

КАРАКТЕРИСТИКЕ НОВОГ
БЕЗБЕДНОСНОГ УСТРОЈСТВА
ЕВРОПЕ – УСМЕРАВАЊЕ
ЗАПАДНОГ БАЛКАНА*

Проф. др Александар Фатић**

Разлика између „тврде“ (војне) безбедности и „меке“ безбедности, која је више пута проглашавана приоритетом Европске уније, првенствено зато што се односи на тероризам и организовани криминал – садашње спољнополитичко позиционирање Западног Балкана чини пресудним за европску безбедност.

Аутор, у вези с тим, транспарентно говори о начину на који су територије бивше Југославије служиле као пробни полигони за бројне нове безбедносне претње које су се шириле са тог подручја током протекле деценије, укључујући и повећану етничку милитантност. У српском делу Санџака таква милитантност је у процесу спајања са класичним терористичким мотивима, што је додатно у последње време погоршано поделама унутар муслиманске заједнице које су, основано се сумња, подстакнуте споља. Поред тога, нерешена питања „меке“ безбедности на југу Србије (општине Прешево, Бујановац и Медвеђа, где је етничка албанска самопрозвана „Ослободилачка војска Прешева, Бујановца и Медвеђе“ донедавно била активна), као и контрола криминала на Косову – постављају изазове за дефинисање нове политике безбедности ЕУ према том региону.

Важну улогу имају стриктна примена безбедносних протокола, који се односе на терористичку и организовану криминалну активност широм Европе и конкретна политика ЕУ, као услов приликом преговарања о конкретним корацима за придруживање Западног Балкана. Таква политика била би више усредсређена на унапређење унутрашње безбедности, него на стандардно политичко условљавање. Овакав став образложен је на основу кратке анализе резултата искључиво политичког условљавања,

* Са енглеског језика текст превела Душанка Пивљанин.

** Аутор је запослен у Институту за међународну политику и економију, у Београду (a.fatic@cbs-css.org).

где је актуелна ситуација у већини земаља на простору бивше Југославији таква да веома подсећа на партијску државу. Унутрашњи протоколи безбедности у региону недовољно су усредсређени на проблем тероризма и организованог криминала, иако су управо те претње проглашене примарним питањима безбедности ЕУ.

Кључне речи: *Западни Балкан, Европска унија, безбедност, тероризам, организовани криминал.*

Најзначајније последице „меке“ безбедности за политику Европске уније према Западном Балкану

У последњих неколико година академска расправа о безбедности усвојила је концепцију „меке“ безбедности, као неку врсту конвенционалне мудрости. Расправа о политици следила је исти пример. Из тог разлога, било је готово политички некоректно дискутовати против идеје да су „меке“ безбедносне претње, пре свега тероризам и организовани криминал, уз евентуални додатак етничких немира, ексклузивни домен политике безбедности, док је традиционални војни сукоб између држава непостојеће питање за европске државе. Према мишљењу Мартина Елвинса (*Martin Elvins*), Европска унија се сматра мање-више усаглашеном наднационалном хармонијом држава где искључива права иницијативе и давања одобрења у области „меке“ безбедности имају државе чланице. Ипак, предвиђено је да се њихова политика развија у потпуности на основама међувладиног процеса доношења одлука, углавном преко Савета Европске уније.¹ Трећи европски стуб доношења одлука, правосуђе и унутрашњи послови, представља одраз склада држава у једној од најосетљивијих области безбедности за било коју поједину државу. „Меке“ безбедносне претње осетљиве су не само због тога што угрожавају свакодневну безбедност европских држављана на начин који далеко превазилази границу било које друге безбедносне претње, него и зато што методи који се користе за њихово решавање, као, на пример, широка употреба обавештајних агенција, могу сами по себи постати претња. Подвођење националних политика под координацију поверену Савету заиста је одређење које позиционира Европу као јединственог актера у односу на све области ван ње из којих би могле да потекну „меке“ безбедносне претње. Таква структурна позиција ствара потребу да се о спољној политици безбедности расправља одвојено од здруженог правосу-

¹ Martin Elvins: “Europe’s response to transnational organised crime”, in Adam Edwards & Peter Gill (eds), *Transnational Organised Crime: Perspectives on global security*, Routledge, London, 2003, p. 39.

ђа и унутрашњих послова унутар ЕУ. Управо у том контексту требало би да се схвате честе дискусије у ЕУ о Западном Балкану и бившем Совјетском Савезу, као „подручјима која извозе организовани криминал и тероризам“, а не као дискриминативне расправе засноване на претпоставкама да „меке“ несигурности има више изван Европске уније, него унутар ње. Чак и ако има мање претњи „мекој“ безбедности изван ЕУ, него унутар ње, заједничка „капа“ правосудних послова захтева од ЕУ да се оно што долази споља решава другачијим скупом инструмената и политичких начела од оних који се примењују путем координационог механизма трећег стуба унутар Уније.

