

PRIKAZI I OSVRTI

Primljeno: veljača 2007.

Prikaz knjige: Deborah D. Avant **- *The Market for Force*** **(*The Consequences of Privatizing Security*)**

Deborah D. Avant profesorica je političkih znanosti i ravnateljica Instituta za globalne i međunarodne studije na Elliot School of International Affairs, George Washington University. Područja njezinog znanstvenog interesa su međunarodni odnosi, nacionalna i međunarodna sigurnost, vojno-civilni odnosi, te uloga privatnog sektora u ratnim sukobima i održavanju sigurnosti. *The Market for Force (The Consequences of Privatizing Security)*, u izdanju Cambridge University Press, New York, je njezina druga objavljena knjiga i bavi se upravo tematikom demonopolizacije uporabe sile od strane države i njezinim prebacivanjem u područje privatnog sektora. Uloga privatnih tvrtki koje se bave područjima sigurnosti za koje je tradicionalna politička teorija uvijek smatrala da su u nadležnosti države, naglo je porasla u zadnjih dvadeset godina, a autorica je to opisala kao svojevrsan *private security boom*. S televizijskih ekrana svakodnevno do nas iz Iraka dopiru slike žrtava terorističkih napada na vojne i civilne ciljeve, a pažljiviji gledatelj zapaziti će da redovito stradaju i pripadnici privatnih sigurnosnih tvrtki koje su direktno involvirane u iračku ratnu svakodnevicu. Ovaj podatak mnogo je jasniji ako se uzme u obzir da je svaki deseti američki državljanin u Iraku nakon vojne okupacije bio pripadnik neke od mnogobrojnih tvrtki koje se bave poslovima na području sigurnosti. Private Security Companies (PSC), tako postaju dijelom ratne stvarnosti, preuzimajući na sebe poslove koje su u nadležnosti vojske, kao na primjer vojna obuka i logistika. Rat u Iraku je pokazao u kojoj su mjeri privatne sigurnosne tvrtke na sebe preuzele dio ovlasti koje su do tada bile isključivo u nadležnosti države. Iskustva američke vojske u Iraku, tvrdi autorica, pokazala su prednosti i nedostatke u angažiranju privatnih sigurnosnih tvrtki. Neusklađenost djelovanja s državnim vlastima i uznemirujuće slike zlostavljanja idu u prilog onim teoretičarima koji tvrde kako privatne sigurnosne tvrtke podrivaju državnu kontrolu. No, s druge strane, njihovo djelovanje omogućuje SAD-u brže povlačenje iz Iraka, a visoke plaće u sigurnosnim tvrtkama koje zapošljavaju osobe s prethodnim vojničkim iskustvom pridonose učinkovitijoj vojnoj regrutaciji.

Autorica je u knjizi izložila nekoliko problemskih sadržaja privatizacije na polju sigurnosnog djelovanja: financiranje tvrtki koje se bave poslovima sigurnosti od strane nedržavnih subjekata, podrivanje državne suverenosti, gubljenje moći države da učinkovito kontrolira upotrebu sile u društvu, utjecaj unajmljivanja privatnih sigurnosnih tvrtki

na moć država, a koje autorica dijeli na snažne i slabe (*strong and weak states*). Procesi privatizacije sigurnosti utječu podjednako na državne vlasti, nevladine organizacije, kao i međunarodne korporacije.

Kako privatizacija sigurnosnog djelovanja utječe na funkcionalnu, političku i društvenu dimenziju kontrole i kakav je njihov međusobni odnos? Upravo to je istaknuto kao bitan pokazatelj utjecaja svojevrsnog "tržišta sigurnosti", za koje autorica tvrdi da se sve više širi i da o pojedinim državama ovisi kako će se u njemu snaći. Stoga je i analizirala ulogu privatnih sigurnosnih tvrtki i njihov utjecaj na sve tri navedene dimenzije kontrole u trima državama: Sierra Leoneu, Hrvatskoj te SAD-u. Te države autorica je izabrala s intencijom da na primjeru pokaže kako je unajmljivanje privatnih sigurnosnih tvrtki imalo učinka na institucionalno funkcioniranje državnog sustava. Hrvatska je u trenutku kada je sklopila sporazum s američkom tvrtkom MPRI (*Military Professional Resources Incorporated*) bila u vrlo teškom sigurnosnom položaju: njezin suverenitet teško je bio ugrožen ratnim djelovanjima, a vojska i policija bile su u stadiju formiranja. Ipak, usluge koje je ponudio MPRI imale su pozitivan učinak, te je Hrvatska – mišljenje je autorice – napravila pravi potez potpisivanjem ugovora s jednom privatnom sigurnosnom tvrtkom.

