

KOMPARATIVNA ANALIZA PROTUTERORISTIČKIH STRATEGIJA SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA I EUROPSKE UNIJE

Tonći Prodan*

UDK: 323.282(73:4-061.1)
327.88(73:4-061.1)

Pregledni rad

Primljeno: 16. XII. 2014.

Prihvaćeno: 2. II. 2015.

SAŽETAK

U ovom radu ispitana je teza o različitim načinima na koje se Sjedinjene Američke Države i Europska unija suprotstavljaju suvremenom terorizmu. Od 11. rujna 2001. borbi protiv terorizma se općenito pristupa korištenjem novih i drugačijih instrumenata. Najvažniji akteri borbe protiv terorizma na svjetskoj pozornici su SAD i EU, a nova, ratna paradigma borbe protiv terorizma stvorena je u Americi. Europska unija je najvažniji američki partner, međutim, za borbu protiv terorizma izabrala je instrumente različite od američkih. Komparativnom analizom je utvrđeno da tip političke zajednice bitno utječe na donošenje strategija za suzbijanje terorizma i protuterorističko postupanje uopće. Analiza je pokazala da SAD i EU imaju prilično različite sustave društvenih vrijednosti. SAD vodi rat protiv terorizma kao egzistencijalne opasnosti, dok Europska unija terorizam ne doživljava kao egzistencijalnu prijetnju i suprotstavlja mu se uglavnom preventivno i u pravilu civilnim sredstvima. Osim što na sličan način definiraju terorizam, i donekle slično pokušavaju utjecati na uzroke terorizma, SAD i EU zbog brojnih objašnjenih razloga imaju značajno različite pristupe suzbijanju terorizma, modele i instrumente za borbu te postignute rezultate u borbi protiv terorizma. SAD i EU i dalje imaju velikih problema s terorizmom pa se postavlja pitanje efikasnosti njihovih strategija.

Ključne riječi: SAD, EU, protuterorizam, strategije, modeli, rezultati, komparacija.

UVOD

Suvremenim sigurnosnim strategijama međunarodnih sigurnosnih organizacija, i nacionalnim strategijama sigurnosti država diljem svijeta, dominira problem terorizma. Terorizam je jedan od najopasnijih problema s kojima je suočen suvremeni svijet. Stoga on predstavlja interes mnogih znanstvenika, teoretičara, političara, novinara, profesionalnih pripadnika obavještajnih, sigurnosnih, vojnih i policijskih institucija.

* Dr. sc. Tonći Prodan (tonci.prodan@st.t-com.hr) doktorirao je političke znanosti i uposlen je u Uredu Vijeća za nacionalnu sigurnost. Stajališta iznesena u radu su osobna stajališta autora i ne izražavaju stajališta institucije u kojoj je uposlen.

Budući da u međunarodnoj zajednici postoje prijepori oko pojma i definiranja terorizma, međunarodne organizacije nisu uspjele pronaći konsenzus, efikasan pristup i model za borbu protiv terorizma na svjetskoj razini. Najvažniji akteri borbe protiv terorizma su SAD i EU. Nova, ratna paradigma borbe protiv terorizma stvorena je u Americi, a Europska unija je najvažniji američki partner, međutim, Unija je za borbu protiv terorizma izabrala instrumente različite od američkih.

Polazišna točka ovog rada je da se američki i europski pristup suzbijanju terorizma u praksi znatno razlikuju, a cilj ovog rada je utvrditi razloge tome i objasniti ih. Utvrđeno je da su SAD i EU terorizam definirali na sličan način: sve analizirane američke definicije i definicija Vijeća Europske unije sadržavaju riječi nasilje i politika. Slijedom navedenog, SAD i EU su suglasni da je terorizam uporaba nasilja (terora) radi ostvarenja političkih ciljeva. Ipak, valja napomenuti da je definiranje terorizma više političko nego tehničko pitanje. U ovom radu dajemo prikaz i uspoređujemo američko i europsko suprotstavljanje terorizmu, uočavamo i objašnjavamo sličnosti i razlike među njima te utvrđujemo kakve rezultate postižu. Analiziramo njihove strateške dokumente u području sigurnosti i suzbijanja terorizma, kao i druge izvore, te analiziramo i uspoređujemo primijenjene modele i postignute rezultate. Ovim radom želimo utvrditi zašto su SAD i EU odabrali različite putove suprotstavljanja terorizmu. Protuterorističke politike SAD-a i Europske unije analizirali smo u desetogodišnjem razdoblju nakon terorističkog napada na SAD (2001. – 2011.), ali smo analizirali i druge dostupne dokumente i podatke sve do današnjih dana. Kao pripremu za ovaj rad analizirali smo sve američke sigurnosne i protuterorističke strategije od 19. stoljeća do danas. Također smo analizirali sve sigurnosne i protuterorističke strategije Europske unije i mnoge druge europske dokumente i inicijative koje su im prethodile. Analiza je pokazala da SAD ima kontinuitet u donošenju strategija, dok se za Europsku uniju to ne može reći.

TEORIJSKI PRISTUP – KOMPARATIVNA POLITIKA

Istraživanju protuterorističkih strategija SAD-a i Europske unije u ovom radu primjeren je teorijski pristup komparativne politike, a komparativno istraživanje borbe protiv terorizma, upotrijebljenih modela i postignutih rezultata središnji je dio istraživanja. Glavna istraživačka metoda ovog rada je iz obitelji komparativnih metoda (fokusrana usporedba kao studija s „malim N“, parna ili binarna usporedba) i pomoću nje se opisuje i uspoređuje djelovanje Europske unije i SAD-a, te obuhvaćaju najvažnije sličnosti i razlike između njih (Hague *et al.* 2001). Diskurzivnom analizom usredotočujemo se na konstruktivne učinke jezika (govorni i pisani) i analizu tekstova (dokumenata). Provodimo i interpretativne analize teksta kako bismo stekli uvid u moć diskursa u konstituiranju prakse. Podatke za ovaj rad najvećim smo dijelom prikupili iz dokumenata, ali i analizom izjava vodećih političara te analizom konkretnih protuterorističkih postupaka. Analizom dokumenata istražujemo i interpretiramo podatke na način da izlučimo značenja, povećamo razumijevanje i razvijemo empirijsko znanje (Bowen 2009: 1).

1. Usporedba političkih zajednica SAD-a i Europske unije i uloga njihovih političkih aktera

Usporedba dviju zajednica, SAD-a i Europske unije, pokazuje kako se one razlikuju manje nego što se općenito vjeruje.¹ Institucionalne arhitekture u Sjedinjenim Državama i Europskoj uniji manje su slične nego što bi se u prvi mah reklo (Martinelli 2007). Sjedinjene Države i EU mogu se smatrati inačicama „spojenih” republika, pluralističkim modelom demokracije koja se razlikuje od parlamentarnog modela (Coultrap 1999). Za ovo je istraživanje važno utvrditi koliko je tip političke zajednice ključan za način donošenja konkretnih odluka, politika i strategija. Analizirajući političke zajednice, političke aktere i način donošenja odluka u SAD-u i Europskoj uniji uočavamo očite razlike. Predsjednik SAD-a kao vrhovni vojni zapovjednik može nametnuti određena rješenja, donositi uredbe kojima može derogirati Kongres i čitav niz institucija koje čine demokratski poredak. Europska unija to ne može pa joj preostaje samo da se „uklopi” u odnose raznim posredovanjima, humanitarnom pomoći, mirovnim misijama itd.

2. Usporedba društvenih vrijednosti u SAD-u i Europskoj uniji

Generalno govoreći, Amerikanci i Europljani imaju različite sustave društvenih vrijednosti (Rifkin 2006). Amerikanci iste vrijednosti tumače drugačije od građana Europske unije, a SAD i EU različito gledaju na pitanja vjere, nacionalnosti, imigranata, smrtne kazne, suvereniteta, nacionalne sigurnosti, ljudskih prava, vanjske politike, vojne moći te brojnih drugih društvenih vrijednosti.

