

Никша Никодиновић

Београд

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПРОТИВТЕРОРИСТИЧКИХ СТРАТЕШКИХ ПРИСТУПА САД И ЕУ ТОКОМ ПРВЕ ДЕЦЕНИЈЕ „ГЛОБАЛНОГ РАТА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА“

Сажетак

У тексту се анализирају и пореде начини на које су Сједињене Америчке Државе (САД) и Европска унија (ЕУ) у првих десет година „рата против тероризма“ третирали исти у стратешким документима – својим безбедносним и антитерористичким стратегијама – које представљају основне оквире њихове борбе против тог највећег безбедносног изазова и најозбиљније савремене глобалне претње, а усвојене су након терористичких напада на САД 2001. године. Утврђује се у чему се њихови стратешки приступи разликују, а квалитативном и компаративном анализом садржаја докумената те њихове примене у пракси указује се на безбедносне последице различитих концепција противтерористичке борбе. Дакле, циљ истраживања је: да се утврди каква је природа одговора на тероризам и које су то и какве безбедносне последице различитих противтерористичких стратешких визија и предузетих мера на почетку новог миленијума.

Кључне речи: безбедност, тероризам, противтероризам, рат, стратегија, САД, ЕУ

1. УВОД

Пре него што подробније анализирамо различите начине на које су се САД и ЕУ супротставиле савременом тероризму неопходно је да истакнемо две врло битне чињенице, а то су: прво, у време доношења наведених стратегија Сједињене Државе су биле светска сила број један јер их је крај Хладног рата оставио у позицији доминантног војног чиниоца у свету, док је Европска унија тада била, а и данас је, глобална сила у свом развоју и успону, која се тек с почетком 21. века отворено почела борити за сопствену улогу у глобалној безбедности; друго, диферентност политичких заједница САД и ЕУ, затим процеса доношења одлука у њима као и ауторитативног положаја њихових кључних политичких актера битно утиче на политичко одлучивање и стратешко планирање. Наиме, председник САД, који је уједно и њихов врховни војни командант, у могућности је самостално да намеће одређена спољнополитичка решења и доноси безбедносно-одбрамбене одредбе, док ни један челник ЕУ нема ни приближну моћ нити утицај.¹⁾ Узмимо за пример бившег америчког председника Џорџа В. Буша који је током свог првобитног реаговања на терористичке нападе 2001. године почео да се понаша као нека врста апсолутног монарха, ограничавајући темељне слободе и права грађана широм света, укључујући и сопствени народ. За разлику од САД које представљају јаку и моћну државу, једном речју велесилу (политичку, економску и војну), ЕУ је прилично „лабава“ друштвена политичко-економска међународна заједница у свом конституисању, која нема средишње актере политичке моћи и власти који су у стању доносити јединствене и, пре свега, обавезујуће одлуке за своје чланице. Тако је у Унији доношење одлука, а нарочито спољнополитичких, дуготрајно и комплексно, јер је читав процес дисперзиран на више њених тела и институција. Надаље, неопходност сагласности свих 28 чланица додатно успорава њихово усвајање, а вољом националних влада условљена је и имплементација истих.

То заправо објашњава зашто је за САД карактеристично да имају добру праксу и континуитет у доношењу националних стратегија као и пратећих докумената из области безбедности и сузбијања тероризма, док се за ЕУ то не може рећи. За разлику од европских, америчке власти су у оквиру противтерористичке политике у десетогодишњем раздобљу након терористичких напада

1) Амерички председник доноси највиши рангиран безбедносни акт у држави – Националну стратегију за безбедност – на којој се темеље све остале подстратегije из области безбедности и одбране, а међу њима и противтерористичке.

(2001-2011) усвојиле три националне безбедносне стратегије, затим три националне противтерористичке стратегије, мноштво подстрагегија и релевантних докумената у оквиру ресорних министарстава и федералних безбедносних агенција, више десетина акционих планова којима се дефинишу циљеви деловања и одређују модели супротстављања тероризму као и смернице за његову превенцију. Све те стратегије, подстратегije и акциони планови темеље се на важећој Националној стратегији за безбедност.

Европска унија је тек 2003. године, након што су САД и Велика Британија већ донеле посебне националне стратегије за борбу против тероризма, усвојила своју прву безбедносну стратегију у којој су представљени оквири антитерористичке борбе, да би две године касније и она објавила сопствену противтерористичку стратегију. Уистину, она је од свог формирања поклањала мању или већу пажњу борби против тероризма, али ју је тек као последицу терористичких напада на САД 2001. године знатно интензивирала доношењем обавезујуће Оквирне одлуке и успостављањем нормативних оквира за супротстављање тероризму,²⁾ чиме је борба против њега постала интегрални део већ ефикасно разрађене европске борбе против организованог криминала. Међутим, иако је по угледу на свог највећег партнера³⁾ и са истом намером ЕУ усвојила готово идентично насловљене стратешке документе, у њима се осликавају потпуно различити приступи дефинисања најбољег начина за остварење дугорочних безбедносних циљева и начина сузбијања њихове носеће претње – глобалног тероризма.

2. РАЗЛИЧИТИ СТРАТЕШКИ ОДГОВОРИ САД И ЕУ НА ТЕРОРИЗАМ

Одговор на питање зашто су САД и ЕУ одабрале различите путеве супротстављања тероризму, поједина истраживања проналазе у различитости система њихових друштвених вредности. Наиме, њима се указује на то да поред типа политичке заједнице и друштвеног уређења, успостављене вредности које друштво гаји и негује битно утичу на доношење конкретних политичких одлука и стратегија, а посебно оних које се тичу безбедности. „Генерал-

2) Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, 2002/584/JHA, *Official Journal of the European Union*, L 190, 18.07.2002, стр. 1-20.

