

Тероризам и организовани криминал после 11. септембра 2001. године

УДК: 323.285 : 327.88 „2001.09.11/...“

Проф. др Александар Фатић*

У теорији је направљена разлика између класичног тероризма и мегатероризма, који је обележио раздобље после терористичких удара на Њујорк и Вашингтон, 11. септембра 2001. године. Док класични тероризам тежи да буде допуна политике, односно да се манифестује као њен криминализован производ, мегатероризам је квалитативно нова појава која је сама по себи политика. Услови за мегатероризам повезани су с високим улозима и великом диспропорцијом у сили којом поједине стране располажу. Политика САД највише је допринела стварању таквих услова на глобалном плану, и оне су за то стратешки одговорне, што често не схватају или не желе да схвате ни најизразитији критичари међународног хегемонизма у политици Сједињених Држава. Агресивно понашање велике силе у међународним односима готово аутоматски производи још већи број антагонизованих односа других мањих сила, а све то доводи до општег заоштравања међународних односа. Војни одговори на мегатерористичку претњу управо производе њену ескалацију, односно претерано агресивни одговори на класичне терористичке претње делимично су и изазвали мегатероризам. Највећа грешка у одговору на мегатероризам (САД, али и других утицајних сила) јесте прихватање ратујућег модела војне агресије, што терористима прибавља легитимитет који раније нису имали.

Појаве корупционашких афера у Србији и Црној Гори, у Македонији, у БиХ и другим земљама Балкана само додатно потврђују да су процеси транзиције у већини земаља југоисточне, па и источне Европе, праћени нус производима у облику криминализације економских и политичких система, па се појављују озбиљни проблеми у расподели моћи у балканским транзицијама. У структури новоформиране демократије, која је у сагласју са савременим тенденцијама у развоју тзв. полиархичне демократије, политичке одлуке не доносе увек и нужно политичке институције као представници државе, иако се оне доносе у оквиру тих институција. Јавна политика се одваја од јавног мњења и појављује се хронични дефицит легитимности власти. У деловима политичког естаблишмента, повезаним са организованим криминалом, ствара се атмосфера да „циљ оправдава средство“ или „да је све допуштено, што није изричито забрањено“, што погодује стварању услова за легитимисање корупције и организованог криминала.

* Аутор је научни саветник у Институту за међународну политику и привреду у Београду.

Исказана деструктивна улога организованих криминалних група, однос актуелних власти, па и дела јавности према тим групама у време међунационалних сукоба, и даље, учинили су довољно јасном чињеницу да се везе између организованог криминала и политичких елита у свим деловима бивше СФР Југославије остварују путем узајамних клијентелистичких односа, које су потхрањивали и међународни чиниоци својим недоследним понашањем. Недоследност међународне подршке доприноси стварању клијентелских култура, а такве културе доводе до формирања релативно трајних партнерстава између политичких елита и организованог криминала. Тако настаје нови тип организованог криминала који задржава класично својство (криминал за профит), али се и модификује у „нови ратујући ентитет“, који се окреће и борби против државе ради преузимања државне власти.

Основни проблем са легитимацијом насиља у међународним односима јесте то што се њоме легитимише и терористички одговор на монополизацију међународних односа и на тзв. интервенционистичке ратове. Садашња тенденција у САД ка релегитимацији насиља као метода борбе против тероризма историјски и безбедносно је ретроградан. Тиме се само смањује стигма тероризма у свету и повећава простор за аргументацију да „терористи немају избора“. Исто или слично важи и за организовани криминал у Србији или ма којој земљи у транзицији у југоисточној Европи.

Основни принцип успешног супротстављања тероризму, сматра аутор, јесте одржавање моралног статуса ненасиља као императива за међународне односе. Савремена политика, пре свега глобална политика САД, која је управо заснована на поновној легитимацији насиља, унапред је осуђена на неуспех у борби против тероризма.

Кључне речи: тероризам, мегатероризам, организовани криминал, безбедносна претња, политика, власт, одговор, легитимација, релегитимација, насиље.

Тероризам и „мегатероризам“

У теорији се прави разлика између класичног тероризма и тзв. мегатероризма, за који се сматра да је обележио период после 11. септембра 2001. године. Наравно, сами називи сугеришу пуку квантитативну разлику, па би могло да се подразумева да мегатерористи нападају веће мете, са више ресурса, на радикалнији начин, а самим тим и са више жртава и већим одјеком у јавности. У стварности, тзв. класични и тзв. мегатероризам разликују се и по томе што класични тероризам тежи да буде допуна политици, док је мегатероризам сам по себи политика. Класични тероризам је криминализовани продужетак политике на сличан начин као што је, по Клаузевицу, и рат продужетак политике. У ситуацијама у којима стране у конфликту немају начина да реше спор на узајамно задовољавајући начин, а посебно онда

када је једна страна драматично надмоћнија, постоје услови за прибегавање терористичким акцијама. Када се размотри констелација снага у политичким и етничким конфликтима који су у садашње време обележени високим степеном терористичке претње, види се да је страна која се служи терористичким акцијама увек драматично слабија; Палестинци у сукобу са Израелом, муслимански екстремисти у сукобу са САД широм света, Курди у сукобу са Турцима, сепаратисти у Шпанији у сукобу са организованом шпанском државом.

„Мегатероризам“ је, у извесном смислу, квалитативно нова појава. Са повећавањем улога повећава се и опредељеност терориста и политичких одлучилаца који их мотивишу, а када спремност на радикалну терористичку активност постане довољно велика, престаје потреба за политиком и тероризам остаје једина политика. Управо та ситуација, у којој се комплетна политика неке групе са политичким циљевима спроводи искључиво путем тероризма, чини контекст за „мегатероризам“ као нови феномен. Напад на Њујорк и Вашингтон отетим путничким авионима 11. септембра 2001. терористички је акт који је био упадљивији и упечатљивији од било какве политике. Напади у Шпанији 2004. године такође. Савремени мегатерористи размишљају о биолошком оружју, масовним ударима на велике урбане центре, о врсти масовне претње безбедности која је неупоредиво снажнија као политичка порука од било какве политичке активности.

Услови за „мегатероризам“ су повезани са високим улозима и великом непропорционалношћу у сили коју поједине стране поседују. Политика САД највише је допринела стварању таквих услова на глобалном плану и зато су САД, упоредо са тим што су највећа мета тероризма у свету, истовремено, стратешки одговорне за појаву „мегатероризма“. У вези с тим, један утицајни амерички аналитичар тероризма каже: „... САД више не ограничавају, као за време хладног рата, бриге о евентуалним совјетским и кинеским војним одговорима који би могли произвести ескалацију насиља која би се могла лако завршити нуклеарним ратом. Данас не постоји земља, чак ни група земаља, које поседују вољу и способност да зауставе САД. Ово је дубоко узнемиравајућа околност за друге, и нездрава околност за нас саме, посебно када се има у виду бар наизглед арогантни став тренутне америчке владе која не хаје за негативно мишљење света о политици САД.“¹

Такво поступање једине преостале војне суперсиле директан је предлог за повећање терористичке претње, и чак и најизразитији критичари међународног хегемонизма у спољној политици САД не схватају све релевантне димензије тог узрочно-последичног ланца. Дешава се, готово редовно, да се стратешке анализе губе у морализаторско-самооправдавајућој реторици у вези с конкретним агресивним акцијама САД, као да је могуће, на једној страни, кршити међународ-

¹ Richard Falk, *The Great Terror War*, Arris Books, Gloucestershire, 2003, p. XIV.

но право и изводити директне војне агресије уз морализаторска оправдања и, са друге стране, „неутрално анализирати“ ефекте таквих акција на провоцирање тероризма. На пример, исти аутор, Ричард Фолк, критикује америчку хегемонистичку политику на глобалном плану и, у принципу, оправдава, како сам каже, нелегалну агресију САД на Србију поводом конфликта на Косову 1999. године, уз образложење да је тај акт „иако технички нелегалан, био политички и морално легитиман“.² Према Фолковом мишљењу, које дијахроничка перспектива већ прилично јасно оповргава, „... НАТО интервенција ... је дала Косоварима укус нормалности и помогла да се њихов политички живот помери у смеру наде за остварење самосталности, па је чак и допринела појави демократских промена у процесу владавине у Београду, и тиме се квалификовала као промашена, али искрена хуманитарна интервенција“.³ Фолк сматра да је интервенција НАТО-а „промашена хуманитарна интервенција“ јер није спречен рат на Косову и Метохији и јер су нанете нове жртве. Он сугерише да се не слаже са начином на који је интервенција спроведена, али не каже да ли зато што је интервенција била заснована на бомбардовању и масовном разарању инфраструктуре, или зато што је погинуло много цивила, или зато што, можда, није била довољно радикална. У сваком случају, 2004. године је јасно да интервенција НАТО-а не само да није донела „укус нормалности“ на Косову него је и омогућила једној екстремистички руковођеној већинској популацији – косовским Албанцима, да се служе политички легитимизованим етничким чишћењем Срба и других неалбанаца, и да се систематски припреме за терористичке акције којима ће настојати да се реше и Срба и међународних трупа.

Синхронизовани напади Албанаца на српске светиње на Косову и на преостале српске енклаве 2004. године, са паљењем манастира, Призренске богословије, убијањем и протеривањем Срба, квалификују се као класични тероризам. То што су Албанци урадили на Косову 2004. године не разликује се по криминалном статусу од поступака Ал Каиде у Шпанији исте године. Дакле, резултати интервенције НАТО-а воде ка томе да се на Балкану, противно устаљеним принципима међународних односа, формира једна терористичка држава која ће се силом отцепити од Србије и, потом, постати рак-рана за Европу. Постоји опасност да се створи једна балканска цамахирија путем насиља, тероризма и етничке мајоризације. Шта се од тако формиране државе може очекивати није тешко погодити. Дакле, Фолкови закључци показују дубоко неразумевање суштине међународних односа. Ти односи морају бити засновани на узајамном уважавању и на дипломатском општењу, и ни у којем случају се не смеју претворити у

² Исто, стр. XVI.

³ Исто.

отворену доминацију диспропорционалном силом, јер и у међународним односима, као и у природи, важи принцип акције и реакције. Уколико страна која је под диспропорционалним војним и политичким притиском нема дипломатског и међународноправног начина да се одупре, одупреће се тероризмом, као што се сада муслимани одупиру хегемонији САД терористичким нападима на недужне људе у западним престоницама.