Razlike postoje i u sigurnosnim kulturama. Europska unija, prema Europskoj sigurnosnoj strategiji (ESS) iz 2003., prijetnje rješava preventivno i civilnim sredstvima, u skladu s postvestfalskom sigurnosnom kulturom. EU se opredijelila za multilateralnu pomoć i razvojne programe te za misije Europske sigurnosne i obrambene politike pod okriljem UN-a. Na taj se način EU strogo odredila prema multilateralizmu, tj. prema sustavima (modelima) sigurnosnog vođenja (upravljanja) koji olakšavaju i koji su okrenuti međunarodnoj suradnji.² Iako je Bushova administracija nakon 11. rujna 2001. militarizirala američku vanjsku politiku, oslanjajući se na politiku koja opravdava američku sigurnosnu politiku jezikom dosljednim vestfalskoj logici teritorijalne sigurnosti („obrana domovine”), postojao je i širok spektar komplementarnih političkih inicijativa i ciljeva koji učinkovito prepoznaju rastuću zastupljenost postvestfalskih ranjivosti za SAD – oslanjanje na elemente „meke moći” i

¹ Model demokratskog odlučivanja na nadnacionalnoj razini Europske unije sličniji je američkom „pluralističkom” modelu Madisonovog „spoja republika”, s fragmentiranim državnim strukturama i raširenim društvenim interesnim skupinama, nego što je to „parlamentarni” model koji u raznim oblicima postoji u većini zemalja članica Europske unije.

² EU istovremeno funkcionira na dvije razine, na kodificiranju europske sigurnosne kulture (*acquis*), koja je komponenta u potvrđivanju diskursa druge sastavnice – nacionalnih kultura, u vidu ideja, vrijednosti i normi (Howorth 2004; Whitman 2006).

(zakašnjelog) prepoznavanja važnosti multilateralne suradnje. Američka sigurnosna kultura je sačuvala spoj sigurnosti i obrane, koji je bio odraz nužde hladnog rata te se reaktivirao kao posljedica terorističkih napada 11. rujna 2001. Zbog bilo kojih uvjerljivih razloga – kulturnih, teoloških ili socioloških – Amerikanci trebaju opipljivu egzistencijalnu opasnost za vođenje svrhovite sigurnosne politike i čini se kako nema stalnog interesa neovisnog od opasnosti „zlonamjernog“ poretka.

Tablica 1. ZNAČAJKE AMERIČKE NACIONALNE SIGURNOSNE KULTURE

Svjetonazor svjetskog okruženja	Paradoks kantovskog optimizma u kombinaciji s hobsovskim očekivanjima. Vide svijet kao neprijateljski i prijeteći. Prijetnje su uvijek egzistencijalne i ideološke: fašizam, komunizam i „radikalni islam“ ili opasnosti od velikih sila s neprijateljskim interesima prema SAD-u (Sovjetski Savez do 1989., a otada Kina). SAD zahtijeva neprijateljskog „drugog“ kako bi uokvirio svoje razumijevanje vanjskog svijeta.
Nacionalni identitet	Nacionalni i župni (lokalni); ipak postoji neki osjećaj „zajednice“ unutar transatlantskog područja.
Preferencije odabira instrumenata	Administracije SAD-a oslanjaju se na „vojne“ i „civilne“ instrumente. Uvriježena je pretpostavka da su vojni instrumenti prikladni i najučinkovitiji.
Preferencije interakcija	Interakcijski uzorak ovisi o opasnosti s kojom se suočavaju. Postojala je spremnost za izbjegavanje institucionalnih multilateralnih okvira i djelovanja, bilo jednostrano ili u <i>ad hoc</i> „koalicijama voljnih“ koje SAD-u omogućavaju najveću slobodu djelovanja.

Izvor: Kirchner i Sperling 2010.

Američka sigurnosna kultura je s obzirom na identitet esencijalno vestfalska, a europska postvestfalska. Budući da različito gledaju na društvene vrijednosti i imaju različitu kulturu nacionalne sigurnosti, EU i SAD na različit način vode vanjsku i sigurnosnu politiku. EU svoje snage usmjerava na donošenje međunarodnih zakona kojima se reguliraju univerzalna ljudska prava, nastojeći sve potencijalne sukobe svesti na minimum. Vojne intervencije bi prema takvoj strategiji bile izuzetak i ne bi vodile vojnim pobjedama, već bi se u njih išlo onda kada je potrebno razdvojiti suparničke strane. S druge pak strane, SAD vanjsku i sigurnosnu politiku vodi na način da u centar svih interesa postavlja svoje nacionalne interese, pri čemu SAD ne brine previše o tome kakve konotacije to ima po ostatak svijeta.³

³ Tome u prilog najbolje govori izjava Condoleeze Rice, savjetnice predsjednika Busha za nacionalnu sigurnost, koja je u vrijeme predsjedničke kampanje 2000. rekla kako je za SAD

3. Usporedba kontekstualnog korijena terorizma i pogleda SAD-a i Europske unije

Na razini strategija glavno je pitanje kako problem terorizma vide SAD i EU. SAD i EU na različite načine promatraju iste prijetnje. Amerikanci najčešće govore o „vanjskim prijetnjama“ kao što su ekspanzija terorizma, porast proizvodnje oružja za masovno uništavanje i jačanje „crvenih“ država (Irak, Iran, Sjeverna Koreja). S druge strane, za Europu sigurnosne izazove predstavljaju etnički sukobi, migracije, organizirani kriminal, siromaštvo i uništavanje životne okoline. Različito poimanje prijetnji i njihovog rješavanja ukazuje na to da SAD i EU imaju različite poglede na svijet. Terorizam je u Americi podignut na razinu egzistencijalne prijetnje, to je sekuritizirano pitanje za čije je rješavanje nužna preventivna politika. Takva je strategija za suzbijanje terorizma zasnovana na onome što ne znamo i posibilističkom razmišljanju koje stalno potiče špekulacije i doslovno svaki segment života pretvara u terorističku, egzistencijalnu prijetnju (Freeman 2007).⁴ Dakle, SAD terorizam vidi kao globalni problem koji dolazi izvana, a EU terorizam vidi kao protudržavni i ideološki problem koji prijete iznutra i izvana.

4. Usporedba strategija, instrumenata i rezultata borbe protiv terorizma

Usporedba sigurnosnih strategija

Sigurnosne strategije SAD-a i Europske unije su zapravo dosta različiti dokumenti jer se razlikuju po sadržaju, strukturi i veličini. Europska sigurnosna strategija (ESS) napisana je na 15 stranica, dok je američka Strategija nacionalne sigurnosti (National Security Strategy – NSS) iz 2002. napisana na 35 stranica, ona iz 2006. na 54 stranice, a iz 2010. na 52 stranice. Strategije sigurnosti SAD-a i Europske unije identificirale su gotovo identične sigurnosne prijetnje.

Europska strategija kombinira „meku moć“ (*soft power*) i „tvrdu moć“ (*hard power*) za rješavanje sigurnosnih problema, iako dominiraju instrumenti „meke moći“ – upotreba političkih i diplomatskih sredstava, gospodarskih inicijativa, upravljanja krizama, humanitarne pomoći – dok se vojno djelovanje smatra posljednjim sredstvom. Suprotno tome, američka Strategija nacionalne sigurnosti bazirana je na tvrdoj moći i sili. Usporedba strategija pokazuje da je analiza novih prijetnji – terorizma i širenja oružja za masovno uništenje – slična, kao i strateški ciljevi. Velika razlika je u načinu na koji se SAD i EU namjeravaju suprotstaviti tim prijetnjama i ostvariti strateške ciljeve. Američka Strategija nacionalne sigurnosti ističe tvrdu moć i vojna rješenja s mogućnošću napada u cilju odvratanja i unilateralnim „samostalnim

najbolje da i dalje ide „vodeći se jasno određenim nacionalnim interesima, a ne interesima takozvane međunarodne zajednice“.

