



## Специфичности противтерористичке превенције

УДК: 323.285 : 061.92  
343.341 : 061.92

Ван. проф. др *Милан Мијалковски*, пуковник у пензији\*

*Ескалација тероризма у савременом свету до нивоа да прети и опстанку појединих држава, поред осталог, има за последицу заокупљеност многих држава, појединачно и у сарадњи са другим државама, да одговоре на питање шта погодује терористима да се толико размахну, односно, како да се установе и отклоне недостаци (пропусти) у противтерористичкој превенцији. У вези с тим државе постижу различит успех, почев од највећег успеха, преко повољног или делимично прихватљивог, до неуспеха. Разлози за то су бројни и, начелно, специфични за сваку државу, и свакако су променљиви. Искуства из противтерористичке праксе показују да су државе које нису адекватно институционално уредиле одбрану од тероризма подложније терористичким нападима.*

*Кључне речи: тероризам, терористички колективитет, терористички изазов, ризик и претња, изненађење, обезбеђење од терористичког изненађења и пропустљивост.*

### Увод

Чињеница је да бројне државе у савременом свету настоје да свој систем одбране од тероризма учине у потпуности ефикасним. Под тим се подразумева усклађеност институционалног и оперативног ангажовања државних и друштвених органа и институција првенствено на онемогућавању терориста да спроводе несмртоносне или тзв. ненасилне активности. Уколико у томе успевају, сведе на минимум могућност терориста да делују насилно или смртоносно, односно да

\* Аутор је ванредни професор на Факултету безбедности

успешно изводе нападе на непосредну жртву. *Под институционалним* превентивним противтерористичким ангажовањем подразумева се нормативно-теоријска уређеност одбране од тероризма, тј. постојање адекватних закона, доктрина и стратегија, док *се под оперативном* или практичном ангажованошћу подразумева офанзивна активност државних и друштвених субјеката и снага на доследној и ефикасној примени нормативно-теоријске регулативе ради заштите виталних вредности и интереса државе и друштва од тероризма. Евидентно је да *противтерористичку превенцију* чини систем нормативно-теоријских и практичних, образовних, дипломатских, политичких, безбедносних, обавештајних, информативних, пропагандних, финансијских, царинских, правосудних и других делатности, чијим успешним обављањем држава настоји да се заштити од било какве врсте терористичке опасности.

Повремени, поготову систематски акти насиља терориста против виталних вредности одређене државе, а многе државе су изложене таквом испољавању терористичког насиља, поуздан су доказ пропустљивости њене противтерористичке превенције. Независно од тога да ли је неки терористички акт имао за последицу људске жртве или је само изазвао страх код грађана, јавност с правом поставља питање да ли је могао да буде спречен. Тим питањем треба још више да буде заокупљена влада те земље, јер од ње грађани траже одговор на питање зашто није обезбедила врхунску ефикасност система одбране од тероризма.

На основу доступних сазнања из области одбране од тероризма, администрације свих држава чине одговарајуће напоре да би што ефикасније онеспособиле терористе, али све државе не постижу врхунске резултате у тој области. Но, без обзира на разлоге за наведене разлике у противтерористичкој ефикасности, треба узимати у обзир следећу чињеницу: уколико неки терористички колективитет<sup>1</sup> показује оперативну способност за континуирано насилно испољавање против виталних вредности одређене државе, основано се може констатовати да постоји недопустива порозност у противтерористичкој превенцији те државе. Примери из праксе показују да је таква пропустљивост понекад својствена и противтерористичком систему земаља које имају богато вишедеценијско искуство из те области.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Тероризам као ванпарламентарно (противзаконито) средство за постизање политичких циљева користе особе које су удружене у групе, ћелије, банде, организације, политичке покрете и сличне асоцијације, за које је упутно употребљавати заједнички назив *терористички колективитет*.

<sup>2</sup> Британски министар спољних послова Џек Стро обавестио је британску јавност (24. априла 2004) да се не поставља питање да ли ће доћи до терористичког напада у Лондону или било где друго у Европи, већ када ће до њега доћи. Такав напад се догодио у Лондону 7. јула 2006. године. Наиме, четири бомбаша самоубице, муслимани пакистанског порекла, британски држављани извели су самоубилачке нападе на три путничка воза и један аутобус градског саобраћаја, експлозивом смештеним у раницама, од чијег дејства је погинуло преко 60 и рањено двоструко више особа.