Значење „меке“ безбедности различито се схвата у разним дискусијама, али најопштије гледано, оно би се могло ограничити на област коју покривају три доминантне безбедносне претње којима се војне структуре нису традиционално бавиле, нити су се оне обично решавале конвенционалном употребом таквих структура. Те претње су: тероризам, организовани криминал и етнички немири или сукоби. Специфичност области које су тек делимично изрониле из ауторитарне владавине, као што су Западни Балкан и бивши Совјетски Савез, јесте у томе да три врсте „меке“ небезбедности често у тајности делују здружено и преплићу се на начине који за спољног посматрача нису у потпуности уочљиви. Етничке немире у традиционално сиромашним друштвима неретко подстиче традиционална криминална активност, а њен *modus operandi* готово редовно укључује изванредно обим терористичке тактике намењене да изазове страх и мобилише међународну заједницу да се ангажује. То је био случај са скоро свим ратовима на територији република бивше Југославије, као и у сукобима у бившем Совјетском Савезу, у којима чеченски покрет веома подсећа на актуелну кризу око Косова у Србији и где је дуготрајна дебата о статусу и будућности Украјине личила на болну сепарацију федералних јединица бивше Југославије. Будући да је Руска Федерација, као главна држава бивше територије СССР, поново израсла у глобалну силу, она је могла да сузбије многе пропратне ефекте своје дезинтеграције, бар у оним димензијама које су могле да изазову ефекте преливања ван граница, па да буду од значаја за међународну заједницу. Истовремено, будући да Србија, као вероватно главна држава на бившем југословенском простору, није успела поново да се потврди ни економски ни војно у свом региону, многи ефекти преливања претњи са Западног Балкана и даље угрожавају шире европско окружење, укључујући и моћну мешавину етничког сукоба, организованог криминала и тероризма. Ова веома уопштена изјава не обухвата нужно многе друге околности које утичу на ниво безбедносних претњи, али ако се посматра геостратегијски, јачина позиција доминантних земаља у њиховим регионима увелико одређује профил и обим претњи које се шире из региона према спољном свету.

Док је на постсовјетском простору главна претња за спољни свет потекла од неконтролисане пролиферације оружја за масовно уништавање, пр-

венствено нуклеарног материјала украденог из напуштених совјетских нуклеарних централа и опљачканих војних складишта, на постјугословенском простору претња потиче углавном од анархије и структурне корупције која се, осим што је делимично ендемична за регион, уселила ту и због неуспешних институција. У таквим условима, корупција постаје природни функционални додатак свакодневном преживљавању.²

Структура претње на постсовјетском простору почивала је на чињеници да је, након распада СССР, дванаест од петнаест држава сукцесора могло да производи нуклеарни материјал, како технолошки тако и с обзиром на потребну стручност. Од тих земаља – Русија, Украјина, Белорусија и Казахстан, наследиле су нуклеарно оружје. Украјина је, на пример, имала 1.840 нуклеарних истраживачких центара и сродних предузећа, са 2,7 милиона људи (што представља око пет одсто становништва) запослених у војној индустрији. Поред тога, Украјина је била опремљена знатном хемијском, биолошком и космичко-ракетном технологијом.³ У вези с тим, проблем је погоршавала околност да је (с обзиром на величину те територије) дванаест држава могло да служи као транзитни пункт за кријумчарење оружја, а неколико граница било је погодно за транспортовање таквог терета непожељним крајњим корисницима. Захваљујући великом утицају Руске Федерације, оружје за масовно уништавање јој је враћено из свих земаља које су га наследиле, чиме је смањен ризик да такво оружје буде неконтролисано употребљено. Слично томе, регионални ауторитет Русије, у великој размери, спречио је глобално ширење оружја за масовно уништавање. Такви резултати у ограничавању потенцијално разорних „меких“ безбедносних претњи, које су могле брзо да ескалирају у „тврде“ претње (на пример, ако би оружје за масовно уништавање употребили терористи), били су заиста импресивни и представљају огроман допринос јачању глобалне безбедности.

Међутим, када је у питању простор бивше Југославије, околности су, заиста, много другачије. За Србију су те околности (можда веома сажето, мада грубо) описали Томас Кепел (*Thomas Koepfel*) и Агнес Секељи (*Agnes Szekely*):

За време режима Слободана Милошевићева границе између државе и криминалних организација у Југославији постајале су све мање јасне. До краја Милошевићева мандата, у октобру 2000. године, криминални интереси инфилтрирали су се у власт до крајње забрињавајућег степена (...); у једном британском истраживању о корупцији, Југославија је достигла 7,4 поена од могућих девет, што је најгори рејтинг међу источноевропским земаљама у транзицији (Албанија је била друга, са 5,7 поена) (...). Економска

² Опширније у: “Security threats in Southeastern Europe and Ways to Respond to Them”, Александар Фатић (ед.), *Security in Southeastern Europe*, The Management Centre, Belgrade, 2004, pp. 1–28.

³ Scott A. Jones: *Wither Ukraine? Weapons, state building, and international cooperation*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2002, pp. 1–2.

политика Милошевићевог режима може се окарактерисати само као крађа. Почела је замрзавањем девизног курса и експропријацијом приватних девизних средстава од око четири милијарде америчких долара, наставила се колапсом пирамидалних превара као што су оне које су довеле Албанију до руба пропасти, а кулминирала је хиперинфлацијом. Југословенска привреда била је жртва свих облика корупције коју један аутократски режим може да изведе.⁴

Кривица, наравно, није само до Милошевића. Ратови у претходној Југославији вођени су уз употребу свих расположивих ресурса и средстава, а то је често укључивало и активно учешће припадника паравојних формација, углавном регрутованих из редова организованог криминала. Део прљавог посла у операцијама такозваног „чишћења терена“, након што су главне борбе завршене у извесним областима, није могло да буде додељено регуларним јединицама, него организованом криминалу, а „патриоти“ у његовим редовима били су спремни да поступе по налогу. Такви задаци, упоредо са комунистичком традицијом коришћења подземља за државно-безбедносне задатке против политичких емиграната и других противника у иностранству, задужили су власт према организованом криминалу и, у ствари, значили да организовани криминал држи чврсто у шаци део званичне политике у свим државама сукцесорима Југославије. То је најчешће наглашавано у вези са Србијом и Милошевићем, али је готово исти случај био и у Босни (на пример, за време рата командант одбране Сарајева био је Јука Празина, познати вођа организованог криминала, касније убијен у ватреном обрачуна са босанском полицијом).