⁴ Dick Cheney je govorio o „egzistencijalnom sukobu“, Condoleezza Rice je upozorila na „egzistencijalnu prijetnju“, a Bill Frist, vođa većine u Senatu, 2005. je bioterorizam opisao kao „najveću egzistencijalnu prijetnju koja postoji na svijetu“.

pristupom", umanjujući ulogu Ujedinjenih naroda, ulogu islama i moguće opcije civilnog sprečavanja sukoba. Europska sigurnosna strategija veću važnost pridaje mekoj moći i djelotvornom multilateralizmu koji kombinira ekonomska i diplomatska, kao i vojna sredstva. SAD vidi nepoćudne, odmetničke države (*rogue states*) kao glavnu opasnost, dok Europsku uniju više brinu neuspješne države (*failing states*) jer su korumpirane i imaju slabe državne institucije pa zbog toga predstavljaju opasnost za regionalnu stabilnost.

Organizirani kriminal se u američkoj Strategiji nacionalne sigurnosti ne navodi kao opasnost, dok EU ističe povezanost kriminala, neuspješnih država i terorizma. EU i SAD se slažu u tome da terorizam zajedno s oružjem za masovno uništavanje predstavlja najveću opasnost za globalnu sigurnosti.

Akcent na upotrebi snage u američkim dokumentima vrlo je izravan i nedvosmi-slen, iako se u Strategiji nacionalne sigurnosti (2002: 15) navodi da SAD neće uvijek upotrijebiti silu kako bi zaustavio nastajuće opasnosti.

Glavna razlika u viđenju globalnih opasnosti leži u tome što EU opasnosti uglavnom vidi u Uniji i njenom susjedstvu, aktivno se angažirajući na suzbijanju opasnosti koje predstavljaju ugrozu za čovječanstvo i cijeli svijet (ESS 2003), dok SAD tvrdi da glavne opasnosti dolaze izvana i njihov glavni cilj je braniti domovinu i „naš način života“. SAD je sklon promovirati i osloniti se na „koaliciju voljnih“ (*coalitions of the willing*)⁵ kako bi se suprotstavio tim opasnostima, radije nego na rezolucije UN-a (NSS 2002: 11), dok Europska unija naglašava multilateralizam kao glavnu odrednicu svoje vanjske politike jer njezina „sigurnost i prosperitet ovise o učinkovitom multilateralnom sustavu“ (ESS 2003: 9).

Usporedba strategija za borbu protiv terorizma

SAD se kao velika i moćna država, velesila, problemu terorizma okrenuo posredstvom djelovanja konkretnih i jasnih aktera koji su legitimirani djelovati čak i na demokraciju, kao što smo vidjeli na primjeru bivšeg predsjednika Busha koji se, ograničavajući temeljne slobode i prava građana širom svijeta, ponašao kao neka vrsta apsolutnog monarha. EU, kao labava zajednica u konstituiranju, nema središnjih aktera političke moći i vlasti koji bi mogli donositi jedinstvene i obvezujuće strategije za svoje članice.

Diskurzivnom analizom usredotočenom na konstruktivne učinke jezika (govornog i pisanog) i analizom dokumenata utvrdili smo da se SAD i EU slažu u tome da je terorizam uporaba nasilja (terora) radi ostvarenja političkih ciljeva. Frekvencija pojavljivanja tih riječi u analiziranim strategijama koje definiraju terorizam to potvrđuje.

⁵ Sjedinjene Države sklone su kreiranju „koalicije voljnih“ s onim zemljama koje poštuju njene vrijednosti i prosudbe, kao i interese njenih prijatelja i partnera, ali će biti spremne djelovati samostalno kad interesi i jedinstvene odgovornosti SAD-a to budu zahtijevali (NSS 2002: 31).

Tablica 2. FREKVENCIJA ODABRANIH RIJEČI U PROTUTERORISTIČKOJ STRATEGIJI EUROPSKE UNIJE

Elementi (riječi)	Broj ponavljanja
Nasilje/upotreba sile	2/0
Politika (politički)	5
Teror/strah	0/0

Izvor: Strategija Europske unije za suzbijanje terorizma, 2005.

Tablica 3. FREKVENCIJA ODABRANIH RIJEČI U PROTUTERORISTIČKIM STRATEGIJAMA SAD-a

Elementi (riječi)	Broj ponavljanja
Nasilje/upotreba sile	4/0 (NSCT 2003)
	9/0 (NSCT 2006)
	31/14 (CT 2009)
	22/0 (NSCT 2011)
Politika (politički)	11 (NSCT 2003)
	6 (NSCT 2006)
	74 (CT 2009)
	11 (NSCT 2011)
Teror/strah	17/6 (NSCT 2003)
	48/3 (NSCT 2006)
	5/11 (CT 2009)
	3/1 (NSCT 2011)

Izvor: NSCT 2003⁶; NSCT 2006⁷; CT 2009⁸; NSCT 2011.⁹

Iz tablica 2 i 3 proizlazi da se nasilje i politika puno više spominju u američkim strategijama, dok se teror i strah uopće ne pojavljuju u europskoj strategiji.

U tablici 4 vidimo neke od riječi koje se pojavljuju u američkim strategijama, a u strategiji Europske unije se ne pojavljuju.

⁶ *National Strategy for Combating Terrorism*, 2003.

⁷ *National Strategy for Combating Terrorism*, 2006.

⁸ *Counterterrorism* (Joint Publication 3–26), Joint Chiefs of Staff, 2009.

⁹ *National Strategy for Combating Terrorism*, 2011.

Tablica 4. POJAVLJIVANJE ODABRANIH RIJEČI U PROTUTERORISTIČKIM STRATEGIJAMA SAD-a I EUROPSKE UNIJE

RIJEČ	SAD	EU
RAT	DA	NE*
NEPRIJATELJ	DA	NE
TEROR	DA	NE
VOJNI	DA	NE
PRITVORENIK	DA	NE

Izvor: NSCT 2003; NCST 2006; CT 2009; NSCT 2011; CTS 2005.

* U Strategiji Europske unije za suzbijanje terorizma (2005) samo na jednom mjestu (str. 2) pojavljuje se riječ *cyberattack/-war*, ali ta riječ ima tehnički smisao i nema kontekst rata kakvog SAD vodi protiv terorizma.

Odabrane riječi (tablica 4) zorno pokazuju da SAD terorizam vidi kao egzistencijalnu opasnost protiv koje vodi rat. Zbog toga se SAD terorizmu suprotstavlja „ratnim modelom“ unutar kojeg su vojni instrumenti i gruba sila logičan odabir. Prioritet je zaštititi domovinu od budućih napada (NSCT 2003: 1).¹⁰ Najneposredniji izazov je „pobijediti teroriste koji žele uništiti SAD i naš način života“ (Crouch 2006). U strategiji se ističe da je neprijatelj terorizam, a strateški cilj je pobjeda u ratu protiv terora (NSCT 2003: 12). Jedan od glavnih „alata“ za pobjedu je stalni napad na teroriste kako se ne bi imali gdje skrivati i kako bi se smanjio doseg njihovih aktivnosti te reducirale sposobnosti njihovih organizacija (NSCT 2003: 2). Za svoje će akcije SAD nastojati osigurati pomoć i podršku međunarodne zajednice, ali se neće ustručavati djelovati samostalno, uključujući i preventivno djelovanje. Kao jedan od glavnih ciljeva ističe se vodeća uloga SAD-a u borbi protiv terorističkih organizacija globalnog dosega (NSCT 2003: 2). Najznačajnija karakteristika američkog pristupa je da se jezgra (veza) terorizma, oružja za masovno uništavanje i odmetničkih država (*rogue states*) smatra najvećom opasnošću za nacionalnu i globalnu sigurnost. Oružje za masovno uništavanje je direktna i ozbiljna opasnost za SAD i cijelu međunarodnu zajednicu (2003: 9). Iako nacionalna strategija za suzbijanje terorizma navodi važnost suprotstavljanja uzrocima (*root causes*), najveća pozornost je ipak bila posvećena zaštiti domovine (teritorija) te zaštiti američkih građana i interesa kod kuće i u inozemstvu (NSCT 2003: 24). Namjera strategije je zaustaviti terorističke napade protiv SAD-a, njegovih građana i interesa, kao i prijatelja i saveznika diljem svijeta, te konačno za teroriste stvoriti nepovoljno međunarodno okruženje koje ih neće podržavati (2003: 11). Od sredine 2006. američki pristup uključuje i „borbu ideja“¹¹, koja bi dosegala do umjerenih muslimana promičući slobodu, demokraciju,

¹⁰ Kada je 2006. publicirana ažurirana verzija strategije nacionalne sigurnosti, predsjednik Bush ju je u predgovoru opisao kao ratnu strategiju.