Knjiga je podijeljena na poglavlja tako da svako poglavlje čini jednu tematski zao-kruženu cjelinu, a svako poglavlje dalje je podijeljeno u nekoliko podpoglavlja.

Na početku se knjige nalazi kazalo tablica i akronima, te zahvale, a potom slijedi uvod, poglavlja i zaključak. Na kraju se knjige nalazi bibliografija i tematski odnosno imenski indeks.

U uvodu (*Introduction*), autorica objašnjava koje su glavne dileme kod teoretičara koji proučavaju utjecaj privatizacije sigurnosti na tri dimenzije kontrole (funkcionalnu, društvenu i političku). Dok su jedni zabrinuti za stupanj funkcionalne kontrole ističući mogućnost da se subjekti koji se bave područjem sigurnosti teško mogu nositi s izazovima koje pred njih postavlja međunarodna zajednica, drugi pak u prvi plan postavljaju problem političke kontrole; tko je taj koji donosi odluke o tome s kojom sigurnosnom tvrtkom će se potpisati ugovor. Autorica ove kritike smatra utemeljenim, no ipak ističe da sve one zanemaruju jednu činjenicu: sve tri dimenzije kontrole drže podjednako ključ uspjeha u učinkovitoj kontroli nad silom. Naime, kontrola nad silom je najučinkovitija kada se sve tri dimenzije kontrole međusobno prožimaju. Da bi se bolje objasnio problem privatizacije sigurnosti i kontrole nad silom, autorica zagovara drukčiji metodološki pristup, a to je *novi institucionalizam* ("new institutionalism"), a koji uključuje različite teorije s polja sociologije i ekonomije.

Posljedice privatizacije sigurnosti na kontrolu sile mogu biti veće ili manje, no za autoricu su od izrazite važnosti norme i standardi, te zajedničke vrijednosti onih subjekata koji imaju kontrolu nad silom, kao i promatranje i mogućnost sankcija nad njima. Snažne države su u mnogo povoljnijoj poziciji pri sklapanju ugovora s privatnim sigurnosnim tvrtkama. Jake i stabilne države, naime, mogu izbjeći rizike koje sa sobom donosi privatizacija sigurnosti, dok je za slabe države unajmljivanje privatnih sigurnosnih tvrtki u stabiliziranju poretka i izgradnji države opasan rizik. Autorica je svoju pažnju posvetila i narastajućem međunarodnom tržištu privatnih vojnih i sigurnosnih službi. Vladine i nevladine organizacije, države, bogati pojedinci, međunarodne korporacije – sve su to potencijalni klijenti za privatne sigurnosne tvrtke. Kao ilustraciju važnosti međunarodnog

tržišta, autorica ističe činjenicu da niti jedna multilateralna operacija koju je pokrenuo UN od devedesetih godina prošlog stoljeća nije prošla bez prisutnosti privatnih sigurnosnih tvrtki. Čak štoviše, tijekom devedesetih pripadnici privatnih sigurnosnih tvrtki bili su plaćeni da pružaju usluge vojne obuke u 24 zemlje. Područja za koja se te tvrtke specijaliziraju vrlo su šarolika: od čuvanja granica pa sve do logističke potpore, vojnog savjetovanja i treninga. Tvrtke poput EO-a (Executive Outcomes) i Sandlinea bile su uključene u izravna ratna djelovanja. MPRI i Sandline mogu pružati potporu u zapovijedanju i kontroli u UN-ovim mirovnim operacijama, a tvrtka DynCorp unajmljena je da se brine o osobnoj zaštiti afganistanskog predsjednika Hamida Karzajija. Tržište kontrole nad silom postojalo je i u srednjem vijeku, prije izgradnje modernog sustava država. Talijanski gradovi-države, pape, švicarski kantoni, feudalni veleposjednici - svi su oni trebali "plaćenike".