3) Европска унија у оба своја документа, безбедносној и противтерористичкој стратегији, експлицитно наводи да су САД њен највећи партнер, док се у америчким стратегијама то оцртава доста суптилније, кроз благо истицање њихове историјске сарадње и међуповезаности.

но говорећи, Американци и Европљани имају различите системе друштвених вредности. Американци исте вредности тумаче другачије од грађана Европске уније, а САД и ЕУ различито гледају на питања вере, националности, имиграната, смртне казне, суверенитета, националне безбедности, људских права, спољне политике, војне моћи те бројних других друштвених вредности⁴⁾

Дакле, разлике су очигледне у безбедносним културама САД и ЕУ, што у потпуности објашњава њихову диферентност у вођењу спољне, а посебно безбедносно-одбрамбене политике. Тако САД на остатак света гледају као на непријатељски и претећи, а иностране претње доживљавају као егзистенцијалне и идеолошке те им се као таквим супротстављају агресивно и офанзивно, ослањајући се на силу и војне инструменте, које сматрају прикладним и најучинковитијим. Са друге стране, ЕУ настоји да се са претњама суочи превентивно и цивилним средствима, водећи рачуна о људским правима и грађанским слободама. Амерички историчар Роберт Кејган (*Robert Kagan*) у свом есеју „Моћ и слабост“ објашњава ово разликање по питању безбедносних приоритета кроз различите погледе Европљана и Американаца на свет, што у свом делу под називом „Европски сан“ Цереми Рифкин (*Jeremy Rifkin*), амерички филозоф и политички аналитичар, потврђује.⁵⁾

2.1. Компаративна анализа безбедносних стратегија и њихове имплементације

Што се тиче самих стратегија оне се као документи по својој структури, садржају и обиму знатно разликују, а оно у чему се скоро подударају јесте дефинисање готово идентичних безбедносних претњи и стратешких циљева, али се веома разликују кад су у питању начини на који ће они бити остварени. Европска безбедносна стратегија представљена је на укупно 14 страна,⁶⁾ док је Стратегија националне безбедности САД из 2002. године написана на 31 страници, она из 2006. на 49 страна, а из 2010. на 59 страна.⁷⁾

4) Тонћи Продан, „Компаративна анализа протутерористичких стратегија Сједињених Америчких Држава и Европске уније“, *Полемос*, Хрватско социолошко друштво, Загреб, 1(2), 2014, стр. 51.

5) Упоредити: Robert Kagan, “Power and Weakness”, *Policy Review*, Internet, <http://users.clas.ufl.edu/zselden/course%20readings/rkagan.pdf>, 23/03/2015. Jeremy Rifkin, *The European Dream*, Jeremy P. Tarcher Inc., New York, 2004.

6) European Council, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 2003, Internet, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>, 16/11/2017.

7) Упоредити: The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, September 2002, Internet, <https://www.state.gov/documents/>

Битно је истаћи да је објављивањем своје безбедносне стратегије ЕУ, односно њене чланице, по први пут су постигле консензус око колективног приступа осигуравања сопствене безбедности и елиминисања опасности које прете њеном нарушавању. Тим документом Унија је представила своје безбедносне претње али и стратешке циљеве, нагласила потребу осавремењивања сопствених средстава деловања, начина функционисања и сарадње са међународним партнерима у решавању безбедносних проблема. Поред тога, дефинисала је вредности на којима се заснива и принципе којих се придржава у спољној политици, јасно је осликала свој тренутни положај у свету као и политичка настојања поруком да сматра да јој припада улога глобалног играча.⁸⁾ Попут Обамине, а за разлику од Бушове, нарочито првобитне из 2002. године,⁹⁾ Европска безбедносна стратегија осликава јасно опредељење држава чланица за изградњу међународног поретка који ће се заснивати на „делотворном мултилатерализму“, односно на изградњи снажног међународног друштва и чврстих међународних институција.¹⁰⁾ Међутим, док је ЕУ тежила том циљу и у пракси, САД су, како у време Буша тако и у време Обаме, уистину доста суптилније, путем сопствене супериорности и војног примата спроводиле насилну „демократизацију“ у свету.

Амерички стратешки приступ националној безбедности, односно њеној одбрани и заштити базиран је на „тврдој моћи“ и употреби силе. Супротно томе, Европском безбедносном стратегијом доминирају инструменти „меке моћи“ – употреба политичких и дипломатских средстава, економских мера (притисака), хуманитарних иницијатива, спречавање конфликта, управљање кризама и сл. Она тврду моћ не одбацује у потпуности, већ је као ефективну види у решавању безбедносних проблема једино уз комбинавање са меком, а војно интервенисање предвиђа само као по-

organization/63562.pdf, 16/11/2017. The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, September 2006, Internet, <https://www.comw.org/qdtr/fulltext/nss2006.pdf>, 07/12/2015. The White House, *National Security Strategy*, Washington, May 2010, Internet, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>, 16/11/2017.

- 8) Док Америка кроз стратегију истиче своју доминантну улогу у светској безбедности и уопште међународним односима, ЕУ само претпоставља своју глобалну одговорност и на ствари више гледа са регионалне тачке.
- 9) Бушова администрација је након 11. септембра у потпуности милитаризовала своју спољну политику, ослањајући се на силу и примену „закона јачег“. Тек касније се отпочело са ослањањем на елементе „меке моћи“ и давањем на значају мултилатералној сарадњи, да би се спектар комплементарних политичких иницијатива и циљева проширио доласком Обаме на чело САД.
- 10) European Council, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, нав. дело.