¹¹ Teroristi se prije nisu promatrali kao prenositelji ideja kojima mogu doprijeti do srca i umova ljudi, nego isključivo kao prijatelja njihovoj sigurnosti, pa se današnje poimanje terorističke prijetnje bitno razlikuje od njenog poimanja u prošlosti (Furedi 2009: *passim*).

borbu protiv siromaštva i nestabilnih uvjeta u zemljama u kojima je društvo sklono prihvatiti terorističku ideologiju. Sukladno strategiji, demokracija osigurava „kontru“ prema svim faktorima u pobjeđivanju terorizma. SAD koristi sve „elemente nacionalne snage“ da se suprotstavi ovoj opasnosti, ali uz naglasak na „agresivne akcije“. SAD vodi borbu protiv terorizma (terorističkih organizacija globalnog doseg) imajući za to jedinstvenu mogućnost za izgradnju partnerstava i projekta moći (NSCT 2003: 2).

Vojne opcije igraju jednu od najvažnijih uloga u suzbijanju terorizma i obuhvaćaju velik dio američke međunarodne strategije. Operacije u Iraku, Afganistanu, Džibutiju i na Filipinima, prema američkim službenim pogledima i dokumentima koji se odnose na terorizam i nacionalnu sigurnost, smatraju se protuterorističkim (*Terrorism and National Security*, 2006). SAD će koristiti sve elemente nacionalne i međunarodne snage i ne može „pobijediti isključivo ili čak prvenstveno zahvaljujući vojnoj moći“ (NSCT 2003: 1). U veljači 2006. Ministarstvo obrane publiciralo je strateški plan za rat protiv terorizma (*National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*) u kojem se opisuje značajna uloga američke vojske u postizanju općih strateških ciljeva u „globalnom ratu protiv terora“. O velikoj ulozi vojske u suzbijanju terorizma svjedoči i strategija Ministarstva obrane za borbu protiv terorizma (*Counterterrorism*, 2009).

Europska unija ne vidi problem na ovakav način pa je njen izbor modela i instrumenata za suprotstavljanje drugačiji. Zaštita od terorističkih akata smatra se ključnim dijelom Strategije Europske unije za suzbijanje terorizma (2005: 8).¹² Razdvajanje antiterorističke strategije na strategiju za suzbijanje terora (*counter-terror*) i strategiju za sprečavanje radikalizacije (*anti-radicalization*) naglašava važnost ideološkog aspekta bavljenja terorizmom.¹³ Strategija za suzbijanje terorizma navodi da države članice imaju vodeću ulogu u prevenciji radikalizacije i osiguravanju odgovora na teroristički napad te primarnu odgovornost za borbu protiv terorizma (2005: 7).

Američke strategije za suzbijanje terorizma fokusirane su na suprotstavljanje terorizmu kao opasnosti, dok EU više pozornosti posvećuje osiguravanju okolnosti koje će biti nepovoljne za nastanak terorizma. Interesantno je da EU u dokumentima ne isključuje upotrebu sile, ako bude potrebno, a SAD je svoja promišljanja u dokumentima „pomakao“ s vojnih na diplomatske instrumente rješavanja sporova kao prvi alat koji bi trebao biti u upotrebi.

Temeljem početne analize mogli smo zaključiti da su pristupi Europske unije i SAD-a više na liniji slaganja (usklađenosti) nego neslaganja (neusklađenosti), da se strategije ne mogu u cijelosti opisati kao „meke“ ili „tvrde“. Međutim, kada se analiziraju i izjave vodećih političara, percepcija javnog mišljenja, te posebice kada se sagledaju konkretni postupci za suzbijanje terorizma, onda se uočavaju znatne razlike u pristupu između Europske unije i SAD-a, koje proizlaze iz sveukupnih američkih i europskih razlika u pristupu sigurnosti. U nastavku ćemo istaknuti njihove bitne razlike i objasniti zbog čega različito postupaju.

¹² Cilj tog spektra aktivnosti je jačanje obrane mogućih ključnih terorističkih meta, smanjivanje ranjivosti mogućih meta udara i reduciranje posljedica terorističkih udara.

¹³ Pristup Europske unije terorizmu, iako definiran kao izazov za EU kao cjelinu, ima karakter međuvladine suradnje.

Percepcija terorizma

Za razliku od SAD-a, 11. rujan za Europu nije bio događaj koji je prodrmao temelje njenih svjetonazora, što ne iznenađuje uzme li se u obzir veliko europsko iskustvo s „domaćim“ terorizmom. Međutim, teroristički napadi na Madrid 2004. i London 2005. bili su prekretnica za Europsku uniju u smislu stvaranja vlastite politike prema „novom“ terorizmu. Ukratko, SAD terorizam vidi kao globalni problem koji dolazi izvana, a EU terorizam vidi kao protudržavni i ideološki problem koji dolazi i izvana i iznutra ili iz susjedstva.

Kakvu ulogu u svijetu sebi dodjeljuje SAD, a kakvu EU?

Analizom strategija uviđa se da SAD ističe svoju dominantnu ulogu u svjetskoj sigurnosti, dok EU samo može pretpostaviti svoju globalnu odgovornost. Europski i američki strateški pogled na svijet u mnogočemu se razlikuju. Američka Strategija nacionalne sigurnosti (2006) nedvosmisleno ističe da je SAD dominantan svjetski akter koji postavlja svjetsku političku i sigurnosnu agendu: „Vlasti SAD-a će raditi na poboljšanju (promicanju) ljudskog dostojanstva riječima i na djelu“. SAD ima „odgovornost voditi“ druge nacije i na stvari gleda s globalne točke, a Europa s regionalne (ESS 2003: 6)¹⁴.

Usporedba modela za borbu protiv terorizma

Europska strategija unutarnje sigurnosti (*Internal security strategy for the European Union*, 2010) navodi da Europa treba sigurnosni model stvoren na temeljnim načelima i vrijednostima Unije: poštivanju ljudskih prava i temeljnih sloboda, vladavini prava, demokraciji, dijalogu, tolerantnosti, transparentnosti i solidarnosti. U cilju razvoja Europe kao područja slobode, sigurnosti i pravde, strategija je odredila zajedničke prijetnje, postavila načela i politiku unutarnje sigurnosti te definirala europski sigurnosni model.¹⁵ Europskim modelom sigurnosti nastoji se realizirati novi integrirani pristup pitanjima sigurnosti pa je model usmjeren na integraciju četiri područja: policijskog djelovanja (*law enforcement*), pravosudnog djelovanja (*judicial*), kontrole granice (*border management*) i zaštite civila (*civil protection*).

