

OEBS i savremeni
bezbednosni izazovi
Zbirka eseja

OEBS i savremeni bezbednosni izazovi

Zbirka eseja

Naslov

OEBS i savremeni bezbednosni izazovi

Autor

Grupa autora

Izdavač

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji

Dizajn i prepress

comma | communications design

Štampa

Fiducia 011 Print

Tiraž

200 primeraka

ISBN 978-86-6383-035-6

Objavljivanje ove publikacije je omogućeno u okviru projekta Misije OEBS-a u Srbiji „Konsolidovanje procesa demokratizacije u sektoru bezbednosti u Republici Srbiji”, koji je finansijski podržala Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju (Sida).

Stavovi izrečeni u knjizi pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji i Švedske agencije za međunarodnu razvojnu saradnju.

Sadržaj

Predgovor	7
Ivana Jovanović	11
OEBS i savremeni izazov upravljanja i bezbednosti granica	11
Aleksandra Obradović	23
OEBS i savremeni bezbednosni izazovi	23
Luka Glušac	33
Strani (teroristički) borci	33
Danko Aleksić	49
OEBS i savremeni bezbednosni izazovi: bezbednost životne sredine	49
Selena Tasić	61
OEBS i savremeni bezbednosni izazovi	61
Jelena Nikolić	71
Poseban osvrt na jezik kao sredstvo integracije nacionalnih manjina u društveni i javni život u Republici Srbiji	71
Jelena Mitić	85
OEBS i savremeni bezbednosni izazovi	85
Marija Žužek	95
OEBS i savremeni bezbednosni izazovi	95

Milan Andrić	109
OEBS i savremeni bezbednosni izazovi	109
Aleksandra Tomić	119
OEBS i savremeni bezbednosni izazovi	119

Predgovor

Bezbednost je uvek bila među prvim tačkama dnevnog reda u ljudskom društvu, praktično kroz čitavu njegovu istoriju.

Međutim, kada govorimo o savremenom dobu, mali broj ljudi je očekivao da će se ona ponovno pojaviti kao dominantno pitanje upravo u periodu posle hladnog rata kada se pretpostavljalo da će razvoj i jačanje demokratije najzad potisnuti bezbednosne preokupacije na manje istaknuto mesto i stvoriti uslove u kojima se osnovna bezbednost uzima skoro zdravo za gotovo. Paradoksalno, dok su u sedamdesetim i osamdesetim godinama prošlog veka, u sumraku autoritarnih režima, prvenstveno u istočnoj Evropi, ljudska prava i demokratizacija bili u fokusu odnosa Istok-Zapad, u periodu koji je usledio nakon pada Berlinskog zida, posebno na prelazu u novi vek, posle 2000. godine, bezbednost je postepeno ali postojano postajala glavna preokupacija demokratskih zemalja, kako onih sa razvijenim demokratijama tako i onih sa demokratijama u usponu. Umesto prošlih sukoba i trke u naoružanju između velikih sila i dva vojna bloka, glavna pretnja je počela da dolazi od ne-državnih aktera, iako ne bez podrške određenih država. To su bile pretnje proistekle iz međunarodnog terorizma, verskog ekstremizma, radikalizma i urušenih država u nestabilnim regionima sveta, sa regionalnim, ali i globalnim posledicama.

Nije iznenađujuće da se kao rezultat tih promena, interesovanje državnih institucija i državnih struktura zaduženih za bezbednost, kao i istraživača i akademske zajednice, okrenulo analizi i prevenciji tih transnacionalnih pretnji. Bezbednost je postala česta tema političkog diskursa i nevladinog angažovanja.

U Srbiji, koja se nalazi u post-konfliktnom i još uvek ne u potpunosti stabilizovanom regionu, relativno blizu žarišta najnasilnijih sukoba današnjice i izložena

je njihovim posledicama, kao što je takozvana migrantska kriza, interesovanje za rešavanje i proučavanje bezbednosti vidno je poraslo tokom proteklih godina, između ostalog i među mladim naučnicima i budućim praktičarima.

Stoga ne iznenađuje da je Srbija kao predsedavajući OEBS-a za 2015. godinu, sledeći svog prethodnika Švajcarsku, postavila bezbednosna pitanja kao jedan od prioriteta svog predsedavanja. Obe zemlje su bile inicijatori i glavni zagovornici Deklaracije OEBS-a o mladima i bezbednosti koja je, iako u vrlo kratkom obliku, usvojena na sastanku Ministarskog saveta u Beogradu, u decembru 2015. godine.

Predvidevši ove trendove i prethodeći im, Misija OEBS-a u Srbiji je u poslednjih nekoliko godina, u svojim aktivnostima vezanim za upravljanje sektorom bezbednosti i njegovu reformu, sve veću pažnju posvećivala senzibilizaciji mladih za bezbednosna pitanja, prilazeći temi ne prvenstveno kao "tvrdoj bezbednosti" ili tradicionalnoj bezbednosti, nego kao oblasti koja je tesno povezana sa bezbednošću pojedinca i kao problemu koji ne može i ne treba da se odvoji od ljudskih prava i opšte demokratizacije društva. U tom kontekstu, Odeljenje za demokratizaciju Misije je tokom godina organizovalo brojne radionice i seminare, odnosno studijske posete ili predavanja, podstičući učešće mladih ili posebno se usredsređujući na grupe mladih iz različitih segmenata društva, uključujući i nacionalne manjine, ili one koji počinju svoje karijere u državnim institucijama koje se bave odbranom ili bezbednošću.

Eseje sadržane u ovoj brošuri napisali su svršeni masteranti i doktoranti Misije, čije akademske studije je Misija podržala. Ponuđena tema je bila „OEBS i savremeni bezbednosni izazovi”, a u ovoj publikaciji je predstavljeno deset eseja koji su izabrani kao najbolji u konkurenciji u kojoj je učestvovao veliki broj priloga.

U okviru ove opšte teme, eseji daju koristan uvid u način na koji mladi naučnici i praktičari u Srbiji prilaze pitanju međunarodne bezbednosti, koje su njihove glavne preokupacije i predlozi za poboljšanja u suočavanju sa rastućim bezbednosnim izazovima i pretnjama u savremenom društvu, posebno u društvima u tranziciji. Njihov izbor određenih tema u okviru ove opšte teme pokazuje, što ne iznenađuje, da transnacionalni terorizam i radikalizacija/ekstremizam privlače posebnu pažnju, ali oni ne zanemaruju ni druga pitanja odnosno teoretske pristupe bezbednosti, posebno koncept ljudske bezbednosti koji je eksplicitno ili implicitno prihvaćen kao najprikladniji u praktično svim esejima. Važnost civilnog društva u suočavanju sa bezbednosnim pretnjama, uz istovremenu zaštitu ljudskih prava, takođe je široko prepoznata. Među konkretnijim pitanjima, razmatra se fenomen stranih boraca, uključujući i uticaj društvenih medija na njihovo vrbovanje, dok se u drugom eseju razmatra pitanje bezbednosti životne sredine. Važnost regionalne bezbednosti su takođe konstatovali mnogi, te je u

tom kontekstu nekim praktičnim merama, kao što je poboljšanje bezbednosti granica, posvećena dužna pažnja.

Naravno, uloga OEBS-a u oblasti bezbednosti je nezaobilazna tema, budući da je opšta tema formulisana na ovaj način. Percepcija organizacije, koja se zasniva kako na analizi njenih glavnih dokumenata, počevši od Helsinškog Završnog akta, tako i na praktičnim aktivnostima OEBS-a, uglavnom je pozitivna ili čak pohvalna, ali ne bez nekih kritičkih primedbi ili sugestija za poboljšanje. Demokratska priroda organizacije, koja je sadržana u pravilu konsenzusa, prepoznata je kao komparativna prednost OEBS-a u odnosu na neke druge međunarodne organizacije, ali i kao slabost koja ponekad koči njegovu aktivniju ulogu. Post-konfliktna sanacija i angažovanje organizacije na terenu, kroz njene različite operacije na terenu, prepoznati su kao poseban kvalitet OEBS-a. U tom kontekstu, nije nezapaženo da se sposobnost OEBS-a da se dogovori i pošalje Specijalnu posmatračku misiju u Ukrajinu smatra njegovim impresivnim postignućem, uzimajući u obzir ograničen uspeh drugih međunarodnih organizacija, uključujući UN.

Među kritičkim zapažanjima u vezi sa OEBS-om, jedan od autora je naveo njegovu relativno malu vidljivost u međunarodnoj javnosti, posebno u odnosu na UN, EU ili NATO. To se smatra nezaslužnim, jer OEBS predstavlja najveću regionalnu bezbednosnu organizaciju na svetu. Ne nezvezano za taj komentar, moglo bi se primetiti da se ni u jednom od eseja ne posvećuje dužna pažnja OEBS-ovom Kodeksu ponašanja u vojno-političkim aspektima bezbednosti, koji je možda jedan od najizvornijih dokumenata OEBS-a i datira još iz 1994. godine, a koji odražava sveobuhvatni i multidimenzionalni pristup bezbednosti. Ovo uprkos činjenici da su dve godine zaredom – 2014. i 2015. – dve OEBS-ove radionice o Kodeksu organizovane u Beogradu, uz pomoć Misije. Ovaj propust je jasna poruka onima koji se bave organizacijom da uključe i značajnije učešće mladih u budućim radionicama ili seminarima o Kodeksu ponašanja, kao i da sa ovim dokumentom bolje upoznaju javnost, naročito mlade naučnike i praktičare.

Sve u svemu, verujemo da će ova zbirka eseja korisno poslužiti njenim čitaocima, kako onima koji rade istraživanja ili su angažovani u građanskom aktivizmu u oblasti bezbednosti, tako i onima koji su već u državnim strukturama, a čija nadležnost je direktno ili indirektno vezana za bezbednosne funkcije. Mada prirodno odražavaju različit stepen analize ili dubine, eseji su u celini prilično zreli i navode na razmišljanje, što u obilju tekstova koji se bave bezbednošću predstavlja osobine koje ne bi trebalo da ostanu nezapažene, uvereni smo, od strane potencijalnih čitalaca.

Dr Vladimir Bilandžić

Misija OEBS-a u Srbiji

Specijalni savetnik za jačanje mera poverenja i bezbednosti

OEBS i savremeni izazov upravljanja i bezbednosti granica

Sažetak: Upravljanje granicama u Evropi i, naročito, u susjednim regionima koji se nalaze u procesu postkonfliktne stabilizacije ili preventivnog međunarodnog monitoringa, predstavlja značajan izazov za evropske države i evropske regionalne aranžmane i organizacije posvećene očuvanju mira. Evropska unija i OEBS, kao okviri za regionalno delovanje, i evropske države, kroz bilateralnu političko-bezbednosnu i ekonomsko-tehničku saradnju, imaju za cilj da unaprede bezbednost država i suverenih granica, kao jednog od najvažnijih preduslova za očuvanje i unapređenje ljudske dimenzije bezbednosti. Ostvarenje ciljeva OEBS-a u okviru treće dimenzije bezbednosti – ljudske bezbednosti – podrazumeva sveobuhvatan pristup bezbednosnim izazovima i pretnjama, uz povezano i integrisano delovanje na političko-vojnom i ekonomskom planu bezbednosti.

Ključne reči: OEBS, Evropska unija, EU, ljudska bezbednost, granice, migracije, konflikt.

1 Ivana Jovanović je doktorantkinja na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu. Stipendista je OEBS-a za doktorske studije za akademsku 2014/2015. godinu. Biografija u celosti dostupna na poslednjoj strani.

Uvod

U jeku obeležavanja četrdeset godina postojanja kao regionalnog i međunarodnog aranžmana posvećenog održavanju mira na regionalnom i međunarodnom planu, OEBS danas ima veoma složenu agendu. Od konsultativnog i bezbednosnog foruma (konferencije) država učesnica koji je tada postavio smernice za demokratski razvoj i demokratsku konsolidaciju na podeljenom evropskom kontinentu, do organizacije koja broji pedesetsedam država članica sa tri kontinenta, OEBS svoj identitet i kontinuitet delovanja potvrđuje kroz civilne i vojne angažmane u različitim delovima sveta. U savremenom svetu, višedimenzionalni pristup bezbednosti predstavlja jedini validan, efikasan i kredibilan pristup rešavanju bezbednosnih izazova i pretnji, u cilju očuvanja međunarodnog mira i stabilnosti, uzimajući u obzir kompleksnost pretnji i posledica. Na ovom mestu će biti pomenuta komemorativna deklaracija iz Astane (*Astana Commemorative Declaration Towards a Security Community*) koja upravo apostrofirava posvećenost OEBS-a sveobuhvatnom pristupu bezbednosti.² Ciljevi i aktivnosti u okviru političko-vojne dimenzije, ekonomsko-ekološke i na kraju ljudske dimenzije, imaju za cilj unapređenje položaja pojedinaca na najširem području, i to u raznim aspektima društvenog, političkog i kulturnog života: ljudska prava, osnovne slobode, demokratija i slobodni izbori, vladavina prava, ali i sloboda veroispovedi i borba protiv netolerancije i diskriminacije.³

Zaštita i upravljanje granicama predstavljaju kompleksan cilj i zadatak na više nivoa, za suverene države, ali i za regionalne bezbednosne aranžmane država. Zaštita i upravljanje granicama jeste bezbednosni izazov za OEBS kao regionalnu organizaciju koja raspolaže svojim resursima u pravcu sprovođenja ciljeva u ovoj oblasti. Dalje, to je izazov i za bilateralne odnose saradnje ili konflikata između država članica, država partnera, i trećih država. Na kraju, to je izazov koji zahteva saradnju i partnerstvo (ponekad u formi inter-regionalne saradnje) između OEBS-a i drugih organizacija koje imaju iste ciljeve u međunarodnoj politici i počivaju na istim demokratskim principima: Organizacija Ujedinjenih nacija, Evropska unija, Savet Evrope, kao i druge organizacije, koje imaju uže i specijalizovano područje delovanja, ali mogu doprineti ostvarenju ciljeva u nekoj od tri dimenzije bezbednosti: Međunarodna organizacija za migracije, Svetska banka, Svetska trgovinska organizacija, Program za razvoj Ujedinjenih nacija, i druge.

2 Organization for Security and Co-operation in Europe, *Astana Commemorative Declaration Towards a Security Community*, SUM(10) Journal No. 2, Agenda item 4, Summit Meeting, Astana, 2010. Available at: <http://www.osce.org/cio/74985?download=true>.

3 *Astana Commemorative Declaration Towards a Security Community*, pp.2-3.

Upravljanje granicama i bezbednost granica predstavljaju kompleksan cilj koji se može podvesti pod sve tri dimenzije bezbednosti, odnosno koji zahteva saradnju i koordinisano delovanje kroz sve tri dimenzije. Vraćajući se na deklaraciju iz Astane, države članice OEBS-a su se saglasile da „konfliktni ciklus”, koji uključuje rano upozorenje, prevenciju konflikta, krizni menadžment i postkonfliktnu rehabilitaciju, ostaje jedan od ključnih prioriteta za OEBS i u budućnosti.⁴ Imajući u vidu rasprostranjenost misija i međunarodno prisustvo u kriznim žarištima sveta, može se zaključiti da upravljanje i bezbednost granica predstavljaju važan tehnički i humani element procesa stabilizacije u konfliktnim regionima. Izbijanjem unutardržavnih (Ukrajina) ili međudržavnih konflikata, povećava se ukupna nebezbednost određenog geografskog područja, a u tim uslovima jedno od glavnih merila i pokazatelja (ne)stabilnosti i ugroženosti jeste bezbednost i način funkcionisanja granica i prekogranična cirkulacija. Dakle, u slučaju unutardržavnog ili međudržavnog konflikta, upravljanje granicama postaje jedan od osnovnih prioriteta i instrumenata za upravljanje konfliktom. Osim političko-vojne dimenzije, upravljanje i kontrola granica su povezani i sa druge dve dimenzije – ekonomskom i ljudskom. Ekonomska dimenzija odnosi se na upravljanje granicama i unificirane i komplementarne sisteme kontrole kroz saradnju država učesnica, koji imaju za cilj sprečavanje nedozvoljenih ekonomskih radnji i nelegalne trgovine (narkoticima i drugim nedozvoljenim sredstvima, prekograničnog kriminala, trgovine ljudima). Na kraju, upravljanje i kontrola granica je danas neizostavno povezano sa ljudskom dimenzijom bezbednosti, u smislu poštovanja i ostvarivanja osnovnih ljudskih prava. U globalizovanom svetu, mobilnost ljudi, usluga, roba i kapitala predstavlja jednu od najznačajnijih tekovina, prava i sloboda koja se progresivno unapređuje na međudržavnom i međunarodnom planu, kako u tehničkom smislu (smanjujući obim zahteva koje pojedinac treba da ispuni), tako i u prostornom smislu (širenjem područja slobodnog kretanja).

4 Ibidem. Videti i: Organization for Security and Co-operation in Europe, DECISION No. 3/11, Second day of the Eighteenth Meeting MC(18) Journal No. 2, Agenda item 8, Vilnius, 2011, p. Available at: <http://www.osce.org/mc/86621?download=true>

Upravljanje i bezbednost granica

Suočavajući se sa brojnim izazovima koje utiču na bezbednost granica, a koji dolaze iz sve tri dimenzije bezbednosti, OEBS je posvećen zaštiti i unapređenju slobode kretanja ljudi i dobara preko granica, kao i osiguravanju ekonomskog razvoja i prosperiteta kroz olakšavanje i unapređenje prekogranične saradnje.⁵ Ovaj cilj OEBS-a podrazumeva da se kroz partnerstvo sa drugim organizacijama pronalazi i ostvaruje balans između bezbednosti kao primarnog cilja upravljanja granicama, na jednoj strani, i cilja unapređenja ekonomskih aktivnosti i regionalnog blagostanja, na drugoj strani.⁶ Polazeći od studije autora Zelbera i Akermanove (*Herbert Salber, Alice Ackermann*), na ovom mestu će biti predstavljeni osnovni elementi pristupa OEBS-a u oblasti upravljanja i bezbednosti granica. Osnovu predstavlja dokument „*The Border Security and Management Concept*” (BSMC) iz 2005. godine koji postavlja okvir za saradnju u ovoj oblasti.⁷ Kako navode Zelber i Akermanova, BSMC donosi četiri osnovne novine u oblasti upravljanja granicama. Najpre, obezbeđuje mandat OEBS-u za unapređenje višestruke međugranične i prekogranične saradnje između različitih pograničnih službi, carinskih vlasti, policijskih snaga i drugih relevantnih nacionalnih tela i autoriteta.⁸ Dalje, omogućava različitim strukturama OEBS-a (Sekretarijat, operativna tela, institucije) da rade zajedno i da pomažu i podržavaju države članice u implementaciji ovog koncepta.⁹ BSMC takođe ukazuje na značaj međunarodne saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama i partnerima, koja treba da bude vođena komplementarnim ciljevima i delovanjima, komparativnim prednostima i zajedničkim interesima. I na kraju, BSMC obezbeđuje listu mogućih doprinosa koji mogu učiniti ovaj koncept operativnim i učinkovitim.¹⁰

Autori Zelber i Akermanova ukazuju da i sam BSMC prepoznaje upravljanje i bezbednost granica kao osetljivu oblast saradnje između država učesnica. Sa jedne strane, mehanizmi upravljanja granicama predstavljaju stvar slobodne odluke država u skladu sa njenom unutrašnjom situacijom, geografskim položajem, ključnim nacionalnim političkim, ekonomskim i socijalnim izazovima,

5 Herbert Salber and Alice Ackermann, *The OSCE's Comprehensive Approach to Border Security and Management, OSCE Yearbook 2009 Yearbook on the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (ed.), Volume 15, 2009, pp.289-290.

6 Salber and Ackerman, p.290.

7 Organization for Security and Co-operation in Europe, *Border Security And Management Concept Framework For Co-Operation By The Osce Participating States*, MC(13) Journal No. 2, Agenda item 8, Ministerial Council, Ljubljana, 2005.

8 Salber and Ackerman, p.293.

9 Ibidem.

10 Ibidem.

i strategijom unutrašnje i spoljne bezbednosti.¹¹ Sa druge strane, svesni su da nacionalno i regionalno blagostanje mogu biti značajno unapređeni prekograničnim aktivnostima i slobodnim kretanjem, što ukazuje na potrebu bilateralne, regionalne i multilateralne saradnje.¹² BSMC nabroja osam osnovnih grupa ciljeva koji treba da budu ostvareni kroz prekograničnu saradnju: unapređenje slobodnog i bezbednog kretanja ljudi, roba, usluga i investicija; smanjenje pretnje terorizmom, uključujući i sprečavanje slobodnog kretanja lica, novca i drugih aktivnosti koja imaju veze sa terorističkim i drugim kriminalnim aktivnostima; prevencija i borba protiv transnacionalnog prekograničnog kriminala, ilegalnih migracija, krijumčarenja, korupcije i ilegalne trgovine oružjem, drogama i ljudima; unapređenje visokih standarda u vezi sa aktivnostima upravljanja granicama i kompetentnosti nacionalnih struktura; unapređenje dostojanstvenog tretmana svih lica koja prelaze granice, u skladu sa važećim nacionalnim propisima, međunarodnim pravom i načelom ljudskih prava i odgovarajućih obaveza OEBS-a; stvaranje povoljnih uslova za ekonomski, društveni i kulturni razvoj u pograničnim oblastima; kretanje ka izgradnji zajedničkog područja slobode, bezbednosti i pravde u okviru OEBS regiona i država članica; osiguravanje bezbednosti međunarodnih ruta preko kojih se odvija snabdevanje ključnim dobrima.¹³

U posebnom delu, ovaj dokument ukazuje i na glavne doprinose koje OEBS može da pruži državama na putu ostvarivanja ciljeva u oblasti kontrole i upravljanja granicama, na osnovu do sada realizovanih programa i aktivnosti u ovom oblasti.¹⁴ Način na koji OEBS može da doprinese jeste napre facilitacija (politički dijalog između participirajućih država, tehnički dijalog, mere izgradnje poverenja); dalje, kao opšte forme podrške navode se tehnička pomoć u izradi i implementaciji nacionalnih strategija i akcionih planova i razvoj i implementacija programa obuke; specijalizovana pomoć u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, ilegalne imigracije, nedozvoljene trgovine, terorizma, kao i trgovine konvencionalnim, biološkim, hemijskim i nuklearnim oružjem; doprinos u oblasti slobodnog i bezbednog kretanja ljudi (tehnička pomoć i ekspertsko savetovanje kod ulaznih i izlaznih procedura, podizanje svesti o pravima imigranata i tražilaca azila); aktivnosti u vezi sa ekonomskim i ekološkim pitanjima, razmena informacija i pozitivne prakse, unapređenje i podsticanje prekogranične ekonomske saradnje, unapređenje prekogranične saradnje u slučaju prirodnih katastrofa ili vanrednog stanja u pograničnim područjima, i drugo.¹⁵

11 Ibidem.

12 Ibidem.

13 Border Security And Management Concept Framework For Co-Operation By The Osce Participating States, pp.2-3.

14 Border Security And Management Concept Framework For Co-Operation By The Osce Participating States, p.3.

15 Ibid, pp.5-7.

Imajući u vidu strateško opredeljenje OEBS-a da podstiče i olakša saradnju država učesnica u oblasti zaštite i bezbednosti granica, ovde je važno napomenuti sledeće. Kao regionalna organizacija koja raspolaže odgovarajućim resursima i ekspertizom, OEBS može da najveći doprinos u ostvarivanju ovog cilja obezbedi na području tehničke podrške (obuke, stručna i tehnička podrška, podizanje nacionalnih kapaciteta), kao i na području bezbednosti, kroz neposredni angažman u slučajevima graničnih sporova ili konflikte situacije.

Migracije i slobodno kretanje lica

U ovom delu biće predstavljeni osnovni aspekti ilegalne migracije kao kompleksnog bezbednosnog izazova i kao društvenog fenomena koji je istovremeno povezan sa tri dimenzije bezbednosti – političko-vojnom, ekonomskom i ljudskom. Poseban deo poglavlja biće posvećen ilegalnoj imigraciji kao bezbednosnom izazovu sa aspekta zaštite i upravljanja granicama.

Važno je najpre napomenuti distinkciju između ilegalnih imigranata i legalne imigracije. U terminima zaštite spoljnih granica i unutrašnje bezbednosti, bezbednosna agenda, mere i aktivnosti država se odnose na borbu protiv ilegalne imigracije.

Migracije predstavljaju složeni demografski fenomen sa višestrukim društveno-ekonomskim, političkim i kulturnim i uzrocima i posledicama. Kao demografski fenomen, migracije mogu biti individualne, grupne i masovne. Sa aspekta bezbednosti, grupne i masovne imigracije, koje najčešće imaju element organizovanosti, predstavljaju poseban izazov, naročito ako su uzroci i neposredni povod za migraciju vojno-bezbednosne prirode (unutrašnji međunarodni sukobi, organizovano nasilje, i dr.). Individualne migracije najčešće ne predstavljaju bezbednosni izazov, osim ukoliko se ne radi o međunarodno poznatim pojedincima čije je delovanje povezano sa kriminalnim, terorističkim i drugim nedozvoljenim aktivnostima.

Uzroci i/ili neposredni povod migracija mogu biti političke, bezbednosne, ekonomske ili kulturne prirode, ili mogu biti posledica kombinacije nekoliko navedenih faktora. Političko-bezbednosni faktori se mogu posmatrati integralno, i oni se odnose na postojanje političke i bezbednosne situacije visokog rizika u državi porekla imigranata koja prouzrokuje iseljavanje, često grupno ili masovno. U ovu grupu uzroka spadaju ratno stanje, unutrašnji sukobi po različitim osno-

vama, neodrživa unutrašnja politička situacija, na primer, totalitarna vlada, ili revolucionarne ili sistemske političke promene na nacionalnom nivou. U ovom slučaju, migracije su najčešće grupne ili, u ekstremnom slučaju masovne, i mogu biti usmerene najpre ka susednim zemljama i regionu, a onda ka razvijenim zemljama, u kojima se traži ne samo egzistencijalno utočište, već i mogućnost za trajno prebivalište. Ekonomski faktori su danas, bar kada je u pitanju Evropa kao destinacija, preovlađujući faktor za imigraciju, ilegalnu i legalnu, usmerenu ka Evropskoj uniji. Ovaj faktor najčešće rezultira individualnim ili grupnim imigracijama, ali ako postoji značajan vremenski kontinuitet, onda do izražaja može doći i brojnost i masovnost imigracije. Kulturni faktor je najčešće povezan sa nekim od prethodnih faktora, i najčešće nije samostalni i osnovni uzrok imigracije.

Migracije i imigracija imaju dvostruki bezbednosni aspekt, kako sa stanovišta lica koja su subjekti i nosioci procesa migracije, tako i sa stanovišta država koje su uključene u taj proces. U istorijskom smislu, evropski kontinent, odnosno države članice Evropske unije, predstavljaju tradicionalno imigraciono područje za lica koja dolaze sa drugih kontinenata. U pitanju je trend koji već decenijama, uz povremena odstupanja, zadržava kontinuitet progresije brojnosti. Ovde je važno napomenuti nekoliko distinkcija kada su u pitanju države članice Evropske unije kao zemlje destinacije imigracije: zemlje prvog prijema, tranzitne države članice, i zemlje krajnje destinacije. Sa bezbednosnog aspekta, najkompleksniji položaj i najveći izazov jeste na strani zemalja prvog prijema i zemalja krajnje destinacije. Kada su u pitanju zemlje prvog prijema, zaštita i upravljanje granicama ima poseban značaj za bezbednost te zemlje. Ovaj cilj nosi sa sobom istovremeno kontroverzan izazov, budući da zaštita, bezbednost i sigurnost granica predstavlja osnovnu komponentu nacionalne bezbednosti i suverenog prava država na samostalno upravljanje svojim granicama. Na drugoj strani, ukoliko je državna granica uslovno ugrožena grupnim ili masovnim prilivom stranog stanovništva, načela zaštite ljudskih prava i posebno posvećenost ciljevima ljudske bezbednosti nalažu razmatranje uzroka tih kretanja i reagovanje u skladu sa načelima zaštite i očuvanja ljudskog života. Zemlje krajnje destinacije imigracije, bez obzira koji je uzrok ili glavni faktor iseljavanja iz zemlje porekla, se takođe suočavaju sa izvesnim bezbednosnim izazovima. Ako se ostave po strani ekonomski i kulturni aspekti, ovi izazovi se intenziviraju naročito ako ta zemlja ima upliva u oružanom sukobu u zemlji porekla (na primer, konflikti u Iraku, Avganistanu, severnoj i centralnoj Africi).

Zemlje evropskog kontinenta, naročito članice Evropske unije, predstavljaju već decenijama značajno područje destinacije imigracije iz susednih regiona, bivših kolonijalnih područja, ali i kriznih područja u drugim delovima sveta. Kada su u pitanju susedni regioni, uzroci za imigraciju i posledično potreba za efikasnijim upravljanjem i zaštitom spoljnih granica, su rezultat bezbednosnih i ekonom-

skih faktora. Istočna Evropa je glavno područje porekla i istovremeno značajno tranzitno područje ka Evropskoj uniji: Rusija, Ukrajina, Moldavija i Belorusija su zemlje porekla značajnog broja ilegalnih i legalnih imigranata i tražilaca azila, i glavna tranzitna tačka za migracione talase iz Azije. Navedene zemlje istočne Evrope imaju visoku emigracionu stopu – smatra se da je za poslednjih nekoliko godina Moldaviju napustila četvrtina od ukupnog broja stanovnika. Kada su u pitanju migracioni talasi van evropskog kontinenta, kritično područje je južni Mediteran (severna Afrika i Bliski Istok) kao područje porekla i tranzitna tačka migracionih talasa ka Evropi. Bliski Istok je glavno tranzitno područje za imigraciju i tražioce azila iz južne Azije (Pakistan, Avganistan, Šri Lanka, Bangladeš) i istočne i sub-saharske Afrike (Sudan, Eritreja, Somalija, Etiopija), koji najčešće dolaze u evropske zemlje preko Turske. Istovremeno, Sirija, Irak, Iran, Palestina, Jordan i Liban, predstavljaju i zemlje porekla imigracije. Imigracija sa azijskog kontinenta je umnogome uslovljena i intra-kontinentalnim kretanjima, ali najčešće zemlje porekla azijske imigracije su Kina, Avganistan, Šri Lanka, Pakistan, Indija, Bangladeš, Filipini, i Vijentam.¹⁶

Ilegalne imigracije predstavljaju, u uslovima globalizovane bezbednosti, veoma ozbiljan i kompleksan izazov. Na jednoj strani, države imaju suvereno pravo da vrše kontrolu svojih granica i definišu uslove za ulazak i izlazak sa svoje teritorije, u skladu sa interesima nacionalne bezbednosti, ekonomskog blagostanja, javnog morala i političke stabilnosti. Na drugoj strani, principi zaštite ljudskih prava i osnovne norme i načela humanitarnog prava nalažu obavezu uzimanja u obzir uzroka mobilnosti i imigracionih talasa, i prihvatljivi tretman ugroženih lica koja traže zaštitu u stabilnijim područjima u bližem ili daljem okolnom području. U ovoj oblasti, OEBS kao regionalna organizacija koja kombinuje iskustva zemalja članica sa tri kontinenta, može da obezbedi najveći doprinos kroz programe edukacije, razmene pozitivnih i negativnih praksi, razvijanje nacionalnih tehničkih i ljudskih kapaciteta, umrežavanje i razvijanje zajedničkog bilateralnog ili multilateralog pristupa.

16 Statistički podaci o imigraciji dostupni su na portalu za statistiku Evropske unije. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/migration-and-citizenship-data> i <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>

Upravljanje granicama kao izazov za budućnost

Kompleksnost bezbednosti u savremenom svetu i kompleksnost bezbednosnih izazova sa kojima se suočavaju društva danas zahteva integrisani i sveobuhvatni pristup u upravljanju izazovima i pretnjama. Oružani međunarodni i unutrašnji konflikti kao oblik nasilne politike, uzrokuju različite razorne posledice: nasilna preseljenja stanovništva kao posledicu iznuđene pokretljivosti izazvane nasiljem, zatim ugroženost i pritisak na granice susednih zemalja i regionalnu nestabilnost područja gde se nalazi žarište sukoba. OEBS se tokom proteklih četrdeset godina suočio sa brojnim krizama i problemima, čijem je rešavanju doprineo na različite načine. Danas se OEBS suočava sa jednom od najvećih savremenih kriza, Ukrajinskom krizom, od čijeg razvoja i razrešenja zavisi sveukupno stanje bezbednosti u Evropi i Evroaziji. Angažovanje OEBS-a tokom ove krize pokazalo je relevantnost organizacije na području upravljanja konfliktom i medijacije, pre svega kroz formiranje i slanje Specijalne posmatračke misije u Ukrajinu.

Za bezbednost granica u Evropi, posebno je važna stabilnost bivših konfliktnih područja, između ostalog i Zapadnog Balkana. Kako je ministar Dačić, ispred Republike Srbije koja predsedava OEBS-om u 2015. godini, naveo tokom 2014. godine u prioritetima budućeg predsedavanja, da će se regionu Zapadnog Balkana koji se dugi niz godina suočavao sa ratovima, neprijateljstvima, sankcijama, stranim intervencijama, i ozbiljnim kršenjem ljudskih prava, posvetiti posebna pažnja.¹⁷ Ovaj region danas više ne predstavlja konfliktno područje u smislu međudržavnih ratova, ali se ipak može tvrditi da postoje izvesni zamrznuti konflikti koji mogu da predstavljaju značajan izazov za regionalnu stabilnost. Kako je Dačić naveo u prioritetima predsedavanja, „naročita pažnja biće posvećena pomirenju, kao delu faze postkonfliktne rehabilitacije, na način definisan u dokumentima OEBS, i kao konceptu koji će naša dva predsedavanja unaprediti.”¹⁸ Prostor za saradnju i angažman OEBS-a u ovom regionu uključuje ne samo delovanje pojedinih misija na određenom području, već i imajući u vidu poboljšano stanje u ovom regionu, i mogućnosti za unapređenu horizontalnu saradnju misija OEBS na terenu.¹⁹

17 Prioriteti predsedavanja Srbije OEBS-om izneti od strane ministra Dačića na specijalnom sastanku OEBS-a. Dostupno na: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/o-ministarstvu/ministar/govori/13932-2014-07-15-11-03-27?lang=lat>

18 Ibidem.

19 Ibidem.

Za stabilnost granica u Evropi i ulogu OEBS-a u upravljanju ovim izazovom, važno je nekoliko tačaka u okviru grupe prioriteta predsedavanja Republike Srbije. Kako je ministar Dačić naveo, sledeći su prioriteti Srbije tokom 2015. godine: nastavak i podrška formatima za rešavanje zamrznutih konflikata, uz poseban značaj i ulogu specijalnih predstavnika u konkretnim regionima i sukobima; zatim, jačanje kapaciteta i mehanizama OEBS kako bi organizacija mogla da reaguje u svim fazama konflikta, od ranog upozorenja do postkonfliktne rehabilitacije i pomirenja; nastavak sistematičnih napora OEBS u jačanju aktivnosti posredovanja.²⁰ U tim aktivnostima, OEBS kao organizacija regionalne saradnje na polju bezbednosti i ljudskih prava, saraduje i unapređuje saradnju sa drugim srodnim organizacijama koje su posvećene istim ciljevima – Savetom Evrope, Evropskom unijom, Ujedinjenim Nacijama, NATO, ali i sa partnerskim forumima za mediteranski i azijski region. Dačić je u svojim prioritetima kao posebna područja partnerske saradnje naveo teme druge dimenzije, kao što su transport i ekonomske migracije, ali i u drugim oblastima rada, kao što su borba protiv korupcije i pranje novca.²¹

Bezbedno i efikasno upravljanje granicama u budućnosti i doprinos OEBS-a u ovoj oblasti mora da uzme u obzir nekoliko najvažnijih savremenih činilaca, kroz sve faze planiranja ovog procesa, implementacije i evaluacije. Na jednoj strani stoje kompleksnost pretnji i izazova koje imaju višedimenzionalni karakter i posledice, i transnacionalnost pretnji, gde bezbednosni izazovi, osim što su povezani sa nekoliko dimenzija, imaju transnacionalni karakter i poreklo. U tim uslovima, sveobuhvatan pristup OEBS-a koji svoje delovanje zasniva na vrednostima ljudskih prava, demokratije, vladavine prava i ljudske slobode i dostojanstva, ima krucijalan značaj za upravljanje krizama i konfliktima kroz pružanje pomoći participirajućim ili nestabilnim državama u odgovoru na izazove i pretnje. Od tehničke pomoći u različitim oblastima, do neposrednog angažmana u okviru vojno-političke dimenzije (prevencija, posredovanje, izgradnja mira i postkonfliktna stabilizacija), i učešća u jačanju nacionalnih insitucionalnih kapaciteta i civilnog sektora u državama, OEBS doprinosi unapređenju sveukupnog stanja bezbednosti, i očuvanju uslova za stabilnost granica u Evropi.