U drugom poglavlju (*Private security and the control of force*), autorica razmatra na koji način tržište utječe na kontrolu nad silom, upotrebljavajući pri tome svoj metodološki pristup (*synthetic institutional model*). Ako privatizacija sigurnosti dovodi do toga da neke institucije ili političke subjekte dovodi u bolji položaj, ili pak drastično utječe na promjenu vlasti, u tom slučaju promijenila se politička dimenzija kontrole nad silom. Problem je i način na koji međunarodne norme (poput poštovanja ljudskih prava, demokratskih procesa ili civilne kontrole nad vojskom) bivaju interpretirane u različitim političkim kontekstima, što se posebno odnosi na slabe države, kao na primjer Sierra Leone. Privatizacija sigurnosti može povećati funkcionalnu kontrolu, no, s druge strane, može i radikalno utjecati na gubitak političke kontrole. Ili obratno: održavanje političke kontrole može rezultirati gubitkom smanjenjem funkcionalne i društvene kontrole. Gospodarski institucionalizam (*economic institutionalism*), usredotočuje se na problem funkcionalne i političke kontrole, te u prvi plan izbacuje važnost birokracije kao važnog čimbenika u kontroli nad silom. Dakle, privatizacija sigurnosti, prema zagovornicima ovog pristupa, podriiva funkcionalnu kontrolu i mijenja političku kontrolu.

Teorija sociološkog institucionalizma (*sociological institutionalism*), tvrdi da će privatizacija sigurnosti imati vrlo malo utjecaja na funkcionalnu i društvenu kontrolu, odnosno da će pod pravim uvjetima imati pozitivan učinak. Ono što je bitno to su prevladavajuće društvene vrijednosti; različite koncepcija "nas" dovode do različitih tipova država, kaže autorica. Dakle, odnos između socijalne strukture i države je promijenljiv, te je upravo socijalna struktura važan pokazatelj funkcionalne i društvene kontrole. Kada se ispune uvjeti koje oba pristupa zagovaraju, doći će do učinkovite kontrole nad silom. U posljednja tri dijela ovog poglavlja ovaj argument primijenila je razmatrajući situacije kada države unajmljuju privatne sigurnosne tvrtke, kada države interveniraju na tržištu zbog održanja vlastite vojne moći i, naposljetku, kada nedržavni subjekti financiraju privatne sigurnosne tvrtke.

U trećem poglavlju (*State capacity and contracting for security*), autorica je na tri studije slučaja pokazala utjecaj privatnih usluga na polju sigurnosti: Sierra Leoneu, Hrvatskoj i SAD-u. U uvodu u poglavlje istaknula je prednost snažnih država pri ugovaranju s privatnim sigurnosnim tvrtkama. Naime, slabe države zbog unutarnjih problema riskiraju s političkim promjenama koje mogu prouzročiti loši aranžmani s privatnim sigurnosnim tvrtkama. Sierra Leone paradigma je za slabu državu. Od dobivanja nezavisnosti, država

je rastrgana sukobima lokalnih vođa koji se služe plemenskim savezima u zadobivanju moći. Primorana neučinkovitošću slabo plaćene i neobučene vojske, vlast je 1995. godine sklopila ugovor s britanskom tvrtkom GSG (Gurkha Security Guards), no nakon što je od njih zatraženo da se uključe u ratne operacije, povukli su se. Nakon GSG-a sljedeća unajmljena tvrtka bila je Executive Outcomes (EO). Oni su imali helikoptersku potporu, a uspostavili su i učinkovitu obavještajnu službu. Aktivno su se uključili u vojne operacije, što je rezultiralo vraćanjem pod državni suverenitet glavnog grada i područja u kojima se nalaze rudnici dijamanata, a održani su i izbori u kojima je pobijedio Ahmed Tejan Kabbah (koji je sklopio ugovor sa Sandlineom). No, država je opet utonula u građanski rat koji je potrajao sve do potpisivanja mirovnog sporazuma 1999. godine i dolaska mirovnih snaga UN-a. Autorica je mišljenja da privatne sigurnosne tvrtke ovdje nisu odigrale ulogu kakvu su trebale: došlo je do smanjenja političke kontrole nad vojskom, a društvena dimenzija kontrole također je izostala. Sklapanje ugovora s MPRI-om od strane hrvatskih vlasti, pak, imalo je pozitivan učinak. Hrvatska je potpisala dva ugovora: prvi se odnosio na pomoć pri restrukturiranju ministarstva obrane, dočim je drugim bila dogovorena obuka časnika prema modernim demokratskim standardima, a cilj je bio osuvremenjivanje vojske za ulazak u Partnerstvo za mir. Upravo suradnja s MPRI-om, smatra autorica, bila je ključna za oslobodilačke akcije Bljesak i Oluja.