У Србији је 5. октобар 2000. означио раскид са режимом Слободана Милошевића, а ипак су нови демократски лидери били виђени на телевизијским екранима окружени чуварима из обезбеђења, од којих су неки били познати ликови из редова организованог криминала, не само полицији, него и широј јавности. Недостатак поверења у институције наслеђене од Милошевића је, опет, значио да је заштита поверена „снажним момцима са београдског асфалта“. После су такви појединци званично регрутовани у полицију, нарочито у службе задужене за заштиту политичара, те тако задржали утицај над делом српске политике.

Председник Владе Републике Србије Зоран Ђинђић, 2003. године, постао је жртва атентата у дворишту зграде Владе Србије. У ванредном стању које је уследило, међу десет хиљада ухапшених (за само неколико недеља) у мрежу су упали и неки од ликова из редова организованог криминала, али то није било довољно да се искорени наслеђе од неколико деценија ко-

⁴ Thomas Koeppel & Agnes Szekely: "Transnational Organized Crime and Conflict in the Balkans", in Mats Berdal & Monica Serrano (eds), *Transnational Organized Crime & International Security: Business as Usual?*, Lynne Rienner, Boulder (Co.), 2002, pp. 129–40.

мунистичке и посткомунистичке владавине како у Србији, тако и у другим балканским земљама, од којих су неке, као на пример Бугарска, сада пуноправне чланице Европске уније. Дугогодишње везе са организованим криминалом значиле су да је у већини балканских земаља било изузетно тешко искоренити стабилне коалиције легитимног бизниса, делова политичког естаблишмента и подземља. Такве везе, иако су за последицу имале спекулативне и понекад пренадуване оцене о корупцији, као, на пример, већ поменуте оцене Кепела и Секелџи, имају посебан значај за способност балканских држава, а нарочито држава Западног Балкана, да заклоне питања „меке“ безбедности и потенцијалне ефекте њиховог преливања на осталу територију Европе.⁵

Приоритете политике безбедности ЕУ према Западном Балкану, укључујући примену услова за приступање Европској унији, темпо интеграције Западног Балкана и став Европе према решењу територијалних спорова у региону, требало би сврстати упоредо са трезвеном и конструктивном проценом природе и обима безбедносне претње потекле из овог региона. Наведеном проценом требало би повући корисне паралеле са постсовјетским простором, али би, такође, требало узети у обзир и предности као и недостатке условљавања за пријем, која су до сада примењивана. Циљ овога текста јесте да помогне при изради једне такве процене на основу анализе постојећих и нових безбедносних питања у региону са потенцијалом преливања, као и актуелних приоритета за безбедносне протоколе који се користе против стандардних безбедносних претњи које потичу од тероризма и организованог криминала, у нади да то доведе до предлога о томе како би услови за приступање ЕУ за Западни Балкан требало да буду измењени и допуњени – самим тим боље би одражавали актуелно геостратегијско место региона у једначини европске „меке“ безбедности.

Доминантна питања „меке“ безбедности на Западном Балкану и могућности њеног преливања

У веома спекулативном приказу модерне концепције безбедности, посматрано из САД, Дејвид Кембел (*David Campbell*) тврди да постхладноратовске околности захтевају концепцију „глобализације непредвидљивих околности“ (*“globalisation of contingency”*). Такве непредвидљиве околности настају брисањем конзервативних граница политичког деловања, које је, историјски гледано, настало истовремено са националним државама, а по-

⁵ Видети: Sappho Xenakis, “Organised Crime in the Balkans: Pitfalls of Threat Assessment”, у: Фатић (ед.), loc. cit, pp. 187–212.

чива на „(...) тврдњи да живимо у специфичном политичком времену обележеном одсуством одговарајућег политичког простора; то јест да деловање политике више није повезано (под претпоставком да је некада била) са ограђеним простором у којем та политика делује (тј. државом)“.⁶ Ширина политичког активизма, који излази ван граница политике традиционалне националне државе, значи да данас било шта, било где, постаје предмет политике, чији стварни актери или интересне стране чији се интерес одражава у њој нису увек познати. У таквом свету, удаљени региони могу да буду од примарног унутрашњеполитичког значаја ако се довољно политичког капитала инвестира у заштиту људских права, политичку транспарентност, или било који скуп веома препоручљивих вредности у кутији за алат намењен глобализацији. У вези с тим, непредвидљиве околности постају глобалне као и политика, а због „глобализације непредвидљивих околности све су чешће тенденције ка двосмислености, неодређености и несигурности на нашем хоризонту. (...) Иако је то већ одавно идентификовано у теоријској литератури о међународним односима и означено речју 'анархија', те непредвидљиве околности – одакле потиче њихово схватање као глобализованих – не могу више да се задрже у оквиру устаљених структура моћи и географских просторних одређења“.⁷

Један начин супротстављања овом метежу који произлази из глобализованих непредвидљивих околности јесте да се покуша са успостављањем глобалне управе безбедности. Покушаје у том смислу предузимају, углавном, група Г8 и Уједињене нације, али упркос извесном слабом оптимизму, нису успели да стигну ни близу ефективног решавања најопаснијих непредвидљивих околности као што су безакоње, тероризам и организовани криминал.⁸

Унутар Европе, управо је на Западном Балкану извршена прва провера покушаја да се постигне европски консензус о политици безбедности и, још конкретније, идеји о изградњи европског стуба НАТО путем Европског идентитета одбране (*European Defence Identity*). Та идеја, коју је покренуо амерички председник Клинтон на Самиту НАТО 1992, ускоро се показала веома тешком, јер је изгледало да преговори за формирање ефективних Европских комбинованих здружених наменских снага (*European Combined Joint Task Forces*), са којима би Европљани, када решавају безбедносне претње у које САД нису хтеле да се мешају, могли да користе широк спектар ефикативности НАТО, укључујући и транспортна средства у власништву САД, заобилазе главно пи-

⁶ David Campbell, *Writing Security: The United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1992 (revised edition), p. 17.

