

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Preddiplomski studij politologije

Bruno Došen

Utjecaj terorizma na koncept upravljanja krizama

Zagreb, 2016.

Uvod

Suvremeno doba obilježeno je pojavom novih sigurnosnih izazova. Kroz prošlost, koncept sigurnosti doživljavao je redefiniciju i prilagodbu u skladu s pojavom novih prijetnji i situacija koje su se iskazivale kao novi izazov postojećem stanju sigurnosti. Koncept sigurnosti u svojem okviru nužno obuhvaća pojmove krize i kriznog upravljanja kao pojmove koji opisuju svojevrsni poremećaj u stanju sigurnosti i djelatnosti kojim se ti isti poremećaji nastoje kontrolirati i otkloniti. Krizne situacije većih i manjih razmjera relativno su česta pojava u današnjem svijetu te je logično da se pojavljuje koncept kriznog upravljanja koji je zamišljen kao pravovremen i učinkovit odgovor na svaki krizni događaj. U tom smislu pojavljuje se problem terorizma koji je „postao važan fenomen, kao i glavno sigurnosno pitanje za mnoge države“ (Collins, 2010:331). Terorizam se danas nameće kao najopasnija sigurnosna prijetnja koja zahtijeva vrlo ozbiljne protumjere i kvalitetne sustave kriznog upravljanja koji se mogu nositi s ovom sigurnosnom ugrozom.

Istraživanje odnosa terorizma i sustava kriznog upravljanja potrebno je radi uočavanja i definiranja faktora koji određuju smjer upravljanja u kriznim situacijama čiji je nastanak povezan s terorističkim djelovanjem. Fokus istraživanja je na kvaliteti i učinkovitosti sustava kriznog upravljanja u državama svijeta u trenutku kada se one suoče s fenomenom terorizma. U skladu s tim, potrebno se zapitati jesu li žrtve terorističkih napada dokaz slabe organizacije sustava kriznog upravljanja? Potiče li rastući terorizam konceptualnu redefiniciju upravljanja krizama u državama? Poduzimaju li države konkretne mjere kako bi se minimizirao negativni učinak kriza izazvanih terorizmom? Kroz ovo istraživanje pokušat će obraniti hipoteza kako je terorizam postao najveća globalna sigurnosna prijetnja koja prisiljava države svijeta na učestalo i kontinuirano poboljšanje sustava kriznog upravljanja.

Terorizam kao generator kriznih situacija

Spominjanje pojma terorizam, kao i sam koncept terorizma, u svakodnevnom životu nailazi na negativne reakcije. Terorizam je od svog pojavljivanja u javnoj sferi potvrdio svoju malicioznu narav i štetan efekt u svim aspektima. Koncept terorizma ne može se definirati u jednoj rečenici jer je vrlo teško obuhvatiti sve značajke i tipove terorizma koji su se pojavljivali i koji se pojavljuju u današnje doba. Međutim, sa sigurnošću se može utvrditi da terorizam „uključuje upotrebu nasilja ili prijetnje nasiljem od strane organizirane grupe kako

bi se postigli politički ciljevi“ (Collins, 2010:333). Ovakva generalna definicija terorizma govori da je terorističko djelovanje oduvijek uključivalo uporabu nasilja koje je automatski generiralo strah među onima nad kojima se to nasilje provodi. Pojava bilo koje vrste nasilja unutar društvene zajednice označava manji ili veći poremećaj u okviru društva te se, u tom smislu, terorizam i ratni sukob mogu svrstati u najopasnije i najekstremnije društvene sigurnosne ugroze. Ciljani teror, uobličeni u nepredvidljivu upotrebu sile, istovremeno predstavlja i jednu vrstu kriznog događaja kao „neočekivane i nepoželjne situacije“ (Boin, 2005:12).

Moderni terorizam koristi brojne metode u ostvarenju vlastitih ciljeva, a to su najčešće postupci poput bombardiranja, otmica zrakoplova, zauzimanja zgrada, auto-bombi, zadržavanja velikog broja taoca ili prijetnji upotrebom oružja za masovno uništenje (Collins, 2010:334). Navedene metode nikako ne biti mogu znak da je problem terorizma i kriznih situacija uzrokovanih terorizmom lokalna pojava koja ima uske interesne ciljeve. Moderni terorizam, odnosno moderni teroristički čin želi nametnuti radikalnu promjenu na širem planu tj. on je više usmjeren prema državi i sustavu nego prema pojedincu kao takvom (Gayraud, 2008:21). S obzirom na tu konstataciju, kriza uzrokovana terorizmom uvijek ima implikacije na čitavu državu te se ne može smatrati lokalnom krizom za čije su rješavanje zadužene lokalne vlasti. Moderni tip terorizma je usto sofisticiraniji i tehnološki napredniji nego u prijašnjim vremenima te stoga predstavlja još ozbiljniju prijetnju za nacionalnu sigurnost država u svijetu. U tom smislu, posve je logično svrstati terorizam u najistaknutije okidače kriznih situacija, uz prirodne i tehnološke uzroke.