20 Ibidem.

21 Ibidem.

Izvori

Kernic Franc and Hauser Gunther (ed.), *European Security in Transition*, Ashgate Publishing Limited, 2006.

Poleti Dunja, Oblici prostorne pokretljivosti u Srbiji: migracije i mobilnost, u *Sintezi*, VI/1 (2014), Centar za humanističke nauke „Sintezi”, Beograd, 2014, str.1-18.

Salber Herbert and Ackermann Alice, The OSCE's Comprehensive Approach to Border Security and Management, *OSCE Yearbook 2009 Yearbook on the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (ed.), Volume 15, 2009.

Sigler Mark, *OSCE and European Security*, CIDOB Journal Afers Internacionals, no. 38-39, pp. 59-66.

Organization for Security and Co-operation in Europe, *Astana Commemorative Declaration Towards a Security Community*, SUM(10) Journal No. 2, Agenda item 4, Summit Meeting, Astana, 2010. Dostupno na: <http://www.osce.org/cio/74985?download=true>

Organization for Security and Co-operation in Europe, *Decision No. 3/11, Decision No. 3/11 Elements of the Conflict Cycle, related to enhancing the OSCE's capabilities in early warning, early action, dialogue facilitation and mediation support, and post-conflict rehabilitation*, Second day of the Eighteenth Meeting MC(18) Journal No. 2, Agenda item 8, Vilnius, 2011. Dostupno na: <http://www.osce.org/mc/86621?download=true>

Organization for Security and Co-operation in Europe, *Border Security And Management Concept Framework For Co-Operation By The Osce Participating States*, MC(13) Journal No. 2, Agenda item 8, Ministerial Council, Ljubljana, 2005. Dostupno na: <http://www.osce.org/mc/17452?download=true>

Organization for Security and Co-operation in Europe, *Freedom of Movement and Human Contacts, Final Report*, Supplementary Human Dimension Meeting, PC.SHDM.GAL/7/13, Vienna, Austria, 15 July 2013. Dostupno na: <http://www.osce.org/odhr/103581?download=true>

Self-assessment tool for nations to increase preparedness for cross-border implications of crises, OSCE Secretariat, Transnational Threats Department Borders Unit, 2013. Dostupno na: <http://www.osce.org/secretariat/104490?download=true>

Baseline study on cross-border mobility in the OSCE region, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Warsaw, 2014. Dostupno na: <http://www.osce.org/odihhr/118506?download=true>

OSCE Commitments relating to Migration and Integration, A guide prepared for the OSCE Human Dimension, Seminar on "Migration and Integration", Warsaw, 11-13 May 2005. Dostupno na: <http://www.osce.org/odihhr/14634?download=true>

Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/migration-and-citizenship-data>

Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>

Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/o-ministarstvu/ministar/govori/13932-2014-07-15-11-03-27?lang=lat>

Biografija

Ivana Jovanović (rođena 1985. godine) pohađa doktorske akademske studije – Međunarodne i evropske studije – na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu. Osnovne studije završila je na smeru za Međunarodne odnose na Fakultetu političkih nauka, gde je nakon toga završila i master studije na smeru za Evropske integracije. Oblasti njenog akademskog interesovanja obuhvataju: multikulturalizam, prava stranaca, imigraciju, unutrašnju bezbednost, i regionalne integracije. Stipendista je OEBS-a u Srbiji za doktorske studije za akademsku 2014/2015. godinu.

OEBS i savremeni bezbednosni izazovi

Beograd, april 2015. godine

Umesto obeležavanja četrdesetogodišnjice svog postojanja, Organizacija za evropsku saradnju i bezbednost (OEBS) se suočava sa najvećom krizom evropske bezbednosti od završetka Hladnog rata. Kriza u Ukrajini je veliki izazov i prilika da OEBS pokaže svoju relevantnost za međunarodne bezbednosne odnose. Nakon što je izgubio značaj koji je imao tokom Hladnog rata, aktivnim učešćem u rešavanju ukrajinske krize OEBS je pokazao da ima važnu ulogu u evropskoj bezbednosnoj arhitekturi kao platforma za dijalog, izgradnju poverenja i prevazilaženje podela. Pored uloge koju OEBS ima u rešavanju krize u Ukrajini, ovaj rad baviće se i nizom transnacionalnih bezbednosnih izazova sa kojima se suočavaju države članice OEBS-a i koje zahtevaju zajednički odgovor kako međunarodna bezbednost ne bi bila ugrožena. Da bi ostao značajan za evropsku bezbednost, OEBS će morati, koristeći svoje mehanizme, efikasno da odgovori kako na ukrajinsku krizu tako i na ostale bezbednosne izazove.

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) je najsveobuhvatnija regionalna bezbednosna organizacija, koja sa svojih 57 članica obuhvata celu Evropu, Evroaziju i evro-alantski region. U avgustu 1975. godine, 35 zemalja je uspostavilo zajedničke principe za miran zajednički život od Vankuvera do Vladivostoka. Osnovana je sa idejom da obezbedi mir, stabilnost i demokratiju za više od milijardu ljudi. Usvajanjem Helsinške povelje 1975. i nastankom Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS) koja je vremenom transformisana u organizaciju (OEBS) zapravo je stvoren mehanizam za dijalog i pregovore između Istoka i Zapada.¹ KEBS je služio kao most između Istoka i Zapada i mehanizam izgradnje poverenja tokom Hladnog rata. Završni akt iz Helsinkija je bio ključni sporazum stabilizacije u hladnoratovskoj Evropi i otvorio je put prevazilaženja podela uvodeći inovativan pristup bezbednosti. Jednu od glavnih vrednosti i komparativnu prednost organizacije predstavlja sveobuhvatan i kooperativan pristup bezbednosti koji uključuje tri dimenzije: političko-vojnu (koja obuhvata kontrolu naoružanja, borbu protiv terorizma, prevenciju i rešavanje sukoba), ekonomsko-ekološku dimenziju (pod kojom se podrazumevaju ekonomski razvoj i zaštita prirodna sredine) i ljudsku dimenziju (koja uključuje zaštitu ljudskih prava, vladavinu prava, praćenje izbora).²

Takođe velika prednost OEBS-a je i to što uključuje sve zemlje Evrope, bivšeg Sovjetskog Saveza, kao i SAD i Kanadu. Iako OEBS-u nedostaju vojna sposobnost, koju ima NATO i ekonomski resursi koje poseduje EU, nijedna druga bezbednosna organizacija nema mandat da deluje na tako širokom geografskom prostoru. Ovo čini organizaciju ključnim akterom u prevenciji i rešavanju konflikata.

OEBS nakon Hladnog rata

Nakon kraja Hladnog rata kada je KEBS prerastao u OEBS, ključna misija je promenjena. OEBS je razvio instrumente koji doprinose jačanju demokratije, vladavini prava, izgradnji poverenja u post-sovjetskom prostoru. Tokom devedesetih OEBS je zanemario vojno-političku i ekonomsku dimenziju i gotovo se isključivo fokusirao na promovisanju ljudskih prava i demokratije. Njegove ak-

1 Siniša Tatalović, *Globalna sigurnost i etnički sukobi*, Politička kultura, Zagreb 2010. 64-69

2 Dragan R. Simić., *Nauka o bezbednosti – Savremeni pristupi bezbednosti*, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002., 83-92

tivnosti su bile koncentrisane na prostoru istočno od Varšave. Iako je Helsinški akt bio iniciran od strane Sovjetskog Saveza i ostalih članica Varšavskog pakta i u početku posmatran kao pobjeda Sovjetskog Saveza nad Zapadom on je zapravo doprineo da se zapadne vrednosti i interesi prošire na prostor Istočne Evrope.

Na Sastanku ministara u Parizu 1990. bilo je rasprostranjeno stanovište da je era konfrontacija i podela u Evropi završena. Nažalost to stanovište je demantovano ratovima u Čečeniji, na prostoru bivše Jugoslavije, i rusko-gruzijskim sukobom. Na sve ove krize OEBS nije uspeo uspešno da odgovori.

Nakon promena na međunarodnoj sceni posle završetka Hladnog rata, tokom devedesetih godina organizacija je bila dovoljno značajna da nastavi svoje postojanje, ali ne i da igra važnu ulogu u međunarodnim odnosima. Rusija i Zapad su uspostavili odnose kroz druge organizacije, Rusija je postala članica Saveta Evrope, G7, osnovan je savet NATO-Rusija, tako da je za Rusiju postalo manje značajno da održava svoje međunarodne odnose kroz OEBS. Usled svega toga OEBS je izgubio značaj koji je imao tokom Hladnog rata. Iako je u posthladnoratovskom periodu bilo pokušaja da se organizaciji da aktivnija uloga slanjem misija održavanja mira na prostor bivše Jugoslavije, Gruzije, Moldavije i u druge problematične teritorije, OEBS nije uspeo da pronađe svoju konačnu ulogu u sastavu evropske bezbednosti.³ NATO i EU su većinom preuzele OEBS-ove misije uz mnogo više raspoloživih finansijskih sredstava.

OEBS-ov godišnji budžet je smanjen za 25% u poslednjih 10 godina, što je značajno doprinelo marginalizaciji organizacije.

Poslednjih godina OEBS se borio da očuva svoj značaj na međunarodnoj sceni. Od 2011. države članice nastoje da prilagode delovanje organizacije savremenim bezbednosnim izazovima. Na sastanku Saveta ministara u Dablinu 2012., države su se dogovorile da sprovedu institucionalno reformski proces, poznat kao „Helsinki +40 proces”.⁴ Cilj procesa je da se države članice ponovo posvete sveobuhvatnom pristupu saradnje u bezbednosti kroz sve tri dimenzije: političko-vojnu, ekonomsku i ljudsku i na taj način odgovore na savremene izazove. Međutim novonastale bezbednosne okolnosti su ostavile ovaj proces po strani.

3 Siniša Tatlović, *Globalna sigurnost i etnički sukobi*, Politička kultura, Zagreb 2010. 64-69

4 Javier Ruperez, *The Helsinki Final Act, is there life after 40?*, Policy Brief, The German Marshall Fund of the United States, Washington, D.C., November 2014 1-6

OEBS i ukrajinska kriza

Početak 2014. niko nije ni pretpostavljao da će samo nekoliko meseci kasnije evropska bezbednost biti značajno ugrožena.⁵ Kriza u Ukrajini koja je počela masovnim protestima protiv vlasti, dovela do zbacivanja predsednika Janukoviča i prerasla u vojnu konfrontaciju predstavlja najveću krizu ne samo evropske, već i globalne bezbednosti od kraja Hladnog rata. Od eskalacije krize i ruske aneksije Krima odnosi između Rusije i Zapada su na najnižem mogućem nivou. Rusija je otvoreno označena kao suparnik, ostavljajući po strani potrebu za ekonomskom saradnjom usled evropske zavisnosti od ruskog gasa.

OEBS je bio gotovo zaboravljen sve do izbijanja ukrajinske krize, međutim svojim odgovorom na krizu pokazao je da može da igra konstruktivnu ulogu u Ukrajini i bude medijator između Istoka i Zapada.⁶ Ispostavilo se da je OEBS najpodesnije rešenje za prevazilaženje rastućih podela. Na mnogo načina OEBS je postao najmanje lose rešenje za rešavanje ukrajinske krize. Od suštinskog značaja je to da su svi ključni akteri članovi organizacije – Rusija, Ukrajina, SAD, članice EU, kao i Kanada i Turska. Nijedna druga međunarodna organizacija nije odgovarajuće rešenje za ukrajinsku krizu – UN zbog ruskog veta u SB, EU zbog direktnog učešća u geopolitičkoj borbi za Ukrajinu, a NATO usled svoje negativne slike koju ima u Rusiji. Dakle, aktuelna kriza je pokazala relevantnost OEBS-a za evropsku bezbednost.

Veliki doprinos rešavanju ukrajinske krize imalo je švajcarsko predsedavanje OEBS-om. Tradicionalna neutralnost Švajcarske je bila bitan faktor, ali takođe i veoma aktivan lični angažman ministra spoljnih poslova Švajcarske i predsedavajućeg OEBS-om, Didijea Burkhaltera. On je u svom obraćanju pred Savetom bezbednosti UN već u februaru predložio ideje, koje su ubrzo i ostvarene. To su osnivanje specijalne posmatračke misije (Special Monitoring Mission to Ukraine – SMM), zatim osnivanje Kontakt grupe, koje će uključiti Ukrajinu i Rusiju i imenovanje specijalnog predstavnika za Ukrajinu.⁷ Za vreme svog predsedavanja Švajcarska je inicirala i osnivanje Panela eminentnih ličnosti o evropskoj bezbednosti na čelu sa nemačkim diplomatom Wolfgangom Išingerom. Panel bi trebalo da pokrene ideje i iznese preporuke kako da se zameni postojeća politika konfrontacije politikom saradnje i zajedničkog delovanja.

5 Wolfgang Ischinger, „The Ukraine crisis and European security”, Horizons, winter 2015, issue 2, 94-103

6 Wolfgang Ischinger, „The Ukraine crisis and European security”, Horizons, winter 2015, issue 2, 94-103

7 Lamberto Zannier, „Ukraine and the crisis of European security”, Horizons, winter 2015, issue 2, 44-58

Osnivanje posmatračke misije u martu 2014. bio je veliki izazov za OEBS. Tada je OEBS pokazao sposobnost da postigne konsenzus između 57 država članica uprkos dubokim podelama koje postoje među njima. To je prva misija koju je OEBS pokrenuo nakon više od jedne decenije. Misija ima širok mandate, pokriva celu teritoriju Ukrajine i predstavlja oči i uši međunarodne zajednice na terenu i jedini objektivni izvor informacija.⁸ Nakon rušenja aviona MH17 nad teritorijom Ukrajine mandat misije je produžen za šest meseci.

Naredni značajan korak OEBS-a u rešavanju sukoba bilo je osnivanje posmatračke misije na rusko-ukrajinskoj granici na ruskim kontrolnim punktovima Gukovo i Donjeck, u julu 2014. Ova skromna mera izgradnje poverenja može biti proširena u kasnijoj fazi.⁹

Osnovana je i Trilateralna kontakt grupa (TCG), koja se sastoji od visokih predstavnika Ukrajine, Ruske Federacije i predstavnika OEBS-a, koja je pružila okvir za potpisivanje oba Sporazuma iz Minska.¹⁰ Najbitniji korak u rešavanju ukrajinske krize jeste da se poštuje tada postignut dogovor o prekidu vatre i da se otpočne povlačenje teškog naoružanja. Kriza ne može biti rešena koristeći vojnu silu, vojno rešenje za konflikt ne postoji.¹¹

U cilju rešavanja ukrajinske krize, primarne težnje OEBS-a su sprečavanje preliivanja konflikta preko ukrajinskih granica, kao i aktivnosti usmerene na sprečavanje situacije koja bi dovela do toga da istočna Ukrajina postane još jedan zamrznut konflikt. Pored ovih primarnih ciljeva, prioriteti OEBS-a treba da budu usmereni na praćenje poštovanja prekida vatre i povlačenja teškog naoružanja, doprinos dijalogu i pomoć u istraživanju slučajeva kršenja humanitarnog i ljudskih prava, jer mir počinje pragmatičnim rešenjima koje povećavaju bezbednost i sprečavaju eskalaciju konflikta i njegovo prelivanje u susedne zemlje.

Ukrajinska kriza je stavila OEBS u fokus savremenih međunarodnih odnosa. S jedne strane predstavlja veliki izazov posebno zbog izražene podeljenosti između država članica, dok sa druge strane predstavlja priliku da organizacija dokaže svoju relevantnost za evro-atlantsku bezbednosnu strukturu. To je naročito važno

8 Lamberto Zannier, "Ukraine and the crisis of European security", Horizons, winter 2015, issue 2, 44-58

9 „Priorities of the 2014 Swiss Chairmanship of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)” April 22, 2015 <http://www.osce.org/cio/109266?download=true>

10 „Priorities of the 2014 Swiss Chairmanship of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)” April 22, 2015 <http://www.osce.org/cio/109266?download=true>

11 Wolfgang Ischinger, „The Ukraine crisis and European security”, Horizons, winter 2015, issue 2, 94-103

u kontekstu „Helsinki +40 procesa” čiji je cilj da povрати poverenje između država članica i omogući napredak u implementaciji zajedničkih principa OEBS-a.¹²

Takođe, kriza u Ukrajini je dovela OEBS u dilemu. Organizacija sada treba da odluči da li će ostati privržena svojim osnovnim vrednostima utvrđenim u Helsinškoj Povelji i reafirmisanim u Parizu i Astani 1990. i 2010. Takođe, dilema je i da li će i dalje njen cilj biti ostvarivanje vizije o stvaranju bezbednosne zajednice zasnovane na zapadnim vrednostima, kao što su demokratija, vladavina prava i ljudska prava, što ima za rizik antagonizam Rusije i drugih autoritarnih država koje mogu svojim vetom blokirati aktivnosti OEBS-a.¹³ Alternativa gore navedenom je revitalizovanje hladnoratovske težnje organizacije da uspostavi poverenje i prevaziđe podele i služi kao forum i za demokratske i za autoritarne režime. Tokom Hladnog rata zahvaljujući KEBS-u bilo je moguće da se diskutuje o suprostavljenim stavovima, gradi poverenje, uspostave zajednička pravila uprkos totalnoj ideološkoj podeljenosti članica. KEBS nije bio ni zajednica vrednosti kao što je EU niti savez protiv zajedničkog neprijatelja kao što je NATO. Nasuprot tome poštovan je i zapadni i istočni koncept bezbednosti. I danas snaga OEBS-a je u tome što države veoma različitih vrednosti, kultura i istorije saraduju, postižu politički kompromis i konsenzus i tako grade pravila za zajednički život.

OEBS i savremene bezbednosne pretnje

Danas je glavni fokus OEBS-a na Ukrajini, međutim zaokupiranost Ukrajinom skrenula je organizaciju sa drugih značajnih tema. To je posebno očigledno na primeru „Helsinki +40 procesa”, čije je težište usmereno na reformu organizacije u cilju efikasnog suočavanja sa novim bezbednosnim izazovima. Takođe zanemarene su i druge važne aktivnosti OEBS-a, posebno one koje se odnose na rešavanje zamrznutih konflikata u Moldaviji i na jugu Kavkaza. OEBS ima mandat za rešavanje već postojećih konflikata u Transnistriji, Nagorno-Karabahu,

12 Christian Nunlist and David Svarin, *Overcoming the East-West Divide: Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*, (Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich and foraus – Swiss Forum on Foreign Policy, Zurich, December, 2014), 16

13 Christian Nunlist and David Svarin, *Overcoming the East-West Divide: Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*, (Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich and foraus – Swiss Forum on Foreign Policy, Zurich, December, 2014), 7

Južnoj Osetiji i Abkhaziji gde je ostalo mnogo toga da se uradi.¹⁴ U proteklom periodu je došlo do zastoja u procesu 5+2 za rešavanje konflikta u Pridnjestrovlju, neophodno je da se nastave zvanični sastanci u formatu 5+2 kako bi se sukob priveo kraju. Politički proces u Gruziji je i dalje ugrožen. OEBS nije uspeo da odigra efektivnu ulogu u rešavanju ovog konflikta. OEBS-ova misija u Gruziji je zatvorena krajem 2008. godine kao rezultat ruskog odbijanja da obnovi njen mandat. Razvoj svih ovih događaja utiče na povećanje nestabilnosti u regionu OEBS-a, a njegova ključna uloga u očuvanju mira i bezbednosti je ostvarljiva upravo kroz aktivnosti koje mogu biti sprovedene u područjima zahvaćenim zamrznutim sukobima.

Neopodno je da OEBS efikasno odgovori ne samo na krizu u Ukrajni, već i na mnoge druge bezbednosne izazove sa kojima se suočavaju njegove države članice. Savremeni bezbednosni izazovi koji imaju transnacionalni karakter kao što su terorizam, organizovani kriminal, ilegalne migracije, proliferacija oružja za masovno uništenje, sajber pretnje, trgovina narkoticima, naoružanjem i ljudima su pretnje koje su zajedničke svim državama članicama OEBS-a i one zahtevaju zajednički odgovor i jedinstvo u cilju suočavanja sa njima. U današnjem globalizovanom svetu ove pretnje lako prelaze granice. Tenzije i nedostatak poverenja između država čiji su bezbednost i prosperitet međusobno povezani dovodi do „lose-lose” situacije. Uticaj OEBS-a u krajnjoj liniji zavisi od političke volje i angažmana država članica. Imajući u vidu bezbednosno okruženje koje karakteriše rast nepoverenja veoma je teško izgraditi bezbednosnu zajednicu na teritoriji OEBS-a. Jedan od ključnih zadataka OEBS-a bi bio dalje razvijanje mera izgradnje poverenja u cilju prevencije eskalacije konflikata. OEBS takođe može da bude relevantna platforma za diskusiju koja će dovesti zajedno Rusiju, NATO i EU kako bi pronašli efikasan odgovor za sve veće globalne bezbednosne pretnje. OEBS bi mogao da bude i efikasno sredstvo u savremenom bezbednosnom okruženju za odgovor na čitav spektar bezbednosnih izazova u slučaju kada NATO ili EU nisu u mogućnosti da deluju.

Pored Ukrajine nerešeni konflikti i nestabilnost u Severnoj Africi i na Bliskom Istoku stavljaju plodno tlo za terorizam i imaju značajan uticaj na bezbednost članica OEBS-a. Sve veća saradnja između kriminalnih mreža i ideološki motivisanih terorista predstavljaju novu vrstu hibridnih pretnji. Terorizam je globalna pretnja i zajednički neprijatelj za sve. Teroristički napadi u Parizu i Kopenhagenu su pokazali da Evropa ne može ostati izolovana od dešavanja u ostatku sveta i podvukli su potrebu da međunarodna zajednica treba da udruži svoje napore u borbi protiv terorizma. OEBS blisko saraduje sa svim organizacijama

14 Lamberto Zannier, „Ukraine and the crisis of European security”, Horizons, winter 2015, issue 2, 44-58

i telima UN-a koje za cilj imaju borbu protiv terorizma. Jedan od načina suočavanja sa terorizmom je borba protiv ekstremizma i radikalizacije na kom polju OEBS aktivno učestvuje. OEBS može značajno da doprinese evropskoj bezbednosti svojim aktivnostima usmerenim na sprečavanju podela unutar društva i negovanju kulture tolerancije i nediskriminacije.¹⁵

Treba imati u vidu da savremene, transnacionalne bezbednosne pretnje nisu iste kao kada je OEBS osnovan. Nastao je sa ciljem sprečavanja vojnih konflikata između država, a u 21. veku je sve veći broj konflikata unutar država. OEBS treba da se prilagodi savremenim bezbednosnim izazovima i bude sredstvo za mirno sprovođenje promena. Iz tog razloga je neophodno osnažiti potencijale OEBS-a u oblastima poput prevencije konflikata i posredovanja u postizanju trajnih mirnovnih rešenja kao i u oblastima poštovanja ljudskih prava, uključujući prava manjina, promocije slobodnih izbora, vladavine prava i borbe protiv terorizma.

Zaključak

Ove godine OEBS obeležava četrdesetogodišnjicu potpisivanja Finalnog akta iz Helsinkija. Tada, 1975. lideri duboko ideološki podeljenih država su uspeali da sednu za isti sto, ostavljajući po strani *zero-sum*¹⁶ pristup i otpočeli dijalog kako bi sprečili nove sukobe. Danas je isti takav pristup neophodan kako bi se smanjile tenzije i povratio duh saradnje, a u cilju postizanja bezbednosti, stabilnosti i prosperiteta u regionu OEBS-a. U godinama koje dolaze OEBS će se definitivno baviti posledicama geopolitičkog zemljotresa koji se desio 2014. u Ukrajni. Četrdeset godina nakon osnivanja OEBS se suočava sa ozbiljnim izazovom svoje vizije o stvaranju bezbednosne zajednice od Vankuvera do Vladivostoka.

Svojom ulogom u rešavanju ukrajinske krize OEBS je pokazao da je značajna međunarodna bezbednosna organizacija. Ali kako bi ostao bitan za evropsku bezbednost mora da efikasno odgovori kako na ukrajinsku krizu tako i na ostale bezbednosne izazove. Takođe, neophodna su finansijska sredstva, koja su u skladu sa novim zahtevima savremenog bezbednosnog okruženja države, čla-

15 <http://www.osce.org/what/terrorism> April 28, 2015

16 Zero-sum pristup predstavlja situaciju u kojoj su ciljevi dve strane toliko suprotstavljeni da dobitak jedne strane predstavlja direktan gubitak za drugu stranu.

nice bi trebalo više da investiraju u organizaciju i tako doprinesu bezbednijem međunarodnom poretku.

Za budućnost OEBS-a od vitalnog značaja je da reafirmiše helsinške principe i da ponovo razvije poverenje između Istoka i Zapada. Ohrabrujuće je to da će Nemačka i Austrija predsedavati organizacijom u 2016. i 2017., to su zemlje koje imaju mogućnost da na konstruktivan način oblikuju rešenja za dobrobit svih članica. Trenutno Srbija predsedava OEBS-om i nastavlja sa politikom posvećenom merama pomirenja, kao dela postkonfliktna konsolidacije, koju je vodila i Švajcarska za vreme svog predsedavanja.

Treba imati u vidu činjenicu da bi se stvorila stabilna i funkcionalna evropska bezbednosna arhitektura neophodno je da Rusija bude integrisana u nju. Ako Rusija ostane neuključena, podele i sukobi će se produbiti i nastaviti. Ne može se očekivati da se gradi štit na ruskim granicama, da se Gruzija i Ukrajina priključe NATO-u, a da Rusija paralelno saraduje sa Zapadom pa pitanju ostalih transnacionalnih bezbednosnih pretnji.

Sve države članice su se složile da je neophodno napraviti napredak ka stvaranju evro-atlantske, evro-azijske bezbednosne zajednice, imajući u vidu novonastale okolnosti biće veoma teško da se postigne ovaj cilj. Politika konfrontacije, podela i nepoverenja između Istoka i Zapada ne samo da ugrožava ovaj cilj i kooperativni pristup bezbednosti već značajno ugrožava i međunarodnu bezbednost. Biće neophodna jaka saradnja i čvrsta politička volja kako bi se obezbedio mir, stabilnost i prosperitet na celom prostoru OEBS-a.

Literatura

Dragan R Simić., *Nauka o bezbednosti – Savremeni pristupi bezbednosti*, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002

Siniša Tatalović, *Globalna sigurnost i etnički sukobi*, Politička kultura, Zagreb 2010.

Javier Ruperez, *The Helsinki Final Act, is there life after 40?*, Policy Brief, The German Marshall Fund of the United States, Washington, D.C., November 2014.

Klas Bergman, *The Helsinki Final Act, from dissidents to election observation*, Policy Brief, The German Marshall Fund of the United States, Washington, D.C., November 2014.

Hana Umezawa, *OSCE in interorganisational cooperation: Aspects of cooperation in peace and security*, Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies, Brugge

Christian Nunlist and David Svarin, *Overcoming the East-West Divide: Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich and foraus – Swiss Forum on Foreign Policy, Zurich, December, 2014

Raimonds Rublovskis, „The Challenges of OSCE within Global Security Environment of the 21st Century”, *Latvian Institute on Foreign Affairs*, April 25, 2015 <http://liia.lv/en/blogs/the-challenges-of-osce-within-global-security-envi>

Judy Dempsey, „Sanctions and the OSCE mission in Ukraine” *Carnegie Europe*, April 24, 2015 <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=56882>

Dmitri Trenin, „The Disturbing Legacy of the Ukraine Crisis”, *National Interest*, February 12, 2015

Lamberto Zannier, „Ukraine and the crisis of European security”, *Horizons*, winter 2015, issue 2

Wolfgang Ischinger, „The Ukraine crisis and European security”, *Horizons*, winter 2015, issue 2

Dmitri Trenin, „From cooperation to competition”, *Horizons*, winter 2015, issue 2

„Priorities of the 2014 Swiss Chairmanship of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)” April 22, 2015 <http://www.osce.org/cio/109266?download=true>

„Swiss OSCE Chairmanship in 2014 The Swiss Chairmanship’s commitment to implementing its priorities”, April 20, 2015 https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/recent/20141215-osze-vorsitz-umsetzung-prioritaeten_EN.pdf

Strani (teroristički) borci

Sažetak: Arapsko proleće dovelo je aktuelizovanja problema državljana evropskih država koji se bore na frontovima širom Bliskog Istoka. Države percipiraju kao pretnju svoje državljanke koji se vođeni prevashodno religioznim razlozima pridružuju borbi u inostranstvu, po pravilu na strani nedržavnih aktera u oružanim sukobima, sledeći poziv u džihad. Strani (teroristički) borci odlaze u inostranstvo jer doživljavaju neki udaljeni sukob kao pretnju zajedničkoj transnacionalnoj identitetskoj grupi. U radu se prvo predstavlja fenomen stranih boraca, kroz njegovo određenje, kratki istorijat i osnovna obeležja, potom se ukazuje na njegov značaj za međunarodnu zajednicu, da bi se onda skicirala uloga i komparativne prednosti Organizacije za evropsku saradnju i bezbednost (OEBS) za suprotstavljanje ovom bezbednosnom problemu.

Uvod

Oružani sukobi u Siriji i re-eskalacija sukoba u Iraku nadiranjem ISIL-a (Islamске државе Iraka i Levanta), aktuelizovali su pitanje državljana evropskih država koji se bore na frontovima širom Bliskog Istoka, razbuktalim nakon Arapskog proleća. Zapadne države percipiraju kao pretnju svoje državljanе koji se vođeni prevshodno religioznim razlozima pridružuju borbi, po pravilu na strani nedržavnih aktera u oružanim sukobima, sledeći poziv u džihad. Većina država je najavila, a dobar deo već i usvojio, novele svojih, po pravilu krivičnih, zakonodavstava, inkriminišući ratovanje za račun strane oružane formacije u inostranstvu. Međunarodna zajednica je takođe preduzela mere da se suprotstavi ovom bezbednosnom izazovu, pa je tako Savet bezbednosti UN usvojio dve rezolucije, kojima je tretirao ovaj izazov, nakon čega je sledila i odgovorajuća reakcija podrške regionalnih mehanizama, prevashodno Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju.

Namera nam je da u ovom radu nakon predstavljanja fenomena stranih boraca ukažemo na njegov značaj za međunarodnu zajednicu, te potom skiciramo ulogu, značaj i komparativne prednosti OEBS-a za suprotstavlanje ovom bezbednosnom problemu. Pritom smo svesni da je fenomen stranih boraca po svojoj prirodi transnacionalan, ali i da je domašaj međunarodne zajednice u suprotstavlanju ovom problemu ograničen, te da najveći teret borbe pada na pojedinačne države.

Na samom početku valja odmah naglasiti da je u naučnoj literaturi zapravo vrlo malo teorijskih radova na ovu temu, pa kako jedan od vodećih stručnjaka za strane borce, Dejvid Malet, primećuje, političke nauke čak nemaju ni usaglašen termin za ovu pojavu.¹ Ova vrsta ratnog aktivizma i dalje je izuzetno neistražena. Postoje opisi umešanosti stranih boraca u pojedinačnim konfliktima, ali gotovo da nema unakrsnih analiza² ili teorijski potkovanih pokušaja da se objasni njihova pojava.³

1 David Malet, „Why Foreign Fighters? Historical Perspectives and Solutions,” *Orbis: A Journal of World Affairs*, 54/1(2010): 106.

2 Redak izuzetak je Maletova knjiga *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civic Conflicts* (Oxford: Oxford University Press, 2013), koja jedina na obuhvatniji način sagledava ovu pojavu.

3 Thomas Hegghammer, „The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad,” *International Security*, 35/3 (2010): 54.

Kratki historijat fenomena i ključno obeležje

Strani borci kao fenomen niti su novi, niti su isključivo islamski specificum, što najbolje dokazuje i značajno prisustvo inostranih ratnika u sukobu u Ukrajini. Sukobi različitih uzroka i povoda privlačili su inostrane volontere kroz celu modernu istoriju. Primeri učešća stranih boraca sežu od grčkog rata za nezavisnost tokom 1820-ih, građanskog rata u Meksiku tokom 1830-ih, preko Teksaške revolucije 1840-ih, Španskog građanskog rata, gotovo sto godina kasnije i izraelskog rata za nezavisnost tokom prvih posleratnih godina i rata u Avganistanu tko 1980-ih, sukoba u Čečeniji i Iraku, sve do aktuelnih sukoba na Bliskom Istoku i Ukrajini. Upravo su Španski građanski rat, izraelsko-arapski ratovi i rat u Avganistanu najproučavaniji istorijski primeri značajnog učešća stranih boraca. Tekući sukobi su, jasno, doveli u žižu javnosti ovaj problem.

Zajedničko svim sukobima u kojima je ovaj fenomen prisutan je da su pobunjenici regrutovali strane borce predstavljajući lokalni rat kao pretnju zajedničkoj transnacionalnoj identitetskoj grupi i zahtevajući odbrambenu mobilizaciju.⁴ Upravo je postavljanje sukoba u matricu pretnje zajedničkom identitetu ključ za razumevanje problema stranih boraca, jer se spoljna pomoć u vidu ljudstva privlači naglašavanjem egzistencijalne pretnje po određenu identitetsku grupu, nezavisno od toga na čemu se ona bazira: ideologiji, religiji, jeziku, itd. Zadatak je preneti poruku na način da se geografski udaljenom pojedincu pogodi ta zajednička „identitetska žica”, što bi predstavljalo okidač za njegovo angažovanje. Stoga se, teorijski gledano, ovaj fenomen može staviti u matricu tzv. socijetalne sekuritizacije.⁵

Ko su strani borci?

Istraživači su do sada za suštinski istu pojavu koristili različite termine, u zavisnosti od toga sa kog su joj aspekta prilazili. Heghamer uzrok tome nalazi u činjenici da strani borci spadaju u kategoriju intermedijarnog (posrednog) akte-

4 Malet, „Why Foreign Fighters?”, 97.

5 Više o socijetalnoj sekuritizaciji u: Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner, 1998).

ra izgubljenog između lokalnih pobunjenika, s jedne, i međunarodnih terorista, sa druge strane.⁶

Koncept stranih boraca oblikovan je našom državocentričnom perspektivom. Kada govorimo o „stranim”, mislimo na državljanstvo: dobrovoljac je (ino)stran ako ima državljanstvo države izvan sukoba. Mendelson ispravno primećuje da ova ontologija često ne odgovara realnom identitetu samog ratnika.⁷ Dakle, skloni smo da „inostrani” (strani) i „neinostrani” (domaći) tretiramo kao dihotomiju, ignorišući različite nivoe „inostranosti”. U nekim mestima, samo putovanje nekog do sledećeg sela daje mu atribut inostranosti. Različite odrednice identiteta – pokrajina porekla, etnička grupa, pleme, klan ili bilo koji drugi – mogu odrediti nečiji nivo „inostranosti”.⁸ Ipak, državljanstvo ostaje glavni atribut za razlikovanje domaćih i stranih boraca, kako u teorijskim radovima, tako i diskursu međunarodne zajednice.

