VODIČ KROZ
CIVILNE MISIJE

VODIČ KROZ CIVILNE MISIJE

© ISAC Fond

EDICIJA VODIČI

IZDAVAČ
ISAC Fond
International and Security Affairs Centre
Centar za međunarodne i bezbednosne poslove
Kapetan Mišina 5; Beograd
www.isac-fund.org

AUTOR
Uroš Živković

SARADNICI-AUTORI
Igor Novaković
Jovana Perkučin

ZA IZDAVAČA
Nikola Petrović

CZECH REPUBLIC
DEVELOPMENT COOPERATION

OVO IZDANJE JE OBJAVLJENO ZAHVALJUJUĆI PODRŠCI
ČEŠKE RAZVOJNE AGENCIJE

UZ SARADNJU SA PRAŠKIM INSTITUTOM
ZA BEZBEDNOSNE STUDIJE

Prague Security
Studies Institute

DIZAJN I OPREMA
Nenad Baćanović

ŠTAMPA
Colorgrafx

ISBN – 978-86-86383-29-7

Beograd, 2017.

Ovo izdanje nije za komercijalnu upotrebu

Sadržaj:

Skraćenice 5

Uvod 9

1. Misije podrške miru kao sredstvo uspostavljanja i održanja globalne bezbednosti 11

1.1. Terminološka pojašnjenja 13

1.2. Međunarodne misije podrške miru 15

1.2.1. Civilna komponenta mirovnih misija 18

2. Civilne misije pod okriljem međunarodnih organizacija 21

2.1. Civilne misije Ujedinjenih nacija 24

2.1.1. Proces planiranja i razmeštanja mirovnih misija UN 28

2.1.2. Finansiranje mirovnih misija UN 30

2.2. Civilne misije Evropske unije 32

2.2.1. Pravni osnov i glavni organi Zajedničke bezbednosne odbrambene politike (ZBOP) 32

2.2.2. Druga tela i agencije EU 35

2.2.3. Upravljanje krizama u okvirima EU 36

2.2.4. Petersberški zadaci 38

2.2.5. Kapaciteti EU 39

2.2.6. Proces planiranja i razmeštanja mirovnih misija EU 41

2.2.7. Učešće trećih država u mirovnim misijama EU 45

2.2.8. Finansiranje mirovnih misija EU 46

2.3. Civilne misije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) 48

2.3.1. Proces planiranja i razmeštanja mirovnih misija OEBS 50

3. Zaključna razmatranja i doprinos Republike Srbije globalnoj bezbednosti 53

Prilozi 59

Odabrana literatura 67

Skraćenice

AU – African union/ Afrička unija

ZSBP – Common Foreign and Security Policy/ Zajednička spoljna i bezbednosna politika

C-i-O – Chairperson-in-Office/ Predsedavajući OEBS

CivCom – Committee for Civilian Aspects of Crisis Management/ Komitet za civilne aspekte upravljanja krizama

CMC – Crisis Management Concept/ Koncept upravljanja krizom

CMP - Crisis Management Procedure/ Procedura upravljanja krizama

CMPD – Crisis Management and Planning Directorate/ Direktorat za upravljanje krizama i planiranje

CONOPS – Concept of Operation/ Koncept operacije

COREPER - Comité des représentants permanents/Komitet stalnih predstavnika

CPC – Conflict Prevention Centre/ Centar za sprečavanje sukoba OEBS

CPCC – Civilian Planning and Conduct Capability/ Centar za civilno planiranje i rukovođenje

CRM - Crisis Response Mechanism/ Mehanizam za odgovor na krize

ZBOP – Common Security and Defence Policy/ Zajednička bezbednosna i odbrambena politika

DCI – Development Cooperation Instrument/ Instrument za razvojnu saradnju

DFS – Department of Field Support/ Odeljenje za podršku misijama UN

DG RELEX – Directorate-General for the External Relations/Generalni direktorat za spoljne poslove

DPA – Department of Political Affairs/ Odeljenje za političke poslove UN

DPKO – Department of Peacekeeping Operations/ Odeljenje za mirovne operacije UN

DSS – Department of Safety and Security/ Odeljenje za sigurnost i bezbednost UN

EDA – European Defence Agency/ Evropska odbrambena agencija

EEAS – European External Action Service/ Evropska služba za spoljno delovanje

EIDHR - European Instrument for Democracy and Human Rights/ Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava

EK –European Commission / Evropska komisija/

ENPI – European Neighbourhood Policy Instrument/ Instrument Evropskog susedstva i partnerstva

EP – European Parliament/ Evropski parlament

ES – European Council/ Evropski savet

ESDC – European Security and Defence College/Evropski koledž za bezbednost i odbranu

EU – European Union/ Evropska unija

EU INTCEN – EU Intelligence Analysis Centre/ Obaveštajno analitički centar EU

EU SatCen – European Union Satellite Centre/Satelitski centar EU

EUISS – European Union Institute for Security Studies/ Institut za bezbednosne studije EU

FCdr – Force Commander/ Komandant snaga na terenu - vojištu

FHQ – Force Headquarter/ Štab snaga na terenu - vojištu

FSC – Forum for Security Co-operation/ Forum za bezbednosnu saradnju OEBS

GS UN – General Assembly/ Generalna skupština UN

HCNM – OSCE High Commissioner on National Minorities/Visoki komesar za nacionalne manjine OEBS

HoM – Head of Mission/ Šef (civilne) misije EU

IAP – UN Policy on Integrated Assesment and Planning/ UN politika o inegrisanoj proceni i planiranju

IcSP – Instrument contributing to Stability and Peace/ Instrument za stabilnost i mir

IMD – Initiating Military Directive/ Inicijalna vojna direktiva

IMF – International Monetary Fund/Međunarodni monetarni fond

IMPP – Guidelines for Integrated Mission Planning Process/ Smernice za proces planiranja integrisanih misija

IMTF – Integrated Mission Task Force/ Operativne grupa integrisanih misija

IOM – International Organisation for Migrations/ Međunarona organizacija za migracije

IPA – Instrument for Pre Accession Assistance/ Evropski predpristupna pomoć

IPCR - Integrated Political Crisis Response/ Integrisani odgovor na političku krizu

ISAF – International Security Assistance Force/ Međunarodne trupe za bezbednosnu podrškuITF – Integrated Task Force/ Integrisana operativna grupa

KEBS – Conference for Security and Co-operation in Europe/ Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji

MoU – Memorandum of Understanding/ Memorandumima o razumevanju

NATO – North Atlantic Treaty Organisation/ Organizacija Severnoatlantskog ugovora

OCHA – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/ Kancelarija UN za koordinaciju humanitarnih pitanja

ODIHR – OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights /Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS

OEBS – Organisation for Security and Co-operation in Europe/ Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

OFCR – Operational Framework for Crisis Response/ Operativni okvir za odgovor na krizne situacije

OHQ – Operation Headquarter/ Štab operacije

OLA – Office of Legal Affairs/ Kancelarija za pravne poslove UN

OpCdr - Operation Commander/ Komandant operacije

OPLAN – Operation Plan/ Plan operacije

PA – Parliamentary Assembly/ Parlamentarna skupština OEBS

PC – Permanent Council/ Stalni Savet OEBS

PBK – Political and Security Committee/ Političko-bezbednosni komitet

RBB – Result-Based Budget/ Budžet zasnovan na rezultatima

RFOM – OSCE Representative on Freedom of the Media /Predstavnik za slobodu medija OEBS

RoE – Rules of Engagement/ Pravila angažovanja

RS – Republika Srbija

SA – Strategic Assessment/ Strateška procena

SACEUR – Supreme Allied Commander Europe / Vrhovni komandant savezničkih snaga u Evropi

SAD – Sjedinjene Američke Države

SAP – Stabilisation and Association Process/ Proces stabilizacije i pridruživanja SAP

SB UN – UN Security Council/ Savet bezbednosti UN

SECPOL – Security and Conflict Prevention Directorate/ Direktorat za bezbednost i sprečavanja sukoba

SOFA – Status of Forces Agreement/ Sporazum o statusu snaga

SOMA – Status of Mission Agreement/ Sporazum o statusu misije

SPMU – Strategic Police Matters Unit/ Strateška jedinica za policijske poslove

SRJ – Savezna Republika Jugoslavija

SRSG – Special Representative of the Secretary General/ Specijalni predstavnik generalnog sekretara UN

SSSR – Savez Socijalističkih Sovjetskih Republika

TAM – Technical Assessment Mission/ Misija tehničke procene

UEU – Treaty on European Union/ Ugovor o Evropskoj uniji

UFEU – Treaty on Functioning of EU/ Ugovor o funkcionisanju Evropske unije

UN – Organizacija Ujedinjenih nacija

UN Women – Agencija UN žene

UNDP – UN Development Programe/ UN program za razvoj

UNESCO – Organizacija UN za obrazovanje, nauku i kulturu

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees/ Visoki komesarijat za izbeglice

UNICEF – Dečiji fond UN

UNOPS – Kancelarija UN za projektne usluge

USG – Under-Secretary-General/ Podsekretar UN

VKEU – EU Military Committee/ Vojni komitet Evropske unije

VŠEU – EU Military Staff/ Vojni štab Evropske unije

VP – Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i politiku odbrane/ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Defence Policy

VS – Vojska Srbije

WB – Svetska banka

WEU – Wester European Union/ Zapadnoevropska unija

WHO – World Health Organisation/ Svetska zdravstvena organizacija

Uvod

Savremeni svet je svet višestrukih i asimetričnih izazova. Unutrašnji i međudržavni oružani sukobi, promene strukture međunarodnih sistema, međunarodni terorizam, državni teror, slabe i propale države, kriza liberalno-demokratskih vrednosti, „sukob civilizacija", masovne migracije, problem socijalne kohezije i multikulturalizma, proliferacija oružja za masovno uništenje, međunarodni kriminal, klimatske promene, globalna nejednakost i nerazvijenost, sajber kriminal/terorizam, hibridne pretnje, informaciono i sajber ratovanje, „fake-news" i vreme „post-istine" samo su neka od obeležja savremenih međunarodnih odnosa i pokazatelji multidimenzionalnosti savremenih izazova, rizika i pretnji globalnoj bezbednosti. Države, iako i dalje ključni akteri međunarodnih odnosa, više nemaju onaj značaj koji su imale do kraja Hladnog rata, i sve je veći krug aktera koji učestvuju u međunarodnoj komunikaciji i koji utiču na globalnu bezbednosnu dinamiku.

Ipak, pored nacionalnih država, možemo reći da najveći doprinos svetskoj bezbednosti odnosno održavanju globalnog mira (ili bar nepostojanju globalnog sukoba) i stabilnosti daju međunarodne organizacije, od kojih se svakako najviše izdvajaju Organizacija Ujedinjenih Nacija (UN), Evropska unija (EU) i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Svojim raznolikim spektrom instrumenata i mehanizama ove organizacije doprinose uspostavljanju i održanju međunarodne bezbednosti. Iako međunarodne organizacije raspolažu velikim brojem instrumenata i mehanizama (pravna i diplomatska sredstva, ekonomska i finansijska sredstva, politička, tehnička i tehnološka, kao i razvojna sredstva), od pozitivnih mehanizama najpoznatije i najvidljivije su upravo misije podrške miru ili kratko - mirovne misije. One mogu imati veoma različite, kompleksne i multidimenzionalne forme, ali u najširem smislu one se mogu podeliti na vojne i civilne, iako se danas se više govori o integrisanim tj . mešovitim misijama.

Osnovna svrha ove publikacije je da upozna čitaoce sa glavnim pojmovima i akterima, kratkim istorijatom, organizovanjem i načinom funkcionisanja, kao i značajem međunarodnih civilnih misija za očuvanje i unapređenje globalne bezbednosti. Akcenat je stavljen na iskustva međunarodnih organizacija (UN, OEBS, EU) u sprovođenju **civilnih misija podrške miru i upravljanja krizama**, pri čemu je posebna pažnja posvećena angažovanju Evropske unije u ovoj oblasti. Imajući u vidu da je primarni strateški spoljnopolitički cilj Republike Srbije punopravno članstvo u ovoj organizaciji, ova publikacija takođe teži da pomogne naporima Srbije kroz informisanje o ovom specifičnom segmentu integracija uvažavajući značaj i ostalih pomenutih organizacija. Sveobuhvatni angažman Republike Srbije u radu i funkcionisanju UN, predsedavanje OEBS-om kao i otpočinjanje pregovora o punopravnom članstvu u EU govore u prilog tezi da Srbija želi i može da doprinese regionalnoj i globalnoj bezbednosti.

Ideja je da se svim zainteresovanim čitaocima pruži sveobuhvatan i koncizan izvor podataka o civilnim misijama podrške miru i upravljanja krizama koji svedoči o značaju civilnih kapaciteta u savremenom globalnom bezbednosnom okruženju. Multidimenzionalnost i kompleksnost

savremenih izazova, rizika i pretnji po globalnu bezbednost dovela je do potrebe prilagođavanja nacionalnih i međunarodnih odgovora. U tom smislu sve češće govorimo o sveobuhvatnom pristupu, koji zahteva zajednički (multilateralni) međunarodni angažman kroz prethodno ustanovljene ili nove forume i forme za takvu saradnju.

Kada se govori o misijama podrške miru i upravljanje civilnim krizama pre svega se misli na misije i operacije očuvanja i izgradnje mira. Iako su u prošlosti ove misije uglavnom sprovođene pod okriljem UN, vremenom su se uključile i druge regionalne međunarodne organizacije poput EU, OEBS i Afričke unije (AU).

Danas u većini međunarodnih misija i operacija se uglavnom govori o vojno-civilnoj saradnji u izvršenju zadataka ili o mešovitom tipu misija. Nije redak slučaj da na istom prostoru funkcioniše više misija različitog tipa sprovođenih od strane različitih aktera. Zbog toga je sve izraženija potreba za harmonizacijom i bližom saradnjom multilateralnih aktera u multidimenzionalnom bezbednosnom okruženju, pre svega kako bi se osiguralo da sprovođenje niza različitih zadataka vodi ka postizanju istog cilja. Zato su znanja i iskustva stečena u međunarodnim misijama i operacijama veoma vredan resurs za poboljšanje sopstvenih kapaciteta i efikasniju upotrebu sopstvenih resursa.

1

MISIJE PODRŠKE MIRU KAO SREDSTVO USPOSTAVLJANJA I ODRŽANJA GLOBALNE BEZBEDNOSTI

1.1. Terminološka pojašnjenja

Već na početku ove publikacije susrećemo se sa jednim terminološkim i praktičnim problemom, a to je da glavni pojam o kojem govorimo – misije podrške miru – ima različita značenja za različite (međunarodne) aktere. Pored toga, ovaj pojam je vremenom menjao značenje i poprimao drugačiju sadržinu i odlike, a nije ni redak slučaj da su različiti termini korišćeni da bi opisali ista svojstva mirovnih operacija.

Tako su termini „mirovne misije" (*Peace operations/missions*), „misije podrške miru" (*Peace support missions*), „misije održavanja mira" (*Peacekeeping missions*), „misije izgradnje mira" (*Peacebuilding missions*), „misije nametanja mira" (*Peace enforcement missions*) ili „misije stvaranja mira" (*Peacemaking missions*) unosili terminološku i koncepcijsku zabunu jer su se u političkom i akademskom rečniku ovi pojmovi često mešali i međusobno izjednačavali. Shodno tome, u akademskim krugovima, kao i u samoj praksi, ne postoji jedinstvena i opšteprihvaćena definicija „mirovnih operacija" ili „mirovnih misija".

Pored ovog terminološkog problema, javlja se još jedan i tiče se tačnog značenja pojmova „misija" i „operacija". Iako oba termina potiču, u ovom kontekstu, iz vojnog rečnika i često imaju slično značenje, to nije uvek slučaj. Tako neki autori smatraju da je termin „operacija" sveobuhvatniji i ispravniji kada se govori o svim (vojnim, civilnim i integrisanim) misijama, dok je praksa EU da one sa izraženom vojnom komponentom naziva „operacije", a one sa izraženom civilnom komponentom naziva „misije". U ovoj publikaciji prevashodno ćemo se voditi terminologijom koja se primenjuje u EU, jer nudi terminološku preciznost, iako ćemo za sveobuhvatni termin pod kojim podrazumevamo sve vrste misija i operacija koristiti sintagme „misije podrške miru" ili „mirovne misije".

Kada se radi o pojmu „civilna misija", postavlja se pitanje šta se podrazumeva pod terminom „civilna". Akademska i politička praksa pokazuju da se pod tim pojmom podrazumevaju misije čije osoblje nije uniformisano i obavlja civilne zadatke. Jasno je da u multidimenzionalnim i integrisanim misijama ovo ne predstavlja neko značajno pojašnjenje, a posebno ako se ima u vidu da se i policijske misije podvode pod termin „civilne". U ovoj publikaciji koristićemo opet terminološku praksu EU, te ćemo sve nevojne misije okarakterisati kao civilne. Ipak, zbog svojih specifičnih funkcija i prirode, u ovoj publikaciji policijske misije neće biti posebno obrađivane, već će prioritet dobiti „klasične" civilne misije kao što su misije reforme sektora bezbednosti, misije uspostavljanja vladavine prava, misije graničnog monitoringa, misije stabilizacije i obnove i sl.

Definicije pojmova koji se koriste u ovoj publikaciji:

1. ***Misije stvaranja mira (Peacemaking)*** - generalne mere za zaustavljanje konflikta koji traje i obično podrazumeva diplomatske aktivnosti koje bi se strane u sukobu dovele do sporazumnog prekida konflikta. Ove aktivnosti mogu izvoditi izaslanici, vlade strane u sukobu dovele, grupe država, regionalne organizacije ili UN, kao i neslužbene ili nevladine grupe ili javne ličnosti u skladu sa Glavom VI Povelje UN.

2. ***Misije održanja mira (Peacekeeping)*** - podrazumevaju prevenciju, zadržavanje, posredovanje ili zaustavljanje sukoba između ili unutar država kroz mirovne inicijative trećih strana. One se organizuju i njima se upravlja multilateralno, koristeći multinacionalne vojne, policijske i civilne kapacitete, a u cilju uspostavljanja i održanja mira.

3. ***Misije nametanja mira (Peace enforcement)*** - zasnivaju se na primeni različitih prinudnih mera, uključujući i upotrebu oružane sile. Za njih je neophodna izričita autorizacija SB UN na osnovu Glave VII Povelje UN.

4. ***Misije izgradnje mira (Peacebuilding)*** - su holistički koncept kojim se paralelno ostvaruju kratkoročni, srednjoročni i dugoročni programi kojima se sprečava (ponovno) izbijanje sukoba, a u cilju izgradnje i konsolidacije održivog mira. Za njih je potreban koherentan i koordinisan multidimenzionalni pristup, u koji bi trebali biti uključeni različiti akteri kao što su vlade, civilno društvo, privatni sektor i međunarodne agencije.

Izvori definicija[1]

Imajući u vidu da različite organizacije imaju drugačija pravila i procedure za angažovanje ljudstva za mirovne misije, važno je naglasiti da postoje dva osnovna principa angažovanja: upućivanje (*Secondment*) gde države učesnice misije upućuju svoje ljudstvo nad kojim zadržavaju jurisdikciju i plaćaju njihove troškove ili dele troškove sa organizacijama koje ih upošljavaju - ovo je i osnovni model za upućivanje vojnog osoblja i i koristi se i za deo civilnog osoblja; i angažovanje po ugovoru (*Contracting*) gde same organizacije (UN, EU, OEBS) direktno angažuju svoje osoblje i snose njihove troškove iz sopstvenog budžeta.

1) In Control – A Practical Guide for Civilian Experts Working in Crisis Management Missions, 3rd Edition, Center for International peace Operations (ZIF), Berlin, 2016, p.26; Peacekeeper's Handbook, International Peace Academy, New York, 1984, p.22; UN Peacekeeping, dostupno na: http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml (pristupljeno: 28.8.2017.); Cedric de Coning, An introduction to integrated crisis management, Crisis Management Centre Finland Yearbook 2009, p.112.

1.2. Međunarodne misije podrške miru

Najvažniji dokument koji na globalnom nivou uređuje međunarodne odnose, sa posebnim akcentom na uspostavljanje i održanje međunarodnog mira i stabilnosti jeste Povelja UN. Član 1 Povelje UN definiše ciljeve ove globalne međunarodne organizacije, od kojih je prvi održavanje međunarodnog mira i bezbednosti preduzimanjem kolektivnih mera. To UN čini globalnom organizacijom kolektivne bezbednosti. Imajući to u vidu, osnivači UN su kreirali nekoliko instrumenata i mehanizama koje UN imaju na raspolaganju, a koji su regulisani Glavom VI, VII i VIII. Jedan od instrumenata su i misije podrške miru ili UN-ovim rečnikom misije održavanja mira, iako se one direktno ne spominju u samoj Povelji i spadaju negde između mirnog rešavanja sporova (Glava VI) i „robusnijih" sredstava iz Glave VII.

Tradicija uspostavljanja misija podrške miru pod okriljem UN stara je koliko i sama organizacija, imajući u vidu da su prve misije poslate u Palestinu/Izrael 1948. (UNTSO) i Kašmir 1949. (UNMOGIP). UN su kasnije otpočele i druge veće operacije na Sinaju (UNEF I i II), Kipru (UNFICYP), Libanu (UNIFIL) i dr. „Tradicionalne" mirovne misije, koje su bile vojne prirode i čija je osnovna svrha bila razdvajanje sukobljenih strana ili primena dogovorenog primirja, predstavljale su jednu od karakteristika hladnoratovskog perioda i jasno su oslikavale poziciju UN u bipolarnom svetu. Osnovni principi na kojima počivaju ove misije su: legalitet (potvrda misije od strane nadležnog međunarodnog organa, najčešće Saveta bezbednosti (SB UN)), saglasnost države (i uključenih strana u sukobu) na čijoj se teritoriji izvodi misija, izbalansiran međunarodni sastav ljudstva, restriktivna primena sile (samo u slučaju samoodbrane) i potpuna nepristrasnost misije.