⁷ Loc. cit.

⁸ Опширније у: John J. Kirton & Junichi Takase (eds), *New Directions in Global Political Governance: The G8 and the international order in the twenty-first century*, Ashgate, Aldershot, 2002, а нарочито: John J. Kirton, "The G8, the United Nations and Global Security Governance", pp. 191–207.

тање о томе колико ће доношење одлука у Европи моћи да буде независно од САД ако се ослоне на ресурсе НАТО. У својој књизи из 2001, о пропусту САД да омогуће прераспodelу моћи у Европи у складу са темпом европске интеграције, Софи Ванхунекер (*Sophie Vanhoonacker*) пише:

Управо је југословенска криза на крају натерала и Европљане и Американце да прихвате важност и ургентност дебате која ревидира њихове појединачне улоге у Алијанси. Слаб учинак Европљана знатно је ојачао позицију Атлантиста који су тврдили да се већа безбедносна улога Европе најбоље може реализовати даљим развијањем европског стуба НАТО. Чак је и Француска дошла до закључка да се дебата о европској безбедности не може ограничити само на оквир Европске комисије и да је, ако Париз неће да буде маргинализован, неизбежан ближи однос са НАТО. Лакше је на дебату утицати изнутра, него седећи са стране. (...) За САД Југославија је била отрeжњујућа поука. С једне стране, потврдила је амерички став да Европска заједница није спремна да преузме задатке Алијансе, она је и довела до разјашњења његове будуће улоге на старом континенту. Натерала је Вашингтон да увиди да после 1989. може да дође до све већег броја „малих“ криза у којима САД неће нужно желети да интервенишу. Ако желе да НАТО и даље игра централну улогу, морају предвидети могућност да у таквим случајевима Европљани могу да делују без обзира на америчко ангажовање, али уз подршку ресурса НАТО.⁹

Европска дебата о безбедности (од непредвидљивих околности које се не могу традиционално географски просторно одредити, наиме од претњи које долазе споља, а ипак остају у оквиру европског дворишта) о стицању војних квалитета који би гарантовали да Европа може да одржава ред на својој територији, чак и ако Америка нема воље да то чини. Уверење да се таква безбедност може само остварити под војним рухом, није ново и изразило га је више европских реалиста, на пример, Хедли Бул (*Headley Bull*) 1983. године. „Из угла савременог реалисте, Бул је без увијања тврдио да појам 'цивилне моћи' представља контрадикцију термина. (...) Само ако би развила војни потенцијал и постала војна сила, Заједница би могла да постане успешан међународни актер“.¹⁰

У том приступу, главни проблем је јасан. Европске дебате, као и многе у широким међународним круговима, обично су под утицајем европске политике срачунатог ризика према САД и романтичних одјека федералистичке идеје о

⁹ Sophie Vanhoonacker: *The Bush Administration (1989–1993) and the Development of a European Security Identity*, Ashgate, Aldershot, 2001, pp. 227–8. Видети и: Tommy Jeppsson, Mika Kerttunen & Tommi Koivula, "EU Battle Groups", in Bo Huld, Mika Kerttunen, Jan MÖrtberg & Ylva Ericsson (eds), *European Security and Defence Policy: A European Challenge, Strategic Yearbook 2006*, Finnish National Defence College & Swedish National Defence College, Stockholm, 2006, pp. 69–80.

¹⁰ Brian White: *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke, 2001, p. 152.

„Сједињеним Државама Европе“, које би биле пандан Сједињеним Америчким Државама не само економски, него и као војна сила. Такав европски ентузијазам је, од тада, знатно спласнуо, а ипак деценије изгубљене у покушају да се Европа преобрати у војну силу значиле су да Европа није схватила то како је брзо „мека“ безбедност заменила традиционалне безбедносне изазове на континенту. Неуспех Европе у бившој Југославији своје полазиште темељио је на претпоставци да је у питању само етничка борба и конститутивна нејасноћа и да су обе ескалирале у рат. Покретачка сила која стоји иза порива за националном еманципацијом, поред несумњивог конститутивног изговора, били су профит и масовна криминализација политичких елита које су водиле рат.

Изазов који данас долази са Западног Балкана скоро је исто тако овоземаљски у погледу мотивације. Неуспешни политички системи у неким земљама сукцесорима Југославије довели су до успостављања трговачких монопола који су ојачали синергију између легитимног бизниса, корумпираних делова државног апарата и гангстера. Такви монополи добро су познати у теоријама „меке“ безбедности и они представљају комплексне клијентелистичке односе које је скоро немогуће прекинути, јер кад једном један партнер изађе из аранжмана, преостали партнери постају сувише рањиви да би прихватили нову ситуацију, па су такви одласци обично праћени екстремним насиљем. Успостављање контроле криминалаца над деловима званичне политике у земљама као што су Бугарска („атлете криминалци“ – бивши чланови државне репрезентације у разним спортовима, највише рвачи, који постају вође кругова организованог криминала у које су укључени и политичари и пословни људи), Хрватска (бивши оперативци службе државне безбедности блиски подземљу, који учествују у такозваним „тајкун-приватизацијама“ државних предузећа где се користе фиктивни банковни депозити за куповину имовине која се одмах ставља под хипотеку), као и у Србији, Црној Гори и Македонији, значи да опште непредвидљиве околности, у смислу које им даје Дејвид Кембел, вребају одасвуд. У физички и комерцијално несигурном окружењу могу да цветају све врсте нелегалне трговине, а њихово природно тржиште је Европска унија. Таква Европска унија, прекупирана пројектима за сопствену војну грандиозност, недавно се повукла пред Европском унијом која се мири са суштинском трансатлантском зависношћу у погледу безбедности, иако реализација тачног правца промене природе претњи изгледа да заостаје иза развоја самих претњи. Непостојање друштвених норми увек је непогрешив симптом дезинтеграције друштва које рађа „меке“ безбедносне непредвидљиве околности, а знаци такве аномије данас су више него очигледни у највећем делу Западног Балкана. Нова констелација безбедности у Европи биће делом диктирана развојем „меких“ безбедносних претњи на Западном Балкану и степеном способности европских земаља да такве претње решавају ефикасно, а не нужно антагонистички према новим амбициозним европским демократским државама.