Dejvid Malet definiše strane borce, kao „nedržavljane država u sukobu, koji se pridružuju pobuni tokom građanskog rata”.⁹ Naslanjajući se na ovu formulaciju, Heghamer definiše stranog borca kao lice koji se (1) pridružilo, i operiše u okviru granica pobune, (2) nema državljanstvo države u sukobu ili povezanosti sa nekom oružanom frakcijom, (3) nema afilijaciju ni sa jednom vojnom organizacijom, i (4) nije plaćen.¹⁰

Ova četiri seta kriterijuma razlikuju strane borce od drugih tipova nasilnih aktera koji deluju prekogranično. Kriterijum (4) isključuje plaćenike, koji su plaćeni i vode se najvišom ponudom. Kriterijum (3) isključuje vojnike, koji su najčešće plaćeni i idu tamo gde ih komanda pošalje. Kriterijum (2) isključuje povratničke pripadnike dijaspore ili pobunjenike u izgnanstvu, koji imaju prethodno postojeću vezu sa sukobom. Ova razlika, koja nestaje u terminu „transnacionalni pobunjenik” Ideana Salehjana¹¹ ili „globalni pobunjenik” Džona Mekinleja¹², je važna jer etnička ili druga povezanost sa pobunjenicima značajno olakšava mo-

6 Hegghammer, „The Rise of Muslim Foreign Fighters”, 55.

7 Naime, paštunski dobrovoljci iz Pakistana verovatno će osećati veću identifikaciju sa Paštunima iz Avganistana, nego sa Pakistancima iz Pandžaba. Ipak, prema metodologiji koju koriste istraživači, ali i države i međunarodna zajednica, pandžabski ratnik u sukobu sa vladinim snagama u plemenskim oblastima smatra se lokalnim, dok su pakistanski talibani koji se bore zajedno sa svojim sunarodnicima u Avganistanu inostrani. Barak Mendelsohn, „Foreign Fighters—Recent Trends,” *Orbis: A Journal of World Affairs*, 55/2 (2011), 192. 7

8 Ibid.

9 David Malet, „Foreign Fighters: Transnational Identity in Civil Conflicts” (PhD diss., George Washington University, 2008), 9.

10 Hegghammer, „The Rise of Muslim Foreign Fighters”, 57-8.

11 Idean Salehyan, *Rebels without Borders: Transnational Insurgencies in World Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 2009).

12 John Mackinlay, *Globalization and Insurgency*. Adelphi Papers No. 352 (London: International Institute for Strategic Studies, 2002).

bilizaciju.¹³ Konačno, kriterijum (1) razlikuje strane borce od međunarodnih terorista, koji su specijalizovani za nasilje protiv neboraca u globalnom okruženju. Ova razlika se retko pravi. Većina radova o militantnom islamizmu koristi generičke termine kao što su „džihadisti” ili „salafijski džihadisti” da opišu svakog transnacionalnog nasilnog islamistu, bez obzira da li on ili ona preduzima samoubilačke bombaške napade u nekoj zapadnoj prestonici ili vrši minobacačke napade u ratnoj zoni. U stvarnosti, većina stranih boraca se nikada ne uključuje u operacije van njihove zone (*out of area*), već se bori u jednoj borbenoj zoni.¹⁴

U ovom radu, mi koristimo Heghamerovu definiciju. Naglašavamo da terminom koji koristimo na srpskom jeziku – „strani borac” – ne prejudiciramo njihov međunarodnopravni status.¹⁵

Značaj regrutacije

Priroda odnosa između pobunjenika – zajednički etnicitet ili druga veza kao što je religija – irelevantna je za logiku transnacionalnog regrutovanja. Prilikom regrutovanja naglašava se pre neophodnost defanzivne akcije da bi se očuvalo postojanje zajednice nego prilika za individualnu dobit. Većina regruta sebe ne vide kao plaćenike. Oni zaista veruju da se bore u odbrambenom ratu.¹⁶ Malet ukazuje da podaci to kojih je on došao ukazuju da je regrutacija stranih boraca – od lociranja potencijalnih regruta do stavljanja sukoba u odgovarajući „ezgistencijalni” okvir – suštinski ista u svim slučajevima, nezavisno od uzroka sukoba.¹⁷

Iako je evolucija u ulogama i značaju stranih boraca pod uticajem različitih faktora, nijedan element ne generiše debatu više od uticaja interneta na prirodu džihadističke pretnje i njenog uticaja na problem inostranih ratnika. Po nekima, internet je postao omiljeni (ili nužni) instrument za regrutaciju.¹⁸ Bez Interneta,

13 Hegghammer, „The Rise of Muslim Foreign Fighters”, 58.

14 Ibid.

15 Za odličan pregled statusa stranih boraca u međunarodnom pravu videti: Sandra Kraehenmann, *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing No.7 (Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2014).

16 Malet, „Why Foreign Fighters?”, 97.

17 Ibid, 109.

18 Mendelsohn, „Foreign Fighters – Recent Trends”, 199-200.

neki potencijalni regruti verovatno ne bi uopšte bili svesni dešavanja izvan njihovog malog univerzuma i mogućnosti da se uključe u neki sukob.¹⁹

Zašto uglavnom islamski strani borci?

Treba istaći da uprkos apsolutno preovlađujućem broju islamskih stranih boraca, u odnosu na neislamske borce, dostupni podaci ne ukazuju ni na jednu samo njima svojstvenu osobinu islamskih zajednica. Ideološki gledano, sveprisutnost islamskih stranih boraca u svim sukobima nakon Avganistana 80-ih godina XX veka, koincidira se širenjem učenja Abdulaha Azama, čiji pokret potencijalno odbranu muslimana gde god da su. Tokom godina, segmenti ovog pokreta pomerili su svoju orijentaciju od samo odbrane arapskih zemalja „pod okupacijom” ka ambicioznijem programu kojim pozivaju na uspostavljanje kalifata, vođenog šerijatskim pravom diljem muslimanskog sveta i šire.²⁰ Tako oni poziv za mobilizaciju stavljaju u matricu suočavanja muslimanske nacije (*ummah*) sa egzistencijalnom spoljnom pretnjom.

Problem boraca povratnika

Fenomen stranih boraca nije važan samo zbog njihovog doprinosa na svom prvom bojnopolju. On obuhvata životni ciklus koji počinje kada pojedinac počne da razmatra ulazak u borbu u zemlji koja nije njegova, nastavlja se kroz njegovo učešće u sukobu, a završava se sa njegovim postupanjem kada napošta predmetni sukob.²¹ Stefani Kaplan napominje da je problem inostranih ratnika zapravo višeslojan, koji treba da bude razložen radi boljeg razumevanja i izradu

19 Ibid, 200.

20 Ibid, 191.

21 Ibid, 190.

delotvornih politika. Ona predlaže da delimo životni ciklus inostranih ratnika u tri faze: predratnu mobilizaciju, ratnu fazu i posleratnu fazu.²²

Trenutno je najveća pažnja usmerena oko pretnje „bleed out“-a²³, jer džihadski veterani, opremljeni novim znanjima o taktici, treningu, regrutovanju, upotrebi medija i tehničkim veštinama pravljenja eksplozivnih naprava, mogu ta znanja da prenesu dalje – potencijalno da organizuju ili potpomognu pokretanje ili eskalaciju terorizma u svojoj ili drugim državama, povećavajući snagu pobunjenika i terorističkih grupa.²⁴

Ključno je pitanje šta se dešava sa tim borcima, nakon što odu, a posebno kako će prethodne faze oblikovati njihovu buduću putanju. Dok se neki strani borci vraćaju kući i reintegrišu u društvo, mnogi se ne vraćaju. Njihovo iskustvo često ih odredi u smislu ko su i šta rade. Mnogima je teško da se vrate svakodnevnom životu. Oni traže društvo sličnih, a na mnogim mestima njihov status zavisi od prevladavajućeg stava lokalne zajednice prema sukobu u kojem su učestvovali. U nekim slučajevima, primećuje Mendelson, čak i kada bivši borac pokušava da ostavi svoju prošlost iza sebe, njegova država ga i dalje identifikuje kao pretnju, time ga gura nazad u podzemni život i u naručje saboraca koji se suočavaju sa istim problemom. Neki od ovih pojedinaca direktno učestvuju u stvaranju infrastrukture za sledeću generaciju stranih boraca.²⁵

Problem iz perspektive međunarodne zajednice

Osnovna pretpostavka koju postojeća literatura daje u vezi sa spoljnim akterima (eng. *outsiders*) je da oni jačaju domaće snage. Kako Bake ističe, iz perspektive međunarodne zajednice, međutim, zabrinutost oko stranih boraca (odn. „transnacionalnih pobunjenika“, kako ih ona naziva) je četvorostruka.²⁶

22 Tally Helfont, „The Foreign Fighters Problem, Recent Trends and Case Studies,” in *The Foreign Fighters Problem, Recent Trends and Case Studies: Selected Essays*, ed. Michael P. Noonan, (Philadelphia: Foreign Policy Research Institute. 2011), 3.

23 Ne postoji adekvatan prevod na srpski jezik ovog koncepta.

24 Mendelson, „Foreign Fighters – Recent Trends”, 199.

25 Ibid, 194.

26 Kristin Bakke, „Help Wanted?: The Mixed Record of Foreign Fighters in Domestic Insurgencies,” *International Security*, 38/4 (2014): 150.

Prvo, transnacionalni pobunjenici mogu produžiti građanski rat uvođenjem više aktera u teatar, komplikujući pokušaje da se putem intervencije ili pregovora okonča rat (npr. Sirija). Drugo, mnogi od današnjih transnacionalnih pobunjenika su islamisti, te postoji opravdana bojazan u Vašingtonu i evropskim prestonicama da ovi akteri transformišu borbu kojoj se pridružuju (npr. Mali). Treće, ako transnacionalni pobunjenici jačaju lokalne pobunjenike ili produžuju rat, oni mogu i da bitnu utiču na stvaranje propale države (eng. *failed state*) ili sigurnog utočišta i poligona za teroriste (kao u Avganistanu, Iraku, Pakistanu i Somaliji). Konačno, zapadne vlade strahuju da, učešćem u ratovima u inostranstvu, transnacionalni pobunjenici stiču veštine koje mogu da koriste u matičnoj državi.

Prema mišljenju britanskog MI5 o stranim borcima, „veštine, kontakti i status stečeni u inostranstvu mogu od ovih pojedinaca da naprave mnogo veću pretnju kada se vrate u Veliku Britaniju, čak i ako nisu dobili zadatak da izvrše napad u matičnoj državi.”²⁷

Odgovor međunarodne zajednice

Aktivnosti Ujedinjenih nacija

Ujedinjene nacije su na problem stranih boraca odgovorile usvajanjem dve rezolucije (2170 i 2178), na osnovu Glave VII Povelje, kojima se teži jačanju međunarodne saradnje, inoviranjem nacionalnih zakonodavstava i kreiranju zajedničkog pristupa u suprotstavljanju ovoj rastućoj pretnji.

Rezolucija 2170 (2014), prevashodno usmerena na suzbijanju delovanja ISIL-a, prva je prepoznala značaj stranih boraca. Savet bezbednosti je zatražio povlačenje svih stranih boraca za ratnih područja, osudio njihovo regrutovanje, koji doprinose nasilnoj radikalizaciji i širenju konflikta i pozvao države članice da pojačaju napore da na nacionalnom nivou, kroz različite pravne i praktične mere, onemoguće regrutaciju i odlazak na bojišta na Bliskom Istoku.

Krajem septembra 2014. godine, Savet bezbednosti je usvojio do sad najsveobuhvatniju rezoluciju kojom tretira problem stranih boraca. Rezolucijom 2178,

27 MI5 Security Service, „Foreign Fighters,” last modified April 28, 2015, <https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do/the-threats/terrorism/international-terrorism/international-terrorism-and-the-uk/foreign-fighters.html>.

donetom na osnovu Glave VII Povelje, Savet bezbednosti osuđuje nasilni ekstremizam, koji služi kao pogodno tle za terorizam i poziva sve strane borce da se razoružaju i prekinu učešće u oružanim sukobima. Ključni stavovi rezolucije odnose na odluku da države članice treba da spreče i suzbiju regrutovanje, organizovanje, transport i opremanje pojedinaca koji putuju u druge države (države u kojoj nemaju boravak/državljanstvo) radi vršenja, planiranja, priprema ili učestvovanja u terorističkim aktima ili pružanja ili pohađanja terorističkih obuka i finansiranje njihovih putovanja i aktivnosti. Takođe, Savet bezbednosti je posebno podvukao značaj uključivanja lokalnih zajednica i nevladinih aktera u razvijanju strategija za suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu. Savet bezbednosti je takođe istakao značaj napora da se razviju nenasilni metodi za prevenciju konflikta u cilju smanjenja rizika od radikalizacije ka terorizmu i podvukao značaj obrazovanja u umanjenu efikasnosti terorističkih narativa.

OEBS u suprotstavljanju stranim borcima „Normativa”

Ključan dokument OEBS-a u oblasti terorizma je Konsolidovani okvir za borbu protiv terorizma (Odluka 1063) usvojen krajem 2012. godine, kojim se definišu operativni principi i identifikuje strateški fokus OEBS-ove antiterorističke uloge u budućnosti. Cilj Konsolidovanog okvira je jačanje profila i stvaranje dodatne vrednosti OEBS-ovog doprinosa globalnim naporima da se iskoreni terorizam i unapređenje komunikacije i saradnje između glavnih partnera i organizacija.²⁸

Na osnovu njega, niza svojih ranijih povezanih akata i pomenutih stavova Ujedinjenih nacija, OEBS je na Ministarskom samitu u Bazelu, decembra 2014. godine, usvojio „Deklaraciju o ulozi OEBS-a suprotstavljanju fenomenu inostranih terorističkih ratnika u kontekstu sprovođenja rezolucija 2170 (2014) i 2178 (2014) Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija”. Deklaracijom su države članice pozvane da u potpunosti saraduju u suprotstavljanju fenomenu stranih terorističkih boraca, kroz razmenu informacija, sprečavanje putovanja (graničnim kontrolama i kontrolom izdavanja ličnih i putnih isprava), pojačanu međunarodnu saradnju u praćenju upotrebe interneta u svrhu podsticanja nasilnog ek-

28 Za pregled akata OEBS-a u oblasti borbe protiv terorizma videti: <http://www.osce.org/node/26365?download=tru>, last modified April 28, 2015.

stremizma i radikalizacije²⁹ i jačanje partnerstva sa civilnim društvom, medijima i privatnim kompanijama u borbi protiv terorizma.³⁰

Deklaracijom je traženo od OEBS-ovih organa da organizuju tematske diskusije unutar organizacije, komplementarne sa naporima UN, fokusirane na ovaj fenomen, radi njegovog boljeg razumevanja, širenja primera dobre prakse itd. OEBS bi takođe trebalo da ponudi pomoć u građenju kapaciteta država (koje to zatraže) i da organizuje odgovarajuće skupove da bi se identifikovale potencijalne slabosti u postojećim međunarodnim pravnim i operativnim mehanizmima saradnje. Prema slovu Deklaracije, potrebno je da se nastavi unapređivanje OEBS-ovog pristupa nasilnom ekstermizmu i radikalizaciji koja vodi terorizmu, uključujući kroz koncept policije u zajednici, u cilju prevencije terorizma, posebno na lokalnom nivou. Konačno, OEBS treba da osmisli, u bliskoj saradnji sa partnerskim organizacijama, kao što je UN, koherentan pristup za pomoć pojedinačnim državama, vođen principom lokalnog vlasništva, uzimajući u obzir Hag-Marakeš Memorandum o dobrim praksama za efikasniji odgovor na fenomen inostranih terorističkih ratnika, koji je usvojio Globalni antiteroristički forum.³¹

Pored toga, Srbija kao predsedavajuća OEBS-om 2015. godine najavila je da će posebnu pažnju posvetiti fenomenu stranih terorističkih boraca i nasilnom ekstermizmu i radikalizaciji koja vodi ka terorizmu, posebno mladih. Ivica Dačić, predsedavajući OEBS-a, najavio je i veliku OEBS-ovu konferenciju posvećenu ovim pitanjima za leto 2015.³²

Komparativne prednosti OEBS-a

OEBS je u komparativnoj prednosti u odnosu na druge međunarodne organizacije (univerzalne i regionalne) kada je reč o suočavanju sa fenomenom stranih terorističkih boraca. Kako primećuje Trapara, „nedostatak pravnog statusa i odsustvo pravne obaveznosti odluka OEBS-a su se zapravo pokazali kao prednost,

29 Videti i: Ministerial Council Decision No. 7/06 on Countering the Use of the Internet for Terrorist Purposes.

30 U skladu sa: Ministerial Council Decision No. 10/08.

31 The Hague – Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon. Reč je o 19 primera dobre prakse podeljenih na tematske celine.

32 Statement by H.E. Mr. Ivica Dačić Chairperson-in-Office of the OSCE, Briefing to the UN Security Council, New York, 24 February 2015, <http://www.un.int/serbia/sites/www.un.int/files/Serbia/214.pdf>.

jer je došao do izražaja neformalni momenat u odlučivanju i delovanju, koji je učinio ovu organizaciju vrlo fleksibilnom u ispunjavanju zadataka”.³³ To ovde dolazi do izražaja, jer nemaju sve države identičnu viziju rešavanja ovog problema, te je traženje zajedničkog imenitelja lakše.

Kroz ovaj fenomen se prepliće više važnih tematskih prioriteta za OEBS, koje su nedavno ponovo potvrdile države učesnice. „Borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koja vodi ka terorizmu, uz primenu multidimenzionalnog pristupa” i „unapređenje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u kontekstu protivterorističkih mera” su dve strateške oblasti na koje se OEBS usredsređuje u oblasti protivterorističkih aktivnosti, kao što je navedeno u Konsolidovanom okviru OEBS-a za borbu protiv terorizma. Upravo se u preseku ova dva prioriteta, ali i dve od tri OEBS-ove dimenzije (vojno-političke i ljudske), nalazi i najbolji pristup za suprotstavljanje ovom fenomenu.

Kako se u korenu radikalizacije i regrutacije stranih boraca nalazi poziv na odbrambenu mobilizaciju u cilju opstanka identitetske grupe, stoga je delovanje na lokalnu od ključnog značaja. Jačanje primarnih društvenih grupa i odnosa između većinskog i manjinskog stanovništva u kombinaciji sa rešavanjem socio-ekonomskih problema od posebnog je značaja za smanjenje mogućnosti odlaska pojedinaca na udaljena ratišta.

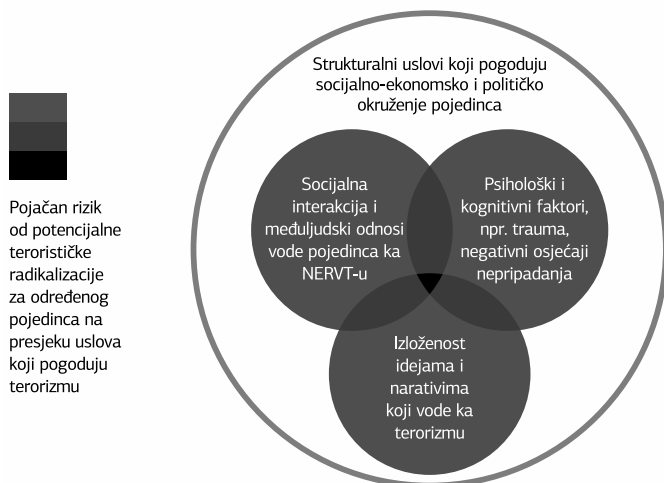
Usvajajući Akcioni plan za borbu protiv terorizma iz Bukurešta, OEBS je istakao potrebu da se sagledaju „različiti socijalni, ekonomski, politički i drugi faktori, uključujući nasilni separatizam i ekstremizam, koji stvaraju uslove u kojima su terorističke organizacije u stanju da vrbuju i zadobijaju podršku.”³⁴ Vrlo slični uslovi odlučujući su i za mobilizaciju stranih boraca. Stoga je posebno važno u strategiju protiv radikalizacije i mobilizacije pojedinaca za učešće u oružanim sukobima u inostranstvu što više uključiti lokalne aktere, jer oni presudno utiču na odnos pojedinaca sa primarnim društvenim grupama i opšte povezanosti pojedinca sa lokalnom zajednicom. Stoga je pristup koji je OEBS primenio u sprečavanju terorizma i borbi protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koja vodi ka terorizmu (NERVT) posebno koristan. Zajedničkim radom Odeljenja za transnacionalne pretnje pri Sekretarijatu OEBS-a (TNTD), i njegovih jedinica za borbu protiv terorizma i strateška policijska pitanja, i OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), koja vodi poseban program za ljudska prava i borbu protiv terorizma, nastao je vodič „Sprečavanje terorizma i

33 Vladimir Trapara, „Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji,” *Međunarodna politika*, 8/1 (2011): 100.

34 Ministerial Council, „The Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism”, 4 December 2001, <http://www.osce.org/atu/42524>.

borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koja vodi ka terorizmu: Pristup putem rada policije u zajednici”. Ovaj projekat, kako i autori ističu, „ilustruje kako OEBS opravdava svoj zaštitni znak – sveobuhvatan i kooperativan pristup bezbednosti, korišćenjem svoje multidimenzionalne ekspertize i mreža, kako bi usmerio napore u jednom od najosetljivijih, a ipak presudnih, izazova sa kojima se suočavaju njegove države učesnice: sprečavanju terorizma.”³⁵

Mobilizacija za ratovanje u inostranstvu i teroristička radikalizacija imaju istu centralnu osobinu. To su dinamični procesi tokom kojih pojedinac postepeno prihvata (terorističko) nasilje kao moguć, možda čak i legitiman, način delovanja. „Mogućći pokretači terorističke radikalizacije su različiti i složeni i mešaju se na jedinstven način u svakom pojedinačnom slučaju.”³⁶ Ipak, mogu se mapirati osnovni uslovi, u čijem preseku može doći do radikalizacije (slika 1).



Slika 1 – Uslovi koji dovode do terorističke radikalizacije u pojedinačnom slučaju³⁷

Da bi se sistemski pristupilo borbi protiv fenomena stranih terorističkih boraca, na tragu ovog vodiča, potrebno je izraditi sličan ciljani dokument, koja bi mo-

35 OEBS, *Sprečavanje terorizma i borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koja vodi ka terorizmu: pristup putem rada policije u zajednici* (Beč: OEBS, 2014); 20.

36 Ibid, 23.

37 Ibid, 41.

gao da posluži državama kao smernica i zbirka dobre prakse. OEBS je odlično pozicioniran da vodi taj proces, posebno nakon 2012. godine i formiranja pomenutog Odeljenja za transnacionalne pretnje (TNTD) pri Sekretarijatu OEBS-a.³⁸ Koristeći i ekspertizu ODIHR-a, mogu se ujediniti različiti stručni resursi organizacije, koje nemaju druge organizacije, i ugraditi u sveobuhvatnu, koherentnu i na ljudskim pravima zasnovanu strategiju za borbu protiv stranih boraca u svim njegovim oblicima i manifestacijama i za sagledavanje uslova koji dovode do njihove radikalizacije i mobilizacije.

TNTD može posebno dati svoj doprinos u suzbijanju korišćenja interneta za regrutaciju stranih boraca, organizovanjem tematskih događaja i širenjem primera dobre prakse, a u skladu sa Odlukom 7/06 Ministarskog saveta o suzbijanju upotrebe interneta za terorističke svrhe.

Jedna od ključnih komparativnih prednosti OEBS-a u odnosu na neke druge bezbednosne aranžmane, jeste prisustvo na terenu. Glavni instrument OEBS-a za to su operacije na terenu. OEBS-ov širok tematski zahvat i fleksibilnost u izboru prioriteta za svaku pojedinačnu operaciju pruža mu mogućnost da ugradi preventivno delovanje protiv regrutacije stranih boraca kao jedan od zadataka. OEBS bi svojom ekspertizom mogao značajno da pomogne lokalnim vlastima.

Zaključak

Iako su krivične mere nužan element suprotstavljanju pretnji stranih boraca, one nikako ne smeju biti jedino sredstvo. Ako džihadisti regrutuju strane borce ubeđujući ih da im preti potencijalno egzistencijalna pretnja kao članovima određene grupe, onda će ih dalja pretnja kaznenim merama teško odvratiti od mobilizacije. Zapravo krivičnim gonjenjem samo će se dodatno podržati egzistencijalno-preteći diskurs i učiniti da se borba čini još neophodnijom za opstanak. Efikasniji pristup bi bio da naglasak na prevenciji regrutacije, u čemu OEBS na više načina može da učestvuje.

38 Ministerial Council Decision No. 9/11 on Strengthening Co-Ordination and Coherence in the Osce's Efforts to Address Transnational Threats.

Ključno za rešenje problema regrutacije stranih boraca je smanjenje dostupnosti i privlačnosti transnacionalnih grupa preko kojih se regrutovanje obavlja. Identiteti se izgrađuju kroz društvene interakcije i prihvatanje normi. Regruti stranih boraca posebno su aktivni u subkulturnim grupama, kojima se imigranti često okreću, jer ne uspostavljaju dovoljno jake veze sa većinskim stanovništvom, pa ni sa svojom lokalnom, između ostalog i verskom, zajednicom. Više kontakata putem alternativnih društvenih kanala jača posebne identitete i veze sa drugim članovima. Posledica je spremnost da se bore za njih, jer se „bliže identifikuju sa ostalim članovima te grupe, makar ona bila u inostranstvu, nego sa sugrađanima države u kojoj žive.”³⁹ Stoga je deo rešenja u intenziviranju procesa integracije imigranata u domicilna društva, što je kompleksan proces u koji su utkane sve tri OEBS-ove dimenzije.

Bibliografija

Knjige i članci

Bakke, Kristin. „Help Wanted?: The Mixed Record of Foreign Fighters in Domestic Insurgencies.” *International Security* 38/4 (2014): 150-187.

Buzan, Barry et Al. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner, 1998.

Hegghammer, Thomas. „The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad.” *International Security* 35/3 (2010): 53-94.

Hegghammer, Thomas. „Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting.” *American Political Science Review* 107/1 (2013): 1-15.

Helfont, Tally. „The Foreign Fighters Problem, Recent Trends and Case Studies.” in *The Foreign Fighters Problem, Recent Trends and Case Studies: Selected Essays*, edited by Michael P. Noonan, 2-10, Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 2011.

Kraehenmann, Sandra. *Foreign Fighters under International Law*. Academy Briefing No.7. Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2014.

39 Malet, „Why Foreign Fighters?“, 113.

Mackinlay, John. *Globalization and Insurgency*. Adelphi Papers No. 352. London: International Institute for Strategic Studies, 2002.

Malet, David. *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civic Conflicts*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Malet, David. „Why Foreign Fighters? Historical Perspectives and Solutions.” *Orbis: A Journal of World Affairs* 54/1(2010): 97-114.

Malet, David. *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civil Conflicts*. PhD diss., George Washington University, 2008.

Mendelsohn, Barak. „Foreign Fighters—Recent Trends.” *Orbis: A Journal of World Affairs* 55/2 (2011), 189-202.

Salehyan, Idean. *Rebels without Borders: Transnational Insurgencies in World Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

Trapara, Vladimir. „Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji.” *Međunarodna politika* 8/1 (2011): 99-125.

Dokumenta

OSCE Ministerial Council Decision No. 7/06 on Countering the Use of the Internet for Terrorist Purposes.

OSCE Ministerial Council, „The Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism”, 4 December 2001, <http://www.osce.org/atu/42524>.

OSCE Ministerial Council Decision No. 9/11 on Strengthening Co-Ordination and Coherence in the Osce’s Efforts to Address Transnational Threats.

OSCE Ministerial Council Decision No. 10/08.

OEBS, Sprečavanje terorizma i borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koja vodi ka terorizmu: pristup putem rada policije u zajednici (Beč: OEBS, 2014).

The Hague – Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon.

Internet izvori

MI5 Security Service, „Foreign Fighters,” last modified April 28, 2015, <https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do/the-threats/terrorism/international-terrorism/international-terrorism-and-the-uk/foreign-fighters.html>.

Statement by H.E. Mr. Ivica Dačić Chairperson-in-Office of the OSCE, Briefing to the UN Security Council, New York, 24 February 2015, <http://www.un.int/serbia/sites/www.un.int/files/Serbia/214.pdf>

OEBS i savremeni bezbednosni izazovi: bezbednost životne sredine

Sažetak: Obim i posledice negativnih uticaja na životnu sredinu koji su na globalnom nivou u poslednjih nekoliko decenija sve izraženiji aktuelizovali su temu bezbednosti životne sredine i uvrstili je na međunarodnu političku agendu. Kao velika regionalna organizacija koja se bavi pitanjima bezbednosti a koja pored država Evrope obuhvata i Kanadu i SAD, i sam OEBS je značajno angažovan na pitanjima bezbednosti životne sredine. Pored strateških opredeljenja iznetih u značajnim dokumentima Organizacije, OEBS sprovodi i značajne aktivnosti u oblasti bezbednosti životne sredine. Svakako je najprominentnija od njih partnerstvo u ENVSEC inicijativi kojoj je OEBS, sa svojim širokom mandatom u oblasti bezbednosti i brojnim misijama i prisustvom na terenu, obezbedio značajnu političku podršku.

Uvodna razmatranja

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), sa svojih 57 država članica, najveća je regionalna bezbednosna organizacija na svetu i ima za cilj obezbeđivanje mira, demokratije i stabilnosti. Svoje aktivnosti OEBS sprovodi u tri „dimenzije bezbednosti”: političko-vojnoj, ekonomsko-ekološkoj i ljudskoj. Na sam pojam bezbednosti može se gledati iz većeg broja uglova, pa se stoga on može razumevati na više načina. Ovo naročito dolazi do izražaja u periodu posle završetka hladoga rata, kada je došlo do proširivanja (uključivanje i ne-vojnih pitanja), produbljivanja (napušta se ideja da je država jedino što treba zaštititi) i obogaćivanja (usvajanje saznanja iz drugih disciplina) koncepta bezbednosti.¹

Na ovome je mestu potrebno pomenuti koji su to sektori bezbednosti koje prepoznaje savremena literatura. Buzan razlikuje pet sektora² u okviru kojih se bezbednost može analizirati/proučavati/definisati, a to su:

1. vojni sektor – obuhvata ofanzivne i defanzivne kapacitete država, kao i njihove međusobne odnose,
2. politički sektor – razmatra organizacionu stabilnost države i njenog sistema vlasti,
3. ekonomski sektor – razmatra pristup resursima, finansijama i tržištima,
4. socijetalni sektor – razmatra održivost jezika, kulture, religije i ostalih elemenata nacionalnog identiteta, i
5. sektor životne sredine – razmatra pitanja uslova sredine neophodnih za opstanak.

Buzan naglašava da se u okviru svakog pojedinačnog sektora mogu definisati specifični obrasci interakcije, ali da oni (sektori) predstavljaju neodvojivi deo celine pojma bezbednosti.

U ovome tekstu bavićemo se bezbednošću životne sredine – njenom definicijom, značajem na međunarodnoj političkoj agendi kao i aktivnostima OEBS u ovoj specifičnoj oblasti. Pre početka razmatranja, značajno bi bilo istaći jednu (eventualnu) jezičku nedoumicu. Naime, termin koji se koristi na engleskom jeziku jeste *environmental security*. Na srpski jezik najčešće se prevodi kao *ekološka*

1 Za više detalja o proširivanju i produbljivanju koncepta bezbednosti pogledati: Ejodus F., *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi* (JP Službeni glasnik, BCBP, Beograd, 2012, 31.-34.

2 Buzan B. et al., *Security – a New Framework for Analysis* (Lynne Rinner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, 1998), 7.-8.

bezbednost a ređe kao *bezbednost životne sredine* – što je varijanta koju autor smatra ispravnom. Ekologija (eng. *Ecology*) i životna sredina (eng. *Environment*) nisu sinonimi, iako se u svakodnevnom govoru kao takvi često koriste. Značajno je prodiskutovati i značenje termina koji su neizbežni u svakoj diskusiji na temu bezbednosti, a to su: izazov, rizik i pretnja. Ejduš³ daje definicije ovih termina i ukazuje na njihove međusobne razlike na sledeći način:

- a) Izazov – situacija koja nekoga ili nešto stavlja na probu, a može imati ili pozitivan ili negativan ishod;
- b) Rizik – mogućnost gubitka, povrede, stvaranja neugodne situacije ili uništenja; uglavnom ima negativno značenje i uvek postoji, samo sa manjom ili većom verovatnoćom;
- c) Pretnja – izrazita namera da se povredi, uništi ili kazni.

I ovi se izrazi u javnom diskursu često mešaju, što zbog nepoznavanja problematike a što zbog jezičkih nedoumica u prevodjenju.

Bezbednost životne sredine – defnīcija i značaj na međunarodnoj agendi

Pre nekoliko decenija, kada su pitanja i problemi iz oblasti životne sredine postali aktuelni, pokret za zaštitu životne sredine bavio se prvenstveno problemima na lokalnom nivou – neadekvatnim odlaganjem otpada, snabdevanjem pitkom vodom lokalne populacije, zagađenjem vazduha u urbanim sredinama, i slično. Nesporno je da su ovi problemi još uvek aktuelni, naročito u zemljama u razvoju. Ipak, u međuvremenu je došlo do značajne promene – obim i posledice negativnih uticaja na životnu sredinu na globalnom nivou postali su suviše očigledni da bi mogli biti skrajnuti sa političke agende. Klimatske promene (naučno potvrđene, ugrožavaju veliki broj ljudi i imaju jako raznolike negativne efekte), erozija zemljišta (resursa neophodnog za poljoprivredu, a kome je za obnavljanje potreban nesrazmerno dug vremenski period), tanjenje ozonskog omotača (utiče na ceo živi svet na Planeti), širenje pustinja (uglavnom na račun plodnog zemljišta), zagađenje okeana i iscrpljivanje ribljih zaliha, uništavanje velikih površina šuma (doprinosi klimatskim promenama), istrebljivanje biljnih

3 Ejduš, F., *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi* (JP Službeni glasnik, BCBP, Beograd, 2012.), 36.-37.

i životinjskih vrsta (zauvek, čime se osiromašuje genofond Planete), iscrpljivije neobnovljivih resursa (njihovo korišćenje doprinosi zagađivanju i klimatskim promenama) i slično, pitanja su koja predstavljaju novu vrstu pretnje čovečanstvu u celini. Uzevši u obzir karakter i obim pomenutih problema (imaju globalne efekte, njihove posledice ne poznaju političke granice država, a mogu da dovedu i do regionalnih političkih tenzija pa i nasilja), za njihovo rešavanje, ili u najmanju ruku za svođenje njihovih negativnih posledica na najmanju moguću meru, neophodna je međunarodna saradnja. Pojedinačna država je tu često nemoćna, prevashodno zbog toga što „uzrok” problema i njegova „posledica” mogu da budu geografski veoma udaljeni. Upravo su zbog toga pitanja bezbednosti i pitanja životne sredine u savremenom svetu isprepletene kao nikada pre, a uzevši u obzir dinamiku globalnih kretanja i razvoja čovečanstva u celini možemo tvrditi da će tako, a moguće i još intenzivnije, ostati i u budućnosti.

Činjenica da se na sam pojam bezbednosti može gledati iz većeg broja uglova dovodi do toga da ne postoji jedna univerzalna i sveobuhvatna definicija bezbednosti. Jedna od definicija koja se široko koristi (prevashodno zbog toga što obuhvata i subjektivne i objektivne aspekte pretnje) jeste definicija koju je dao Arnold Volfers a koja glasi: *”Bezbednost je, u objektivnom smislu, odsustvo pretnji usvojenim vrednostima a u subjektivnom smislu, odsustvo straha da će te vrednosti biti napadnute”*⁴. Ova je definicija značajna jer uključuje i subjektivne i objektivne aspekte. Određenju pojma bezbednosti neki drugi autori imali su drugačije pristupe. Tako Dejvid Boldvin⁵ navodi sedam pitanja za specifikaciju pojma bezbednosti:

1. Bezbednost za koga?
2. Bezbednost za koje vrednosti?
3. Koliko bezbednosti?
4. Bezbednost od kojih pretnji?
5. Bezbednost kojim sredstvima?
6. Bezbednost po koju cenu?
7. Bezbednost u kom periodu?

Obrazlažući značaj ovih pitanja Boldvin ističe nekoliko važnih aspekata. Pre svega, da je od suštinske važnosti definisati referentni objekat tj. ono što se štiti, kao i da je apsolutnu bezbednost nemoguće postići. Takođe, naglašava i značaj „cene” bezbednosti, jer se uvek mora odreći nečega drugog kako bi se sredstva

4 Baylis J, Smith S, Owens P, *The Globalisation of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford University Press, 2008), 229.

5 Baldwin D, *The Concept of Security* (Review of International Studies, no. 23, 1997), 12.-17.

usmerila na oblast bezbednosti. Ističe, takođe, i značaj vremenskog perioda u kome se bezbednost posmatra, uz obrazloženje da dugoročni i kratkoročni ciljevi bezbednosti mogu biti jako različiti, a nekada i u konfliktu. Slična logika provlači se i kroz četiri tzv. *Terifova pitanja* koja se mogu pronaći u literaturi⁶ a na koja je potrebno odgovoriti kako bi se tačnije ukazalo na prirodu i ključna mesta konkretnog pristupa istraživanju bezbednosti. Ta pitanja su:

- Ko je ili šta je objekat bezbednosti?
- Kakva je priroda pretnje?
- Ko je odgovoran za bezbednost?
- Kojim se postupcima, sredstvima i načinima dostiže, čuva i unapređuje bezbednost?