С обзиром на наведено, поставља се питање да ли је могуће да се терористичке делатности правовремено не препознају и региструју. Или, ако су препознате, шта спутава противтерористички систем државе да успешно онеспособи њихове носиоце у фази припрема за насилно или оружаном испољавање. Одговор на то питање садржан је у чињеници да терористи могу да буду правовремено онеспособљени под условом да је занемарљива пропустљивост система противтерористичке превенције државе у свим фазама њиховог испољавања. Наиме, тероризам треба ефикасно сузбијати у периоду док представља безбедносни изазов за државу потенцијалну жртву. Његово сузбијање у фазама када се испољава као безбедносни ризик или претња држави, колико год да је успешно, доказ је да су терористи постигли неку врсту изненађења.

---

### ***Терористичко изненађење***

---

У сваком конфликту између људских колективитета, посебно у рату, и нападач и нападнути тежили су да надмудре и изненаде један другог. Тај вишедимензионални феномен познат је у ратној вештини као принцип изненађења.<sup>3</sup> У пракси је изненађење најчешће испољавано као разлика између стварне и процењене, односно могуће ситуације. Уколико је та разлика била већа, већи је био и степен изненађења, а тиме и обим оствареног ефекта над противником. Последице изненађења у „врућем“ рату биле су вишеструке – физичке (велики људски губици), психолошке (слабљење морала), просторне (губљење територије), и друге.

За носиоце тероризма карактеристична је намера да изненаде противника, првенствено примарну жртву (влада државе коју нападају). То се може сагледати на основу чињенице да је савремени или модерни тероризам специфичан конфликт између најмање две стране ради постизања прокламованих политичких циљева (шема 1). У вези с тим, треба поћи од чињенице да је носилац тероризма човек (аморалан), који изузетно делује као појединац, а уобичајено као члан конкретног људског колективитета – недржавног или државног, руководећи се проценом да ће минималном подмуклом применом најгрубље физичке силе против другог човека (других људи), односно бруталним убиством, киднаповањем, сакаћењем, физичким и психичким

<sup>3</sup> „Изнађење је један од принципа стратегије оружане борбе и обухвата скуп мера, поступака и активности које се предузимају неочекивано за противника у погледу времена, места и правца употребе снага, начина дејства, примењених средстава и ратних поступака. Суштина изненађења је да се учини оно што непријатељ не очекује, што сматра мало вероватним или на шта није припремљен да реагује...“ (*Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 190).

злостављањем и сличним облицима насиља над другим човеком (непосредном жртвом), изазвати највиши могући ниво страха у средини из које потиче непосредна жртва (грађани државе). Даље, сматра да ће владу (посредна или примарна жртва) принудити на неприхватљиве уступке, који значе остварење неког етапног или крајњег политичког циља терористичког колективитета чији је члан. На основу тога, лако је закључити да је савремени тероризам умногоне тајанствени, двострани, оштро супротстављени процес, односно специфичан сукоб између најмање две стране које придају изузетан значај принципима означеним као *изненађење* и *обезбеђење од изненађења*.

Реч је о томе да је у сваком сукобу – „хладном“ или „врџем“, једна страна агресор, који усклађеном применом несмртоносних и смртоносних делатности настоји да систематски изненађује другу страну и да је, уколико у томе успева, принуди на делимичне или потпуне безусловне уступке. Нападнута страна или жртва агресије настоји да се одбрани тако што предузима сличне делатности, у оквиру којих велики значај придаје принципима изненађење и обезбеђење од изненађења. У ствари, предузима одбрамбене мере које карактерише изразита офанзивност. Сукобљене стране су људски колективитети који имају својства организације, чији су основни елементи циљ, људи (чланови), материјални ресурси и хијерархијска структура. Ти колективитети имају прецизно одређен друштвено-правни статус у односу на међународну заједницу (реч је о државама, које су њени основни субјекти) или унутар конкретне државе (реч је о недржавним субјектима) у односу на владу. На основу тако одређеног статуса страна у сукобима познатим као рат, могу се разликовати два основна вида сукоба: *међудржавни* и *унутрашњи рат*. Међудржавни ратови се одвијају између најмање две државе, а унутрашњи ратови се најчешће воде између одређеног недржавног колективитета и владиних (државне) институција унутар граница државе, међу којима су и носиоци одбране од тероризма. Страну у тим сукобима могу да имају ограничени или радикални крајњи циљ.