Po završetku Hladnog rata došlo je do ozbiljnih promena u strukturi međunarodnog sistema, prilagođavanja UN novonastaloj situaciji, ali i pojave novih pretnji po globalnu bezbednost koje su karakterisali unutardržavni sukobi i potreba za „robusnijim" angažmanom međunarodnih aktera. Raspad Sovjetskog saveza, Jugoslavije, te brojni sukobi u Africi, promenili su pristup UN prema mirovnim operacijama, što je dalje dovelo do prilagođavanja organizacije i instrumenata tadašnjem vremenu i novonastalim potrebama. Tako je jedna od prvih odluka novog generalnog sekretara UN Butrosa Butrosa-Galija 1992. godine bila formiranje Odeljenja za mirovne operacije (*Department for Peacekeeping Operations - DPKO*) koje je i danas ključni organ UN za planiranje i sprovođenje mirovnih operacija. Na zahtev SB UN Butros-Gali je iste godine izradio i podneo UN izveštaj „*Agenda za mir*" u kojem je jasno istakao nove potrebe međunarodnog mirovnog angažmana i jačanje uloge misija izgradnje mira, ali i misija predviđenih Glavom VII koja daje mogućnost upotrebe sile prilikom vršenja mirovnih operacija. Tako se javlja tzv. druga generacija mirovnih misija - multidimenzionalne mirovne misije, koje pored klasične vojne imaju i policijske i/ili civilne komponente. U njih se, između ostalih, ubrajaju i posmatračke misije, misije koje za cilj imaju održavanje izbora, misije razoružavanja, demobilizacije i reintegracije, misije dostavljanja humanitarne pomoći, misije pružanja pomoći izbeglicama i interno raseljenim licima, misije promocije i zaštite ljudskih prava i sl.

Dopuna Agende za mir 1995.

Ujedinjene nacije našle su se u situaciji da moraju da preduzmu veliki broj različitih aktivnosti: nadgledanje prekida vatre, reforma i demobilizacija oružanih snaga kao i njihovu reintegraciju u civilni život, zatim uništenje naoružanja, planiranje i izvođenje operacija razminiranja, obezbeđivanje povratka izbeglica i interno raseljenih lica, pružanje humanitarne pomoći, nadgledanje postojećih administrativnih struktura, osnivanje novih policijskih snaga, verifikacija poštovanja ljudskih prava, planiranje i nadgledanje ustavnih, pravosudnih i izbornih reformi, posmatranje, nadgledanje i organizacija izbora, kao i koordinacija podrške ekonomskom oporavku.

Međutim, sve veći jaz između očekivanja i realnih mogućnosti UN da odgovore „novim oružanim sukobima" i modernim pretnjama (građanski ratovi, civilne žrtve, slabe/propale države) doveo je do narušavanja ugleda UN kao globalnog pružaoca bezbednosti. Ovakvo shvatanje je posebno došlo do izražaja nakon neuspeha u Ruandi, Somaliji i Bosni i Hercegovini, kada su pojedine države, prvenstveno države evroatlantskog prostora, zaključile da je potreban drugačiji pristup planiranju i izvođenju operacija podrške miru i veća angažovanost regionalnih organizacija, kao što su NATO, Evropska unija, OEBS i Organizacija afričkog jedinstva (kasnije Afrička unija). U tom smislu, debata oko novog pristupa se pre svega vodila oko pitanja da li je potrebno tražiti saglasnost države u kojoj se odvija misija (pitanje suvereniteta i nemešanja u unutrašnje odnose), kao i oko pitanja prava upotrebe sile (u samoodbrani pripadnika misije i u odbrani civila).

Neuspesi međunarodne zajednice da spreče masakre u Somaliji, Ruandi i na teritoriji Jugoslavije, doveli su do nekoliko važnih promena u planiranju i izvođenju operacija podrške miru, pre svega u zemljama evroatlantskog prostora. Svakako je bitna prekretnica bilo bombardovanje Savezne Republike Jugoslavije od strane NATO 1999. godine, a koje je sprovedeno bez saglasnosti SB UN. Ovaj događaj pokrenuo je i uticao na mnoga dešavanja na svetskoj političkoj sceni, kao i na način na koji su međunarodni akteri gledali na „novi pravac" međunarodnih misija podrške miru, uključujući tu i sam NATO.[2]

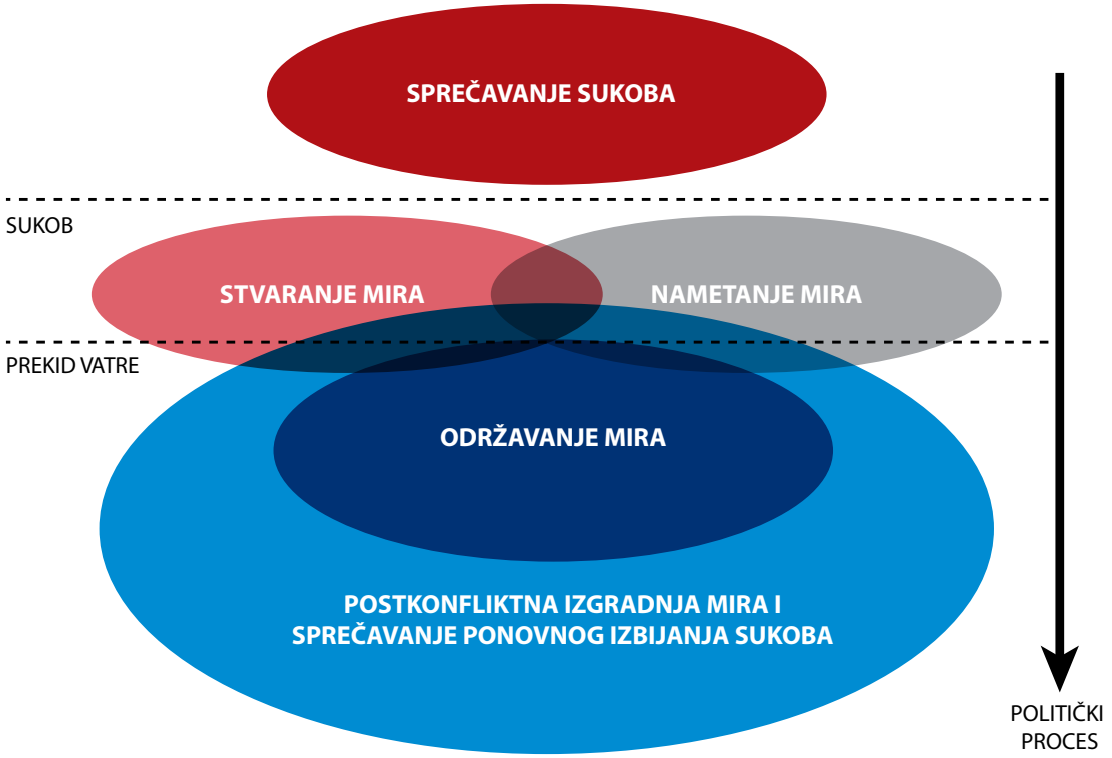
Balkanska kriza tokom devedesetih godina XX veka pokrenula je i kreiranje posebne politike EU, koja je za cilj imala da učini Uniju jačim i kredibilnijim međunarodnim bezbednosnim akterom, pod nazivom „Evropska (kasnije Zajednička) bezbednosna i odbrambena politika" (ZBOP). Ova politika je danas jedan od najznačajnijih ishodišta prakse i model za sprovođenje vojnih, policijskih i civilnih misija u svetu.

Ovai događaji su takođe uticali i na slabljenje ugleda i značaja UN, te je generalni sekretar UN Kofi Anan osnovao Panel UN o mirovnim operacijama kojim je predsedavao alžirski diplomata Lakdar Brahimi, a čiji je zadatak bio da utvrdi postojeće izazove i predloži mere za unapređenje

2) Operacije van teritorije država članica NATO, što je značajna geopolitička i organizacijska promena u odnosu na hladnoratovski period.

efikasnosti UN u vršenju svog osnovnog zadatka kroz mirovne operacije. U ***Brahimi izveštaju*** zaključeno je da u pristupu UN, posebno prilikom planiranja i izvođenja misija podrške miru, postoji niz propusta i nedostataka, od kojih je možda najvažnija politička volja država članica. Izveštaj je ponudio više od 60 preporuka za strategijske, doktrinarne, organizacijske, finansijske i operativne izmene kako bi UN bile spremne da odgovore potrebama savremenog doba. Takođe je pozvao na izvođenje „integrisanih" misija, koje bi po svojoj prirodi bile multifunkcionalne i multidimenzionalne, kako bi se obezbedio adekvatan odgovor za različite potrebe međunarodne zajednice (od održavanje, kreiranje ili nametanje mira, sve do izgradnje država[3]) u različitim kontekstima (konfliktni i post-konfliktni).

Time je koncept državne (nacionalne) bezbednosti ustupio mesto konceptu ljudske bezbednosti, a koncept misija održanja mira misijama nametanja mira ili u blažoj formi misijama izgradnje i očuvanja mira. Kao posledica ovih dešavanja razvijaju se novi principi i ciljevi (iako ne podjednako shvaćeni i prihvaćeni) u planiranju i izvođenju mirovnih misija, kao što su „zaštita civila u oružanim sukobima", zatim „odgovornost za zaštitu (R2P)", „humanitarni intervencionizam" i dr.



Izvor: UN Peacekeeping operations - principles and guidelines, 2008., pp.19.

3) Izgradnja države ne predstavlja neophodno posebnu vrstu misija već je deo sveobuhvatnog napora za izgradnjom mira: "Spoljašnji/eksterni civilni i vojni angažman usmeren na izgradnju ili rekonstrukciju institucija vlasti koje će biti u stanju da samostalno pružaju svojim građanima fizičku i ekonomsku sigurnost" (izvor: Andersen, L., 2007, 'UN Peace Operations in the 21st Century: State-building and Hybridity', Danish Institute for International Studies, Copenhagen

1.2.1. Civilna komponenta mirovnih misija

Dvadeset i prvi vek doneo je niz novih promena koje su se pre svega ispoljavale kroz porast značaja nedržavnih aktera kao subjekata i objekata bezbednosti, rastuće multidimenzionalnosti i multifunkcionalnosti mirovnih operacija kao i sve izraženije potrebe za jačom koordinacijom u izvođenju mirovnih operacija. Veliki broj država, vladinih i nevladinih organizacija, institucija i tela operiše na istom prostoru, često sa istim ciljem, što dovodi do potrebe za ulaganjem velikih napora kako bi se resursi i aktivnosti ovih aktera koordinisali i kako bi se obezbedila sinhronizovanost u sprovođenju zadataka. U vreme multipolarizacije i razuđivanja centara moći na globalnom nivou, te usložnjavanju pretnji, koordinacija postaje još potrebnija i važnija. U tom smislu sve je više misija koje se odvijaju na osnovu poglavlja VIII Povelje UN, gde regionalni multilateralni akteri preuzimaju od UN najveći deo odgovornosti za uspostavljanje i održavanje mira. Shodno tome, danas možemo govoriti o svojevrsnoj „međunarodnoj podeli rada", između UN, regionalnih međuvladinih organizacija, te svih ostalih državnih ili nedržavnih aktera. Kada se govori u kontekstu misija izgradnje mira ili izgradnje država, postalo je jasno da isključivo vojna komponenta nije dovoljna za ostvarivanje ambiciozno postavljenih ciljeva tih misija. Sve značajnije mesto zauzimaju i civilni stručnjaci u oblastima vladavine prava i pravosuđa, reforme sektora bezbednosti, carine, poljoprivrede, građevine, administracije i sl.

Pomeranjem fokusa sa tradicionalnih misija održavanja mira ka misijama izgradnje mira, civilni eksperti postaju ključan faktor u planiranju i izvođenju kompleksnih mešovitih misija.

Generalni sekretar UN Ban Ki Mun je 2009. godine u *Izveštaju o izgradnji mira neposredno nakon konflikta* definisao pet ključnih oblasti u kojima je nekoj teritoriji, neposredno posle okončanja sukoba, potrebna međunarodna pomoć i to su:

1. **Podrška osnovnoj sigurnosti i bezbednosti**, uključujući aktivnosti razminiranja, zaštite civila, razoružavanja, demobilizacije i reintegracije, jačanja vladavine prava i započinjanje reforme sektora bezbednosti;
2. **Podrška političkim procesima**, uključujući izborne procese, promovisanje inkluzivnog dijaloga i pomirenja, razvoj kapaciteta za upravljanje sukobima na nacionalnom i podnacionalnom ili regionalnom nivou;
3. **Podrška pružanju osnovnih usluga**, kao što su: snabdevanje vodom, pristup sredstvima za higijenu i sanitarijama, zdravstvo, osnovno obrazovanje, podrška sigurnom i održivom povratku i reintegraciji interno raseljenih lica i izbeglica;
4. **Podrška ponovnom uspostavljanju osnovnih vladinih funkcija**, posebno osnova za funkcionisanje javne uprave i finansija na nacionalnom i podnacionalnom i regionalnom nivou;
5. **Podrška ekonomskom oporavku**, uključujući zapošljavanje i davanje socijalne pomoći, posebno za mlade i bivše borce, kao i oporavak osnovne infrastrukture.[4]

Tipična multinacionalna mirovna operacija ima mandat da vrši raznorodne zadatke kako bi pomogla državi domaćinu da što brže prevaziđe tranzicioni period od sukoba do održivog mira što uključuje sve gore navedene aktivnosti. Imajući u vidu da se predominantno radi o civilnim

4) Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict 2009, par.17

poslovima i civilnoj ekspertizi, jasno je da se koncepcija mirovnih misija prevashodno zasniva na civilnim kapacitetima, kada se radi o misijama izgradnje mira.

Postoji poseban tip misija koji je takoreći hibridni tip, koji se i dalje uglavnom svrstava u civilne misije iako podrazumeva nošenje uniformi, čak i lakog naoružanja. Radi se o policijskim misijama, u kojima pripadnici policijskih snaga zamenjuju, pomažu ili obučavaju lokalne policijske snage. Tu još spadaju i zaštita međunarodnog osoblja, kao i robusnije akcije zaštite javnog reda i mira.[5] Takođe, u poslednje vreme sve veći broj država angažuje žandarmerijske snage, posebno u misijama koje zahtevaju obavljanje zahtevnijih policijskih zadataka, odnosno u kojima je potrebna brza i efikasna transformacija iz mirnodopskog u borbeni poredak. U tom kontekstu, najbolji primer predstavljaju Evropske žandarmerijske snage koje čine jedinice iz 7 država članica EU a koje funkcionišu u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU (ZBOP).[6]

U poslednjoj deceniji primećen je značajan porast civilnih stručnjaka u misijama međunarodnih organizacija. To je posebno izraženo u misijama pod okriljem EU, čiji se civilni kapaciteti, kao i kapaciteti država članica, najviše koriste. Iz tog razloga je i EU kolokvijalno i poznata kao „civilna sila".

OEBS je još jedan važan međunarodni akter kada je u pitanju bezbednost i stabilizacija na evroazijskom prostoru i raspolaže instrumentima za rano upozoravanje, sprečavanje sukoba i upravljanje krizama. Njihove misije prevashodno pomažu državama u iuzbornim procesima, sprečavanju izbijanja sukoba ili u postkonfliktnoj stabilizaciji i rekonstrukciji. U tom smislu civilna ekspertiza OEBS-a, kao i višedecenijsko iskustvo u misijama, posebno na Balkanu i u centralnoj Aziji, predstavlja važan instrument u izgradnji mira u tri glavne dimenzije bezbednosti (političko-vojna, ekonomska i dimenzija zaštite životne sredine, kao i ljudska dimenzija).

Osnovna svrha i cilj civilne komponente mirovnih misija jeste da doprinesu stvaranju održivog mira, i zato se najčešće vezuju za postkonfliktni kontekst. Održivost mira, jačanje vladavine prava, zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, uspostavljanje i osnaživanje političkih institucija i procesa, socio-ekonomski oporavak i razvoj, dobra uprava i sl. predstavljaju samo neke od mnogobrojnih zadataka koji se nalaze u portfoliju mirovnih misija. Uopšteno rečeno, uspostavljanje, jačanje i stvaranje održivog mira kao i stvaranje sistema koji će omogućiti siguran i predvidiv život pojedinca u zajednici predstavlja suštinu mirovnih misija i glavni razlog njihovog postojanja.

5) Andreja Bogdanovski, Uroš Živković, *The Future of International Police Missions in the New Global Security Environment*– Contribution of Western Balkans Police Forces to EU's International Policing, Belgrade Center for Security Policy, Belgrade, 2016, p.1.

6) Michiel de Weger, *The Potential of the EU Gendarmerie Force,* Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009.

Bezbednost i vladavina prava	Omogućavanje sigurnog i bezbednog životnog okruženja
	Zaštita civila
	Reforma sektora bezbednosti
	Razoružanje i demobilizacija
	Policija, kaznene ustanove i reforma pravosuđa
Politika i upravljanje	Podrška mirovnom procesu i nadgledanje političke tranzicije
	Politička participacija, nacionalni dijalog i pomirenje
	Državne institucije i izgradnja kapaciteta javne uprave
	Obezbeđivanje vlasti nad celom teritorijom
	Izgradnja kapaciteta za upravljanje krizama
Socio-ekonomski oporavak	Izgradnja infrastrukture, puteva, luka, aerodroma, elektroprivrede, telekomunikacije
	Socijalne usluge, zdravstvo, obrazovanje, socijalno blagostanje, popis stanovništva, civilno društvo
	Obezbeđivanje uslova za održivi privredni rast
	Jačanje civilnog društva
Ljudska prava	Obuka o zaštiti ljudskih prava, zastupanje i monitoring
Humanitarna pomoć	Hitna i blagovremena pomoć u hrani, vodi, sanitarnim uslovima, skloništima, zdravstvu i pomoć i zaštita izbeglica i interno raseljenih lica

Lista dimenzija procesa izgradnje mira
Izvor: An Introduction to Integrated Crisis Management, 2009.

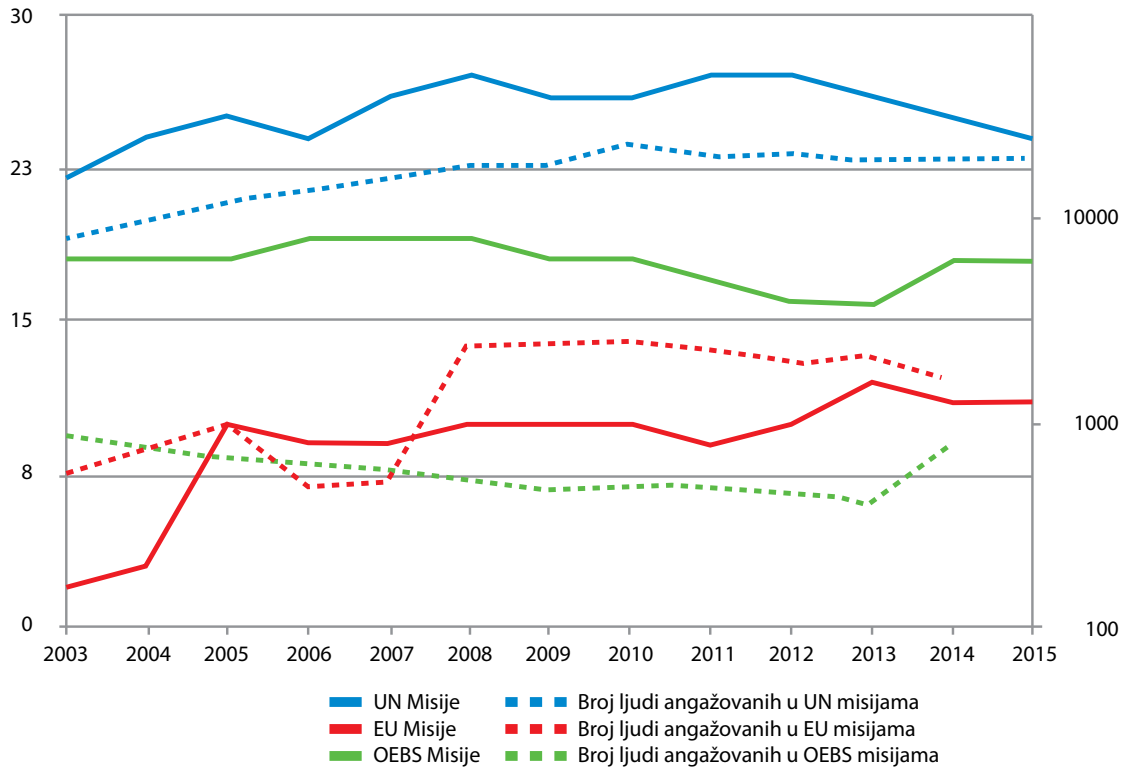
Imajući u vidu kompleksnost navedenih ciljeva kao i složenost neophodnih aktivnosti, veliki broj međunarodnih, regionalnih, nacionalnih i lokalnih aktera je uključen u ove procese. Međunarodne organizacije, finansijske institucije i donatori, države, javni i privatni sektori, civilno društvo i pojedinci, civili, policajci i vojnici podjednako su važni akteri kako bi proces izgradnje mira bio efikasan i održiv, pa je samim tim koordinacija i harmonizacija aktivnosti i resursa ovog mnoštva aktera od velike važnosti.