С једне стране, терористичка реакција на хегемонистичку акцију доводи до катастрофалних последица на плану тзв. меке безбедности. Дакле, на плану свакодневне безбедности грађана унутар друштва независно од било какве међународне војне претње. С друге стране, међутим, охрабривање на тероризму заснованих тежњи ка „националној еманципацији“, поготову оних на Косову, на којем главни актери „еманципације“ већ деценијама тргују хероиним и контролишу читаву ту грану организованог криминала у Швајцарској, Шведској, Италији и још неким западним земљама, индиректно је и охрабривање укоревивања и широке употребе тероризма ради остваривања политичких циљева. Стога су тероризам и легитимни међународни односи апсолутни антиподи. Сваки компромис легитимности међународних односа, свака доминација путем силе, и свако кокетирање са онима који користе политичко насиље ради партикуларних политичких циљева које не могу или не желе да артикулишу у законитим политичким институцијама, на један или на други начин, доприносе повећању профила терористичких акција као политичког метода. Управо томе је допринела и акција НАТО-а 1999. године, као и акције САД у Ираку и Авганистану, претње упућене Ирану, Либији, Сирији... Агресивно поступање САД против муслиманских држава директно подстиче терористичку претњу против грађана САД на територији САД, и против грађана европских држава на тлу Европе.

Један од основних покретачких механизма за традиционалне терористичке акције, барем од стране исламских терориста, јесте једностранни став САД у вези с израелско-палестинским конфликтом и Израелове упорне окупације палестинских територија запоседнутих у тзв. шестодневном рату 1967. године, упркос поновљеним упутствима УН да Израел треба да се повуче са окупираних територија. Истовремено, Израел упорно крши Женевске конвенције којима се регулише поступање у оквиру војних окупација. Други покретачки механизам тероризма је упорна увредљива реторика и политичка пракса репресије, санкција и сталног обавештајног и оперативног притиска Ције против земаља које је још Реганова администрација прогласила „отпадничким“, а та листа укључује Либију, Иран, Сирију, Ирак, Кубу, Северну Кореју и друге земље. Реч је о томе да се у САД галванизује јавно мњење у прилог ставу да су те земље базе за терористе и да су ангажоване у терористичким кампањама притиска против сопствених грађана. Међутим, истовремено, САД појављују се у глобалној

улози агресора уз редовно заобилажење УН, што даје изванредно легитимитет покушајима земаља које су означене као „отпадничке“ да се побуне. Наиме, ако се САД, као суперсила, не придржавају међународног права и изводе отворене војне агресије на друге суверене земље, поставља се питање како се могу мале и војно мало значајне земље, попут наведених, третирати као „отпадничке“, са образложењем да се не покоравају принципима међународног поретка, иако је њихово међународно понашање много мање агресивно, барем статистички, од понашања САД и њихових савезника. Тај парадокс, да најагресивнији нападају мање агресивне под оптужбом да су потенцијална опасност од агресије на друге земље, даје морални тон отпору арапског света америчкој доминацији, а самим тим то је и квазиморални увод за постепену легитимацију тероризма у екстремистичким исламским круговима у арапском свету.

„Мегатероризам“, за разлику од класичног тероризма, јесте терористичка политика која је већ легитимизована у широким слојевима становништва. Терористичке организације и кампање не би било могуће одржати и развијати без оптималне подршке становништва, што се посебно односи на „мегатероризам“, јер се у вези с њим подразумевају репресивне акције међународне заједнице, попут санкција, од којих највише страда управо обично становништво. Стога је повећање мегатерористичке претње забрињавајући знак неуспеха, пре свега америчке спољне политике да обрати пажњу на главне узроке тероризма, и сигуран знак да тероризам све више постаје метод политичке борбе оних који су политички изоловани.

Фундаментална грешка у одговору на „мегатероризам“ коју су САД починиле после 11. септембра 2001. јесте прихватање модела војне агресије. Наиме, међународним правом војна акција се санкционише само као инструмент конфликта између држава, а не као одговор на акције неформалних група које немају државне атрибуте. Одговор на акцију Ал Каиде (при чему свету нису предочени уверљиви докази да је Ал Каида неспорно била актер напада на САД 2001) нападом на Авганистан био је мотивисан схватањем да је мегатерористички акт против Светског трговинског центра у Њујорку и против Пентагона доказао да неформалне групе поседују висок степен разорне моћи. Из тога се може извести закључак да таква сила оправдава примену ратујућег модела војне агресије против земаља за које се сумња да пружају уточиште терористима.⁴ Управо такав закључак је основна грешка, јер се ратујућим одговором, у принципу, не постижу резултати у борби против тероризма (Ал Каида и даље постоји и Осама бин Ладен је још на слободи), док се, истовремено, тим терористима даје легитимитет који раније нису имали: легитимитет аутентичних бораца за јасно идентификоване политичке циљеве. Таква

⁴ Исто, стр. XVII.

„постмодерна концепција рата“, у ствари, деструкција је суштине међународног права, које ограничава употребу војне силе, и када се једном пристане на такве аргументе ствара се амбијент у којем се на мегатероризам мора рачунати као на трајну реалност.

Војне димензије безбедности у вези са ратујућим моделом борбе против „мегатероризма“

Под проблематиком везаном с војничким, ратујућим одговорима на „мегатероризам“ подразумевају се и озбиљне последице у области међународних односа. Пре свега, подразумева се одржавање великих војних потенцијала који се користе на удаљеним ратиштима, тј. који се, уз употребу напредне технологије, користе у интервенционистичким мисијама против земаља које формално нису у рату. То је био случај са Ираком и Авганистаном, и тзв. хуманитарном интервенцијом на Косову и Метохији 1999. године. Када се једном испрофилише таква политика и донесе одлука да се одржава велика војска, са високим технолошким капацитетима, да би се изводиле операције са „бројем жртава близу нуле“, дакле операције које карактерише употреба крстарећих пројектила и стратешких бомбардера, без директне употребе пешадијских трупа, ствара се антагонизам који је иначе карактеристичан за међународну позицију војно агресивних земаља или политички доминантних сила.⁵

Свака доминантна сила која поседује велику стајаћу војску, а готову ако има агресивну политику и ако је ангажована у интервенционистичким мисијама, аутоматски провоцира антагонистичке односе других, мањих сила које стварно или потенцијално угрожава. Тај антагонизам генерише једну специфичну форму безбедносне дилеме, јер глобално неодобравање агресивне политике једне велике силе или суперсиле у политичким круговима и међу другим релевантним доносиоцима одлука унутар ње ствара утисак о додатној оправданости агресивне политике, чиме се могућност конфликта додатно продубљује. Истовремено, још агресивније понашање велике силе у међународним односима изазива још већи број антагонистичких односа, па се процес прогресивно убрзава и, према томе, међународни односи заостравају. То је, грубо описано, садашња међународна позиција САД и њихових савезника, пре свега Велике Британије, и на Блиском истоку – Израела.

Војни одговори на мегатерористичку претњу, из наведених разлога, изазивају ескалацију мегатерористичке претње. У ствари, постоје аргументи да су претерано агресивни одговори на класичну те-

⁵ Видети: Александар Фатић, „Политичко насиље у међународним односима и проблеми пропалих држава“, у: Александар Фатић (ур.), *Проблеми српске политике*, Центар за менаџмент, Београд, 2000, стр. 15.

рористичку претњу делимично и изазвали „мегатероризам“. Повећавање осећаја беспомоћности и обесправљености код екстремистичких кругова који су склони тероризму, кроз агресивну међународну политику великих сила и њихово заобилажење ограничења на агресивну политику која произилазе из међународног права и чији су главни актери међународне институције, само охрабрује екстремистичке кругове да и даље прибегавају „једином преосталом“ методу за афирмацију својих политичких аспирација – тероризму.

Поставља се питање шта је алтернатива војничком начину борбе против тероризма. Као што каже Фолк, који иначе, сасвим погрешно, оправдава тзв. иницијални војни одговор, дакле напад на Авганистан, суштина „рата против тероризма“ требало би да буде неки „нови рат“, јер се инсистирање на војним агесијама у континуитету претвара само у другу форму терора. Тај „нови рат“ би укључивао све креативнију употребу познатих форми полицијског и обавештајног рада, превенцију насиља у локалним срединама и стварање културе једног новог међународног „лидерства“ које би било засновано на цивилизованим облицима помоћи да се реше социјална, развојна и локална безбедносна питања, а не на „међуцивилизацијском конфликту“ кроз агресивну употребу војске.

Политичка и институционална легитимација криминала као предлог за општу легитимацију насиља

У јесен 2003. у Србији је избио корупцијски скандал када је премијеровог саветника за безбедност и бившег шефа премијеровог кабинета оптужио бивши гувернер Народне банке Србије и Црне Горе да су се бавили прањем новца преко офшор банковних рачуна. Те оптужбе су довеле до свеобухватног испитивања српске владе између 2001. и 2004. године, што је изазвало пад те владе у парламентарној кризи и одржавање нових избора крајем 2003. године. Развој те афере открио је бројне сумње у корумпираност владиних службеника, па је бивши премијеров саветник за безбедност, када је испитиван у вези са оптужбама за прање новца, навео и то да је бивши министар финансија од њега тражио да (незаконито) прислушкује разговоре одређених личности.⁶ Треба узимати у обзир чињеницу да су се све те оптужбе појавиле непосредно после убиства премијера Ђинђића, 12. марта 2003. године. Према наводима полиције, атентат су извели бивши чланови некада елитне јединице српске државне безбедности – Јединице за специјалне операције, чији се командант изненада предао полицији, изазивајући тиме праву сензацију и очекивање спектакуларног сведочења о детаљима убиства.⁷

⁶ Ружа Ђирковић, „Случај Колесар-Јањушевић: Ђелић је крив за све“, НИН, бр. 2758, 6. новембар 2003, стр. 22–23.

⁷ Aleksandar Fatić, „Serbian Prime Minister assassinated: organised crime proclaimed the prime security threat“, „South-East Europe Review“, vol. 5, no. 4, 2003, pp. 7–14.

