

David H. Bayley i Robert M. Perito

The police in War: Fighting Insurgency, Terrorism, and Violent Crime

Lynne Rienner, London, 2010, 195 str

Autori knjige svjetski su poznati znanstvenici i praktičari na području sigurnosti. David H. Bayley ugledni je profesor na Školi za kazneno pravo Veleučilišta Albany pri Sveučilištu države New York. U njegove brojne radove novijeg datuma ubrajaju se i knjige *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad* te *What Works in Policing*. Bayley je i autor UN-ova programa na temu uloge policijskog djelovanja u zajednici u obnovi i reformi policije u mirovnim operacijama. Robert M. Perito viši je programski službenik pri Američkom institutu za mir. Od 1995. do 2001. godine radio je kao zamjenik ravnatelja Međunarodnog programa pomoći u obuci za kriminalistička istraživanja američkog Ministarstva pravosuđa, a od 1967. do 1995. godine i kao časnik US Foreign Servicea, u svojstvu ravnatelja Ureda za međunarodno kazneno pravo. Među inim radovima, autor je knjige *Where Is the Lone Ranger When We Need Him? America's Search for a Post-Conflict Security Force*.

Knjiga *Policija u ratu: suzbijanje pobunjeničtva, terorizma i nasilničkog kriminaliteta*, kako sam izdavač ističe, predstavlja kritički osvrt na savezničku uključenost u zbivanja u Afganistanu i Iraku koja se prvenstveno tiču rekonstrukcije sigurnosnog sektora, s posebnim naglaskom na neuspjeh reforme policijskih snaga. Pretežno analizira mjesto i ulogu SAD-a u tim nastojanjima. U pozadini neuspjelih pokušaja SAD-a da obuču policijske snage u Afganistanu i Iraku, Bayley i Perito istražuju ulogu lokalne policije kao jednog od najvažnijih elemenata u provedbi uspješnih mirovnih i protupobunjeničkih operacija. Njihova analiza kreće od pojedinosti vezanih uz obuku pa sve do širega konteksta potpune institucionalne reforme. Utemeljen i na praksi i na teoriji, njihov rad nudi kritične savjete po pitanju uloge i obuke lokalnih policijskih snaga koje se svakodnevno moraju nositi s izazovima aktualnih sukoba. U analizi su se bavili i proteklom stabilizacijskim operacijama, kako bi usporedbom prikazali što je u pojedinačnim situacijama bilo uspješno provedeno i koje su lekcije mogle biti izvučene za naredne operacije.

U uvodu knjige autori vrlo otvoreno predstavljaju diskurs kojim će se služiti u pisanju, što misle o dosadašnjem pojedinačnom američkom i sveukupnom savezničkom pristupu reformi sigurnosnog sektora u operacijama koje su analizirali. Istaknuli su

kako je uloga lokalne policije svih ovih godina, kako u Afganistanu, tako i Iraku, zapostavljena, što smatraju jednim od ključnih čimbenika sveukupnog neuspjeha u navedenim operacijama. Početne teze slijedno su postavljene, međusobno se nadopunjuju i čine okvir oko kojeg autori znanstveno utemeljeno grade raspravu o mjestu i ulozi policije u međunarodnim stabilizacijskim operacijama. Najveća pozornost posvećena je domaćim policijskim snagama te njihovim vrijednostima. Što bi one trebale biti, kako bi morale djelovati, kako im intervenirajuće snage mogu pomoći, s kojim se preprekama svi uključeni u proces reforme susreću. Početne su tri teze sljedeće. *Prva*, lokalne policijske snage imaju ključnu ulogu u stvaranju legitimiteta lokalnih vlasti putem brige o sigurnosnim potrebama građana. Policija je jedini vidljivi predstavnik domaće vlasti koju građani gotovo svakodnevno vide. Na taj način predstavlja glavni instrument pridobivanja naklonosti lokalnog stanovništva i njegova povjerenja u domaću vlast. Tu zadaću ne može ispuniti vojska, ni strana, ni domaća. *Druga*, na području suvremenih međunarodnih operacija, gdje ne postoji jasno vidljivo razgraničenje između svih subjekata u prostoru, za potrebe suzbijanja pobunjeničtva, terorizma i organiziranoga kriminaliteta lokalnu je policiju djelotvornije obučiti i rasporediti na poslove temeljnog održavanja reda i mira negoli je obukom pretvoriti u takozvane „male vojnike“ koji služe kao potpora ili nadopuna vojnim snagama u ofenzivnim operacijama. *Treća*, sve oblike policijske obuke zamišljene kao sredstvo koje će zaštitom lokalnog stanovništva pridonijeti razvoju održive samouprave valja olakšati institucionalnom reformom. Policijske snage ne mogu biti reformirane isključivo obukom osoblja koje će djelovati na prvoj liniji.