На основу многих чињеница, носиоци савременог тероризма су људски колективитети који имају *несуверен* или *суверен друштвено-правни статус*. Прву, несuverену групу чине *недржавни терористички колективитети (НДТК)*, чији су чланови претежно држављани земље коју нападају, и *транснационални терористички колективитети (ТНТК)*, чији су чланови удружени држављани више земаља, подразумева се, без знања и сагласности својих влада. Друга, суверена група обухвата *државе (ДТК)* које, претежно тајно, користе тероризам за постизање неких својих циљева.



### Да ли је могуће препознати тероризам

Независно од врсте, сваки терористички колективитет, на насиле покрећу конкретни мотиви (политички, верски, етнички...) и сви имају јасно дефинисан крајњи политички циљ, почев од покушаја омаловажавања и свргавања власти у држави жртви до разбијања њеног територијалног интегритета. Анализа узрока који покрећу екстремисте у некој држави да се удруже и потом, утврде крајњи циљ и усвоје доктрину и стратегију ради његовог остваривања, поред осталог, указује на најмање две кључне одреднице тероризма: *прво*, циљ припадника већине екстремистичких колективитета разоткрива њихову намеру да добију нешто (наводно у нечије име) што није неопходно ни хитно, већ вештачки исконструисано, и, *друго*, то нешто настоје да постигну најгрубљим кршењем унутрашњег и међународног права, као и безобзирним кршењем обичаја (правила) рата.<sup>4</sup>

Уколико терористи успеју да прекрше обичаје рата, тј. да изведу напад на непосредну жртву (да је убију, физички повреду или киднапују), или показују оперативну способност да систематски крше обичаје рата, то значи да су постигли *стратегијско изненађење* у односу

<sup>4</sup> Женевским конвенцијама о рату, посебно Другим протоколом из 1949. године, између осталог, налаже се да је у сукобима који немају међународни карактер свака од страна у сукобу дужна да „према лицима која не учествују непосредно у непријатељствима ... поступа човечно“, и посебно се забрањују: а) повреде које се наносе животу и телесном интегритету, нарочито све врсте убиства, сакаћења, свирепости и мучења, б) узимање талаца, в) изрицање и извршавање казни без претходног суђења („Службени лист ФНРЈ“, бр. 2450, члан 3, глава 1).

на примарну жртву (држава чију безбедност угрожавају), односно да су постали *безбедносна претња* за државу жртву агресије. Безбедносна претња и стратегијско изненађење постали су зато што стратегијском изненађењу терориста неминовно претходи реализација низа разноврсних, усклађених противзаконитих и аморалних „ненасилних“ (неоружане, несмртоносне) делатности, односно „бесконачан“ низ тактичких изненађења чије је извориште у почетном, изазовном стратегијском изненађењу. Под њим се подразумева ангажовање екстремиста на одабирању „спорног“ или истински спорног питања (проблема) у држави потенцијалне жртве које намеравају одлучно да решавају тероризмом (противзаконитим и аморалним делатностима), односно утврђивање крајњег циља и стратегије.

Стратегијско изненађење у односу на примарну жртву значи да су припадници терористичког колективитета постигли највећи број тактичких изненађења у односу на примарну жртву у *средњој*, тзв. *ризичној фази* свог деловања. Нека од тих изненађења су: јачање помоћу регрутовања нових чланова, придобијање респективног броја активних помагача помоћу ефективне пропаганде, успостављање ефикасне обавештајно-безбедносне компоненте, обезбеђење поузданих извора финансирања, набавка средстава за примену насиља и оспособљавање чланова за извођење терористичких аката, избор потенцијалних непосредних жртава, обезбеђење иностраних спонзора итд.

На крају, треба имати у виду да терористички колективитет који је постигао стратегијско изненађење у односу на примарну жртву (представља терористичку претњу држави), упоредо са извођењем смртоносних делатности, још интензивније наставља да спроводи несмртоносне делатности, односно настоји да постигне серију тактичких изненађења. То чини зато што је свестан да не може одржати своју оперативно-насилничку способност уколико занемари „ненасилне“ или несмртоносне делатности, попут обавештајних, финансијских, пропагандних, индоктринарних, логистичких, и слично. На основу тога, основан је закључак да терористичко изненађење за примарну жртву, независно од облика или нивоа (изазов, ризик или претња), карактерише јединственост, тј. реч је о процесу у којем структурни елементи терористичког колективитета наизменично и истовремено спровode „ненасилне“ и насилне делатности, посредством којих покушавају да принуде примарну жртву да безусловно капитулира пред његовим захтевима.