Terorizam u svom praktičnom obliku ispunjava sve kriterije koji potvrđuju da terorističko djelovanje generira kriznu situaciju. Temeljna obilježja općenite krizne situacije jesu prijetnja, hitnost i neizvjesnost (Boin, 2005:12) te se ti faktori, koji opisuju krizu, mogu prepoznati i u situaciji terorističkih napada i djelovanja. U slučaju terorističkog napada bilo koje vrste, država koja je napadnuta registrirat će taj napad kao prijetnju i sigurnosnu ugrozu vlastitog društvenog i političkog poretka. Prijetnja se ne mora isključivo odnositi na direktnu prijetnju npr. u vidu opasnosti aktiviranja nuklearne naprave ili egzekucije taoca već se može shvatiti i kao održavanje kontinuirane opasnosti i nesigurnosti prema državi-cilju terorističkog napada. Teroristička prijetnja podrazumijeva pokušaj ostvarenja stalnog izvanrednog stanja odnosno krize kako bi se destabilizirao normalan tok društvenog, političkog, ekonomskog i svakog drugog aspekta života. Upravo je ta bit političke promjene kroz terorističko djelovanje jedna od sastavnica koja diferencira krize uzrokovane terorizmom od ostalih tipova kriza (Gayraud, 2008:23).

Hitnost i neizvjesnost, kao preostali faktori krizne situacije, također se mogu prepoznati u krizama izazvanim terorizmom. U suštini, hitnost podrazumijeva potrebu za pravovremenim odgovorom na kriznu situaciju koju je izazvao teroristički akt kako bi se ona što prije suzbila i kako bi se minimizirale negativne posljedice koje s krizom nastaju. Primjerice, ako teroristi u svom djelovanju prijete upotrebom biološkog ili nuklearnog oružja neophodno je brzo intervenirati u cilju neutralizacije terorističkih aktera jer se u protivnom može dogoditi katastrofa sa širim globalnim posljedicama čije je efekte kasnije nemoguće kontrolirati (Cvjetković, 2002:184). Drugim riječima, teroristička kriza potencijalno može simultano generirati i druge tipove kriza te tako uzrokovati još veću štetu i fatalne posljedice. Samim time, tijekom takve krize postoji jaka neizvjesnost tj. nemogućnost sigurnog predviđanja ishoda krize i vjerojatnosti novih terorističkih činova. Neizvjesnost u ovakvom tipu krize pogoduje teroristima jer širi strah i paniku među stanovništvom koje je pogođeno krizom zbog stalne opasnosti od novih napada. Neizvjesnost u konceptu terorizma predstavlja jednu komponentu općeg cilja terorističkog djelovanja te je kako takva izazov i za aktere koji se bave rješavanjem ovog tipa krize.

Krizni menadžment pred izazovom terorizma

Države svijeta danas su neprestano suočene s planiranjem održivosti vlastitih sustava kriznog upravljanja i to osobito u kriznim situacijama izazvanim terorizmom, s obzirom da takav tip krize „prerasta u jedno od vodećih globalnih pitanja“ (Marković, 2009:215). Sam globalni značaj terorističkih kriza otvara pitanje učinkovitosti sustava kriznog upravljanja u svjetskim državama tj. pitanje kvalitete djelovanja sigurnosnog sustava u trenutku izbijanja krizne situacije. U skladu s činjenicom da su mnoge države iskusile terorističku djelatnost na svom teritoriju, može se očekivati kako one kontinuirano djeluju i ulažu mnogo vremena i sredstava u razvoj koncepta kriznog upravljanja u slučajevima terorističkog djelovanja. Na primjeru brutalnih terorističkih napada koji su se odvijali u Francuskoj 2015. godine može se proučiti i analizirati djelovanje francuskih institucija u antiterorističkoj borbi i nošenje s kriznom situacijom.