Zaključno, analiza američkih dokumenata i protuterorističkih postupanja nedvosmisleno pokazuje da je SAD odabrao „ratni model“ za suzbijanje terorizma. Na odmazdi se temeljio 1980-ih, a od 11. rujna 2001. rat se vodi poduzimanjem preventivnih napada kako SAD ne bi bio napadnut.¹⁶ Preventivni napadi, unilate-

¹⁴ Europska sigurnosna strategija navodi da EU treba misliti globalno i djelovati lokalno.

¹⁵ Model je utemeljen na sedam političko-demokratskih načela i deset „akcijskih vodiča“. Poseban je naglasak na prevenciji i anticipiranju sigurnosnih izazova, što znači da je provedba strategije unutarnje sigurnosti bazirana na kvalitetnom obavještajnom djelovanju (*intelligence-led approach*). Preventivni pristup usmjeren je na eliminaciju uzroka rizika i sigurnosnih izazova, a ne na njihove posljedice.

¹⁶ Prvi „rat protiv terora“ razlikuje se od današnjeg po više osnova. Vojna akcija protiv terorista 1980-ih bila je opravdavana kažnjavanjem, odmazdom i zastrašivanjem, a od 2001. naovamo opravdava se logikom napada u cilju odvraćanja (*pre-emption*) kako bi SAD svoj

ralizam i hegemonija temelji su Adamsove doktrine iz 19. stoljeća (Gaddis 2005), a zanimljivo je da ove odrednice nakon 11. rujna 2001., dakle dva stoljeća poslije, predstavljaju temelje američke strategije za suzbijanje terorizma.

Usklađenost djelovanja SAD-a i Europske unije s međunarodnim sigurnosnim organizacijama

Europska unija se odredila za multilateralizam i za isključivo djelovanje pod okriljem UN-a. Na to su bitno utjecali Vijeće Europe i OESS.¹⁷ SAD se rukovodi isključivo partikularnim interesima pa se u ovisnosti o tome vrlo često odlučuje djelovati samostalno ili unutar „koalicije voljnih” zemalja s kojima dijeli interese. U okviru NATO-a SAD se također zalaže za opcije koje pogoduju američkim interesima, dok Europska unija nije sklona u tome slijediti SAD.

Upotrijebljeni instrumenti u borbi protiv terorizma

1. Pravni mehanizmi i procedure

Amnestija i nastojanje da se pridobiju članovi terorističkih organizacija čine se efikasnim mjerama za suzbijanje terorizma koje su neke članice Europske unije dosad koristile (Italija). Zbog izuzetne važnosti pitanja protuterorističke borbe i sigurnosti svih građana Europske unije, Vijeće Europske unije je u prosincu 2004. donijelo odluku o izmjeni postupka odlučivanja iz glave IV. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, kojom su se pojedina pitanja iz područja pravosuđa i unutarnjih poslova prebacila u bivši „prvi stup” Europske unije. Strategijom kriminalizacije terorističkih aktivnosti vlast diskreditira političke poruke terorista, čime se omogućava moralno osuđivanje terorista.¹⁸ Sjedinjene Države nisu pretjerano sklone upotrebi pravnih instrumenata u borbi protiv terorizma i ne daju im prioritet.¹⁹

2. Militarizacija

Militarizacija uključuje uporabu vojnih snaga i uspostavljanje znatno represivnijeg zakonodavstva prilagođenog vojnom djelovanju (vojno zakonodavstvo). Vojne snage u ovim okolnostima ovlaštene su koristiti više instituta koje u pogledu zakonitosti provođenja ne mogu u cijelosti kontrolirati državne pravosudne i političke institucije.

Američki prvi izbor kod suprotstavljanja terorizmu je militarizacija, dok EU nije

teritorij i građane zaštitio od napada (Stampnitzky 2013).

¹⁷ Vijeće Europe radi na jačanju demokracije i zaštiti ljudskih prava, što je preduvjet za članstvo u ovoj organizaciji, a čemu EU poklanja veliku pozornost u strateškim sigurnosnim dokumentima. OESS surađuje i koordinira svoj rad na području suzbijanja terorizma s UN-om, Vijećem Europe, SAD-om i drugim organizacijama, što je temeljna odrednica Europske unije kod suprotstavljanja terorizmu u smislu učinkovitog multilateralizma s UN-om na čelu.

¹⁸ Italija je amnestijom uspjela pridobiti članove terorističkih organizacija pa je ova mjera, iako naizgled pokazuje nemoć države u zaštiti ustavnog poretka, efikasna.

¹⁹ SAD je u nekim slučajevima na nepopularan način koristio pravne procedure, vrlo restriktivno, u sklopu protuzakonitih uhićenja te u postupcima u kojima optuženici nisu imali pravo na slobodan izbor obrane i kada se civilima sudilo pred vojnim sudovima.

sklona vojnim rješenjima²⁰ za suzbijanje terorizma, već su joj prioritet pravne procedure.

3. Obavještajna djelatnost

Europska unija nema zajedničku obavještajnu službu, nego se suzbijanjem terorizma bave nacionalne službe. Suzbijanje terorizma, kako ga doživljavaju članice Europske unije, osjetljivo je područje povezano s nacionalnim suverenitetom, neovisnošću i državnom sigurnošću. SAD poklanja veliku važnost obavještajnim službama u protuterorističkim aktivnostima, međutim, krive američke obavještajne procjene, između ostalog, pogodovala su tome da SAD potpuno neutemeljeno 2003. napadne Irak. Propusti u radu CIA-e i drugih sigurnosnih službi u vezi s 11. rujnom detaljno su utvrđeni (*The 9/11 Commission Report, 2004*) i poslije su doveli do potpune reorganizacije američke obavještajne zajednice (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*).

4. Protuobavještajna djelatnost

Europska unija nema protuobavještajnu službu. Istraživanjem konkretnih protuobavještajnih aktivnosti, kao jedan od primjera, utvrdili smo evidentne pogreške u djelovanju protuobavještajne službe Ujedinjenog Kraljevstva. Naime, dan uoči terorističkog napada na London 7. srpnja 2005.,²¹ glavni direktor MI5 je izjavio da ne postoji neposredna teroristička prijetnja Londonu.²² Također, američka obavještajna zajednica je reorganizirana zbog toga što FBI nije uspio prepoznati terorističku opasnost 11. rujna.

5. Meka moć

Europska unija je sklona korištenju instrumenata meke moći²³, dok SAD nije, iako na listi raspoloživih instrumenata za suzbijanje terorizma prvo navodi instrumente meke moći – „diplomatske, ekonomske, zakonske, financijske, informacijske, obavještajne i vojne“ (NSCT 2003: 1). Stav Europske unije je da borba protiv terorizma treba prvo uključivati „diplomatske mjere, sankcije i obavještajnu suradnju“ (Gordon 2001/2002: 94).

6. Tvrda moć

Iako u strateškim dokumentima navodi sve moguće načine rješavanja sporova (ekonomske, političke, diplomatske i druge), SAD se terorizmu suprotstavlja isključivo vojnim sredstvima.²⁴ Od dolaska na vlast 2009., predsjednik Barack Obama odo-

²⁰ Ipak, militarizaciju je u pojedinim fazama rješavanja sukoba u Sjevernoj Irskoj koristila vlada Ujedinjenog Kraljevstva (Bilandžić 2005).

²¹ Teroristički napad na London u srpnju 2005. pokazao je da policija i sigurnosna služba nisu znale puno o ideološki motiviranoj ekstremističkoj djelatnosti na lokalnoj razini.

²² *Guardian*, 9. siječnja 2007.

²³ Europska strateška kultura počiva na pravnim normama i mirnom rješavanju sporova.