Свега годину дана пре трагичних догађаја у Србији, 2002. године, у Македонији је главно предизборно питање, упркос драматичним међуетничким тензијама и оружаном побуни албанске паравојске око Тетова, била корупција тадашње владе Љупча Георгијевског. Убедљива победа на изборима тадашње опозиције довела је и до одлучне промене у приступу криминалу, пре свега до отклона власти од синергијског деловања са организованим криминалом и до развијања отворених стратегија борбе против корумпираних јавних служби. Сада у Македонији постоји јаснији и одговорнији модел управљања друштвом, али наслеђе дубоке структурне криминализације још увек постоји и неопходна је стална контрола.

У Босни и Херцеговини, Канцеларија високог представника међународне заједнице (ОНР) затражила је од специјалног ревизора да провери трансакције повезане са пословањем Електропривреде Републике Српске и Електропривреде Херцег Босне, па је утврђено да је, само током 2002. године, више од 80 милиона евра на различите начине „нестало“ из првог предузећа, док је електрична енергија произведена у термоелектрани „Гацко“ продавана приватним предузећима за половину производне цене, што је довело до годишњег губитка од око 40 милиона евра. Специјални ревизор је такође установио да је Електропривреда Херцег Босне само током 2001. године изгубила око 25 милиона евра због лошег управљања, конфликта интереса и отворене крађе.⁸

У Мађарској, која је већ веома напредовала ка интеграцији у Европску унију, транзиција од контролисане ка тржишној економији изазвала је негативне последице по интегритет управљања у привреди и приватизацији. У управљању је делотворан надзор практично немогућ, јер се сви уговори о набавкама који су закључени између органа јавне управе и државних предузећа, с једне стране, и приватног сектора, с друге стране, сматрају пословним тајнама, што је изазвало забринутост у оквиру Групе земаља против корупције (*GRECO*), групе која делује са мандатом Савета Европе. У другој области, области приватизације, која је у Мађарској одавно завршена, још увек постоје сумње у јавности, укључујући и стручну јавност, везане за методологију која је коришћена у поступку приватизације, а оне обухватају и тврдње да су бројне фирме продате за много мање износе него што је била њихова реална вредност.⁹

⁸ Срђан Кораћ, „Корупција у привреди Босне и Херцеговине“, „Пулс“, август–септембар 2003, стр. 41–42. Опширније видети: Srđan Vučetić, „Peacebuilding and political corruption: the Bosnian case“, „South-East Europe Review“, vol. 5, no. 3, 2002, pp. 65–80.

⁹ Видети: Arpad Kovacs, „Corruption and the Possibilities of Repressing Corruption“, Joint Project Against Corruption in the Republic of Hungary: Preliminary Assessment and Feedback on the Corruption Pilot Study, UNODCCP, UNICRI, 2000, <http://www.nobriber.org/Documents/corruption-hungary-wp-prelim.pdf>, p. 21, 14. July 2003, и Срђан Корић, „Корупција у Мађарској“, „Пулс“, август – септембар 2003, стр. 46–52.

Процеси у вези са транзицијом у већини земаља југоисточно-европског региона, и ширег региона источне Ервопе, донели су и споредне „производе“ у облику криминализације економских и политичких система. Бенџамин Барбер тај феномен формулише на следећи начин: „Слободно тржиште у Русији је постало повезано са банкротом пирамидалних банака који је усисао животну уштеђевину милиона људи и заувек их окренуо против онога што виде као нерегулисани капитализам – оно што је Сложењин називао 'дивљим' капитализмом ... У Украјини, према једној процени, чак до једне половине 'укупне економске активности је нелегално'“.¹⁰

Проблеми у расподели моћи у балканским транзицијама¹¹

Главни изазов у спровођењу трансформације посткомунистичких политичких система везан је за уставне одредбе којима се регулише расподела моћи унутар тих система. Општи оквири расподеле ауторитета и фактичке моћи које садрже уставни омогућавају спор и муко-трпан, али нужен процес изградње праве владавине права и функционалних политичких и правних институција у земљама опустошеним волунтаризмом ауторитарних комунистичких режима током прошлог века. Међутим, у многим земљама региона постоје бројне препреке јасном формулисању чак и најосновнијих уставних принципа. У ствари, у том контексту шира политичка питања често директно утичу на способност посткомунистичких политичких заједница да изграде политичке институције.

У већини земаља Балкана постоје етничке мањине чији је статус хронични извор нервозе и проблема за политичке елите, јер када год се у тим земљама догоди нека системска промена повећавају се аспирације етничких заједница које су дефинисане као мањине, и оне постављају нове захтеве да буду дефинисане као „конститутивне нације“ у националним уставима. Када се та тенденција сагледа у контексту историје националних држава у Европи и одговарајућег, снажно прихваћеног, става већинског становништва у региону да национална „својина“ над државом треба јасно да буде изражена у уставима, постаје јасно да такви захтеви мањина изазивају озбиљне застоје у изради нових устава. Наиме, уврежен став већинског становништва у већини земаља Балкана јесте да њихове државе треба да буду дефинисане као националне државе. Дакле, као државе које првенствено

¹⁰ Benjamin R. Barber, *Jihad vs. McWorld*, Corgi Books, London, 2003, p. 197.

¹¹ Овај пододелак је заснован на предавању које је аутор одржао у оквиру Програма за југоистичну Европу Сент Ентони колеџа у Оксфорду, 31. јануара 2004, и на предавањима одржаним 5, 6, 12, и 13. фебруара 2004. у оквиру специјалистичког курса антикорупцијске методологије у организацији Групе за регионалну безбедност Центра за менаџмент и Института за криминолошка и социолошка истраживања у Београду. Аутор се захваљује свим колегама и студентима који су својим учешћем у дискусијама и сугестијама допринели аргументацији садржаној у овом тексту.

„припадају“ нацији која је носилац идентитета државе, и која је, у принципу, и најбројнија нација у свакој таквој држави. То не значи да друге етничке групе треба да буду дискриминисане.

Национални карактер државе има мало других последица осим што је јасно изражен у уставу. У свакодневном животу, такав устав, у ствари, не изазива никакве последице које би одражавале разлику у третману припадника уставно доминантне нације и припадника осталих етничких група. Међутим, дебате које произилазе из аспирација да све етничке групе буду поменуте као „конститутивне“ у уставима земаља региона понекад стварају услове у којима, због немогућности доношења устава, привремене институције и механизми морају да се баве решавањем важних државних питања, укључујући борбу против организованог криминала и корупције. Док се воде дебате о томе да ли релевантно схватање државе у новим уставима треба да буде засновано на појму националне, или на појму тзв. грађанске државе, тј. да ли државу треба дефинисати као државу једне или више националних заједница, или као „државу свих њених грађана“, институционални провизоријум, често нелегитиман или делимично демократски легитиман, бави се кључним питањима друштвене контроле, док организовани криминал цвета и корупција се системски укорееује.

Концепт грађанске државе је теоријски атрактиван, али је у пракси веома нереалистичан као политички предлог. Говорити о дефинисању државе као грађанске у контексту скорашњих непријатељстава на територији бивше СФР Југославије и иредентистичких улога које поједине етничке заједнице отворено играју против својих држава и уставно установљених институција исто је што и говорити о поништавању традиционалне државе и увођењу институционалне анархије у којој „групе грађана“ доминирају над уставним хаосом.

Пример спорог напредовања ка изналажењу уставних решења за Косово у Србији показује колико је немогуће поделити „власништво“ над државом са етничком групом као што су косовски Албанци, који су водили рат против државе, и који сада воде тихи рат ниског интензитета против међународних трупа на Косову. У међувремену, корупција дивља, трговина хероином се спроводи фактички без ефективног надзора, а традиционалне „етничке“ банде са Косова доминирају у организованој трговини наркотицима у свим средњоевропским престоницама, при чему је Праг средином деведесетих година 20. века проглашен „хероинском престоницом света“.

Политички аргументи против коначног заснивања уставних решења на јасним и недвосмисленим националним основама, при чему се права и слободе, упркос националној основи „власништва“ над државом, гарантују свим грађанима, без обзира на њихово етничко порекло, у суштини служе иредентистичким циљевима појединих „мањина“, које желе да устави буду „грађанског“ типа, али да се, и поред тога, оне помињу као националне заједнице а не само као „грађани“.

Постоји једна, у суштини, деструктивна тенденција код домаћих, као и код међународних, политичара и коментатора да заснивају све дискусије о уставним питањима на вербално „антинационалистичким“ критеријумима, иако се таквим вербалним „антинационализмом“, у ствари, директно противуречи основним политичким чињеницама у југоисточноевропском региону.

Могли би се наћи аргументи за то да је наведени „антинационализам“ само друга страна национализма, само једна још деструктивнија и ексклузивнија страна, јер је антинационализам, у ствари, корен многих проблема у правој регулацији друштвеног живота. У региону који Барбер, донекле арогантно и једнострано, али ипак илустративно, назива „племенски суперзасићеним“, наметање „наднационалне“ државе јесте, обично, само стратегија у настојању неке етничке групе да преотме власништво над државом.¹² Оклевање да се реши питање о националној „својини“ над државом води до катастрофалних последица у области провизорног устројавања друштвене контроле. Политичко сукобљавање између елита које из таквог стања произилази изазива одлагања у уставном устројавању других, практичнијих области, и политички систем, као целина, постепено се претвара у политички провизоријум у којем корупција и организовани криминал са лакоћом приступају полугама актуелне власти, која може и не мора да буде идентична формалној власти.

Добар пример такве тенденције је неспособност српске државе да јасно раздвоји овлашћења различитих традиционалних, полуустановљених и тек најављених служби за друштвену контролу чији је задатак да се боре против организованог криминала и корупције. Традиционално, обавештајни и обавештајно-аналитички посао обављале су искључиво некадашње службе државне безбедности, док класичној полицији није било дозвољено да се бави тзв. проактивним полицијским радом, или „полицијским радом који се заснива на обавештајном раду“ (*intelligence-led policing*). Проактивни полицијски рад је сада доминантна форма полицијске контроле организованог криминала у већини развијених земаља. Међутим, да би се новоформираним специјалним јединицама унутар класичне полиције омогућило да спроводе такве операције потребно је да се измене основне уставне одредбе, којима би се успоставио нормативни оквир за измену опште структуре овлашћења у сектору те врсте друштвене контроле. Ипак, нови српски устав до сада још увек није донет, пре свега због неспремности Владе Србије у периоду 2001–2004. година да се тим послом озбиљно позабави, као и због нерешеног статуса Косова и незавршених дебата о „националном“ или „грађанском“ карактеру самог устава.¹³ Та општа, наизглед удаљена уставна питања практично спречавају преду-

¹² Benjamin R. Barber, *исто*, стр. 196.