2

CIVILNE MISIJE POD OKRILJEM MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

Misije podrške miru su najprepoznatljiviji „proizvod“ međunarodnih organizacija. To i ne treba da čudi jer savremeni bezbednosni izazovi, rizici i pretnje prevazilaze nacionalne granice i državne kapacitete, tako da pojedinačne države ne mogu na adekvatan način odgovoriti na njih. Klimatske promene, masovne migracije, međunarodni terorizam, organizovani kriminal, sajber pretnje samo su neke od modernih pretnji koje ne poznaju granice, ne samo teritorijalne ili granice nadležnosti već i granice fizičkog prostora. Zato je nužno da različiti (državni i nedržavni, lokalni, nacionalni, regionalni i globalni) akteri udruže sve raspoložive resurse kako bi pronašli zajednički odgovor na moderne pretnje globalnoj bezbednosti.

Međunarodne organizacije su odraz takvih težnji i napora, a to posebno važi za aktivnosti vezane za upravljanje krizama, post-konfliktnu stabilizaciju ili uspostavljanje mira i bezbednosti. Imajući u vidu potrebna znanja, resurse kao i socijalni i ljudski kapital - međunarodne organizacije koje sprovode misije podrške miru, predstavljaju ključne aktere koji mogu na adekvatan način da odgovore tim izazovima. Kao što je ranije rečeno, najvidljiviji i najaktivniji akteri na globalnom nivou su UN, EU i OEBS. Njihovi višedecenijski napori u uspostavljanju i održavanju međunarodnog mira i bezbednosti čine nezamenljivu praksu na kojoj počivaju savremeni međunarodni odnosi.



Leva x-osa predstavlje broj misija, dok dok desna x-osa predstavlja broj angažovanih ljudi

Broj i veličina mirovnih misija UN, EU i OEBS

Izvor: EU-CIVCAP Report, DL4.1, 2016

2.1. Civilne misije Ujedinjenih nacija

Kao što smo naveli u prvom poglavlju, pravni osnov za mirovne misije UN predstavlja Povelja UN i to njene glave VI, VII i delimično VIII koja govori o misijama „poverenim" regionalnim organizacijama. Radi lakšeg i jednostavnijeg razumevanja, angažman UN ćemo podeliti na dva specifična tipa i to na osnovu glava VI i VII: *političke misije* i *misije izgradnje/održavanja mira*. **Političke misije** mogu biti raznorodne po funkciji (diplomatske misije, posredovanje, dobre usluge, pregovaračke misije), veličini i obuhvatu, ali njihova suštinska odlika jeste da su to civilne misije, odnosno najveći deo osoblja i ekspertiza dolazi iz civilnog sektora. Sa druge strane, **misije izgradnje/održavanja mira** prevashodno imaju vojno-policijsku komponentu, iako pored toga mogu imati i delimičnu ili dominantnu civilnu komponentu, što opet zavisi od funkcije i cilja misije.

Kao što smo već rekli, paralelno sa razvijanjem sistema UN, razvijali su se i reformisali koncepti i tipovi mirovnih misija, kao što su: *„tradicionalne misije"* sa predominantnom vojnom komponentom, misije sa vojnom, policijskom i civilnom komponentom, *„robusne misije"* na osnovu Glave VII Povelje UN i *„integrisane ili kompleksne misije"* sa izvršnom funkcijom kao što su UNMIK na Kosovu ili UNMIT na Timoru. UN su imale ukupno 71 mirovnu operaciju, a danas ih ima 15 aktivnih u kojima je angažovano preko 80 000 vojnika, oko 12 000 policijskih službenika i preko 15 000 civilnih lica[7].

Jula 2009. godine *DPKO* i Odeljenje za podršku misijama (*Department of Field Support - DFS*) objavili su zajednički predlog reforme pristupu mirovnim misijama pod nazivom *Agenda novog partnerstva: utvrđivanje novog horizonta za održavanje mira UN*. Ovaj izveštaj je promovisao izgradnju novog globalnog partnerstva između Sekretarijata UN, Saveta bezbednosti i država članica u cilju prevazilaženja rastućeg jaza između zahteva za uspešno izvođenje mirovnih operacija i resursa koji su dostupni za tu aktivnost.

U martu 2010. godine generalni sekretar UN imenovao je *Visoku savetodavnu grupu* da izvrši reviziju civilnih kapaciteta međunarodne zajednice za hitno reagovanje posle sukoba. Izveštaj je analizirao načine na koje UN i međunarodna zajednica mogu proširiti i produbiti opseg delovanja civilnih eksperata za hitno angažovanje u mirovnim operacijama. U oktobru 2014. godine generalni sekretar UN imenovao je *Visoki nezavisni panel o mirovnim operacijama* kako bi izvršio sveobuhvatnu procenu stanja i kapaciteta UN kada su u pitanju mirovne operacije i potrebe za buduće delovanje[7].

7) https://peacekeeping.un.org/en

Glavni politički organ u sistemu UN je Savet bezbednosti UN čija je prvenstvena nadležnost očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti i sve države članice su u obavezi da se pridržavaju njegovih odluka. Shodno tome, SB UN je organ koji pokreće, daje mandat, utvrđuje ciljeve i zatvara misije podrške miru, uključujući i misije nametanja mira na osnovu Glave VII Povelje UN. SB UN čini 15 članica, od kojih 5 stalnih sa pravom veta (SAD, Rusija, Velika Britanija, Francuska i Kina) a ostalih 10 nestalnih članica biraju se u Generalnoj skupštini po regionalnoj osnovi na 2 godine. Odlučivanje je većinsko gde je neophodnu većinu čini 9 glasova, ali da bi odluka bila doneta nijedna od 5 stalnih članica ne sme glasati protiv.

Generalna skupština UN (GS UN) je glavni plenarni organ koji čine predstavnici svih država članica i njena funkcija, u oblasti međunarodne bezbednosti, je da prati bezbednosnu situaciju na globalnom nivou, raspravlja o velikom broju tema i donosi preporuke namenjene državama članicama i drugim organima UN. Takođe, GS UN prima izveštaje i prati rad ostalih organa i institucija iz sistema UN. Ipak, treba naglasiti da je uloga GS UN više politička, nego izvršna, posebno imajući u vidu da većina njenih odluka nisu obavezujuće i da ne može raspravljati o temama koje se nalaze na dnevnom redu SB UN. Što se tiče mirovnih operacija GS UN je rezolucijom A/RES/2006(XIX) od 18.02.1965. godine osnovala *Specijalni komitet za mirovne operacije* koji o svom radu izveštava GS preko S*pecijalnog političkog i dekolonizacijskog komiteta (Četvrti komitet)*. Takođe, GS je odgovorna i za donošenje odluke o finansiranju mirovnih operacija kao i za kontrolu trošenja namenjenih sredstava kroz *Administrativni i finansijski komitet (Peti komitet)*. Ne bi trebalo zaboraviti ni činjenicu da je zahvaljujući rezoluciji GS UN „Ujedinjeni za mir" iz novembra 1950. godine GS UN omogućeno da raspravlja i odlučuje o održavanju svetskog mira i bezbednosti, kada SB UN nije u mogućnosti da to učini zbog blokade. Ona je, do sada, samo jednom iskoristila tu mogućnost i to kada je 1956. godine pokrenula prvu vojnu misiju UN (UNEF I) na Sinaju.

Sekretarijat UN je glavni administrativni organ UN i on je od suštinskog značaja za svakodnevno funkcionisanje celog sistema UN. Na njegovom čelu je generalni sekretar (*Secretary General of the UN*) koga bira GS UN na predlog SB UN, i kome mandat traje 5 godina. Međutim, generalni sekretar je mnogo više od šefa UN administracije, jer on ima političke i izvršne funkcije i nadležnosti. On može poslati svoje specijalne predstavnike (*special representatives*), izaslanike (*special envoys*) ili pokrenuti političke procese poput pregovora, posredovanja ili koristiti druga diplomatska sredstva u cilju sprečavanja ili zaustavljanja sukoba.

U okviru Sekretarijata UN izdvajaju se tri celine koje su ključni akteri u planiranju i sprovođenju mirovnih operacija u sistemu UN. To su: Odeljenje za političke poslove (*Department of Political Affairs- DPA*), *DPKO* i *DFS*. Ova odeljenja Sekretarijata UN koja čine osnovu za planiranje i izvođenje mirovnih operacija relativno su novijeg datuma, i predstavljaju izraz opredeljenosti generalnih sekretara UN (pre svega Butrosa Butrosa-Galija) da na osnovu dotadašnje prakse i „naučenih lekcija" uspostave bolji, efikasniji i koherentniji sistem kojim će UN doprinositi svetskom miru i stabilnosti kroz mirovne operacije. Sva tri odeljenja su pod direktnim rukovodstvom podsekretara UN (*Under Secretary General of the UN*), što im daje na političkom i institucionalnom značaju i govori o važnosti mirovnih operacija kao instrumenta UN u ispunjavanju svoje najvažnije uloge i cilja.

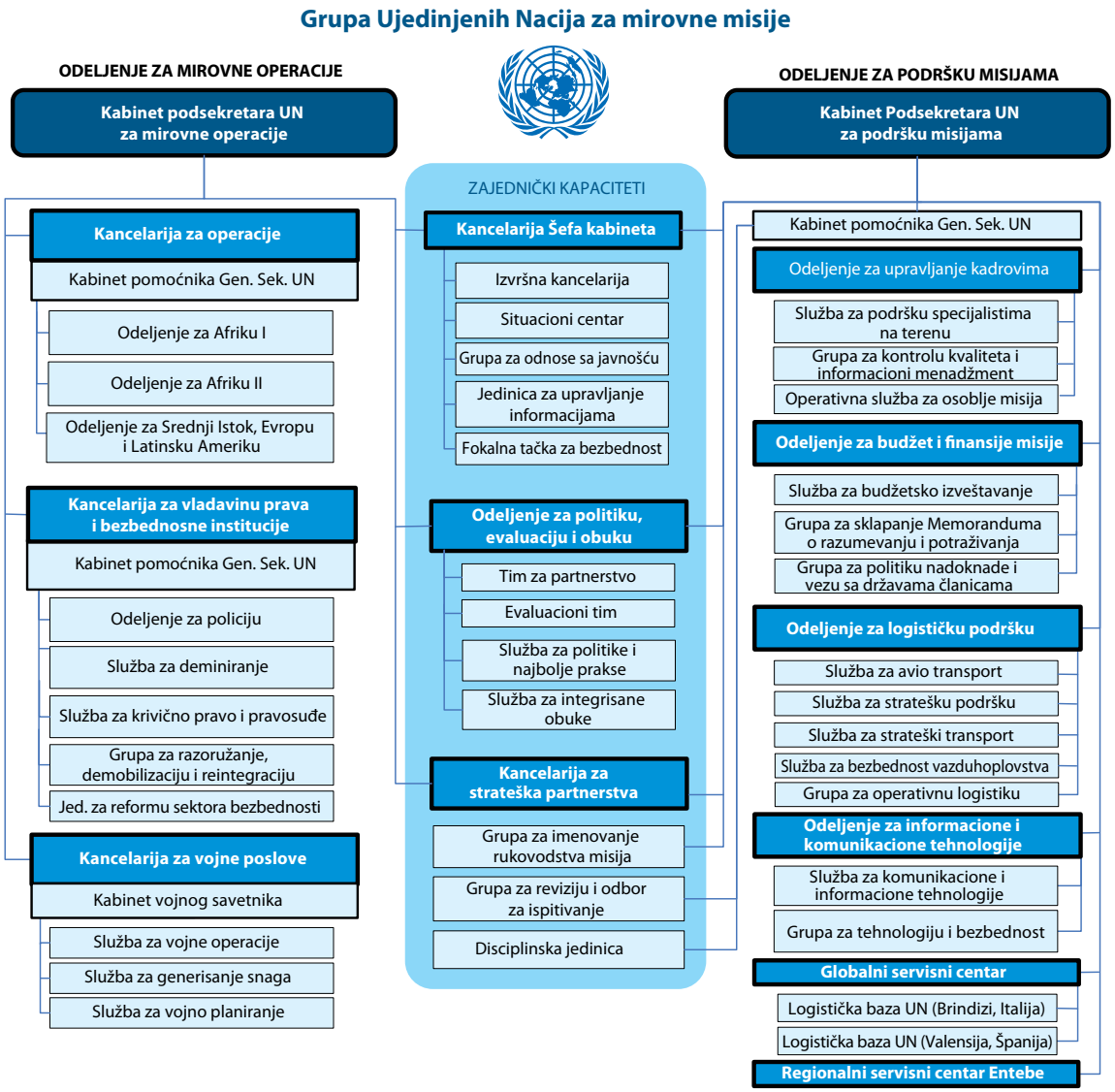
DPA igra centralnu ulogu u naporima UN da spreči i razreši globalne sukobe. DPA prati i procenjuje globalna politička dešavanja u nameri da otkrije potencijalna krizna žarišta pre nego

izbije sukob i ponudi adekvatna rešenja. DPA pruža podršku Generalnom sekretaru i njegovim izaslanicima, kao i političkim misijama UN širom sveta. DPA koordiniše aktivnosti UN i prilikom posmatranja izbornih procesa kao i prilikom pružanja pomoći radi njihovog održavanja. Do juna 2017. godine i osnivanja Kancelarije UN za borbu protiv terorizma, DPA je vršila nadzor nad Operativnom grupom UN za borbu protiv terorizma (CTITF), koja je osnovana 2005. godine. Kolika je važnost ovog odeljenja najbolje oslikava činjenica da je na čelu DPA gotovo uvek bio diplomata iz SAD. Neretko se smatra da je rukovodilac DPA koji ujedno nosi i titulu Podsekretara UN jedan od tri najmoćnija čoveka sistema UN (odmah posle Generalnog sekretara i njegovog zamenika).

DPKO je formalno osnovano 1992. godine kao prva aktivnost novog Generalnog sekretara Butrosa-Galija kako bi prilagodio sistem UN potrebama „novog svetskog poretka" i promenama u vrsti i tipu izazova nastalih nakon završetka Hladnog rata. DPKO vrši političko i izvršno upravljanje mirovnim misijama UN i održava redovan kontakt sa SB UN, kontributorima snaga i finansija, kao i stranama u sukobu. Odeljenje nastoji da integriše napore UN, vlada i nevladinih organizacija u kontekstu aktivnosti mirovnih operacija UN. DPKO pruža podršku vojnim i policijskim aktivnostima, procesima razminiranja kao i svim drugim naporima relevantnim za izgradnji mira. O važnosti ovog tela govori i činjenica da je Kofi Anan obavljao dužnost šefa DPKO pre nego što je izabran za Generalnog sekretara UN.

Odeljenje za podršku misijama – DFS, pruža finansijsku, logističku, informaciono-komunikacionu i tehničku podršku, kao i podršku ljudskim resursima i opštoj administraciji za mirovne misije UN. Ovo telo je najmlađe od svih odeljenja u okviru Sekretarijata UN zaduženih za upravljanje mirovnim operacijama, i nastalo je usled potrebe UN da efikasnije organizuje mirovne operacije. Uspostavljeno je nakon izveštaja Generalnog sekretara o potrebi jačanja kapaciteta UN za upravljanjem mirovnim operacijama iz 2007. godine[8].

8) Comprehensive report on strengthening the capacity of the UN to manage and sustain peace operations, 2007.



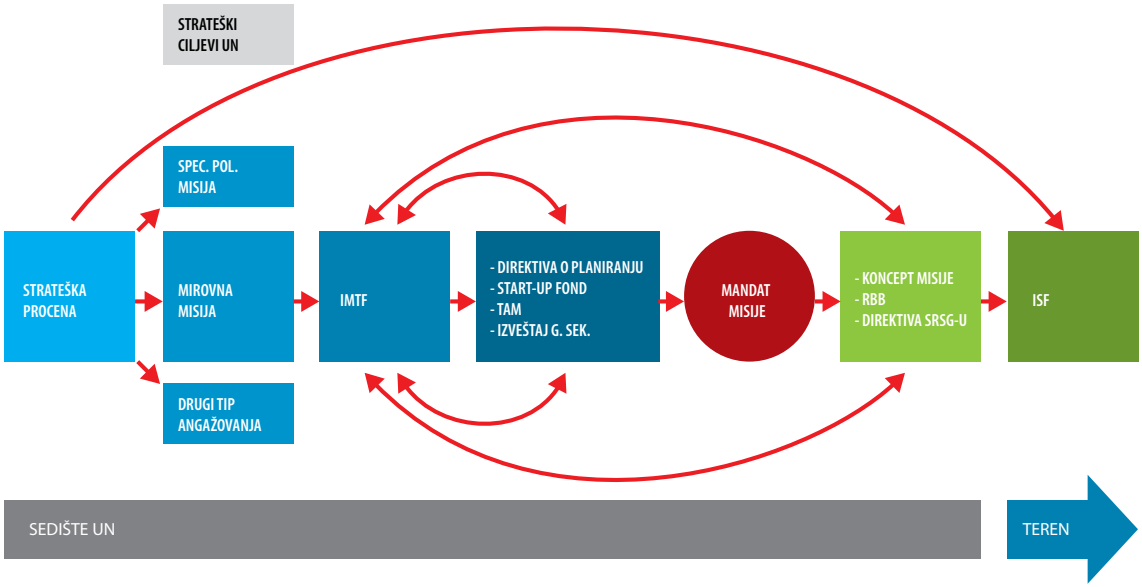
Izvor: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpkodfs_org_chart.pdf

Pored ovih organa i institucija i drugi delovi u okviru sistema UN imaju određenu ulogu i funkciju u mirovnim naporima, bilo da se radi o drugim delovima Sekretarijata, drugim glavnim organima ili agencijama i programima UN. Najaktivnije institucije sistema UN u ovoj oblasti su Kancelarija za pravne poslove (OLA), Odeljenje za sigurnost i bezbednost (DSS), Kancelarija UN za koordinaciju humanitarnih pitanja (OCHA), UN program za razvoj (UNDP), Visoki komesarijat za izbeglice (UNHCR), Agencija UN žene (UN Women), zatim Svetska zdravstvena organizacija (WHO), Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Kancelarija UN za projektne usluge (UNOPS), Dečiji fond UN (UNICEF), Organizacija UN za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO), Međunarodni monetarni fond (IMF), Svetska banka (WB) i mnoge druge.

2.1.1. Proces planiranja i razmeštanja mirovnih misija UN

Proces planiranja i izvođenja misija podrške miru prilično je evoluirao u poslednjoj deceniji. Na osnovu zapažanja i preporuka *Brahimi izveštaja* usvojen je princip kreiranja Operativnih grupa za integrisane misije (*Integrated Mission Task Force - IMTF*) koje imaju zadatak da okupe sve relevantne aktere integrisanih misija u cilju efikasnijeg i efektivnijeg planiranja misija. Generalni sekretar UN je 2006. godine doneo Smernice za proces planiranja integrisanih misija (*Guidelines for Inegrated Mission Planning Process-IMPP*) koje predstavljaju osnovu za planiranje i reviziju UN integrisanih misija u cilju bolje koordinacije svih elemenata UN sistema i aktera koji učestvuju u procesu planiranja misija. Poslednji relevantni dokument u oblasti planiranja je *Politika UN o integrisanoj proceni i planiranju* (*UN Policy on Integrated Assesment and Planning-IAP*) iz 2013. godine čija je svrha da tela koja učestvuju u procesu planiranja, a koja se bave mirovnim operacijama, pružanjem humanitarne pomoći kao i ona koja se bave zaštitom ljudskih prava i razvojem, dele zajedničku analizu situacije i slažu se oko zajedničkih strateških ciljeva za konsolidaciju mira kao polazne tačke u procesu planiranja i primene zajedničkih odgovora u konfliktnom i postkonfliktnom kontekstu.

Grubo rečeno procese planiranja i izvođenja operacija UN možemo podeliti u 4 faze: (1) strateško planiranje, (2) operativno planiranje, (3) faza raspoređivanja, (4) planiranje na terenu. Ključni akter u gotovo svim fazama, ukoliko se misijom rukovodi iz DPKO, je IMTF ili Integrisana operativna grupa (*Integrated Task Force - ITF*) ukoliko se radi o misiji kojom rukovodi DPA.

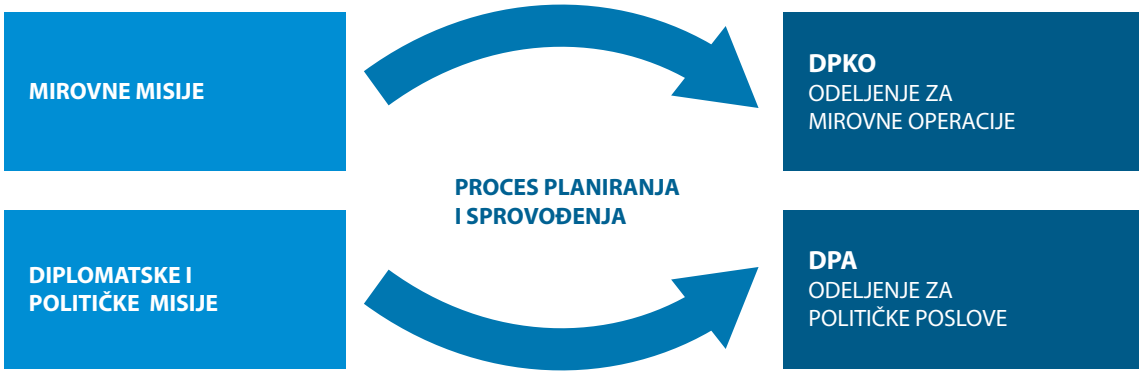


Proces planiranja UN misija

Odluka o tome kada i gde će biti poslata misija podrške miru UN nalazi se u nadležnosti SB UN, kao primarnog organa odgovornog za održavanje međunarodnog mira. Sekretarijat UN ima ulogu da pomaže SB UN u proceni da li je slanje mirovne misije najadekvatnije rešenje za datu krizu ili je primereniji neki drugi vid angažmana UN.