Prvo poglavlje posvećeno je isključivo problemima i izazovima s kojima su se savezničke snage susrele u Afganistanu i Iraku u fazi nakon intervencije i na početku stabilizacije i rekonstrukcije. Umjesto napretka u daljnjim etapama, saveznici su se susreli s uništenom infrastrukturom, nedostatkom planova i koordinacije, pomanjkanjem financijskih resursa, no osobito je problematično bilo pogoršanje sigurnosne situacije. Nakon što su vojne snage u obje zemlje ispunile prvotne ciljeve operacija, nastao je sigurnosni vakuum o pitanju javne sigurnosti koje navedene nisu mogle popuniti, a u potpunosti su nedostajale policijske snage. Krenulo se u reformu lokalnih sigurnosnih snaga, s velikim naglaskom na vojnoj komponenti i zanemarivanju policije, no propušteno vrijeme bilo je kritično i pokazalo se nenadoknadivim. Sljedeće poglavlje donosi pregled posljednjih nekoliko iskustava SAD-a s angažiranjem policije u postkonfliktnim intervencijama. Prikazan je presjek sakupljenih iskustava iz Paname, Somalije, Bosne i Hercegovine, Haitija i Kosova. U svim tim intervencijama najviše brige zadavala je uspostava zakona i reda na lokalnoj razini budući da su se nasilje i prijetnje nasiljem nastavljali i nakon invazije. Bile su to teške intervencije, no u svakoj

od njih stečena su određena iskustva koja su planeri operacija u Afganistanu i Iraku mogli iskoristiti. Treće poglavlje bavi se mjestom i ulogom policije u suzbijanju pobunjeničtva, terorizma i nasilničkoga kriminaliteta. Za sve tri kategorije uzročnika nasilja, koji često mogu biti gordijski isprepleteni, autori predstavljaju tri načela kojih se vlasti moraju pridržavati kako bi učinkovito umanjile nasilje bez obzira na uzrok. Načela svoje uporište temelje na operacijama vođenim preciznim obavještajnim podacima, potpori javnosti te policijskom djelovanju koje će štiti stanovništvo, koristiti tek nužnu silu i djelovati poštujući standarde zaštite ljudskih prava. Sljedeće poglavlje bavi se vrstama sigurnosnih izazova u različitim opusima međunarodnih operacija, mogućnostima policije kao mehanizma odgovora na navedene izazove, kao i podjelom posla između vojske i policije. Bit je policije tzv. temeljno policijsko djelovanje koje treba biti usmjereno na proaktivno djelovanje u zajednici kojoj služi. No u okruženjima gdje je nasilje pojačano, policiju je potrebno vojnim snagama zaštititi i omogućiti joj da radi ono što najbolje zna, da brine o potrebama stanovništva, a ne koristiti je u ofenzivnim operacijama, kao što je to bio slučaj u Afganistanu i Iraku. Policija nije obučena za takve zadaće, postaje ranjiva i odmiče se od svojih temeljnih funkcija. Stoga budući da je cilj strane intervencije izgradnja učinkovite i zakonite lokalne vlasti, policija mora biti središnja, a ne periferna tema strateškoga planiranja. Peto i šesto poglavlje kreću od pretpostavke da policija ima središnju ulogu u suzbijanju pobunjeničtva, terorizma i kriminaliteta te se postavlja hipotetsko pitanje; ako tome jest tako, kako onda treba izgledati policijska obuka koja mora odgovoriti na tako zahtjevne sigurnosne izazove. Istaknute su osnovne vrijednosti koje svaka policija u demokratskom sustavu mora posjedovati, značajna pozornost posvećena je razvoju i sadržaju nastavnih planova za obuku policajaca. Pruženi su primjeri nastavnih planova iz različitih operacija te su predočene određene nelogičnosti i problemi vezani uz njihov razvoj i primjenu. Vrlo je precizno objašnjeno i sljedeće: ako je svrha izgradnje mira razvitak održive, učinkovite i demokratske vlasti, onda u postizanju toga cilja policija igra središnju ulogu. Kako bi se to postiglo, ključno je da se policijska obuka ne svede na puko svladavanje tehničkih vještina policijskog djelovanja, već da se u nju usadi i novi, drugačiji odnos prema policijskim zadaćama. Primjena programa namijenjenih razvoju temeljnog policijskog djelovanja treba započeti od prvoga trenutka strane intervencije, a ne kada neki drugi instrumenti ne daju očekivane rezultate. Iduće pak poglavlje, naziva *Institucionalna reforma: šira arena*, artikulira često toliko zanemarenu stratešku odrednicu. Nije dostatno osigurati tehnička sredstva, opremiti pa čak i obučiti sigurnosne snage ako iza svega toga ne stoji razvoj sposobnosti institucija sustava koje će voditi brigu o procesima koji slijede. Uvodna misao izvrsno oslikava srž problema, ali i potrebnog nastojanja: „Više i od infrastrukture, narodima koji izlaze iz sukoba trebaju bolje institucije. U većini