---

### ***Обезбеђење од терористичког изненађења***

---

Важан предуслов за ефикасно обезбеђење државе од терористичког изненађења јесте способност да њен противтерористички систем у највећој могућој мери онемогућава носиоце тероризма да про-



воде тзв. ненасилне делатности, које су најудаљенији облик опасности за безбедност државе и које могу да се означе као безбедносни терористички изазов.<sup>5</sup> Под тим се подразумева обавезно реаговање владе (државне администрације) против екстремистичких погледа, ставова и програма у било којој сфери друштвеног живота (политичка, социјална, економска, културна, етничка, верска...) ради спречавања њихових носилаца (екстремистички колективитети) да их дефинишу као циљ за чије постизање намеравају да користе ванпарламентарне облике борбе, односно насиље познато као тероризам. Извориште и упориште таквог неизоставног реаговања јесте адекватна нормативно-теоријска уређеност одбране од тероризма (закони, доктрина, стратегија), што обавезује државне и друштвене органе и институције да бескомпромисно онемогућавају екстремистичко деловање.

Обезбеђење од терористичког изненађења државе у тој (најудаљенијој) фази одбране од тероризма може да буде делимично успешно или неуспешно уколико је евидентан један од следећих пропуста у противтерористичкој превенцији: 1) устав и закони не обезбеђују ваљану заштиту виталних државних вредности од екстремистичко-терористичких делатности; 2) устав обезбеђује адекватну заштиту виталних државних вредности од екстремистичко-терористичких делатности, али не постоји адекватна законска и теоријска уређеност њихове заштите од тероризма – држава нема усвојене документе попут закона, противтерористичке доктрине и стратегије; 3) државни органи и институције нису у стању (недовољно су способни) да примете (препознају) и региструју екстремистичко-терористички безбедносни изазов, што има за последицу изостанак реаговања; 4) државни органи и институције региструју екстремистичко-терористички безбедносни изазов, али неадекватно реагују, на пример, због потцењивања његовог обима и карактера или због прецењивања властитих могућности; 5) државни органи и институције правремено региструју екстремистичко-терористички изазов и ревносно професионално реагују ради његовог ваљаног регулисања (отклањања), али због моћних и безобзирних спољних спонзора његових носилаца безбедносни изазов се одржава и „клизи“ ка тероризму у облику безбедносног ризика и претње, и 6) запостављен је значај функције контроле функционисања противтерористичког система.

<sup>5</sup> „Изазов је одговарање на сам изазов, показивање да се дорасло ситуацији или, чак, и упућивање изазова неком“ (Ж. Ковачевић, *Српско-енглески фразеолошки речник*, „Филип Вишњић“, Београд, 2002, стр. 322).

Изазов (*challenge*) јесте позив да се узме удео у одређеном такмичењу, дуелу; позив да се докаже или оправда нешто, или тежак задатак, док се одредница *challenging* објашњава као обавеза реаговања, односно позив на одговор (*call to respond*). У ствари, изазов се одређује као нешто потенцијално, што постоји у најширем облику и изазива пажњу и потребу да се прати (*Concise Oxford Dictionary*, Ninth edition, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 866).

Био који облик наведених недостатака или мањкавости одбране од тероризма, посебно ако се више њих испољава истовремено или усклађено, може имати за последицу претварање екстремистичке делатности у терористичку делатност. Односно, постоји могућност да се тероризам из своје изворишне фазе или фазе безбедносног изазова, када чини потенцијални облик угрожавања безбедности државе, временски најудаљенији од објекта угрожавања, преобрази у безбедносни ризик<sup>6</sup> или претњу.<sup>7</sup> У вези с тим, може се констатовати да данас већина европских земаља вероватно не би стрепела од транснационалног исламистичког тероризма да су правовремено препознале његова обележја на својој територији док је био у фази безбедносног изазова.<sup>8</sup> Наиме, када су „атерирани“ на европско тло, у другој половини 20. века, његовим садашњим носиоцима били су својствени патолошка мржња и реакција на ширење либералних демократских вредности у свету. Такво своје чврсто уверење нису променили, а европске земље нису могле да региструју ту верску искључивост исламиста, што је имало за последицу непредузимање адекватних мера на њеном искорењивању. Резултат такве пропустљивости противтерористичке превенције јесте актуелно признање да се налазе у својеврсном рату.<sup>9</sup> Упркос томе, још увек постоје извесна несналажења у отклањању те опасности у њеној најудаљенијој, изазовној фази.