Tokom trajanja krize održavaju se konsultacije između svih zainteresovanih aktera. Za vreme inicijalne faze konsultacija generalni sekretar može odlučiti da sprovede *Stratešku procenu*

(Strategic Assessment - SA) situacije na terenu. U tom procesu učestvuju sve relevantne institucije UN kako bi se identifikovao najbolji tip angažmana UN, dok SA direktno sprovodi IMTF ili ITF. Međutim, zbog vremenske dimenzije i hitnosti kriznih situacija SA je bila sprovedena samo nekoliko puta (Somalija, Burundi). Na osnovu Strateške procene generalni sekretar odlučuje o strateškim ciljevima i formi angažmana UN. Tada i SB UN može usvojiti formalnu rezoluciju za pokretanje mirovne misije ili nekog drugog mehanizma odnosno drugog tipa aktivnosti. Time se ujedno daje i mandat Sekretarijatu i IMTF/ITF da otpočnu sa operativnim planiranjem.



Sledeći korak, prema IMPP, je da generalni sekretar donose *Direktivu o planiranju (Planning Directive)* kao osnovu za operativno planiranje kojom se utvrđuju strateški ciljevi, tip i obim misije.

Tada otpočinje operativno planiranje mirovne misije koje predvode DPKO i DFS uz podršku IMTF. Podsekretar za mirovne operacije donosi operativnu direktivu za planiranje koja sadrži analizu situacije na terenu, strateške ciljeve, procenu rizika, funkcije i odgovornosti IMTF.

Čim bezbednosna situacija na terenu to dozvoli, Sekretarijat šalje *Misiju tehničke procene (Technical Assessment Mission-TAM)* na teritoriju gde bi misija trebalo da bude pokrenuta, a njena osnovna funkcija je da analizira bezbednosnu situaciju, kao i da proceni humanitarne potrebe, stanje zaštite ljudskih prava, te vojnu situaciju. Na osnovu izveštaja TAM generalni sekretar izveštava SB UN, a DPKO i DFS počinju rad na *Konceptu operacija (Concept of Operations-CONOPS)* za svaku od eventualnih komponenti mirovne operacije (vojna, policijska, civilna, logistička i sl.).

DPKO tada uz izradu Koncepta operacija sačinjava i plan za regrutovanje rukovodstva i civilnog osoblja. Takođe, DPKO izrađuje *Operativnu procenu* za vojni CONOPS i počinje proces konsultacija sa državama članicama o doprinosu vojnih i policijskih snaga. Za to vreme DFS utvrđuje troškove operacije za *Budžet zasnovan na rezultatima (Result-Based Budget-RBB)*, kao i planiranje logistike i transporta, te regrutovanje rukovodstva misije (Specijalni predstavnik Generalnog sekretara-SRSG koji rukovodi misijom, vojnog i policijskog komandanta i sl.). IMTF može aktivirati sredstva za tzv, start-up finansiranje misije do odobravanja budžeta od strane Petog komiteta GS UN.

U fazi razmeštaja, nakon donošenja odgovarajuće rezolucije SB UN o pokretanju misije i odobrenja budžeta od strane GS UN, IMTF donosi finalni CONOPS, a generalni sekretar donosi *Direktivu Specijalnom predstavniku* (šefu misije) koja mu daje političke, operativne i strateške smernice za izvođenje misije. Nakon toga celokupni proces se seli iz sedišta UN u sedište misije i u ruke šefa misije i njegovog zamenika koji ima trostruku ulogu na terenu. Šef UN misije je

Specijalni predstavnik SG UN, dok njegov zamenik u isto vreme vrši funkciju Stalnog koordinatora u toj zemlji (nacionalni koordinator UN) i koordinatora za humanitarna pitanja. Poslednje pripreme pred razmeštanje misije, kao što su konačan budžet, celokupna logistika, transport i angažovanje osoblja, završavaju se u sedištu UN. Paralelno sa tim takođe počinje izrada *Pravila angažovanja (Rules of Engagement - RoE)*, odabir osoblja i pregovori o *Memorandumima o razumevanju (MoU)* sa državama koje snabdevaju misiju ljudstvom, kao i pregovori o *sporazumima o statusu snaga (SOFA) i statusu misije (SOM)* sa državom u kojoj se misija sprovodi.

Kada je misija otpočela na terenu, kompletni autoritet nad njom ima SRSG i vođstvo misije, koji izveštavaju SG UN preko USG DPKO/DPA. *Grupa za strateško politiku (Strategic Policy Group-SPG)* koju čine predstavnici UN na terenu, predstavljaju glavni organ za planiranje misije koji je nadležan da usvoji *Integrisani strateški okvir (Integrated strategic framework-ISF)* koji predstavlja glavni koordinacioni mehanizam, a koji mora da potvrdi i IMTF/ITF.

UN nemaju stalne vojne ili policijske snage, iako je tako nešto previđeno članom 43 Povelje UN. Zato za svaku misiju Sekretarijat mora da traži od država članica da daju doprinos u vojnim, policijskim snagama i drugom osoblju. Civilno osoblje koje učestvuje u misijama UN odabira se od strane Sekretarijata UN i oni isključivo odgovaraju onome koji ih plaća, a to su UN. Ovakav način selekcije specifičan je za UN i razlikuje se od ostalih međunarodnih organizacija, koje uglavnom selektuju osoblje preko država članica koje onda i plaćaju troškove njihovog angažmana. Za razliku od civila, vojno i policijsko osoblje za UN misije obezbeđuju države članice, koje snose deo njihovih troškova, dok se deo nadoknađuje iz UN budžeta za mirovne operacije.

2.1.2. Finansiranje mirovnih misija UN

Svaka država članica UN je u obavezi da daje doprinos budžetu za mirovne operacije, u skladu sa članom 17 Povelje UN. GS određuje iznos za svaku državu na osnovu posebne formule koje su države članice same sastavile. Ta formula uzima u obzir između ostalog, relativno ekonomsko blagostanje država članica, s tim što stalne članice SB UN moraju izdvojiti više sredstava shodno njihovoj većoj odgovornosti za održavanje svetskog mira i stabilnosti. Za fiskalnu godinu 2017/8 (31.7.2017-30.06.2018) budžet UN za mirovne operacije iznosi 6.8 milijardi američkih dolara.

Mnoge države članice UN su stavile i dodatne resurse na raspolaganje mirovnim misijama UN, kao što su usluge vezane za transport, snabdevanje, ljudstvo i finansije. Budžet misije se pravi prema mandatu i trajanju misije (godišnji budžet) kako bi se postigli ciljevi misije utvrđeni rezolucijom SB UN. Iz budžeta misije pokrivaju se operativni i administrativni troškovi misije, kao i plate zaposlenih. Vojno osoblje prima plate od svojih država, a deo tih troškova pokrivaju UN kroz povraćaj sredstava (oko 1.332 američkih dolara po vojniku mesečno[9]). Ostalo osoblje, uključujući policijsko i civilno, plaća se iz budžeta misije. UN takođe vrše povraćaj sredstava zemljama koje obezbeđuju opremu, osoblje i pomoćne usluge vojnim i policijskim kontingentima.

9) https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded

Deset najvećih finansijskih kontributora za mirovne misije UN

1. SAD (28.47%)
2. Kina (10.25%)
3. Japan (9.68%)
4. Nemačka (6.39%)
5. Francuska (6.28%)
6. Velika Britanija (5.77%)
7. Ruska Federacija (3.99%)
8. Italija (3.75%)
9. Kanada (2.92%)
10. Španija (2.44%)

2.2. Civilne misije Evropske unije

ZBOP, kao sastavni deo *Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU* (*Common Foreign and Security Policy – CFSP tj. ZSBP* na srpskom) predstavlja važan aspekat spoljne politika EU u cilju sopstvene promocije kao globalnog aktera, odnosno spoljnoj manifestaciji spremnosti da svojim znanjem, kao i ljudskim i materijalnim resursima doprinese očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti. Jedan od glavnih instrumenata, ali svakako ne i jedini, predstavljaju mirovne misije. One su prevashodno usmerene na uspostavljanje i održavanje mira, odnosno na postkonfliktnom razvoju, i to pre svega u području neposrednog susedstva, koje je ključno za bezbednost EU. Mirovne misije EU u isto vreme predstavljaju i dokaz da EU poseduje autonomne kapacitete za njihovo planiranje i izvršavanje koje doprinose afirmaciji globalnog domašaja i značaja EU. U okviru svojih spoljno političkih aktivnosti ZBOP se u dobroj meri oslanja na ekonomiju, trgovinu, nauku i tehnologiju, tradiciju, kulturu i druge prednosti i privlačnosti EU i njenih država članica.

Evropska unija je od 1999. godine do danas imala preko 30 misija, od čega su polovina bile vojne, a polovina civilne. U ovom momentu Unija ima 16 misija od kojih 10 civilnih i 6 vojnih u kojima je angažovano preko 5000 vojnih, policijskih i civilnih stručnjaka na 3 kontinenta. Prva vojna operacija bila je operacija CONCORDIA u Makedoniji 2003. godine, dok je prva civilna misija (policijska) bila EUPM u Bosni i Hercegovini iste godine. Region koji je bio ključan za osnivanje i razvoj ZSBP/ZBOP, a posebno misija upravljanja krizama, jeste Balkan, imajući u vidu povezanost bezbednosne dinamike Balkana i EU, što je i danas više nego očigledno.[10] Najveća i najkompleksnija misija EU i jedina sa izvršnim mandatom nalazi se na Kosovu i Metohiji i to je misija vladavine prava EULEX. Ono što karakteriše misije EU je činjenica da EU podstiče učešće trećih država (država koje nisu članice EU) u njima, kako bi nadoknadila sopstvene nedostatke, ali i uključila veći broj aktera i povećala nivo efikasnosti tih misija. Sarađujući sa partnerima u okviru misija, EU održava ili podiže na viši nivo odnose sa tim državama.

2.2.1. Pravni osnov i glavni organi Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike

Političko-strategijski osnov delovanja ZSBP/ZBOP je *Globalna strategija za spoljnu i bezbednosnu politiku EU*, koju je potvrdio Evropski Savet (ES) na predlog Visokog predstavnika za bezbednost i spoljnu politiku (VP) Federike Mogerini juna 2016. godine. *Globalna strategija za spoljnu i bezbednosnu politiku* je nasledila prvu *Evropsku strategiju bezbednosti* (donetu 2003.godine) i u

10) Marina Kostić, Uroš Živković, „Narušeni bilateralni odnosi na Zapadnom Balkanu i Bezbednost Evropske unije", *Politika nacionalne bezbednosti*, br. 1/2015, Institut za političke studije, Beograd, 2015.

njoj se potvrđuje strategijsko opredeljenje EU da bude važan i aktivan globalni akter, čije aktivnosti vođene principom aktivnog multilateralizma zasnovanog na utvrđenim međunarodnim pravilima u čijem centru su UN, međunarodno pravo, ljudska prava, mir i bezbednost Unije i njenog strateškog okruženja.

Pravni osnov delovanja ZBOP, kao dela ZSBP EU, čini Lisabonski ugovor, odnosno specifične odredbe Ugovora o EU (UEU) i Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU). To je pre svega Glava V Ugovora o EU koja je posvećena spoljnom delovanju EU i ZSBP. Konkretno Deo II (čl. 42-46) posvećen je ZBOP. Jedan od suštinski važnih principa, koji proističe iz više decenijskog iskustva i prakse spoljnog delovanja EU, jeste potreba da se obezbedi širok spektar različitih spoljno političkih alatki (ZSBP, ZBOP, humanitarna i razvojna pomoć i dr.). Glavnu ulogu u tom poslu imaju Savet EU, Evropska komisija i Visoki predstavnik. Član 24. UEU definiše da nadležnosti EU u oblasti ZSBP pokrivaju sve oblasti spoljne politike i sva pitanja koja se tiču bezbednosti Unije.

Veoma važan princip koji je sačuvao posebnost ove oblasti političkog delovanja Unije, takođe je propisan članom 24. UEU, u kome se kaže da „ ZSBP odlikuju specifična pravila i procedure" u odnosu na ostale politike EU. Tako glavnu ulogu u ZSBP imaju međuvladina tela kao što su Evropski savet i Savet EU koji odluke u ovoj oblasti donose, po pravilu, jednoglasno. Treba napomenuti da zakonodavne odluke u ovoj oblasti ne postoje, i da Evropski sud pravde u njoj takođe nema nadležnost. Ugovor o EU (čl. 42.), definiše ZBOP kao integralni deo ZSBP, koja za cilj ima da spoljnom delovanju Unije obezbedi operacionalizaciju, crpeći sredstva iz civilnih i vojnih kapaciteta država članica. Ova operativna ruka ZSBP deluje, pre svega, kroz tzv. (proširene) Petersberške zadatke, odnosno kroz ovlašćenje Unije da deluje van sopstvenih granica u cilju održavanja mira, prevencije konflikata i jačanja međunarodne bezbednosti u skladu sa Poveljom UN.

Osnovni organ EU koji ima najšira ovlašćenja u oblasti spoljne politike i bezbednosti je svakako ES. Evropski savet čine šefovi država i vlada država članica, predsednik ES i predsednik Evropske komisije (EK), dok Visoka Predstavnica prisustvuje njegovim sednicama. Osnovna uloga ES je da daje neophodni podsticaj daljem razvoju Unije i da definiše osnovne političke pravce i prioritete.

Možda i ključna novina u spoljnoj i bezbednosnoj politici, ali i institucionalnoj arhitekturi EU, čini kreiranje (ili nadogradnja prethodne) funkcije Visoke predstavnice. Radi boljeg povezivanja i koordinacije politika Unije koje pripadaju domenu spoljnih poslova (i iz komunitarnog i iz međuvladinog domena), VP pored svoje osnovne dužnosti, obavlja i funkciju potpredsednika Evropske komisije i predsedavajućeg Saveta za spoljne poslove.

Evropska služba za spoljno delovanje (European External Action Service - EEAS) predstavlja administrativni odgovor na trostruku funkciju Visokog predstavnika. EEAS je funkcionalno autonomno telo EU sa pravnim kapacitetom da ispunjava svoje ciljeve i zadatke. Sama služba ima ulogu središta spoljnopolitičkog aparata Unije, podeljenog na geografske i funkcionalne celine, dok njene delegacije u trećim državama i međunarodnim organizacijama imaju ulogu diplomatske mreže. Na čelu EEAS nalazi se Visoka predstavnica.

Na osnovu osnivačkih ugovora Evropska Komisija i dalje igra važnu ulogu u spoljnom delovanju Unije. Iako su joj oduzete značajne nadležnosti koje je ranije imala (delegacije u trećim državama i međunarodnim organizacijama, DG RELEX - Generalni direktorat za spoljne poslove, Komesar za

spoljnu politiku), ona i dalje u svojim rukama ima važne instrumente uticaja u ovoj oblasti, pre svega kroz ekonomske odnose sa inostranstvom. Ova oblast spada pod tzv. „komunitarne politike" i neretko iz nje proizilaze spoljnopolitički instrumenti koje odobrava EK (npr. restriktivne mere, odnosno sankcije). Druga važna činjenica je da EK i dalje ostaje glavni izvršilac budžeta EU, pa tako vrši kontrolu i nad trošenjem novca u ovoj oblasti. Značajni (finansijski) instrumenti u tom smislu stoje pod kontrolom EK kao što su pretpristupna pomoć, razvojna pomoć, instrumenti politike susedstva, humanitarna pomoć, instrument stabilnosti i sl. - što je oko 97 milijardi evra za budžetski period 2014-2020.

Jedan od zamenika Generalnog sekretara EEAS je zadužen za ZBOP i njegovu strukturu za upravljanje krizama. Struktura EEAS za upravljanje krizama se sastoji od: *Direktorata za upravljanje krizama i planiranje (Crisis Management and Planning Directorate-CMPD)*, *Centra za civilno planiranje i rukovođenje (Civilian Planning and Conduct Capability-CPCC)*, *Vojnog štaba EU (EU Military Staff – EUMS)*, *Direktorata za bezbednost i sprečavanja sukoba (Security and Conflict Prevention Directorate - SECPOL)*, *Obaveštajno-analitičkog centra EU (EU Intelligence and Situation Centre - INTCEN)*.

U decembru 2016. godine novo odeljenje, PRISM (*Prevention of conflicts, Rules of Law/security sector reform, Integrated approach, Stabilisation and Mediation)*, pridodato je strukturi EEAS za upravljanje krizama čiji je glavni zadatak prevencija sukoba, vladavina prava/reforma sektora bezbednosti, integrisani pristup, stabilizacija i medijacija.

Postojanje odgovarajućeg institucionalnog aranžmana za donošenje, sprovođenje i evaluaciju političkih i drugih odluka u oblasti ZSBP/ZBOP je od početka bio prioritet država članica. Na Evropskom samitu u Kelnu 1999. godine, istaknuta je važnost političke kontrole i strategijskog upravljanja ZBOP i njenim instrumentima, pa je u tom smislu predviđeno obrazovanje tri ključna tela: *Političko-bezbednosnog komiteta (Political and Security Comittee - PBK), Vojnog komiteta (European Union Military Committee - VKEU) i Vojnog štaba EU (European Union Military Staff - VŠEU)*.

Komitet za civilne aspekte upravljanja krizama (Commitee for Civilian Aspects of Crisis Management-CivCom), najviše je savetodavno civilno telo osnovano za neposredno razmatranje civilnih pitanja ZBOP. Čine ga civilni predstavnici država članica, koji su eksperti ili imaju značajno iskustvo u radu nacionalnih civilnih tela za vanredne situacije ili međunarodno iskustvo u reagovanju na krize. Osnovni zadatak ovog komiteta je da pruža informacije, formuliše preporuke i daje mišljenja PBK-u o civilnim aspektima upravljanja krizama.

Sa povećanjem značaja i sve većim brojem operacija koje su crpele civilne kapacitete, Savet EU je 2007. godine doneo odluku o promeni institucionalnih mehanizama za upravljanje civilnim aspektima operacija i kreirao je *Centar za civilno planiranje i rukovođenje (CCPC)* koji je kasnije postao deo EEAS. Centar za civilno planiranje i rukovođenje je stalna, integrisana operaciona civilna komanda prvenstveno namenjena za planiranje, razvoj, vođenje i nadgledanje civilnih misija u okviru ZBOP, pod strategijskim usmeravanjem i upravljanjem PBK. CCPC daje savete i mišljenja VP i PBK o pitanjima vezanim za civilne misije. Od 2011. CCPC je deo organizacione strukture EEAS .

Direktor CCPC istovremeno je i civilni operativni komandant svih civilnih misija. Zadatak civilnog operativnog komandanta je rukovođenje celokupnim tokom misija EU na strategijskom nivou, uključujući planiranje, praćenje i nadgledanje. Njemu su potčinjeni šefovi svih civilnih misija, a on radi pod kontrolom i usmeravanjem PBK, dok je u pogledu izveštavanja, neposredno vezan i za VP EU, koga izveštava o toku svih misija, a preko njega i Savet.

Direktorat za upravljanje krizama i planiranje (Crisis Mangement and Planning - CMPD) je civilno-vojna struktura EEAS odgovorna za strategijsko planiranje i civilnih i vojnih operacija u okviru ZBOP. Cilj uspostavljanja CMPD je unapređenje i integrisanje strategijskog planiranja misija na političko-strategijskom nivou, naročito sa aspekta prevazilaženja civilno-vojnog disbalansa u kapacitetima za planiranje. U tom smislu, od CMPD se prvenstveno očekuje da ojača sposobnost i jedinstvo civilno-vojnih segmenata ZBOP u planiranju misija i odgovora na krize.

Direktorat za bezbednosnu politiku i sprečavanje sukoba (Directorate for Security Policy and Conflict Prevention - SECPOL) dostavlja procenu rizika sukoba telima EU koja se bave upravljanjem krizama. Analize sukoba SECPOL-a procenjuju uticaj planirane misije ZBOP na aktuelni ili potencijalni konflikt, pružaju podršku razvoju strategija za zaustavljanje i sprečavanja sukoba i daje sveobuhvatnu ekspertizu institucijama za upravljanje krizama EU. Njegove nadležnosti pokrivaju i oblasti razoružanja, neproliferacije, kontrole izvoza naoružanja, kontrolu režima sankcija i borbu protiv terorizma i organizovanog kriminala. Takođe, SECPOL je zadužen i za praćenje bezbednosnih pretnji koje dolaze iz svemira, sa mora ili sajber prostora kao i za pružanje relevantne ekspertize.

Pored integrisanog civilno-vojnog planiranja upravljanja krizama na strategijskom nivou, koje pokriva inicijalne planove, izradu strategijskih koncepta, te planove misija u različitim fazama i odgovarajuće nadgledanje njihove realizacije, SECPOL podržava i druge aspekte razvoja i jačanja ZBOP, kao što su učešće u planiranju i razvoju kapaciteta (posebno civilnih), razvoj i održavanje partnerstva sa drugim akterima upravljanja krizama, uključujući NATO, UN, AU i treće zemlje, planiranje zajedničkih vežbi, obuka i razmene iskustava.