U završnom dijelu poglavlja autorica je istaknula SAD kao paradigmu snažne države s demokratskom tradicijom i učinkovitim institucijama. No, *outsourcing* nije izostao ni kod ovakve supersile. Dapače, SAD ima dugu tradiciju unajmljivanja privatnih tvrtki. Kako je tržište vojne opreme raslo, tako su se i povećavale potrebe vojske za privatnim uslugama, što je kulminiralo nakon završetka Hladnog rata. Pružanje vojne obuke vojskama drugih država, postalo je sastavni dio američke strategije, iako to može dovesti do narušavanja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti, jer izvršna vlast sklapa ugovore, dočim je Kongres odgovoran za vojni proračun.

U četvrtom poglavlju (*Dilemmas in state regulation of private security exports*) autorica je svoju pozornost posvetila problemima kontrole nad privatnim tvrtkama izvan njezinih granica. Tri najveća "izvoznika" privatnih sigurnosnih tvrtki su SAD, Velika Britanija i Južna Afrika. Svaka od njih izabrala je drugačiju strategiju u odnosu prema tvrtkama koje djeluju izvan njihovih granica. Vojska SAD-a uvelike se oslanja na potporu privatnih sigurnosnih tvrtki, a službena politika u njima ne vidi prijetnju već prednost. S rastom terorističkih prijetnji, raste broj sklopljenih ugovora s privatnim tvrtkama. Autorica ističe da one iste tvrtke koje svoje usluge nude stranim vladama, iste te usluge nude i američkim vlastima. Stoga SAD preko regulatornih mehanizama na međunarodnom tržištu želi osigurati da usluge koje se privatne sigurnosne tvrtke nude stranim državama budu u skladu s nacionalnim interesima. Ako postupci pojedine države odudaraju od načela koja zagovara SAD, onda State Department može narediti "zamrzavanje" ugovora. Kongres daje odobrenje za potpisivanje ugovora samo ako mu je vrijednost iznad 50 milijardi dolara. Privatne sigurnosne tvrtke izbjegavaju raspravu u Kongresu tako što potpisuju nekoliko ugovora. Vlasti Južne Afrike, nakon loših iskustava s privatnim sigurnosnim kompanijama u razdoblju aparthejda, u njima vide opasnost po nacionalne interese, pa tako privatne tvrtke ne sklapaju ugovore s državom, za razliku od SAD-a. Južnoafričko zakonodavstvo znatno je ograničilo njihovo djelovanje izvan granica države.

Britanske privatne sigurnosne kompanije nemaju toliki utjecaj na vanjsku politiku, kao što je to slučaj sa SAD-om. Nadalje, njihovo djelovanje u stranim državama – pogotovo kada pružaju usluge vojne obuke – nailazi na negativne kritike.