²⁴ SAD problem terorizma percipira kao globalni problem koji dolazi izvana i kojem se treba suprotstaviti svim raspoloživim sredstvima zbog čega vodi rat protiv terorizma, a korištenje bespilotnih letjelica je logičan izbor instrumenata u tako postavljenom okviru.

brio je masovne napade dronovima na pokrajinu Vaziristan na granici Pakistana i Afganistana. Vaziristan je utvrda lokalnih islamističkih skupina, područje nad kojim pakistanska vlada nema kontrolu.²⁵ SAD je na tom području od 2004. ubio više od 40 terorističkih vođa. Ovaj podatak zorno prikazuje kako Amerikanci, od svih načina koji vode prestanku djelovanja terorističkih organizacija, najradije posežu za ubojstvom terorističkog vođe, nakon čega grupa često gubi koheziju, a neke od njih i prestanu postojati. Vojska je na koncu 2011. ubila i Osamu bin Ladenu, vođu Al Qaide, najveće i najopasnije svjetske terorističke organizacije. Za razliku od SAD-a, EU se najradije koristi pravnim procedurama, uhićenjem i privođenjem terorista pravdi te njihovom društvenom osudom (kriminalizacijom).

U razdoblju koje smo analizirali, George W. Bush je naredio 48 napada dronovima (tablica 5, bijela boja), a Barack Obama ukupno 346 napada (tablica 5, siva boja).

Tablica 5. BROJ AMERIČKIH NAPADA BESPILOTNIM LETJELICAMA NA PAKISTAN, 2004. – 2015.

Godina	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Broj napada	1	3	2	4	36	54*	122	73	48	26	22	3

Izvor: The New America Foundation, Washington, DC.

* 2009. Bush je naredio 2 napada, a Obama 52 napada.

Pakistan je do kraja siječnja 2015. napadnut 395 puta. Ukupno je ubijenih između 2221 i 3605 osoba od čega 258–307 civila, 1764–2964 militanata i 199–334 je nepoznato.²⁶

Prema europskom gledištu, veliki raspon upotrebe sile nije pogodan za suprotstavljanje terorizmu. Sila se smatra „tupim“ instrumentom i Europljani puno više važnosti daju dugoročnim strategijama koje obuhvaćaju pravosudni rad, protuobavještajni rad i prevenciju sukoba (Rees i Aldrich 2005). EU i SAD različito gledaju na primjene sile, ali i općenito na suprotstavljanje terorizmu. Europska pristup počiva na pravnim normama i mirnom rješavanju sporova, dok su američki stavovi utemeljeni na sili.²⁷

7. Preventivni napadi i angažman

Prema Strategiji nacionalne sigurnosti iz 2002., SAD je spreman djelovati preventivno u cilju odvratanja napada i prije nego što je izvjesno mjesto i vrijeme napada (*pre-emption*). Izričito se navodi kako SAD neće čekati da neprijatelj prvi napadne

²⁵ Pakistanska vlada je još 2001. preuzela ulogu saveznika u ratu protiv terorizma.

²⁶ The New America Foundation, Washington, DC, <http://securitydata.newamerica.net/drones/pakistan/analysis> (pristupljeno 30. siječnja 2015).

²⁷ Budući da problem vide različito, SAD i EU se različitim instrumentima suprotstavljaju terorizmu: vojskom i svom raspoloživom silom i sredstvima koja mogu mobilizirati (SAD), odnosno diplomacijom (EU).

te da teroristi i nepoćudne, odmetničke (*rogue*) države neće napasti SAD na konvencionalan način (NSS 2002: 15).²⁸ EU također predviđa preventivni angažman – poduzimanje niza mjera i instrumenata iz područja kriznog upravljanja i prevencije sukoba, ali uz jasnu ogradu da angažman Unije ne smije započeti prerano.

Usporedba postignutih rezultata u borbi protiv terorizma

1. Odnos prema ljudskim pravima

SAD i EU različito interpretiraju zajedničke vrijednosti, a dobar primjer za to su ljudska prava i građanske slobode. Ravnoteža između sigurnosti i vrijednosti te prava mora biti pažljivo odvagana jer je za EU borba protiv terorizma „borba za vrijednosti“ i, premda SAD to vidi na isti način – „mi se do kraja borimo za naše vrijednosti“ (NSS 2002), zaključci su različiti. EU ne želi kompromitirati privatnost i civilne slobode u zamjenu za povećanje sigurnosti. Strateški cilj je „boriti se protiv terorizma globalno, respektirajući ljudska prava“ (*Strategija Europske unije za suzbijanje terorizma*, 2005).²⁹ S druge pak strane, SAD-u je sigurnost domovine važnija od uvažavanja prava građana (Homeland Security Act, 2002)³⁰. Stavovi u američkim deklaracijama o važnosti ljudskih prava prilikom suprotstavljanja terorizmu nisu u skladu s postupcima SAD-a.³¹

2. Drugi rezultati postignuti borbom protiv terorizma

Stručnjaci (Kardov i Žunec 2005) ispravno upozoravaju da analiza američkog slučaja nakon udara Al Qaide jasno dokazuje da je američki odgovor odnosno reakcija napadnutog, a ne teroristički udari, teroristima pružio mogućnost pobjede.³² Rezultati koji su nastali kao posljedica američke borbe protiv terorizma su takvi da se njima suspendiraju odrednice demokratskog poretka (nema prava na žalbu u sudskom postupku, mogu se suspendirati temeljna ljudska prava državljana različitih zemalja itd.). Srušeni su režimi u Afganistanu i Iraku, ali glavni cilj nije postignut – terorizam nije nestao, što govori o neučinkovitosti američkog modela za suzbijanje terorizma – upotrebi vojnih instrumenata. Protuteroristička djelovanja u SAD-u dovela su do

²⁸ Na istoj stranici u Strategiji govori se i o legitimnosti, pravnoj utemeljenosti (američkih) napada kojima će se sprečavati mogući napadi na SAD i njegove interese.

²⁹ Poštivanje temeljnih sloboda i ljudskih prava više puta je izraženo kao ključna tema za EU u vanjskom aspektu terorizma (*Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism, EU Report*, 2005).

³⁰ Homeland Security Act (2002) vlastima daje velika prava da nadziru građane i njihove aktivnosti s ciljem zaštite države od terorističkih napada.

³¹ Analitičari ovakav pristup opisuju kao „retorički zagrljaj ljudskih prava“, ističući da Bushova administracija odbija biti vezana standardima ljudskih prava u politici suzbijanja terorizma i tretmanu osumnjičenih za terorizam (Roth 2004: 113–114).

³² Suspendizija građanskih prava i sloboda, ekstenzivno tumačenje terorizma i terorističkih prijetnji, uvođenje represivnog zakonodavstva i proširenje ovlasti represivnom i obavještajnom aparatu bitno su ugrozili temelje američkog društva. Činjenica da je SAD bio prisiljen suspendirati građanska prava i slobode jer je bio napadnut teško može osporiti tezu da „rat protiv terora“ ide u prilog Al Qaidi i njezinim ciljevima.

neravnoteže političkog sustava na unutarnjem planu, a na međunarodnom planu do širenja islamskog fundamentalizma i međunarodnog terorizma. Društvo je u strahu i terorizira samo sebe. Europa, za razliku od Amerike, svojim postupcima za suzbijanje terorizma nije ugrozila temelje demokratskog društva pa terorističke organizacije, u tom smislu i pod takvim okolnostima, ne uspijevaju realizirati svoje ciljeve. Ipak, kao i u SAD-u, postupanja Europske unije zasad nisu dovela do nestanka terorizma.

Odnos prema uzrocima terorizma

Analizom izvješća o terorističkim napadima 11. rujna 2001. na SAD i 7. srpnja 2005. na London utvrdili smo da ona daju kronologiju događanja i činjenica, ali vrlo malo govore o uzrocima. Provedenom analizom smo utvrdili da u Europskoj uniji postoji dublje razumijevanje uzroka širenja terorizma. Kako je u intervjuu objavljenom 2005. istaknuo Gilles de Vries,³³ koordinator Europske unije za borbu protiv terorizma, ne postoji izravna veza između siromaštva i terorizma ili društveno/političkog razvoja i odluke da se prigri terorizam, ali „u situacijama vojnih sukoba, demonstracija, bezakonja, lošeg upravljanja, kršenja ljudskih prava, teroristi se tu lakše sakrivaju, treniraju i pripremaju napade“.³⁴ Za Europsku uniju je obavezno da antiterorističke strategije rješavaju (utvrđuju) uvjete koji potiču terorizam i njegovu ideologiju.