2.2.2. Druga tela i agencije EU

Imajući u vidu da je saradnja u oblasti ZSBP/ZBOP prevashodno međudržavnog karaktera, a da države članice EU imaju sopstvene interese i različite kapacitete i organizacione kulture, jasno je da se saradnja u ovim oblastima mora dodatno politički i institucionalno urediti, ne bi li se obezbedio dovoljan nivo interoperabilnosti u cilju efikasnog i efektivnog izvršavanja zadataka i aktivnosti. To je uređeno kroz stvaranje specijalizovanih tela (agencije, centri, instituti) koja podržavaju razvoj ovih politika u specifičnim tehničko-tehnološkim, naučnim, obrazovnim i drugim segmentima kako bi EU mogla jedinstveno da nastupa na međunarodnoj sceni i ujedno ojača zajedničke ali pojedinačne odbrambene kapacitete.

Obaveštajno analitički centar EU (*EU Intelligence Analysis Centre - INTCEN*) je specifična autonomna vojno-civilna komponenta ZBOP čiji je osnovni zadatak da donosiocima odluka pruža adekvatne obaveštajne podatke. U okvirima ZBOP postoje tri decentralizovane agencije, a to su: *Evropska*

odbrambena agencija (*European Defence Agency-EDA*), *Satelitski centar EU* (*SatCen EU*) *i Institut za bezbednosne studije EU* (*EU Intelligence Analysis Centre - EUISS*). Pored njih posebno važnu ulogu ima i jedna mrežna institucija čiji je posao da radi na poboljšanju ljudskog i organizacijskog kapaciteta država članica u oblasti ZBOP, a to je *Koledž za evropsku bezbednost i odbranu* (*European Security and Defence College - ESDC*).

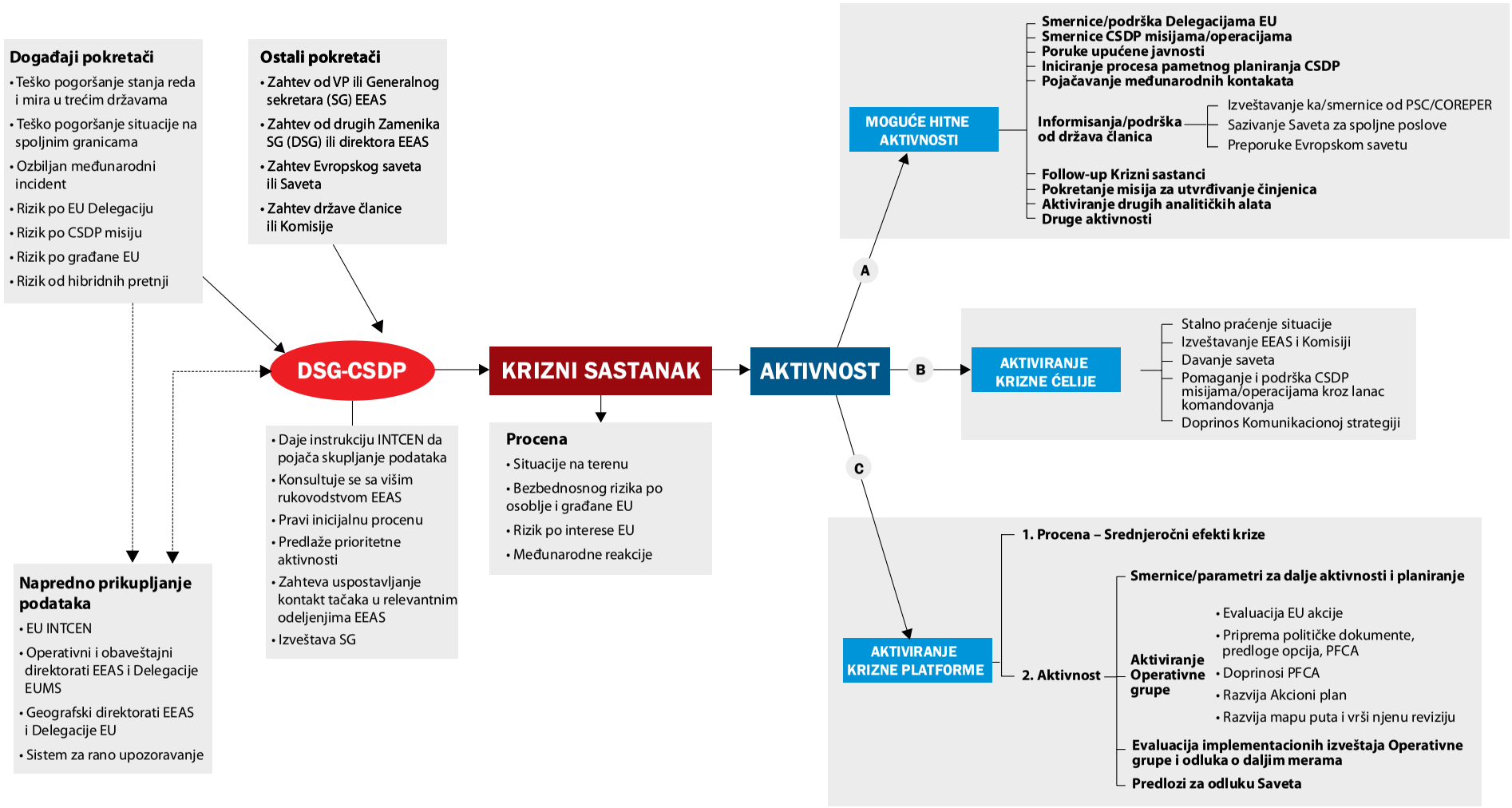
2.2.3. Upravljanje krizama u okvirima EU

Svakako najpoznatiji i najvidljiviji instrument ZBOP jesu mirovne misije. EU se uglavnom opisuje kao „civilna sila", tj. akter koji na međunarodnoj sceni pre svega koristi svoju „meku moć", oličenu u ekonomskim resursima Unije (humanitarna i razvoja pomoć), političkim resursima (politike uslovljavanja i proširenja), odnosno civilnim resursima (pravosuđe, carina, kontrola granica, policija), dok se vojni resursi (uspostavljanje i održavanje mira, borba protiv pirata) koriste u znatno manjoj meri. Evropska unija pod opštim terminom upravljanje krizama (*crisis management*) podrazumeva aktivnosti kao što su mentorstvo, monitoring i savetovanje (MMA) ili izgradnja kapaciteta u sektoru bezbednosti, uključujući obuke i treninge. Upravljanje krizama EU se uglavnom sastoji od mera za sprečavanje sukoba i razmeštanja mirovnih misija.

Mere sprečavanja izbijanja sukoba podrazumevaju izgradnju mira, sprečavanje sukoba, medijaciju i dijalog. Sprečavanje sukoba podrazumeva aktivnosti ranog upozoravanja, rane identifikacije rizika od sukoba, dubokog razumevanja konteksta sukoba, kao i posedovanje odgovarajućih alata za analizu sukoba. EU je razvila sopstveni kapacitet za podršku medijaciji, koji obuhvata visoko političko posredovanje, facilitaciju i izgradnju poverenja.

Mehanizam EEAS za odgovor na krize (*EEAS Crisis Response Mechanism-CRM)* je unutrašnja procedura koja se sastoji od pravila i struktura za koordinisan i objedinjeni odgovor na krize, uključujući i hibridne pretnje, koje dolaze iz spoljnog okruženja i ugrožavaju interese EU i njenih država članica. U slučaju izbijanja krize ili vanredne situacije, zamenik generalnog sekretara EEAS za odgovor na krize konsultuje se sa VP EU ili generalnim sekretarom EEAS, i ukoliko postoji potreba aktiviraju CRM. Osnovni elementi CRM su *Krizni sastanak (Crisis Meeting)*, *Katalog mogućih hitnih aktivnosti (Possible immediate action)*, *Krizna ćelija (Crisis Cell)*, *Krizna platforma (Crisis Platform)* i *Operativna grupa (Task Force)*

Mehanizam EEAS za odgovor na krize



Izvor: CSDP Handbook, 3rd Edition, 2017, p.75.

Integrisani odgovor na političku krizu (*Integrated Political Crisis Response-IPCR)* predstavlja mehanizam koji omogućava brzu konsultaciju između država članica na političkom nivou u slučaju izbijanja krize (unutar ili van EU) koja ima veliki politički značaj i može imati dalekosežne posledice po interese EU i njenih država članica. Aktivira se na predlog Predsedništva EU ili na zahtev država članica.

U zvaničnom rečniku EU postoji kvalitativna razlika u terminima „misija" i „operacija". Pod pojmom „misija" podrazumevaju se pre svega civilne misije, dok se pod pojmom „operacije" podrazumevaju vojne operacije. Pod terminom „operacije upravljanja krizama" podrazumevaju se one vojne operacije ili civilne misije koje preduzima EU, van sopstvene teritorije, u cilju obuzdavanja konflikta ili postkonfliktne stabilizacije, kako predviđa član 43(1). UEU, koji je pre usvajanja UEU nazivan Petersberški zadaci.

2.2.4. Petersberški zadaci

Savet ministara Zapadnoevropske unije (WEU) doneo je 19. jula 1992. godine u Bonu tzv. Petersberšku deklaraciju kojom se operacionalizuje saradnja država članica EU u oblasti odbrane i bezbednosti nakon donošenja Ugovora iz Mastrihta. Ovim aktom su, između ostalog, definisane vrste i opseg operacija koje WEU može da preuzme. Tada je definisano da su „države članice WEU spremne da podrže od slučaja do slučaja u skladu sa sopstvenim procedurama, efikasno sprečavanje sukoba i upravljanje krizama, uključujući aktivnosti održavanja mira u okviru KEBS-a i Saveta bezbednosti UN".[11] Zadaci koje bi WEU u tom cilju obavljala, nazvani kasnije Petersberški zadaci, obuhvataju: *humanitarne misije i misije spašavanja, misije očuvanja mira i borbene operacije upravljanja krizama, kao i operacije uspostavljanja mira.* Na osnovu člana 43. UEU civilne i vojne misije koje sprovodi EU mogu biti: *zajedničke operacije razoružanja, humanitarne i operacije spašavanja, misije vojnog savetovanja i pomoći, sprečavanja sukoba, kao i borbene operacije upravljanja krizama uključujuć*i operacije uspostavljanja mira i postkonfliktne *stabilizacije*.

Nepostojanje jasno definisanog načina ostvarivanja Petersberških zadataka smatra se bitnim nedostatkom sa kojim se suočava ZBOP. Tako one države koje imaju izražene transatlantske tendencije (Velika Britanija, Holandija) teže „minimalističkoj" interpretaciji Petersberških zadataka, pre svega kako bi se izbeglo dupliranje obaveza i kapaciteta sa NATO. Sa druge strane države poput Francuske teže „maksimalističkoj" interpretaciji zadataka koja uključuje i autonomne vojne kapacitete i aktivnosti Unije za obavljanje svih vrsta operacija. ZBOP opterećuje i nedostatak tačno utvrđenih potrebnih kapaciteta po vrstama misija, njihov jasno definisan geografski opseg, zatim nedostatak adekvatnog finansiranja, kao i nedostatak integrisanih komandi na svim nivoima.

11) Western European Union Council of Ministers Petersberg Declaration, Bonn, 19 June 1992, Article I/2

2.2.5. Kapaciteti EU

Nakon uspostavljanja ZBOP na Samitu u Kelnu juna 1999. godine bilo je neophodno raditi na ostvarivanju zaključaka ES, pre svih na razvoju vojnih i civilnih kapaciteta EU. U tom cilju ES je krajem decembra 1999. u Helsinkiju utvrdio tzv. *Vodeći cilj (Headline Goal 2003.*), kojim je predviđeno formiranje vojnih snaga (Namenske snage za ispunjavanje globalnog cilja – Headline Goal Task Force, kasnije nazvanih Evropske snage za brzo reagovanje – European Rapid Reaction Force) sposobnih da izvršavaju sve Petersberške zadatke i koje bi postale operativne do 2003. godine. Planirana brojnost je bila 50-60 000 ljudi (nivo korpusa, do 15 brigada), pri čemu je predviđeno da snage budu samoodržive na terenu i da poseduju neophodne kapacitete za komandovanje, rukovođenje i obaveštajnu delatnost, logistiku i druga sredstva podrške u borbi, i, po potrebi, vazdušnu i pomorsku podršku. Maksimalni rok predviđen za razmeštanje snaga bio bi 60 dana, i morale bi da budu u mogućnosti da provedu najmanje jednu godinu na terenu nakon razmeštanja.

Uz zaključke Evropskog saveta iz Helsinkija ključni momenat u razvoju Evropskih snaga za brzo reagovanje predstavlja i usvajanje tzv. *Kataloga evropskih snaga (EU Force Catalogue)* na sastanku ministara odbrane država članica EU decembra 2000. godine. Njime je predviđeno da ove snage, uz neophodnu logistiku, raspolažu sa gotovo 100 000 ljudi, 400 aviona i 100 vojnih vozila. Najveći doprinos su dale Nemačka, Velika Britanija, Francuska, Italija i Španija. Pored njih snage su deklarisale i Turska, Norveška, Češka, Poljska i dr. Važno je napomenuti da su svi akti praćeni izjavom da kreiranje ovih snaga ne predstavlja formiranje evropske vojske, niti dupliranje NATO kapaciteta. Evropski savet je u junu 2004. prihvatio predlog Saveta o usvajanju novog *Vodećeg cilja* (*Headline Goal 2010*) kojim se predviđa da EU bude sposobna da do 2010. godine odgovori brzom i odlučnom akcijom, primenjujući potpuno koherentan pristup, na ceo spektar operacija upravljanja krizama (definisanih Petersberškim zadacima) kao i da reaguje pre izbijanja krize i da bude u stanju da održava više istovremenih operacija na različitim nivoima angažovanja.

Izvor: CSDP Handbook 2nd Edition, 2013, p.60.

Osnovna karakteristika vojnih kapaciteta koji se nalaze na raspolaganju EU je da su u miru u nadležnosti nacionalnih vojnih vlasti, a tek po zahtevu od strane EU (na osnovu odluke Saveta Evrope o preduzimanju određene misije/operacije) stavljaju se u njenu nadležnost. Veći deo vojnih snaga koje članice stavljaju na raspolaganje EU imaju dvojnu namenu (neke i višestruku) – kao snage angažovane u NATO, u EU, za nacionalne zadatke odbrane i bezbednosti, a ponekad i kao snage koje učestvuju u operacijama tzv. koalicija voljnih (C*oalition of Willing*). U pogledu prvenstva angažovanja snaga koje imaju višestruku namenu, najčešće, prvenstvo ima NATO.

Što se tiče komandno-štabnih struktura u njih spadaju Vojni komitet Evropske unije (VKEU - *EU Military Committee*) i Vojni štab Evropske unije (VŠEU – *EU Military Staff*). Vojne snage kojima raspolaže EU možemo grubo podeliti u dve grupe: Evropske snage za brzo reagovanje i Borbene grupe EU. U prvu kategoriju spadaju jedinice kao što su Evrokorpus (EUROCORPS); Multinacionalne snage grupe članica EU – Evropske snage (EUROFOR); Evropske pomorske snage (EUROMAFOR); Evropska vazduhoplovna grupa (European Air Group-EAG) i sl.

Ideja o uspostavljanju borbenih grupa pokrenuta je 2003. godine, kao odgovor članica Unije na porast izazova evropskoj i široj međunarodnoj bezbednosti koji zahtevaju reagovanje vojnih snaga u što kraćem roku. Svaka grupa trebalo bi da broji oko 1500 vojnika i da bude sastavljena od svih vidova vojnih snaga, opremljenih i osposobljenih za brzo razmeštanje i izvođenje operacija srednjeg intenziteta. Borbene grupe trebalo bi da budu sposobne da se rasporede u oblast angažovanja (udaljenosti do 6.000 km) u roku od 5 do 15 dana i da mogu samostalno da se održe u operacijama do 30 dana, a sa podrškom do 120 dana. Iako je do 2009. godine operativnu sposobnost dostiglo ukupno 14 borbenih grupa, a formirano još 3, čija će operativna sposobnost biti procenjena u narednom periodu, treba napomenuti da do sada borbene grupe nisu upotrebljavane u praksi.

Imajući uvid u raspoložive kapacitete, kao i raspoloženje država članica za njihovu upotrebu, odnosno njihov stav o integrisanom ili sveobuhvatnom pristupu upravljanju krizama, Evropski savet u Santa Marija de Feiri juna 2000. godine, usvojio je *Vodeći civilni cilj* (*Civilian Headline Goal*). Njime se ističe važnost dugoročnog delovanja u upravljanju krizama, što se postiže jačanjem civilnih kapaciteta. Tako su definisana četiri prioritetna područja za misije: policijske, jačanje vladavine prava, jačanje civilne administracije kao i civilna zaštita. Države članice su se obavezale da će do 2003. godine imati na raspolaganju 5000 policajaca za međunarodne operacije (od kojih će 1000 moći da se rasporedi u roku od 30 dana), oko 200 ljudi iz oblasti pravosuđa i oko 2000 stručnjaka u drugim oblastima. Kasnije su ovi ciljevi dopunjeni 2008. i 2010. godine, pre svega radi uspostavljanja bolje koordinacije između različitih civilnih instrumenata EU i država članica, odnosno koordinaciji vojnih i civilnih kapaciteta Unije. Pored osnovna četiri prioriteta za civilne misije, tokom revizija Vodećeg civilnog cilja dodate su još i misije monitoringa (posmatračke misije) i misije pružanja podrške specijalnim predstavnicima EU. Takođe, bitnu komponentu misija koje kombinuju vojne i civilne ciljeve i kapacitete čine misije reforme sektora bezbednosti.

U 2016. godini bilo je deset civilnih misija na tri kontinenta (Kosovo, Ukrajina, Gruzija, Niger, Mali, dve misije na palestinskim teritorijama, Avganistan, Somalija i Libija), sa oko 2500 zaposlenih i budžetom od oko 200 miliona evra. Sve ove misije su suočene sa brojnim izazovima kao što su: logistika, bezbednost, komunikacije, transport, izvršenje mandata, promene u osoblju lokalnih partnera, transfer obučenog osoblje na druge pozicije, političko mešanje, slabe lokalne institucije,

kapacitet apsorpcije, dugački tranzicioni periodi i izlazne strategije. Sve nabrojano predstavlja kratkoročne, srednjoročne i dugoročne izazove za civilne misije ZBOP a identifikovane su četiri ključne oblasti izazova, dva na operativnom i strateškom nivou i dva na čisto strateškom nivou, to su: 1) brzina izvršavanja postavljenih zadatke 2) vidljivost, 3) prilagođavanje širem sigurnosnom kontekstu i 4) konkretni rezultati i uticaj. Pored ovih sveobuhvatnih izazova civilne misije EU imaju i brojne probleme usmerene na oblasti u kojima se misije obavljaju koji su najčeće kulturološke prirode a najvidljiviji je česte jezičke barijere sa lokalnim stanovništvom i institucijama.

2.2.6. Proces planiranja i razmeštanja mirovnih misija EU

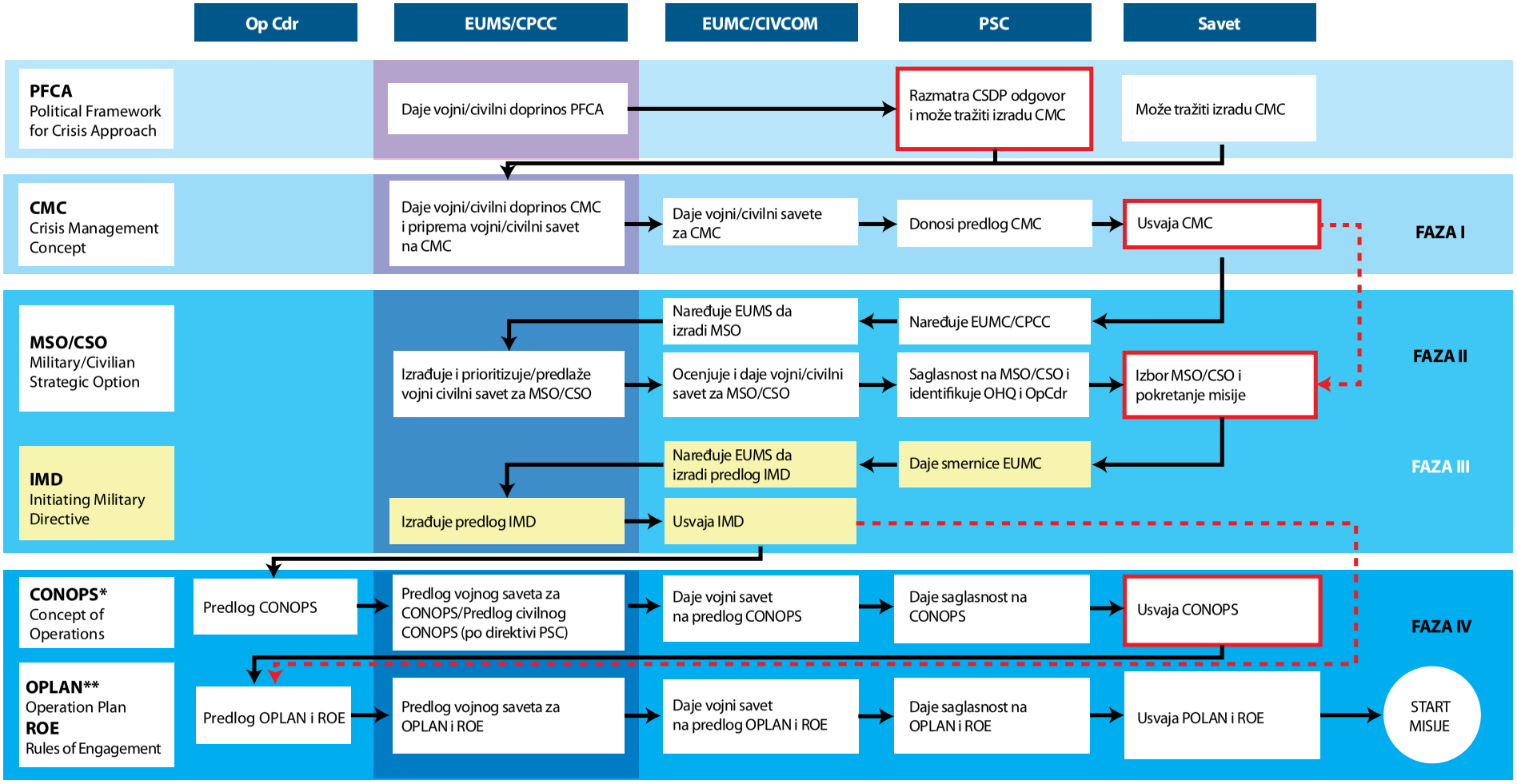
Proces planiranja operacija/misija u okviru ZBOP je deo *Procedura upravljanja krizama (Crisis Management Procedure – CMP)*, čiji je okvir kreiran u periodu 2000-2003. godine, a zatim dograđivan u više navrata.