Већина проблема „меке“ безбедности који потичу са Западног Балкана настаје као резултат нечега што би се могло сматрати закаснелом, а можда и неуспелом, транзицијом. Они су садржани у различитим облицима насиља, а такво насиље се највише испољава путем организоване криминалне активности и евентуалних претњи од тероризма који је узрокован институционалном дезинтеграцијом и етничким незадовољством. Насиље које потиче из региона условљено је структурним насиљем према региону. Оно није *изазвано* структурним насиљем у смислу скидања одговорности са балканских актера, али је сигурно *условљено* таквим структурним притисцима. Степен искључености који се примењује према Западном Балкану има тенденцију да рикошетира у ниво реактивног или аутохтоног проактивног насиља кроз „меке“ безбедносне проблеме унутар региона.

Измењена природа претњи значи да је цела Источна Европа прожета, по дубини, све активнијим обавештајним апаратима. Они копају не само по структурама у којима би традиционално могле да буду зачете националне безбедносне претње, него све више по домаћем грађанском друштву и академским заједницама. Таква политика ствара последице у области јавног осећања безбедности због чега се становници осећају рањивим и незаштићеним. У друштву у којем се већина људи осећа да је изложена репресији државне власти, ниво реактивног насиља обично је виши, него у друштву у којем су друштвене околности мирније и чвршће утемељене у владавини закона.

Друштвено раслојавање у закаснелим или неуспешним транзицијама такође показује изразите демаркационе линије за пораст опште делинквенције. С обзиром на прихваћену претпоставку да је делинквенција регрутна база за организовани криминал и, до извесног степена, тероризам – друштва која болују од високог степена корупције (што је, свакако, случај са већином држава Западног Балкана), укључујући и неуспехе структурне трансформације, као што је структурна корупција (корупција је постала устаљен клијентелистички однос који не може лако да се прекине без примене екстремног насиља), структурна незапосленост (велики делови популације који се могу квалификовати као „незапослени“ због недостатка квалификација и изопачених друштвених ставова) или структурна криминализација (дубок продор криминала у државне структуре), представљају веома специфичне безбедносне изазове за спољни свет.

У америчком друштву педесетих година 20. века, извори криминализације били су тражени у социјалном промовисању незадовољства и општој дерегулацији друштвеног живота који су били последица развоја економског либерализма и фискалне и трговинске дерегулације. У таквом друштву неуспех је сматран знаком личне неадекватности, а не социјалне па је његова непосредна психолошка последица било осећање кривице појединца, а не изражавање политичког беса.¹¹ Слични услови важе за друштва у транзици-

¹¹ Robert Merton: *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, Glencoe, 1957, p. 145.

ји која успевају да усвоје све амбиције развијенијих друштава, а да нису у могућности да имплементирају неопходне структурне и, што је још важније, културне предуслове не само за остварење ефикасне привреде и животног стандарда, него и за постизање одговарајућих стандарда друштвене и људске безбедности. Аналогно Мертоновој (*Robert Merton*) изјави да највећа америчка врлина – амбиција, промовише највећи амерички порок – застрањивање, за закаснела друштва у транзицији могло би се рећи да њихово усвајање вредности, према којој стреми процес транзиције, иде „руку-под-руку“ са тенденцијом да се таквим вредностима тежи у културно и социјално незрелим околностима у тој мери да у таквим друштвима долази до посебне друштвене имплозије.

Са социолошког становишта, можда управо то објашњење, популарно познато као „теорија незаконитих путева до успеха“ може најпрецизније да објасни огроман степен насиља у друштвима Западног Балкана, који прелази у делинквенцију, а затим у организовани криминал. Анализе европских обавештајних агенција о „круговима“ криминала, чији су власници и којима управљају преступници са Западног Балкана, указују само на врх леденог брега, док се сам ледени брег састоји од више социјалних и политичких услова који омогућавају да насиље цвета.

Западни Балкан тако доказује да је нека врста скривеног брата близанца европских друштава, брата чији је развој ометен изолацијом и једним бројем других друштвених и политичких фактора, кога треба извести из подрума и показати свету. Начин на који се то мора урадити (истовремено јачати, а не деградирати, европско друштво), зависи од степена схватања промењене природе безбедности у Европи. У вези с тим, чак се и данас чују оцене европске безбедности које промашују праву природу безбедности у модерном добу.

Као последица југословенског искуства, велики део расправа отишао је у правцу преузете (или препоручене?) поделе рада у операцијама спровођења закона, одржавања мира или подршке миру између Американаца („који пуцњавом заузму место“, јер су задужени за захтевну употребу „мишића“) и Европљана (који уђу када се пуцњава заврши и „поспремe неред“ (...)). Претпоставља се да то „сређивање нереди“ обухвата и вољност Европљана да остану на дуже стазе док америчке снаге крећу даље на следећи захтеван задатак.¹²

Европљани су склони да мисле о међународној безбедности у смислу војних и мировних интервенција. За већину европских академика, као и креатора политике, одржавање Европе безбедном јесте мање-више еквивалентно могућности да делују чак и без Американаца на начин познат из ратова, који су довели до распада бивше Југославије. Европска безбедносна мисао из-

¹² Bo Huldt et al. (eds), loc. cit, Introduction, p. XIII.