Korijen (uzrok) terorizma za SAD su tiranije i despotski sustavi koji vode u „siromaštvo, nestabilnost, korupciju i patnju“ (NSS 2006). To znači da će širenje slobode u autokratskim društvima pomoći „iskorjenjivanju“ terorizma i terorista. Bushova administracija je bila „protiv utvrđivanja dugoročnih difuznih uzroka terorizma“ (Penksa 2005: 26) i, iako prema Strategiji nacionalne sigurnosti siromaštvo ne vodi izravno u terorizam, SAD vjeruje da je negiranje političkih sloboda glavni razlog zašto se ljudi okreću terorizmu.³⁵ Glavna zadaća je ojačati slabe države i pobijediti u „ratu ideja“ kako bi postalo jasno da je svaki teroristički čin nelegitiman i kako bi se stekli uvjeti da ideologije koje propagiraju terorizam ne naiđu na plodno tlo (NSCT 2003: 23). Kao borba na kratke staze u američkim je strategijama navedena primjena svih instrumenata nacionalne moći i utjecaja kako bi se ubili ili uhitili teroristi, uništila njihova utočišta, odsjekli kanali opskrbe i slično, dok je dugoročni cilj pobjeda u borbi ideja (NSCT 2006: 7). U smislu suzbijanja ideološke potpore teroristima, strategija SAD-a ističe dva cilja: delegitimizaciju terorizma i podršku umjerenim i modernim vladama, osobito u muslimanskom svijetu (Feith 2004; NSCT 2003: 24). Prema američkoj strategiji, u ovoj „borbi“ treba dosegnuti do drugih regija, a za Europsku uniju to se više odnosi na muslimansku zajednicu u Europi. U američkoj

³³ *NATO Review*, br. 3, 2005. <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/interview.html>.

³⁴ Strategija Unije navodi da je Al Qaidu i slične organizacije moguće pobijediti jedino angažmanom ljudi i to osobito muslimanske populacije u Europi i izvan nje. Stoga je rješavanje (utvrđivanje) izvora terorizma i ekstremističkih ideologija ključni ishod za Europsku uniju i traži se od početka protuterorističke politike Europske unije.

³⁵ U američkoj strategiji za borbu protiv terorizma recept za akciju u takvim uvjetima je angažirati međunarodnu zajednicu da usmjeri svoje resurse i nastojanja na najrizičnija područja.

strategiji iz 2011., u dijelu koji govori o informacijama, idejama i ideologiji Al Qaide, istaknuto je da SAD ne vodi i nikad neće biti u ratu s islamom (NSCT 2011: 17). SAD se terorizmu suprotstavlja kao opasnosti, a EU osiguravanjem okolnosti koje su nepovoljne za nastajanje terorizma.

Odnos prema radikalizaciji

Pristup Europske unije terorizmu, iako definiran kao izazov za Uniju kao cjelinu, ima karakter međuvladine suradnje. Strategija Europske unije za suzbijanje terorizma (2005: 7) navodi da države članice imaju vodeću ulogu u prevenciji radikalizacije i osiguravanju odgovora na teroristički napad, kao i primarnu odgovornost u borbi protiv terorizma. Do radikalizacije između ostalog dovode i strahovi utemeljeni na mitovima, kao što je npr. navodna islamizacija Europe, sukob civilizacija i sl. I SAD rješava ovaj problem, posvećujući mu više pozornosti i pojačavajući ga kao glavni vid (aspekt) bavljenja terorizmom, uključujući pokušaj iz 2005. za preimenovanje „globalnog rata protiv terorizma“ u „globalnu borbu protiv nasilnog ekstremizma“.³⁶

Usporedba broja počinjenih terorističkih napada u SAD-u i Europskoj uniji

U desetogodišnjem razdoblju nakon terorističkog udara na SAD (2001. – 2011.), u Europskoj uniji je počinjeno 919 terorističkih akata, a u SAD-u 206, što je oko 22% u odnosu na Europsku uniju u istom razdoblju. Prema podacima iz siječnja 2015.,³⁷ koje smo obradili za potrebe ovog rada, od 2001. do 2013. u Europskoj uniji su počinjena 1134 teroristička akta, a u SAD-u 234, što je oko 21% u odnosu na Europsku uniju u istom razdoblju.

ZAKLJUČAK

U ovom smo radu potvrdili početnu tezu da se pristupi suzbijanju terorizma i primijenjene strategije SAD-a i Europske unije znatno razlikuju. Utvrdili smo da tip političke zajednice bitno utječe na strategije za suzbijanje terorizma i protuterorističko postupanje uopće. Naime, predsjednik SAD-a donosi strategije nacionalne sigurnosti, a onda se temeljem te strategije, kao najviše rangiranog akta u području sigurnosti, donose brojne substrategije od kojih je jedna i strategija za suzbijanje terorizma. Nadalje, predsjednik SAD-a je vrhovni zapovjednik američke vojske zbog čega samostalno i izravno može provoditi „svoje“ sigurnosne i protuterorističke odluke. U Europskoj uniji nijedan čelnik bilo koje institucije Europske unije nema ni približno takvu snagu i utjecaj kao američki predsjednik. Donošenje odluka je disperzirano na više tijela i institucija, a odluke se donose sporo u dogovoru svih 28 članica.

³⁶ Viđeno od strane komentatora kao još jedno pokriće za istu politiku, ovo je nastojanje odbacio ministar obrane Donald Rumsfeld, koji je 22. kolovoza 2005. u radijskom intervjuu objasnio da globalni rat protiv terorizma traje i dalje, ali je objašnjen na drugi način.

³⁷ Global Terrorism Database (GTD), <http://www.start.umd.edu/gtd/> (pristupljeno 27. siječnja 2015).

SAD i EU imaju prilično različite sustave društvenih vrijednosti. Između većeg broja tih vrijednosti posebno važnom se pokazala kultura nacionalne sigurnosti, pod utjecajem koje SAD svijet vidi kao neprijateljski i prijeteći. Prijetnje uvijek doživljava kao egzistencijalne i ideološke. SAD zahtijeva neprijateljskog „drugog“ i oslanja se na vojne i civilne instrumente za rješavanje sporova. Često djeluje unilateralno rukovodeći se isključivo vlastitim interesima, a vojni instrumenti se doživljavaju kao prikladni i najučinkovitiji. S druge strane, EU prijetnje rješava preventivno i civilnim sredstvima, u skladu s postvestfalskom sigurnosnom kulturom, multilateralnim pomoćima i razvojnim programima te misijama Europske sigurnosne i obrambene politike pod okriljem UN-a. Naglasak je stavljen na ostvarenje političkih ciljeva, a ne na sposobnosti izravnog suprotstavljanja prijetnjama kao što radi SAD.

Analizirajući američki i europski pristup suzbijanju terorizma utvrdili smo sljedeće:

1. SAD i EU slično definiraju terorizam, u strateškim dokumentima spominju uzroke terorizma i pokušavaju utjecati na njih, međutim, SAD provedbenom protuterorističkom politikom (upotrebom sile) poništava pozitivan utjecaj na uzroke terorizma koje želi rješavati.
2. SAD i EU se razlikuju u percepciji terorizma, modelima za borbu protiv terorizma, primijenjenim instrumentima u borbi protiv terorizma, primjeni sile, djelovanju unutar međunarodnih organizacija, odnosu prema ljudskim pravima, viđenju svoje uloge na svjetskoj pozornici, utjecaju na prestanak djelovanja terorističkih organizacija, diskursu, postignutim rezultatima u borbi protiv terorizma.