Francuska je europska zemlja koja se, nakon spomenutih napada, počinje percipirati kao zemlja s povišenim rizikom od terorističkog djelovanja. Isti se slučaj dogodio s Velikom Britanijom nakon londonskih samoubilačkih napada iz 2005. godine (Collins, 2010:331).

Postavlja se pitanje je li francuski model kriznog upravljanja u situacijama terorističkih napada zakazao s obzirom da su se u relativno kratkom vremenskom razdoblju dogodila dva velika napada? Je li takvo što rezultat neprilagođavanja sustava kriznog upravljanja aktualnoj situaciji? Nošenje s terorističkim krizama i prijetnjama u Francuskoj se odvija na tri razine: političkoj, administrativnoj i operativnoj te je sustav kao takav zamišljen kao kompleksna struktura koja u sebe uključuje i nekonvencionalne aktere poput medija, sveučilišta i društvenih organizacija (Gayraud, 2008:57). Navedena uključenost što šireg spektra aktera antiterorističke borbe daje naslutiti kako francuski model antiterorističkog kriznog upravljanja ima korjenito viđenje problema. Problem terorizma se, prema tome, ne može rješavati tek kad takva kriza nastupi i uznapreduje već se mora razviti i sustav kvalitetnih preventivnih mjera u svim društvenim sferama. Logični nastavak ovog modela je kontinuirano prilagođavanje sustava kriznog upravljanja novim terorističkim prijetnjama i ugrozama radi njihove lakše prevencije i rješavanja. Time se potvrđuje i teza kako dobar krizni menadžment ne teži samo pukom minimiziranju opasnosti već i aktivnom maksimiziranju svake prilike koja je od koristi u kriznoj situaciji (Devlin, 2006:1).

Politička razina u antiterorističkom kriznom upravljanju je izrazito je važna. Kvalitetan antiteroristički policy aranžman i zakonske odredbe prevencije i rješavanja kriznih situacija izazvanih terorizmom su „osnovna sredstva koja bi se trebala primjenjivati u borbi protiv terorizma“ (Marković, 2009:218). Postojanje političke volje za povećanu brigu o sigurnosnoj situaciji u državi najvažniji je korak u nošenju s krizama. Nositelji političke vlasti koji reagiraju samo u slučaju konkretnog izbijanja krize, a izvan toga zanemaruju sektor kriznog upravljanja rade lošu podlogu za nošenje s krizama i ugrožavaju sigurnost vlastitog stanovništva. Administrativna razina upravljanja kriznim situacijama izazvanim terorizmom ponajprije se odnosi na centraliziranost odnosno decentraliziranost takvog sustava. Francuski model antiterorističkog sustava kriznog upravljanja naginje prema centraliziranosti i specijaliziranosti aktera kriznog upravljanja (Gayraud, 2008:63). Načelno, takav sustav pokazuje stabilnost i sposobnost za brzi odgovor na terorističku krizu no ono što treba izbjeći je prevelika birokratizacija koja može usporiti proces kvalitetnog kriznog upravljanja. Takva tendencija vjerojatno je imala udio u provođenju preventivnih antiterorističkih mjera u Francuskoj te je evidentno, s obzirom na spomenute napade, da takvo što šteti sustavu kriznog upravljanja tijekom terorističkih napada.

Krizna situacija izazvana terorističkim djelovanjem apsolutno je velik izazov za aktere sustava kriznog upravljanja koji nastoje održati razinu nacionalne, ali i globalne sigurnosti na kvalitetnoj razini. U tom procesu nipošto se ne smije zanemariti i podcijeniti utjecaj medija

(Boin i Smith, 2006:301) i percepcije krize od strane civilnog stanovništva koje je najizloženije posljedicama krizne situacije. Masovni mediji potencijalno mogu imati presudnu ulogu u tome kako će se teroristički napad percipirati u domaćoj i svjetskoj javnosti. Diskurs u medijima znatno pridonosi tome hoće li se neki napad smatrati terorističkim aktom ili nekim drugim tipom incidenta što u konačnici posredno može utjecati na odluku proglašenja krizne situacije. Mediji tijekom terorističkih napada svakako trebaju djelovati na korist sustava kriznog upravljanja i to tako da pružaju „blagovremene, točne i pouzdane informacije“ (Hrnjić Kuduzović, 2014:90). S obzirom da je već spomenuto kako teroristi svojim djelovanjem žele postići i stanje panike i straha, važno je da mediji u kriznoj situaciji ne pridonose tom terorističkom cilju. U skladu s tim, poželjno je njihovo inkorporiranje u sustav kriznog upravljanja kako bi se postigla harmonizacija svih instrumenata kriznog upravljanja tijekom terorističkih napada.