¹³ Александар Фатић, „Устав услов опстанка државе“, „Политика“, 9. фебруар 2004, стр. Аб.

зимање законодавних и политичких реформи које су хитно потребне да би се државном апарату омогућило да ефикасно нападне организовани криминал. У међувремену, корупција се развија по својој сопственој логици, која произилази из неформалне и спонтане дистрибуције стварне моћи унутар и међу различитим државним службама.

Грубо посматрано, структура новоформираних демократија у југоисточној Европи одговара савременим тенденцијама у развоју такозване „полиархичне демократије“, у којој политичке одлуке не доносе увек и нужно политичке институције као представници државе, иако се оне доносе у оквиру тих институција. Наиме, у полиархичном моделу демократије подразумева се отворено тржиште за политичке пројекте који долазе из различитих група за притисак унутар друштва, а политичке институције су само оквири у којима се одвија такмичење између различитих идеја. Оне, такође, усмеравају процес примене платформе која „победи“ у том тржишном такмичењу. Предлози се групишу унутар тзв. проблемских или политичких заједница. „Проблемске заједнице“ су групе за притисак које се формирају у вези с конкретним проблемима и питањима које треба решити, док су „политичке заједнице“ групе за притисак које се формирају у вези с групама проблема и општим политичким темама, па самим тим трају дуже и шире утичу на политички живот.¹⁴

Групе за притисак се формирају или на основу корпоративних интереса (у ширем смислу), укључујући како интересе различитих организација и компанија, тако и интересе припадника професија и занатских група, или на основу погледа и мишљења стручњака. У југоисточноевропском региону социјални, економски и политички проблеми су озбиљни, а политичке институције нове и неутврђене, да власти углавном теже ка томе да сарађују с „политичким заједницама“, радије него са „проблемским заједницама“, јер им прве нуде стабилније и структурираније савете у вези са проблемима које власти треба да решавају. Истовремено, „проблемске заједнице“, као што су оне које обично стоје иза штрајкова, често врше притисак а да, истовремено, не нуде реалне варијанте. Управо је то разлог због којег су у југоисточној Европи политичке заједнице исто толико важне и утицајне колико и у развијеним демократијама. Оне су поготову утицајне ако окупљају стручњаке у појединим областима, и тада неформални утицај таквих група може да превазиђе фактичку моћ формалних носилаца јавних функција у многим областима јавног одлучивања. Међутим, таква ситуација ствара структурне могућности за системску корупцију. Ако се корупција генерално схвати као злоупотреба званичне моћи ради стицања неке врсте приватне користи, при чему приватна корист може да буде индивидуална или колективна, и није ограничена на личност носиоца јавне функције, јасно је да треба ис-

¹⁴ John Scott, *Power*, Polity Press, Cambridge, 2001 (поглавља 2, 3 и 5).

питати појам релевантне моћи као кључ за разумевање злоупотребе моћи у ширем смислу.

О моћи се може најдиректније и најлакше расправљати у контексту у којем она произилази из јавне функције, али је то једноставно разумевање истовремено само делимично, и стога има ограничену вредност у настојањима да се ограничи системска корупција која омогућава разрастање организованог криминала. Наиме, злоупотребе фактичке моћи су много распрострањеније него документоване злоупотребе јавне функције, пошто се фактичке одлуке у било којем политичком систему доносе под утицајем, или чак директно, људи који су у поседу кључева за капије политичке промоције (*gatekeepers*), а који нису носиоци јавних функција. Та појава је посебно јасна у деловању политичких странака.¹⁵

Политичке странке су форуми у којима се обављају договори о већини кључних одлука пре него што се успоставе формалне институције власти. На пример, у посткомунистичким земљама институције се често реконституишу када год се догоди значајна промена политичких елита. Тај процес се обично назива „прогресом ка успостављању политичке стабилности“, али је, у ствари, реч о серији институционалних криза, у којима се, практично, читае структуре правосуђа, извршне власти и, наравно, парламентарне власти повремено смењују и поново их окупуља нова владајућа елита.

Током процеса поновне изградње институција главне одлуке не доносе владини министри, већ „чувари капија“, који делују у сенци. У типичним случајевима реч је о истакнутим личностима из грађанског и академског света, често са високопартикуларизованим интересима, и готово увек без икаквог легитимитета у односу на ставове бирача. Ипак, њихове сугестије и предлози готово редовно стижу до парламента и постају закони. У том процесу је политичка корупција најизраженија, јер интереси малих странака које учествују у великим коалицијама, као и интереси различитих појединачних и организација које су блиске „чуварима капија“, постају укорењени у званичној политици без икаквог значајног надзора и контроле. Таква искривљавања политичког система дешавају се у недокументованим дискусијама у лобијима политичких институција, у којима су министри често само штићеници „чуварима капија“. „Чувари капија“ су из редова бившег комунистичког апарата, и додатно замрачују слику укупне структуре фактичке моћи у друштву.

Опасности које произилазе из могуће корупције међу „чуварима политичких капија“ посебно су изражене када се узме у обзир чињеница да у сваком друштву кохезија између елита зависи од шаблона њиховог регрутовања и узајамног преклапања, са израженом тенденцијом да се исти појединци крећу између различитих јавних функција

¹⁵ Исто.

високог нивоа током своје политичке каријере.¹⁶ Ако је процес њиховог регрутовања заснован на заједничком социјалном и политичком пореклу и припадању, на личним везама и узајамном фаворизовању, тако да, на пример, припадност малој политичкој странци или непознатој невладиној организацији постане кључ за постављање на амбасадорску или чак министарску функцију, онда се таква дијалектика моћи може назвати корумпираном. Када једном буду постављени на јавну функцију на тај начин, појединци се крећу кроз систем јавне службе хоризонтално (дакле, прелазе са функције на функцију на отприлике истом нивоу), или хијерархијски напредују. Тако целокупан систем јавне управе постаје талац воље неколико људи који нити обављају неку јавну функцију, нити имају било какву вертикалну легитимацију у односу на вољу бирача.

Социјални капитал на основу којег се обављају наведена постављења и сам је коруптивна категорија, јер није верификован кроз било какву јавну и транспарентну процедуру, једноставно због тога што јавност најчешће уопште не зна ко су „чувари капија“, који обављају највећи део регрутовања за јавне функције. Стога садашње изборне базе у већини балканских земаља сматрају да је транспарентност јавних постављења и функционисања власти главни захтев за нове владе.¹⁷

У таквој ситуацији јавна политика се одваја од јавног мњења, и појављује се хронични дефицит легитимности власти. Такво је било стање са првом српском владом после Милошевића, када је неформална отмица дневног реда за јавну политику кулминирала у отвореној политичкој корупцији у парламенту, када су, 2003. године, посланици владајуће коалиције фалсификовали гласове за смену гувернера Народне банке илегалним гласањем помоћу гласачких картица својих колега који нису били присутни на седници, и чак су били у иностранству. У вези с тим, тврдња једног члана Председништва Демократске странке, почетком 2004. године, да фалсификовање гласова, у ствари, није било кривично дело, него „политички прекршај“ који не треба схватити преозбиљно, материјално је нетачна, јер Кривични закон Србије садржи инкриминацију за злоупотребу службеног положаја која укључује и злоупотребу парламентарног процеса. С друге стране, тврдња је мо-

¹⁶ Исто.

¹⁷ Треба узимати у обзир да „чувари капија“, недовољно јасни поступци регрутовања елита и одговарајућа отмица демократије не постоје само на Балкану; напротив, политичка социологија је документовала такве случајеве пре свега на примерима западних демократија. Видети: Robert A. Dahl (1957), „The concept of power“, „Power“, vol 2, ed. by John Schott, Routledge, London, 1994; Robert Jessop, *Social Order, Reform and Revolution*, MacMillan, London, 1972; Wyn Grant & John Sargent, *Business and Politics in Britain*, MacMillan, London, 1987; W. L. Guttsman, *The British Political Elite*, MacGibbon & Kee, London. Ипак, те појаве, које су нове у развоју политичких институција у осетљивим регионима, како у смислу стабилности самих система, тако и у смислу унутрашње и регионалне безбедности, много су опасније него у стабилним друштвима. Стога су оне и већа претња интегритету демократије у развоју него традиционално демократском политичком систему.

рално дубоко проблематична јер, чак и када наведено дело не би било кривично дело према српском закону, сваком припаднику политичког естаблишмента би требало да буде јасно да је та врста политичке корупције криминализована у већини земаља, и да се њоме тешко нарушавају поверење јавности и принципи владавине права.¹⁸ Тенденција да се не обраћа „превише“ пажње на тај инцидент одражавала је опште расположење које је било карактеристично за српску владу између 2001. и 2004. године, а оно се, у основи, заснивало на принципу да је „важно завршити ствари, а мање је важно како“.

Ситуација која произилази из наведеног расположења власти по-годује стварању друштвених услова за легитимисање корупције и организованог криминала, јер је став да циљ оправдава средство и да је дословно слеђење правног поступка ометање „реформе“ у складу с духом организованог криминала, који је усредсређен на стицање конкретне материјалне користи у синергији са корумпираним деловима политичког система. Тај ефекат се огледао и у бројним неуспешним покушајима формирања нове српске владе после избора децембра 2003. године, као и у повезивању у јавности Милорада Луковића Легије, за кога се званично наводи да је организовао убиство премијера Зорана Ђинђића, са неким члановима бивше српске владе.

Наведени догађаји су довели до учвршћивања става у јавности да је власт била криминализована, а такво уверење има „рикошет ефекат“ за делимичну друштвену легитимацију сумњивог пословања и бар прећутну толеранцију за организовани криминал и корупцију, са колоквијалним образложењем да „ако то власт ради, зашто не бих ја?“ Резултат тога је да грађани постају толерантнији према корупцији и криминалу у јавној управи и да их схватају као мање озбиљне појаве од неких других проблема.¹⁹ Почетком 1999. године у Бугарској, у којој је у то време била озбиљно раширена корупција, ставови јавности су одражавали забринутост због корупције као тек четврти проблем по важности.²⁰ У јесен 2000, истраживање јавног мњења у Србији и Црној Гори, спроведено за *Early Warning* студију *UNDP*-а, показало је да 51 одсто становништва уопште није сматрало корупцијом плаћање јавном службенику за услугу коју је и иначе дужан да

¹⁸ Једна од контроверзи у јавној расправи у Србији односила се на саму формулацију чл. 242 Кривичног закона Србије, којим је предвиђено кривично дело злоупотребе службеног положаја. Расправа је вођена у вези са тим да ли је посланик носилац јавне функције у смислу релевантног за чл. 242, али се та дилема може сасвим лако разрешити упућивањем на чл. 46 истог закона, у којем се прецизно дефинише значење релевантног термина „службено лице“ тако да подразумева и изабраног представника у скупштини (параграф 2).