<sup>6</sup> „Ризик је свесно излагање опасности у жељи за повољнијим исходом. У извођењу борбених дејстава може проузроковати нежељене последице (неуспех одређене акције, превелике губитке), али и изузетан успех. Карактер и величина ризика зависе од ситуације – могућности сопствених снага, јачине непријатеља, земљишта и сл. Зависно од ситуације, значаја и последица, може имати, тактички, оперативни и стратегијски значај. У литератури се често третира као свесни, разумни, срачунат и несвесни ризик (*Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 532).

<sup>7</sup> „Претња је врста притиска са позиције силе којим супротна страна жели да се прилижи, застрашивањем и исцрпљивањем да учини одређене уступке“ (*исто*, стр. 444).

<sup>8</sup> „Потребан нам је велики, али *ad hoc* савез демократских земаља ако желимо да се супротставимо и покоримо ту нову исламистичку претњу 21. века. У основи, успех значи превођење исламског света на норме слободног и отвореног дијалога. Мора бити јасно да је свака западна земља суочена с највећом претњом безбедности још од Хитлерове Немачке или Стаљинове Русије...“ (др Џефри Ли Вилијамс, директор Института за економију и политичке науке у Кембриџу, *Атлантис*, Атлантски савет СЦГ, Београд, бр. 2/05, стр. 12).

<sup>9</sup> „Ми смо данас у рату, не у традиционалном смислу, али смо ипак у неједнакој борби за одбрану наших вредности и јединственог начина живота: то је потреба, а не избор. Ми смо само мали корак надамак катастрофалног тероризма, у којем терористичке ћелије користе оружје за масовно уништавање да би уништиле мноштво цивилних мета. Сведоци смо настанка нове врсте терориста, који имају другачији систем вредности од политички мотивисаних терориста у прошлости. Они показују већу спремност за масовна убијања, а све у име верске дужности, која је оправдана према светим књигама. Описани су као врхунски терористи чији су циљ смрт и уништење. Њихови злочиначки пројекти су исувише апсурдни да би се о њима размисљало, али ће, кад-тад, бити коначно поражени. Ипак, многи негирају ту претњу као реалну, што је лако разумљиво с обзиром на космичку природу целог сценарија. Ми бисмо волели да верујемо да је претња нерепална или, чак, да не постоји. Али, докази указују на супротно“ (*исто*, стр. 14).



Противтерористичка превенција државе, која се другачије може означити као обезбеђење од терористичког изненађења, подложнија је пропустљивости у тзв. *ризичној* и *претећој терористичкој фази*. Реч је о вишим фазама тероризма које су настале после низа тактичких изненађења која су екстремисти постигли у односу на државу чију безбедност угрожавају, синтетизованих у стратегијском изненађењу, које се првенствено односи на чврсто конституисани терористички колективитет. Вишеструко је сложена и неизвесна заштита виталних државних вредности од задејствованог терористичког колективитета,<sup>10</sup> јер је он константна претња њиховој безбедности.

Константност тероризма као безбедносног ризика пре свега је у томе што постојање, и противзаконито деловање терористичког колективитета значи неки ниво одступања од намене противтерористичког система државе, односно умањује његов врхунски резултат у заштити виталних државних вредности. Свака врста реализованих „ненасилних“ делатности терориста (прибављање новчаних средстава, обавештајних информација о потенцијалној непосредној жртви, регрутовање нових чланова, набавка средстава за примену насиља, обучавање својих чланова за насилно деловање и друге активности) означава виши степен оперативне способности терористичког колективитета за извођење напада на непосредну жртву и, самим тим, неки облик угрожености безбедности виталних државних вредности. У ствари, противзаконито постојање и функционисање терористичког колективитета које је у потпуности или делимично познато субјектима и снагама противтерористичког система државе представља свесно излагање опасности од могућих различитих исхода.