U odnosu na vreme pojave tj. identifikacije kriza razlikuju se dve glavne faze planiranja: redovno ili prethodno (*Advance Planning*) i planiranje odgovora na konkretnu krizu (*Crisis Response Planning*). Proces planiranja odgovora na krize, na strategijskom nivou, ima dva dela: političko i operativno strategijsko planiranje. Oni imaju dvojaku svrhu: da služe kao matrica za donosioce odluka u slučaju stvarnog izbijanja krize, i kao pokazatelj potreba pri formiranju i ažuriranju kataloga snaga za odgovor na različite vrste kriza. Ove vrste planiranja su u nadležnosti Odeljenja za vojne procene i planiranje (*Military Assesment and Planning*) iz sastava Operativne uprave VŠEU.

Dokumenta koja proizilaze iz pomenutih faza planiranja a koja preciznije definišu korake u postupku odgovora na krize: *Koncept upravljanja krizom (Crisis Management Concept - CMC); Strategijska opcija odgovora na krizu (Strategic Option); Inicijalna vojna direktiva (Initiating Military Directive – IMD); Koncept operacije (Concept of Operation – CONOPS) i Plan operacije (Operation Plan – OPLAN)*.

Proces planiranja misija EU

(izvor: EU Military Staff)



* CONOPS za vojnu operaciju predlaže OpCdr na osnovu IMD, a za civilnu CPCC po direktivi PSC

** OPLAN za vojnu opciju predlaže se na strateškom nivou (OpCdr), dok za civilnu na operativnom nivou (HoM)

Koncept upravljanja krizom je dokument koji opisuje određenu krizu, karakteristike, političke interese i ciljeve članica i Unije za regulisanje krize. Takođe u njemu su date i procene rizika, opis svih opcija ZBOP kao odgovora na krizu, uključujući i ocenu izvodljivosti sa stanovišta efikasnosti, cene, rizika i mogućnosti. Dalje iznosi i predloge Političko-bezbednosnog komiteta – PBK o opcijama za adekvatan odgovor. Saglasnost Saveta EU na predlog Koncepta znači i opredeljenje za ponuđenu opciju odgovora – civilnu, vojnu ili kombinovanu.

Strategijska opcija predstavlja drugu fazu planiranja, kojom se, nakon što je Konceptom izabran pristup upravljanja krizom, bira najbolja opcija. Tako se među predloženim vojnim opcijama bira najpovoljnije vojno rešenje odnosno, ukoliko je odabran civilni pristup rešavanju krize, vrši se izbor najbolje civilne opcije. Ako je izabrana vojna operacija imenuje se Komandant operacije (*Force Commander - FHQ*), odnosno Šef misije (*Head of Mission – HoM*) ako je odabrana civilna opcija. Zatim se uspostavlja osnovni lanac komandovanja misijom/operacijom i određuju se drugi elementi neophodni za njeno sprovođenje, uključujući učešće i saradnju sa spoljnim akterima u upravljanju krizom. Svaka strategijska opcija, bila ona vojna ili civilna, obuhvata: ciljeve misije/operacije, okolnosti (okruženje, učesnike i drugo), izlaznu strategiju, mandat misije/operacije, potrebne resurse, moguće prepreke, procene rizika i izvodljivosti, lanac komandovanja, rukovođenja i izveštavanja, učešće i saradnju trećih država i međunarodnih organizacija.

Koncept operacije i *Plan operacije* spadaju u operativno planiranje na strategijskom nivou, koje se sprovodi u skladu sa dva prethodna dokumenta. Koncept operacije predstavlja konkretizaciju načina sprovođenja određene operacije, dok Plan operacije predstavlja detaljnu razradu organizacije određene operacije. Postoji razlika u pogledu izrade i odobrenja Koncepta i Plana operacije kod vojne i civilne opcije. U vojnoj opciji i Koncept i Plan operacije se rade na strategijskom nivou (Komandant i Štab operacije) na osnovu *Inicijalne vojne direktive*, koju priprema VŠEU u skladu sa instrukcijama VKEU, a usvaja PBK. Inicijalna vojna direktiva se radi na osnovu izabrane Vojne strategijske opcije i sadrži: jasan opis političko-vojnih ciljeva EU; opis zamisli vojne operacije (misije); politička ograničenja i pretpostavke za razvoj Koncepta operacije/Plana operacije i pravila angažovanja (Rules of Engagement – RoE); definiše kriterijume uspeha i zadatke struktura koje podržavaju vojni angažman. Ukoliko se Savet odluči za civilnu opciju ne postoji Inicijalna civilna direktiva. U ovoj opciji PBK upućuje zahtev Operativnom komandantu svih civilnih misija i Centaru za civilno planiranje i rukovođenje - CCPC za izradu predloga Koncepta operacije/misije, koji zatim odobrava Savet, dok se Plan operacije radi na operativnom nivou, tj. za njegovu izradu je odgovoran šef civilne misije sa svojim štabom, a izrađuje ga pod političkom kontrolom i vođstvom PBK, uz pomoć CCPC.

U prvoj fazi planiranja u kojoj se utvrđuje Koncept upravljanja krizom, naročito važnu ulogu imaju strukture ZBOP za rano upozorenje i procenu – Situacioni centar i Operativni centar, odnosno strukture EEAS kao što su VŠEU i CCPC. Reagujući na konkretne pokazatelje izbijanja krize ove službe obezbeđuju ulazne podatke, procene, početne vojne i civilne ekspertize i predloge mogućeg Koncepta upravljanja krizom i opcija odgovora. Ovi dokumenti (pokazatelji, procene i predlozi) upućuju se na razmatranje Vojnom i Civilnom komitetu i radnim grupama za različite aspekte usaglašavanja koncepta. Nakon razmatranja i dorade, predlozi Koncepta i opcija upućuju se u PBK na razmatranje i usaglašavanje stavova. Posle konsultacija na više nivoa (CMPD, Radne grupe, RELEX, Komisija), PBK utvrđuje konačan predlog Koncepta, koji upućuje Komitetu stalnih predstavnika (COREPER II), na saglasnost i odobrenje Saveta.

Druga faza počinje posle usvajanja Koncepta upravljanja krizom, zahtevom PBK prema VKEU (u vojnoj opciji), odnosno prema CCPC (za civilnu opciju), za razradom Vojne ili Civilne strategijske opcije, a završava se odlukom Saveta o izboru jedne od ponuđenih opcija.

Treća faza, postoji samo pri opredeljenju za vojnu operaciju. Počinje instrukcijom od strane PBK prema VKEU za davanje zadatka VŠEU za pripremu Inicijalne vojne direktive, koja se u vidu predloga preko VKEU dostavlja PBK na odobrenje. Tek tada Inicijalna vojna doktrina postaje validni dokument za Komandanta i štab operacije za izradu Koncepta operacije, odnosno Plana operacije.

Četvrta faza planiranja na strategijskom nivou je u suštini operativno planiranje koje vrše komande i štabovi operacija, a njihova glavna dokumenta su Koncept operacije i Plan operacije za vojne operacije, odnosno samo Koncept operacije za civilne misije, koje mora da odobri Savet.

Dalji tok planiranja, na operativnom i taktičkom nivou, prvenstveno se odnosi na razradu i primenu doktrina i taktika za sprovođenje konkretne operacije u duhu glavnih zamisli i planova, a vrše ih komande i štabovi operacije odgovarajućih nivoa. Naravno, u izradi svih iznetih dokumenata u svim fazama neophodna je bliska i stalna saradnja svih struktura ZBOP (političkih, vojnih, civilnih, pravnih, finansijskih i drugih), kao i stalne konsultacije i uzimanje u obzir stavova EK i odgovarajućih struktura EP. Glavne dokumente prati i ogroman broj pomoćnih dokumenata, koja dodatno razrađuju različite aspekte upravljanja konkretnom krizom.

Uprkos nekoliko inicijativa pojedinih članica Unije (prvenstveno Francuske i Nemačke) za uspostavljanje stalnih vojnih komandno-štabnih struktura za operacije u okviru ZBOP, o tome nije postignuta saglasnost zbog istrajnog protivljenja SAD i nekih članica EU (Britanije i Holandije). Ovaj nedostatak stalnih struktura u lancu komandovanja je najizraženiji na strategijskom nivou, i predstavlja jedan je od najvećih nedostatka EU sa aspekta njene relevantnosti kao globalnog vojno-bezbednosnog aktera. U takvoj situaciji, pri uspostavljanju lanca komandovanja i rukovođenja vojnim operacijama u Uniji se vrše određene improvizacije, kombinacijom postojećih civilnih i vojnih štabnih struktura EU i komandi i štabova NATO (u skladu sa Sporazumom „Berlin plus"), odnosno, korišćenjem komandi i štabova vojno sposobnijih država članica Unije. Od 2012. godine Savet je pokrenuo jedinstveni Operativni centar za sve misije koje se izvode na Rogu Afrike, da bi od 2015. taj centar pokrivao sve misije u Sahelu, ali njegov značaj i operativni domet je veoma ograničen. Kao rezultat primene nove Globalne strategije EU, države članice pokrenule su procedure za bližu i intenzivniju saradnju u oblasti bezbednosti i odbrane. U tom smislu početkom 2017. godine počeo je sa radom Centar za vojno planiranje i rukovođenje (*Military Planning and Conduct Capability – MPCC*) u okvirima VŠEU, koji predstavlja strukturu za komandovanje i rukovođenje vojnim operacijama bez izvršnog mandata.[12] Na čelu MPCC nalazi se Generalni Direktor VŠEU i on vrši funkciju komandanta navedenih operacija (*OpCdr*).

Komande i štabovi vojnih operacija upravljanja krizama na strategijskom nivou uspostavljaju se za konkretnu operaciju 1) autonomno, neposredno u okviru VŠEU, 2) autonomno, osloncem na operativne komande i štabove država članica ili komande i štabove multinacionalnih sastava članica Unije, ili 3) osloncem na komandno-štabnu strukturu NATO, u skladu sa Sporazumom

12) Trenutno su to tri trening misije (EUTM) u Somaliji, Maliju i Centralnoafričkoj Republici.

„Berlin plus". Na operativnom nivou, Komandant snaga (The Force Commander - FCdr) i Štab snaga na terenu - vojištu (The Force Headquarter-FHQ) imenuju se i uspostavljaju od slučaja do slučaja, u skladu sa prirodom, zadacima i obimom planirane operacije, odnosno u zavisnosti od odabrane varijante njenog uspostavljanja - autonomna operacija EU ili oslanjanjem na kapacitete NATO.

Kada je u pitanju rukovođenje civilnim misijama upravljanja krizama, EU je u znatno povoljnijoj situaciji, naročito posle uspostavljanja CCPC i postavljanje njenog direktora za komandanta svih civilnih operacija. Lanac komandovanja i rukovođenja civilnim misijama je znatno jednostavniji i autonomniji u pogledu zavisnosti EU od drugih međunarodnih organizacija ili pojedinačnih članica. Sa civilnog aspekta upravljanja krizama, na političko-strategijskom nivou ključnu ulogu ima Savet za spoljne poslove, odnosno VP kao njegov stalni predsedavajući. Drugi segment političko-strategijskog nivoa upravljanja i rukovođenja civilnim misijama je u okviru PBK, koji neprekidno prati, usmerava i kontroliše tok misija i razvoj situacije, preduzima odgovarajuće mere za uspeh misija, odnosno predlaže preduzimanje potrebnih mera od strane Saveta. U smislu neposrednog rukovođenja civilnim misijama i sprovođenja odgovarajućih odluka (instrukcija, direktiva) na strategijskom nivou odgovoran je Operativni komandant civilnih misija odnosno direktor CCPC.

Rukovođenje civilnim misijama na operativnom nivou (na terenu) vrše šefovi koji se imenuju pojedinačno za svaku misiju. Na taktičkom nivou rukovođenje misijama vrše šefovi osoblja po segmentima koji čine određenu misiju (policija i žandarmerija; osoblje za primenu vladavine prava; za uspostavljanje civilne administracije; itd.). Značajnu ulogu u lokalnom političkom usmeravanju civilnih misija (na terenu), naročito u pogledu konzistentnosti sa strategijskim političkim ciljevima određenim od strane Saveta EU, imaju i specijalni predstavnici EU imenovani za određena krizna područja. Mada specijalni predstavnici EU nisu u lancu komandovanja civilnih operacija, šefovi operacija su u obavezi da se konsultuju sa njima o svim aspektima bitnim za obostrani uspeh misija.

U gotovo svim slučajevima regrutovanje osoblja za vojne operacije i civilne misije ide preko država članica, odnosno država učesnica misija (secondment). Samo u slučaju civilnog osoblja postoji mogućnost regrutovanja lokalnog stanovništva, koje se onda vrši putem konkursa (local contracting).

2.2.7. Učešće trećih država u mirovnim misijama EU

Jedna od glavnih karakteristika mirovnih misija pod pokroviteljstvom EU jeste uključivanje trećih država odnosno upotreba kapaciteta trećih država i međunarodnih organizacija. Prvi koraci u tom smeru napravljeni su na relaciji EU – NATO, da bi se završili kroz kreiranje Evropskog bezbednosnog identiteta u okvirima NATO, a kasnije i uspostavljanjem veće autonomije u oblasti upravljanja krizama u odnosu na NATO, prvo kroz WEU, a kasnije kroz ZBOP. Ugovori iz Berlina od 1996. i 2002. godine (Berlin plus) omogućili su korišćenje NATO kapaciteta od strane EU pod dogovorenim uslovima. Imajući u vidu poteškoće u korišćenju ovih mehanizama, posebno od priključenja Kipra EU 2004. godine i protivljenja Turske, od dosadašnjih 30 misija koje je EU

sprovela samo dve su bile u aranžmanu Berlin plus (Concordia u Makedoniji 2003. i EUFOR Althea u BiH koja traje od 2004. do danas). To je značilo da je EU neophodno da nađe dodatne resurse na drugoj strani, pre svega kroz bilateralnu saradnju sa drugim državama i međunarodnim organizacijama.

Pravni osnov saradnje sa trećim državama i međunarodnim organizacijama danas predstavljaju član 37. UEU, odnosno članovi 216-218 UFEU, kojim se definišu procedure za sklapanje međunarodnih ugovora od strane EU koja, od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, prvi put u ima mogućnost da deluje kao pravni subjekt. Najčešći oblik uspostavljanja saradnje sa trećim stranama je bilateralni ugovor o uspostavljanju okvira za učešće određene zemlje u upravljanju krizama od strane EU.[13] Ovim ugovorom se definiše pravni okvir, prava i obaveze EU i treće države u pogledu učestvovanja vojnih i civilnih kapaciteta date države u misijama upravljanja krizama koje predvodi EU.

2.2.8. Finansiranje mirovnih misija EU

Načini finansiranja ZBOP misija i operacija utvrđeni su članom 41. UEU. Postoje dve vrste troškova: administrativni kojim se finansira funkcionisanje organa, koji padaju na teret budžeta Unije i operativni koji se takođe finansiraju iz budžeta EU, osim ako se radi o troškovima koji proističu iz operacija koje imaju vojne ili odbrambene implikacije kada države članice same finansiraju te troškove. Postoje dva izuzetka od ovog pravila. Prvi je da Savet može jednoglasnom odlukom da promeni način finansiranja u svakom pojedinačnom slučaju. Drugi izuzetak je kada se države članice koje su bile „konstruktivno uzdržane" prilikom donošenja odluke o pokretanju takve operacije ili aktivnosti oslobađaju od obaveze finansiranja. (u skladu sa tačkom 1. člana 31. UEU).

Na sastanku ES u Sevilji juna 2002. godine odlučeno je da finansiranje vojnih operacija treba da bude zasnovano na tri elementa: zajedničkim troškovima, individualnim troškovima i odlukama Saveta da neki početni troškovi (transport, smeštaj) ipak budu na teret zajedničkog budžeta. Savet je februara 2004. godine doneo odluku o obrazovanju mehanizma ATHENA kojim se upravlja zajedničkim troškovima vojnih operacija. Na osnovu te odluke razlikuju se tri vrste zajedničkih troškova: operativni zajednički troškovi u pripremnoj fazi, troškovi koji se odnose na aktivnu fazu operacije i operativni troškovi likvidacije operacije. Države članice svojim doprinosima finansiraju ovaj mehanizam, tako što unapred uplaćuju te doprinose, kako bi se omogućila brža reakcija i delimična autonomija ovog mehanizma. Prednost ovog mehanizma je nepostojanje njegovog limita, što znači da se može puniti i prazniti po potrebi, kao i otvorenost za doprinose trećih država. On je značajno doprineo operativnoj efikasnosti ZBOP, jer se izbeglo *ad hoc* finansiranje i međudržavno pregovaranje od slučaja do slučaja. Međutim, ovako komplikovano finansiranje vojnih operacija (zajedničko finansiranje, ATHENA i nacionalno finansiranje), bez adekvatne pravne i demokratske kontrole, čini ga netransparentnim i podložnim političkim previranjima.

13) Framework Agreement on the participation in EU crisis management operations.

Najveći finansijski teret finansiranja vojne operacije pada na najveće države Unije, odnosno na one države koje imaju najviše angažovanih snaga u okvirima te operacije. Treba imati u vidu da zajednički troškovi čine samo 10% ukupnih troškova misije, dok obuhvat zajedničkog finansiranja nije jasno definisan i dogovaraju ga države učesnice od slučaja do slučaja.[14]

Lisabonski ugovor donosi jednu novinu u načinu finansiranja aktivnosti u oblasti ZSBP (član 41(3). UEU), a odnosi se na obavezu Saveta da donose procedure za brzi pristup budžetu EU za potrebe urgentnog finansiranja inicijativa u ovoj oblasti, a posebno pripremne aktivnosti za izvršavanje proširenih „Petersberških zadataka". U tu svrhu ostavlja se mogućnost Savetu da kvalifikovanom većinom, na predlog VP, donose odluku o procedurama uspostavljanja, finansiranja, upravljanja i kontrole „start-up" fonda koji bi počivao na doprinosima država članica.

Važno je napomenuti da, sa uspostavljanjem ZBOP dolazi do jasnije diferencijacije civilne i vojne operativne komponente, a time i načina finansiranja operativnih troškova. Dok je finansiranje civilnih operativnih troškova, uz manja ili veća podešavanja, ostalo i do danas gotovo u potpunosti na teretu budžeta EU, finansiranje operativnih troškova vojnih operacija pokazalo se znatno kompleksnijim. Iako u načelu finansiranje operativnih troškova vojnih operacija pada na teret nacionalnih budžeta država članica, pokazala se potreba za uspostavljanjem kombinovanih modela i mehanizama.

14) Dejana Vukčević, *Evropska unija kao strateški akter-Teorija i praksa bezbednosne i odbrambene politike*, Institut za političke studije, Beograd, 2013, str.131.

2.3. Civilne misije OEBS

OEBS je međunarodna organizacija za mirno rešavanje sporova, rano upozoravanje, upravljanje krizama i post-konfliktnu stabilizaciju. Njeni koreni sežu od 1973. godine kada se 35 šefova država i vlada sastalo u Helsinkiju i stvorilo bezbednosni forum čija je svrha bila smirivanje tenzija između dva bloka u vreme Hladnog rata. Osnovna ideja je bila da se razgovara o bezbednosti i saradnji van okvira postojećih vojnih saveza NATO i Varšavskog pakta. Konačno 1975. godine usvojen tzv. Završni akt iz Helsinkija Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS) kojim se ustanovio novi bezbednosni forum u području „od Vankuvera do Vladivostoka". Specifičnost KEBS-a je što nije ustanovljen kao klasična međunarodna organizacija na obavezujućem međunarodnom ugovoru, već na osnovu političke izjave volje šefova vlada i država učesnica da će na dobrovoljnoj bazi primenjivati principe i načela Završnog akta. Ovakvo ustrojstvo je pružilo fleksibilnost i prilagodljivost foruma za potrebe deeskalacije sukoba tokom Hladnog rata u Evropi. Takođe, specifičnost KEBS-a je i sveobuhvatni (holistički) pristup bezbednosti, koji je kroz bezbednosnu dimenziju pokrivao i polja saradnje u oblastima ekonomije, nauke, vladavine prava i zaštite ljudskih prava i sloboda.