следње средство, након исцрпљења цивилних и то искључиво као крајње неопходан инструмент за раздвајање супарничких страна у оружаном сукобу. Концепција европског елиминисања претњи и решавања безбедносних проблема, према Европској безбедносној стратегији из 2003. године, заснива се на превенцији, кроз мултилатералну сарадњу и развојне програме под окриљем УН. У њој је такође истакнуто да ће политичка моћ и утицај ЕУ бити усмерени на доношење међународних закона којима ће се успоставити и регулисати универзална људска права.¹¹⁾ Са друге стране, Стратегија националне безбедности САД спољашњу и безбедносно-одбрамбену политику Америке конципира искључиво на њеним националним интересима, занемарујући међународно право и не прихватајући Међународни кривични суд, те не марећи превише о томе какве то конотације има по остатак света. Томе у прилог најбоље сведочи ауторски чланак Кондолизе Рајс (*Condoleezza Rice*), специјалног саветника председника Буша за националну безбедност и главног творца стратегије, објављен током председничке кампање 2000. године, дакле, пре терористичких напада 11. септембра и самог објављивања стратегије, у коме каже: „За САД је најбоље да се и даље јасно руководе одређеним националним интересима, а не интересима такозване међународне заједнице“.¹²⁾

Дакле, док ЕУ све потенцијалне сукобе и конфликте настоји свести на минимум, пре свега на Блиском истоку, САД су убеђене да су ствари кулминирале дотле да не постоје могућности за преговоре те да су војне акције у потпуности оправдане и крајње неопходне за спречавање „даљих катастрофа“ – других терористичких напада на САД, њихове пријатеље и партнере, сразмерних онима 11. септембра 2001. године.

Интересантно је и то да су САД и ЕУ тероризам дефинисале на сличан начин, тј. да су сагласне у томе да он представља употребу насиља (терора) ради остварења одређених политичких циљева. Међутим, његову претњу доживљавају потпуно другачије. ЕУ је попут САД идентификовала тероризам као носећу претњу глобалној безбедности, али се у проценама озбиљности и јачине те претње разликала од америчких. Наиме, за Американце тероризам представља главну и највећу претњу националној безбедности, док Европа на њега гледа као на велику али не и једину безбедносну претњу. Европљане подједнако забрињавају кључни

11) Исто.

12) Condoleezza Rice, “Campaign 2000: Promoting the National Interest”, *Foreign Affairs*, Internet, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2000-01-01/campaign-2000-promoting-national-interest>, 13/03/2016.

глобални изазови попут сиромаштва, зависности од ограничених природних ресурса и енергената, затим миграције и пандемије, јер сви они доводе до регионалних сукоба и етничких конфликта који заједно са корупцијом¹³⁾ и лошим управљањем урушавају државе и омогућују ширење организованог криминала, а који је уско повезан са тероризмом. Међутим, у америчким безбедносним стратегијама организовани криминал се уопште не наводи као опасност, али се и ЕУ и САД слажу у томе да тероризам у комбинацији са оружјем за масовно уништење представља највећу могућу, односно катастрофалну претњу глобалној безбедности. Штавише, Унија је на истом састанку Савета министара, на ком је усвојена и Европска безбедносна стратегија, донела и посебну стратегију против ширења оружја за масовно уништење. Њом су утврђене конкретне мере за ефикасно реаговање на пољу разоружавања, спречавања даљег ширења и успостављања потпуне контроле оружја за масовно уништавање, као растуће претње међународном миру и безбедности.¹⁴⁾

Чињеницу коју треба узети у обзир јесте да је само Америка била мета терористичких напада 11. септембра, а да је у то време њен евроатлантски савезник и најважнији партнер у међународним односима, али и у предстојећем „рату против тероризма“ уживао у ретким тренуцима своје историје – целим европским континентом владао је мир, а претње за његово нарушавање готово да нису постојале. Такође, ако се узме у обзир и европско велико искуство са домаћим или унутрашњим тероризмом, онда постаје јасно зашто 11. септембар у Европи није сразмерно доживљен као и у САД. Наиме, шокантност изазвана трагичним нападима на њујоршке „Куле близнакиње“ била је више него евидентна и код грађана Европе, али узрочно-последичне реакције њених институција и носилаца власти нису ни приближне америчким. Отуд та различитост у перцепцији терористичке претње, тј. њене јачине и озбиљности, као и у формулисању колективног стратешког концепта за њено сузбијање. Другим речима, агресиван амерички одговор на 11. септембар и уопште ескалацију исламистичког тероризма представља класичну реакцију нападнутог. Зато је сасвим логично зашто су се САД, као жртва најспектакуларнијих терористичких напада у ис-

13) Постоји мноштво држава са високим степеном корупције које се не суочавају са тероризмом, што указује на то да корупција сама од себе не води ка тероризму, али треба имати на уму и то да државе које представљају легло тероризма деле највећу стопу корупције у свету. Више о томе у: Institute for Economics & Peace, *2012 Global terrorism Index*, New York, 2013, стр. 38.

14) European Council, *EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Brussels, 2003, Internet, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015708%202003%20INIT,03/15/2013>.

торији и као држава којој терористи највише прете, определиле за „рат“ до потпуног уништења непријатеља – тероризма.