Један од могућих исхода ризика јесте да специјалне (безбедносне и обавештајне) службе државе изведу опсежну операцију чији ће резултат бити лишавање слободе свих чланова терористичког колективитета, и то је, несумњиво, најповољније за безбедност државе. Друга могућност је да специјалне службе државе не располажу ваљаним подацима о терористичком колективитету, што има за последицу да се опсежним операцијама срачунатим на лишавање слободе терориста захвате само део или поједини структурни елементи терористичког колективитета. Наиме, сматра се да ће његови чланови који остану ван домашаја закона, наставити да спроводе разноврсне делатности, укључујући и припреме за оружану испољавање. Трећи могући исход ризика јесте ситуација у којој специјалне службе државе поседују ваљане податке о терористичком колективитету и терористи, упркос

<sup>10</sup> Под тим се подразумева развијеност неопходних структурних елемената, као што су вође, руководство, ћелије и групе за неоружано деловање, ћелије и групе за оружану деловање и активни помагачи, који у складу са прокламованим крајњим циљем спроводе опсежне припреме за извођење напада над непосредном жртвом ради њеног убиства, kidnapовања и сличних дејстава у функцији изазивања страха код посредне жртве.

томе, постигну стратегијско изненађење. Један од узрока неуспешног обезбеђења од терористичког изненађења може да буде прецењена могућност специјалних служби државе да свеобухватно прате делатности терориста, односно потцењена могућност терориста да постигну изненађење. Карактеристичан узрок делимичне или потпуне пропустљивости противтерористичке превенције државе може да буде неуважавање (субјеката руковођења одбраном од тероризма) процена, оцена, предвиђања и предлога специјалних служби државе у вези са правовременим сузбијањем терористичке опасности која има обележја безбедносног ризика. Наиме, захтев субјеката руковођења да се у одређеном (најповољнијем) тренутку не предузимају мере за онеспособљавање терориста може да погодује њиховом насилном испољавању (постизању изненађења или прерастању у терористичку претњу). Неадекватан (недовољно промишљен) поступак неког елемента противтерористичког система у процесу сузбијања противзаконитих делатности терориста (на пример, саопштавање јавности информације о ескалацији неке врсте делатности за коју су терориста сматрали да није позната властима или хапшење неких чланова терористичког колективитета који би могли да разоткрију њихов план за деловање у предстојећем периоду) може да представља својеврстан ризик од превременог насилног испољавања терориста.

---

### *Искуства Сједињених Држава у превенцији терористичких активности*

---

Наведене врсте могућих исхода тероризма као безбедносног ризика указују на то да је реч о врсти опасности која може да се преобрази у највиши ниво опасности, односно у терористичку претњу. Под њом се подразумева свесна намера одређеног терористичког колективитета да извођењем бруталних аката насиља над непосредном жртвом принуди посредну (примарну) жртву – владу државе чију безбедност угрожава – да испуни његове конкретне захтеве. Будући да противтерористички систем државе треба успешно да предвиди нежељене (штетне) последице за безбедност виталних државних вредности у различитим ситуацијама и изабере најповољнију варијанту заштите, важно је идентификовати и размотрити ко и шта (може да) утиче на пропустљивост противтерористичке превенције државе када се тероризам испољава као безбедносна претња.

Ваљан приступ за одговор на то сложено питање јесте узимање у обзир чињенице да се ангажованост надлежних државних органа и институција после сваког изведеног акта насиља терориста условно састоји од две групе делатности. Једну групу делатности чини истраживање свих аспеката у вези са непосредним извођачима напада, њиховим налогодавцима и саучесницима (назив терористичког колекти-

витета, средства која су користили и тактику коју су применили приликом извођења напада на непосредну жртву). У другој групи су делатности усмерене на утврђивање недостатака и пропуста у противтерористичком систему државе. Чињенице до којих се дође у оквиру прве групе делатности користе се за покретање адекватних мера против носилаца терористичког насиља, а у оквиру друге групе – за ефикасно отклањање регистрованих пропуста, односно за унапређење обезбеђења од (поновног) терористичког изненађења.

Принуђеност државе да онеспособљава терористе у фази када показују способност да изнурујућом стратегијом (систематско извођење аката насиља над персоналном или насумичном непосредном жртвом) покушавају да изнуде неприхватљиве уступке од примарне жртве, неизоставно намеће потребу за озбиљним преиспитивањем модела одбране примарне жртве од тероризма. У ствари, постоји ургентна потреба за утврђивањем да ли је противтерористичка превенција пропустљива у *институционалној или практичној сфери* и, наравно, потреба за бескомпромисним ангажовањем државе на отклањању регистрованих пропуста.