¹⁹ Видети: Beate Sissenich, „Corruption as domestic and international concern: an overview of causes, consequences and reform efforts“, „South-East Europe Review“, vol. 4, no. 2, 2001, pp. 9–22; Tanja Chavdarova, „Corruption in the Bulgarian post-Communist transformation“, „South-East Europe Review“, vol. 4, no. 3, 2001, pp. 9–18.

²⁰ UNDP – United Nations Development Programme Bulgaria (1999), „Biannual Early Warning Report“, December 1998–May 1999, Sofia.

учини, док је само 16 одсто испитаника сматрало да је корупција плаћање јавном службенику за услугу коју он нема право да учини.²¹

Недовољно раздвојене структуре фактичке моћи у друштву, обухватно преклапање званичних и незваничних кругова носилаца моћи (тзв. примарна и секундарна моћ), као и спремност бивше власти да прихвати партнерство са криминалцима као начин за остваривање циљева друштвене реформе чиниоци су који су довели до околности у којима је друштвена прихватљивост криминала већа него што би била нормално. Сходно томе, иницијативе да се спроведу одлучне мере усмерене на контролу криминала „одбијају“ се о јавно мњење, које има толеранцију за криминал. Услов за делотворну примену мера за контролу криминала јесте социјална стигматизација криминала, која преноси и неопходну вертикалну легитимацију спроведеној политици контроле, тј. подршку најширег круга становништва.

У вези с наведеним, посебно је опасан организовани аспект криминала. Реч је о томе да – иако међу криминолозима постоје значајне контроверзе о томе колико је уопште одржив сам појам организованог криминала – постоји опште слагање да се, за разлику од тзв. „класичног“ или „уличног“ криминала, организовани криминал заснива, пре свега, на систематском настојању да се оствари профит, обично преко редовног снабдевања неког илегалног тржишта.²² Организовани криминал производи синергије са корумпираним деловима политичког естаблишмента делимично и зато што су корумпирани јавни службеници често у положају да помогну прање новца стеченог на основу кривичних дела. Додатна предност која произилази из остваривања веза организованог криминала са званичним естаблишментом повезана је са спремношћу корумпираних службеника да помогну припадницима организованог криминала да интегришу свој капитал у званичну економију непосредно пре „пензионисања“.²³ Отуда је делимично разумљиво схватање неких политичара да је криминал, посебно организовани, наслеђе бившег режима у југоисточној Европи са којим је боље изградити пријатељске, него непријатељске везе, а све то у име политичких и друштвених реформи. Тај однос увек треба сагледавати и у контексту инхерентних интереса организованог криминала да подмићује, принуђује на сарадњу, застрашује и коопти-

²¹ Aleksandar Fatić i Danijel Pantić, „Crime, Corruption and Social Stability“, in UNDP Early Warning Report, *Challenges of Implementing the Reform Agenda: One Year After the Democratic Breakthrough* (October 2000–October 2001), UNDP, Beograd, pp. 87–95.

²² Mike Woodiwiss, „Transnational organized crime: the global reach of an American concept“, in Adam Edwards & Peter Gill (eds), *Transnational Organized Crime: Perspectives on global security*, Routledge, London, pp. 13–27; James Sheptycki, „Global law enforcement as a protection racket: some skeptical notes on transnational organized crime as an object of global governance“, in Edwards & Gill, *исто*, стр. 24–58; R. N. Naylor, „Predators, Parasites, or Free-Market Pioneers: Reflections on the Nature and Analysis of Profit-Driven Crime“, in Margaret E. Beare (ed.), *Critical Reflections on Transnational Organised Crime, Money Laundering, and Corruption*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 35–54.

²³ R. N. Naylor, „Follow-the-Money Methods in Crime Control Policy“, in Margaret E. Beare (ed.), *исто*, стр. 56–90.

ра јавне службенике, наравно не у интересу реформи, већ ради преузимања кључних полуга власти, које би криминалне организације потом користиле за промовисање економије подземља.

Међу савременим криминолозима није непозната пракса да се организовани криминал дефинише, пре свега, као криминал заснован на тржишту, мотивисан профитом, који има значајне карактеристике легитимног пословања, па су неки криминолози чак довели у питање тезу да је у свим случајевима могуће јасно разграничити легитимно пословање и организовани криминал: „Колико је јасна граница између криминала мотивисаног профитом и нормалне привредне активности? Да ли је то заиста питање црног и белог разликовања, или континуитет различитих нијанси сиве боје?“²⁴ С обзиром на везе између легитимног и нелегитимног тржишта, може се очекивати да су честе везе између легитимних пословних људи и припадника организованог криминала. Један глобално признат пример сарадње између великих легитимних компанија и криминалаца јесте дуванска индустрија. Наиме, велике дуванске компаније намерно оснивају огранке у иностранству, тако да цигарете које су наводно извезене, а самим тим ослобођене (у западним земљама високог) пореза, у сарадњи са криминалним организацијама поново прошверцују у земљу порекла. На брзим глисерима или малим авионима које кријумчари користе, поред дувана, налазе се и хероин, избеглице и жене које су отете или преварене да би се користиле за проституцију.²⁵

Везе између криминала и политике

„Нови ратујући ентитет“: следећи степен развоја криминалне организације

Почетком деведесетих година 20. века, када је Слободан Милошевић започео да стеже стисак око српског друштва, лидери црногорских и српских комунистичких партија били су заједно. Међутим, са протоком времена, између две политичке елите су се појавиле све веће разлике, и већ средином деведесетих година однос између мале јужне републике, коју је тада водио харизматични председник Мило Ђукановић, и много веће Србије, која је била хипнотисана Милошевићевом национално-еманципаторском реториком, могао се окарактерисати као отворени политички конфликт. Са почетком ратова у бившој СФР Југославији постало је јасно да ће организовани криминал имати кључну улогу у ескалирању конфликта на читавој кризом захваћеној територији. „Специјалне јединице“, које су водили добро познати криминалци, водиле су пустошећу кампању рата ниског ин-

²⁴ R. N. Naylor, „Predators, Parasites, or Free-Market Pioneers: Reflections on the Nature and Analysis of Profit-Driven Crime“, *исто*, стр. 35.

²⁵ *Исто*, стр. 45.

тензитета против цивилног становништва, док су их политички лидери у њиховим националним престоницама хвалили за патриотизам. Криминалци су имали доминантне медијске улоге током рата, док је званична војска, која је углавном водила конвенционални рат за територију, била предмет другоразредне медијске пажње.²⁶ Истовремено, банде су се брзо богатиле продајом опљачкане имовине са линије фронта и из позадине војних операција. Комплетна структура приватног предузетништва, потом, постала је предмет јагме између различитих банди ради изнуде кроз обезбеђивање „заштите“ од истих гангстера који су на ратиштима стицали репутацију „националних хероја“. У једном тренутку командант целе одбране Сарајева био је једна од главних фигура у круговима организованог криминала у Босни – Јука Празина, који је касније убијен у пушкарању са босанском полицијом. Сличне улоге су имали и српски и хрватски криминалци.

На почетку ратних сукоба, у западноевропским престоницама и у Вашингтону подршка Црној Гори и Ђукановићевој влади почела је нагло да се повећава. Црна Гора је постала „хит“ земља региона: мала реформистички оријентисана држава која се одупирала балканском диктатору са севера. Ђукановић је почео да финансира своју државу и своје политичке елите на сваки начин који му је био доступан, са прећутним одобрењем и великодушном финансијском подршком Вашингтона и Брисела. Отприлике у исто то време, црногорска опозиција је почела да се оглашава протестима против „шверцерских лапаца“ који су, наводно, били у функцији дуж црногорске обале, при чему су мали глисери сваке ноћи саобраћали Јадранским морем између црногорске и италијанске обале са товарима цигарета и ко зна чега још. Црногорски званичници су час порицали оптужбе да подржавају читаву индустрију организованог шверца дувана, час лаконски одговарали да су „времена тешка“, да је Црна Гора жртва санкција које су и Србији и Црној Гори уведене због Милошевића, и да се мора нешто учинити да би се попунио буџет и платиле пензије и плате у малој републици.

Оптужбе опозиције изазвале су истрагу више италијанских тужилаца и судија, и повремено су из Италије почеле да стижу претње да би италијански органи могли подићи оптужнице у вези с транснационалним организованим криминалом против појединих припадника црногорске политичке елите. Међутим, временом је постало јасно да су те оптужбе биле политички синхронизоване : кад год је постојао проблем са „убеђивањем“ црногорске владе да се сложи са европском подршком унитарне државе Србије и Црне Горе (тада још увек Југославије), изненада би се у јавности појавили италијански тужиоци, са, наводно, обимним „доказним материјалом“ да су црногорски званични-

²⁶ Опширније: Aleksandar Fatić, „The Transitional Crisis in Serbia“, in David Phinnemore & Peter Siani-Davies (eds), *South-Eastern Europe, the Stability Pact and EU Enlargement*, European Studies Foundation Publishing House, Cluj, Romania, pp. 39–65.

ци у ствари криминалци. Чим би се црногорска влада сагласила да следи европску политичку линију, оптужбе би нагло нестале. Црногорски аналитичари су почели да називају ту италијанску политику „уцена криминалним досијеом“. У међувремену, црногорска опозиција и медији наставили су да извештавају о редовном транспорту дувана и осталог товара у Италију и из Италије. Велике дуванске компаније су, наводно, биле укључене, али се нису изјашњавале. Ускоро су се грађани Црне Горе навикли на ту индустрију и на повремене медијске извештаје о њој, па су почели и да је бране, позивајући се на посебан политички и економски положај мале државе, њену политичку и географску изолованост, и потребу да њен политички систем преживи „под санкцијама“.