Надаље, Европска унија тероризам поред спољашње доживљава и као унутрашњу претњу. Њена стратегија указује на то да терористи живе у државама Европске уније где су се доселили из сиромашних и/или пропалих држава у којима владају недемократски режими, организовани криминал и корупција, или су актуелни етнички конфликти, као и да већа опасност по безбедност њених грађана вреба из суседних држава него са Блиског истока. САД, међутим, сматра да терористичке претње долазе само споља, из држава које спонзоришу и подржавају тероризам, док занемарујући број појединаца унутар саме Америке може бити на мети екстремистичке индоктринације и радикализације. Тако за ЕУ „неуспешне државе (*failing states*)“¹⁵⁾ због своје корумпираности и нарушених институција, представљају носећу безбедносну претњу, док САД на „одметничке државе (*rogue states*)“¹⁶⁾ гледају као на највећег непријатеља.¹⁶⁾

Суштинска разлика супротстављања тероризму у безбедносним стратегијама ЕУ и САД је у томе што у првобитном америчком одговору, који је формиран под утицајем догађаја одиграних 11. септембра 2001. године, САД се опредељују за превентивни рат против тероризма, који ће водити ван својих граница. У том рату траже савезнике,¹⁷⁾ али су спремне да делују и унилатерално, што није ситуација и са ЕУ, која ставља акценат на мултилатерализам и спречавање или ублажавање узрока тероризма. Иако Европска безбедносна стратегија указује на евентуалну неопходност превентивног деловања уз напомену да ће се „у будућности прва линија одбране често налазити у иностранству“¹⁸⁾ она се, за разлику од америчке, која умањује улогу Уједињених нација, ослања на Резо-

15) За ЕУ, недемократски државни режими представљају највеће и базе и мете тероризма. Више о томе у: European Council, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, нав. дело, стр. 9-14.

16) САД су као тзв. одметничке државе које спонзоришу тероризам, поред Авганистана и Ирака, својевремено идентификовале Иран, Сирију, Либију, Кубу и Северну Кореју.

17) САД из тадашње позиције једине глобалне силе себи су доделиле лидерску улогу у борби против глобалног тероризма. У њиховим стратегијама се инсистира на формирању антитерористичких савезништава и међународној подршци кроз поштовање међународно-правне обавезе да се активно учествује у борби против тероризма, која проистиче из Резолуције 1373 Савета безбедности УН. Тако се од свих држава, биле оне јаке или слабе, пријатељски или непријатељски настројене према САД, захтева да на унутрашњем плану спроведу неопходне безбедносне реформе како би сопствене институционалне и правно-регулативне процедуре прилагодиле спречавању, сузбијању и санкционисању тероризма.

18) European Council, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, нав. дело, стр. 7.

луције УН и наглашава мултилатерализам као главну одредницу своје спољње политике, јер како истиче: „њена безбедност и просперитет зависе о међународном поретку заснованом на ефективном мултилатерализму“.¹⁹⁾

2.2. Компаративна анализа противтерористичких стратегија и њихове имплементације

Што се тиче посебних америчких и европске противтерористичке стратегије, разлике у њима су готово идентичне као и у безбедносним. Заснивају се на томе што стратегија ЕУ већу важност придаје „мекој моћи“ и делотворном мултилатерализму, који са крајње неопходним војним средствима комбинује дипломатске и економске мере. За разлику од ње, Национална стратегија САД за борбу против тероризма захтева директну и сталну војну акцију против терористичких организација са глобалним дометом како би се првенствено дезорганизовале, деградиле и коначно у потпуности уништиле. У саопштењу које је поводом објављивања прве Националне стратегије за борбу против тероризма издала Бела кућа, а којим се рат против глобалног тероризма описује као дуг и тежак период у коме САД неће и не смеју посустати због безбедности својих грађана и националних интереса, ова стратегија је представљена на следећи начин:

Национална стратегија Сједињених Држава за борбу против тероризма фокусира се на спровођењу антитерористичке борбе ван граница САД. Њом ће се користити сви елементи наше националне моћи и међународног утицаја како би се спроводили напади на терористичку мрежу;²⁰⁾ смањила њихова способност комуницирања и координисаног планирања; како бисмо их изоловали међусобно али и од потенцијалних савезника; идентификовали и онемогућили спровођење њихових акција пре него што нападну.²¹⁾

Америчка стратегија полази од становишта да је напад најбоља одбрана, док је то за Европљане превенција. Наиме, Европска противтерористичка стратегија се, пре свега, заснива на превенцији терористичких напада путем појачаног деловања обавештајно-безбедносних служби активне глобалне размене обавештајних података, затим путем „финансијског рата“ против

19) Исто, стр. 9.

20) У саопштењу се такође истиче да данас терористичке ћелије постоје на сваком континенту и у десетинама земаља у свету, укључујући и САД. Извор: The White House, *President Bush Releases National Strategy for Combating Terrorism*, 2003, Internet, <https://fas.org/irp/news/2003/02/wh021403c.html>, 23/03/2011.

21) Исто.

терористичких организација – спречавањем прања новца, елиминасањем финансијских извора и пресецањем канала финансирања, како од стране одређених држава тако и од организација и појединаца. Иако попут САД, тероризам дефинише као највећу претњу сопственој безбедности, вредностима њеног демократског и отвореног друштва, као и правима и слободама њених грађана, она борбу против њега не доживљава као рат.²²⁾

Упоредном анализом европске и америчких стратегија усредоточеном на конструктивне учинке писаног језика у документима утврдили смо да су за разлику од ЕУ Американци одабрали „ратни модел“ за сузбијање тероризма. Наиме, у њиховим стратегијама, које су писане у офанзивном тону и прилично емотивно, присутни су милитаристички термини као нпр. *рат*, *војни* и *непријатељ*, док у Европској противтерористичкој стратегији нису.²³⁾ Фреквенција њиховог појављивања у све три америчке стратегије потврђује да Американци тероризам доживљавају као егзистенцијалну претњу те сходно томе против њега воде рат уз логичан одабир „тврде моћи“ – војних инструмената и грубе силе. Према приказаним циљевима и намерама (начинима и средствима) њиховог остваривања, америчке све три стратегије представљају неку врсту изричито војног документа. Наиме, у њима се као главни и основни циљ истиче „победа у глобалном неконвенционалном рату против тероризма“.²⁴⁾ Уистину, Обама (*Barack Hussein Obama*) је за разлику од свог претходника парафразирао тај циљ на „свеобухватни глобални обрачун са Ал Каидом, њеним партнерима и следбеницима“,²⁵⁾ али је он у суштини остао исти као и представљена средства његовог обезбеђења – агресивно дејствовање оружаних снага.