Osim što imaju slične definicije terorizma i što donekle slično pokušavaju utjecati na uzroke terorizma, SAD i EU se razlikuju u svim drugim mjerilima kojima smo se koristili u ovom radu. Utvrdili smo da američki pristup suzbijanju terorizma kontinuirano sve do danas koristi strategiju iz 19. stoljeća: primjenu sile, sklonost unilateralizmu i hegemoniji.

Najnoviji službeni podaci pokazuju da su SAD i EU i dalje baze i mete terorističkih organizacija. I dalje imaju problema s velikim brojem terorističkih akata u kojima gine mnogo njihovih građana, što ostavlja razloga za zabrinutost policijskih i pravosudnih dužnosnika, obavještajnih i sigurnosnih službi, donositelja političkih odluka i cjelokupne javnosti. Ovakvo stanje predstavlja najveću brigu kreatorima strategija za suzbijanje terorizma, koji imaju i najveću odgovornost. Prema aktualnim trendovima, situacija se u dogledno vrijeme zasigurno neće popraviti.

U okolnostima u kojima terorizam i dalje eskalira ostaje za zaključiti kako bi Sjedinjene Američke Države i Europska unija trebale preispitati svoje strategije i sve postupke vezane uz suzbijanje terorizma jer sadašnjost surovo svjedoči da postojeće strategije nisu efikasne.

LITERATURA

- Bilandžić, Mirko (2005) *Sjeverna Irska između rata i mira*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.
- Bowen, Glenn A. (2009) Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9. sv., br. 2.
- Coultrap, John (1999) From Parliamentarism to Pluralism, Models of Democracy and the European Union's Democratic Deficit. *Journal of Theoretical Politics* 11(1):107–135.
- Crouch, Jack D. (2006) Press Briefing on the National Security Strategy. White House, 16. ožujka.
- Feith, Douglas J. (2004) *U.S. Strategy for the War on Terrorism*. Speech at the University of Chicago, 14. travnja.
- Freeman, Jan (2007) Existentially speaking. *The Boston Globe*, 4. veljače.
- Furedi, Frank (2009) *Poziv na teror: rastuće carstvo nepoznatog*. Zagreb: Naklada Ljevak.
- Gaddis, John Lewis (2005) *Surprise, Security and the American Experience*. Cambridge –London: Harvard University Press.
- Gordon, Philip H. (2001/2002) NATO after September 11. *Survival*, 43. sv., br. 4, zima, str. 94.
- Hague, Rod, Martin Harrop i Shaun Breslin (2001) *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Howorth, Jolyon (2004) Discourse, Ideas, and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy. *West European Politics*, 27(2), str. 211–234.
- Kardov, Krno i Ozren Žunec (2005) Terorizam i građanska prava i slobode. *Društvena istraživanja*, god. 14, br. 6(80). Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Kirchner, Emil Joseph i James Sperling (2010) *National Security Cultures, Patterns of global governance*. London – New York: Routledge.
- Martinelli, Alberto (2007) *The Political Democracies of the United States and the European Union*. Working Paper. Dipartimento di Studi Sociali e Politici Università degli Studi di Milano.
- Penksa, Susan E. (2005) EU and U.S. Threat Perceptions after 9/11. U: *European Security and Transatlantic Relations after 9/11 and the Iraq War*, ur. Heinz Gartner i Ian M. Cuthbertson. Palgrave Macmillan.
- Rees, Wyn i Richard J. Aldrich (2005) Contending Cultures of Counterterrorism: Transatlantic Divergence or Convergence? *International Affairs*, 81. sv., br. 5, 2005, str. 905–923.
- Rifkin, Jeremy (2006) *Europski san*. Zagreb: Školska knjiga.
- Roth, Kenneth (2004) „The Fight against Terrorism: the Bush administration's dangerous neglect of human rights“, u: Weiss, Thomas G., Crahan, Margaret E. i Goering, John (ur.) *Wars on Terrorism and Iraq: Human Rights, Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, New York i London: Routledge.

Stampnitzky, Lisa (2013) *Disciplining Terror: How Experts Invented Terrorism*. New York: Cambridge University Press.

Whitman, Richard (2006) Road Map for a Route March? (De-)civilianizing through the EU's Security Strategy. *European Foreign Affairs Review* 11(1): 1–15.F.

Dokumenti

Counterterrorism (Joint Publication 3–26), Joint Chiefs of Staff, 13. studenog 2009. http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_26.pdf (pristupljeno 18. travnja 2013).

Europska sigurnosna strategija – ESS (A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy). Council of the European Union, Brussels, 12. prosinca 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (pristupljeno 10. prosinca 2014).

Homeland Security Act, Public Law 107-296-Nov.25, 2002. http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf (pristupljeno 4. travnja 2014).

Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Public Law 108-458-Dec.17, 2004. <http://www.archives.gov/declassification/pidb/legislation/pdfs/public-law-108-458.pdf> (pristupljeno 8. siječnja 2014).

Internal security strategy for the European Union: Towards a European security model, 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ENC.pdf (pristupljeno 3. prosinca 2014).

The National Security Strategy of the United States of America (NSS), 2002. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>. (pristupljeno 4. svibnja 2014).

The National Security Strategy of the United States of America (NSS), 2006. <http://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf> (pristupljeno 14. svibnja 2014).

National Security Strategy (NSS), 2010. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (pristupljeno 15. lipnja 2014).

National Strategy for Combating Terrorism (NSCT), veljača 2003. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/> (pristupljeno 4. prosinca 2014).

National Strategy for Combating Terrorism (NSCT), rujan 2006. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nsct/2006/> (pristupljeno 11. kolovoza 2014).

National Strategy for Combating Terrorism (NSCT), 2011. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf (pristupljeno 20. kolovoza 2014).

NATO Review, Issue 3, 2005. <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/interview.html> (pristupljeno 12. prosinca 2014).

The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004. <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (pristupljeno 20. srpnja 2014).

Strategija Europske unije za suzbijanje terorizma (The European Union Counter-Terrorism Strategy – CTS). Council of the European Union, Brussels, 30. studenog 2005. <http://www.statewatch.org/news/2005/nov/eu-counter-terror-strategy-nov-05.pdf> (pristupljeno 15. prosinca 2014).

Terrorism and National Security: Issues and Trends. CRS Issue Brief for Congress, 2006. <http://fas.org/sgp/crs/terror/IB10119.pdf> (pristupljeno 2. siječnja 2015).

Internetske adrese

<http://securitydata.newamerica.net/drones/pakistan/analysis>

<http://www.start.umd.edu/gtd/>

<https://www.europol.europa.eu>

COMPARATIVE ANALYSIS OF COUNTERTERRORIST STRATEGIES OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE EUROPEAN UNION

Tonći Prodan

SUMMARY

In this article we have examined the basic thesis about the different ways of countering the issue of modern terrorism by the United States of America and the European Union. Since September 11, 2001, the combat against terrorism has generally been approached in a different manner, using new and different instruments. The most important players in the combat against terrorism on the world stage are the US and the EU and the new, war paradigm of the fight against terrorism was created in America. The European Union is America's most important partner, but it has chosen different instruments for combating terrorism. Comparative analysis has confirmed beyond a doubt that the type of political system significantly influences counter-terrorist policy making and counter-terrorist activity in general. Analysis has also shown that the US and the EU have rather different systems of social values. The US is fighting a war against terrorism as an existential danger. The European Union does not look at terrorism as an existential threat and counters it in the main through prevention and using civilian instruments. Other than having similar definitions of terrorism and somewhat similar ways of trying to influence the causes of terrorism, the US and the EU, due to numerous explained reasons, differ greatly when it comes to their counter-terrorism approaches, chosen combat models and instruments, and the results achieved in the combat against terrorism. The United States and the European Union are still faced with great problems related to terrorism, which brings into question the efficiency of their strategies.

Key words: US, EU, counterterrorism, strategies, models, results, comparison.