Предузимљивост власти САД после самоубилачких терористичких напада на њиховој територији (11. септембра 2001)<sup>11</sup> поучан је пример брзог и успешног идентификовања и отклањања пропуста у противтерористичкој превенцији, како у институционалној тако и у оперативној сфери. Власти САД регистровани пропуст у законодавној сфери одбране од тероризма отклониле су 12. октобра 2001. усвајањем Патриотског закона,<sup>12</sup> којим су проширена овлашћења Владених специјалних служби у предузимању надзора, претреса и прислушкивања особа осумњичених за терористичко деловање. Поред осталог, дозвољено је да свако ко буде проглашен за терористу, чак и ако је држављанин САД, може да буде држан у затвору неограничено време, без контакта са адвокатом и родбином. На основу наведеног закона, у америчкој бази Гвантанамо на Куби затворено је око 700 особа и многе од њих се и данас тамо налазе.

Указом председника САД Џорџа Буша (8. септембра 2001) основана је Канцеларија за унутрашњу безбедност, чији је основни задатак био израда документа „*Национална стратегија за унутрашњу безбедност*“. Канцеларија је 18. јуна 2002. прерасла у Министарство за унутра-

<sup>11</sup> „САД су опасно лоше припремљене за случај новог терористичког напада који би могао да проузрокује губитак хиљада америчких живота“, оценио је 25. октобра 2002. амерички савет за спољне односе, а такву оцену поткрепио је следећим чињеницама: да 650.000 локалних полицајаца нема приступ информацијама ни листама потенцијалних терориста, да њихове радио-станице онемогућавају међусобну комуникацију и да им недостају опрема и обука, те да су „унутрашње структуре за рафинисање и дистрибуцију енергије и даље веома незаштићене од могућих саботажа“.

<sup>12</sup> *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001* (Закон за уједињење и ојачање Америке пружањем одговарајућих средстава потребних за пресретање и ометање тероризма).

пшју безбедност и усвојена је наведена стратегија.<sup>13</sup> Сенат САД, 20. новембра 2002, изгласао је закон о стварању новог министарства унутрашње безбедности, које је објединило дотадашње 22 агенције<sup>14</sup> које су се бавиле пословима безбедности. За шефа наведеног министарства постављен је Том Риц, а у њему је било запослено 170.000 службеника и располагало је буџетом од око 35 милијарди долара.

Почетком 2002. године председник САД донео је одлуку о формирању новог „мозга“ за одбрану од тероризма, односно Центра за прикушљање и анализу података о терористичким претњама Сједињених Држава. Центар је смештен у Ленглију (седиште Ције), а сачињава га 76 аналитичара из Ције, ФБИ-ја, Министарства одбране, Стејт департмента, Одељења за унутрашњу безбедност и других америчких агенција за безбедност.

У фебруару 2003. САД усвојиле су документ под називом „*Национална стратегија за борбу против тероризма*“ који садржи прецизно дефинисану природу актуелне терористичке опасности, с једне, и мере за њено успешно елиминисање, с друге стране. Прво и основно начело стратегије чине „4Д“ (*DEFEAT* – поразити, *DENY* – ускратити, *DIMINISH* – ослабити, *DEFEND* – бранити се, одбијати нападе), што указује на одлучност САД да остваре победу над терористичким организацијама у свету усклађеном применом разноврсних невојних и војних мера и делатности.

Званичници САД, у поодмаклом рату против „глобалног“ тероризма (започетог у септембру 2001), 1. фебруара 2006. разматрали су и усвојили документ под називом „*Национални војностратешки план за рат против тероризма*“. Том приликом су закључили да успех у рату против тероризма зависи од стратегије напада и напора у борби против идеологије којом се тероризам „храни“, те да оружане снаге САД у том рату имају истакнуту улогу. Као главни елементи стратегије и војног плана САД против тероризма утврђено је следеће: чувати и бранити домовину, напасти терористе и њихове капацитете да ефективно не оперишу у земљи и иностранству и подржати доминантне муслиманске напоре да одбаце насилни екстремизам.

Чињеница да је у *Стратегији националне безбедности САД*, усвојеној у марту 2006, једно (треће) поглавље у вези са одбраном од тероризма („Јачање савезништва како би се поразио глобални тероризам и како би се спречили напади на САД и њене савезни-

<sup>13</sup> Сврха стратегије је било мобилисање нације ради обезбеђења САД од терористичких напада реализацијом следећих циљева: 1) превенције терористичких напада на територији САД; 2) умањивања рањивости САД на тероризам и 3) умањивање штете и обнове после терористичког напада.

<sup>14</sup> Специјална двопартијска десеточлана комисија САД, после темељите анализе узрока самоубилачких терористичких напада на Њујорк и Вашингтон (2001), саопштила је јавности (у јулу 2004) да између укупно 22 америчке обавештајне агенције није било довољно сарадње и да је то ослабило националну безбедност.