Po okončanju Hladnog rata KEBS je doživeo transformaciju, kao i većina sličnih međunarodnih institucija. Događaji na teritoriji bivšeg SSSR-a i bivše Jugoslavije, doveli su do značajnih političkih, organizacionih i strateških promena ne samo u UN i EU, već i u KEBS-u, koji decembra 1994. godine nakon samita u Budimpešti postaje formalna međunarodna organizacija. OEBS je bio okrenut sprečavanju sukoba, mirnom rešavanju sukoba, kao i stabilizaciji i izgradnji mira na teritoriji svojih članica, ali je praksa pokazala da je fokus pre svega na podneblje Balkana, Istočne Evrope, Kavkaza i Centralne Azije.

U toku 90-tih godina usvojeni su različiti programski i strateški dokumenti koji su opredelili OEBS da postane organizacija koja ima stalne organe. Do danas OEBS je imao oko 30 misija od kojih 17 aktivnih[15] misija na terenu (*field missions*) od Bosne i Hercegovine do granica Kine. OEBS zapošljava preko 3000 ljudi od kojih je više od 2/3 raspoređeno u misijama. Osnovni dokumenti na kojima se zasniva rad OEBS su Završni akt iz Helsinkija, Pariska povelja za novu Evropu (1990), Bečki dokument o merama za izgradnju poverenja i bezbednosti (1992, 1994, 1999, 2011), Helsinški dokument (1992), Dokument iz Budimpešte (1994), Lisabonska deklaracija o zajedničkom i sveobuhvatnom bezbednosnom modelu za Evropu u 21. veku (1997), Dokument iz Istanbula i Povelja za evropsku bezbednost (1999) i drugi. OEBS danas ima 57 država članica čije stanovništvo čini oko 15% svetske populacije.

15) Od toga 16 misija na terenu i jedna politička misije koju predstavlja lični predstavnik Predsedavajućeg OEBS za konflikt kojim se bavi OEBS Minsk grupa (radi se o konfliktu između Jermenije i Azerbejdžana oko Nagorno-Karabaha, a otpočela je sa radom 1995. godine).

Mirovne misije, odnosno misije na terenu su relativno noviji instrument OEBS-a, nastale kao odgovori na bezbednosne probleme prouzrokovane raspadom SSSR i bivše Jugoslavije. Prva misija OEBS-a bila je misija na Kosovu, Sandžaku i Vojvodini koja je trajala od septembra 1992. do jula 1993. godine i bavila se zaštitom ljudskih i manjinskih prava i izgradnjom poverenja i prevencijom sukoba.

Jedna od specifičnosti pristupa očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti OEBS-a je da su sve ove misije malog ili srednjeg obima ali su dugotrajne. Trenutno najveća i prioritetna misija OEBS je Specijalna posmatračka misija u Ukrajini započeta marta 2014. godine koja ima preko 1100 članova i budžet za 2016/17. godinu od gotovo 100 miliona evra.[16]

Najveći broj misija OEBS-a spadao je u misije koje sprovode i prate reforme u oblasti zakonodavstva i pravosuđa, izbornog procesa, izgradnje kapaciteta parlamenta, borbe protiv trgovine ljudima i sprovođenje antikorupcijskih politika, zatim misije razvoja efektivnog zakonodavstva i regulative u oblasti medija, promovisanje dobre uprave i jačanja civilnog društva, obuka pogranične policije i praćenje reforme policije, reforme sektora bezbednosti i dr. Iako ima pravne mehanizme da pokrene i vojne operacije, do danas to se nije desilo.

OEBS danas funkcioniše u tri posebne dimenzije: 1) Političko-vojna, 2) Ekonomska dimenzija i zaštita životne sredine i 3) Ljudska dimenzija. U okviru prve dimenzije glavne oblasti su režim kontrole naoružanja i mera za izgradnju poverenja, reforma sektora bezbednosti i bezbedno skladištenje i uništavanje malog i lakog naoružanja i konvencionalne municije. Druga dimenzija je posvećena unapređenju dobre uprave, borbi protiv korupcije, jačanju svesti o značaju zaštite životne sredine, zajedničkom korišćenju prirodnih resursa i pravilnom tretmanu ekološkog otpada. U okviru treće dimenzije OEBS pomaže državama učesnicama u izgradnji demokratskih institucija, održavanju poštenih i transparentnih demokratskih izbora, unapređenju rodne ravnopravnosti, obezbeđivanju poštovanja ljudskih prava, medijskih sloboda, prava pripadnika nacionalnih manjina i vladavine prava, kao i u unapređenju tolerancije i nediskriminacije. Na širem planu, OEBS se bavi bezbednosnim izazovima koji predstavljaju prekogranične pretnje, poput klimatskih promena, terorizma, radikalizacije i nasilnog ekstremizma, organizovanog kriminala, visokotehnološkog kriminala i trgovine drogom, oružjem i ljudima. Organizacija radi i na jačanju veza i saradnje između država, uspostavljanju partnerstva između privatnog i javnog sektora, kao i na angažovanju građanskog društva.[17]

U posthladnoratovskom periodu OEBS je razvio pet mehanizama za borbu protiv bezbednosnih pretnji, a to su: 1) povezivanje ljudske dimenzije sa dugoročnim merama za sprečavanja sukoba kroz promovisanje demokratizacije i ljudskih prava, 2) monitoring i rano upozoravanje, 3) korišćenje posredovanja (medijacije) za vreme pregovora o prekidu vatre, 4) nakon uspostavljanja prekida vatre OEBS se oslanja na mere izgradnje poverenja kao zaštitu od izbijanja novog sukoba i 5) postkonfliktne mere stabilizacije i izgradnje poverenja i bezbednosti (izgradnja države).[18]

16) OSCE Annual Report 2016, pp.76.

17) Šta je OEBS?, 2017, Str.5.

18) David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe,* Routledge, 2007, pp.67-69.

Glavni organi OEBS, bar kada su u pitanju mirovne operacije, su *Ministarski savet (Ministerial Council - MC), Stalni Savet (Permanent Council - PC), Sekretarijat* i *Predsedavajući OEBS (Chairperson-in-Office – C-i-O)*[19]. Pored ovih važne OEBS institucije su: *Parlamentarna skupština (Parlamentary Assembly - PA), Forum za bezbednosnu saradnju (Forum for security cooperation - FSC), predstavnici Predsedavajućeg OEBS, zatim Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (Office for Democratic Institutions and Human Rights - ODIHR), Visoki komesar za nacionalne manjine (High Commissioner on National Minorities - HCNM) i Predstavnik za slobodu medija (Representative on Freedom of the Media - RFOM).*

2.3.1. Proces planiranja i razmeštanja mirovnih misija OEBS

Da bi misija OEBS bila pokrenuta potrebno je da Stalni savet - PC donese odluku o otpočinjanju misije kojom se utvrđuje njen mandat i trajanje. Odluke u OEBS donose se konsenzusom, što naravno utiče na efikasnost organizacije, ali ujedno doprinosi njenom legitimitetu. Misije najčešće formalno traju oko 6 meseci, a PC kasnije donosi odluku o produženju. Takođe, neophodan je zvaničan poziv države u kojoj će biti stacionirana misija, da bi ona uopšte počela sa radom. Imajući u vidu da OEBS ne počiva na međunarodnom ugovoru, niti ima svojstvo pravnog subjekta u međunarodnom pravu, odluke njegovih organa nisu obavezujuće, već imaju politički značaj.

Nakon donošenja političke odluke o pokretanju misije aktivnosti OEBS koordiniše Predsedavajući. Predsedavajući daje politički doprinos pružajući državama učesnicama odgovarajuće koncepte, izveštaje i preglede, pokrećući mehanizam OEBS kroz kreiranje agende i obezbeđujući konsenzus. On je nadležan da koordiniše odnose sa drugim organizacijama i telima, te tako može mobilisati podršku za pojedine aktivnosti u okviru OEBS kroz organizovanje konsultacija na visokom nivou na određene teme. Na kraju, predsedavajući postavlja šefove misija OEBS i daje im političke i strateške smernice. U isto vreme generalni sekretar OEBS, kao šef administracije, nema mandat da daje političke smernice, već je njegova uloga da pomaže predsedavajućem u pripremi sastanaka i primeni odluka.

Centar za sprečavanje sukoba (Conflict Prevention Centre - CPC) je stvoren 1990. godine, a 1994. je postao sastavni deo Sekretarijata. CPC je jedna od ključnih institucija za bezbednosnu saradnju u okviru OEBS. On pomaže predsedavajućem u ranom upozoravanju, sprečavanju sukoba, upravljanju sukobima i postkonfliktnom menadžmentu. CPC posebno radi na uspostavljanju regionalne saradnje, upravljanju i kontroli granica, pružanju pomoći i koordinisanju rada svih misija na terenu.

Služba za podršku politikama (Policy Support Service) kao deo CPC je glavna tačka za koordinaciju između OEBS misija na terenu, Sekretarijata i predsedništva, koja obezbeđuje adekvatan protok informacija između sedišta OEBS i njegovih misija. Glavni zadatak CPC u procesu upravljanja

19) Svake godine jedna zemlja predsedava OEBS. Procesi političkog planiranja i funkcionisanja zasniva se na radu Trojke (prethodni, sadašnji i budući predsedavajući). Formalno, ulogu predsedavajućeg ima ministar spoljnih poslova zemlje koja predsedava OEBS.

krizama je da pokriva tri elementa koja su neophodna kako bi misije na terenu mogle da budu funkcionalne: planiranje, angažovanje ljudstva i opremanje.

Centar za sprečavanje sukoba razvio je 2013. godine *Operativni okvir za odgovor na krizne situacije (Operational Framework for Crisis Response - OFCR)* koji se zasniva na iskustvima iz ranijih misija i on pruža donosiocima odluka detalje o postojećim procedurama i pregled kako se postupalo u prošlosti. On daje okvir za blagovremeni razvoj plana za implementaciju misija i njihovog budžeta. OFCR je fleksibilni dokument koji se stalno dopunjuje postojećim iskustvima.

Standardni sistem OEBS u angažovanju ljudstva, upućivanje (secondment) tj. odabir i finansiranje ljudstva kroz sisteme država članica, nije se pokazao kao najadekvatniji, posebno kada je potrebno brzo nalaženje stručnog osoblja za mirovne misije. Zato je kreiran standardizovan sistem zasnovan na računarskom programu, kao i spisak stručnjaka za brzo upućivanje u misije (*Rapid Deployment Roster*). Ovo osoblje (*first responders*) se kasnije zamenjuje osobljem koje je regrutovano standardnim procedurama.

Iako OEBS nema vojne kapacitete, odobravanje aktivnosti iz političko-vojnog aspekta su u nadležnosti Foruma za bezbednosnu saradnju (FSC), kojem pomažu relevantni delovi Sekretarijata, kao što je *Jedinica za borbu protiv terorizma (Action Against Terrorism unit-ATU)* ili *Jedinica za borbu protiv trgovine ljudima (Anti-Trafficking Assistance Unit)*. Preventivnu diplomatsku aktivnost sprovode predstavnici Predsedavajućeg, generalnog sekretara ili operativnih institucija.

Strateška jedinica za policijske poslove (Strategic Police Matters Unit-SPMU), kreirana je 2002. godine u okviru Sekretarijata OEBS-a i pruža pomoć državama koje se bore sa ekstremizmom. Zajedno sa CPC, ova jedinica pruža pomoć u unapređenju kontrole granica i reaguje na zahteve država kada traže da se identifikuju i podele najbolje prakse i naučene lekcije. Takođe, SPMU pomaže državama članicama u koordinaciji policijskih aktivnosti, te razvija sa nacionalnim i međunarodnim partnerima regionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala. Ona savetuje Predsedavajućeg i generalnog sekretara o pitanjima koja se odnose na policiju, vladavinu prava i pomaže misijama na terenu da razviju programe pomoći policijama država domaćina.

Finansiranje OEBS, pa tako i misija na terenu odvija se iz budžeta organizacije i budžeta država članica. Ukoliko se radi o upućivanju (secondment) teret snose države članice, a ukoliko se radi o zapošljavanju međunarodnog ili lokalnog osoblja (international/local contracting) troškovi padaju na teret budžeta OEBS. Takođe, operativne i administrativne troškove misija snosi OEBS. Budžet OEBS pokrivaju države članice iz doprinosa po utvrđenim kriterijumima i u 2017. godini iznosio je 139 miliona evra.

3

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I DOPRINOS REPUBLIKE SRBIJE GLOBALNOJ BEZBEDNOSTI

Civilne misije su posthladnoratovski fenomen. Trenutno, skoro sve mirovne misije su multidimenzionalne po prirodi i sadrže značajnu civilnu komponentu. Ovakav razvoj događaja predstavlja odgovor međunarodne zajednice na promenu bezbednosne dinamike na globalnom nivou i pojavu novih izazova, rizika i pretnji svetskom miru i bezbednosti. Imajući u vidu prekogranični i globalni uticaj savremenih pretnji, zatim njihovu rastuću eksteritorijalnost i prebacivanje na nove dimenzije stvarnosti (informaciono-komunikacione tehnologije), kao i ograničenost dostupnih resursa za odgovor na nove pretnje na nacionalnom nivou, sve je veća potreba za multidimenzionalnim, multifunkcionalnim i multinacionalnim odgovorima kako bi se obezbedilo svetski mir i stabilnost.

Međunarodne organizacije sve češće šalju civile u mirovne misije. Bilo da se radi o policijskim misijama, misijama vladavine prava ili posmatračkim misijama kojima se prati primena mirovnog sporazuma, svrha tih misija je da se uspostavi i održi bezbednost. Danas je preovlađujuće mišljenje da se mnogi mirovni zadaci mogu efikasnije i efektivnije, a i ekonomičnije, obavljati kroz civilnu nego kroz vojnu komponentu. Iako vojne misije doprinose stabilnosti i zaštiti civila u konfliktnim sredinama, one nisu adekvatno osposobljene za pružanje pomoći izbeglicama u izbegličkim kampovima, za pružanje pomoći državi domaćinu u kreiranju održivih i profesionalnih policijskih snaga ili izgradnji institucija u post konfliktnom periodu.

Evropska unija, UN i OEBS su neki od najvažnijih pružaoca usluga i pomoći u zaštiti civila, sprečavanju sukoba i izvođenju misija podrške miru. Kao što smo videli EU ima trenutno 10 civilnih misija u okvirima ZBOP. Takođe, značajan broj od 15 UN misija ima veliku civilnu komponentu, kao što je misija MONUSCO u Kongu. Pored toga UN imaju još 25 političkih misija ili misija izgradnje mira pod rukovodstvom *Departmant of Political Affairs* - DPA, od kojih su neke male, a neke, kao one u Avganistanu ili Iraku, su veće. Sve misije OEBS-a su civilne tako da ona sama ima skoro 3000 civilnih predstavnika na terenu, od čega je čak trećina u misiji *Special Monitoring Mission* - SMM u Ukrajini.

U ovoj publikaciji smo razmotrili kako ove tri najznačajnije organizacije postupaju i planiraju, izvode i opremaju svoje mirovne operacije, sa posebnim akcentom na njihovu civilnu komponentu. Evropska unija je trenutno najvažniji međunarodni akter na Balkanu i u isto vreme glavni bezbednosni akter, naravno uz NATO. Njen uticaj je višedimenzionalan. EU utiče na prilike u balkanskim državama kroz svoje spoljne i bezbednosne politike (ZBOP misije, političke usluge, medijacija), ali i kroz trgovinu, ekonomiju i na kraju kroz glavni politički proces - *Proces stabilizacije i pridruživanja (SAP).*

U tom smislu i Republika Srbija je veoma osetljiva na dešavanja u regionu, kao i na dešavanja u samoj Uniji, jer svi ti procesi direktno utiču na interese, stabilnost i bezbednost Srbije. Srbija je aktivni učesnik SAP i na putu je da postane punopravni član EU. Ona se u tom procesu obavezala ne samo na prihvatanje zakona, standarda, politika i procedura koje važe u EU, već i na politički i bezbednosni angažman u skladu sa spoljnom i bezbednosnom politikom EU.

Republika Srbija, iako nema zvaničnu spoljnopolitičku strategiju (što otežava istraživanje i vrednovanje efikasnosti, posvećenosti i efektnosti njene spoljne politike), ima praksu iz koje se može sagledati njena konstruktivna uloga u spoljnopolitičkoj i bezbednosnoj dinamici sopstvenog regiona, Evrope, ali i činjenica da poseduje adekvatne instrumente i mehanizme da

bude prisutna i na globalnoj međunarodnoj sceni. Posebno važan segment spoljnopolitičkog angažmana Srbije jeste upravo učešće u mirovnim operacijama pod okriljem UN i EU. Iskustvo učestvovanja u mirovnim misijama u vreme SFRJ i četrnaestogodišnje iskustvo od reintegracije u međunarodnu zajednicu, izdvaja Vojsku Srbije (VS) kao najiskusnijeg subjekta u ovom važnom i odgovornom poslu. Od 2002. godine VS je učestvovala u 15 mirovnih operacija sa gotovo 2000 pripadnika, na 3 kontinenta. Srbija je danas u prvih 50 država po broju ljudstva upućenom u mirovne misije UN na svetskom nivou i u prvih 10 u Evropi. Imajući u vidu da je 2015. godine u mirovnim misijama bilo angažovano 572 pripadnika VS, a u 2016. godini angažovano je oko 650 koliko je planirano i za 2017. godinu, jasna je tendencija da se nastavi sa značajnim angažovanjem u mirovnim misijama, čime se dodatno povećava ugled i spoljnopolitički uticaj RS u svetu.

Postojeća strateška, doktrinarna i normativna dokumenta predstavljaju adekvatan okvir za angažovanje pripadnika VS, a prema postojećim analizama dovoljna su i za slanje civilnih eksperata u mirovne misijame, ali bi donošenje zvanične Strategije spoljne politike RS kao i Strategije učešća RS u mirovnim misijama znatno unapredilo vidljivost i predvidljivost delovanja Republike Srbije u ovom domenu. Osim toga, poželjno je doneti i poseban zakon o učešću RS u civilnim misijama kako bi se pitanje učešća civilnih eksperata u mirovnim misijama detaljnije razmotrilo i podrobnije zakonski regulisalo. Takođe, neophodno je uzeti u obzir i strateško redefinisanje na nivou EU u oblasti spoljne i bezbednosne politike, donošenje nove Globalne strategije za spoljnu i bezbednosnu politiku EU i u skladu s izmenjenim bezbednosnim okruženjem i izazovima, rizicima i pretnjama ažurirati Strategiju nacionalne bezbednosti RS i Strategiju odbrane. U cilju što boljeg sagledavanja postojećih izazova, rizika i pretnji i mogućih odgovora na iste, poželjno je uključivanje što većeg broja aktera iz državnog i nedržavnog sektora u ovaj proces.

Kako evropske integracije predstavljaju glavni spoljnopolitički prioritet RS, one zahtevaju značajne korake u pravcu sveobuhvatnih reformi u svim sektorima javnog života, pa tako i u oblasti spoljne i bezbednosne politike. Imajući u vidu sadašnje političke tendencije i pravce, te značajna pomeranja u strukturi globalnih i regionalnih međunarodnih odnosa, vrlo je verovatno da će ovaj aspekt procesa evropskih integracija, oličen u poglavlju 31, imati veći značaj u slučaju procesa pristupanja balkanskih država, nego što je to bilo ranije. U tom smislu veoma je važan doprinos RS kroz angažovanje u ZBOP, učešće u mirovnim misijama EU, zatim saradnju sa Evropskom odbrambenom agencijom, angažovanje najviših rukovodilaca u radu institucija ZBOP, te jačanje bilateralne saradnje sa državama članicama u cilju osnaživanja nacionalnih kapaciteta za angažovanje u ZBOP. Jačanje saradnje kroz moguće učešće u konceptu Borbenih grupa, kao i veće civilno angažovanje u mirovnim misijama predstavljaju važan doprinos sveobuhvatnim naporima u cilju pristupanja Srbije EU, ali i osiguravanju sopstvene bezbednosti kroz jačanje operativnih i funkcionalnih sposobnosti VS i administrativnih kapaciteta drugih delova javne uprave u tom smislu.