Kao što je to slučaj i sa samim pojmom bezbednosti, i bezbednost životne sredine moguće je definisati na više načina. Prema jednoj od mogućih definicija⁷, bezbednost životne sredine predstavlja održavanje lokalne i planetarne biosfere kao neophodnog osnova od koga zavise sve ljudske težnje. Prema definiciji koju koristi NATO⁸, bezbednost životne sredine predstavlja suočavanje sa izazovima bezbednosti koji potiču iz fizičke i prirodne sredine. U ove se izazove ubrajaju ekstremni vremenski uslovi, iscrpljivanje prirodnih resursa, zagađivanje itd. – faktori koji u konačnici mogu da dovedu do katastrofa, regionalnih napetosti i nasilja.

Za dalju diskusiju biće korisno navesti još neke specifičnosti sektora bezbednosti životne sredine. Prema Buzanu⁹, jedna od najznačajnijih specifičnosti ovoga sektora jeste postojanje dve različite agende¹⁰: naučne i političke. Naučna agenda ima za cilj da pruži utemeljenu procenu pretnji, dok se politička agenda bavi oblikovanjem svesti u javnoj sferi o tome kako se nositi sa pitanjima koja su pokrenuta. Buzan naglašava da, iako postoji jako očigledno preklapanje i međuzavisnost između ove dve prethodno pomenute agende, one imaju potpuno različite tokove: naučna agenda mora da zadovolji određene akademske standarde, dok politička agenda može da bude oblikovana prema standardima administracije, medija i javnosti, koji su svi pod mnogo većim uticajem kratkoročnih događaja. Karakteristika ovoga sektora jeste i komplikovanost¹¹ do koje

6 Simić, D., *Nauka o bezbednosti: Savremeni pristupi bezbednosti* (Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002), 22.

7 Buzan B. et al., *Security – a New Framework for Analysis* (Lynne Rinner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, 1998), 8.

8 http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_91048.htm, pristupljeno 15.09.2015. godine

9 Buzan B. et al., *Security – a New Framework for Analysis* (Lynne Rinner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, 1998), 71.

10 Može se diskutovati o tome da li je „agenda“ na srpskom jeziku najprikladnija reč. Autor veruje da, kao široko upotrebljavan internacionalizam, jeste. Izrazi na srpskom jeziku kao što su dnevni red, program rada i slično sigurno bi bili manje prikladni pa donekle i zbunjujući.

11 Buzan B. et al., *Security – a New Framework for Analysis* (Lynne Rinner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, 1998), 75.

dovodi veliki broj tema kojih se dotiče: poremećaji ekosistema, problemi koji se tiču energetike, populacioni problemi, problemi hrane, problemi ekonomije, građanski nemiri. Poremećaji u ekosistemima jesu problemi koji se u najvećoj meri tiču bazične ekologije. Sve ostale teme koje su prethodno navedene u velikoj se meri preklapaju sa temama iz drugih sektora bezbednosti, samo su u ovome slučaju posmatrane kroz ekološku prizmu.

Buzan naglašava paradoks bezbednosti životne sredine: jedini način da se društvo sačuva od pretnji koje potiču iz životne sredine jeste da se promeni.¹² Autor na ovome mestu izražava delimično neslaganje sa Buzanom. Promena društva, tačnije promena obrazaca ponašanja i odnosa prema životnoj sredini, jeste najbolji način da se umanje pretnje koje dolaze iz životne sredine. Međutim, to se svakako ne može posmatrati kao jedini način iz jako jednostavnog razloga – postoje pretnje koje dolaze iz životne sredine (najbolji primer jesu vulkanske erupcije) a na koje je nemoguće uticati. Dalja diskusija vodi ka pitanju šta je referentni objekat u sektoru bezbednosti životne sredine? Buzan navodi dva referentna objekta: životnu sredinu kao takvu i vezu civilizacije i životne sredine.

Sledeće važno pitanje jeste da li bezbednost životne sredine treba posmatrati na globalnom, regionalnom ili lokalnom nivou? Prema zaključcima proisteklim iz rada *Kopenhaške škole*^{13, 14}, iako se savremene teme u oblasti životne sredine posmatraju obično na globalnom nivou, svest o njima proizašla je iz otkrivanja globalnih posledica na prvi pogled bezopasnih individualnih i lokalnih praksi/postupaka. Uzroci i posledice u sektoru životne sredine mogu se nalaziti na različitim nivoima i u različitim regionima. Takođe, razliku u percepciji čini i to da li se „sekuritizuje” uzrok ili posledica.

Na ovome mestu, a pre razmatranja uloge OEBS-a, bilo bi korisno navesti i nekoliko činjenica u prilog prethodno navedenim tvrdnjama o relevantnosti pitanja iz oblasti životne sredine u međunarodnoj politici i bezbednosti. U izveštaju pod nazivom *Naša zajednička budućnost*¹⁵, poznatijem kao *Izveštaj Brundtland komisije*, iz 1987. godine navodi se da koncept bezbednosti mora biti proširen

12 Ibid. 76.

13 Ibid. 21.-23.

14 *Kopenhaška škola* nastala je u okviru Kopenhaškog instituta za istraživanje mira (*The Copenhagen Peace Research Institute – COPRI*) koji je osnovan 1985. godine odlukom parlamenta Kraljevine Danske. Institut je 2003. godine inkorporiran u Danski institut za međunarodne odnose (*The Danish Institute for International Studies – DIIS*). Teorijsko mišljenje Škole razvijano je na tri osnovne ideje: teoriji sekuritizacije, sektorskom pristupu bezbednosti i teoriji regionalnih bezbednosnih kompleksa. Najeminentniji autori proistekli iz Škole jesu Bari Buzan, Oli Viver i Jap de Vilde.

15 Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future; <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>, pristupljeno 15.09.2015. godine

kako bi obuhvatio i rastući uticaj poremećaja¹⁶ životne sredine na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i globalnom nivou. Princip 25. Deklaracije iz Rija¹⁷ usvojene 1992. godine kaže da su mir, razvoj i zaštita životne sredine međuzavisni i neodvojivi. Nobelova nagrada za mir 2007. godine dodeljena je Međuvladinom panelu o klimatskim promenama (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*) i američkom političaru Alu Goru za aktivnosti u širenju znanja o klimatskim promenama i njihovom zaustavljanju. Bez obzira na povremena osporavanja Nobelove nagrade za mir kao takve koja se mogu čuti sa različitih strana, odluka iz 2007. godine ipak se može uzeti kao potvrda da se jedno pitanje iz oblasti životne sredine, a promena klime to svakako jeste, smatra relevantnim za globalni mir i bezbednost. Ilustrativan je i primer *Kjoto Protokola*, koji je potpisan kao dodatak na *Konvenciju UN o klimatskim promenama*. Iako ima za cilj smanjivanje emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte (što bi trebalo da bude cilj prihvatljiv za sve države), ipak izaziva ogromna neslaganja između Globalnog Severa i Globalnog Juga, bogatih i siromašnih država, razvijenih i nerazvijenih, što samo potvrđuje da je pitanja životne sredine teško odvojiti od međunarodne politike. Indikativan je i primer NATO, koji je kao jedina prevashodno vojna alijansa počeo sve više da se bavi i nevojnim pretnjama bezbednosti. U okviru NATO postoji Komitet Nauka za mir i bezbednost (*Science for Peace and Security Committee – SPS*) koji se između ostaloga bavi i pitanjima bezbednosti i životne sredine. Takođe, u okviru Alijanse postoji i Odeljenje za nove bezbednosne izazove (*Emerging Security Challenges Division – ESCD*) osnovano 2010. godine, što je opet samo potvrda sve većeg značaja koji se pridaje netradicionalnim bezbednosnim izazovima kao temi sa kojom će se NATO u budućnosti suočiti. Značaj izazova koji potiču iz prirodne sredine a sa kojima se suočava celokupna međunarodna zajednica NATO je prepoznao još 1969. godine, kada je u okviru Alijanse osnovan Komitet za izazove savremenog društva (*Committee on the Challenges of Modern Society – CCMS*). Sve do njegovog spajanja sa ranije pomenutim Komitetom Nauka za mir i bezbednost, Komitet za izazove savremenog društva predstavljao je jedinstven forum za članice NATO i države partnere u okviru koga su razmenjivali znanja i iskustva o socijalnim, zdravstvenim i temama iz oblasti životne sredine, kako u civilnoj tako i u vojnoj sferi. Tokom godina, u okviru NATO osnovano je i nekoliko grupa koje se iz različitih uglova bave izazovima iz oblasti životne sredine.¹⁸ Značajno je pomenuti da je na Evropskom savetu održanom u Solunu 2003. godine pokrenuta i inicijativa pod nazivom Mreža zelene diplomatije (*Green Diplomacy Network*) koja ima

16 U Izveštaju se koristi termin „environmental stress“. Kao najadekvatniji prevod na srpski jezik autor je odabrao reč „poremećaj“.

17 Rio Declaration on Environment and Development 1992; <http://www.jus.uio.no/Im/environmental.development.rio.declaration.1992/portrait.a4.pdf>, pristupljeno 15.09.2015. godine

18 http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_91048.htm, pristupljeno 15.09.2015. godine

za cilj uključivanje pitanja životne sredine u pitanja spoljnih odnosa EU, čime je Unija potvrdila značaj koji tim pitanjima daje kao i njihovu relevantnost.

OEBS i pitanja bezbednosti životne sredine

Kao velika regionalna organizacija koja se bavi pitanjima bezbednosti a koja pored država Evrope obuhvata i Kanadu i SAD, i sam OEBS je značajno angažovan na pitanjima bezbednosti životne sredine. Treba naglasiti da je jedna od tri „dimenzije bezbednosti” u okviru kojih OEBS sprovodi svoje aktivnosti i ekonomsko-ekološka dimenzija. Životna sredina se pominje još u *Finalnom dokumentu iz Helsinkija (Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act)*¹⁹. Naime, u ovome dokumentu, koji se i smatra osnivačkim dokumentom OEBS-a, postoji poglavlje koje nosi naziv „*Saradnja u oblasti ekonomije, nauke i tehnologije, i životne sredine*”. U okviru ovoga poglavlja nalazi se potpoglavlje 5. – „*Životna sredina*”. U njemu se navode ciljevi i oblasti saradnje, kao i njeni oblici i metodi. Iako ne pominje bezbednost životne sredine kao takvu, samo potpoglavlje je, uzevši u obzir vreme (1975. godina) i okolnosti u kojima je Dokument usvajan, prilično ambiciozno i zamišljeno i formulisano. Sledeći značajan dokument OEBS-a koji se dotiče pitanja životne sredine jeste *Dokument sa konferencije u Bonu (Document of the Bonn Conference)*²⁰ iz 1990. godine. Ni u ovome se dokumentu ne pominje bezbednost životne sredine kao takva, ali se naglašava značaj pitanja i problema iz te oblasti. Uzevši u obzir da je dokument usvajan samo godinu dana po padu Berlinskog zida i završetku Hladnog rata, ne čudi činjenica da se životna sredina pominje samo uopšteno, uz isticanje njenoga značaja u ekonomskoj saradnji. Na Ministarskom savetu OEBS održanom u Mastrihtu u decembru 2003. godine usvojen je *Strateški dokument OEBS za ekonomsku i ekološku dimenziju (OSCE Strategy Document for the Economic and Environmental Dimension)*²¹. U poglavlju 1, koje nosi naziv „*Izazovi i pretnje u ekonomskoj i ekološkoj dimenziji*”, ističe se rastuća zabrinutost za stanje životne sredine. Navodi se i da degradacija životne sredine, neodrživo korišćenje prirodnih resursa i propusti u upravljanju otpadom i njegovom odlaganju imaju značajan uticaj na zdravlje ljudi, stabilnost i bezbednost država i da mogu da

19 <https://www.osce.org/mc/39501?download=true> , pristupljeno 15.09.2015. godine

20 <http://www.osce.org/eea/14081?download=true> , pristupljeno 15.09.2015. godine

21 <http://www.osce.org/eea/20705?download=true> , pristupljeno 15.09.2015. godine

naruše ekološke sisteme. Ovi faktori, zajedno se problemima pristupa resursima i negativnim efektima zagađenja, mogu da izazovu napetosti između država. Navodi se i da ekološke katastrofe koje potiču od prirodnih uzroka, ekonomske aktivnosti kao i teroristički akti takođe mogu da predstavljaju ozbiljnu pretnju stabilnosti i bezbednosti. Dokument navodi i listu „odgovora i akcija” (poglavlje 2) koje će OEBS preduzeti a u skladu sa svojim mogućnostima i mandatom. U novembru 2007. godine sednica Ministarskog saveta OEBS održana je u Madridu. Sa te je sednice proizašao dokument pod naslovom *Madridska deklaracija o životnoj sredini i bezbednosti (Madrid Declaration on Environment and Security)*²² u kome se životna sredina ne pominje generalno, kao što je to do tada bio slučaj, već se direktno dovodi u vezu sa bezbednošću. U zaključcima iznetim u Dokumentu navodi se, između ostalog, da OEBS, u okviru svoga mandata, finansijskih i ljudskih resursa i kapaciteta ima potencijala za proširivanje i produbljivanje saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama koje sprovode aktivnosti u oblasti životne sredine a time i da doprinese suočavanju se budućim relevantnim rizicima i izazovima u regionu OEBS-a. Navodi se i da OEBS, koristeći svoj forum za dijalog i razmenu iskustava i najboljih praksi, može da doprinese podizanju svesti o potencijalnim uticajima koje na bezbednost mogu da imaju izazovi potekli iz životne sredine, a da potom zaključke do kojih se dođe uključi u svoje buduće aktivnosti.

Pored strateških opredeljenja iznetih u napred navedenim dokumentima, OEBS sprovodi i značajne aktivnosti u oblasti bezbednosti životne sredine. Svakako je najprominentnija od njih partnerstvo u *ENVSEC inicijativi*. *The Environment and Security Initiative (ENVSEC)* pokrenuta je na 5. *Ministarskoj konferenciji Životna sredina za Evropu (The Fifth Environment for Europe Ministerial Conference)* koja je u maju 2003. godine održana u Kijevu. Bila je to zajednička inicijativa OEBS, UNEP (*United Nations Environment Program*) i UNDP (*United Nations Development Program*). Godinu dana kasnije ovoj su se inicijativi priključile još tri organizacije: NATO, UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) i REC (*The Regional Environment Centre for Central and Eastern Europe*). Svaka od napred navedenih partnerskih organizacija u *ENVSEC* inicijativu je unela svoje određene specifičnosti i ekspertizu. Pristup koji se koristi u okviru Inicijative sastoji se od četiri osnovna koraka:

1. Detaljna procena ugroženosti od bezbednosnih rizika koji potiču iz životne sredine – obuhvata identifikaciju neuralgičnih tačaka u kojima može doći do podizanja tenzija oko pitanja životne sredine,

22 <http://www.osce.org/mc/29550?download=true> , pristupljeno 25.04.2015. godine

2. Osnaživanje i stimulisanje politika, javne svesti i učešća u odlučivanju – izgradnje kapaciteta i okvira za sprečavanje i nošenje sa bezbednosnim izazovima koji potiču iz životne sredine,
3. Zajedničko upravljanje bezbednosnim rizicima koji potiču iz životne sredine – podrška koordinaciji i konkretnim akcijama na državnom i regionalnom nivou,
4. Rešenja za bezbednu životnu sredinu i održivi razvoj – obezbeđivanje finansijske podrške i tehničke ekspertize za rešavanje problema u oblasti životne sredine.

Sam OEBS, sa svojim širokom mandatom u oblasti bezbednosti i brojnim misijama i prisustvom na terenu, obezbedio je Inicijativi značajnu političku podršku.

Zaključna razmatranja

Uzevši u obzir populaciona kretanja u savremenom svetu kao i dinamiku i intenzitet tehnološkog razvoja, možemo opravdano zaključiti da će značaj bezbednosti životne sredine u budućnosti rasti. Kao velika regionalna bezbednosna organizacija, i OEBS će imati važnu ulogu u suočavanju sa izazovima bezbednosti koji potiču iz životne sredine. Ovde se naročito ističe uloga koju OEBS može odigrati u prevenciji konflikta kao i u post-konfliktnoj izgradnji, što će biti kraće objašnjeno.

Naime, ako OEBS posmatramo kao forum za politički dijalog na visokom nivou o brojnim pitanjima koja se tiču bezbednosti, onda se kroz njega pitanja životne sredine mogu iskoristiti kao sredstvo prevencije konflikta. Uzevši u obzir prisustvo na terenu kao i dosadašnje iskustvo u okviru ENVSEC inicijative, OEBS može odigrati značajnu ulogu u identifikaciji potencijalnih neuralgičnih tačaka na kojima problemi iz oblasti životne sredine prete da dovedu do konflikta. Potom tema može da bude pokrenuta na visokom političkom nivou sa koga bi se kasnije izvršio politički pritisak za rešavanje problema na adekvatnom nižem nivou – saradnjom država ili lokalnih zajednica. Zajednički problemi u oblasti životne sredine mogu da povezuju ljude i zajednice na veoma pozitivan način, dok zajednički naponi ka rešavanju ovih problema stvaraju međusobno poverenje i osećaj zajedništva. Pritom se promovise miroljubivi pristup rešavanju identifikovanih problema. Saradnja u oblasti životne sredine može stoga da bude jako moćno sredstvo za sprečavanje konflikta, izgradnju međusobnog poverenja i promociju

dobrosusedskih odnosa, što su obrasci koji kasnije mogu biti korišćeni u saradnji u drugim oblastima u kojima postoje nesuglasice ili sporovi.

Pitanja iz oblasti bezbednosti životne sredine, ali i sama oblast životne sredine kao takva, mogu biti upotrebljena kao odlično polje za početne korake u post-konfliktnoj saradnji. Naime, za razliku od pitanja teritorije, istorije, jezičkog, nacionalnog i verskog identiteta i slično, pitanja koja se tiču oblasti životne sredine karakterišu se jako niskim nivoom političke „osetljivosti” i problematičnosti. Upravo su zbog toga pogodna za preduzimanje početnih koraka u inicijativama pomirenja, izgradnje poverenja i post-konfliktno stabilizacije, što može biti uspešno iskorišćeno u nestabilnim regionima kao što su Zapadni Balkan, Kavkaz i neki delovi Centralne Azije, a na kojima je OEBS prisutan na terenu. OEBS je i adekvatan forum za razmenu iskustava, i kao takav može značajno da doprinese poboljšanju upravljanja u sektoru životne sredine u svojim državama članicama.

OEBS i savremeni bezbednosni izazovi

Sažetak: Nakon Hladnog rata sveobuhvatan pristup u upravljanju bezbednosnim izazovima utemeljen je u brojnim strateškim dokumentima vodećih međunarodnih organizacija sa geografskim i geopolitičkim pristupom. OEBS, kao organizacija koja svoje aktivnosti temelji na geografskom pristupu, kao osnovnu prednost ima usmerenost na ljudsku bezbednost kroz prisustvo na terenu. Upravo je ovaj koncept i osnovna komparativna prednost OEBS-a u odnosu na ostale međunarodne organizacije istog karaktera, jer u svetu novih izazova, rizika i pretnji po ljudsku i nacionalnu bezbednost, konflikata koji ne počivaju samo na vojnoj komponenti, «hibridnih» konflikata, međunarodnih i unutardržavnih- OEBS svoj pristup temelji na dijalogu, saradnji i međunarodnom pristupu- uz korišćenje lokalne ekspertize i informacija sa terena. Ono što je najvažnije, OEBS ima duogodišnju praksu ispunjenu primerima sa terena, inkluzivnog upravljanja bezbednošću, kroz uključivanje svih aktera u pomenuti proces: državnih koji koriste silu, državnih koji ne koriste silu kao i nedržavnih aktera koji koriste i nedržavnih aktera koji koriste silu.

Uvod

OEBS (Organization for Security and Co-operation in Europe/OSCE) kao međunarodna organizacija koja se bavi pitanjima saradnje i bezbednosti na globalnom nivou od 1975. godine pokriva najveći broj zemalja Zapada i Istoka i samim tim ima jednu od najznačajnijih uloga u izgradnji političko-vojne, ekološke, ekonomske i ljudske bezbednosti¹ na globalnom nivou.² Nakon što je multilateralni forum za dijalog i pregovaranje između Zapada i Istoka tj. Konferencija za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS) 1994. godine prerasla u današnju Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju, OEBS postaje neprikosnoveni partner vladama na globalnom nivou na rešavanju pitanja prevencije sukoba, izgradnje sistema ranog upozoravanja, upravljanja krizom i postkonfliktne rehabilitacije.³

Pad Berlinskog zida i raspad Sovjetskog saveza promenio je hladnoratovsku bezbednosnu paradigmu i doveo do osveščivanja potrebe za proširenim shvatanjem koncepta bezbednosti unutar samih država, koje više ne podrazumeva samo militaristički pristup bezbednosti. Uspostavljanje novog koncepta shvatanja pojma bezbednosti, za posthladnoratovski kontekst značilo je prihvatanje i primenu novih načela na institucionalnom nivou. Koncept demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti podrazumevao je i nov način rukovođenja „novim” pretnjama, koje se ne mogu rešavati samo vojnim pristupom.⁴ To je dovelo do uključivanja političkih, ekonomskih, socijalnih i ekoloških aspekata pretnji u shvatanje i postavku šireg koncepta bezbednosti (detaljnije: Buzan 1991).

Iako tada dolazi do jačanja uloge i pozicije međunarodnih organizacija poput EU i NATO, u akademsko-ekspertskim krugovima OEBS-a i UN-a bezbednost se već uveliko posmatra kao potreba i pravo svake građanke i građanina. Kroz saradnju sa svim nivoima društva u zemljama u kojima deluje, definisanu u mandatu svojih operacija, OEBS jasno prepoznaje i primenjuje sveobuhvatan pristup upravljanju bezbednosnim izazovima.

1 Više o dimenzijama OSCE u Gheballi, 2007

2 Istorijat nastanka OEBS-a, odnosno delovanje i organizovanje KEBS-a, te donošenje Helsinškog akta vezuje se za sasvim drugačiji kontekst međunarodnih odnosa. Iz današnje perspektive, važno je istaći zapostavljenu ulogu tada „neutralne” i „nesvrstane” politike bivše Jugoslavije tj. saradnje njenog vođe Josipa Broza Tita i finskog predsednika Urha Kekkonena (Kekkonen) u ovoj fazi uspostavljanja jedne neutralne institucije kao što je KEBS za potrebe dijaloga u periodu Hladnog rata i krize detanta (detaljnije: Bilandžić, Dahlman i Kosanović 2012; Kullaa 2012; Vasiljević 2013, 18–19).

3 Videti detaljnije na zvaničnom sajtu OEBS-a: <http://www.osce.org/secretariat/conflict-prevention>

4 Detaljnije o demokratskom upravljanju sektorom bezbednosti u: Tasić 2014.

Ovaj rad će analizirati ulogu OEBS-a u kontekstu savremenih izazova, rizika i pretnji po nacionalnu i ljudsku bezbednost sa posebnim osvrtom na aspekt ljudskih prava na globalnom nivou i u regionu Zapadnog Balkana u kome je najveći broj aktivnih misija. Posebno će biti analizirana uloga nedržavnih aktera u upravljanju bezbednosnim izazovima, uspostavljanju regionalne saradnje i institucionalizaciji vladavine prava – procesi koji su umnogome bili podstaknuti upravo aktivnostima OEBS-a u zemljama sa postkonfliktnim i postautoritarnim nasleđem. Na završetku, biće izloženi zaključci i potencijalne preporuke za dalji mandat OEBS-a u regionu i svetu kada su u pitanju rizici i pretnje sa kojima se čovečanstvo suočava danas.

Uloga i značaj OEBS-a u suočavanju sa savremenim rizicima i pretnjama

Količina oružanih sukoba na globalnom nivou, rastuća potreba za vojnim odgovorom na porast nasilja i ugrožavanja osnovnih ljudskih prava širom planete na početku 21. veka, dovodi do ključnog pitanja koje stručnjaci i akademici svakodnevno postavljaju: gde je napravljena greška? Nekoliko godina nakon Hladnog rata, konsolidovane demokratije naizgled su pronašle rešenje za utemeljenje međunarodnog pravnog okvira vodeći se ključnim principima Kantovog koncepta Večnog mira. Razvijeni Zapad sa „dolazećim” (eng. *emerging*) demokratijama bivšeg istočnog bloka, bio je uglavnom usmeren na jačanje institucija internacionalnog karaktera čiji su osnovni zadaci bili: uspostavljanje saradnje i povezanosti razvijenih demokratija, uspostavljanje uslova za bezbedan život na svim delovima planete, „demokratizacija” slabih država, jačanje globalne ekonomije i razmene, kao i zaštita pravnih poredaka zasebnih država kroz međunarodno pravo.

Nestankom bipolarnog svetskog poretka stvoreni su uslovi za rast i razvoj globalnog slobodnog tržišta, novih tehnologija, nauke i privrede, udruživanje kapaciteta za zaštitu prava čoveka, ali i zaštitu čovekove sredine, jačanje svih nivoa društva u cilju daljeg unapređenja individualnih i kolektivnih sloboda. Svi ovi prioriteti dobili su svoj formalno-pravni okvir pod okriljem Ujedinjenih nacija, Evropske unije, NATO-a, OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija koje za osnovni mandat imaju očuvanje mira i zaštitu međunarodnog pravnog poretka.

Međutim, početak novog milenijuma ozbiljno je poremetio globalnu bezbednosnu paradigmu terorističkim napadom na SAD 2001. godine. NATO kao voj-

no-politički savez ponovo je dobio na značaju, te su se međunarodni postulati primenjeni početkom devedesetih godina 20. veka u ratu u bivšoj Jugoslaviji ponovo aktivirali. U bezbednosnom smislu, tehnološki napredak i insistiranje Zapada na demokratizaciji slabih država bez prethodnog sagledavanja konteksta donelo je niz izazova, takozvanih „novih pretnji“, koje su zahtevale drugačije pristupe njihovom rešavanju.

Nakon septembra 2001. godine prioriteti upravljanja sektorom bezbednosti u jakim državama sve se više temelje na kontinuiranom uvođenju reformi i inovacija u funkcionisanje sistema bezbednosti. Ove reforme su, kao što je već navedeno, uglavnom usmerene „na potrebu za delovanjem van teritorije države – nove generacije mirovnih misija i nove oblike civilno-vojne saradnje u zemlji i van nje“ (Stojanović 2009, 86).

Među prioritetne suočavanja sa „novim“ pretnjama po nacionalnu i međunarodnu bezbednost spadaju: borba protiv organizovanog kriminala, sajber-terorizma, terorizma, globalnog zagrevanja, hemijskog naoružanja, trgovine ljudima itd. U globalizovanom svetu XXI veka, upravo razvijene i jake države snose najveće posledice „novih“ pretnji i izazova po bezbednost, budući da se njihov uticaj na globalnom bezbednosnom planu smatra najvećom pretnjom po bezbednost drugih država. Upravo u ovom segmentu, pokazalo se da moć zasebnih država vrlo uspešno aktivira tzv. bezbednosnu dilemu⁵ i finalno dovodi do potencijalne eskalacije sukoba što se danas ogleda u odnosima između SAD, Rusije, Irana, Izraela itd. Upravo u ovom praznom prostoru kada se i „tvrda“ i „meka“ moć Vlada država pokazuju neefikasnim, otvara se širok prostor za jačanje uloge organizacija koje deluju isključivo kroz okvir zaštite međunarodnog prava, poštovanja prava i sloboda, negovanje saradnje između zemalja i insistiranje na demokratskim načinima rešavanja kriznih situacija.

OEBS se u tom smislu pokazao kao krucijalan partner u upravljanju bezbednosnim izazovima i indukovanju procesa reforme sektora bezbednosti (u daljem tekstu RSB) u državama sa postkonfliktnim nasleđem. RSB kao koncept ima jaku dimenziju sprečavanja sukoba, što je važan deo rada OEBS-a. Kodeks iz 1994. o političko-vojnim aspektima bezbednosti sadrži niz ključnih koncepata

5 „Shvatanje da je rat konstantno istorijsko obeležje međunarodne politike i da je malo verovatno da će nestati, zasnovano je na uverenju da su države suočene sa onim što se naziva bezbednosna dilema, od koje ne mogu da pobegnu. Ideju bezbednosne dileme prvi put je jasno artikulisao John Hertz 1950 godine. To je bilo, kao što je rekao: „temeljno uverenje po kome naponi država da očuvaju sopstvenu bezbednost, nezavisno od njihovih namera vode uvećanju nesigurnosti ostalih, jer svi preduzete mere objašnjavaju kao odbrambene dok mere drugih doživljavaju kao potencijalnu pretnju“ po sopstvenu bezbednost (M.H), John Baylis, International and Global Security, u: The Globalization of World Politics, second edition, John Baylis & Steve Smith (eds), Oxford University Press, UK, 2001, p. 257 (preuzeto od Hadžić, 2005)

i principa od značaja za RSB (OSCE 1994). Kao organizacija koja za razliku od EU ima geopolitički pristup (detaljnije: Ghebali 2007), OEBS predstavlja svojevrsan kohezioni faktor evroatlantske i evroazijske dimenzije. Kroz Parlamentarnu skupštinu OEBS-a, organizacija ima pristup 57 parlamentarnih država članica sa tri kontinenta (Severne Amerike, Evrope i Azije), uključujući i njihovim odborima za odbranu, te stoga igra važnu ulogu u izgradnji kapaciteta zakonodavnog nadzora (detaljnije: Galbreath 2007). OEBS takođe sprovodi širok spektar aktivnosti vezanih za RSB na terenu, uključujući i postkonfliktni kontekst, gde pitanja kao što su razoružanje, demobilizacija i reintegracija (DDR), kontrola malog i lakog naoružanja (SALW), upravljanje granicama i vladavina prava predstavljaju neka od ključnih prioriteta delovanja.⁶ Primeri delovanja misija OEBS-a u procesu RSB uključuju Bosnu i Hercegovinu, Albaniju, Hrvatsku, FYROM, Kosovo, Kirgistan, Crnu Goru i Srbiju, kao i posebno razvijene programe pomoći u Jermeniji, Azerbejdžanu i Kazahstanu i od 2014. godine u Ukrajini. U tom smislu važno je napomenuti da najverovatnije nijedna od zasebnih država članica OEBS-a u bilo kojoj diplomatskoj formi ne bi bila prihvaćena na lokalnom nivou, posebno ne od strane sistema odbrane, na način na koji je u pomenutim slučajevima bila prihvaćena međunarodna organizacija sa jasnim mandatom koji se temelji na prevenciji i dijalogu. To se jasno pokazalo na primeru Ukrajine gde je saradnja Vlade bila i ostala kontinuirana i usmerena na rešavanje krize (opširnije: OSCE 2014).

Saradnja sa nedržavnim akterima koji ne koriste silu

Uključivanje lokalnih nedržavnih aktera koji ne koriste silu u reformski proces, posebno kada je u pitanju sektor bezbednosti, umnogome zavisi i od uslova koje postavlja međunarodna zajednica kao eksterni akter reforme. Naime, ukoliko jedan od najvažnijih spoljopolitičkih ciljeva vlade određene zemlje predstavlja reintegracija u međunarodnu zajednicu, kao što je to u slučaju država Zapadnog Balkana integracija u Evropsku uniju, utoliko je proces ispunjavanja uslova za to članstvo od strane vlade efikasniji. Za razliku od recimo kontroverznog i problematičnog poimanja NATO-a na Zapadnom Balkanu, posebno u Srbiji kao jednoj od glavnih garanta (ne) bezbednosti u regionu⁷, OEBS je kroz aktivnosti svojih

6 Više o lekcijama sa terena OEBS-a videti u: Zannier 2006.

7 Više o problematici NATO u Srbiji u: Ejduš, 2011

misija dokazao da je za uspešno ispunjavanje osnovnih funkcija svog postojanja⁸ potrebno dugoročno lokalno prisustvo i saradnja sa svim akterima reforme na terenu. Kako je istaknuto u Rezoluciji o saradnji sa civilnim društvom i nevladinim organizacijama, usvojenoj na godišnjem sastanku Parlamentarne skupštine OEBS-a u Briselu 2006. godine, sve države članice OEBS-a imaju obavezu da priznaju da „jako i nezavisno civilno društvo oslobođeno od uticaja Vlade doprinosi suštinskoj promociji ljudskih prava, demokratije i vladavine prava” (OSCE PA 2013). Samim tim, svaka misija koju OEBS preuzima u određenoj zemlji podrazumeva kontinuiranu saradnju sa lokalnim civilnim društvom, upravo iz razloga što je njihova suštinska uloga slična i saradnja prirodna. Naime, osnovna funkcija civilnog društva ogleda se u nadzoru nad radom institucija i demokratskoj kontroli procesa i aktivnosti bezbednosnih struktura, kroz nezavisni monitoring, izradu studija i analiza, istraživanja i debate. Nadzornu ulogu OCD vrše stalnim aktuelizovanjem i reaktuelizovanjem tema od značaja za bezbednost građana/ki, pozivanjem na odgovornost predstavnika sistema i monitoring sprovođenja akcionih planova i agendi⁹. Civilno društvo takođe ima krucijalnu ulogu u pružanju civilne ekspertize prilikom kreiranja normativnog okvira. Pored tog vida pružanja ekspertize, OCD mogu značajno da doprinesu jačanju kapaciteta zaposlenih u sektoru bezbednosti,¹⁰ kako kroz obuke ili treninge, tako i kroz direktno zajedničko organizovanje događaja. Izrada publikacija za građane/ke o radu institucija, pa i službi bezbednosti, takođe značajno doprinosi transparentnosti odgovornosti urušenog sistema. Oblast komunikacije sa javnošću predstavlja jednu od glavnih komparativnih prednosti civilnog društva u odnosu na državu.

Da bi ove aktivnosti obavljalo neometano, civilnom društvu je pored institucionalne podrške u vidu formalno-pravnog omogućavanja da deluje, potrebna i snažna međunarodna podrška, posebno u zemljama sa postautoritarnim i postkonfliktnim nasleđem. OEBS je u tom smislu jedna od retkih međunarodnih organizacija koja nije upala u zamku „forme bez reforme”. Naime, neadekvatnom koordinacijom donatorske pomoći, nedovoljno specifikovanim sistemom evaluacije sprovedenih inicijativa i neuključivanjem pluralizma ciljeva koji su u direktnoj sprezi sa lokalnim potrebama područja, većina donatora na Zapadnom Balkanu je upala u zamku „finansiranja sopstvenih ciljeva” i stvaranja civilnog društva koje je zavisno od donatorske pomoći. To se desilo upravo zbog manjka prisustva na terenu. Savremeni izazovi i pretnje po ljudsku i nacionalnu bez-

8 Bezbednosni dijalog, postavljanje standarda i monitoring sprovođenja preuzetih obaveza od strane insitucija, zatim proces demokratizacije i prevencija ponovnog konflikta. Više o tome: OSCE 2014, 1

9 Više o kapacitetima za nadzornu ulogu OCD nad sektorom bezbednosti videti u Stojanović 2009

10 Na primer, kancelarija UN Women u Srbiji uložila je značajna sredstva u obuku pripadnika sektora bezbednosti za saradnju sa civilnim sektorom, orodnjavanje sektora bezbednosti itd. Više o projektima UN Women kancelarije videti na <http://rs.one.un.org/index.php?org=18&lang=en&page=44&type=2&id=167>

bednost su transnacionalni, ali veoma kontekstualno uslovljeni od zemlje do zemlje. Kako bi aktivnosti međunarodnih organizacija imale smisao i učinak, potrebna je velika lokalna podrška i kontinuiran izvor informacija sa terena. Ovo je još jedna od nemerljivih prednosti organizacije poput OEBS-a koja u saglasnosti sa Vladama zemalja uspostavlja misije i operacije na terenu. Primeri za ovo su brojni i obuhvataju širok spektar ciljeva i aktivnosti koje jačaju komponentu ljudske bezbednosti. Primera radi, jedna od dugoročnih aktivnosti Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine u cilju jačanja integracije moldavskog društva je projekat koji je počeo 2005. godine usmeren na jezičku obuku državnih službenika u oblastima sa manjinskih stanovništvom, u okviru koga je za 7 godina 2,900 službenika naučilo jezik. Takođe, jedna od najuspešnijih priča kada je reforma sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu u pitanju, svakako je dugoročno učešće OEBS misija i operacija u Srbiji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini i Kosovu u oblasti reforme policije¹¹. Slična situacija važi i za projekte usmerene na jačanje slobode medija. Uvođenjem stalne predstavnice OEBS-a za medije, koja pritom poseduje lokalno iskustvo, umnogome je poboljšao monitoring Vlada u OEBS regionu kada je u pitanju omogućavanje slobode izražavanja u pojedinačnim zemljama. OEBS misija u Srbiji takođe ima redovnu saradnju sa akademskim institucijama i pružanje podrške kako nastavnom kadru univerziteta, škola i obrazovnih ustanova, tako i studentima kroz stipendije i obuke. Takođe, neki od najučinkovitijih projekata civilnog društva bili su upravo podržani od OEBS-ovih odeljenja za medije, demokratizaciju, rodnu ravnopravnost itd. u okviru misija u državama Zapadnog Balkana¹².