Истовремено, с друге стране црногорске границе са Косовом, у току су биле припреме за оружану побуну против српске државе, и албанске паравојне трупе су пролазиле кроз обуку и опремане су уз помоћ новца који је зарађен у добро разрађеном послу трговине херином чији су главни протагонисти, већ деценијама, дилери из редова косовских Албанаца. На Косову је народ те криминалце доживљавао као националне еманципаторе, „латриотске пословне људе“ који су помогли да се наоружа Ослободилачка војска Косова, која је требало да ратничким путем „потврди“ албански етнички захтев за својином над читавом јужном српском покрајином. Средином деведесетих година 20. века, количине хериона које су стизале у средњоевропска и западноевропска тржишта преко Косова толико су се повећале да је улична цена грама хериона драстично опала. У исто време, убрзана је куповина оружја и муниције на Косову. Организовани криминал у својој најкласичнијој форми је директно финансирао „порив за националном еманципацијом“. Деценијама је редовно снабдевање европског херионског тржишта било главни извор прихода за косовске сепаратисте, али никада није било толико очигледно као средином деведесетих година да се ти профити користе за остваривање политичких апетита на Косову.²⁷

Постало је јасно да се везе између организованог криминала и политичких елита у свим деловима бивше СФР Југославије остварују путем узајамних клијентелистичких односа. Такви односи су били могући услед корупције политичких елита и недоследног поступања међународних чинилаца, који су погоршавали проблеме јер су својим збуњујућим поступцима разрађивали иницијативу да се створи локално језгро енергије за изградњу праве владавине закона. Међународна критика локалних политичких елита често је била погрешно усмерена или неоснована, мотивисана више ширим политичким потребама него искреном жељом да се промовише владавина права. Таквим нападима, сумњивог кредибилитета и готово сасвим недоследним, у

²⁷ Николаос Д. А. Арванитес, *Балкански чвор*, АНДА Инфо, Београд, 2003.

ствари је подриван процес стварања критичне локалне политичке воље да се формулишу и примене аутентични стандарди транспарентности и интегритета у јавној управи. Стивен Холмс тај проблем формулише на следећи начин: „Либерална реформа не може успети ако нема домаћу политичку подршку. Подршка из иностранства није довољна. Неразумевање ове једноставне истине је довело до подривања делотворности великог дела техничке помоћи коју је Запад упутио новим посткомунистичким државама. Владавина права се не може консолидовати или институционализовати ако не постоји домаћа конституентна заједница за владавину права, која је спремна и способна да се бори за своје интересе и уверења. Страна подршка за законитост и уставност је само слаба нит, на којој се тај пројект не може изградити; та подршка чак може бити контрапродуктивна када се усмерава недоследно и у сарадњи са супарнички настројеним и лоше информисаним консултантима“.²⁸

Недоследност те врсте доприноси стварању клијентелистичких култура, а такве културе доводе до формирања релативно трајних партнерстава између политичких елита и организованог криминала. Реч је о томе да организовани криминал има суштински интерес да инфилтрира државу, и када су једном успостављена партнерства између криминалаца и државних чиновника, чиновници постају клијенти криминалних организација, обично добијају финансијску подршку и физичку заштиту. Истовремено, криминална организација постаје клијент корумпираног чиновника у смислу административног фаворизовања и заштите информација. Међутим, проблеми настају када било која страна у клијентском односу, а обично је реч о државном чиновнику, покуша да изађе из таквог односа, јер излазак било које стране из клијентског односа доводи другу страну у потенцијалну опасност. На пример, државни чиновник који је помогао да се опере новац зарађен чињењем озбиљних кривичних дела и за узврат је примио услуге од организованог криминала може да одлучи да изађе из коруптивног односа, али поступајући тако он доводи у опасност читав ланац криминалних операција. Стога ће, вероватно, такав чиновник постати мета атентата након што најави своју намеру да напусти клијентски однос. То је највећи проблем у вези с југоисточноевропским владама које долазе у додир са криминалцима и имају могућност да са њима праве компромисе и склапају споразуме.

С једне стране, започињање реформистичке владавине на потпуно чист начин, у периоду непосредно после краја комунистичке владавине, у којој је сарадња са подземљем била традиција, мало је вероватна перспектива. Свака права посткомунистичка влада у југоисточноевропском региону била је, у принципу, у позицији да је морала да пре-

²⁸ Stephen Holmes, „Crime and corruption after communism“, *East European Constitutional Review*, Fall 1997, p. 59.

говара са сумњивим пословним људима, а можда чак и са високо рангираним појединцима у редовима организованог криминала. Стога је једини начин, у свим земљама региона, да се одлучно пресеку бар неке криминалне везе успостављене тим путем био промена власти.²⁹

Посебна карактеристика клијентелистичких односа између јавних чиновника и организованог криминала садржана је у чињеници да су носиоци улога унутар ланца криминалних операција често појединачни политичари. Појединачни чланови естаблишмента тако делују у директној спреси с криминалним организацијама иако директно нису чланови тих организација. Стога, формално, постоји континуитет између чланова банде и оних сарадника који су изван структуре криминалне организације, а који помажу њено деловање. Суштински, међутим, они који су изван саме структуре криминалне организације често су у положају да буду много кориснији криминалној организацији него многи њени „прави“ чланови. Такви појединци су фактички криминалци, иако су формално независни. С обзиром на политички утицај, они често раде „са стране“ и успостављају сарадничке односе с различитим криминалним структурама. На тај начин дубоко криминализују званичне институције у којима су запослени и које представљају. Клијентелистички односи у којима учествују умножавају се, и они се фактички упетљавају у мрежу узајамних зависности, од којих су неке узајамно контрадикторне. Улог се у тим односима временом повећава, а зависности продубљују, што додатно отежава излагање из клијентелистичких односа. Тако се развијају кризе које произилазе из криминализације политичког апарата.³⁰

Посебна опасност за привреду Србије и других делова југоисточне Европе произилази из корупцијских скандала који имају везе са пословним односима са ЕУ, јер у једној од широко признатих „аналитичких дефиниција организованог криминала“, М. Д. Малц одређује организовани криминал преко серије карактеристичних кривичних дела, од којих је једно јасно формулисано као „превара против ЕУ“. Тачније, та листа кривичних дела обухвата, по редоследу: трговину дрогама, изнуду, киднаповање, нелегално одлагање токсичног отпа-

²⁹ Д. Ђурувија, „Петог дана поново прекинуто суђење за убиство премијера Зорана Ђинђића: адвокати Крсмановића напустили судницу“, „Глас јавности“, 19. фебруар 2004, стр. 9.

³⁰ Професор Добривоје Радовановић, директор Института за криминолошка и социолошка истраживања у Београду, изјавио је медијима да је просто „невероватно“ да полиција није била у стању да открије почиоце „шекерне афере“ за годину дана, и да то јасно показује да је неко аферу гурао под тихих клијентелистичких облика корупције бившег политичког естаблишмента (видети: О. Николић, „Експерти и дипломате о корупцији у Србији: предњачимо у Европи“, „Глас јавности“, 19. фебруар 2004, стр. 5). Сличне коментаре су дали и професор Мићо Бошковић, декан Полицијске академије МУП Србије, и Мирослава Миленовић, главни форензички рачуновођа у компанији *Pricewaterhouse Coopers* у Београду. Истом приликом, амбасадор Краљевине Шведске у Србији и Црној Гори, *Lars-Göran Engfeldt*, изјавио је да перспективе придруживања Србији и Црне Горе Европској унији умногоме зависе од успешног решавања тог и других случајева крупне корупције (О. Николић, *исто*).

да, сложене облике преваре са кредитним картицама, превару против ЕУ, организовани шверц дувана и алкохола, масовно нарушавање ауторских права и корупцију да се почини било које од наведених кривичних дела.³¹ „Шећерна афера“ има два елемента наведене аналитичке дефиниције (она означена косим словима) и самим тим се квалификује као дело организованог криминала, а ипак још увек није процесуирана кроз кривичноправни систем чак ни као „обично“ дело корупције или преваре.³²

Сматра се да организовани криминал не може да се развија без претходног корумпирања политичког система. Та потреба да корумпира политички систем толико је очигледна да неки аналитичари заступају тезу да се организовани криминал, у ствари, развија од традиционалне структуре комерцијално мотивисаног и оријентисаног криминала ка тзв. новом ратујућем ентитету против државе, чији је основни циљ да принуди, подмити, кооптира или насилно освоји државу и употреби њене полуге власти да омогући неометану криминалну трговину.³³ Према том схватању, криминална организација нове генерације састоји се од „полуполитичких, полукриминалних снага као доминантних претњи безбедности, она цвета у растућем глобалном амбијенту неуспелих држава, у коме преовладавају услови ни рата – ни мира“.³⁴ Таква организација је заснована на „мрежама које проистичу из потребе да се смањи ризик (удруживање са локалним криминалцима да би се експлоатисали локални услови или обезбедио приступ корумпираним званичницима), да се прошире тржишта (нови производи или нови пунктови за понуду старих производа), или да се размењује роба (нпр. оружје за дрогу)“.³⁵ То криминалним мрежама омогућава да „повећају капацитете индивидуалних криминалних ентитета, при томе често минимизујући узајамно такмичење и конфликте између појединачних криминалних организација“.³⁶ Тај нови „ратујући ентитет“, који се помаља из традиционалније структуре организованог криминала и који је мање хијерархијски устројен изнутра

³¹ Michael Levi, „The Organisation of Serious Crimes“, in Mike Maguire, Rod Morgan & Robert Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 878–884.

³² Проблем је, у ствари, озбиљнији него што изгледа. Према Мићи Бошковићу, полиција, на пример, због политичких притисака годинама није могла да „додирне“ Милорада Луковића Легију иако је било познато да је починио нека од најозбиљнијих кривичних дела, која су на крају кулминирала његовим, како полиција тврди, планирањем убиства српског премијера 2003. године (Мићо Бошковић, излагање на конференцији „Корупција у Србији“, Група за безбедносну политику, Центар за менаџмент, Београд, 18. фебруар 2004).

³³ Robert J. Bunker, „Challenging the United States Symmetrically and Asymmetrically: Can America Be Defeated?“, US Army War College's Ninth Annual Strategy Conference, April 1998.