Tema je petog poglavlja (*Private financing for security and the control of force*) utjecaj nedržavnih čimbenika na kontrolu sile. U prvom dijelu poglavlja razmatra se problem utjecaja nedržavnih čimbenika na kontrolu sile u slabim državama. Utjecaj transgraničnog financiranja na sve tri dimenzije kontrole, autorica je analizirala na tri primjera: međunarodnih naftnih korporacija u Nigeriji, međunarodnih nevladinih organizacija u kampu Goma i Nacionalnom parku Garamba u DR Kongo. Autorica ističe da međunarodne nevladine organizacije utječu na promjenu političke kontrole i smanjenje funkcionalne kontrole nad silom. Direktna strana ulaganja u slabim državama mogu dovesti do stvaranja "rentijerske" države i sprječavanja demokratskih procesa. U ovome dijelu poglavlja razmatra se financiranje sigurnosnog djelovanja od strane međunarodnih korporacija. Na primjeru Nigerije, autorica je pokazala kako političke promjene mogu potaknuti međunarodnu korporaciju na promjenu poslovne politike i implementiranje nove strategije. U nigerijskom slučaju, dogodilo se da su vlasti postale ovisne o cijeni nafte na međunarodnom tržištu, što je dovelo do gospodarske nestabilnosti u zemlji. Međunarodne naftne korporacije bile su izvor novčanih sredstava za državni represivni aparat, a nejednaka preraspodjela dohodaka od izvoza nafte dovela je do oružane pobune ("petro-pokret"). Korporacija Shell, da bi zaštitila naftne izvore, izravno je plaćala vladine snage da štite ugrožena područja. Međutim, to je imalo izravnog političkog učinka: korporacija se umiješala u financiranje vojske i nabavku oružja. Kritičari su napadali Shell da krši međunarodne norme, a nigerijska vojska i policija postajale su sve korumpiranije i neučinkovitije. Stoga je Shell odlučio promijeniti strategiju. *Business for Peace*, naziv je dokumenta u kome se korporacija obvezuje poštovati demokratska pravila, voditi brigu o interesu zajednice, a privatni sektor bi trebao pomoći u sprječavanju sukoba. Ovakva poslovna politika Shella u Nigeriji primjer je društvene odgovornosti neke međunarodne korporacije. U drugom dijelu poglavlja, autorica je na primjeru nevladinih međunarodnih organizacija koje se bave humanitarnom pomoći (kampovi Goma u kojima su bile smještene izbjeglice iz Ruande) i onih čiji je cilj zaštita ugroženih životinjskih vrsta (Nacionalni park Garamba), ukazala na probleme privatnog transnacionalnog financiranja sa svrhom povećavanja stupnja sigurnosti i kontrole.

U šestom poglavlju (*Market mechanisms and diffusion of control over force*) autorica je istaknula da mogućnosti koje tržište pruža državama i nedržavnim subjektima mogu različito utjecati na kontrolu nad silom. SAD, kao globalna sila, izabrale su da budu značajan "potrošač" na tržištu, te stoga imaju veliki utjecaj na njemu. Za razliku od SAD-a, Južna Afrika odrekla se utjecaja na privatni sektor kada je riječ o sigurnosnom djelovanju, te je tako u nemogućnosti imati utjecaja na međunarodnom tržištu. Između ostalog, autorica je naglasila sve veću važnost koju privatne sigurnosne kompanije posvećuju poštovanju međunarodnog prava kada sudjeluju u operacijama izvan matične države. Poštovanje međunarodnog prava i demokratskih načela, ključno je za status i ugled tvrtke na tržištu. DSL primjer je tvrtke koja štiti vlastiti *brand* izbjegavajući kompromisne situacije te se nastoji pridržavati pravila profesionalnog ponašanja i poštovanja ljudskih prava. Takvu poslovnu politiku autorica je povezala s većom učinkovitošću na terenu. No, rat protiv

terorizma doveo je ovu ideju pod sumnju, a prema međunarodnom pravu, tvrdi autorica, nejasan je i položaj privatnih sigurnosnih tvrtki i njihovih zaposlenika. Primjer je rat u Iraku: iako se djelatnici privatnih sigurnosnih kompanija tretiraju kao dio koalicijskih snaga, njihov položaj i dalje je ostao nejasan. Jedan dio poglavlja autorica je iskoristila da analizira pravnu regulaciju privatnih sigurnosnih tvrtki na tržištu. *Networked governance*, pojam je koji autorica koristi u prikazu ponašanja međunarodnih korporacija u izvozu nafte iz Čada. One su u suradnji s državnim vlastima i međunarodnim organizacijama dogovorile da novac kojim će nafta biti plaćena bude ulagan u zdravstvo, infrastrukturu i slično. U završnom dijelu poglavlja analizira se ponašanje "plaćenika" i njihov međusobni tržišni odnos u četrnaestom i petnaestom stoljeću zbog sličnih odnosa koje možemo zamijetiti i danas.

Privatizacija sigurnosti stavlja države pred nove izazove. Od uspješnosti država kako da se prilagode novim izazovima, ovisit će i njihova pozicija u kontroli nad silom u međunarodnim konstelacijama. Ovi procesi mijenjaju ravnotežu snaga među državama. Prema nekim autorima, kaže autorica u zaključku, svijet ulazi u neosrednjovjekovno razdoblje, a države se suočavaju s novom sigurnosnom dilemom.

Prikaz pripremio: Damir GALIĆ*

* Damir Galić, dipl. politolog.