Као и у безбедносним стратегијама, САД свој противтерористички одговор конципирају на предузимању агресивних превентивних напада у иностранству са циљем превенције могућих терористичких акција на територији САД. ЕУ такође предвиђа превентивни ангажман са циљем одвраћања терористичких напа-

22) European Council, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Brussels, 2005, Internet, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>, 03/15/2013, стр. 5-7.

23) Упоредити: The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, February 2003, Internet, https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf, 20/07/2012. The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, September 2006, Internet, <http://www.fas.org/irp/threat/nsct2006.pdf>, 20/07/2012. The White House, *National Strategy for Counterterrorism*, Washington, 2011, Internet, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf, 20/07/2012. European Council, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Brussels, 2005, нав. дело.

24) Исто.

25) The White House, *National Security Strategy*, Washington, May 2010, нав. дело, стр. 5.

да, путем предузимања мноштва мера и инструмената из области кризног управљања и превенције сукоба, али уз изричиту напомену да ће деловање бити сразмерно претњи и да не сме почети прерано. Поред превентивних напада, хегемонизам и унилатерализам основне су одреднице на којима се темеље америчке стратегије и води „рат против тероризма“. У њима се истиче да ће за све своје војне интервенције САД настојати осигурати помоћ и подршку међународне заједнице, али се неће устручавати да делују самостално. Тек доласком Обама на власт и усвајањем његове Националне стратегије за противтероризам истакнута је потреба за повећањем међународне дипломатске сарадње у борби против тероризма. Свеснан видно нарушеног америчког међународног положаја, као и ауторитета и угледа, што је као последица довело до све тежег практичног обезбеђивања међународне подршке у „рату против тероризма“, Обама је уз ревитализацију истих нагласио неопходност поновног алармирања и ангажовања целокупне међународне заједнице и формирања још чвршћих антитерористичких савезништава широм света.

Друга, врло битна разлика је то што САД у сва своја три документа наговештавају безрезервну мобилизацију и употребу „свих елемената средстава националне моћи (дипломатска, економска, правна, финансијска, информациона, обавештајна и војна), док ЕУ наводи да државе чланице имају водећу улогу и примарну одговорност у борби против тероризма и осигуравању брзих и ефикасних одговора на потенцијалне терористичке нападе, а на том путу улогу својих институција описују значајном, нарочито кад је координација међудржавне сарадње у питању. Такође, док су америчке противтерористичке стратегије усмерене искључиво на детектовање и отклањање терористичке претње у иностранству, јер је за његово сузбијање унутар САД донесена посебна Национална стратегија за отаџбинску безбедност, европска стратегија се фокусира на унутрашњу безбедност кроз превенцију и заштиту, али и спремност брзих и ефикасних одговора на терористичке акте (механизма брзог опоравка) као и довођење пред лице правде одговорних за њих. У њој је велика позорност, поред заштите грађана и инфраструктуре те смањења изложености нападима, посвећена супротстављању узроцима тероризма и отклањању околности повољних за његов настанак, развој и ширење. Поред тога, она наводи важност сузбијања терористичке пропаганде као корена растућег проблема индоктринације и радикализације екстремиста.²⁶⁾ Другим речима, европска стратегија је усмерена више на

26) Упоредити: The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, February 2003, нав. дело. The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, September 2006, нав. дело. The White House, *National Strategy for*

унутрашње противтерористичко деловање, да би као таква 2010. године била употпуњена посебном Стратегијом интерне безбедности ЕУ (*Internal Security Strategy for the European Union*), којом се европски безбедносни модел настоји реализовати свеобухватним приступом безбедносним претњама и изазовима, на челу са тероризмом, кроз интеграцију четири ресорна подручја деловања, и то: полицијско (*law enforcement*), правосудно (*judicial*), погранично (*border management*) и цивилне заштите (*civil protection*).²⁷⁾

Доношењем нове, друге по реду противтерористичке стратегије, у америчком приступу сузбијања тероризма интензивирана је „борба идеја“, која је продубљена доласком Обама на власт. Њом се поред офанзивно-агресивних војних акција и интервенција, које су и даље наставиле да имају најзначајнију улогу у „рату против тероризма“, велики напори придају борби против радикалне злочиначко-убилачке идеологије којом се он храни. Разлог за то је промена природе терористичке претње у односу на њену прошлост. Наиме, првобитна стратегија била је усмерена на идентификовање и проналажење оркестратора 11. септембра, као и на њихово санкционисање, што је добрим делом и учињено. С тим у вези, постављен је нови примарни циљ – потпуни пораз тероризма, који се с временом развио и осавременио те су нове стратегије прилагодиле борбу новонасталим условима и бољем разумевању непријатеља. Поред већег фокуса на „меку моћ“ и симболичног преласка са унилатералног на мултилатерални приступ, у њима је такође наглашена неопходност успостављања и одржавања међународних стандарда у борби против тероризма кроз поштовање конвенција и протокола УН.²⁸⁾

На самом почетку ЕУ стратегије, која је скоро дупло краћа од првобитне америчке²⁹⁾ и у потпуности одређена ка мултилатерали-

Counterterrorism, Washington, 2011, нав. дело. European Council, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Brussels, 2005, нав. дело.