Studija slučaja: Krizno upravljanje tijekom napada 11. rujna 2001.

Teroristički napadi na Sjedinjene Američke Države, koji su se dogodili 11. rujna 2001. godine, definitivno se mogu opisati kao najveća i najznačajnija svjetska kriza izazvana djelovanjem terorizma. Taj je napad označio prekretnicu u poimanju globalne sigurnosti te je također demonstrirao razmjer cjelokupne štete koju može učiniti terorističko djelovanje (Collins, 2010:331). Napad je zbog svojih šokantnih posljedica i ljudskih žrtava pokazao i svojevrsno nesnalaženje američkog sustava kriznog upravljanja, osobito u svom preventivnom aspektu. U tom slučaju, bitno je zapitati se što je pošlo u krivom smjeru kod američkog sustava kriznog upravljanja i koliko je moguća nespремnost za terorizam na vlastitom teritoriju utjecala na ishod te krize. Neposredno nakon samog napada na New York i Pentagon, Amerikanci su u okvirnoj analizi vlastitih sigurnosnih nedostataka optužili svoje središnje sigurnosne i obavještajne institucije za nesposobnost i nedjelotvornost u ovom slučaju (Gayraud, 2008:7). Iz ovoga je vidljivo da Sjedinjene Američke Države svoj sigurnosno-obavještajni aparat smatra aktivnim sudionikom kriznog menadžmenta koji je zakazao u svojoj dužnosti prevencije terorizma pa tako i krize.

U napadima 11. rujna prepoznaje se ono specifično pitanje koje slijedi nakon svake krize, a glasi „je li napad 11. rujna mogao biti spriječen ranim prepoznavanjem predstojeće prijetnje?“ (Boin, 2005:25). Iz iskustva krize od 11. rujna, očito je da mjere predostrožnosti od terorizma u Sjedinjenim Američkim Državama nisu bile na potrebnoj i zadovoljavajućoj

razini. Takvo zapostavljanje sigurnosnih i preventivnih mjera iz globalne percepcije je bilo neobično za Sjedinjene Američke Države jer se ta zemlja uvijek isticala u djelovanju i izdancima za antiterorističku kampanju kao i u ulaganju u sustav domovinske sigurnosti. Takav tip nesnalaženja u krizi može se donekle objasniti pomoću aspekta nepredvidljivosti svake krize, a osobito one izazvane terorizmom. Nepredvidljivost izbijanja krize kao i nepredvidljivost razvijanja krizne situacije velik su izazov za sustave kriznog upravljanja. Terorizam dodatno pojačava strah i neizvjesnost u krizi zbog fleksibilnosti odabira meta (Collins, 2010:339) što tjera sustav kriznog upravljanja na proširivanje područja svoga djelovanja. Primjerice, čini se nevjerojatno da su teroristi uspjeli udariti na Pentagon, središte američke vojne moći koje je trebalo biti maksimalno zaštićeno. U tom smislu, ukazuje se potreba za većom kohezijom aktera kriznog upravljanja radi kompenziranja nedostataka pojedinih sastavnica sustava koji će time postati učinkovitiji.

S obzirom da je definiran nedostatak preventivnih kriznih mjera u slučaju terorističkih napada na Sjedinjene Američke Države potrebno je utvrditi je li to utjecalo na kvalitetu odgovora sustava kriznog upravljanja tijekom i neposredno nakon samih napada. Svaki kvalitetan sustav kriznog upravljanja mora osigurati „maksimalan broj spašenih života, najbržu moguću pomoć unesrećenima i najbolje moguće uvjete zbrinjavanja“ (Kratohvil, 2011:307). Reakcija njujorških policajaca i vatrogasaca nakon napada je bila brza te su se u vrlo kratkom vremenu na mjestu napada pojavili brojni službenici koji su maksimalno težili maloprije spomenutim ciljevima. Međutim, kasnija istraživanja su pokazala da su policijske i vatrogasne službe imale mnogo ozbiljnih problema s organizacijom i koordinacijom na terenu prvenstveno zato što je ova kriza bila kvalitativno i kvantitativno drukčija od onoga za što su službe bile spremne (Boin, 2005:42). Iz toga proizlazi činjenica da se američki operativni sustav kriznog upravljanja pokazao relativno nespremnim za ovu vrstu ugroze. To iskustvo dalo je poticaj za redefiniranje sustava kriznog upravljanja u Americi te za razvoj kvalitetnijeg sustava obuke aktera kriznog upravljanja koji će biti spremniji odgovoriti na nove sigurnosne ugroze.