Naučene lekcije i prednosti OEBS-a

Pod okriljem svog osnovnog mandata koji se zasniva na sveobuhvatnom pristupu upravljanjem bezbednosti kroz saradnju, OEBS je od devedesetih godina XX veka do danas imao ključnu ulogu u međunarodnoj areni kada su u pitanju tri

11 Više o primerima projekata i postignuća OEBS misija i operacija na sledećem linku: <http://www.osce.org/stories?page=10> kao i u OEBS-ovom časopisu Security Community: <http://www.osce.org/magazine>

12 Neki od projekata NVO sa konkretnim rezultatima u pojedinačnim oblastima: 1. Predsedavanje Srbije OEBS-om i uloga mladih: <http://www.koms.rs/poziv-trening-projekat-predsedavanje-srbije-oeps-om-2015-i-uloga-mladih/>; 2. Mladi na Kosovu: <http://www.osce.org/kosovo/74240?download=true>; 3. Mladi Romi i obrazovanje u Crnoj Gori: <http://www.mladiromi.me/projekti/2013/121-obrazovanjem-do-integracije>

osnovna polja delovanja: prevencija konflikata, političko-vojna dimenzija bezbednosti i dimenzija ljudske bezbednosti.

OEBS je jedina regionalna bezbednosna organizacija u kojoj Zapad i Rusija sede za istim stolom pod jednakim uslovima. U današnjoj konstelaciji međunarodnih odnosa, ovo je možda najveća prednost OEBS-a, jer ova institucija kao organizacija bez vojnih kapaciteta zagovara rešenje kroz dijalog. Najbolju argumentaciju za ovo predstavlja set metoda korišćen kako bi se sprečila eskalacija sukoba u Ukrajini. Prvo, specijalna Misija OEBS-a za praćenje (Special Monitoring Mission/SMM) nastala je 21. marta 2014. godine, nakon konsenzusom postignute odluke Stalnog saveta svih 57 država članica OEBS-a. Od tada, misija postiže konkretnere rezultate u pogledu pružanja verodostojnih informacija sa terena kroz nezavisne izveštaje iz deset regiona u Ukrajini, uključujući i sporna područja Lugansk i Donjeck. Kako navodi grupa autora OEBS-ove mreže akademskih institucija, OEBS se danas iznova pozicionira kroz „...terenske operacije koje u okviru svog mandata sadrže institucionalnu inkluzivnost, regionalno iskustvo i sposobnost brzog reagovanja” (detaljnije: OSCE 2014). Oni dalje svoju argumentaciju temelje na činjenicama da su OEBS terenske misije usmerene na „proces pružanja resursa i ekspertize u periodima krize, tranzicije ili izgradnje države” (ibid.). Ono što je još važnije, ove misije se ne mogu ni uspostaviti ni prekinuti bez saglasnosti matične države.

Kada je u pitanju sveobuhvatnost pristupa očuvanju bezbednosti, saradnje i vladavine prava, OEBS je zasigurno pored UN agencija, jedina međunarodna organizacija koja ima razvijene mehanizme saradnje sa nedržavnim akterima u društvu poput nevladinog sektora, akademske zajednice i medija kroz usmeren dijalog, koordinaciju donatorske pomoći, prisustvo na terenu, stalan monitoring rezultata i kontinuirano praćenje predstavnika medija i civilnog sektora.

Literatura

- Bilandžić Vladimir, Dahlmann, Ditmar i Kosanović, Milan. ed. 2012. *From Helsinki to Belgrade: The First CSCE Follow-up Meeting and The Crisis of Detente*. Internationale Beziehungen: Theorie und Geschichte, 10. Gottingen: Bonn University Press.
- Bryden, Alan i Heiner Hänggi. 2005. *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. DCAF.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post Cold War Era*. London: Harvester/Wheatseaf.
- Ejdus, Filip, 2011. „Kognitivna disonanca i bezbednosna politika Srbije.” U *Bezbednost Zapadnog Balkana*, broj 20, Maj-avgust 2011, 13-30
- Galbreath, David J. 2007. *The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. New York, NY: Routledge.
- Ghebali, Victor Yves, 2007. „Security Sector Governance in the OSCE region and Beyond.” U *Democratic Governance of the Security Sector beyond the OSCE Area: Regional Approaches in Africa and the Americas*, Uredili Victor Yves Ghebali i Alexander Lambert, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF): LIT Verlag, 1-20.
- Hadzic, Miroslav. Švarn, Filip 2005. „Priručnik sa pojmovnikom za novinare Bezbednosna pitanja” Medija Centar Beograd.
- Hadžić, Miroslav. 2000. *Civilna kontrola vojske i policije*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
- OECD. 2007. *The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice*. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>
- OSCE. 1994. *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, 91st Plenary Meeting of the Special Committee of the CSCE Forum for Security Co-operation in Budapest on 3 December 1994, <http://www.osce.org/fsc/41355>
- OSCE. <http://www.osce.org/secretariat/conflict-prevention>

OSCE. 2014. *The Future of OSCE Field Operations (Options)*, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, http://osce-network.net/fileadmin/user_osce-network/documents/The_Future_of_OSCE_Field_Operations__Options_.pdf

OSCE PA. 2013. *Resolution on Strengthening Civil Society Institutions in the OSCE Region*, <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session/2013-istanbul-final-declaration/1663-26>

Security Community, The OSCE Magazine.

Stojanović, S. 2009. *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

Tasić, Selena. 2014. „Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti i uloga civilnog društva u reformi sektora bezbednosti.“, *Medijski dijalozi* 7(20): 669–689.

Tasić, Selena. 2014a. *Uloga sektora bezbednosti u različitim kontekstima reforme sektora bezbednosti*. Neobjavljen master rad, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Vasiljević, Maja. 2013. „View to Cold war Through the Pericentric Lenses: Tito's Yugoslavia and Kekkonen's Finland.“ *Limes plus* IX(1): 9–28.

Gheballi Victor-Yves, Lambert Alexandre. 2007. „Democratic Governance of the Security Sector beyond the OSCE Area“ DCAF

Zannier, Lamberto. 2006. „Lessons Learned from the Field.“ U *Developing a Security Sector Reform (SSR) Concept for the United Nations*, Bratislava Proceedings of the Expert Workshop, 31–36, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SSR%204%20Developing.pdf>

Poseban osvrt na jezik kao sredstvo integracije nacionalnih manjina u društveni i javni život u Republici Srbiji

Maj 2015

Sažetak: Rad ukazuje na sveobuhvatan koncept bezbednosti razvijen u okviru sistema OEBS-a, koji obuhvata, osim bezbednosti države, i nivo ljudske bezbednosti. U okviru ljudske dimenzije bezbednosti biće predstavljen mandat OEBS-ovog Visokog komesara za pitanja nacionalnih manjina, kao i njegova uloga u suočavanju sa pretnjama koje mogu doći iz socijetalnog sektora na koji rad posebno obraća pažnju. Ukazuje se na pitanje jezika kao sredstva za integraciju nacionalnih manjina, i u tom smislu sredstva za očuvanje stabilnosti političkog poretka države. Biće predstavljen prikaz uloge OEBS-a u unapređenju učenja zvaničnog jezika države u osnovnom i srednjem obrazovanju kao sredstva za uspešnu integraciju nacionalnih manjina u Republici Srbiji.

Pojam bezbednosti i savremeni bezbednosni izazovi

Nakon završetka hladnog rata i kraja bipolarne strukture međunarodnih odnosa dolazi do redefinisavanja koncepta bezbednosti u savremenim studijama bezbednosti kao i teoriji međunarodnih odnosa. Pojam bezbednosti prestaje da se odnosi samo na vojne pretnje i nacionalnu bezbednost već biva proširen kada na dnevni red međunarodne bezbednosti dolaze i nevojne pretnje kao što su unutrašnji sukobi, terorizam, organizovani kriminal, posledice klimatskih promena i druge. Koncept takođe biva produbljen jer se bezbednost sa nivoa države prenosi i na pojedinca, društvene grupe, region i čitav međunarodni poredak u smislu globalne bezbednosti. Predstavnici Kopenhaške škole studija bezbednosti Beri Buzan i Ole Vejver razvili su sektorski pristup bezbednosti i pružili novi analitički okvir za ovakvu bezbednosnu dinamiku. Prema ovom pristupu postoji pet sektora bezbednosti, a to su vojni, politički, socijetalni, ekonomski i ekološki. Svaki od ovih sektora ima svoj referentni objekat, karakteristične odnose i pretnje.

Vojni sektor bezbednosti kao tradicionalno polazište studija bezbednosti podrazumeva dinamiku između političkih jedinica u kojoj postoji pretnja ili upotreba vojne sile. Ključni referentni objekat uprkos promenama u međunarodnom poretku ostaje teritorijalni integritet i suverenitet države, a pretnje u ovom sektoru mogu dolaziti od drugih država ali i od nedržavnih aktera.¹

Politički sektor za referentni objekat podrazumeva organizacionu stabilnost u okviru određene političke zajednice. Kako je dominantni oblik političkog organizovanja država to je referentni objekat savremene bezbednosne dinamike u ovom sektoru organizaciona stabilnost države, a to znači legitimitet njenih ustanova pred građanima. Pretnje bi u ovom slučaju bile sve one koje bi izazvale nestabilnost i ugrozile politički poredak, kako od strane unutrašnjih nedržavnih aktera, poput na primer podsticanja secesionizma, tako i spoljnih aktera ukoliko dolazi do osporavanja priznanja jedne države od strane drugih država.²

Socijetalni sektor odlikuju odnosi moći između kolektivnih identiteta, a referentni objekat jeste identitet jedne političke zajednice. Prema Vejveru socijetalna bezbednost jeste sposobnost društva da očuva suštinske osobine pred mo-

1 Ejđus 2012, 125-143

2 Ejđus 2012, 146-151

gućim pretnjama, odnosno sposobnost odbrane identiteta od opaženih pretnji.³ U bezbednosnoj dinamici društvene grupe se mogu pojavljivati nezavisno od država te u tom slučaju one nastoje zaštititi svoj kolektivni identitet koji mogu izražavati putem jezika, religije, kulture i načina života. Ukoliko bismo na primer govorili o predstavnicima nacionalne manjinske grupe bezbednosna pretnja bi mogla biti država u kojoj žive ukoliko preti da na bilo koji način ugrozi njihov kolektivni identitet.

Referentni objekat u ekonomskom sektoru zavisi od nivoa analize. Ukoliko govorimo o nivou pojedinca to bi bilo blagostanje pojedinca. Na nivou države referentni objekat bilo bi ukupno ekonomsko blagostanje, odnosno postignuti nivo privrednog razvoja. Na kraju, referentni objekat na međunarodnom nivou jeste međunarodni liberalni poredak koji države teže da očuvaju.

Konačno, ekološki sektor podrazumeva odnose čoveka i prirode, a referentni objekat bila bi civilizacija, ili biosfera.⁴ Iz tog razloga teško je definisati referentni objekat na individualnom ili nivou države jer pretnje po ekološku bezbednost uglavnom pogađaju međunarodno društvo u celini na dugoročnom planu.

Treba uzeti u obzir da se radi o idealtipskom razgraničenju sektora i da često dolazi do prelivanja bezbednosnih pretnji iz jednog u drugi sektor. Iste pretnje mogu se održavati na različite referentne objekte i istovremeno izazvati nestabilnosti u više sektora. Ovaj analitički okvir odražava sveobuhvatno poimanje bezbednosti iz perspektive Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju.

OEBS i tri dimenzije bezbednosti

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju međuvladina je organizacija zasnovana na ideji očuvanja mira i bezbednosti na evropskom tlu. Nastala je u hladnoratovskom periodu kao izraz težnji Istoka i Zapada ka iznalaženju zajedničkih vrednosti koje bi premostile dugogodišnju zatvorenost dveju strana za saradnju. Ratovima opterećeno evropsko tle bilo je kroz istoriju pretnja stabil-

3 Ejđus 2012, 115

4 Ejđus 2012, 116

nosti u međunarodnim odnosima te je nosilo potrebu za osnivanjem organizacije koja bi se bavila očuvanjem bezbednosti upravo u ovom delu sveta.

OEBS je regionalna organizacija koja sa svojih 57 država učesnica pokriva prostor cele Evrope, evro-atlantski i evro-azijski region. Nastala kao forum za dijalog između Istoka i Zapada u hladnoratovskom periodu, kao Konferencija za evropsku bezbednost i saradnju, u Završnom aktu iz Helsinkija iz 1975. godine ona razvija sveobuhvatni koncept bezbednosti koji podjednako podrazumeva nivo državne, ali i ljudske bezbednosti. U radnom delu konferencije koja je trajala od 1973. do 1975. godine pitanja koja su razmatrana podeljena su u tri korpe: bezbednosne i mere izgradnje poverenja, saradnja na ekonomskim, naučno-tehnološkim i pitanjima zaštite životne sredine, i na kraju, pitanja ljudskih prava i kretanja ljudi, ideja i robe preko granica, kasnije poznate kao tri dimenzije bezbednosti (vojno-politička, ekonomsko-ekološka i ljudska).⁵ Uključivanje takvog širokog spektra pitanja odražava sveobuhvatan pristup bezbednosti koji ostaje jedan od najvećih doprinosa OEBS-a. Sve tri dimenzije razvijale su se vremenom, kroz niz dokumenata koji su širili krug obaveza koje su zemlje učesnice prihvatale.

Od potpisivanja Završnog akta iz Helsinkija kada su države učesnice preuzele obaveze iz nekoliko odredaba koje se odnose na ljudska prava donet je još čitav niz dokumenata pod okriljem KEBS-a koji je relevantan za ljudska prava. Tokom godina ljudska dimenzija razvila se u detaljan katalog prava koji sadrži i mehanizme koji pomažu zemljama učesnicama u implementaciji. Ljudska dimenzija ključna je u naporima OEBS-a za izgradnjom mira. Nezavisne institucije OEBS-a – Kancelarija za demokratske ustanove i ljudska prava (ODIHR), Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina (HCNM) i Predstavnik za slobodu medija (RFOM) ključni su instrumenti za osiguranje poštovanja ljudskih prava, demokratije i vladavine prava.⁶

Mandat Visokog komesara za pitanja nacionalnih manjina sa sedištem u Hagu, jeste da ukaže na interese i prava nacionalnih manjina na prostoru zemalja učesnica OEBS-a. U Helsinškim odlukama iz jula 1992. godine, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju ustanovila je ovu instituciju kao instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi.⁷ Ovaj mandat je u velikoj meri nastao kao odgovor na situaciju u bivšoj Jugoslaviji za koju su mnogi strahovali da bi se mogla ponoviti negde drugo u Evropi, naročito u državama u procesu tranzicije ka demokratiji i koja bi mogla da potkopa ideju mira i prosperiteta

5 <http://react.usip.org/downloads/module1.pdf>

6 OSCE Handbook 2000, 91

7 Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje i objašnjenje, OEBS Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina, 1996, str. 1

na kojoj počiva organizacija. Visoki komesar nema mandat da aktivno deluje na prostoru gde je konflikt već izbio, njegova ključna uloga jeste prevencija. Ukoliko postoje indikatori za izbijanje krize u određenom području koje se može preliti u nasilje on izdaje rano upozorenje, i o tome obaveštava Predsedavajućeg OEBS-om. Visoki komesar nezavisan je u svom radu, i ne postoji potreba za dozvolom od strane Stalnog saveta.⁸ Isto tako on može posetiti države i oblasti u kojima žive nacionalne manjine, ako za to ima potrebe, i bez dozvole ili obaveštenja zvaničnih vlasti. Delovanje Visokog komesara isključuje angažman u pitanjima pojedinačnog pripadnika neke nacionalne manjine, već on nadzire i izveštava o stanju prava pripadnika nacionalnih manjina na teritoriji zemalja učesnica. U okviru svog mandata izdaje preporuke i smernice za implementaciju prava nacionalnih manjina. Preporuke koje su osnova za istraživanje u ovom radu jesu Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje iz 1996. godine i Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava iz 2012. godine. Takođe, u okviru svog mandata Visoki komesar za nacionalne manjine sprovodi projekte manjeg obima koji mogu unaprediti stanje prava nacionalnih manjina u državama učesnicama OEBS-a. Poseban osvrt na ulogu ove institucije u zaštiti prava na obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srbiji biće predložen u narednom delu rada.

Iako obaveze preuzete unutar OEBS-a nisu pravno obavezujuće one imaju političku težinu koja obezbeđuje ispunjenje ovih obaveza od strane država učesnica. Ove tri dimenzije pružaju mogućnost suočavanja sa bezbednosnim izazovima koji mogu poteći iz svih pet sektora bezbednosti o kojima je bilo reči prethodno. Pretnje se ne pojavljuju uvek izolovano i ne utiču na referentni objekat samo u jednom sektoru. Najčešće dolazi do preliivanja te tako neizvesnosti koje se javu u socijetalnom sektoru mogu lako da se preliju u politički sektor i time izazovu nestabilnost političkog poretka u nekoj državi, što vrlo često može rezultirati preliivanjem i u vojni sektor. Ljudska dimenzija bezbednosti značajna je u tom pogledu što proklamovani principi demokratije, vladavine prava, ljudskih prava, dobrog upravljanja, čvrstih demokratskih institucija utiču na osiguranje jačanja državnih institucija i smanjenje opasnosti od unutrašnjih tenzija koje mogu biti izazvane socijalnim nezadovoljstvom ili kršenjem ljudskih prava.

Zbog obima rada pažnja će biti usmerena samo na socijetalni sektor i ulogu koju OEBS ima u suočavanju sa pretnjama koje dolaze iz ovog sektora. Ugroženost opstanka kolektivnog identiteta kao referentnog objekta u ovom sektoru predstavlja bezbednosnu pretnju po pripadnike određene nacionalne manjine. To dalje može predstavljati faktor nestabilnosti u okviru određene političke zajed-

nice, odnosno države u kojoj ta nacionalna manjina živi. Kao preduslov stabilnosti političkog poretka javlja se integrisanost određene nacionalne manjine u društveni i javni život države. Naime, dalje u radu biće analizirano pitanje uloge jezika u integraciji nacionalnih manjina u Srbiji kao preduslova za stabilnost političkog poretka i uloge OEBS-a u suočavanju sa ovim izazovom.

Jezik kao sredstvo integracije – uloga OEBS-a

Imajući u vidu da jezik predstavlja ključno obeležje nacionalnog identiteta, njegova uloga je od velikog značaja za poštovanje i uživanje manjinskih prava. Pravo na korišćenje maternjeg jezika predviđeno je Okvirnom konvencijom za zaštitu prava nacionalnih manjina Saveta Evrope, kojom je propisano da „svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da koristi slobodno i bez ometanja svoj manjinski jezik, privatno i javno, usmeno ili pismeno”⁹, dok su Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima definisana načela i ciljevi na kojima države grade svoju politiku, zakonodavstvo i praksu u vezi sa regionalnim ili manjinskim jezicima koji se upotrebljavaju u okviru njenih teritorija.

Takođe, pravo, kao i dužnost pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u procesu društvene integracije predviđeno je u više međunarodnih dokumenata.¹⁰ U Ljubljanskim smernicama za integraciju raznolikih društava Visokog komesara OEBS-a za pitanja nacionalnih manjina navodi se da „politika integracije treba da obuhvati mere koje podstiču dijalog između zajednica i njihovu interakciju na osnovu tolerantnosti i uzajamnog poštovanja. To obuhvata širok spektar inicijativa u raznim oblastima, uključujući obrazovnu, medijsku i jezičku politiku”¹¹. Pored toga navodi se i da „države imaju obavezu da zaštite i unaprede manjinske jezike i prava lica koja pripadaju manjinama da uče i koriste te jezike, a manjine u isto vreme dele s većinom odgovornost za učešće u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima [...] To učešće

9 Okvirna konvencija za zaštitu prava nacionalnih manjina, član 10.

10 Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje i objašnjenje, OEBS Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina, preporuka br. 1; Okvirna konvencija za zaštitu prava nacionalnih manjina, objašnjenje uz čl. 14; Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava, OEBS Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina, 2012 smernica br. 42

11 Ibid, smernica br 11.

podrazumeva da lica koja pripadaju manjinama treba da steknu odgovarajuće znanje državnog ili zvaničnog jezika”.¹²

Nedovoljno poznavanje zvaničnog jezika države dovodi do smanjenja mogućnosti učešća pripadnika nacionalnih manjina u obrazovanju na zvaničnom jeziku države, u stručnom osposobljavanju, zatim u zapošljavanju i, na kraju, smanjenje učešća u procesu donošenja odluka i širem društvenom životu.

Poznavanje zvaničnog jezika predstavlja faktor društvene integracije, zato je potrebno da država uskladi napore vezane za učenje manjinskih i zvaničnog jezika, posebno u sredinama gde se obrazovanje odvija na jeziku nacionalne manjine i gde su mogućnosti za učenje zvaničnog jezika u velikoj meri vezane za obrazovni sistem, kao što je to u sredinama gde pripadnici nacionalnih manjina čine većinsko stanovništvo. Prema Ljubljanskim smernicama politika država treba da bude takva da uspostavi ravnotežu između potrebe za jednim ili više zajedničkih jezika koji predstavljaju zajedničku osnovu za integrisanje i funkcionisanje društava i obaveze u pogledu očuvanja i unapređenja jezičke raznolikosti, između ostalog i zaštitom jezičkih prava manjina. Vlade treba svima da pruže dostupnu mogućnost da nauče državni jezik.¹³ Dalje, prema Haškim preporukama utvrđuje se da manjine ne samo da imaju pravo da očuvaju vlastiti identitet posredstvom maternjeg jezika, već imaju i pravo da se uključe i učestvuju u široj nacionalnoj zajednici, tako što će učiti službeni jezik države. U objašnjenju preporuka 11-14, a koje se odnose na osnovno i srednje obrazovanje manjina navodi se da pristupi koji zagovaraju utapanje, kada se program sprovodi isključivo na službenom jeziku države i kada su deca pripadnika manjine sasvim integrisana u razrede sa decom pripadnika većine nisu u skladu sa međunarodnim standardima. To se takođe odnosi na odvojene škole u kojima se čitav nastavni program predaje isključivo posredstvom maternjeg jezika manjine tokom čitavog obrazovnog postupka, i u kojima se jezik većine uopšte ne uči, ili se uči minimalno.¹⁴

Bliže će bit pojašnjen zakonski okvir u Srbiji koji reguliše pitanje odnosa ostvarivanja prava na obrazovanje na maternjem jeziku i učenja zvaničnog jezika države. Prema Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, obrazovno-vaspitni rad ostvaruje se na srpskom jeziku. Za pripadnike nacionalnih manjina obrazovno-vaspitni rad ostvaruje se na maternjem jeziku, a izuzetno se

12 Ibid, objašnjenje uz smernicu br. 42

13 Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava, OEBS Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina, 2012, smernica 42

14 Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje i objašnjenje, OEBS Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina, 1996, objašnjenje uz preporuke br. 11, 12, 13, 14

može ostvarivati i dvojezično ili na srpskom jeziku.¹⁵ Prema Zakonu o osnovnoj školi, kada se nastavni plan i program ostvaruje i na jezicima nacionalnih manjina, učenik savladuje nastavni plan i program srpskog jezika.¹⁶ Takođe, predviđeno je da kada se obrazovno-vaspitni rad ostvaruje na jeziku i pismu nacionalne manjine, škola je u obavezi da za učenike organizuje nastavu srpskog jezika.¹⁷ Pitanje prava na upotrebu jezika za pripadnike nacionalnih manjina regulisano je istim zakonom kojim se predviđa da kada se nastava izvodi na srpskom jeziku, za učenike pripadnike nacionalne manjine se organizuje nastava na jeziku pripadnika nacionalne manjine sa elementima nacionalne kulture kao izbornim predmetom.¹⁸

Saznanja o slabom znanju srpskog jezika među pripadnicima i pripadnicama albanske nacionalne manjine dolaze iz civilnog društva, institucija, stručnjaka, učesnika različitih inicijativa, programa i projekata, kao i od pojedinaca iz albanske zajednice. Nezadovoljavajući nivo znanja zvaničnog jezika Republike Srbije dovodi se u direktnu vezu sa znatno umanjenim šansama da pripadnici albanske nacionalne manjine koriste mogućnosti u vezi sa obrazovanjem na zvaničnom jeziku Republike Srbije, da se prijavljuju na konkurse za zapošljavanje (posebno u državnoj upravi), da budu u većoj meri uključeni u proces donošenja odluka.¹⁹ Takođe uočeno je da se mladi Albanci sa juga Srbije zbog nedovoljnog znanja srpskog jezika odlučuju na studiranje u Tirani, Skoplju, Tetovu ili Prištini i da upravo zbog slabog poznavanja srpskog jezika nemaju mogućnosti da studiraju na univerzitetima u Srbiji, niti da kasnije traže zaposlenje u Srbiji, odnosno van svojih lokalnih zajednica. Sve ovo vodi otežanoj integraciji pripadnika albanske nacionalne manjine u društveni i javni život u Republici Srbiji. Ovo se takođe odnosi i na pripadnike drugih nacionalnih manjina čiji maternji jezik nije blizak srpskom jeziku, kao što je na primer mađarski.

U naporima da se suoči sa ovim pitanjima Misija OEBS-a u Srbiji 2013. godine sprovela je projekat „Unapređenje jezičkih sposobnosti pripadnika nacionalnih manjina na Jugu Srbije” u Srednjoj školi „Sezai Suroi” u Bujanovcu. Cilj projekta je bio unapređenje mogućnosti i okvira za integraciju pripadnika albanske i romske nacionalne manjine putem usavršavanja nastave Srpskog kao nematernjeg jezika u srednjoj školi. Projekat je imao dve dimenzije, prva je podrazume-

15 Zakon o osnovama Sistema obrazovanja i vaspitanja (*Sl. Glasnik RS*, br. 55/2013), čl. 9 st. 2

16 Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (*Sl. Glasnik RS*, br.55/2013) čl. 5 st. 4

17 *Ibid*, čl.12 st. 4

18 *Ibid*, čl. 12.st.5

19 Studija o mogućnostima unapređenja nastave I učenja Srpskog kao nematernjeg jezika u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa, Služba Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, 2014, str. 9

vala rad sa učenicima u srednjoj školi, dok je druga bila usmerena na pripremu pripadnika albanske i romske nacionalne manjine za studije srpskog jezika na Univerzitetu u Nišu.

Ideja projekta podrazumevala je angažovanje asistenata u nastavi srpskog jezika kao nematernjeg. Izabrani asistenti bili su tek svršeni studenti srpskog jezika i književnosti koji su dobili priliku da steknu prvo radno iskustvo učešćem u nastavi u multietničkoj sredini. Odabrano je pet asistenata u nastavi koji su završili srpski jezik i šesta asistentkinja koja je završila albanski jezik i književnost, a koja je uporedo držala časove albanskog jezika ostalim asistentima.²⁰ Polazna ideja za rad na unapređivanju nastave srpskog jezika kao nematernjeg zasnovana je na iskustvima studenata odeljenja Ekonomskog fakulteta Subotice u Bujanovcu, koji su imali poteškoća u studiranju zbog slabog poznavanja srpskog jezika, kao i iskustva odabranih kandidanta za osnovnu policijsku obuku u Sremskoj Kamenici koji nisu uspeali da polože test poznavanja srpskog jezika, zbog čega nisu mogli da prođu neophodnu obuku i steknu uslov za rad u policiji.²¹ Imajući u vidu da postoji zakonski okvir koji propisuje obaveznu nastavu srpskog jezika za pripadnike nacionalnih manjina koji pohađaju obrazovanje na maternjem jeziku, Misija OEBS-a je realizovala projekat u okviru obrazovne institucije. Nastavu su izvodili asistenti uz podršku dvoje redovnih profesora koji su imali ulogu mentora. Izvođenje nastave uz pomoć asistenata bila je novina koja je olakšavala rad profesorima, a učenicima činila čas zanimljivim, omogućavajući im da uz pomoć novih krativnih metoda lakše usvoje jezik.

Važno je istaći da su iskustva ovog projekta bila značajna za dalje obraćanje državnih institucija po pitanju unapređenja nastave srpskog jezika kao nematernjeg. Najvažniji zaključci koji su pristekli iz realizacije projekta bili su potreba za uključivanjem državnih institucija²² koje će rezultate ovog projekta prepoznati kao primere dobre prakse, potreba za definisanjem višegodišnjeg plana za unapređivanje nastave jezika, sistematizacija radnih mestakako bi asistenti u nastavi postali praksa i konstanta, učenje albanskog jezika (odnosno jezika nacionalne manjine na kom se obazovanje izvodi), među profesorima i nastavnicima kojima albanski nije maternji a predaju nastavu pripadnicima albanske nacionalne manjine.²³ Takođe, ukazano je na neophodnost unapređenja i dopune postojećih udžbenika kao i prilagođavanja postojećeg nastavnog plana i programa za pred-

20 Ibid, str. 180

21 Ibid, str. 181

22 Kao ključni partneri prepoznati su Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Služba Koordinacionog tela za opštine Preševo, Bujanovac i Medvedu, Zavod za vrednovane kvaliteta obrazovanja i vaspitanja. Videti: Studija o mogućnostima unapređenja nastave i učenja Srpskog kao nematernjeg jezika u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveda, Služba Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveda, 2014, str. 184.

23 Ibid, str. 185

met srpski kao nematernji. Ovakvom inicijativom pokušano je da se ukaže na drugačija rešenja kao i na to da su promene unutar sistema moguće.

Dalje se navodi primer podrške Visokog komesara OEBS-a za pitanja nacionalnih manjina u rešavanju ovog pitanja. Naime, Kancelarija Visokog komesara pružila je stručnu i finansijsku podršku Službi Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđu za izradu „Studije o mogućnostima unapređenja nastave i učenja srpskog kao nematernjeg jezika u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa” koja je sprovedena 2014. godine. Ova studija takođe se oslanja na iskustva stečena realizacijom pomenutog projekta Misije OEBS-a u Srbiji. Studija se bavi analizom stanja, problema i rezultata nastave srpskog kao nematernjeg jezika u osnovnim školama u Preševu, Bujanovcu i Medveđi. Izvršena je analiza nastavnog plana i programa, načina ostvarivanja nastave, kao i analiza udžbenika za predmet srpski kao nematernji jezik za osnovne škole. Konačno, na osnovu izvršenih analiza, kao i stavova i mišljenja zainteresovanih strana u vezi sa učenjem srpskog kao nematernjeg, studija daje niz kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih preporuka za unapređenje nastave. S tim u vezi, Kancelarija Visokog komesara takođe sprovodi projekat implementacije određenih preporuka iznesenih u ovoj studiji. Na osnovu prethodnog iskustva Misije OEBS-a i preporuka iz studije Služba Koordinacionog tela uz podršku Visokog komesara sprovodi projekat angažovanja asistenata u nastavi u osnovnim i srednjim školama u opštinama na jugu Srbije. Ukupno 16 škola u tri opštine će dobiti asistente u nastavi na ovom predmetu u toku školske 2015/2016 godine.²⁴ Takođe, u okviru ovog projekta, i kao deo napora Kancelarije Visokog komesara za pitanja nacionalnih manjina za implementacijom dela preporuka iz studije, vrši se izrada albansko-srpskog, srpsko-albanskog rečnika kao deo unapređenja sredstava za sprovođenje nastave.

Kao dalje sistemsko rešenje, a na osnovu uočenih nedostataka i preporuka koje su proizašle iz projekta Misije OEBS-a u Srbiji, kao i studije Koordinacionog tela, započet je proces izmene nastavnog plana i programa za predmet Srpski kao nematernji jezik za sva tri ciklusa osnovnog i srednjeg obrazovanja. Misija OEBS-a u Srbiji identifikovala je potrebu za unapređenjem nastavnog plana i programa kao za unapređenjem udžbenika za ovaj predmet. Kao neophodnu aktivnost koja prethodi realizaciji ovih ciljeva Misija OEBS-a u saradnji sa Zavodom za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja ukazala je na potrebu i omogućila organizovanje dvodnevnog sastanka pod nazivom „Analiza stanja nastave srpskog kao nematernjeg jezika kao deo pripreme razvoja opštih

24 Dostupno na: <http://www.wkt.gov.rs/sr/news/arhiva-vesti/srpski-kao-nematernji-jezik.html>, pristupljeno 27.09.2015. godine

standarda postignuća za srpski kao nematernalni jezik”.²⁵ Skupu su prisustvovali nastavnici koji predaju Srpski kao nematernalni jezik u školama u kojima se izučavaju mađarski, hrvatski, albanski, rusinski, slovački, bosanski, bugarski i rumunski kao maternalni jezici, kao i predstavnici nacionalnih saveta nacionalnih manjina, predstavnici Misije OEBS-a, Koordinacionog tela i Pedagoškog zavoda Vojvodine. Analizirani su nastava i učenje srpskog kao nematernalnog jezika u okviru nekoliko tema, a to su nastavni programi za osnovnu i srednju školu, motivacija učenika u različitim školama, problemi nastave i neophodna znanja i umenja u oblasti srpskog kao nematernalnog jezika. Na osnovu zaključaka sa ovog sastanka Misija OEBS-a omogućila je i podržala fomiranje Radne grupe za razvoj opštih standarda postignuća za srpski kao nematernalni jezik za kraj prvog, drugog i trećeg ciklusa obrazovanja.²⁶ Razvoj standarda realizuje se pod okvirom Zavoda za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja uz podršku Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Misije OEBS-a u Srbiji.²⁷ Predviđeno je da Radna grupa izradi standarde do kraja 2015. godine, nakon čega je predviđeno nacionalno testiranje standarda i procedura usvajanja standarda od strane Ministarstva i Nacionalnog prosvetnog saveta. Tek nakon završetka izrade i uvođenja standarda u škole moguć je proces započinjanja rada na izmeni nastavnog plana i programa, nakon čega je konačno moguća i izmena udžbenika za ovaj predmet.

Završetak ovog procesa doprineće unapređenju nastave srpskog jezika za sve pripadnike nacionalnih manjina koji nastavu pohađaju na maternalnom jeziku. Izrada standarda i rad na promeni nastavnog plana i programa trebalo bi da doprinese poboljšanju uslova učenja srpskog jezika, posebno za pripadnike nacionalnih manjina čiji maternalni jezik nije blizak srpskom jeziku. Slabo poznavanje zvaničnog jezika države predstavlja posebnu prepreku integraciji pripadnika ovih nacionalnih manjina u društveni i javni život u Republici Srbiji. Podrška OEBS-a i naponi da se ove prepreke prevaziđu predstavljaju težnju ka olakšanju integracije manjina, i s tim u vezi ka celokupnoj stabilnosti u državi.

25 Dostupno na: <http://www.wkt.gov.rs/sr/news/arhiva-vesti/srpski-kao-nematernalni-jezik.html>, pristupljeno 27.09.2015. godine

26 Dostupno na: <http://www.osce.org/serbia/132211> pristupljeno 28. 09.2015

27 Dostupno na: <http://www.mprn.gov.rs/srpski-kao-nematernalni-jezik-skup-nasta/>, pristupljeno 27.09.2015

Zaključak

Rad predstavlja razvoj percepcije bezbednosnih pretnji u posthladnoratovskom periodu, nakon kraha bipolarnе stuktуре međunarodnih odnosa. Predstavljene su tri dimenzije bezbednosti koje odražavaju koncept proširenog pojma bezbednosti. Poseban naglasak stavljen je na ljudsku dimenziju i institucije unutar sistema OEBS-a koje imaju ključnu ulogu u implementaciji principa ove dimenzije.