³⁴ Robert J. Bunker, & John P. Sullivan, „Cartel Evolution: Potentials and Consequences“, *Transnational Organized Crime*, vo. 4, no. 2, 1998, p. 57.

³⁵ Исто, стр. 56.

³⁶ Исто.

и мање формалан од традиционалне криминалне организације, истовремено је много опаснији облик онога што криминолози називају „криминалом за профит“ као синонимом за традиционални појам „организованог криминала“.

Нови тип организованог криминала је уистину криминал за профит, али он укључује и активну борбу против државе ради преузимања државне власти. Тако освојена државна власт се, потом, може употребити за генерисање огромних илегалних профита. У ствари, уколико би такав напад на државу био успешан, био би доведен у питање сам појам „илегалног профита“, јер би криминалне организације могле да конструишу правне амбијенте у оквиру којих би њихове суштински криминалне операције постале сасвим „легалне“. Таква промена легалног амбијента није увек драматична, и не би уопште била тешка. На пример, за време трагичне комунистичке владавине у југоисточној Европи већина земаља региона није уопште имала законски регулисана кривична дела у вези са прањем новца. У Србији је подземље сарађивало са службама државне безбедности и полицијом, а заузврат су криминалци плен из својих отимачких и других операција у Европи прали кроз легалне коцкарнице, барове, ресторане и друге облике приватног предузетништва. Сматрало се да нема никаквих правних основа за предузимање мера против власника капитала стеченог на основу кривичних дела почињених у иностранству. Нова глобална криминална мрежа, уколико би њен напад на државу успео, могла би да проузрокује низ таквих, не претерано упадљивих законских „пропушта“, који би омогућили формалну „легалност“ бројним акцијама криминалне индустрије по принципу да је дозвољено све што није експлицитно забрањено.

Такав процес би омогућио да почетни клијентелистички однос између традиционалног организованог криминала („банда“) и различитих политичких елита прерасте у свеобухватну појаву која прожима политички систем толико да и сам постаје инструмент у рукама милитаризоване криминалне мреже. Иако таква схватања могућих праваца развоја организованог криминала имају јачи одјек у САД него међу европским криминолозима, постоје индиције да криминалне групе у југоисточној Европи настоје да усвоје полутерористичке моделе операција који су сасвим у складу са наведеним Банкеровим схватањем новог ратујућег криминалног ентитета. Сведочанство тих тенденција су и трагични догађаји у Србији 2003. године када је погинуо премијер Ђинђић.

Опште карактеристике организованог криминала у југоисточној Европи

Организовани криминал у југоисточној Европи, с једне стране, показује неке од најалармантнијих тенденција у свом глобалном развоју. Напади на највише нивое политичког система у Србији 2003. го-

дине то показују на сасвим недвосмислен начин. С друге стране, међутим, напори које контролне агенције у региону нештедимце улажу у развијање делотворног система контроле криминала пружају јединствену прилику да се борба против организованог криминала у југоисточној Европи сагледа као јединствена тест-ситуација у којој могу да се испитају најнапредније контролне методе за примену у читавој Европи. Нови закони који су у поступку доношења у региону, посебно у Србији, а нарочито закони који „циљају“ на критичну везу између организованог криминала и системске корупције, спадају у најдалекосежније такве законе глобално посматрано. Новопредложени закон о антикорупцијској агенцији у Србији, на пример, заснован је на хонгконшко-сингапурском моделу параполицијске организације који се у Азији показао као изузетно делотворан. Текућа реорганизација полиције, служби државне безбедности и судова ствара повољан процедурални и институционални амбијент у којем се могу развијати нове контролне методе. Стога изгледа да је у југоисточној Европи, иако је једна од земаља најјаче захваћених организованим криминалом, Србија истовремено лидер у развијању делотворних одговора на организовани криминал.

Нема значајних елемената логике која одређује развој организованог криминала који би се могли уверљиво приписати једном специфичном региону или области. Стога развој тог типа претње безбедности у југоисточној Европи одражава развијање истог типа претње у другим деловима Европе и света, и самим тим је глобално релевантан. Усвајање опробаних метода, које су примењене у другим деловима света, изузетно је значајно за регион, али би, истовремено, глобална процена и примена модела развијених у региону били корисни за контролу криминала у западној Европи, и другде. То подразумева реконцептуализацију идеје да претња од организованог криминала примарно произилази из земаља „изван“ Западног света, пре свега због тога што је та претпоставка историјски погрешна, јер се организовани криминал прво развио на Западу и потом је „увезен“ у „источни“ део света, а и зато што новоразвијене мрежасте структуре организованог криминала не само да не признају границе „истока“ и „запада“ него иду и толико далеко да систематски глобално доводе у питање модерни појам демократске владавине и његове институције.³⁷ Стога постоје значајни разлози да се напусти „хладноратовски“ начин размишљања о наводном регионалном укоренивању организованог криминала и да се глобално резонување о организованом криминалу примени у контексту потребе да се успешне контролне методе развијене у тренутно најугроженијим земљама примене у другим земљама, које ће пре или касније бити угрожене на исти начин.

³⁷ Vincenzo Ruggiero, „Global Markets and Crime“, in Margaret E. Beare (ed.), *Critical Reflections on Transnational Organised Crime, Money Laundering, and Corruption*, University of Toronto Press, Toronto, 2003, pp. 171–182.

Док су тренутно неки од најважнијих елемената развоја криминалних мрежа, пре свега с обзиром на њихово све веће милитантно непријатељство према држави, вероватно израженији у земљама у транзицији и слабијим државама југоисточне Европе, веома је вероватно да ће исти ти елементи ускоро постати подједнако релевантни и у јачим и стабилнијим демократијама на Западу. Стога би можда требало обрнути процес учења о најбољим начинима да се тај проблем решава: док југоисточна Европа прима финансијску, оперативну помоћ и „*know-how*“ са Запада, требало би искуствено и практично знање које се акумулира у региону усмерити назад, ка западном делу континента, као вредну ризницу метода за супротстављање агресивном моделу организованог криминала у настајању који напада државу.

Еквиваленција легитимације организованог криминала и легитимације тероризма у међународној перспективи

Основни проблем са легитимацијом насиља у међународним односима је то што се њоме легитимише и терористички одговор на монополизацију међународних односа и на тзв. интервенционистичке ратове. Међународни поредак је делимично изграђен управо због тога да би се спречила употреба насиља, и да би се оно делегитимизовало. Садашња тенденција, коју предводе САД, у смеру релегитимације насиља као метода за решавање проблема у вези с тероризмом историјски је и безбедносно ретроградан, и он ће ојачати терористичке организације у њиховом моралном апелу на потенцијалне конституенте, односно на оно становништво, пре свега у муслиманском свету, које терористи имају аспирације да „представљају“.

Истовремено, као што је делимична прећутна легитимација организованог криминала на Балкану допринела неефикасности у борби против криминала јер је умањила његову социјалну стигму, употреба насиља, и то екстремног, ратничког насиља, којем прибегавају САД као одговору на терористичке нападе, смањује стигму тероризма у свету и повећава простор за аргументацију да „терористи немају избор“. Ако се терористима, односно за политичке ставове који мотивишу терористе, укине сваки политички маневарски простор тако што ће једна земља и њени савезници узурпирати целокупне структуре међународних организација, онда им се даје морално погонско „гориво“ да своје кампање оправдавају као једино могуће методе супротстављања доминацији. Истовремено, ако се легитимизује употреба ратничких средстава у борби против тероризма, легитимизује се и противправна употреба насиља, а тероризам је такође један од облика противправне употребе насиља, између осталог и у међународним односима. Другим речима, што је више „антитерористичких“ ратова, то је мање стигме тероризма

у многим срединама, и то ће бити мање ефикасна права, полицијско-обавештајна методологија борбе против тероризма. У вези с тим, посебно је лицемерна употреба регановског термина „отпадничке земље“ за земље које се супротстављају интересима садашњег преосталог међународнополитичког хегемона – Сједињених Држава. Као што наводи један од главних критичара америчке политике с глобалним досегом аргументације, Ноам Чомски: „Уз позадину масовне агресије и терора, (САД представљају) као просте фусноте (сопствене) акције које би, кад би их учинио неко други, третирале као озбиљне злочине: на пример, убиство осамдесет Либанаца у најгорој терористичкој епизоди у 1985. години, на самом врхунцу опште забринутости у вези са 'међународним тероризмом', које се састојало у детонирању аутомобила бомбе од стране СИА са циљем да убију једног муслиманског вођу. Или пак разарање половине комплетног ланца фармацеутског снабдевања једне сиромашне афричке земље (Судан) 1998. године, са непознатим и неистраженим бројем погинулих, при чему је Вашингтон блокирао истрагу УН. Уредници *New York Times*-а су објаснили да је бомбардовање било легитимно, јер САД имају право да употребе војну силу против фабрика и кампова за обуку у којима се припремају терористички напади на америчке мете' (или у којима се, можда, такви напади ипак не припремају). Реакција би вероватно била другачија када би, рецимо, исламски терористи уништили половину фармацеутског снабдевања у САД, Израелу, или некој другој блиској земљи“.³⁸

Слично томе, међународне снаге које користе терористичку тактику за остварење краткорочних политичких циљева самим тим легитимишу поновну употребу политичког насиља, а тиме и могуће избијање терористичке активности тамо где је раније није било. На пример, Стабилизационе снаге за Босну и Херцеговину (СФОР) сада спроводе кампању настојећи да ухапсе оптужене за ратне злочине у тој земљи, у којој нема никаквих правних лимита за њихове акције. Оне су дословно у стању да нападну, претуку, осакате или убију било ког грађанина Босне и Херцеговине, да провале у његов стан, да униште објекте, поставе експлозив и учине било какав други акт деstrukције само ако „верују“ да је та особа повезана са неким кога је оптужио за ратне злочине Међународни кривични трибунал за ратне злочине на подручју бивше Југославије у Хагу. Тако је, на пример, почетком 2004, група униформисаних људи, под заставом СФОР-а, поставила експлозив у кућу православног свештеника Јеремије Старовлаха, детонирала га, упала у кућу и претукла тупим предметима, према изјави муслиманских лекара у Тузли, свештеника и његовог сина Александра.

³⁸ Noam Chomsky, *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs*, Pluto Press, London, 2000, p. 10.