гледа није довољно одмакла од југословенске каљуге из деведесетих година 20. века, а европска безбедносна свест није се отворила за оно на шта амерички теоретичари безбедности одавно указују: нова безбедност зависиће од способности државе да заштити и себе и своје друштво од оних који имају амбиције да преузму улогу државе, а долазе из редова организованих и глобализованих непредвидљивих околности, које карактерише облик криминала, тероризма или само насилног незадовољства.

Нови безбедносни протоколи

У неуспешним политичким системима, или онима који пролазе кроз озбиљне унутрашње организационе проблеме, инострани партнери се често срећу с једином дилемом: да ли да пруже подршку оним деловима система који изгледа да се ревитализују упркос општем системском неуспеху или да повуку подршку док не буду постојале системске гаранције да помоћ неће бити злоупотребљена и да се баш то повећање способности неће претворити у претњу. Карактеристично је да се таква забринутост тиче форме међународне сарадње која се односи на техничку или финансијску подршку, ради повећања ефикасности полиције у земљама које иначе стварају регионалне проблеме.

Смисао и сврха такве забринутости могу снажно да се илуструју примером реформе полиције. У неким посткомунистичким друштвима полицијске структуре, нарочито оне специјализоване за одређене задатке у борби против организованог криминала и друге комплексне безбедносне претње, показале су се способније за реформу, него други сектори државне управе. То представља изненађење у друштвима где је поступање са (на пример) обавештајним подацима традиционално нетранспарентно и предмет политичке злоупотребе, а где су најбитнија системска обележја и даље конфузна. У таквим околностима подршка полицији испољава двоструко лице, јер повећавање могућности полиције да врши ефективно прикупљање обавештајних података, што је предуслов за одговарајућу политику против организованог криминала, може да буде мач са две оштрице због тога што се полиција оспособљава да ефективније решава проблеме криминала, а истовремено се људска права додатно угрожавају – повећава се укупна количина обавештајних података који могу да буду злоупотребљени.

Досадашње искуство показало је да у неуспешним системима, а они се могу генерално идентификовати са несигурним, високоризичним окружењем, делови власти који се највише ојачавају у професионалном смислу обично су мање склони корупцији и деградацији карактеристичних за остатак система. Ако је самоуважавање неке професије довољно, а способност

професионалаца да свој посао обављају ефикасно и на адекватном нивоу, како технички тако и с обзиром на обуку, та професија биће способнија да се одупре деградацији и делимично ће обављати додељене задатке из своје надлежности. Истовремено, они делови система који се налазе на најудаљенијим маргинама, поготово ако су финансијски и технички осиромашени, обично развију ниско самопоштовање које доводи до опадања интегритета професије, па тако постају лак плен опште социјалне деградације. У неуспешним системима оне делове власти и друштва који испољавају знаке виталности требало би подржати, јер ће то повећати њихову способност и вољу да се одупру деградацији, чак и ако би теоретски могло утицати на повећање ризика на другом крају једначине.

Ако је овај правац аргументовања исправан, а изгледа да има знатан степен емпиријске подршке, онда се сличан начин резонувања може применити на безбедносну једначину у регионима који заостају, као што је регион Југоисточне Европе – Западни Балкан. Мада је у поређењу са другим еквивалентним деловима постхладноратовске безбедносне констелације у свету, као што су Руска Федерација или постсовјетски простор, Западни Балкан показао да представља хронични проблем, он је и даље од примарног интереса за безбедност Европе, јер садржи знатне претње за безбедност Европе. Једна од претњи произлази из недовршених територијалних раздвајања, од којих се најдраматичнија помаља на Косову, али иако та тема доминира у главним вестима и политичким дебатама на високом нивоу, она није ни једина, нити структурно најозбиљнија. Много озбиљнија је претња од дубоке криминализације, а таква претња појављује се нарочито на Косову. Познато је да су трговина дрогом и људима, организовани криминал у крађи аутомобила и злочини организованог насиља, као што је индустрија убистава, чврсто уграђени у ткиво косовског друштва. Поред тога, евентуална независност Косова одмах упућује на помисао о сценаријима прања новца у масовним размерама, јер у друштву које је постало тако навикнуто на криминал, са огромном толеранцијом према њему, није тешко замислити улоге које би банке и друге финансијске институције могле попримити у помагању великим трговцима дрогом и криминалним круговима из целе Европе да профит од криминала претворе у наизглед легитиман капитал.

Иако на политичком нивоу нису били успешни, аргументи у корист тезе да би пружање подршке недовршеним сепарацијама (да се разреше до краја) повећало безбедносне проблеме који потичу од криминала (у ствари, били су отворено игнорисани) уз претпоставку да ће се ти процеси сепарације наставити, потребно је усагласити нове безбедносне протоколе – како филозофски, у начелу, тако и технички, у смислу конкретних институционалних решења. Такви протоколи позивали би на повећање притиска на нове државице или према државама које имају сличне ентитете, укључујући Ко-

сово, од низа агенција за контролу криминала позиционираних и унутар таквих територија и у околним земљама ради сузбијања ширења криминала док се институције не учврсте довољно да могу да делују као самостални гаранти интегритета и безбедности.

Већина великих криминалних организација, као и терористичких група, прелазе у хибернацију када се суоче са повећаним притиском контроле. Међутим, то се манифестује на различите начине, у зависности од тога о којој врсти безбедносне претње је реч.