Predstavljen je prikaz uloge OEBS-a u unapređenju učenja zvaničnog jezika države kao sredstva za uspešnu integraciju nacionalnih manjina. Iskustva projekta koje je realizovala Misija OEBS-a na jugu Srbije ukazala su na potrebe i nedostatke na kojima je potrebno raditi. Iskustva asistenata angažovanih na ovom projektu, kao i rezultati studije pokazuju da postoji velika zainteresovanost kod učenika, kao i kod njihovih roditelja za učenjem srpskog jezika. To ukazuje da problem nije u motivaciji pripadnika nacionalnih manjina za učenjem zvaničnog jezika već da su potrebne sistemske promene u unapređenju nastave predmeta srpski kao nematernji. Takođe uočena je potreba rada na profesionalnom usavršavanju i obuci nastavnika koji predaju ovaj predmet. Kao početna aktivnost u obraćanju ovom problemu studija koju je izvršila Služba Koordinacionog tela za opštine Preševo Bujanovac i Medveđu pokazala je da samo pet posto ispitanika (učenika osnovnih škola u tri opštine) ima zadovoljavajuće znanje, funkcionalnu sposobnost za efikasnu pismenu i usmenu komunikaciju na srpskom jeziku. Rezultati studije takođe pokazuju da se uglavnom radi o učenicima koji su svoje znanje srpskog stekli van nastave, u neposrednom kontaktu s pripadnicima većinskog naroda, ili kroz praćenje medija²⁸. Dakle, ne radi se o znanju stečenom na nastavi ovog predmeta. Rad daje prikaz neophodnih izmena u sistemu obrazovanja nacionalnih manjina, kao i ulogu koju su Misija OEBS u Srbiji i Visoki Komesar za pitanja nacionalnih manjina do sada imali u naporima za rešanjem ovih pitanja, kao mogućnosti olakšavanja dalje integracije nacionalnih manjina u društveni i javni život u Srbiji.

28 Dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/mladi-albanci-nedovoljno-poznaju-srpski-jezik_514706.html pristupljeno 28.09.2015

Literatura

Ejdus, Filip. 2012. *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*. Beograd: Službeni glasnik

Vukadinović, Lidija Č. 2010. *Euroatlantizam i suvremeni međunarodni odnosi*. Zagreb: Politička kultura

Organization for Security and Co-operation in Europe (ed.), *OSCE Handbook*, Vienna, OSCE (2000)

Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje i objašnjenje, OEBS Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina, 1996

Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava, OEBS Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina, 2012

Studija o mogućnostima unapređenja nastave i učenja Srpskog kao nematernjeg jezika u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa, Služba Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, 2014

Okvirna konvencija za zaštitu prava nacionalnih manjina, Savet Evrope, 1994

Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (Sl. Glasnik RS, br.55/2013)

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (Sl. Glasnik RS, br. 55/2013)

Internet stranice:

www.osce.org

www.osce.org/odihr

www.osce.org/hcnm

www.osce.org/fom

<http://www.osce.org/serbia/>

<http://www.mpn.gov.rs>

<http://www.kt.gov.rs>

OEBS i savremeni bezbednosni izazovi

Sažetak: Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) kao najveća regionalna, bezbednosna organizacija u svetu, pokriva širok spektar aktivnosti iz oblasti bezbednosti. Preventivna diplomatija, koju najčešće koristi kao instrument svojih aktivnosti, uključuje kontrolu naoružanja, povećanje poverenja među državama, praćenje poštovanja ljudskih prava i prava manjina, posmatranje izbora, mere protiv trgovine ljudima, borbu protiv terorizma, praćenje ekonomskih i ekoloških odnosa. Takođe OEBS podržava vlade regiona u unapređenju regionalne saradnje i posebno u borbi protiv organizovanog kriminala, s obzirom na to da organizovani kriminal nije samo savremeni bezbednosni izazov već i vrlo važno društveno pitanje. Organizovani kriminal je postao osnovna pretnja koja ugrožava državnu, regionalnu i međunarodnu bezbednost, direktno ugrožava i potkopava autoritet država, čime onemogućava njihov razvoj. Za Srbiju OEBS predstavlja izuzetno važnog strateškog partnera u učvršćivanju mira, demokratije i bezbednosti u regionu. Jedan od prioriteta Misije OEBS-a u Srbiji predstavlja i borba protiv organizovanog kriminala. U okviru programske oblasti na koju su usmerene aktivnosti Misije OEBS-a u Srbiji, vladavine prava i ljudskih prava, borba protiv organizovanog kriminala predstavlja važan deo.

Ključne reči: OEBS, savremeni bezbednosni izazovi, organizovani kriminal, borba protiv organizovanog kriminala, Misija OEBS-a u Srbiji, Republika Srbija i organizovani kriminal.

Iako predstavlja naslednicu, odnosno nastala je na temeljima Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi (KEBS), održane u Helsinkiju 1975. godine, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) u suštini predstavlja novu međunarodnu instituciju. Na Samitu u Budimpešti, 5. i 6. decembra 1994. godine, na predlog Sjedinjenih Američkih Država, KEBS menja ime u OSCE (OEBS), a od 1. januara 1995. godine odluka postaje pravosnažna. Predmeti i načini delovanja, mesto i uloga u evropskim odnosima u kojima je danas uključena Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, bitno se razlikuju od ranijeg, helsinškog KEBS-a. Pre svega, kada je u pitanju njegova esencijalna funkcija danas, to više nije unapređenje procesa detanta u Evropi (koji je ostvaren), već usmeravanje i upravljanje procesom demokratskog preobražaja ranijih socijalističkih društava Istočne i Jugoistočne Evrope i regionalna stabilizacija.¹ Iako su glavni centri odlučivanja, kada se radi o međunarodnom ambijentu, Evropska Unija, NATO i Savet bezbednosti UN, OEBS predstavlja značajan činilac post-hladnoratovske ere međunarodnih odnosa. OEBS-ov instrumentalno-operativni aspekt, odnosno njegova praktična upotrebljivost, predstavlja dominantnu karakteristiku sa tendencijom daljeg razvoja.

Savremeni svet karakteriše ne samo produbljivanje starih već i nastanak novih izazova, rizika i pretnji, koji su zahvatili i unutrašnje i međunarodne odnose. Ovi izazovi se ispoljavaju u različitim oblicima, zavisno od političkog, ekonomskog i kulturnog razvoja pojedinih zemalja i regiona. Razvoj modernog društva doveo je do pojave novih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji, dok su stari dobili nove pojavne oblike i nove dimenzije. U savremenom bezbednosnom okruženju pažnja donosilaca političkih odluka preusmerena je sa vojnih na nevojne pretnje. Države ulažu velike napore u samom prepoznavanju bezbednosnih izazova, rizika i pretnji i trude se da ih popišu u strategijsko-normativnim dokumentima, kao što su strategija nacionalne bezbednosti i strategija odbrane. Evropska strategija bezbednosti navodi pet ključnih pretnji po bezbednost Evropske unije. To su terorizam, proliferacija oružja za masovno uništenje, regionalni sukobi, neuspele države i organizovani kriminal.

Organizovani kriminal je postao osnovna pretnja koja ugrožava državnu, regionalnu i međunarodnu bezbednost. Ova vrsta kriminala direktno ugrožava i potkopava autoritet država, čime onemogućava njihov razvoj, ugrožava društvo i njegove vrednosti. Organizovani kriminal je poprimio transnacionalnu dimenziju, ne poznaje granice između država i ne pravi razliku po nivou njihove ekonomske razvijenosti. On destabilizuje vlade, podriva parlamentarizam, ruši poverenje

1 Aćimović Ljubivoje " OEBS na početku XXI veka", *MP* 1, (2013): 7–23, preuzeto april 12, 2015, doi:10.2298/MEDJP1301007A.

građana u državne i pravne institucije, negira zakonitost i društveni moral. Kao jedan od savremenih bezbednosnih izazova, organizovani kriminal dovodi u pitanje bezbednost, ne samo individualnu, već i kolektivnu, državnu i međunarodnu. Borba protiv savremenih izazova i pretnji bezbednosti, kao što je i organizovani kriminal, zahteva primenu posebnih mehanizama za njihovo sprečavanje, otkrivanje i suzbijanje, kao i mehanizama za formulisanje strategije za tu borbu.

Pluralitet definicija organizovanog kriminala, koji se može naći u literaturi, govori o mnoštvu njegovih pojava oblika, značaju i potrebi naučnog istraživanja tog fenomena. Tako na primer Schulte-Bockholt definiše organizovani kriminal kao grupu koja, generalno, funkcioniše prikriveno, sa strukturom koja je refleksija kulturnih i socijalnih uslova u društvu u kome deluje i čiji je primarni cilj stvaranje pristupa bogatstvu i moći kroz učestvovanje u kriminalnim aktivnostima ekonomskog karaktera. Organizovani kriminal je forma grube akumulacije moći zasnovane na korišćenju pretnje i nasilja, koja ima različite socio-ekonomske pojavne oblike u vremenu i prostoru i koja je generisana specifičnim uslovima okruženja (Schulte-Bockholt, 2001:238). Profesor Goran Bošković opširnije definiše organizovani kriminal kao imovinsko (profitno) orijentisanu kontinuiranu kriminalnu delatnost, koju vrše kriminalne organizacije u različitim oblastima pogodnim za "kriminalnu eksploataciju", a odlikuje ga visok stepen interakcije između članova organizacije, diferencijacija zadataka i organizovani modeli koji se prilagođavaju potrebama delovanja na kriminalnom tržištu i korišćenje kriminalnih metoda (nasilja, zastrašivanja i korupcije) i nekriminalnih metoda (delovanje u sferi legalnih ekonomskih tokova), kojima se uspostavljaju veze, vrši uticaj na nosioce vlasti i ostvaruju kriminalni ciljevi.² Što se tiče pojma organizovanog kriminala u srpskom zakonodavstvu, 2009. godine izmenjeno je postojeće stanje stvari u domenu normativnog određenja pojma. Tako je pojam organizovanog kriminala jedinstveno određen i u Zakoniku o krivičnom postupku i Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela. Takvo normativno određenje organizovanog kriminala u Srbiji je gotovo identično definiciji Saveta Evrope sadržanoj u Preporuci o vodećim principima borbe protiv organizovanog kriminala iz 2001. godine. Prema navedenim odredbama organizovani kriminal predstavlja krivična dela koja vrše organizovane kriminalne grupe ili njeni pripadnici. Pod organizovanom kriminalnom grupom podrazumeva se grupa od tri ili više lica, koja postoji određeno vreme i deluje sporazumno s ciljem vršenja jednog ili više krivičnih dela za koje je propisana

2 Bošković, G. (2014) "Organizovani kriminal", Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, str. 8.

kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, radi sticanja, posredno ili neposredno, finansijske ili druge koristi.³

Najvažniji strateški dokument u oblasti zaštite nacionalnih interesa i bezbednosti Republike Srbije jeste Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije. Kod izazova rizika i pretnji, ali i kod bezbednosnih interesa Republike Srbije postoji velika sličnost u okviru regiona jugoistočne Evrope. Jedan od razloga za to je svakako to što su mnogi od njih bili povezani i prelivali se iz jedne u drugu državu u regionu, u ne tako davnoj prošlosti. Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, međutim, manju pažnju posvećuje bezbednosnim aspektima organizovanog kriminala, već ga isključivo posmatra kao kriminološki problem. Političke ambicije organizovanog kriminala i težnja organizovanih kriminalnih struktura da utiču na donošenje političkih odluka i javnog mnjenja predstavlja posebnu opasnost po bezbednost jedne zemlje. Organizovane kriminalne strukture neretko korumpiraju političke faktore u državi, medije i druge institucije i pojedince i na taj način uspostavljaju kontrolu nad političkim tokovima u državi što se negativno odražava na razvoj demokratije i vodi ka totalitarnom režimu. Naročito je opasna povezanost između organizovanog kriminala i terorističkih organizacija, zbog toga što se one često bave kriminalnim delatnostima radi sticanja sredstava za svoje aktivnosti usmerene na postizanje političkih ciljeva, dok je cilj organizovanih kriminalnih grupa sticanje nelegalnog profita koji se koristi za dalje kriminalne aktivnosti. Organizovani kriminal ima posebnu težinu u regionu Balkana i ugrožava njegovu stabilnost i integraciju u Evropsku uniju. U Republici Srbiji, na osnovu dosadašnjih iskustava, kriminal ove vrste javlja se u obliku nasilničkog kriminala, ilegalne trgovine narkoticima, motornim vozilima i ljudima, kao i u sferi finansijskog kriminala, pranja novca i drugih finansijskih transakcija koje podržava korupcija. Ključni nosioci organizovanog kriminala imaju prilagodljivu strukturu i način delovanja. Brzo menjaju polje delovanja i integrisani su u evropske i svetske tokove organizovanog kriminala. Korupcija se takođe može posmatrati u okviru organizovanog kriminala, ona ugrožava temeljne vrednosti društva i ostvaruje izuzetno negativan uticaj na razvoj društva i integracione procese, što kao krajnju posledicu ima destabilizaciju unutrašnjih i prilika u regionu.⁴ Borba protiv organizovanog kriminala treba da bude glavni prioritet u svim zemljama u tranziciji ka demokratiji. Ove zemlje su naročito pogodne za razvijanje organizovanih kriminalnih aktivnosti zbog toga što nemaju policijske kapacitete, pravne instrumente, a neretko ni političku volju da se suprotstave organizovanom kriminalu. U njih se organizovani kriminal doseljava

3 *Ibidem*

4 Dragišić, Z. (2010) "Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije kao stratejska bezbednosna procena". Godišnjak Fakulteta bezbednosti, Beograd, str. 103, 106, 114, 115.

iz drugih, uređenijih i stabilnijih država, jer ima povoljnije uslove za razvoj. Zbog toga u tim državama organizovani kriminal danas cveta.

Neke od izraženih karakteristika organizovanog kriminala u Srbiji mogu se izdvojiti na osnovu analize sadržaja dokumenta Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije koji je objavljen 2001. godine pod nazivom "Kriminalne grupe i pojedinci koji se bave organizovanim kriminalom na teritoriji Republike Srbije". Kriminalne grupe su uglavnom formirane prema prostornom određenju ali je *radius operandi* delovanja najvećim delom cela teritorija Srbije, ali i Crna Gora i druge zemlje u okruženju. Vršanjem ovog krivičnog dela, kriminalne grupe stekle su veliki kapital koji su najčešće legalizovale kroz kupovinu nekretnina i razne investicije poput trgovine naftom i nabavke proizvodnih mašina. Može se reći da se organizovani kriminal, u svim svojim pojavnim oblicima i povećanom obimu, javlja u Srbiji tek početkom devedesetih godina prošloga veka. Raspad socijalističke Jugoslavije, ekonomske sankcije, početak građanskih ratova, počev od 1991. godine, nastojanje novog autoritarnog režima da te sankcije izigra i da očuva vlast, doveli su do procvata organizovanog kriminala. U tom periodu, koji je trajao više od deset godina, organizovani kriminal ne samo što nije krivično gonjen i suzbijan, već je svesno i planski podstican. Mnogi autori taj period nazivaju i zlatnim dobom organizovanog kriminala u Srbiji. U tom periodu čak nije bilo ni jedne osude za organizovani kriminal, nijedan propis unutrašnjeg prava nije bio donet, nijedan međunarodni ugovor o suzbijanju te vrste kriminala nije potpisan. Kao Krivično delo pod tim imenom uvedeno je, članom 231, u Krivični zakonik Srbije tek 2005. godine. Nakon ubistva premijera Zorana Đinđića, 12. marta 2003. godine, borba protiv organizovanog kriminala je postala prioritet u odnosu na sve druge aspekte reforme policije u Srbiji i Crnoj Gori. Opasnost od organizovanog kriminala u Srbiji počela je tada jasnije da se uočava. Atentat je bio visoka cena koju je Srbija platila da bi pokrenula ozbiljniju borbu protiv organizovanog kriminala. Sama priroda organizovanog kriminala je takva da stalno menja svoje oblike a njegov obim i posledice prelaze granice jedne zemlje. Organizovani kriminal u Srbiji samim tim postaje problem čitavog regiona i šire međunarodne zajednice. Početni korak u suzbijanju organizovanog kriminala učinjen je izradom Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, koju je Vlada Republike Srbije usvojila 29. marta 2009. godine. Usvajanjem Strategije Srbija je postigla veliki pomak u zaokruživanju tzv. „prve generacije reformi” sektora bezbednosti i ispunila je jedan od uslova približavanja Evropskoj uniji. U Strategiji se posebno ističe da je za efikasnu borbu protiv organizovanog kriminala neophodno uspostavljanje saradnje i stvaranje poverenja između državnih organa, privatnog sektora i civilnog društva.

OEBS podržava vlade regiona u unapređenju regionalne saradnje i posebno u borbi protiv organizovanog kriminala s obzirom na to da organizovani kriminal

nije samo pitanje bezbednosti već i društveno pitanje. Može se reći da je Srbija u velikoj meri završila jednu "eru" u spoljnopolitičkim odnosima, zasnovanu ne samo na povratku u postojeće već i učlanjivanju u nove međunarodne i regionalne organizacije. Za Srbiju OEBS predstavlja izuzetno važnog strateškog partnera u učvršćivanju mira, demokratije i bezbednosti u regionu i borbi protiv organizovanog kriminala. Misija OEBS je uspostavljena u Srbiji već petnaest godina, sa ciljem da podrži demokratske reforme, tako što održava dobre odnose sa svim ministarstvima i pomaže u procesu jačanja institucija. Misija OEBS-a u Srbiji bavi se širokom lepezom aktivnosti, od kojih je borba protiv organizovanog kriminala, pored reforme policije, demokratizacije i razvoja medija, veoma važan deo, u okviru programske oblasti na koju su usmerene aktivnosti Misije a to je vladavina prava i ljudskih prava.

Bitan pomak u borbi protiv organizovanog kriminala je učinjen 3. aprila 2003. godine kada je Misija OEBS-a u tadašnjoj Državnoj zajednici Srbiji i Crnoj Gori (SCG) bila domaćin koordinacionog sastanka predstavnika međunarodne zajednice i Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva pravde. Ovaj sastanak je omogućio OEBS-u i spomenutim ministarstvima da utvrde okvire strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, i potvrdio ulogu OEBS-a kao koordinatora međunarodne podrške programima reforme policije i pravosuđa. Reforma policije igra centralnu ulogu u procesu stabilizacije jedne zemlje. Zbog toga je uvođenje demokratskih principa u rad policije od izuzetne važnosti za razvoj demokratskog društva. Posebno mesto pripada i suzbijanju organizovanog kriminala i ponovnoj izgradnji odnosa između policije i javnosti. Borba protiv organizovanog kriminala je oduvek bila jedan od prioritet Misije OEBS-a u Srbiji. Misija OEBS aktivno podržava obuku policije, a jedan od prvih programa od uspostavljanja misije bio je baš iz te oblasti. Misija i Ministarstvo unutrašnjih poslova rade na reformi obuke i modernizaciji obrazovanja policije. Bitan zadatak svake države i međunarodne zajednice je da se na zakonskom, sudskom i kriminalističkom nivou suprotstavljaju organizovanom kriminalu. U toj borbi najvažnije specijalizovane organe čine policija i organi pravosuđa. Misija OEBS u Srbiji kroz realizaciju svojih projekata, na polju bezbednosti i saradnje, značajno doprinosi jačanju kapaciteta u svim oblastima društvenog života, u okviru programa demokratizacije, vladavine prava i ljudskih prava, medija, a posebna pažnja se posvećuje i pružanju pomoći u primeni projekata u oblasti reforme policije.

Nakon ubistva premijera Đinđića aktivnosti Misije OEBS-a, uz blisku saradnju sa Vladom tadašnje Srbije i Crne Gore, usmerene su ka utvrđivanju strategije za pružanje podrške srpskim vlastima u borbi protiv organizovanog kriminala. Misija je do sada pomagala Ministarstvu unutrašnjih poslova Srbije u izradi projekata vezanih za razvijanje antikorupcijske inicijative i odgovornosti u policiji i pružala podršku Upravi za borbu protiv organizovanog kriminala MUP-a. Kao

glavni partner Ministarstvu unutrašnjih poslova u realizaciji procesa reforme policije, Misija OEBS-a u Srbiji pomaže policiji u oblasti obrazovanja i obuke, programima odgovornosti i unutrašnje kontrole, rada policije u lokalnoj zajednici. Nesumnjivo pruža veliku podršku državama članicama u borbi protiv organizovanog kriminala tako što veliku pažnju posvećuje podizanju svesti javnosti o borbi protiv organizovanog kriminala. Takođe, Misija OEBS-a u Srbiji saraduje sa Tužilaštvom za organizovani kriminal tako što pruža pomoć kod sistematizacije prikupljenih podataka i funkcionisanja sistema za razmenu informacija.

Kako bi ispunila obaveze na planu političkih, bezbednosnih, ekonomskih, ekoloških i pitanja ljudskih prava, Parlamentarna skupština OEBS-a okuplja 57 zemalja iz Evrope, centralne Azije i Severne Amerike. Parlamentarna skupština OEBS-a je, inače, uspostavljena sa ciljem promovisanja većeg uključivanja parlamentarnih država članica, kao i olakšavanja međuparlamentarnog dijaloga i saradnje u demokratijama u razvoju. Skupština predstavlja forum za parlamentarnu diplomatiju, prati izbore i jača međunarodnu saradnju. Na zasedanju Parlamentarne skupštine OEBS-a, u Beogradu 2011. godine, odobreno je 25 rezolucija koje su bile uvrštene u Beogradsku deklaraciju Parlamentarne Skupštine. Usvajanjem ovih rezolucija u velikoj meri se doprinosi oblikovanju politike OEBS-a i nacionalnog zakonodavstva. Između ostalog, delegacija Srbije podnela je nacrt rezolucije pod nazivom Borba protiv ilegalne trgovine ljudskim organima, kao oblast iz domena organizovanog kriminala.

U toku 2013. godine Misija OEBS-a u Srbiji pokrenula je projekat "Jačanje kapaciteta Tužilaštva za organizovani kriminal Srbije za sprovođenje efikasnih istraga i unapređenje regionalne saradnje", sa ciljem da pomogne Tužilaštvu za organizovani kriminal Srbije da ostvari maksimalnu korist iz donacije softvera Ministarstva pravde Italije koji je namenjen upravljanju predmetima i povećanju razmene podataka i dokaza.

Kao nastavak svojih aktivnosti u borbi protiv organizovanog kriminala, 2014. godine, Misija OEBS-a u Srbiji pokrenula je projekat za jačanje kapaciteta policija Srbije, Makedonije i Crne Gore u borbi protiv organizovanog kriminala, koje je održan na Zlatiboru. Cilj ovog OEBS-ovog projekta bio je da kriminalistički analitičari iz ministarstava unutrašnjih poslova pomenutih zemalja unaprede znanje u vezi metoda prikupljanja i analize trendova u borbi protiv organizovanog kriminala. Na taj način OEBS pomaže u razvijanju kapaciteta policije da proceni pretnje iz oblasti ozbiljnog i organizovanog kriminala, u skladu sa EURO-POL-ovim standardima. Projekat je nosio naziv "Jačanje kapaciteta za stratešku analizu i strateške procene u Upravama kriminalističke policije ministarstava unutrašnjih poslova Srbije, Crne Gore i BJR Makedonije". Međunarodni oblici organizovanog kriminala u sve većoj meri zahtevaju međunarodno povezivanje

policijskih institucija kako bi se omogućila realizacija zajedničkih odbrambenih strategija i implementacija odgovarajućih multipolarnih mera koje će doneti željene rezultate.

U Republici Srbiji, kao zemlji koja ove godine predsedava OEBS-om, u maju 2015. godine, biće održan Godišnji sastanak stručnjaka policije, u Beogradu. Prateći trendove savremenih bezbednosnih pretnji, Srbija će se fokusirati na sajber bezbednost (cyber-security). Planirano je da glavna tema ovog sastanka bude veza između organizovanog kriminala, trgovine ljudima i ilegalnih migracija, kao i upravljanje i reforma sektora bezbednosti. Glavni prioritet predsedavanja Srbije je svakako da podrži sve napore ka mirnom procesu demokratizacije, da iskoristi sopstveno iskustvo iz prošlosti, shvatajući važnu ulogu OEBS-a koju je odigrao u podršci procesima postkonfliktne tranzicije i reforme, širom Zapadnog Balkana.

Zaključak

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju je, od nekadašnjeg helsinškog KEBS-a, prešla dug put transformacije u jednu novu međunarodnu instituciju koja danas predstavlja najveću regionalnu bezbednosnu organizaciju u svetu. Preventivna diplomatija, koju najčešće koristi kao instrument svojih aktivnosti, uključuje i podršku vlada regiona u unapređenju regionalne saradnje i posebno u borbi protiv organizovanog kriminala, s obzirom na to da organizovani kriminal nije samo pitanje bezbednosti već i društveno pitanje. Savremeni svet karakteriše ne samo produbljivanje starih već i nastanak novih bezbednosnih izazova koji su zahvatili i unutrašnje i međunarodne odnose. Jedan od savremenih bezbednosnih izazova je i organizovani kriminal koji direktno ugrožava i potkopava autoritet država, čime onemogućava njihov razvoj. Za Srbiju OEBS predstavlja izuzetno važnog strateškog partnera u učvršćivanju mira, demokratije i bezbednosti u regionu i borbi protiv organizovanog kriminala. Misija OEBS je uspostavljena u Srbiji već petnaest godina, a borba protiv organizovanog kriminala je oduvek bila jedan od njenih prioritet. Opasnost od organizovanog kriminala u Srbiji počela je jasnije da se uočava nakon ubistva premijera Zorana Đinđića. Tada je borba protiv organizovanog kriminala postala prioritet u odnosu na sve druge aspekte reforme policije u Srbiji i Crnoj Gori. Kao glavni partner Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije u realizaciji procesa reforme policije i borbi protiv organizovanog kriminala, aktivnosti OEBS-a imaju veliki značaj za održavanje političke stabilnosti i mira ne samo u Srbiji već i u regionu

Zapadnog Balkana. OEBS predstavlja važnu međunarodnu instituciju sa svojim vrednosnim ciljevima koji prate spoljnopolitičke strateške prioritete Republike Srbije. Misija OEBS-a u Srbiji ne samo da je imala važnu ulogu nakon 2003. godine, ona i danas ima ulogu da podrži kurs i snagu u borbi protiv organizovanog kriminala, i na taj način doprinese jačanju institucija u borbi protiv ove vrste kriminala, dooprinese uspostavljanju i održavanju mira i bezbednosti koji omogućavaju punu individualnu slobodu.

Literatura

Aćimović, Lj. (2013) "OEBS na početku XXI veka".

Bošković, G. (2014) "Organizovani kriminal", Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.

Dragišić, Z. (2010) "Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije kao strategijska bezbednosna procena", Godišnjak Fakulteta bezbednosti, Beograd, str. 103, 106, 114, 115.

Dorđević, S. (2009) „Borba protiv organizovanog kriminala: Evropska unija i Zapadni Balkan.” Revija za bezbednost br. 2/2009, Beograd.

Nikač, Ž. (2003) „Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta – Europol i Interpol”,

Zavod za udžbenike i nastavna, Beograd.

Stojarova, V. (2007) «Organized Crime in the Western Balkans» Institute for Comparative Political Research Faculty of Social Studies Masaryk University, Czech Republic.

Trapara, V. (2011) «Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji».

Zorić, J., Pavicević, M., i Stopić, M. (2008) «Borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji-zakonodavstvo i praksa», Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.

<http://www.osce.org/sr/serbia>

<http://www.oscepa.org/>

OEBS i savremeni bezbednosni izazovi

Sažetak: Bezbednosne pretnje savremenog sveta sve više po svojoj morfologiji odstupaju od tradicionalnih oblika narušavanja mira i stabilnosti. U tom smislu, terorizam, energetika, Cyber criminal i učešće stranih boraca na ratnim žarištima drugih država, determinišu osnovne pravce savremenih bezbednosnih izazova. Njihov zajednički imenitelj jeste da oni predstavljaju transnacionalne pretnje. Upravo u tome i leži ključ suočavanja sa njima, novi pristup u njihovom rešavanju primarno je zasnovan na preventivnom delovanju koje u svojoj osnovi ima regionalnu saradnju odnosno intenzivnije međunarodno povezivanje kao sine qua non globalnog mira i stabilnosti. Uzimajući u obzir osnovnu misiju, viziju i ciljeve OEBS sadržane u dostizanju savremenih demokratskih vrednosti kroz razvoj institucija i procesa, kao i postignute rezultate, može se zaključiti da OEBS predstavlja uspešnu međunarodnu organizaciju, naročito kada je u pitanju postkonfliktno delovanje. Iako ova međunarodna organizacija predstavlja važan kohezioni faktor saradnje i stabilnosti u Evropi – pred njom ipak stoje određeni izazovi.

OEBS i savremeni bezbednosni izazovi

Početak novog milenijuma obeležile su specifičnosti sadržane u činjenici da se savremeni svet sve više i češće suočava sa novim bezbednosnim izazovima koji po svojoj morfologiji predstavljaju značajno odstupanje od tradicionalnih, uobičajenih i poznatih modela bezbednosnih problema.¹ Upravo promena njihove morfologije direktno implicira na to da – usled sopstvene nepredvidivosti – postaju izazovi.²

Jednu od velikih novina predstavljao je i način na koji organizovane grupacije iste ili slične opredeljenosti odnosno pripadnosti, ostvaruju ciljeve upotrebom savremenih tehnologija, a van teritorije koja je predmet njihovog delovanja sa osnovnom premisom ostvarivanja političkih ciljeva.³

U tom smislu, terorizam, energetika, Cyber criminal i učešće stranih boraca na pojedinim ratištima u klasičnom smislu ratovanja, determinišu osnovne pravce savremenih bezbednosnih izazova.

Napad na kule u Njujorku pokrenuo je široki spektar rasprava o terorizmu kao savremenom fenomenu.⁴ Navedeno se temelji na činjenici da on zaista, prema svim elementima (izbor meta, ciljevi koji se žele postići, pripadnost grupi za/protiv, sofisticiranost delovanja i slično), predstavlja eklatantan primer novih oblika terorističkih napada. U tom smislu, korišćenje najsavremenih tehnologija i opreme, efikasna organizacija kompleksnog delovanja na više ciljeva i lokacija, koordinacija aktivnosti i korišćenih veština, kao i spremnost za žrtvovanje

-
- 1 Videti opširnije: Baldwin D.A., *The concept of security*, Cambridge, Univ Press, 2001., Baylis J., Wirtz J., Cohen E. and Gray C., *Strategy in the Contemporary World – Introduction to Strategic Studies*, Oxford University Press, 2002., Friedman T., *The World is Flat: A Brief History of Twenty-first Century*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2005., Volc N. Kenet, *Teorija međunarodne politike*, Centar za civilno-vojne odnose, Alexandria Press, Beograd, 2008.
 - 2 Videti opširnije: Fukuyama Francis, *The Last Man in a Bottle: An Essay on the Tenth Anniversary of the Publication of 'The End of History' and 'Responses to Fukuyama'*, *The National Interest*, No. 56 Summer 1999, Huntington Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, OK, 1991., Huntington, S. P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster 1996.
 - 3 Videti opširnije: Brown Michael E., *Nationalism and Ethnic Conflict – revised edition (International Security Readers)*, The Mit Press, Cambridge, London, 2001., Buzan Barry, *People, States and Fear*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991., Eller Jack David, *From Culture to Ethnicity to Conflict: An Anthropological Perspective on Ethnic Conflict*, University of Michigan Press, 1999., Hofmann Bruce, *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 1998., Horowitz Donald L., *Ethnic Groups in Conflict*, Updated Edition With a New Preface, University of California Press, 2000., Laqueur Walter, *The New Terrorism – Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford, University Press, 1999., Lutz James and Brenda, *Global Terrorism*, Routledge, London, 2004.
 - 4 Za definicije terorizma videti opširnije: Simeunović Dragan, *Terorizam*, Pravni fakultet u Beogradu, 2009., Simić R. D., *Nauka o bezbednosti – savremeni pristupi bezbednosti*, SL SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002., Whittaker J. David, *Terrorists and Terrorism in the Contemporary World*, Routledge, London, 2004., Lutz James and Brenda, *Global Terrorism*, Routledge, London, 2004.

sopstvenih života u velikoj meri prevazilaze sva dosadašnja iskustva kada su teroristički napadi u pitanju.

Imajući u vidu da se dati događaj dogodio na teritoriji Sjedinjenih Američkih Država, koje poseduju najrazvijenije bezbednosne službe,⁵ a koje nisu mogle predvideti takve terorističke akte, niti su imale adekvatan odgovor na ono što se dogodilo,⁶ dolazi se do zaključka da novi bezbednosni izazovi po svojoj prirodi zahtevaju novi pristup – koji se nužno mora razlikovati od tradicionalnog.

Činjenica da su ove napade izvršili obučeni ljudi, obrazovani i specijalizovani da koriste kompjutere⁷ i oružje, a pri tome spremni da svesno žrtvuju svoje živote, takođe je predstavljala sociološki šok za koji se nije znalo na vreme.⁸ U tom smislu, reakcije koje su usledile prema određenim grupacijama nisu mogle da reše takav problem već su otvorile novu dimenziju preventivnog rada.⁹

Slična situacija je i na Balkanu, tačnije u Bosni i Hercegovini, gde postoji izrazita poteškoća kontrole tzv. „spavača”. Naime, u pitanju su građani koji vode sasvim uobičajen život, vrlo često su obrazovani i ljudi od ugleda u svojim zajednicama koji ničim ne izazivaju sumnju u svoje delovanje. Takve grupe su po pravilu dobro organizovane sa jasno definisanim funkcionalnim i hijerarhijskim strukturama, ideološki motivisane i zatvorene za komunikaciju. Takođe, indikativno je da su pored homogenosti, ovakve grupacije ljudi izuzetno finansijski stabilne, što daje poseban ton mogućnostima njihovog aktivnog delovanja.

Dosadašnja iskustva i metode rada službi bezbednosti nisu mogle da odgovore ovom izazovu uzimajući u obzir kompleksnost novih načina terorističkih delovanja, što je zahtevalo urgentnost u pronalaženju novog pristupa ovoj pojavi. Nova metodologija zahtevala je složeniji pristup koji se u prvom redu ogleda u praćenju aktivnosti potencijalnih pripadnika ovakvih grupa, ali ne u fizičkom smislu već savremenim metodama kontrole protoka finansijskih sredstava i upitnih transakcija, infiltraciju u okvire grupe, korišćenje kontrole protoka elektronskih podataka, propagandni rad i slično. Navedeno predstavlja jedini način

-
- 5 Videti opširnije: Gregory F. Traverton and Bryan C. Gabbard, *Assesing the Tradecraft of Intelligence Analysis*, RAND Corporation, 2008.
 - 6 Videti opširnije: Friedman T., *Longitudes and Attitudes – Exploring the world before and after september 11*, Penguin books, London, 2003., Huntington, S. P. (1997), *The Erosion of American National Interests*, *Foreign Affairs*, Vol. 76, 1-5, Kegley Charles, W., Jr., Wittkopf R. Eugene, *World Politics – Trends and Transformations*, Wadsworth, Belmont, Ca., 2004., Tardy Thierry, *Peace Operations After 11 September 2001*, Frank Cass, London, Great Britain, 2004.
 - 7 Videti opširnije: Nye J., *Power in a Global Information Age – From Realism to Globalization*, Routledge, New York, 2004.
 - 8 Videti opširnije: Goldstone Richard J., *Facing Ethnic Conflicts: Toward a New Realism*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004., Halevy Efraim, *Man in the shadows*, St.Martin's Press, USA, 2006., Hamilton M., *Sociologija religije*, Clio, Beograd, 2003., Huntington Semjuel, *Treći talas*, Stubovi Kulture, Beograd, 2004.
 - 9 Videti opširnije: Saideman Stephen M., *The Ties That Divide: Ethnic Politics, Foreign Policy, and International Conflict*, 2001.

za suštinsko razumevanje motiva i razloga njihovog eventualnog terorističkog delovanja sa prevashodnim ciljem prevencije.¹⁰

U suočavanju sa ovakvom vrstom bezbednosnih izazova, pored gore navedenih, izuzetno važnu ulogu ostvaruje i šira društvena zajednica, institucije civilnog društva, intelektualna elita, zajedno sa političarima u cilju razumevanja političkog nezadovoljstva koji bi mogli dovesti do terorističkih napada kao metode ostvarivanja političkih ciljeva – svojim delovanjem ponekad mogu igrati i ključnu ulogu. Drugim rečima, koordinisana zajednička aktivnost civilnog društva, političkog establišmenta i bezbenosnih službi može imati presudnu preventivnu ulogu u cilju sprečavanja terorističkog akta, odnosno, svojim delovanjem ponekad mogu igrati i ključnu ulogu, odnosno presudno preventivno delovati u cilju sprečavanja terorističkog akta.