ке“) довољно указује на константну чврсту одлучност САД да сме-ло отклањају регистроване пропусте у властитој противтерористичкој превенцији. Будући да је амерички противтерористички систем у раздобљу од 2001. до 2006. године спречио неколико покушаја исламистичких терориста да изведу планиране нападе на територији САД, као и да су наменске противтерористичке снаге САД онеспособиле око 80 одсто „Ал Каидиног“ руководства, показало се да су отклоњени пропусти у противтерористичкој превенцији у практичној сфери одбране од тероризма допринели да терористи буду ефикасно онемогућени. У ствари, потврђено је да се усклађеним отклањањем пропуста у институционалној и практичној сфери противтерористичке превенције обезбеђује адекватна одбрана од терориста који су постигли изненађење.

---

## **Закључак**

---

Свака земља чију безбедност угрожавају терористи чини велике напоре да се што успешније одбрани од те специфичне агресије. Због тога се доносе адекватни закони, доктрине и стратегије, односно документи у којима се прецизно одређују надлежности, овлашћења и поступци сваког субјекта и сваких снага које припадају противтерористичком систему државе. Међутим, упркос таквој усклађеној нормативно-теоријској и практичној противтерористичкој ангажованости националних ресурса, није занемарљив број држава које терористи успевају да изненаде. Под тим се подразумева да су успели да изведу један или више терористичких напада на непосредну жртву да би у највећој могућој мери застрашили примарну жртву (владу државе коју нападају) и принудили је на неке уступке.

Оружано испољавање терориста, независно од последица (број убијених, осакаћених и на други начин повређених особа), представља изненађење за примарну жртву. У ствари, то је доказ (и озбиљно упозорење) држави да је њена противтерористичка превенција у једном или више сегмената неадекватна (пропустљива), дакле – неефикасна. Такво нелагодно и опорозазнање треба да узбуни субјекте руковођења и одлучивања у противтерористичком систему државе, који треба да установе ко или шта погодује (доприноси) терористима да постигну изненађење. Уколико у томе буду успешни, следећи корак треба да карактерише њихово одлучно ангажовање на отклањању регистрованог пропуста како би се спречило поновно терористичко изненађење. Насупрот томе, на основу искуства из праксе, поједине државе се „врте у круг“, тј. не показују способност да идентификују узроке и чиниоце пропустљивости у властитој противтерористичкој превенцији или да ваљано открију и региструју њену порозност, односно, не показују вољу да је отклоне.

Међу бројним узроцима и условима који спутавају државну администрацију да отклони „рупе“ у противтерористичком систему несумњиво је веома значајно превиђање да оружаном или насилно испољавање терориста представља занемарљив део (мање од један одсто) њиховог укупног деловања, док тзв. ненасилне или неоружане делатности чине више од 99 одсто њиховог укупног деловања. Такав недопустиви превид има за последицу заокупљеност државне администрације проблемом спречавања терориста да нападне непосредну жртву, уместо да им је тежиште на онемогућавању тзв. ненасилних делатности терориста (индоктринарне, финансијске, пропагандне, обавештајне и слично), без чијег је успешног спровођења незамисливо испољавање оружаних (насилних) делатности. Због тога сузбијање терористичке агресије у највишој (оружаној) фази, колико год да је успешно, само је привремено. Наиме, неуништени „неборбени,“ или „ненасилни“ структурни елементи терористичког колективитета способни су да у кратком временском периоду поврате оперативну (насилничку) способност терористичког колективитета, па се због тога тероризам често назива „ратом без краја“ и ствара утисак да је неуништив.

## Литература

1. Б. Курмон, Д. Рибникар, *Асиметрични ратови*, „НИЦ Војска“, Београд, 2003.
2. Р. Фолк, *Велики терористички рат*, „Филип Вишњић“, Београд, 2003.
3. Ј. Елзесер, *Дихад на Балкану*, „Јасен“, Београд, 2006.
4. М. Мијалковски, *Одговор тероризму*, ФЦО, Београд, 2005.
5. Д. Орлић, „Појмовно одређивање изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности“, *Војно дело*, бр. 2, Београд, 2004.
6. *National Strategy for Combating Terrorism*, United States Department of State, February 2003.
7. *Country Reports on Terrorism 2004*, United States Department of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, April 2005.