slučajeva te institucije treba preoblikovati, a ne samo obnoviti, budući da su upravo institucije prve i podbacile.“ Navedeno se odmah može potkrijepiti i praktičnim primjerom. Uzalud sav trud i uspješnost razvoja sigurnosnih snaga ukoliko takav razvoj nije sveobuhvatnoga karaktera. Policija je važna za obnovu javnog reda i vladavine zakona, ali ne može djelotvorno funkcionirati bez druga dva elementa takozvane pravosudne trijade – sudova i kaznionica. Poglavlje dalje donosi prikaz važnosti i potrebnih koraka u razvoju institucija uvezanih u sigurnosni sektor države. Zaključno poglavlje zaokružuje cjelinu, vraća se na početak rasprave i obraća se donositeljima odluka u SAD-u, ali savjeti su zlata vrijedni i za sve saveznike koji zajedno s Amerikancima interveniraju diljem svijeta. Zaključak je kako su Amerikanci podbacili u Afganistanu i Iraku, prvenstveno zbog toga što nisu uspjeli razviti lokalne policijske snage na način koji bi pridonio unapređenju legitimiteta domaće vlasti. Pretjerana militarizacija u planovima, u glavama, u provedbi, pokazala se nedovoljno uspješnom za sve izazove koji su se nakon početnog razdoblja intervencije pokazali odviše kompleksnima i zahtjevnima za vojne snage. Vojne snage ne posjeduju ni znanje ni alate potrebne za takve izazove. Policija je puno bolje prilagođen instrument javne vlasti koja ima širi spektar mogućnosti te se može lakše uhvatiti ukoštac s izazovima u postkonfliktnom razdoblju. Kao završnu misao autora izdvajamo sljedeću izjavu: „Bez obzira na razinu (ne) sigurnosti zatečenu u procesu izgradnje mira, legitimitet vlasti glavni je cilj, policija je primarni instrument, a vojne su snage te koje joj za to osiguravaju operativne uvjete. Ista paradigma vrijedi i za suzbijanje terorizma i kriminaliteta.“

Neuspjeh SAD-a u Iraku te svih saveznika zajedno u Afganistanu da uspostave funkcionalne lokalne policijske snage potkopao je cilj stvaranja sigurnog okruženja za domaće stanovništvo, ugrozio sigurnost samih policajaca, ali i svih snaga koje su intervenirale. U smislu ljudskih patnji, taj je neuspjeh bio katastrofalan. Navedeno predstavlja sažetak ove izvanredne knjige, koja ima dodatnu težinu zbog ugleda i stručnosti autora i njihova dubokog poznavanja tematike. Pisana znanstvenim, a opet američki jednostavnim rječnikom, knjiga predstavlja nezaobilaznu literaturu pri promišljanju budućih reformi civilnog sigurnosnog sektora koji mora biti u stanju nakon vojnih operacija uspostaviti vladavinu prava i ojačati institucije vlasti na određenom području. Ciljana skupina čitatelja svi su donositelji odluka uključeni u planiranje i provedbu intervencija u drugim zemljama, nastavno osoblje, sudionici operacija, kao i studenti policijskih akademija, vojnih učilišta i fakulteta koji proučavaju društvene predmete.