Хибернација терористичких група испољава се у стварном одсуству активности. Таква је била ситуација са ратом против тероризма који је влада Сједињених Америчких Држава водила против Ал Каиде након 11. септембра. Унутрашњи безбедносни протоколи, који су високим официрима групе обезбеђивали релативну безбедност, истовремено су деловали и као јака баријера за ефикасну акцију. Иако су лидери Ал Каиде вероватно преживели амерички напад на Авганистан и потом прогон на глобалном плану, после 11. септембра није извршен ниједан нови напад на територију Америке упркос очекивањима и прогнозама америчких обавештајних агенција. Одржавање притиска гарантује релативно висок ниво превентивне безбедности. То не значи да је претња у потпуности елиминисана, али је сузбијена на област чије су границе одређене сопственим (у овом случају високог нивоа) безбедносним протоколима те групе. Чињеница да је Ал Каида прешла у подземље и да је парализана својим безбедносним протоколима не оправдава, сама по себи, све аспекте америчког „рата против тероризма“. Велики део реторике, а свакако и креирања политике, након 11. септембра био је сувише емотиван и агресиван. На пример, конгресмен Роберт Л. Ливингстон (*Robert L. Livingston*), представник Луизијане, бивши председник Комисије за финансије представничког дома Конгреса САД (*Committee on Appropriations*) и члан Сталног одбора за надзор обавештајне активности (*Permanent Select Committee on Intelligence*), написао је, крајем септембра 2001, следеће:

Будући да немају оправдања ови гнусни акти морају се спречити и од њих се морамо бранити, а једини начин на који објективно може од њих да се одбрани јесте да елиминишемо њихове починиоце. То изискује одбрану – не онакву какву познајемо, него много свеобухватнију, темељнију, напад-нију и брижљивију. Она изискује *офанзивне потенцијале* који су једнаки као све што смо мобилисали у прошлости против познатих непријатеља, али *много убојитији* и ефективнији у погледу способности да пронађу, усмере се и униште скривене и кукавичке непријатеље (...).¹³

¹³ Robert L. Livingston: "National Security Priorities for the 21st Century, *Heritage Lectures*, no. 716, The Heritage Foundation, Washington, 26 September 2001, p. 1. Курзив додат накнадно.

Цитат представља само један у низу милитантно острашћених приказа како би 11. септембар требало да се одрази на политику безбедности САД. У истој серији публикација Џек Спенсер (*Jack Spencer*), истовремено кад и Ливингстон пише:

Да би се Американци заштитили од таквог разарања, што пре се морају разместили системи одбране од балистичких пројектила. Међутим, да би то учиниле, Сједињене Америчке Државе морају да објаве Уговор о антибалистичким пројектиlima (*Anti-Ballistic Missile – ABM Treaty*) са СССР из 1972. године поништеним. Такође, морају да учине делотворнијим процес развоја система одбране од пројектила и потребне набавке за тај систем, да у потпуности финансирају председников програм одбране од пројектила, те да почну да развијају специфичне архитектуре за размештање у кратком временском року. (...) Војска САД би требало да прошири најфлексибилније елементе својих снага. То би требало да укључује повећање офанзивне подморничке флоте и поновно отварање производне линије бомбардера Б-2 – настављање широко засноване модернизације борбене флоте и одржавање носача авиона на садашњем нивоу. (...) Дугорочнији циљ трансформације (на пример, за десет година) подразумева да се изгради војна сила способна да води операције широм света ради извођења напада на широко размештене циљеве и њиховог брзог уништавања. Та сила би требало да у наоружању има крстареће ракете, беспилотне борбене летилице, „космичке бомбардере“, нове подморнице, површинске бродове мале видљивости, оружје усмерене енергије, као што су ласери и микроталаси, те средства за контролу космоса. (...) ¹⁴

Иако наслов овог рада наговештава општу концепцију националне безбедности и одбране војног типа, Џек Спенсер (аналитичар политике одбране и националне безбедности за конзервативну фондацију *Heritage*) пише о противмерама за решавање терористичке претње, под претпоставком да би терористи могли да набаве пројектиле који носе бојеве главе са хемијским и биолошким оружјем. Спенсер позива на тотални рат у случајевима у којима би се америчка безбедност могла сматрати знатно угроженом. Јасно је да та гледишта нису била само усамљени гласови заостали након разарања 11. септембра, него су у великој мери преведени у политику конзервативне америчке администрације кроз ратове против Авганистана, Ирака и знатно попуштање ограничавања употребе обавештајних података и сузбијања грађанских слобода због повећавања слободе деловања безбедносних агенција у САД и широм света.

Наведени приступ није дао жељене резултате, јер терористи нису уништени, па чак и Ал Каида и даље постоји и емитује видео поруке Осаме бин

¹⁴ Jack Spencer: "A Defense Agenda for 21st Century Warfare", *Backgrounder no. 1476*, The Heritage Foundation, 20 September 2001, pp. 1–2.

Ладена. Због притиска, Ал Каида је прешла у хибернацију, на тај начин је повећана *de facto* безбедност од ње, али у исто време су те екстремне мере нанеле озбиљну штету ткиву грађанског друштва на глобалном плану. Остаје да се види да ли ће бити воље да се оно поврати, ако и буде тако, да ли ће то бити у потпуности могуће или не. У вези с тим, реакција Ал Каиде указује на позитиван резултат повећања контроле и притиска.

Различите су реакције организованих криминалних група на повећани притисак. Организована криминална група се, нормативно, обично дефинише као група преступника која врши разне злочине током непрекидног периода, у којем ти злочини имају суштинску прекограничну димензију, било зато што се планирају у једној држави, а извршавају у другој или што се извршавају у више држава – што изазива последице за више држава. Те дефиниције су неодређене и неадекватне, изнуђене потребом да се ухвати слика једног ентитета који стално мења свој прави облик, структуру и чланство. Све те радне дефиниције врте се око неколико напред поменутих елемената.