* * *

Drugu dimenziju dugoročnih savremenih bezbednosnih izazova izdvojenu u eseju predstavlja energetika (energetski izvori, bezbednost energetske infra-structure i slično). Aktualizacija teme energetskog snabdevanja u proteklih nekoliko godina nedvosmisleno predstavlja vid političke trgovine i vrste pritiska na zemlje koje su u bilo kom smislu zavisne od drugih. Zemlje koje poseduju odnosno stvaraju monopolizaciju energenata, koriste tu činjenicu na direktan ili indirektan način u prevashodno političke svrhe. Istim argumentom neretko se služe i zemlje koje predstavljaju tranzitne zone.

Jedan od najkonkretnijih primera energetike kao savremenog bezbednosnog izazova je Ukrajina. Ona je naime i energetski zavisna zemlja, a u isto vreme i tranzitna zona. Početak destabilizacije situacije u Ukrajini od pre nekoliko godina, izazvao je krizu snabdevanja gasom ne samo na teritorije te zemlje, već i dobrog dela evropskih zemalja. Takva situacija značajno pogađa zemlje slabije finansijske razvijenosti, uzimajući u obzir njihovu nemogućnost snabdevanja alternativnim energentima.

Energetska zavisnost zemalja direktno je vezana i za njihovu političku stabilnost. Sa druge strane, zavisnost ove vrste neretko je i instrument političkog uticaja velikih sila za ostvarivanje svojih interesa u energetski zavisnim zemljama. Isto se odnosi i na zemlje koje raspolazu energetskim izvorima ili viškom energenata.

10 Veoma često, navedeno podrazumeva blisku saradnju sa pripadnicima ovih grupa koji su državljani potencijalne zemlje terorističkog napada i, koji vrlo često i sami predstavljaju izvršioce terorističkih akata.

U tom smislu nije slučajna snažna angažman i insistiranje Sjedinjenih Američkih Država i Evropske unije na diversifikaciji snabdevanja energentima u cilju obezbeđivanja smanjenja zavisnosti od samo jednog snabdevača. To je slučaj sa snabdevanjem energentima zemalja Zapadnog Balkana koji se tradicionalno uvozi iz Rusije, gde se pojavljuju alternativne opcije poput tečnog gasa iz Kuvajta, gasa iz Azerbejdžana, naftnih škrljaca iz Sjedinjenih Američkih Država i td.

Međutim, projekti koji bi obezbedili alternativne načine snabdevanja i alternativne vrste energenata, iziskuju enormne svote novca koje zemlje slabije finansijske razvijenosti ostavljaju bez mogućnosti izbora i u sferi dalje zavisnosti i mogućnosti pritiska.

Iako se u međunarodnim okvirima ulažu veliki naponi za iznalaženje kompromisnog rešenja, na osnovu prethodno iznetog, a i činjenice da energetska zavisnost predstavlja samo deo ekonomske zavisnosti, stvaranje „začaranog kruga” u ovoj sferi takođe otvara novi bezbednosni izazov za naredni period na koji još uvek ne postoji adekvatan odgovor.

* * *

Cyber kriminal je tema koja zasigurno najviše zaokuplja pažnju bezbednosnih službi i na koju je prosto nemoguće pronaći adekvatna i efikasna preventivna reakcija, a praksa je pokazala da se uglavnom može delovati tek post festum. Zapanjuje činjenica da više nije pitanje da li su mogući „uspešni” napadi na velike i skupocene informacione sisteme npr. odbrane – nekih od najrazvijenijih zemalja sveta – već da li to neko ima za cilj.

U tom smislu, ozbiljan bezbednosni izazov predstavljaju hakerski napadi sa ciljem političkog ili pak terorističkog delovanja.

Detektovanje hakerskog napada dok je u toku, ne podrazumeva nužno mogućnosti njegovog sprečavanja dok traje, kao ni vreme koliko će trajati. Pored toga, sagledavanje spektra posledica u velikoj meri je dovedeno u pitanje jer podrazumeva utvrđivanje počinioca, lokacije na kojoj se nalazi, njegovog motiva i cilja i slično.

Uzimajući u obzir izneto, čak i utvrđivanjem svega navedenog, otvara se kao osnovno pitanje mogućnost eventualnog delovanja protiv cyber napadača koji se nalazi van pravne i svake druge jurisdikcije zemlje koja je meta napada.

Postojeći naponi u povezivanju i saradnji zemalja na regionalnom i širem međunarodnom planu su u ovom smislu vidljivi. Međutim, osnovna prepreka je neusaglašenost nacionalnih propisa pojedinačnih zemalja koja se prevashod-

no odnosi na funkcionalne nadležnosti određenih službi bezbednosti. Pojedine zemlje Jugoistočne Evrope naime, još uvek ne poseduju odgovarajuće centre na nacionalnom nivou (Center for Emergency Responce Team-CERT). Taj nedostatak u velikoj meri otežava i borbu razvijenijih zemalja sa ovom pojavom, uzimajući u obzir nepostojanje granica za ovaj vid kriminala, odnosno realnih funkcionalnih modela saradnje u ovoj oblasti.¹¹

Potreba za saradnjom i zajedničkom borbom protiv Cyber kriminala sa druge strane, kod zemlja slabije razvijenosti iznedrila je jedan novi problem koji dodatno komplikuje ustanovljenje adekvatne metodologije za borbu protiv – i saradnju na ovom polju. Naime, u svojoj snažnoj opredeljenosti da se suoče sa ovim problemom, veliki broj zemalja donosio je pravnu regulativu „krovnog karaktera”,¹² odnosno regulative bez adekvatnih podzakonskih akata ili adekvatnih mehanizama koji bi omogućili ustanovljavanje krivičnog dela, procesuiranje počinioca i njihovo sankcionisanje.

Drugi problem predstavlja međusobna različitost pojedinačnih nacionalnih pravnih sistema – i u vezi sa time – nemogućnost uspostavljanja jedinstvenog i usaglašenog pravnog okvira za reagovanje u ovakvim situacijama na međunarodnom odnosno globalnom planu.

* * *

Učešće stranih boraca na pojedinim ratnim žarištima takođe predstavlja jedan od gorućih savremenih bezbednosnih izazova. Naime, pored problema postojećih žarišta sukoba, bilateralni i multilateralni odnosi zemlja dodatno se usložnjavaju sve aktivnijim učešćem državljana jednih – na ratnim područjima drugih država.

Kapaciteti pravnih sistema zemalja koje se sreću sa ovakvim pojavama, kao i mogućnost da se one preduprede i adekvatno sankcionišu odgovorne osobe koje se opredele na takav angažman – još uvek je upitna. Naime, uvođenje sankcija ovim zemljama nije adekvatan način za rešavanje problema stranih boraca uzimajući u obzir da aboliraju državu iz koje oni dolaze od bilo kakve odgovornosti.

U cilju rešavanja ovog problema, potrebna je koordinisana akcija zemalja iz kojih strani borci dolaze i onih u kojima se bore što podrazumeva usklađivanje pravnog okvira sa međunarodnim konvencijama čime bi se omogućilo zajednič-

11 Upravo iz tog razloga, neretko se dešava da se hakeri u toku napada nalaze upravo na teritoriji zemlje koja nema razvijen mehanizam preventive, detektovanja, reagovanja, suzbijanja i kažnjavanja ovakvog delovanja.

12 Konkretno zemlje Balkana.

ko delovanje. U tom smislu, neophodno je i intenziviranje diplomatskih napora i njihovo usmeravanje u zajedničkom pravcu delovanja u cilju suočavanja sa ovim savremenim bezbednosnim izazovom.

Neretki slučajevi učešća državljana pojedinih država regiona, konkretno Jugoistočne Evrope, na ratnim područjima drugih zemalja doveli su do suočavanja sa činjenicom da se pravno regulisanje i procesuiranje osoba direktno uključenih u borbena dejstva i osoba koje omogućavaju odlazak na zaračenu lokaciju – nezostavno mora izvesti u saradnji sa ostalim zemljama u regionu.¹³

U tom smislu, u regionu Jugoistočne Evrope donet je veliki broj pravno obavezujućih propisa sa drakonskim kaznenim odredbama, čiji pun efekat implementacije još ostaje da se vidi.

Ono što je značajno, jeste da je problem identifikovan, ali da i pored toga – na međunarodnom planu predstavlja bezbednosni izazov budućnosti.

* * *

Zajednički imenitelj za savremene bezbednosne izazove koje je ovaj esej izdvojio poput terorizma, energetike, Cyber kriminala i učešća stranih boraca na pojedinim ratnim žarištima, jeste da oni predstavljaju transnacionalne pretnje.

U tom smislu, suočavanje sa novim bezbednosnim izazovima i jedan od ključnih faktora u preventivnom delovanju trebali bi biti sadržani u novom pristupu koji u svojoj osnovi ima intenzivnije međunarodno povezivanje i regionalnu saradnju.

Nemogućnost bilo koje, pa ni najrazvijenije zemlje da samostalno predupredi ili sanira posledice transnacionalnih pretnji odnosno bezbednosnih fenomena, implicira da navedeno čvršće povezivanje zemalja i njihova saradnja – kroz međunarodne organizacije ili regionalne inicijative – predstavlja *sine qua non* globalnog mira i stabilnosti.

Čvršće povezivanje i saradnja zemalja kroz, i na osnovu katalizatorske funkcije međunarodnih organizacija omogućila bi stvaranje adekvatnih uslova za definisanje strategija za zajedničko delovanje koje podrazumeva definisanje potencijalnih pretnji, izradu dugoročnih akcionih planova i tešnju saradnju svih relevantnih faktora – kako unutar zemalja – tako i na međunarodnom planu.

13 Gotovo po pravilu lica koja su ili su bila direktno uključena u borbena dejstva i lica koja se bave omogućavanjem odlaska na zaračenu lokaciju, skrivaju se na teritorijama susednih država.

Uzimajući u obzir da su međunarodne, regionalne i subregionalne organizacije (i inicijative) usmerene i imaju specifične oblasti delovanja, na taj način bila bi omogućena sinergija njihovog delovanja i koordinacija aktivnosti, što bi u velikoj meri doprinelo unapređenju koncepta preventive.

Nedvosmisleno je da bi prethodno iznet način i model čvršćeg povezivanja značajno doprineo suočavanju i adekvatnoj borbi sa savremenim bezbednosnim izazovima. Pored toga, navedeno bi omogućilo stvaranje uslova za lakše prevazilaženje problema Evro-Atlantskih integrativnih tokova slabije razvijenih zemalja i doprinelo stvaranju platforme dijaloga realne i praktične saradnje sa druge strane.

Međunarodne organizacije koje se danas bave bezbednosnim pitanjima zasničaju se na ovim principima, a uz konsenzus svojih članica imaju kapacitet da obezbede predušlove da se planirani ciljevi u ovom pravcu i ostvare.

Jedan od izazova predstavljaju međutim različite političke aspiracije i interesi zemalja, kao i njihovi stavovi kada su u pitanju bezbednosne pretnje što direktno uslovljava i način donošenja, i ishod samih političkih odluka.

Praksa je pokazala da, vrlo često, usled nedostatka koordinacije svih službi koje se bave bezbednošću, dolazi do propusta. Naredni izazov u tom pravcu ogleda se u konsolidaciji političkih odluka u ovoj oblasti i njihovoj implementaciji. Pored kolizije funkcionalnih nadležnosti službi koje se bave bezbednošću, neretko i finansijska podrška predstavlja glavni problem u realizaciji planova, što često može dovesti do odlaganja delovanja ili neuspeha.

Sa druge strane, još jedna uloga međunarodnih organizacija koja je od izuzetnog značaja jeste i delovanje u postkonfliktnom periodu – u vidu monitoringa mirovnog procesa ili primirja, jačanja poverenja i dijaloga, otklanjanje posledica i uzroka konflikta na putu izgradnje trajnog mira. U tom smislu, ukoliko mirovni sporazum to predviđa, kontrola naoružanja i vojnih snaga je važan segment ove uloge.

Uzimajući u obzir osnovnu misiju, viziju i ciljeve Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) sadržane u dostizanju savremenih demokratskih vrednosti kroz razvoj institucija i procesa, kao i postignute rezultate, može se zaključiti da OEBS predstavlja uspešnu međunarodnu organizaciju, naročito kada je u pitanju postkonfliktno delovanje. U tom smislu, ova međunarodna organizacija predstavlja ključni kohezioni faktor saradnje i stabilnosti.

Po okončanju Hladnog rata, a pre konflikata na teritoriji bivše Jugoslavije, postojalo je mišljenje da OEBS više nema svoju suštinsku i praktičnu ulogu. Događaji koji su kasnije usledili – pokazali su upravo suprotno. Malobrojne tvrdnje

demantovane su i postalo je evidentno da je uloga OEBS-a u nekim konfliktima bila nezamenljiva. Time je potvrđeno da je ova organizacija – i pored mnogih izazova donela konkretne rezultate i opravdala svoje postojanje.

Iako nema mogućnost delovanja u toku konflikta, svojim misijama postkonfliktnog delovanja na prostorima bivše Jugoslavije, zamrznutih konflikata u Nagorno Karabahu, Transistriji, Abhaziji i Južnoj Osetiji, te u posmatračkoj misiji u Ukrajini, OEBS je nesporno dao izuzetan doprinos izgradnji poverenja i dijaloga kao ključnog preduslova za trajno mirovno rešenje na navedenim kriznim područjima.

Uvažavajući činjenicu o složenosti Misije OSCE na prostorima bivše Jugoslavije, kao i kompleksnost posleratnog perioda, njena uloga u izgradnji institucija i jačanju kapaciteta u Bosni i Hercegovini je u određenim segmentima bila vrlo učinkovita.

Član IV Dejtonskog mirovnog sporazuma predstavlja jedinstveni primer u svetu uspostavljanja poverenja i saradnje između zaraćenih strana u oblasti kontrole naoružanja i vojne efektivne po okončanju ratnih sukoba. Realan pokazatelj izgrađenog poverenja u tom smislu i krana uloženi napora predstavlja transformacija ovog Procesa u regionalne okvire krajem 2014. godine. Iako na zahtev strana zemalja potpisnica ovog Sporazuma – OEBS ostaje deo ovog Procesa – zemlje potpisnice će samostalno nastaviti upravljanje. S tim u vezi, inicirana je ideja da ovako uspešna misija može i treba svojim iskustvima da posluži u cilju transfera znanja i nekim drugim regionima kao npr. zemljama Istočnog Partnerstva (Evropske unije) ili Severne Afrike.

Upravo izneto direktno ukazuje na važnost i vitalnost uloge OSCE, uz konkretan doprinos osnovnoj misiji OSCE – a to je regionalna saradnja i izgradnja poverenja kada je bezbednost u pitanju.

Sa druge strane, zamrznuti konflikti predstavljaju po svojoj prirodi konstantnu pretnju regionalnoj bezbednosti. Vrlo su nespecifični i zahtevaju stalnu komunikaciju sa stranama u sukobu, izraženo razumevanje i senzibilitet delovanja. Iako su dosadašnji rezultati pokazali uspeh u delu zaustavljanja daljih konflikata, predstoji dalji rad u cilju iznalaženja trajnih rešenja uz dogovor svih strana u sukobu kao i drugih relevantnih faktora.

Kriza u Ukrajini je pokazala svu kompleksnost odnosa u regionu i eskalirala u ratni sukob koji je pretio da se proširi i na druge regione.

Ipak, i bez mogućnosti da navedeni sukob u potpunosti spreči, OEBS je pokazao važnost svoje uloge odmah nakon potpisivanja primirja, preuzevši ulogu glav-

nog posmatrača uz definisanje tri oblasti budućeg delovanja: transnacionalnih pretnji, sigurnosti granica i kontrole naoružanja.¹⁴

Naročito važna je činjenica da je OSCE bila jedina organizacija koja je dobila saglasnost svih zainteresovanih strana za svoju misiju.

Navedeno posebno dobija na značaju imajući u vidu da Organizacija Ujedinjenih nacija (UN), koja bi, po prirodi trebalo da preuzme tu ulogu – nije bila spremna, kako zbog specifičnosti regiona i sukoba sa jedne, tako i zbog činjenice da bi Rusija kao stalni član Saveta bezbednosti vrlo očekivano uložila veto sa druge strane.

Isto tako, NATO koji je posedovao kapacitete i spremnost da se aktivno angažuje ne bi mogao da doprinese mirovnom rešenju, uzimajući u obzir da bi Rusija imala negativan stav kada je u pitanju aktivno učesće Alijanse na tom delu ruske granice.

Evropska unija (EU) kroz svoje odbrambene snage odnosno zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku (CSDP) nema kapacite, ali ni spremnost svih članica za aktivniji angažman u ovom momentu – čak ni u slučaju da se Rusija sa time saglasi.

Dugoročno posmatrano, navedeni konflikti su po svojoj prirodi specifični, ali po načinu kako se odvijaju, predstavljaju klasičan oblik bezbednosnih pretnji koje su dugotrajne ali niskog ineziteta. Što se tiče savremenih metoda ratnih dejstava, za očekivati je i pojačan angažman stranih boraca u terorističkim aktivnostima, energetska i ekonomska uslovljavanja u svrhu ostvarivanja političkih ciljeva, te pojačana uloga Cyber bezbednosnih pretnji.

Uloga OEBS time postaje kompleksnija ali sa druge strane dobija na značaju, naročito ukoliko se posmatra situacija na Zapadnom Balkanu gde ovakve pretnje nisu postojale tokom delovanja OEBS na terenu. To ukazuje i da će OEBS kao organizacija morati da usmeri svoje buduće delovanje na dva koloseka i to: u klasičnom smislu koristeći uspešna iskustva iz postratnog perioda u bivšoj Jugoslaviji, i istovremeno razvijati nove strategije i mehanizme za savremene bezbednosne pretnje.

14 Posmatrači OSCE bili su primarno angažovani na graničnim prelazima oko Luganska i Donjecka (dva od ukupno 21 graničnih prelaza) sa ciljem nadgledanja transfera potencijalno opasnih materija. Nakon dogovora o primirju u Minsku septembra 2014. godine, iako se monitoring primenjuje prisustvom posmatrača bez oružja, svi posmatrači OSCE angažovanini nadgledanju razmene vatre imali su vojno iskustvo.

Izazove za implementaciju ovih zadataka predstavlja prevashodno nedostatak novca, nespremnost nekih zemalja da aktivno učestvuju i različiti politički stavovi kada je uloga OEBS u pitanju. U tom smislu, naredni period će zahtevati više političkog dijaloga i intenziviranje regionalne saradnje u cilju definisanja buduće uloge OEBS-a i postizanja kompromisa kada su savremeni bezbednosni izazovi u pitanju.

Pored toga, finansijska sredstva takođe predstavljaju izazov „svoje vrste”. Naime, do dogovora u Minsku septembra 2014. godine, za Misiju u Ukrajini korišćena su sredstva iz rezervnih fondova OEBS u visini od 2.000.000 evra na mesečnom nivou. Prema procenama, ukupna potrebna visina sredstava na godišnjem nivou iznosi 46,8 miliona evra, i postavlja se pitanje da li će – i do kada – zemlje biti u mogućnosti da navedeno finansiraju.

Savremeni bezbednosni izazovi zahtevaju transformaciju i u smislu preventivnog delovanja uzimajući u obzir njihovu nepredvidivost i nepostajanje granica. Navedeno direktno upućuje na potrebu aktivnog angažmana na definisanju novih strategija kao savremenih odgovora na savremene bezbednosne pretnje uz učešće svih zemalja i intenzivnu saradnju sa ostalim relevantnim međunarodnim organizacijama koje se bave nekim od segmenata bezbednosti.

Pregled okvirne literature

Baldwin D.A., *The concept of security*, Cambridge, Univ Press, 2001.

Baylis J., Wirtz J., Cohen E. and Gray C., *Strategy in the Contemporary World – Introduction to Strategic Studies*, Oxford University Press, 2002.

Brown Michael E., *Nationalism and Ethnic Conflict* – revised edition (International Security Readers), The Mit Press, Cambridge, London, 2001.

Buzan Barry, *People, States and Fear*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991.

Eller Jack David, *From Culture to Ethnicity to Conflict: An Anthropological Perspective on Ethnic Conflict*, University of Michigan Press, 1999.

Friedman T., *Longitudes and Attitudes – Exploring the world before and after september 11*, Penguin books, London, 2003.

Friedman T., *The World is Flat: A Brief History of Twenty-first Century*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2005.

Fukuyama Francis, The Last Man in a Bottle: An Essay on the Tenth Anniversary of the Publication of 'The End of History' and "Responses to Fukuyama," *The National Interest*, No. 56 Summer 1999.

Goldstone Richard J., *Facing Ethnic Conflicts: Toward a New Realism*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004.

Gregory F. Traverton and Bryan C. Gabbard, *Assesing the Tradecraft of Intelligence Analysis*, RAND Corporation, 2008.

Halevy Efraim, *Man in the shadows*, St.Martin's Press, USA, 2006.

Hamilton M., *Sociologija religije*, Clio, Beograd, 2003.

Hantington Semjuel, *Treći talas*, Stubovi Kulture, Beograd, 2004.

Hofmann Bruce, *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 1998.

Horowitz Donald L., *Ethnic Groups in Conflict*, Updated Edition With a New Preface, University of California Press, 2000.

Huntington Samuel P, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, OK, 1991.

Huntington, S. P. (1997), The Erosion of American National Interests, *Foreign Affairs*, Vol. 76, 1 5

Huntington, S. P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster 1996.

Kegley Charles, W., Jr., Wittkopf R. Eugene, *World Politics – Trends and Transformations*, Wadsworth, Belmont, Ca., 2004.

Laqueur Walter, *The New Terrorism – Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford, University Press, 1999.

Lutz James and Brenda, *Global Terrorism*, Routledge, London, 2004.

Nye J., *Power in a Global Information Age – From Realism to Globalization*, Routledge, New York, 2004.

Saideman Stephen M., *The Ties That Divide: Ethnic Politics, Foreign Policy, and International Conflict*, 2001.

Simeunović Dragan, *Terorizam*, Pravni fakultet u Beogradu, 2009.

Simić R. D., *Nauka o bezbednosti – savremeni pristupi bezbednosti*, SL SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002.

Tardy Thierry, *Peace Operations After 11 September 2001*, Frank Cass, London, Great Britain, 2004.

Volc N. Kenet, *Teorija međunarodne politike*, Centar za civilno-vojne odnose, Alexandria Press, Beograd, 2008.

Whittaker J. David, *Terrorists and Terrorism in the Contemporary World*, Routledge, London, 2004.

OEBS i savremeni bezbednosni izazovi

Sažetak: Današnji svet, naročito Evropa kao sinonim demokratije i vladavine prava, suočava se sa najvećom krizom bezbednosti od kraja hladnog rata. Nepoverenje i podele, politika konfrontacije i logika apsolutnog pobednika i gubitnika, „sukob” istočne realpolitike i američke ideologije „izuzetnosti”, ugrožavaju kooperativni pristup bezbednosti. Pojavili su se novi – stari bezbednosni izazovi, rizici i pretnje, od građanskih oružanih sukoba, organizovanog kriminala, visokotehnološkog kriminala, terorizma, migracija, trgovine ljudima, pandemije pa do klimatskih promena. U ovakvom kontekstu bezbednosti, čini se da izostaje bolja saradnja međunarodnih aktera bezbednosti jer „Velike sile nisu prestale da se plaše jedna druge, i sve je manje prostora za poverenje”¹, što otvara prostor OEBS-u da preuzme vodeću ulogu u mirnom rešavanju konflikata.

U radu se sagledavaju osnovni bezbednosni izazovi, rizici i pretnje u Evropi kao i mogućnost konkretnih aktivnosti OEBS-a na terenu.

Ključne reči: OEBS, kooperativna bezbednost, preventivna diplomatija, bezbednosni izazovi, rizici i pretnje, operacije na terenu, velike sile

1 Džon Miršajmer, Tragedija politike velikih sila, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Beograd 2009, str.6

Uvod

Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi predstavlja najširi oblik poveziivanja država radi saradnje u bezbednosti. Trenutno, broji 56 država članica rasprostranjenih na području Evrope, Azije i Severne Amerike i 12 država partnera za saradnju. Sveobuhvatni pristup bezbednosti, koji pokriva sve tri dimenzije iz Helsinškog završnog akta (političko-vojne, ekonomske, ekološke i ljudska prava i slobode), razlikuje OEBS od bilo koje druge organizacije. OEBS je uspeo da poveća svoju ulogu u posredovanju sukoba, naročito u pogledu takozvanih „dugih sukoba” u Moldaviji i na Kavkazu. Uprkos dokazanom uspehu operacija na terenu, koje su uticale na stvaranje „pionirskih mera” izgradnje poverenja i pomirenja na nacionalnom i lokalnom nivou u postkonfliktnim društvima, OEBS pati od slabe vidljivosti u javnosti². Nedovoljna zastupljenost u javnosti, ne odslikava u punoj meri značaj i rezultate OEBS operacija na terenu, što može loše uticati i na sam imidž ove organizacije.

Međutim, ono što OEBS-u može da predstavlja problem ili prednost u odnosu na druge organizacije je to što OEBS nema svoj osnivački ugovor koji bi proizvedio pravne obaveze, ni odgovarajući pravni status da zaključuje međunarodne ugovore i poseduje privilegije i imunitete. Uzimajući u obzir njegovu različitost, pojedine „političke elite” velikih sila ne smatraju ga međunarodnom organizacijom, već više „instrumentom” za unapređenje mira i bezbednosti. Ovu konstataciju ne treba shvatiti u negativnom kontekstu, već zapravo kao prednost za brzo odlučivanje i delovanje na terenu u svim fazama konflikta (rano upozorenje, preventivna diplomatija, posmatračke operacije na terenu, rešavanje sukoba i postkonfliktna rehabilitacija). Upotreba termina „preventivna diplomatija” u kontekstu OEBS-a podrazumeva primenu diplomatije da bi se sprečilo nastajanje nesuglasica između strana, da bi se sprečilo prerastanje nesuglasica u sukob, za eliminisanje sukoba kada se dogode i da ograniči i spreči širenje ovih sukoba da ne postanu nedostižni za brzu eliminaciju.³ Preventivna diplomatija je u isto vreme najvidljivija komparativna prednost OEBS-a u odnosu na Ujedinjene nacije i regionalne organizacije za bezbednost u Evropi.⁴

2 Erwan Fouéré, *Ukraine and Security Disorder in Europe – A Defining Moment for the OSCE?*, Centre for European Policy Studies, 24 April 2014, pdf, str 1-3

3 Margaretha af Ugglas, *Conditions for successful preventive diplomacy*, Swedish Ministry of Foreign Affairs, 1994, str. 12.

4 Victor – Yves Gheballi, „Preventive Diplomacy as Visited from the OSCE, 3rd International Security Forum”, Kongresshaus Zurich, 1998, str.19-21

Današnji bezbednosni kontekst, broj aktera bezbednosti, tranzicija, opadanje globalne moći i uticaja SAD, jačanje Rusije i Kine, kao i proširenje i konsolidacija Evropske unije, uticali su na OEBS da razvije sopstvene mehanizame. Jedan od ključnih, koji i daje prednost ovoj organizaciji u odnosu na druge, jesu operacije na terenu (prisustvo na terenu), tamo gde se odigravaju sukobi ili blizu njih. Operacije na terenu funkcionišu na osnovu memoranduma o razumevanju, koje OEBS zaključuje sa vlastima države prijema. Prve operacije na terenu OEBS je počeo da izvodi nakon hladnog rata, kao odgovor na sukobe koji su izbili na teritoriji SFRJ i SSSR. Nakon tog perioda, OEBS je u skladu sa sveobuhvatnim pristupom bezbednosti, počeo da obraća pažnju i na druge bezbednosne izazove, rizike i pretnje u cilju ranog upozorenja i sprečavanja sukoba, a zatim doprinosa rešavanju sukoba koji su već izbili, te postkonfliktne rehabilitacije. Kao glavni oblik „prijateljske” intervencije u zemljama prijema, kao što smo već napomenuli, operacije OEBS-a koriste „preventivnu diplomatiju”, jer isključuju prinudu kao sredstvo.⁵ Koliki značaj imaju operacije na terenu, govori i podatak da preko 80 procenata ukupnog budžeta OEBS-a ide na ove operacije.

U daljem tekstu ovog rada, nakon definisanja „savremenih izazova rizika i pretnji”, daće se osvrt na operacije na terenu koje sprovodi OEBS, a koje opterećuju bezbednosni kontekst Evrope.

Bezbednosni izazovi, rizici i pretnje

Spisak bezbednosnih izazova rizika i pretnji menjao se kroz istoriju, prateći globalizaciju. Kao što je u uvodnom delu rada napomenuto, savremeni svet karakteriše produblјivanje starih i nastanak novih izazova, rizika i pretnji, koji su zahvatili i unutrašnje i međunarodne odnose, a ispoljavaju se u različitim oblicima, zavisno od političkog, ekonomskog i kulturnog razvoja država i regiona. Promene koje su se dogodile razvojem modernog društva donele su nove bezbednosne izazove, rizike i pretnje, dok su stari dobili nove dimenzije i bitno promenili svoj pojavni oblik. Okončanjem Hladnog rata, kada je prestala opasnost od „poznatog neprijatelja”, ljudi su ponovo počeli umereno da se plaše većeg broja drugih opasnosti. Neke od njih kao što su terorizam, migracije, pan-

5 Vladimir Trapara, Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji, Izvorni naučni rad, Beograd, 2011, str. 102

demije i građanski ratovi postojale su i ranije, ali nisu bile u prvom planu, neke nisu bile u toj meri zabrinjavajuće izražene kao u današnjem svetu (klimatske promene), dok su se neke, zahvaljujući novim tehnologijama, pojavile prvi put u istoriji (informatičke pretnje).⁶ Ne treba zaboraviti ni pretnje koje je profesor Samjuel Hantington „predvideo” 1993. godine u svom članku, a kasnije i knjizi pod nazivom „Sukob civilizacije i ponovno uspostavljanje svetskog poretka”, koji govori o mogućem sukobu civilizacija naročito na religijskoj osnovi između islamske i hrišćanske civilizacije.

Države se trude da prepoznaju bezbednosne izazove, rizike i pretnje i da ih popišu u stratezijsko-normativnim dokumentima, kao što su strategija nacionalne bezbednosti i strategija odbrane. Evropska unija, vođena kantovskim idealima, Evropsku strategiju bezbednosti, započela je rečenicom: „Evropa nikada nije bila tako napredna, tako bezbedna, ni tako slobodna. Nasilje iz prve polovine HH veka ustupilo je mesto periodu mira i stabilnosti, bez presedana u evropskoj istoriji”⁷. Evropska strategija bezbednosti navodi pet ključnih pretnji po bezbednost Evropske unije, to su: terorizam, proliferacija oružja za masovno uništenje, regionalni sukobi, neuspele države i organizovani kriminal. Pored osnovnih, navedene su i pretnje poput pandemija, klimatskih promena, piraterije na moru i ugrožavanja energetske zavisnosti. Ono što ne stoji u Evropskoj strategiji bezbednosti je činjenica da je savremeno društvo postalo zavisno od informaciono – komunikacionih tehnologija. Ova zavisnost iznedrila je i nove bezbednosne rizike i pretnje. Nove tehnologije nisu samo iznedrile nove pretnje već su i otežale sposobnost identifikovanja aktera bezbednosnih pretnji i njihovog razlikovanja. Akteri pretnji u novom ambijentu, sajber prostoru, mogu biti različiti – državni, unutar državni i transnacionalni subjekti. To su najčešće zlonamerni pojedinci, kriminalne grupe, terorističke organizacije, privredni subjekti, ali i države i njihove institucije (nacionalne armije i obaveštajne službe), sa različitim motivima za destruktivno delovanje: ekonomskim, političkim, ideološkim, religijskim ili vojnim.⁸

U globalnom multipolarnom i multilateralom okruženju, u kome je izražena složena međuzavisnost država, nijedna država nije u stanju da samostalno rešava sve složenije probleme očuvanja i jačanja nacionalne bezbednosti. Zbog toga se bezbednost u savremenim uslovima sve više sagledava globalno, a nacionalna bezbednost je sve značajnije povezana sa stanjem bezbednosti u bližem i daljem okruženju. Postojanje i rast asimetričnih pretnji transnacional-

6 Filip Ejdus : Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 32.

7 Bezbedna Evropa u boljem svetu: Evropska strategija bezbednosti, ISAC Fund (International and Security Affairs Centre), Beograd, 2006, str. 3-21.

8 Nenad Putnik, Milica Bošković, Savremeni bezbednosni izazovi – haktivizam kao novi oblik društvenog konflikta, Fakultet bezbednosti, Beograd, 2013

nog karaktera jača potrebu za razvijanjem pristupa u očuvanju i unapređenju bezbednosti, zasnovanom na saradnji i udruživanju bezbednosnih kapaciteta nacionalnih država. Jedan vid saradnje i udruživanja nacionalnih država su i operacije na terenu pod pokroviteljstvom OEBS-a.

OEBS operacije na terenu

U poslednje dve i po decenije od kako su uvedene prve operacije na terenu, deo Evrope je i dalje u velikoj meri pogođen globalnim promenama.

Nakon rata na prostoru bivše Jugoslavije, pretpostavljalo se, kao što i Evropska strategija bezbednosti kaže, da novi nasilni konflikti u zemljama Evropske unije i članicama OEBS-a nisu mogući. Naravno, ova procena se pokazala kao pogrešna jer su se desili konflikti u Makedoniji (2001), Gruziji (2008) i Kirgistanu (2010), ili još traju u Ukrajni (2014). Česti nasilni konflikti koji izbijaju jesu poražavajući, imajući u vidu da su države u kojima se konflikti dešavaju uglavnom okrenute Evroatlanskim integracijama. Ovde bi i Evropska unija čije članice čine polovinu članstva u OEBS-u, trebalo da pokaže veću odgovornost i dalekovidost u svojim kontaktima sa OEBS-om.⁹

Sa druge strane, UN misije koje su poslate u Evropu su trenutno ograničene na one koje postoje na Kosovu i na Kipru. Pošto je malo verovatno da će se UN vratiti u Evropu sa većim operacijama na kopnu, ovo predstavlja izazov za OEBS i Evropsku uniju. Trenutna situacija u Ukrajni jeste jedan takav primer.¹⁰ Zapravo, Ukrajinska kriza istakla je u prvi plan OEBS kao univerzalnu, fleksibilnu organizaciju podesnu za brzo reagovanje na bezbednosne izazove, rizike i pretnje putem „preventivne diplomatije” i „operacija na terenu”.

OEBS je prva i jedina međunarodna organizacija koja ima specijalnu misiju za nadzor u Ukrajini, koja trenutno broji oko 500 članova (države članice OEBS-a odobrile povećanje članova misije na 1000). Prema rečima šefa te misije Ertugu-

9 Erwan Fouéré, *Ukraine and Security Disorder in Europe – A Defining Moment for the OSCE?*, Centre for European Policy Studies, 24 April 2014, pdf, str 1-3

10 Wolfgang Zellner & Frank Evers, *The Future of OSCE Field Operations*, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, pdf, str. 2-27

la Apakana „povećanje posmatračke misije OEBS u istočnoj Ukrajini može imati svrhu, samo ako članovi posmatračke misije imaju potpuni pristup svim delovima istočne Ukrajine, uključujući i teritorije koje trenutno nisu pod kontrolom vlade i one duž granice sa Rusijom. Dok se takva pitanja ne reše, dodatni posmatrači će imati malo uticaja na nadzor primene mirovnog sporazuma iz Minska.”¹¹

Kriza u Ukrajini je zapravo odraz institucionalne promene kako na prostoru OEBS-a tako i van tih prostora. Politički sukob je praćen uzajamnim isključivim percepcijama. Sa stanovišta Zapada, aneksija Kremlja Rusiji i njena intervencija u istočnoj Ukrajini predstavlja nezamislive prekršaje međunarodnog prava i osnovnih OEBS principa. Sa stanovišta Rusije, ovi potezi su legitimne mere koje brane prava Rusa u smislu puča koji se odigrao u Kijevu. Daleko kompleksniji procesi u smislu interakcije i eskalacije, koji su obično promovisani od strane više učesnika, više se i ne uzimaju u obzir. Dokle god preovlađuju crno-bele tehnike razmišljanja, pravi dijalog neće biti moguć.¹² Henri Kisindžer, u intervjuu za britanski list *Independent* povodom izdavanja svoje nove knjige „Svetski poredak” ima drugačije viđenje krize u Ukrajini. On kaže: „Ne slažem se sa Putinom, no zašto neko nije, negde u toku te krize, predložio rešenje koje bi adresirao zabrinutosti obe strane u kontekstu nezavisne Ukrajine? Kada je Evropa rekla da Ukrajina mora da bira između Evrope i Rusije u komercijalnim pregovorima, trebalo je reći nešto drugačije – uključimo se u to zajedno – to je moglo ostvariti veliki progres”.¹³

Za sada, nema standardnih smernica po kojima funkcionišu operacije na terenu, osim vrlo uopštenih načela iz Istanbulske povelje za evropsku bezbednost iz 1999 godine.¹⁴

Ranije, operacije su vođene smernicama koje su se odnosile na specifičnosti same operacije, a prvobitno su bile sadržane u Helsinškom dokumentu iz 1992.¹⁵ I pored ove činjenice operacije na terenu predstavljaju najbolji mehanizam za rešavanje kriza i postkriznu rehabilitaciju društva.