27) У циљу развоја ЕУ као подручја слободе, безбедности и правде, стратегија је дефинисала заједничке безбедносне претње за све своје чланице, поставила начела и политику осигуравања унутрашње безбедности те одредила европски безбедносни модел на темељним начелима и вредностима Уније, а то су: владавина права, демократија, поштовање људских права и основних слобода, транспарентност, толерантност, дијалог и солидарност.

Извор: European Council, *Internal Security Strategy for the European Union*, Brussels, 2010, Internet, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0050_16/11/2017.

28) Упоредити: The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, February 2003, нав. дело. The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, September 2006, нав. дело.

29) Прва Европска противтерористичка стратегија представљена је на 17 страна, док је америчка садржала укупно 30, а две након ње по 23 и 20 страна.

зму и деловању под окриљем УН, истакнуто је да се напори Савета ЕУ да ојача законске активности против тероризма заснивају на основном начелу да је могуће и неопходно борити се против тероризма истовремено поштујући људска права, основне слободе и владавину права.³⁰⁾ Интересантно је да у Бушовим стратегијама није било говора о правима терориста и осталих који би се могли наћи на мети глобалног деловања антитерористичке коалиције. Насупрот томе, период његове владавине и обрачунавања са међународним тероризмом окарактерисало је кршење људских права кроз разне видове тортура затвореника у озлоглашеном логору “*Guantanamo*” и ратном затвору “*Abu Ghraib*”. Ипак, услед видно нарушене међународне подршке америчком „рату против тероризма“, Обама је у трећем поглављу своје Националне стратегије за противтероризам истакао да ће наставак борбе против Ал Каиде и њених ћелија бити крајње легитиман уз поштовање основних вредности на којима почивају САД, јер се само на такав начин може проширити и одржати јака и чврста међународна антитерористичка коалиција, без које је немогуће победити глобалну злочиначку терористичку мрежу чији припадници и следбеници не поштују никакве вредности, а камоли законе и прописе.³¹⁾

3. ПРОПУСТИ ЕВРОПСКЕ ПРОТИВТЕРОРИСТИЧКЕ ПРЕВЕНЦИЈЕ

Док смо у претходном делу рада представили европске и америчке стратешко-теоријске диферентности супротстављања тероризму током прве деценије „рата“, у наставку ћемо истаћи њихове најбитније разлике у пракси, које су са једне стране, добрим делом одговорне за пропусте у противтерористичкој превенцији Европе, а са друге, за онемогућавање нових терористичких напада на простору САД од стране Ал Каиде и њој сродних организација.

Наиме, америчка борба против тероризма дефинисана свеукупном националном стратегијом резултирала је подизањем нивоа унутрашње безбедности те земље. Главни показатељ успеха ове борбе јесте чињеница да је Америка остала поштеђена велико-размерних терористичких напада после 11. септембра. Доношење мноштва стратегија за антитерористичку борбу, затим њихова константна модификација условљена променом терористичке претње,

30) European Council, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Brussels, 2005, нав. дело, стр. 6.

31) The White House, *National Strategy for Counterterrorism*, Washington, 2011, нав. дело, стр. 4.

као и велики низ унутрашњих безбедносних мера јасно указују на чврсту одлучност САД да се обрачунају са терористима, али и на константно отклањање пропуста у властитој противтерористичкој превенцији. САД су поносне на сопствену стратегију чијом ефикасном имплементацијом је лишено слободе и процесуирано више хиљада терориста, чиме је спречено њихово планирано деловање на том простору. Ово није случај и са ЕУ коју је Ал Каида претрпела са два велика напада (Мадрид 2004. и Лондон 2005. године) током прве деценије „рата против тероризма“.

Да су добрим делом отклоњени амерички пропусти противтерористичке превенције у практичној сфери одбране од тероризма, због којих је био могућ 11. септембар, сведочи податак да је у десетогодишњем раздобљу од 2001. до 2011. године спречено скоро 50 покушаја исламистичких терориста да изведу планиране нападе на тлу САД.³²⁾ То указује како за разлику од европског амерички приступ усклађеног отклањања пропуста у правно-институционалној и практичној сфери противтерористичке превенције представља адекватну одбрану и заштиту од терориста.

Амерички Институт за економију и мир (*Institute for Economics and Peace*) је 2012. године објавио научну публикацију под насловом „Глобални индекс тероризма (*Global Terrorism Index*)“.³³⁾ То је први индекс у коме је систематски забележено, рангирано и упоређено терористичко деловање у 158 земаља широм света у периоду од десет година (2001-2011). Према његовој евиденцији, у десетогодишњем раздобљу након терористичког удара на САД 2001. године у ЕУ је почињено 919 терористичких аката, а у САД 206 (*Табела 1*), што је око 22% у односу на Унију у истом раздобљу.³³⁾ Ови подаци нам јасно говоре да ни европски нити амерички приступи сузбијања тероризма нису савршени, али и то да је амерички доста ефикаснији у одвраћању напада, нарочито ако

32) Од 11. септембра 2001. па до краја 2011. године спречено је 48 планираних терористичких напада на територији САД. Ниједан од осуђених напада није био великих размера нити је имао значајне међународне спреге. Уствари, већина ухапшених организатора спада у категорију тзв. „домаћих терориста (*homegrown terrorists*)“,³²⁾ што значи да су екстремисти Американци или легални становници (*legal permanent residents*) САД, радикализовани управо у Америци. То су најчешће млади, неостварени и исфрустрирани муслимани, виртуелно инспирисани Фатвама Ал Каиде и говорима разних исламистичких екстремиста, који делују против „хришћанско-јудејске“ околине у којој су ситуирани, а која их по њиховом мишљењу ниско вреднује, понижава и не прихвата. Средину у којој живе, пре свега, кажњавају због доживљавања неког облика личне неправде, али и глобалне неправде према исламском свету, поготово на простору Авганистана и Ирака. Извор: James J. Carfano, Steve Bucci, Jessica Zuckerman, „50 Terror Plots Foiled Since 9/11: The Homegrown Threat and the Long War on Terror“, *Backgrounders*, The Heritage Foundation, Washington, 2012, vol. 2682, стр. 1-23.

33) Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Database*, Internet, <https://www.start.umd.edu/gtd/>, 23/07/2015.

се узме у обзир да ни један од успешно изведених није великоразмеран попут оних реализованих у ЕУ. Друга врло битна чињеница, јесте да је од 206 успешно изведених терористичких напада на тлу САД само њих пет исламистичке природе, док су остали били „домаћег“ карактера, почињени од стране радикалних активиста и расиста.³⁴⁾ Међутим, и тих пет се могу класификовати као домаћи, и поред тога што су инспирисани дихадизмом или другим мотивима радикалног ислама, јер су почињени од стране Американаца који су радикализовани у САД, изузев Абдулхаким Мухамеда који је индоктриниран у јемском затвору. Треба напоменути и то да су напади у САД већинским делом били усмерени на установе и предузећа, а не директно на цивилна лица, као што је то случај са оним реализованим у државама ЕУ, што и јесте једна од главних карактеристика данашњег савременог тероризма.

Табела 1: Терористички напади и америчке жртве током прве деценије противтерористичког рата

Година	Број напада у САД	Број погинулих у САД	Број погинулих Американаца у САД	Број погинулих Американаца у свету
2001	40	3003	2908	2910
2002	33	4	0	29
2003	32	0	0	17
2004	9	0	0	5
2005	23	0	0	3
2006	6	1	1	4
2007	9	0	0	1
2008	19	2	2	14
2009	11	18	18	19
2010	17	4	4	6
2011	9	0	0	3
Тотал	208 ³⁵⁾	3032	2933	3011

Извор: Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Database*, нав. дело.

С тим у вези, можемо закључити да се стратегија САД, која полази од становишта да је напад најбоља одбрана, показала

34) 30% терористичких напада починили су активисти организација „*Earth Liberation Front*“ и „*The Animal Liberation Front*“, а 18% је дело појединаца, тј. индивидуалног тероризма (*lone wolf terrorism*), док су починиоци 20% напада непознати. Активисти за борбу против абортуса су одговорни за 7% напада, а организације попут Клу Клак Клана, Ал Каиде из Арабијске Пенисуле и Тарик Талибана из Пакистана за мање од 3%. Извор: Institute for Economics & Peace, *2012 Global terrorism Index*, нав. дело.

учинковитијом од европске, која се фокусира на унутрашњу безбедност кроз превенцију и заштиту. Наиме, Американци су офанзивним деловањем оружаних снага у иностранству и агресивним унутрашњим безбедносним реформама постигли један од својих главних циљева у „рату против тероризма“, а то је спречавање великих терористичких напада на сопственој територији, док су Европљани, усмерени више на унутрашње противтерористичко деловање, били неуспешни. Та чињеница довољно указује, а успешност неутралисања непосредних извођача терористичких аката потврђује ефективност америчког репресивног стратешког приступа.

4. ЗАКЉУЧАК

Можемо закључити да су антитерористички стратешки приступи САД и ЕУ више на линији слагања него што су неуспешни, посебно ако узмемо у обзир Обамину безбедносно-стратешку пројекцију. Међутим, када се анализирају и изјаве челних политичара са обе стране, затим перцепција јавног мњења, а нарочито конкретне предузете мере на сузбијању тероризма, онда су разлике више него очигледне. Дакле, амерички и европски стратешки приступи сузбијања тероризма знатно се разликују у пракси јер су моделовани у складу са њиховом различитом перцепцијом терористичке претње. Тако САД тероризам виде као егзистенцијалну претњу па му се сходно томе и супротстављају агресивно, док га ЕУ доживљава као један од највећих безбедносних проблема и изазова, али му се супротставља превентивно, пре свега, цивилним средствима и мултилатералним приступом, искључиво водећи рачуна о поштовању међународног права и грађанских слобода те делујући под окриљем УН.

Својом визијом превенције даље ескалације тероризма, која се изражава у умерености и ограничавању војних дејствовања искључиво на то да буду крајње неопходна безбедносна мера против потенцијалне терористичке претње најширих размера, ЕУ је у неким анализама оптужена да „одређе леђа“ САД, јер не жели да сноси последице које прате оне земље које се „заиста“ супротстављају тероризму.³⁵⁾ Тако се њен концепт борбе против њега у одређеним круговима дефинише као „антитерористички војеризам“, чиме се алудира на пасивност Европе у „рату против тероризма“ и на

35) Већински део међународних терористичких напада у првој деценији „рата против тероризма“ изведен је на територијама држава које су подржале америчку инвазију Авганистана и Ирака. То су, пре свега, Велика Британија, Шпанија, Индонезија, Јордан, Кенија, Мароко, Кувajt, Пакистан, Филипини, Тунис и Јемен.

неприхватање америчког приступа „доктрине превентивног рата“, барем у периоду пре стравичних терористичких напада у Мадриду 2004. и у Лондону 2005. године, након којих је европска борба против тероризма интензивирана.³⁶⁾

У сваком случају, и поред тога што је у старту изабрала различит пут супротстављања тероризму, који ни након поменутих напада у Шпанији и Великој Британији није приближен америчком, ЕУ добрим делом подржава агресивно-офанзивни милитаристички приступ САД, нарочито откако је постала свесна властитих пропуста у противтерористичкој превенцији.