Организовани криминал се усредсређује на више или мање стабилно снабдевање криминалног тржишта, што значи да по свом *modus operandi* има изразиту сличност са легитимним пословима. Део економске логике која стоји иза организованог криминала идентична је са легитимним пословима. Док ће легитимни послови на притисак тржишта реаговати снижењем цена, смањењем профита и броја посредника, тако да се смањује број учесника и повећава обим посла за сваког учесника ради смањења трошкова – организовани криминал обично реагује на супротан начин.

Када се изведе „муњевита контрола“ (неке организоване криминалне операције или групе) група ће настојати да снизи профит *повећавањем* броја учесника (на пример, посредника, трговаца, људи који регрутују нове кадрове, дилера и тако даље), док ће истовремено смањити количину робе коју носи сваки учесник (као на пример, код растурања дроге). Понекад, организација ће вршити лажне операције, жртвујући један број оперативаца, а истовремено водиће веће операције у другим деловима света. Колумбијски картели дроге више пута користили су метод слања мањих количина дроге по куририма на европске аеродроме, а истовремено упућивали велике количине бродовима у европске луке. Курире би откуцали полицији, што би водило хапшењу великог броја људи и строгој контроли ваздушног саобраћаја, док би бродови са тонама кокаина и хероина безбедно стигли у своје луке. То је веома софистициран одговор на предузету контролу, јер су тако задовољни и полиција и криминална организација. У вези с тим, статистика хапшења има узлазни тренд и при томе указује на већу ефикасност полиције. Одговор криминалне организације на повећан притисак контроле могао би да буде привидно повећана активност, уз привидно повећање броја укљученог особља, као и одговарајући пораст броја хапшења и „решених

злочина“, али ти статистички резултати често означавају управо супротно од онога како би то на први поглед могло да изгледа.

Обе безбедносне претње на Западном Балкану, нарочито претња од организованог криминала, захтевају строгу контролу коју врше полицијске снаге у земљама региона, као и европске полицијске снаге. То се нарочито односи на Косово, које ће, ако заиста постане независно, бити основни безбедносни проблем за Европу у контексту организованог криминала. Иако регион Западног Балкана садржи елементе неуспелих транзиција, поготово у области институционалне реформе, а његова култура подржава активности које нису у складу са европским стандардима, укључујући и уобичајено висок степен нетранспарентности система власти, подршка његовим полицијским снагама има изузетан значај као елемент европске геостратегијске политике безбедности. Истовремено, иако постоје бројне препреке ефективној институционалној сарадњи између Западног Балкана и ЕУ када су у питању међународно правосуђе, борба против корупције и неиспуњени елементи условљености чланства у ЕУ у односу на регион (сарадња са Међународним судом за ратне злочине у бившој Југославији – ICTY и ефективно сузбијање корупције у секторима јавне управе), интензивна сарадња са регионом и заједнички рад полиција земаља региона од суштинског је значаја за адекватно решавање претње са Косова.

С обзиром на то како државе решавају питања која представљају претњу безбедности и просперитету ван њених граница геостратегија се традиционално заснива на односима држава и трансформише се сходно начинима на којима је утемељена. У вези с тим, „мека“ безбедност је данас првенствено питање за геостратегију политике безбедности у Европи, а Косово је једна од средишњих тачака. Дуго игнорисана димензија „меке“ безбедности косовског питања поново ће се снажно потврдити када буде решен политички статус, а ако до тада не буду припремљене одговарајуће мере како би се одмах супротставило изненадном порасту претње од организованог криминала и евентуално тероризма, биће плаћена велика цена количином жртвоване европске безбедности.

Када је реч о безбедности, сарадња европских земаља, Русије и САД требало би да превазиђе камене спотицања на које су наилазиле за време разговора о статусу и да пређе на мање политички контроверзна питања, а веома ургентна. Изгледа да између ова три партнера нема знатних подела у оцени опасности од организованог криминала и опште претње „мекој“ безбедности која потиче са Косова. Било би природно подстицати јасне, брзе и ефективне синергије за успостављање контролних агенција близу Косова, као и јачање контролних служби свих земаља Западног Балкана ради решавања претње која би, полазећи са Косова, водила управо преко тих територија ка ЕУ. Иако су (Европол континуирано показује велико интересовање

за Косово као плодно тле за организовани криминал) до сада предузети по-тези недовољни за обим питања унутар Европола, са Европолом се стално унапређује претња која се може очекивати када процес о решењу статуса буде завршен. Потребно је укључити више тежње ка развијању билатералних односа како би могло да се угради више динамике у процес изградње безбедносне политике за постстатусни период. Потребно је, без одлагања, да започне конкретна сарадња службеника са службеником, агенције са агенцијом, уз довољно улагања у инфраструктуру безбедности Западног Балкана и пребацивање великих агенција за контролу криминала у регион. У балканским земљама чланицама ЕУ требало би успоставити и константно појачавати контактне пунктове Европола, који би деловали као етапне области за све операције против криминала на Косову и из Косова, док би остатак региона, који још није у ЕУ, требало да буде укључен у усаглашену политику безбедности. Иако се на тај начин нова геостратегијска једначина у Европи, која се више не заснива на односима државе са државом, него пре свега на целовитом приступу проблему, неће структурно променити, њена унутрашња тензија биће смањена. Организовани криминал који потиче из овог дела Западног Балкана реаговаће на разне познате начине адаптације као реакције на контролни притисак. Понекад ће изгледати да постоји пролиферација криминалне активности и успешног одржавања реда. Међутим, претња која произлази из политичке независности, ако до ње у потпуности дође, биће структурно дубоко усађена у косовско друштво, па ће је, према томе, бити тешко елиминисати. Она се не сме потценити или третирати као проблем који ће нестати након било које акције која би била мањег опсега од дугорочног подухвата свих европских структура безбедности.