Operacije na terenu ustanovljava Stalni savet, koji odlučuje i o njihovom mandatu i budžetu. Vođenje ovih operacija obezbeđuju Stalni savet i Predsedavajući. Međunarodni zvaničnici u okviru operacija su diplomate prekomandovane

11 Internet:http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=04&dd=24&nav_category=78&nav_id=984337, pristupljeno 27.04.2015. godine

12 Wolfgang Zellner & Frank Evers, *The Future of OSCE Field Operations*, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, pdf, str. 2-27

13 Internet: <http://srbin.info/2014/09/28/savremeni-svet-sukob-rusko-kineske-realpolitike-i-americke-ideologije/>, pristupljeno 27.04.2015. godine

14 Dragan Simić, *Nauka o bezbednosti*, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002, str. 172.

15 Videti: Internet: <http://www.osce.org/mc/39530> pristupljeno 24.04.2015. godine

od strane država članica, koje one i plaćaju. To smanjuje troškove operacija za OEBS, ali pravi problem u vidu upražnjenih mesta, česte rotacije službenika i njihovog nedovoljnog treninga, a u praksi narušava i ravnomernu geografsku raspodelu (preko 40 posto pripadnika osoblja ovih operacija je iz SAD, Velike Britanije, Francuske i Nemačke).¹⁶ Iako su OEBS operacije na terenu zasnovane na individualnim, skrojenim mandatima, one imaju veliki broj zajedničkih osobina, pre svega predstavljaju kolektivan i kooperativan napor celokupne organizacije da se dođe do mirnog rešenja krize.¹⁷

Međutim, nisu sve države „dobri domaćini”. Dok većina zemalja u južno-istočnoj Evropi ima relativno pozitivan stav, južni Kavkaz i zemlje centralne Azije izražavaju u različitoj meri dosta skeptične stavove prema OEBS operacijama na terenu. Kao što se ističe u tekstu pod naslovom „Buduće aktivnosti Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na terenu” – nekoliko zemalja domaćina je izrazilo želju da se ograniči polje delovanja OEBS-a ili da mu se potpuno umanjí značaj. Ovo se dešava posebno u zemljama koje imaju bogate resurse gde preovlađuje mišljenje da kontakti i usluge OEBS-a nisu ponekad potrebne, a sve ovo je potkovano idejom da su mandati vezani za operacije na terenu već ispunjeni”.¹⁸ Takođe, Rusija u poslednjih desetak godina kritikuje dosadašnje delovanje operacija na terenu i ta njena kritika ima sve veći uticaj, u onoj meri u kojoj raste i moć same Rusije i njena sposobnost da nametne svoju listu prioriteta u evroatlantsko-evroazijskom dijalogu o bezbednosnim odnosima. Rusija, Belorusija, Kazahstan i Kirgistan su 2002. godine sastavili dokument koji kritikuje praksu operacija OEBS-a na terenu,¹⁹ koje se između ostalog odnose i na nedovoljnu kontrolu operacija od strane centralnih tela OEBS-a.

OEBS sutra

Imajući u vidu bezbednosni kontekst u kome se Evropa i svet danas nalaze, globalizaciju, tranziciju i lutanje u politici, jasno je da same države bez pomoći i sa-

16 Vladimir Trapara, Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji, Izvorni naučni rad, Beograd, 2011, str. 119

17 Wolfgang Zellner & Frank Evers, The Future of OSCE Field Operations, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, pdf, str. 2-27

18 Wolfgang Zellner & Frank Evers, The Future of OSCE Field Operations, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, pdf, str. 2-27

19 Vladimir Trapara, Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji, Izvorni naučni rad, Beograd, 2011, str. 119

radnje Velikih sila kroz kooperativnu bezbednost, neće biti u mogućnosti da se suprostave savremenim bezbednosnim izazovima, rizicima i pretnjama. Kako zapaža profesor Dragan Simić, „...bez obzira na istinski demokratska i miroljubiva zalaganja OEBS-a, zamisao kooperativne bezbednosti je, nažalost, i za ovu u početku „Konferenciju u kontinuitetu”, a potom, međunarodnu organizaciju, ostala uglavnom normativna vizija, nedostignuta u stvarnosti, a u teorijsko-filozofskom smislu nedovoljno jasno utemeljena²⁰. Takođe, OEBS se u narednom periodu može suočiti i sa izazovima koji će po Volfgangu Zelneru doneti „proširenje Evropske unije” koje može usloviti preklapanje funkcija dve organizacije, ili pak stvoriti priliku za produbljenje saradnje.²¹

I pored ovih zapažanja, uloga OEBS-a kroz sprovođenje preventivne diplomatije, operacija na terenu i drugih mehanizama u narednom periodu treba da dobije na još većem značaju. OEBS sutra treba da pojača dijalog sa svim međunarodnim akterima u cilju obnavljanja mira i stabilnosti u Evropi. U prilog ovoj konstataciji govori i činjenica da je OEBS dobitnik nagrade „Kajzer-Oto” za 2015. godinu²².

Međutim, neophodno je povećati transparentnost OEBS-a pre svega njegovih sposobnosti za brzo i efikasno delovanje na terenu, kao i samih rezultata. Čini se da trenutna kriza u Ukrajni podstiče države i druge bezbednosne aktere da značajnije obrate pažnju na organizaciju. One sada aktivno koriste OEBS kao posrednika u rešavanju sukoba, dok sa druge strane, kao što je već ranije napomenuto i dalje postoji vrlo malo razumevanja za OEBS-ove potencijalne sposobnosti i njegovu spremnost da utiče na revitalizaciju dijaloga vezanih za evropsku bezbednost.

Jedan od predloga Volfganga Zelnera jeste razvijanje tematskih misija, koje bi se bavile novim transnacionalnim bezbednosnim pretnjama na celom prostoru OEBS-a (ili u pojedinim regionima), umesto postojećih lokalnih misija koje se bave širokim spektrom pitanja na nivou pojedinih država.²³

U godini kada Republika Srbija predsedava OEBS-om, jedan od prioriteta ove organizacije treba da bude stabilizacija krize u Ukrajini i oštrije suprostavljanje sajber pretnjama kroz punu podršku implementaciji usvojenih mera za jačanje poverenja (CBMs). „Uz mere za jačanje poverenja, OEBS državama članicama nudi jedinstvenu platformu za rešavanje problema različitih sajber pretnji, u isto vreme štiteći

20 Dragan Simić, *Nauka o bezbednosti*, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002, str 84

21 Vladimir Trapara, *Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji*, Izvorni naučni rad, Beograd, 2011, str. 119

22 Nagradu dodeljuje Fondacija kulture „Kajzer-Oto” od 2005. godine u nemačkom gradu Magdeburgu. Ova nagrada dodeljuje se svake druge godine za izuzetan doprinos evropskim integracijama i stabilnosti u Evropi i susjednim regionima. Internet: <http://www.slobodnaevropa.org/archive/news/latest/500/500.html?id=26979406>, pristupljeno 26.04.2015. godine

23 Vladimir Trapara, *Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji*, Izvorni naučni rad, Beograd, 2011, str. 119

osnovne slobode i ljudska prava”.²⁴ Takođe, prema zajedničkom radnom planu Švajcarske i Srbije za predsedavanje organizacijom,²⁵ OEBS bi u narednom periodu trebao da „razvije aktivnosti na osnovu Dablinske ministarske deklaracije o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma, uključujući i bavljenje povraćajem ukradene imovine, rešavanje globalnih i regionalnih problema životne sredine u kontekstu promovisanja bezbednosne saradnje i bavljenje pitanjem održivog upravljanja vodom i nestašicom vode”.

Takođe, OEBS treba da unapredi saradnju i partnerstvo sa Ujedinjenim nacijama koje je ključno za rešavanje bezbednosnih izazova, rizika i pretnji na evroatlantskom i evroazijskom prostoru. „OEBS je angažovan na političkom dijalogu, koordinaciji i razmeni informacija sa UN o tematskim i regionalnim pitanjima kako na političkom, tako i ekspertskom nivou. Sve strukture OEBS-a saraduju sa širokim spektrom tela i organizacija UN u cilju jačanja bezbednosti u sve tri dimenzije na prostoru OEBS-a i u susednim regionima. Visoko cenimo ovu blisku saradnju. Spremni smo da je učinimo operativnijom i više orijentisanom na rezultate putem oživljavanja razgovora sa osobljem, ciljanom razmenom osoblja i pragmatičnom implementacijom postojećeg institucionalnog okvira”²⁶. Pored unapređenja saradnje sa Ujedinjenim nacijama, na osnovu Istanbulske platforme za bezbednosnu saradnju iz 1999. godine, prioritet OEBS-a treba da bude razvijanje saradnje i sa drugim relevantnim regionalnim i međunarodnim organizacijama koje dele ciljeve i vrednosti OEBS-a u cilju kapitalizacije sinergija na očuvanju bezbednosti.

Zaključak

Cilj ovog rada bio je da se opiše, istraži i objasni uloga OEBS-a u rešavanju savremenih izazova, rizika i pretnji bezbednosti, naročito kroz operacije na terenu, kao i da se još jednom ukaže na značaj postojanja ove organizacije, koja pre svega ima za cilj očuvanje sveobuhvatne bezbednosne arhitekture Evrope.

24 Internet, <http://mondo.rs/a787040/Info/Srbija/Dacic-Sajber-bezbednost-prioritet-za-Srbiju-kao-predsedavajucu-OEBS-u.html>, pristupljeno 20.04.2015. godine

25 Internet, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/teme/oebs-2015-predsedavanje-srbije?lang=lat>, pristupljeno 20.04.2015. godine

26 Deo govora predsedavajućeg OEBS-u, prvog potpredsednika Vlade Srbije i ministra spoljnih poslova Ivica Dačića, na brifingu koji je održao u Savetu bezbednosti Ujedinjenih nacija o prioritetima predsedavanja Srbije OEBS-u i saradnji OEBS-a i UN-a. Detaljnije videti: Internet <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/2015-01-15-13-45-30/14870-2015-02-25-12-57-03?lang=lat>, pristupljeno 20.04.2015

Literatura

Dragan Simić, Nauka o bezbednosti, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002,

Filip Ejđus i Marko Savković, Rečnik Evropske bezbednosti, Centar za civilno vojne odnose, Beograd 2010,

Gunther Hauser and Franz Kernic, European Security in Transition, Ashgate Publishing Limited, 2006,

Džon Miršajmer, Tragedija politike velikih sila, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Beograd 2009,

Margaretha af Ugglas, Conditions for successful preventive diplomacy, Swedish Ministry of Foreign Affairs, 1994,

Živorad Kovačević, Međunarodno pregovaranje, Filip Višnjić, Beograd, 2004

Victor – Yves Ghebali, „Preventive Diplomacy as Visited from the OSCE, 3rd International Security Forum”, Kongresshaus Zurich, 1998

Vladimir Trapara, Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji, Izvorni naučni rad, Beograd, 2011,

Wolfgang Zellner & Frank Evers, The Future of OSCE Field Operations, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions,

Erwan Fouéré, Ukraine and Security Disorder in Europe – A Defining Moment for the OSCE?, Centre for European Policy Studies, 24 April 2014,

Nenad Putnik, Milica Bošković, Savremeni bezbednosni izazovi – haktivizam kao novi oblik društvenog konflikta, Fakultet bezbednosti, Beograd, 2013

Bezbedna Evropa u boljem svetu: Evropska strategija bezbednosti, ISAC Fund (International and Security Affairs Centre), Beograd, 2006

OEBS i savremeni bezbednosni izazovi

Beograd, april 2015.

Sažetak: Cilj ovog rada je analiza savremenih bezbednosnih izazova i njihovih implikacija na bezbednosnu dinamiku unutar prostora Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. U prvom delu je objašnjen razvoj OEBS-a, odnosno njegova transformacija kroz prilagođavanje bezbednosnim zahtevima datog vremena i karakteristikama bezbednosnih izazova radi pružanja adekvatnog odgovora. Zatim sledi opis izmenjene prirode savremenih izazova u globalizovanom svetu i vizija OEBS-a o kreiranju bezbednosne zajednice kao strategija suočavanja sa njima. Iznenađujuća kriza u Ukrajini, kao najveći bezbednosni izazov država članica OEBS prostora, međutim opovrgava mogućnost stvaranja takve bezbednosne zajednice. Stoga, unutrašnja nestabilnost, nastala izbijanjem ove krize, u sprezi sa ostalim nadolazećim izazovima iz destabilizujućih regiona južnog susedstva utiču na bezbednost OEBS prostora. U vremenu kada je postojeća bezbednosna arhitektura narušena, pred OEBS-om se nalazi izazov pronalaženja adekvatnog odgovora i očuvanja uspostavljene reputacije najveće bezbednosne organizacije.

Uticaj bezbednosnih izazova na razvoj OEBS-a

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, kao najveća međunarodna organizacija u polju bezbednosti, nastala je i razvijala se pod uticajem bezbednosne dinamike i izazova na prostoru koji obuhvata, ali je istvremeno i sama uticala na promenu i transformaciju bezbednosnog okruženja. Sa 57 članica, koje zauzimaju gotovo celu severnu hemisferu, OEBS predstavlja organizaciju sa izuzetno velikim bezbednosnim značajem, dok sa druge strane veliki prostor i različitost između država članica može biti i ograničavajući faktor. Četrdeset godina nakon usvajanja Finalnog akta iz Helsinkija čini se da sadašnji bezbednosni izazovi vraćaju OEBS u sličnu poziciju s početka funkcionisanja.

Preteča organizacije, Konferencija za evropsku bezbednost i saradnju, nastala je 1975. godine, u periodu detanta i popuštanja zategnutosti između dva bloka u hladnoratovkoj eri, sa ciljem kreiranja foruma za dijalog između istoka i zapada. Usvajanjem Završnog akta iz Helsinkija države su se sporazumele o principima i načelima koji treba da dovedu do uspostavljanja postojanog i sveobuhvatnog procesa detanta. Nakon pada „gvozdena zavese“ nestaje razlog prvobitnog stvaranja KEBS-a što utiče na neophodnost redefinisanja njenih ciljeva, ali i njenu transformaciju.

Stvaranje novih demokratija i izazovi njihovog uključivanja u panevropski koncept bezbednosti, doveli su do okretanja ka novim ciljevima, uspostavljanja i jačanja demokratije, ljudskih prava i bezbednosti, vladavine prava, istaknutih u Povelji za novu Evropu iz Pariza 1990¹. Time praktično prestaje da postoji helsinški KEBS, a transformacija u Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju 1995. godine će to i potvrditi. Institucionalna promena dovela je ne samo do proširenja nadležnosti organizacije, već i do formiranja stalnih i ad hoc tela ovlašćenih za delovanje kako na opštem planu, tako i u unutrašnjim pojedinačnim slučajevima². Promena vrste konflikata, od međudržavnih ka unutrašnjim, uputile su OEBS ka novim ciljevima, od rešavanja kriza, izgradnje demokratskih institucija, implementacije međunarodnih akata, do unapređenja ljudskih prava, pružanja sveukupne podrške i praćenja izbora.³ Dakle, u skladu sa promenom bezbednosnih izazova menjala se i uloga OEBS-a radi sprovođenja delotvorne reakcije na njih.

1 OSCE, 1990

2 Aćimović, 2013, 9,10

3 Ibid, 13

Na početku 21. veka transnacionalne pretnje poput terorizma, organizovanog kriminala, sajber pretnji i dr., zauzimale su najviše mesto na bezbednosnoj agendi, dok se činilo da je prostor od Vladivostoka do Vanuvera duboko privržen miru i sradnji. Međutim, neočekivana kriza u Ukrajini ukazala je na nove izazove koji vraćaju OEBS u situaciju sličnu vremenu početka njegovog nastajanja i uloge balansa između Istoka i Zapada. To usložnjava bezbednosnu strukturu, već ugroženu destabilizujućim faktorima na periferiji, od centralne Azije, Bliskog Istoka i Severne Afrike. Kakve će implikacije imati ovi izazovi na samu ulogu OEBS-a, i da li će još jednom promene u bezbednosnoj dinamici usloviti transformaciju ove organizacije, ostaje da se vidi u narednom periodu.

Odlike savremenih izazova

Proces globalizacije iznedrio je sasvim nove vidove pretnji kako na nacionalnom, tako i na regionalnom, globalnom i nivou pojedinca. Na početku 21.veka brojni transnacionalni izazovi i pretnje zauzeli su vrh bezbednosnih agendi. Zbog implikacija koje one imaju na bezbednosnu dinamiku ne samo OEBS regiona već i drugih delova sveta, promene u karakteristikama globalnih izazova predstavljaju ključ za razumevanje pojedinačnih bezbednosnih pretnji.

Izmenjena priroda ratovanja i oružanih konflikata, kao i specifičnost aktera, instrumenata i institucija utiču na karakter i domašaj savremenih bezbednosnih izazova.⁴ Iako je broj ratova i oružanih konflikata u opadanju, drugi vidovi nasilja ostaju u stalnom porastu i doprinose sveopštem osećaju nebezbednosti. Nekada jasne razlike između organizovanog i decentralizovanog nasilja nestaju, a distinkcije između kriminalnog ili ekonomskog i političkog ili ideološkog nasilja postaju zamagljene.⁵ Dostupnost lakog naoružanja kao i novih tehnologija doprinose stvaranju novih izazova poput sajber kriminala, ali i pospešuju rast broja nedržavnih aktera uključenih u oružane sukobe i njihovo rukovođenje. Neefikasnost institucija često predstavlja jedan od ključnih problema u suočavanju sa savremenim izazovima, dok je njena direktna posledica uskraćivanje bezbednosti građanima.

4 Krause, 2014, 1

5 Ibid.

U uslovima transnacionalne povezanosti i slabljenja državnih granica, sve ove osobine utiču na lakoću preliivanja i jednu vrstu nemoći u pružanju adekvatnog odgovora na nove izazove. Destabilizujuće oblasti od centralne Azije, preko južnog Mediterana, ali i Srednje Amerike predstavljaju direktnu pretnju na južnim granicama država članica OEBS-a. Terorizam, organizovani kriminal, ilegalne migracije samo su neke od pretnji koje su produkt novih okolnosti u bezbednosnoj dinamici. Slabost pojedinih država uslošnjava ceo problem, njihovom nemogućnošću da se odupru i spreče prodor takvih pretnji.

Kao reakcija na savremena dešavanja, stvorena je vizija, usvojena na sastanku OEBS-a u Astani 2010. godine, kreiranja „slobodne, demokratske, zajedničke i nedeljive Evro-atlantske i Evroazijske bezbednosne zajednice koja se proteže od Vankuvera do Vladivostoka”.⁶ To bi predstavljalo pluralističku formu bezbednosnog kompleksa u kojoj države članice isključuju mogućnost upotrebe sile, i zajednički nastupaju u suočavanju sa savremenim izazovima⁷. Međutim, iznenadna kriza u Ukrajini, i zaoštavanje odnosa između Istoka i Zapada još jednom su pokazali da je državocentrični pristup u međunarodnim odnosima realnost i da je stvaranje bezbednosne zajednice daleko od realnosti.

Ukrajinska kriza

Aktuelna kriza u Ukrajini predstavlja veliki izazov ne samo u evropskom regionu, već i na globalnom nivou. Zaoštavanje odnosa između članica OEBS-a otvara pitanje delotvornosti postojećih alata koji stoje OEBS-u na raspolaganju u odgovaranju na krizne situacije. Implikacije menjanja granica u Evropi i samim tim narušavanja osnovnih principa međunarodnog prava i Helsinškog Završnog akta su mnogo veće. Pokrenule su lavinu drugih izazova, od političkih, preko ekonomskih do energetske pitanja, uključujući i nezaobilaznu ljudsku dimenziju. Polarizovanost i geopolitika postaju ključni aspekti.

Još jednom Evropa je podeljena. Optimistične vizije „jedne, mirne i slobodne Evrope” s kraja 20. veka, poduprte neoliberalnim učenjima, ponovo prepuštaju evropsku pozornicu realističkim paradigama stalne napetosti i sukoba inte-

6 OSCE, 2010

7 Ejdlus, 2012, 119

resa u anarhičnom sistemu. Geopolitika se vraća na velika vrata. Pozivajući se na britanskog geografa H. Makindera, predeo središnjeg dela evroazijskog kontinenta predstavlja „predeo srca” *heartland*, što u ovom slučaju objašnjava geostrateški značaj Ukrajine i Istočne Evrope. Poznati Makinderov silogizam glasi „Ko vlada Istočnom Evropom, vlada predelom srca. Ko vlada predelom srca vlada svetskim ostrvom (Evroazija). Ko vlada svetskim ostrvom, vlada svetom.”⁸ Pored njega, ne tako davno, Zbignjev Bžežinski je, objašnjavajući svoj koncept geopolitičkog stožera, naveo Ukrajinu kao primer države za koju se nadmeću geopolitički igrači zbog njenog značaja za kontrolu Evroazije.⁹ Aktuelna kriza u Ukrajini potvrdila je njihove tvrdnje.

Sukob geopolitičkih i vojnih interesa između Rusije i Zapada doveo je do bezbednosne dileme i zaoštavanja odnosa. Uvedene sankcije Ruskoj Federaciji samo su dodatno pogoršale međusobne odnose i dovele do situacije u kojoj niko ne profitira. Stoga Ukrajinska kriza predstavlja izazov i zahteva kreiranje sveobuhvatnog pristupa koji će uspeti da spreči dalje narušavanje već zategnutih odnosa. Kompleksnost ove krize ogleda se u prelivanju političke krize na druge sektore i nivoe bezbednosti. Ekonomski i energetske faktori nesumnjivo utiču na razvoj i tok događaja. Upravo zbog ekonomskih implikacija, ali i zbog potencijalne destabilizacije drugih osetljivih područja istočne Evrope, interes je svih država da se rešavanju ove krize priđe sa pragmatične strane. Sporazumi iz Minska (2014, 2015) ukazuju na privrženost svih strana ka pronalaženju mirnog rešenja i prekidanju vatre. S druge strane, neuspeh u sprovođenju reči u dela ukazuje na osetljivost ovog pitanja. Uzimajući u obzir implikacije na ljudsku dimenziju i bezbednost građana, kao i sve veći problem migracija iz Ukrajine, jasno je da je reč o krizi širokih razmera.

Vizija OEBS-a o kreiranju bezbednosne zajednice koja će sprečiti nastajanje bezbednosne dileme i onemogućiti teritorijalne pretenzije i sukobe na prostoru od Vankuvera do Vladivostoka pokazala se kao neodrživa. Teškoće sa kojima se OEBS suočava u pogledu nemogućnosti smirivanja sukoba dovele su do situacije u kojoj se OEBS nalazi i pred sopstvenim izazovom- kako ostati relevantan igrač u takvim uslovima. Međutim, imajući u vidu istrajnost i neprekidnu borbu OEBS-a za obezbeđivanje mirne i stabilne Evrope tokom svog četrdesetogodišnjeg postojanja, trenutna nestabilnost ne može narušiti legitimitet koji uživa.

OEBS, kao krovna bezbednosna organizacija, ima ključnu ulogu u iznalaženju načina za mirno rešavanje spora. Dosadašnje delovanje, preko specijalne

8 Miletic, 1993, 343

9 Brzezinski, 1998, 46

posmatračke misije uspostavljene marta 2014. godine, fokusirano je na kontinuirano nadgledanje i izveštavanje sa terena. Iako civilna misija, ona značajno doprinosi osnaživanju dijaloga između sukobljenih strana, a njena snaga proizlazi iz činjenice da je dobila mandat konsekusom svih 57 država članica. Pa ipak, ograničeni domet ovog instrumenta i ozbiljnost krize upućuju na potrebu uzimanja u razmatranje moguće promene samog delovanja OEBS-a, odnosno pronalaženja novih mehanizama koji bi doprineli većoj efikasnosti.

Region Mediterana

Pored unutrašnje krize u Ukrajini, OEBS se suočava sa izazovima koji dolaze sa južnog oboda, iz partnerskih mediteranskih država potrešenih unutrašnjim nemirima, ali i nadolazećim pretnjama Islamske države Iraka i Sirije. Saradnja sa partnerskim državama Mediterana (Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Maroko i Tunis) datira iz vremena Helsinškog procesa kada je u Završni akt inkorporirano mediteransko poglavlje koje naglašava da se bezbednost Evrope ne može tretirati odvojeno od mediteranske, usled njihove međuzavisnosti.¹⁰

Region Mediterana potresaju sopstveni problemi. Arapsko proleće iznedrilo je ne samo talas demonstracija i nezadovoljstva u arapskom svetu, već i erupciju transnacionalnih pretnji. Neke od njih, kao što su terorizam, problem migracija, trgovina ljudima i oružjem, ali i izazovi tranzicije karakterišu bezbednosno okruženje regiona, koje svojim dejstvom utiče i na evropsku bezbednost. Zbog sveobuhvatnog pristupa bezbednosti i širokog članstva, OEBS ima kapacitete za pomaganje procesa tranzicije ovih zemalja, kao i uspostavljanja dijaloga radi rešavanja krize i kooperativnog delovanja na suzbijanju pretnji, mada usled izbijanja unutrašnje krize i zaoštavanja odnosa između članica taj zadatak se trenutno ne nalazi na spisku prioriteta.

Međutim, zanemarivanje ovog regiona utiče na usložnjavanje bezbednosne situacije na Mediteranu sa direktnim implikacijama na bezbednost Evrope. To pokazuje stradanje 700 ljudi u Sredozemnom moru¹¹, koje je stavilo na vrh bezbednosne agende pitanje migracija i trgovine ljudima. Prema rečima predsednika

10 OSCE, 1975, 36

11 <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/19/700-migrants-feared-dead-mediterranean-shipwreck-worst-yet>

Evropskog parlamenta Martina Šulca „odsustvo istinske evropske politike kad je reč o azilantima i migrantima pretvara Mediteran u groblje.”¹² Isto važi i za OEBS. Problem ove organizacije je u širokom članstvu, gde države nisu jednako pogođene istim pretnjama. U takvim uslovima teško je postići konsenzus o prioritetima i akcijama koje će zadovoljiti sve članice. Pa tako i *Helsinki +40 Process*¹³ se odnosio na Euro- atlantsku i Euroazijsku bezbednosnu zajednicu, bez napomena o stvaranju slične Euro- mediteranske bezbednosne zajednice.¹⁴ Međutim, ne samo da se pokazalo da je stvaranje bezbednosne zajednice u ovom trenutku nemoguće, već je shvaćeno i da je potpuno retrogradno odbaciti mediteransku dimenziju.

Avganistan i region Centralne Azije

Sa druge strane, Avganistan ostaje izvor pretnje u Centralnoj Aziji sa direktnim uticajem na bezbednost i stabilnost susednih država i čitavog regiona. Rangiranje ove države pri samom vrhu po indeksu slabosti¹⁵, kao i sukob sa Talibanima koji ne jenjava čine ovu državu urušenom. Pored toga, međupovezane pretnje droge, kriminala i korupcije narušavaju ljudsku bezbednost i zahtevaju zajednički pristup međunarodne zajednice. Najava američkog predsednika Baraka Obame da će zadržati 9800 američkih vojnika do kraja 2015. ukazuju na nestabilnost i nemogućnost avganistanske vlasti da se same izbore sa pretnjama na terenu.¹⁶

Direktne pretnje iz južnog susedstva utiču na bezbednot OEBS članica Centralne Azije (Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan). Dodatni izazov za ovaj region je slabost država, koje se prema indeksu slabosti veoma loše rangiraju (Uzbekistan 48, Tadžikistan 55, Kirgistan 58, Turkmenistan 74, Kazahstan 111)¹⁷. Nemogućnost da adekvatno odgovore na unutrašnje izazove i isporuče javna dobra sopstvenim građanima, utiču na podložnost ovih država destruktivnom uticaju iz regiona.

12 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150423STO45411/html/Schulz-%E2%80%9CLack-of-European-migration-policy-turning-Mediterranean-into-graveyard%E2%80%9D>

13 OSCE, 2012

14 Wohlfeld, 2014, 6

15 Messner, 2014, 23

16 <http://www.wsj.com/articles/obama-meets-with-afghan-president-ghani-amid-troop-drawdown-concerns-1427209840>

17 Messner 2014, 24, 26

Stoga je uloga OEBS-a nezamenljiva u osnaživanju ovih država. Njeni kapaciteti u pomaganju demokratskih reformi, učestvovanju u stvaranju efikasnih institucija, promocije vladavine prava i ljudskih prava ključni su za osposobljavanje država regiona u suočavanju sa bezbednosnim izazovima. Radi ostvarenja tog cilja, OEBS radi na osnaživanju prekogranične saradnje i kreiranju regionalnog pristupa koji će doprineti zajedničkom suočavanju i pronalaženju efikasnih načina suzbijanja pretnji.

Terorizam i radikalizacija

Čitava međunarodna zajednica, uključujući i OEBS region, suočava se sa globalnom pretnjom terorizma i ekstremizma. Delovanje Islamske države Iraka i Sirije i Boko Harama u severnoj Nigeriji, kao i najave Al Kaide o stvaranju novog uporišta u južnoj Aziji ukazuju na globalni domet pretnje islamskog terorizma. Ova napredovanja, kao i veliki broj ubistava stranih novinara, ali i rapidno regrutovanje stranih terorističkih boraca su stalni podsetnik da terorizam ostaje najveća pretnja savremenog doba.¹⁸ Upravo zbog svog transnacionalnog karaktera, borba protiv terorizma zahteva zajedničku akciju međunarodne zajednice.

Napad na francuski satirični časopis Šarli Ebdo, januara 2015.¹⁹, pokazuje da je mreža terorista razgranata na čitavom kontinentu, i da nijedna država nije sposobna sama da odgovori na takve izazove. Sofisticirana i dalekosežna propaganda Islamske države svakodnevno regrutuje horde ekstremista iz različitih zemalja sveta spremnih da daju svoj život za stvaranje kalifata. Isto tako, za veliki broj njih, Irak i Sirija postaju odredište odakle direktno doprinose ispunjavanju istog cilja. Radikalizacija na taj način ugrožava ne samo nacionalnu bezbednost, već i globalnu i ljudsku.

„Teroristička radikalizacija je dinamičan proces u kom pojedinac postepeno prihvata terorističko nasilje kao moguć, možda čak i legitiman način delovanja. Ne postoji jedan jedinstveni profil koji obuhvata sve teroriste, niti postoji jasan put koji navodi pojedince na terorizam.”²⁰ Stoga je izazov za OEBS upravo sprečavanje i borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode terorizmu.

18 Wuchte, 2014, 1,2

19 <http://www.bbc.com/news/world-europe-30708237>

20 OEBS, 2014, 23

Radikalizacija se, međutim, ne dešava u vakuumu. Njeni uzroci leže u socijalnoj, ekonomskoj, političkoj marginalizaciji koja stvara uslove za nezadovoljstvo određenih kategorija društva i time utiče na njihovu podložnost radikalnim učenjima. Uloga OEBS-a je da kroz sveobuhvatni i kooperativni pristup bezbednosti, razvije mehanizme za jačanje demokratskih institucija, uspostavljanje vladavine prava i promovisanje dijaloga između vlasti i civilnog društva, radi kreiranja bezbednosnog ambijenta koji će biti manje podložan radikalizaciji.

Zaključak

Na osnovu pregleda bezbednosne dinamike u OEBS prostoru, kao i susednim regionima, uočava se nagli porast izazova i pretnji sa kojima se suočavaju države članice. Polarizacija i konfrontacija između njih narušavaju osnovne principe kooperacije i saradnje, koje su u srži postojanja OEBS-a. Takav razvoj događaja može dati opravdanje skepticima u pogledu relevantnosti uloge OEBS-a kao bezbednosne institucije, usled nemogućnosti da održi mir i stabilnost unutar sopstvenog prostora. Međutim, činjenica je, da OEBS sa svojim širokim članstvom i multi-dimenzionalnim konceptom zajedničke, sveobuhvatne, kooperativne i nedeljive bezbednosti, ostaje značajan akter u suočavanju sa savremenim izazovima.

Ukrajinska kriza dovela je u pitanje stabilnost evropskog poretka i bezbednosne arhitekture, ali i pokrenula lavinu drugih bezbednosnih pitanja, ekonomske, energetske prirode, kao i ljudske dimenzije. S druge strane, duž južnih granica OEBS prostora, protežu se konfliktna područja sa regionalnim pretnjama, koje sa sobom nose bezbednosne izazove transnacionalnog karaktera i direktno utiču na bezbednost država članica. Domet ovih izazova i pretnji se ne zadržava na regionalnom nivou, već ima globalni uticaj.

Obuhvatajući tri isprepletane dimenzije, političko- vojnu, ekonomsko- ekološku i ljudsku, OEBS ima kapacitete i instrumente da efikasno odgovori na savremene pretnje. Glavni izazov, u stvari, jeste nesaglasje između država članica, kao i njihova (ne)rešenost u sprovođenju preuzetih obaveza i pridržavanju usvojenih načela organizacije. Stoga, i 40 godina nakon nastanka, dijalog i kooperacija ostaju primarni ciljevi OEBS-a. Poznata po svojim zaslugama za ostvarivanje dijaloga tokom hladnoratovske krize i po doprinosu u njenom prevazilaženju, OEBS i u 21. veku ima legitimitet i kapacitet da još jednom opravda svoju bezbednosnu ulogu u savremenom svetu.

Bibliografija

Aćimović Ljubivoje, „*OEBS na početku XXI veka- Mesto, uloga i dometi*”, Rasprave i članci, Vol. LXV, br. 1, str. 7-23, 2013.

Brzezinski Zbigniew, „*The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*”, Basic Books, New York 1998.

Ejdus Filip, „*Međunarodna bezbednost: Teorije, sektori i nivoi*”, Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012.

„*Fragile States Index*”, edited by J. J. Messner, The Fund for Peace, Washington, D. C. 2014

Krause Keith, „*The Shifting Face of Violence: New Challenges*”, Presentation to the OSCE Parliamentary Assembly, 4 October 2014

Miletić Andreja, „*Geopolitika*” u: Milan Matić, Milan Podunavac, Prir, „*Enciklopedija političke kulture*”, Savremena administracija, Beograd 1993, 341-345

OEBS, „*Sprečavanje terorizma i borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koja vodi ka terorizmu; Pristup putem rada u policiji*”, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Beč, mart 2014.

OSCE, „*Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community*”, Organization for Security and Co-operation in Europe, Astana, 3 December 2010.

OSCE, „*Charter of Paris for A New Europe*”, Organization for Security and Co-operation in Europe, Paris, 19-21 November 1990.

OSCE, „*Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act*”, Organization for Security and Co-operation in Europe, Helsinki, 1975.

OSCE, „*Decision on The OSCE Helsinki +40 Process*”, Organization for Security and Co-operation in Europe, Dublin 2012.

Wohlfeld Monika, „*OSCE's Mediterranean Engagement on the Eve of the 40th Anniversary of the Helsinki Final Act*”, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 14/15- December 2014.

Wuchte Thomas, „*Foreign Terrorist Fighters and OSCE Counter-terrorism Strategic Priorities*”, Organization for Security and Co-operation in Europe, Beč, 7 November 2014.

<http://www.wilsoncenter.org/event/current-challenges-to-euro-atlantic-security-strategies-for-co-operation-and-joint-solutions> pristupljeno 23. 04. 2015.

<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150423STO45411/html/Schulz-%E2%80%9CLack-of-European-migration-policy-turning-Mediterranean-into-graveyard%E2%80%9D> pristupljeno 24. 04. 2015.

<http://www.wsj.com/articles/obama-meets-with-afghan-president-ghani-amid-troop-drawdown-concerns-1427209840> pristupljeno 25. 04. 2015.

<http://www.bbc.com/news/world-europe-30708237> pristupljeno 25. 04. 2015.

<http://www.theguardian.com/world/2015/apr/19/700-migrants-feared-dead-mediterranean-shipwreck-worst-yet> pristupljeno 26. 04. 2015.

