoj bezbednosne situacije, jer je smatrano da Amerika i NATO u celini mogu imati samo koristi od jačanja evropskih borbenih kapaciteta. Međutim, kada je postalo jasno da Evropa, u stvari, želi svoje snage kako bi mogla da se "iščupa" iz položaja glavnog pomoćnika "svetskog policajca", počele su nesuglasice. EU je izradila strategije za razvoj odnosa i rešavanje problema sa Rusijom, Ukrajinom, mediteranskim zemljama i zemljama Srednjeg istoka. Unija je imenovala specijalne predstavnike za Afriku, Srednji istok, Makedoniju, Etiopiju, Avganistan, kao i predstavnika koji će biti u okviru Pakta za stabilnost.[11] Istovremeno, vojni budžeti članica EU, ukupno gledano, bili su 2002. godine na najnižem nivou u istoriji ove organizacije.[12]

Postavlja se pitanje zašto je Americi stalo do očuvanja vojne prevlasti u Evropi. Herald Maler daje svoje viđenje: "Vizija novog svetskog poretka koju imaju SAD, dakle, ne služi samo da bi se održao hegemonistički koncept međunarodnih odnosa, kao put ka održanju stabilnosti i očuvanju mira u paketu sa američkom dominacijom, već je to takođe i instrument za realizaciju američkog načina mišljenja, suštinskih političkih pozicija koje proističu iz određenog uskog spektra politike SAD." [13] U skladu s tim, preuzimanje obaveza vojnog i policijskog prisustva EU u pojedinim zemljama idealno je za SAD, koje time oslobađaju kapacitete za intervencije u nekom drugom regionu. Zato su oni podržali Berlin-plus dogovore, kao i potonje projekte "Proksima" i "Alteja" [14]. Na podršku, međutim, ne nailazi razvoj tih snaga u smeru potpunog osamostaljenja od NATO. Na taj način, Amerika bi izgubila važan politički oslonac i vojnu podršku u svom agresivnom nastupu protiv terorizma. Tradicionalno bliski američkim stavovima, britanski političari daju prednost NATO, a ESDP smatraju neperspektivnom i opasnom za dalji razvoj odnosa sa SAD. U nekim analizama je naročito naglašeno to da Evropa "okreće leđa" SAD, jer ne želi da snosi posledice koje prate one zemlje koje se zaista suprotstavljaju terorizmu. Tako se navodi da je većina terorističkih napada u prethodnom periodu organizovana na teritorijama zemalja koje su SAD pružile podršku u Avganistanu i Iraku. Na tom spisku su Velika Britanija, Indonezija, Jordan, Kenija, Kuvajt, Maroko, Pakistan, Filipini, Španija, Tunis i Jemen.[15]

(Ne)naučene lekcije

Sledeće pitanje koje se nameće je kako ratovati protiv terorizma - globalno, regionalno, diplomatski ili vojno. Prostor za diplomatske pregovore praktično ne postoji, pre svega zato što globalni teroristi više ne postavljaju nacionalne ili političke zahteve. Njihov cilj sada je naneti što više štete i uzrokovati što više straha. Teorija da je pregovarati sa teroristima nemoralno i, na duže staze, taktički pogrešno, jedno je od osnovnih utemeljenja svake koncepcije borbe protiv terorizma. Kada je Osama bin Laden neočekivano ponudio Evropi mir u zamenu za povlačenje svih evropskih vojnika iz Avganistana i Iraka, Evropska unija i državici pojedinačno su taj predlog u trenutku odlučno odbili. To ne znači da se Evropa odriče svoje koncepcije, već da postoji neki minimum zajedničkih interesa sa SAD (i svim ostalim zemljama sveta), koji se ne može zanemariti ni u jednom trenutku. Kupovati svoj mir na račun tuđe nesreće značilo bi poistovetiti se moralno sa onima koji tu nesreću izazivaju. Upravo na taj činjenici potrebno je graditi buduću antiterorističku politiku. Shvatiti terorizam kao anticivilizacijski

pokret treba da bude prva naučena lekcija. Druga lekcija mora biti da su obe aktuelne koncepcija borbe protiv terorizma pogrešne u svojoj isključivosti:

- Američka verzija, koja se zasniva na doktrini preventivnog rata, nastala je pod uticajem događaja odigranih 11. septembra 2001. godine i predstavlja primenu politike jačeg. Deluje kao da, od trenutka kada je ostala jedina supersila, Americi smeta međunarodno pravo. Takvo ponašanje je nedopustivo, a kazna stiže u obliku udaljavanja njenih evropskih saveznika od zajedničkih koncepcija delovanja. Neprihvatanjem Međunarodnog krivičnog suda (International Criminal Court – ICC)[16] i naizved nekorektnim ponašanjem u svom spoljnopoličkom delovanju, SAD su na putu da među razvijenim zemljama sveta ostanu u manjini, što je pokazalo i neuspešno okupljanje Koalicije voljnih. "Preventivni rat" je podjednako besmislen i zloupotrebljen pojam kao što je to i "humanitarna intervencija".
- Strategija Evrope se pre svega zasniva na prevenciji terorističkih napada putem pojačanog delovanja obaveštajnih službi i aktivne globalne razmene obaveštajnih podataka, a zatim i putem "finansijskog rata" sa teroristima sprečavanjem pranja novca i presecanjem kanala kojima pojedinci, organizacije ili države finansiraju teroriste. Kada ove prioritete uporedimo sa prekoatlantskim, možemo zaključiti da su oni identični. Znači, zajednička baza postoji. Evropska unija, međutim, ima svoju viziju prevencije dalje eskalacije terorizma, putem rešavanja regionalnih sukoba, pre svega na Bliskom i Srednjem istoku. Ta koncepcija je pogrešna isto toliko koliko je pogrešno voditi preventivne ratove. To područje jeste kolevka islamskog fundamentalizma i terorizma, ali je u današnjoj podeli snaga ta činjenica irelevantna, zbog toga što Al-Kaida nije aktivna na tom području, izuzev terorističkih napada u Avganistanu i Iraku. Volter Laker ističe: "Osama bin Laden nije krenuo u rat zbog Gaze i Nablusa; nije poslao svoje ratnike da se bore u Palestini. Čak i potpuni nestanak 'Cionističkog entiteta' ne bi imao značajniji uticaj na njegove pristalice, osim što bi ih možda ohrabrio za dalje akcije. Ovakvo upozorenje o iluzijama je potrebno zato što postoji mnogo priželjkivanja dobrog ishoda i naivnosti u razmišljanjima o ovome pitanju – verovanje u brze ispravke i čudesna rešenja: 'Ako bi bio mir između Izraelaca i Palestinaca, svi ostali konflikti bi se rešili'. "[17]

Borba protiv terorizma se mora prilagoditi kako minimumu zajedničkih interesa centara moći, tako i racionalnim predviđanjima o tome kako će se terorizam ubuduće razvijati. Proces koji se javljaju u Evropi, a koji će srednjoročno sigurno voditi autonomiji, ako ne i samostalnosti evropskih oružanih snaga, ne smeju se doživljavati kao pretnja postojećim integracijama, već kao njihov komplement. Ono što je jako bitno je konsenzus evroatlantskih saveznika o tome *ko bi trebalo da koordinira borbu protiv terorizma*. [18] Kada pitanje prevlasti u toj borbi ustupi mesto pitanju njene organizacije i usmeravanju snaga na strateški važne projekte, tada će i sama borba postati ciljno i agresivno delovanje u pravom smeru. Danas postoje samo ogromni naponi i volja da se postigne nešto takvo, ali oni ne daju dobre rezultate.

[1] Tekst je u izmenjenom obliku objavljen u naučnom časopisu "Strani pravni život", broj 1-2/2005, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2005.

[2] Član 5 Vašingtonskog sporazuma predviđa upotrebu sistema kolektivne odbrane.