После 11. септембра 2001. светска дипломатија је усредсређена на „рат против тероризма“, па је највећим делом и светска безбедносна политика усмерена на решавање тзв. меких, невојних, претњи безбедности, као што су организовани криминал или тероризам. Ипак, упркос тој френетичној дипломатској и безбедносној активности, малобројни актери показују да знају дефиницију терора, која није ни најмање једноставна.

Појам терора и тероризма појавио се у дипломатском речнику после Француске револуције, када је Едмунд Берк, у својој познатој расправи против те револуције, термин употребио да означи терор државе над грађанима који је карактерисао Француску револуцију. Дакле, изворно значење појма тероризам односи се на државу као починиоца терористичких аката и на грађане као жртве. У том значењу, тероризам је био исто што и државни терор.

У савременом политичком речнику „тероризам“ је први пут популарно употребљен после 1983. године, када је у Бејруту, у Либану, у експлозији камиона бомбе погинуо 241 амерички маринац. Због тог инцидента је Реганова администрација нагло окончала америчко војно присуство у тој земљи, а инцидент је окарактерисан као „терористички акт“. У ствари, под основним елементима тероризма у литератури се подразумева насиље намерно усмерено против цивила и цивилног друштва, тако да ни по једном теоријски одрживом критеријуму напад на војнике, и то још окупационе војнике у страниој земљи, не може да буде „тероризам“. То може да буде акт герилског ратовања, може да буде кривично дело против међународног права, може да буде ратни злочин, али никако не може да буде „тероризам“. Ипак, због ширења глобалне климе антиамериканизма, пре свега у америчком теоријском простору, од 1983. године све се више некритички говори о „тероризму“ када је реч о нападима на војне структуре.

Временом су државе успеле, узурпацијом термина „тероризам“, да се изузму из те квалификације иако је она означавала управо државне „активности“ против цивила. Сада се незаконита примена насиља државе против цивила означава терминима „одмазда“, „самоодбрана“ и „безбедносне мере“. Истовремено, САД давале су систематску војну, моралну и политичку подршку групама које се могу отворено описати као терористичке. На пример, током осамдесетих година 20. века највећи примаоци америчке помоћи су били терористи Контрапокрета који су настојали да збаце сандинистичку владу у Никарагви и покрет муџахедина у Авганистану који су се противили совјетском утицају у тој земљи. Наравно, терористи остају терористи, и када су 2001. године исламски терористи напали Њујорк и Вашингтон, прва земља коју су САД војно нападе био је управо Авганистан. Реганова администрација муџахедине у Авганистану, које је осамде-

сетих година подржавала, није називала „терористима“, већ „борцима за слободу“, да би их тек после септембра 2001. Бушова администрација назвала правим именом. Слично томе, док су САД подржавале косовске Албанце у њиховим терористичким акцијама против српске државе током деведесетих година 20. века, они су називани „борцима“, иако се зна шта су наоружани „борци“ који нападају трупе и полицију државе чији су држављани.

Ако је тероризам намерно насиље усмерено против цивила и цивилног друштва, онда су напади на Њујорк и Вашингтон 2001. године, несумњиво, акти тероризма на исти начин на који то напади на америчке војнике у Бејруту нису били. Инцидент у Шпанији почетком 2004. године такође је неспорно терористички акт на исти начин на који ирачки напади на америчке војнике никако не могу бити тероризам. У вези с тим, једно од већ класичних штива за студенте међународног права у западном свету, књига Џефри Бест-а *War and Law*, садржи решење за све који имају дилеме о томе шта све спада у тероризам: „Реч 'тероризам' се до сада није користила онако како је требало, пре свега због тога што је њена популарна употреба била заснована на деветнаестовековној примени те речи да означи убице и паликуће из подземља. Значење те речи упућује пре свега на специфичне ситуације: убиство свештеника или политичара, злостављање заробљеника, постављање бомбе у железничку станицу или у аутомобил, и томе слично. На први поглед, ови акти се тешко уклапају у контекст уобичајених војних конфликта ... Ипак, реч тероризам би у овим контекстима требало слободно употребљавати, јер члан 51, параграф 2 (Женевске конвенције) забрањује све форме терора против цивила без разлике“.³⁹ На истом месту, Бест каже: „'Терор' није увек лако идентификовати, јер ће његови починиоци, типично стране у сукобу, посебно ако осећају обавезу да покажу прихватљиво лице пред неутралним посматрачем, намерно мешати питање о терору са објашњењима која звуче разумно и која имају неко слабо упориште у стварности. Уочити неправни терор је можда више ствар пропорционалности и психоанализе – уkratко, ствар просуђивања – него праволинијске идентификације“.⁴⁰ На основу тога, поставља се занимљиво и контроверзно питање, у контексту међународног присуства у кризним подручјима, о томе шта се дешава у ситуацијама када међународне снаге, поступајући према мандату својих војних структура и алијанси, спроводе акције које су противне правном оквиру земаља у којима су присутне, као и правном оквиру сопствених земаља, а у којима су циљеви физички лоцирани дубоко унутар цивилне инфраструктуре. На пример, шта се дешава када међународне војне снаге траже осумњичене за ратне злочине изводећи агресивне војне акције у цивилним насељима уз извесност цивилних

³⁹ Geoffrey Best, *War and Law Since 1945*, Oxford University Press, New York, 1994, pp. 278–279.

⁴⁰ Исто, стр. 278.

жртва или висок степен ризика за цивиле? Шта се дешава када такве акције трају, без резултата, уз повређивање цивила, и када се политика таквих напада наставља?

Према Бесту, и према већини савремених аутора који се баве интерпретацијом појма „терор“, под терором у ратном сукобу и у окупационим ситуацијама подразумева се елемент слободне интерпретације и психоанализе, јер се претпоставља да је један од циљева акције стварање страха код цивила. Али, уколико се осумњичени за ратне злочине налазе у бекству, постоји реална могућност да су они помешани са цивилима. Да ли то значи да је оправдано нападати цивилне објекте разарајућим средствима? Да ли се таква политика може схватити као посредно изазивање страха код цивила ради смањења подршке осумњиченима који су у бекству, односно да би се цивили натерали да открију локацију осумњичених?

Немогуће је одговорити на питање да ли је циљ било које конкретне акције изазивање страха код цивила, али такав закључак се сматра сасвим разумним када цивили страдају без одговарајућих резултата акције. Довољно је упоредити поступање полиције у сличним ситуацијама. Када у полицијским акцијама хватања криминалаца страда цивил, а поготову када криминалац не буде ухваћен, увек се поставља питање одговорности полицајаца и спроводи се истрага. Уколико у поступању међународних снага страдају цивили, а осумњичени не буду ухваћени, и при томе се не постави питање о одговорности и не спроведе истрага са судским епилогом, онда је разумно закључити да је један од циљева такве политике стављање до знања цивилима да ће бити угрожени сличним акцијама све док осумњичени не буду ухваћени. А то је класични појам терора према међународном праву.

Веома је важно да све акције које укључују насиље које доводи до повређивања цивила буду под транспарентним надзором, дакле, под демократском контролом. Није довољно ни за једну полицију на свету да тврди да „има уверење“ да се криминалац налази у нечијој кући да би минирала ту кућу, а потом, када се испостави да криминалац није ту, за повређене цивиле нико не одговара. Пре свега, то је противно елементарним моралним нормама. Нико није изнад закона и изнад морала, и нико нема право да напада цивиле на основу необразложеног „уверења“ да су за нешто криви. Још је важније то што се, на тај начин, угрожава безбедност грађана у структурном смислу, јер то подразумева да сваки грађанин може да буде нападнут са образложењем да крије неког криминалца, при чему нико неће одговарати уколико га не крије а при томе буде повређен. Чак и када у сличним акцијама страдају цивили а нема разлога да се мисли да су трупе тако поступале да би вршиле притисак на становништво или изазивале страх код њега, а у акцији нису постигнути резултати којима се оправдава угрожавање безбедности цивила – реч је о терору. У наведеном уџбенику ратног права о таквој ситуацији се каже следеће:

„Очигледно је да позивање на принцип пропорционалности ... само по себи не забрањује нападе који доводе цивиле у опасност, али који су, по мишљењу нападача, без обзира на то оправдани због јаких предности које доносе са војне стране. Процене вероватноће наношења повреда и штете цивилима, и процене војне користи, никада неће постати сасвим објективне. Ипак, овде је реч о једној од оних ситуација у којима, иако је нешто тешко или понижавајуће да се призна, разумна особа увек зна када се о томе ради. Линија се сигурно негде може повући, и оне акције које су сигурно на нелегалној страни су било какви напади у којима се жртвује било који број цивила за релативно мале и сумњиве војне предности, и који се могу интерпретирати тако да проистичу из става да је 'све оно што спасава живот макар једног нашег човека – допустиво'“.⁴¹

Терористи традиционалног кова намерно нападају невинне људе да би натерали њихове владе да поступе на одређени начин. Они, дакле, намерно изазивају кризу безбедности код грађана, са одређеним политичким циљем. Војне снаге, свакако, не изазивају намерно општу небезбедност, али ако поступају без утврђивања кривичне одговорности за наношење повреда цивилима, онда оне то фактички чине. Уколико при томе не воде рачуна о реалној кризи безбедности коју изазивају, шири се страх међу становништвом и нико се не осећа сигурним јер нема начина да се докаже да неко не крије злочинце, а самим тим свако може да буде мета насиља. То се, према свим значајним елементима, уклапа у савремену дефиницију терора. Такав закључак је неконтроверзан у савременој литератури. Проблем је у томе што када је реч о људским правима и борби против сваке форме терора сви који се баве тим проблемима морају да буду доследни, јер само онај ко се противи сваком терору противи се и сваком његовом конкретном акту.

*
* *
*

Основни принцип успешног супротстављања тероризму јесте одржавање моралног статуса ненасиља као императива за међународне односе. Савремена политика, пре свега политика САД, управо је заснована на поновној легитимацији насиља, па је самим тим осуђена на неуспех у борби против тероризма. Као што каже Ричард Фолк „рат против би се могао и сам дегенерисати у још једну форму тероризма“ уколико не буде доведен под законску контролу.⁴² То је болна, али веома конкретна истина са којом се морамо суочити како ради истине, тако и ради моралног разумевања читавог приступа корпусу права на заштиту цивила и на слободу од виктимизације.

⁴¹ Исто, стр. 281.

⁴² Falk, исто, стр. XXIII.