ЛИТЕРАТУРА

- Продан Тонћи, „Компаративна анализа протутерористичких стратегија Сједињених Америчких Држава и Европске уније“, *Полемос*, Хрватско социолошко друштво, Загреб, 1(2), 2014, стр. 49-69.
- Рељановић Марио, „Евроатлантски односи и борба против тероризма“, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2005, Интернет, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/610/Evroatlantski-odnosi-i--borba-protiv-terorizma.shtml>, 10/10/2015.
- Carfano J. James, Bucci Steve, Zuckerman Jessica, “50 Terror Plots Foiled Since 9/11: The Homegrown Threat and the Long War on Terror”, *Backgrounder*, The Heritage Foundation, Washington, 2012, vol. 2682, стр. 1-23.
- Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, 2002/584/JHA, *Official Journal of the European Union*, L 190, 18.07.2002, стр. 1-20.
- European Council, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 2003, Internet, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>, 16/11/2017.
- European Council, *EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Brussels, 2003, Internet, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015708%202003%20INIT>, 03/15/2013.
- European Council, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Brussels, 2005, Internet, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>, 15/03/2013.
- European Council, *Internal Security Strategy for the European Union*, Brussels, 2010, Internet, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0050>, 16/11/2017.

36) Више о томе у: Марио Рељановић, „Евроатлантски односи и борба против тероризма“, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2005, Интернет, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/610/Evroatlantski-odnosi-i--borba-protiv-terorizma.shtml>, 10/10/2015.

- Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Database*, Internet, <https://www.start.umd.edu/gtd/>, 23/07/2015.
- Institute for Economics & Peace, *2012 Global terrorism Index*, New York, 2013.
- Kagan Robert, „Power and Weakness“, *Policy Review*, Internet, <http://users.clas.ufl.edu/zselden/course%20readings/rkagan.pdf>, 23/03/2015.
- Rice Condoleezza, “Campaign 2000: Promoting the National Interest”, *Foreign Affairs*, Internet, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2000-01-01/campaign-2000-promoting-national-interest>, 13/03/2016.
- Rifkin Jeremy, *The European Dream*, Jeremy P. Tarcher Inc., New York, 2004.
- The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, September 2002, Internet, <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>, 16/11/2017.
- The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, September 2006, Internet, <https://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf>, 07/12/2015.
- The White House, *National Security Strategy*, Washington, May 2010, Internet, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>, 16/11/2017.
- The White House, *President Bush Releases National Strategy for Combating Terrorism*, 2003, Internet, <https://fas.org/irp/news/2003/02/wh021403c.html>, 23/03/2011.
- The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, February 2003, Internet, https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf, 20/07/2012.
- The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, September 2006, Internet, <http://www.fas.org/irp/threat/nsct2006.pdf>, 20/07/2012.
- The White House, *National Strategy for Counterterrorism*, Washington, 2011, Internet, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf, 20/07/2012.

Niksa Nikodinovic

**COMPARATIVE ANALYSIS OF THE US
AND EU ANTI-TERRORISM STRATEGIC
APPROACHES WITHIN THE FIRST DECADE
OF “GLOBAL WAR ON TERRORISM”**

Resume

Regardless of the historically long strategic partnership between the US and the EU, their different points of view have naturally caused different strategic assessments and approaches towards combating terrorism. However, there's a rightfully asked question about their efficiency, considering that terrorism still poses the highest threat and challenge both in the US and the EU.

Our research has found that neither European nor American approach towards the suppression of terrorism is perfect, but that the American one is more efficient in repelling attacks, especially considering the fact that none of successfully carried out ones was on a high scale like the ones in the EU. It's evident that Al-Qaeda and other similar organizations were operating around the world, but also that they weren't operating in the US. In fact, the American combat against terrorism has resulted in raising the internal security levels in that country. The success of this combat is primarily indicated through the fact that the US were spared from high scale terrorist attacks after 9/11. Many implemented anti-terrorist strategies, their constant modification conditional upon the change of terrorist threat, as well as the numerous internal security measures are a clear indicator of the US's determination when it comes to dealing with terrorists, but they also show their determination in removing flaws in their own anti-terrorist prevention. Their practice has shown that the efficient suppression of terrorism and the threat it poses is possible through implementation of all-inclusive strategic approach, which must constantly be adjusted to the variable structure and nature of that threat.

Unlike EU, the US has taken the battle to the terrorist ground by complete and instantaneous militarization of the problem that they represent – outside of their borders. This has led to the fall of the Al-Qaeda, after Bush declared a war on terrorism and after allied interventions in the Middle East, which made them focus on the war, that is, self-defence in Afghanistan and Iraq and later Pakistan. This has also lead to disabling major terrorist actions in the US on one hand,

while on the other hand the “dragging” of European allies into American anti-terrorist war had actually turned them into potential targets, proof of which is the fact that the terrorists, after 9/11, have mainly focused on conducting large-scale attacks in the EU.

The Americans are proud of their strategy, of which efficient implementation has led to the deprivation of freedom and processing of several thousand terrorists, stopping their planned actions in that area. This wasn't the case with the EU, which has been targeted and intimidated by Al-Qaeda with two large attacks (Madrid 2004 and London 2005) during the first decade of “War on Terrorism”.

Keywords: security, terrorism, counterterrorism, war, strategy, USA, EU

* Овај рад је примљен 01. новембра 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 06. децембра 2017. године.