- [3] R. A. Clarke, B. R. Mc Caffrey, C. R. Nelson, R. A. Clarke, B. R. Mc Caffrey, C. R. Nelson, *NATO's Role In Confronting International Terrorism*, www.acus.org/publications/policypapers/internationalsecurity/NATO%20CT%20report,%20absolute%20final.pdf, str. 37
- [4] Izvor: sajt ambasade Republike Grčke u SAD, www.greekembassy.org
- [5] Džejms Dž. Virc , *Confronting Euro-Atlantic Security Challenges*, str. 3. Članak je objavljen u časopisu "Strategic Insight", 11. juna 2003. godine: www.ccc.nps.navy.mil/si/june03/terrorism.pdf, str. 2.
- [6] Deklaracija, takođe, sadrži prepisan član 42 nacrtu (nesuđenog) Ustava EU, u kome se kaže da države članice moraju primeniti sve mere, uključujući i vojne, da bi umanjile terorističku pretnju, zaštitile se od terorističkog napada ili pomogle drugoj državi članici u takvim nastojanjima. Pogledati: *EU Counter-terrorism Policy*, www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-117489-16&type=LinkDossier
- [7] Mada se kao osnovni cilj ESDP navodi poboljšanje saradnje sa transatlantskim saveznicima i posebno ističe da nije reč o stvaranju evropske armije, snage stvorene u okviru ESDP imaju punu autonomiju u svom delovanju. To je najbolje pokazao primer njihovog prvog angažovanja van Evrope, tačnije u Kongu od juna do septembra 2003. godine. Više o zajedničkoj spoljnoj i odbrambenoj politici u EU na: www.euractiv.com
- [8] Reč je o vojnicima koji su podeljeni u nacionalne korpuse pod domaćom komandom. Međutim, planovi EU o stvaranju snaga za brza dejstva pretpostavljaju formiranje multinacionalnih jedinica. Više o tome: Volter Kolbov , *NATO and EU – a German Perspective, NATO School Polaris*, oktobar 2004, [http://shape.de/internet_multimedia/multimedia_news_Oberhammertal\(eng\).pdf](http://shape.de/internet_multimedia/multimedia_news_Oberhammertal(eng).pdf) , str. 8
- [9] Više o Deklaraciji o ESDP i Berlin-plus dogovorima na zvaničnoj veb prezentaciji NATO: www.nato.int
- [10] Fraza "Koalicija voljnih" (Coalition of the Willing) je veoma brzo zamenjena novom "Međunarodne snage pod vođstvom SAD" (U.S.-led International Forces). Razlog toga je verovatno to što države nisu iskazale preteranu volju da pristupe Koaliciji voljnih, pa je na kraju spisak tih zemalja skroman, a disproporcionalnost njihovog angažovanja u odnosu na SAD više nego očigledna. Ukupno je 140 zemalja odbilo da se pridruži Koaliciji, a od članica NATO i zemalja kandidata za članstvo, odazvali su se Češka, Danska, Mađarska, Italija, Bugarska, Estonija, Letonija, Litvanija, Makedonija, Holandija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Španija, Turska i Velika Britanija.
- [11] Izvor: *Common Foreign and Security Policy – Overview*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/index.htm
- [12] House of Lords Paper 71(I), House of Lords Select Committee on EU, *The European Policy on Security and Defense*, Vol. I od 29. 1. 2002, preuzeto sa: www.heritage.org
- [13] Herald Maler , *op. cit.* str. 94
- [14] "Proksima" i "Alteja" su nazivi za misije EU u Makedoniji i BiH.
- [15] Izvor: R. A. Clarke, B. R. Mc Caffrey, C. R. Nelson, *op. cit.*, str. 17
- [16] U Nacionalnoj strategiji odbrane SAD se navodi: "Preduzećemo sve neophodne mere da ispunimo naše globalne obaveze u pogledu bezbednosti i da obezbedimo da Amerikanci ne budu pogođeni istragama, ispitivanjima ili optuženjima od strane Međunarodnog krivičnog suda,

čija nadležnost se ne odnosi na Amerikance i koji mi ne priznajemo." Nacionalna strategija odbrane SAD,

<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>, str. 31

[17] Walter Laqueur, *The Terrorism to Come*, www.policyreview.org/aug04/laqueur_print.html.

[18] Rečima Volter Kolbova : "Moramo se koncentrisati na ujedinjavanje aspekata postojećeg partnerstva pre nego što bi isticali stvari koje vode njegovom razjedinjavanju." Volter Kolbov, *op. cit*, str. 4



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48, 11000 Beograd

Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334

Email: office@ccmr-bg.org

www.ccmr-bg.org | www.bezbednost.org