Napadi 11. rujna 2001. godine izazvali su korjenitu promjenu američkog odnosa prema terorizmu u cjelini. Od tada, terorizam se svrstava među najopasnije globalne prijetnje koji ponajviše ugrožava demokraciju i zapadne vrijednosti. Tadašnji američki predsjednik George Bush čak proglašava rat protiv terorizma i traži u tome punu potporu cijelog svijeta. Napadi 11. rujna tako su potaknuli pojačavanje i usavršavanje protuterorističkih mjera na svim razinama u cijeloj međunarodnoj zajednici. Koncept kriznog upravljanja u Americi od tog dana obvezno uključuje plan djelovanja u slučaju terorističkih napada. Na tom polju, međunarodna suradnja postaje važan faktor protuterorističkog djelovanja (Collins, 2010:347)

te se sukladno tome treba odvijati i suradnja na području kriznog menadžmenta u tim situacijama.

Zaključak

Suvremene terorističke prijetnje i napadi značajno su obilježili globalnu sigurnosnu situaciju na početku 21. stoljeća. U skladu s tim, pojam i koncept krize dobio je nova značenja tj. terorizam je postao relevantni objekt kriza u modernom dobu. Krizne situacije izazvane terorističkim djelovanjem postale su učestalija pojava koja direktno ugrožava političke, ekonomske, sigurnosne i druge aspekte država svijeta. Nakon terorističkog napada na Sjedinjene Američke Države 11. rujna 2001. godine svijet postaje svjesniji globalne opasnosti od terorizma te se na tom primjeru uvjerio u nedostatnu kvalitetu i manjkavost sustava kriznog upravljanja u situacijama terorističkih napada. Krizno upravljanje time je stavljeno u fokus aktera koji se bave unaprijeđenjem općeg sigurnosnog standarda.

Terorističko djelovanje modernog doba donijelo je prekretnicu u poimanju krize i kriznog menadžmenta te se od 11. rujna 2001. godine rapidno povećava svijest o terorizmu i potrebi razvijanja kvalitetnog sustava prevencije terorizma i djelovanja u situacijama terorističkih prijetnji i napada. Demokratske države koje dijele zapadne društveno-političke vrijednosti profilirale su se kao primarni neutralizatori terorizma te kao takve najviše ulažu u razvoj koncepta otpora terorizmu. Sukladno tome, te države su posebno usmjerene razvijanju i prilagođavanju sustava kriznog upravljanja radi što bolje zaštite vlastitog društveno-političkog stanja, načina života i materijalnih resursa. Razvoj političke, administrativne i operativne razine kriznog upravljanja u situaciji terorističkog djelovanja u fokusu je svake države koja želi podići razinu vlastite sigurnosti. U tom smislu, buduća perspektiva kriznog upravljanja u kontekstu terorizma je u kontinuiranoj nadogradnji i razvitku sustava koji uvijek mora biti spreman na učinkovitu prevenciju, reakciju i sanaciju krize izazvane terorizmom.

Literatura:

Boin, Arjen (2005) *The Politics of Crisis Management*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boin, Arjen i Smith, Denis (2006) Terrorism and Critical Infrastructures: Implications for Public-Private Crisis Management. *Public Money & Management* 26(5): 295-304.

Collins, Alan (2010) *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Politička kultura i Centar za međunarodne i sigurnosne studije.

Cvjetković, Branko (2002) *Terorizam – sredstva i posljedice*. Split: Kupola Laus.

Devlin, Edward (2006) *Crisis Management Planning and Execution*. Boca Raton: CRC Press.

Gayraud, Jean-Francois (2008) *Terorizam*. Zagreb: Kulturno informativni centar.

Hrnjić Kuduzović, Zarfa (2014) Primjenjivost principa transparentnog komuniciranja u kriznim situacijama. *Medijske studije* 5(10): 87-102.

Kratohvil, Mladen (2011) Zdravstvena skrb u izvanrednim situacijama. *Sigurnost* 53(3): 307-310.

Marković, Sandra (2009) Terorizam i druga krizna stanja suvremenog društva i njihov utjecaj na ograničavanja ljudskih prava i demokraciju. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 16(1): 215-230.