EU se u stručnim i političkim krugovima i dalje smatra prevashodno civilnim akterom, iako u okvirima ZBOP postoje obe komponente: vojne operacije i civilne misije. Kao što smo rekli RS daje svoj doprinos vojnim operacijama i sarađuje sa EU i na drugim poljima. Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) poseduje iskustvo u izvođenju policijskih misija pod okriljem UN, ali kapaciteti za sprovođenje civilnih operacija nisu još uvek razvijeni i njihov razvoj i osnaživanje biće jedan od prioriteta u narednom periodu, posebno imajući u vidu obaveze koje proističu iz poglavlja 31

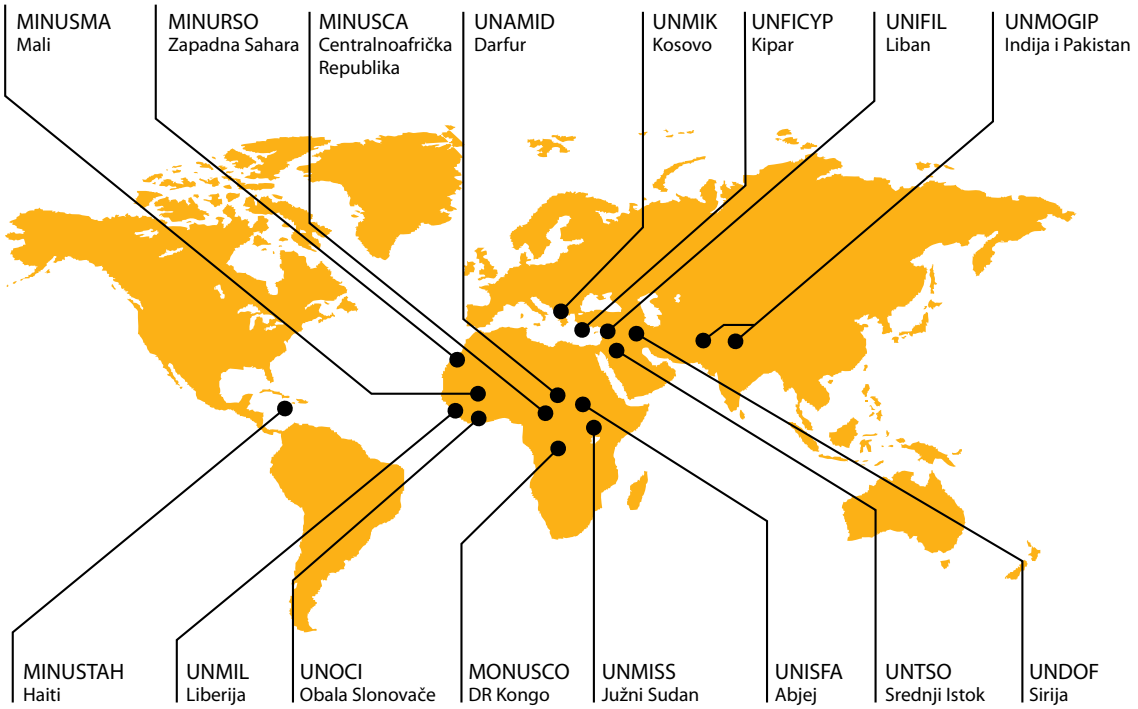
pregovora Republike Srbije za pridruživanje EU. Iako je, u ovom slušaju, koordinacija svih aktivnosti u nadležnosti Ministarstva spoljnih poslova RS, saradnja sa Ministarstvom odbrane i VS, te drugim državnim i nedržavnim akterima je od suštinske važnosti. Iskustva i znanja koja poseduje sistem odbrane biće od velike pomoći drugim organima i institucijama, posebno u kontekstu organizacije, planiranja, logistike i obuke civilnih eksperata za učešće u mirovnim misijama.

Izmenjena priroda konflikata, zahtevi za obnovu i razvoj društva i izgradnju institucija u postkonfliktnim područjima uticali su na funkcionisanje mirovnih misija i pomeranje fokusa sa isključivo vojnih na civilne misije i učestvovanje civilnih eksperata u misijama UN i EU. Do sada su civilni eksperti iz Srbije učestvovali u misijama UN i OEBS, najčešće u privatnom svojstvu (*contracted personnel*), a ne kao predstavnici države (*seconded personnel*). Kako bi država imala bliže veze sa civilima u mirovnim misijama, neophodno je sistemski pristupiti ulaganju u izgradnju civilnih kapaciteta. To podrazumeva stvaranje političkih, strateških, zakonskih i podzakonskih preduslova za angažovanje civila u misijama, opredeljivanje resursa za regrutaciju, obuku i slanje civila, kao i unapređivanje međusektorske saradnje.

Koristi od učešća civilnih stručnjaka u mirovnim misijama su višestruke. Srbija ima značajno iskustvo u reformi sektora bezbednosti, medijaciji, izgradnji institucija kao i upravljanju migrantskim krizama koje može da ponudi državama tokom postkonflitne obnove i razvoja. Pojedini stručnjaci iz drugih oblasti kao što su poljoprivreda, izgradnja infrastruktura, arhitektura, zdravstvo itd. mogu takođe biti angažovani kao civilni eksperti u mirovnim misijama zavisno od potreba EU, UN i OEBS. Pored toga što mogu novostečena znanja i iskustva ugraditi u svoju ekspertizu, budućim učesnicima u civilnim misijama se takođe otvara mogućnost da uz podršku države doprinesu stvaranju prostora za angažovanje srpskih preduzeća u područjima gde misija deluje. Time Srbija može da ostvari veću ekonomsku korist i uticaj. Imajući u vidu troškove i koristi od angažovanja civilnih stručnjaka u mirovnim misijama, više je nego jasno da će RS time podići svoj ugled kao pružaoca bezbednosti i biće spremna za funkcionisanje u sistemu upravljanja na više nivoa (*multilevel governance*) kakav je EU. Iskustva drugih država koje sa značajnim kapacitetima već učestvuju u civilnim mirovnim misijama pokazala su da organizacije civilnog društva predstavljaju bitan resurs u izgradnji civilnih kapaciteta za učešće u civilnim mirovnim misijama i mogu značajno da doprinesu radu državnih organa razmenom znanja i iskustva u ovoj oblasti.

PRILOZI

Mirovne misije Ujedinjenih Nacija - DPKO
30. jun 2017.



Mirovnih misija od 1948. godine	71
Trenutno aktivnih mirovnih misija	11

OSOBLJE	
Uniformisano osoblje (80,067 vojnika, 11,982 policajaca, 1,534 vojnih posmatrača i 1,961 štabnih oficira)	95,544
Države koje imaju uniformisano osoblje u UN misijama	127
Međunarodno civilno osoblje (na dan 28. februar 2017. godine)	5,004
Lokalno civilno osoblje (na dan 28. februar 2017. godine)	10,149
UN volonteri	1,597
Ukupan broj lica koja služe u 16 UN misija	112,294
Ukupan broj žrtava među osobljem UN misija od 1948* *Uključujući žrtve svih mirovnih misija UN, kao i političkih i misija izgradnje mira	3,599

Finansijski aspekti (USD)	
Usvojen Budžet za period od 1. jula 2016. do 30. juna 2017.	Oko 7.87 milijardi

UN specijalne političke misije pod rukovodstvom Odeljenja za političke poslove Departmant of Political Affais - DPA

AKTIVNE MIROVNE OPERACIJE UJEDINJENIH NACIJA											
Naziv misije	Datum pokretanja	Vojnih posmatrača	Vojnika	Štabnih oficira	Policajaca	Međunarodno civilno osoblje	Lokalno civilno osoblje	UN Volonteri	Ukupno osoblje	Žrtava	Budžet (USD)
UNTSO	Maj 1948	151	0	0	0	78	136	0	365	51	68,949,400
UNMOGIP	Januar1949	44	0	0	0	23	47	0	114	11	21,134,800
UNFICYP	Mart 1964	0	835	52	69	36	118	0	1,110	183	55,560,100
UNDOF	Jun 1974	0	777	52	0	44	86	0	959	46	47,714,100
UNFIL	Mart 1978	0	10,300	203	0	234	580	0	11,317	312	488,691,600
MINURSO	April 1991	201	20	7	0	73	158	13	472	16	56,582,500
UNMIK	Jun 1999	8	0	0	8	95	213	21	345	55	36,486,900
UNMIL	Septembar 2003	13	404	16	309	249	497	134	1,622	200	187,192,400
UNOCI	April 2004	0	0	0	0	153	241	1	395	150	153,046,000
MINUSTAH	Jun 2004	0	1,368	51	2,288	280	837	89	4,913	186	345,926,700
UNAMID	Jul 2007	160	13,178	288	3,047	747	2,141	124	19,685	250	1,039,573,200
MONUSCO	Jul 2010	474	16,807	200	1,090	795	2,524	393	22,283	111	1,235,723,100
UNISFA	Jun 2011	118	4,289	105	24	126	78	29	4,769	22	268,624,600
UNMISS	Jul 2011	186	11,281	367	1,590	823	1,341	403	15,991	50	1,081,788,400
MINUSMA	Mart 2013	36	10,710	358	1,711	637	705	164	14,321	123	933,411,000
MINUSCA	April 2014	143	10,098	262	1,846	611	447	226	13,633	44	920,727,900
Ukupno:		1,534	80,067	1,961	11,982	5,004	10,149	1,597	112,294	1,810	7.87 milijardi

UNTSO
UN Truce Supervision Organization

UNMOGIP
UN Military Observer Group in India and Pakistan

UNHCYP
UN Peacekeeping Force in Cyprus

UNDOF
UN Disengagement Observer Force

UNIFIL
UN Interim Force in Lebanon

MINURSO
UN Mission for the Referendum in Western Sahara

UNMIK
UN Interim Administration Mission in Kosovo

UNMIL
United Nations Mission in Liberia

UNOCI
United Nations Operations in Cote d`Ivoire

MINUSTAH
United Nations Stabilization Mission in Haiti

UNAMID
African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur

MONUSCO
United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo

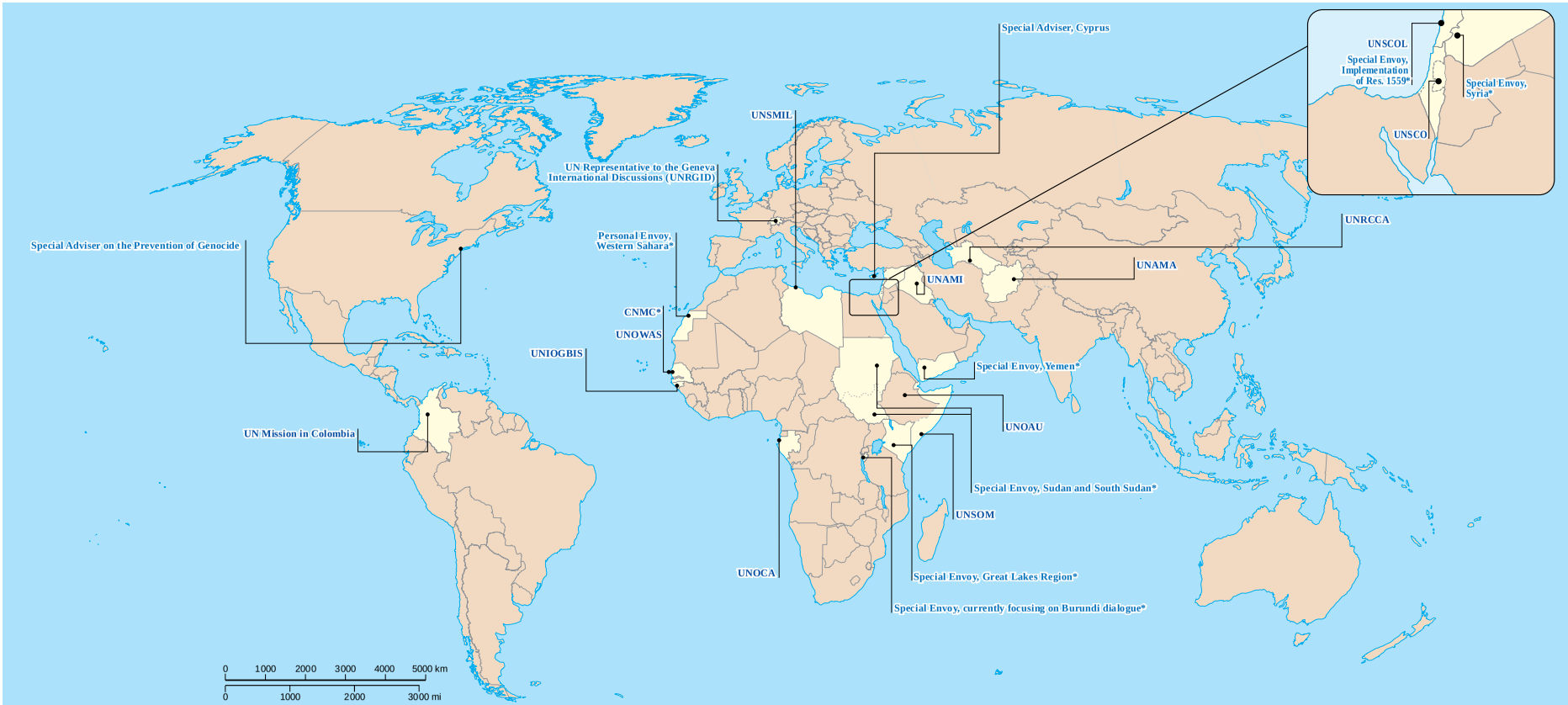
UNISFA
United Nations Interim Security Force for Abyei

UNMISS
United Nations Mission in the Republic of South Sudan

MINUSMA
United Nations Multidemnsional Integrated Stabilization Mission in Mali

MINUSCA
United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic

Specijalne političke misije 2017



Misije na terenu

CNMC: United Nations Support for the Cameroon-Nigeria Mixed Commission, Dakar
UNAMA: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Kabul
UNAMI: United Nations Assistance Mission for Iraq, Baghdad
UNIOGBIS: United Nations Integrated Peace-building Office in Guinea-Bissau, Bissau
UNOAU: United Nations Office to the African Union, Addis Ababa
UNSCO: Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process, Jerusalem
UNSCOL: Office of the United Nations Special Coordinator for Lebanon, Beirut
UNSOM: United Nations Assistance Mission in Somalia, Mogadishu
UNSMIL: United Nations Support Mission in Libya, Tripoli
United Nations Mission in Colombia, Bogotá (through 26 September 2017)
United Nations Verification Mission in Colombia, Bogotá (from 26 September 2017)

Misije na terenu više država

UNOCA: United Nations Regional Office for Central Africa, Libreville
UNOWAS: United Nations Office for West Africa and the Sahel, Dakar
UNRCCA: United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia, Ashgabat

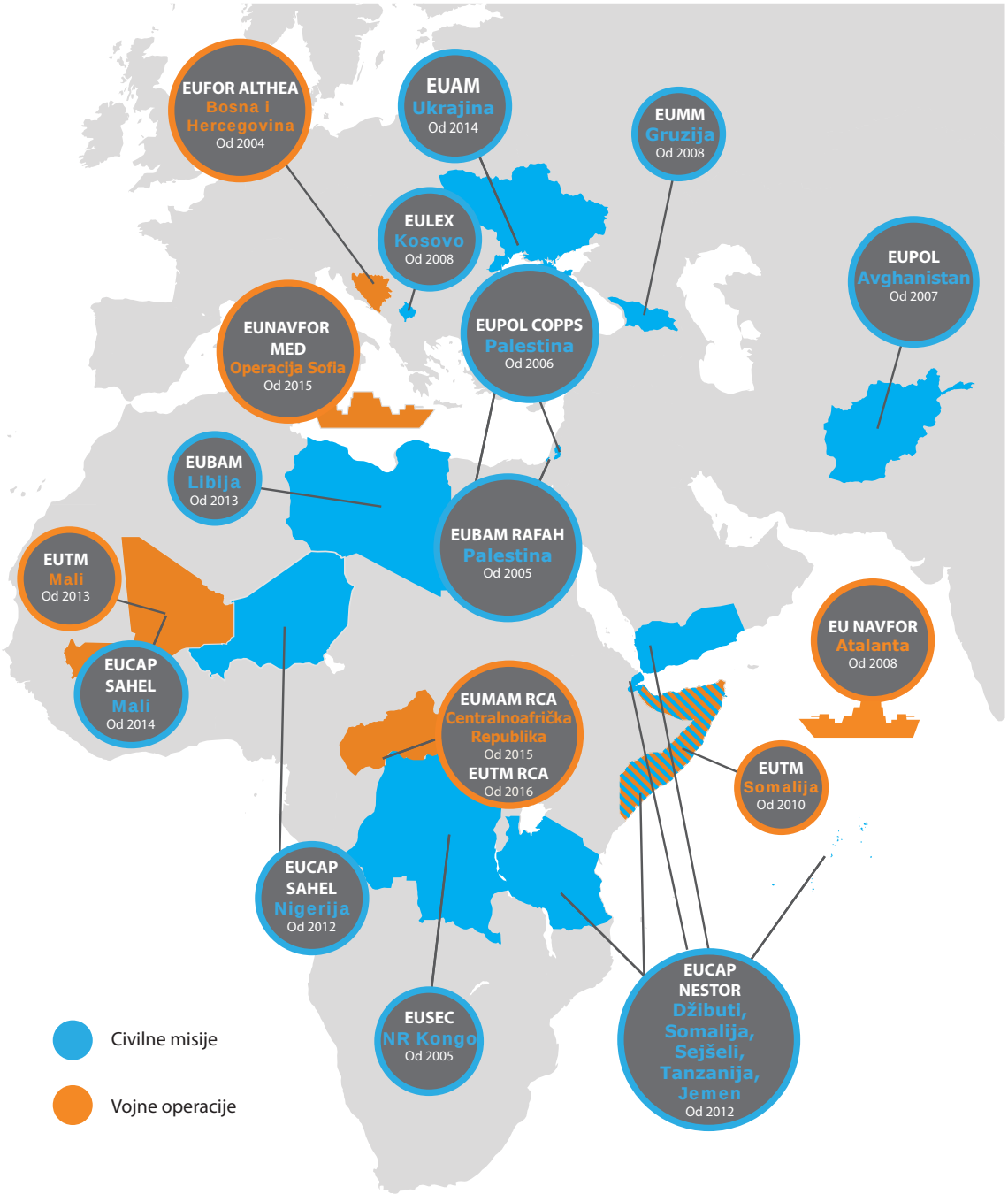
Specijalni izaslanici, savetnici i predstavnici

Personal Envoy of the Secretary-General for Western Sahara
Special Adviser to the Secretary-General on Cyprus
Special Envoy to the Secretary-General, currently focusing on Burundi dialogue
Special Adviser to the Secretary-General on the Prevention of Genocide
Special Envoy of the Secretary-General for the Implementation of Resolution 1559
Special Envoy of the Secretary-General for Sudan and South Sudan
Special Envoy of the Secretary-General for Syria
Special Envoy of the Secretary-General for Yemen
Special Envoy of the Secretary-General to the Great Lakes Region
United Nations Representative to the Geneva International Discussions (UNRGID)

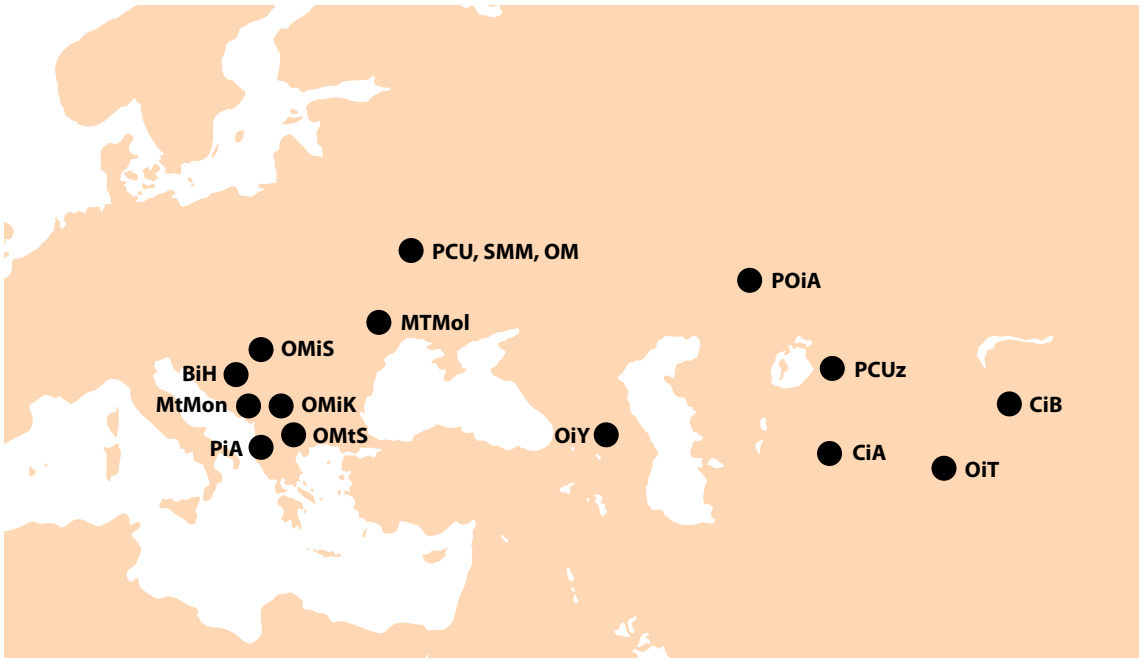
Paneli za sankcije i grupe za monitoring

Analytical Support and Sanctions Monitoring Team pursuant to resolutions 1526 (2015) and 2253 (2015) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities, New York
Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, New York
Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, New York
Implementation of Security Council resolution 2231 (2015), New York
Monitoring Group on Somalia and Eritrea, New York
Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) - United Nations Joint Investigative Mechanism, New York
Panel of Experts on the Sudan, New York
Panel of Experts on the Democratic People's Republic of Korea, New York
Panel of Experts on Libya, New York
Panel of Experts on the Central African Republic, New York
Panel of Experts on Yemen, New York
Panel of Experts on South Sudan, New York
Support to the Security Council Committee established pursuant to resolution 1540 (2004), New York

Vojne i civilne misije EU



Mirovne misije OEBS



OEBS je u 2016. godini imao 16 Mirovnih misija:[20]

Jugoistočna Evropa
- Prisustvo u Albaniji (PiA)
- Misija u Bosni i Hercegovini (BiH)
- Misija u Crnoj Gori (MtMon)
- Misija na Kosovu (OMIK)
- Misija u Skoplju (OMtS)
- Misija u Srbiji (OMIS)

Istočna Evropa
- Misija u Moldaviji (MtMol)
- Projektni koordinator u Ukrajini (PCU)
- Specijalna posmatračka misija u Ukrajini (SMM)
- Posmatračka misija na ruskim kontrolnim punktovima
- Gukovo i Donjeck (OM)

Južni Kavkaz
- Kancelarija u Jerevanu (OiY)

Centralna Azija
- Centar u Ašhabadu (CiA)
- Programska kancelarija u Astani (POiA)
- Programska kancelarija u Biškeku (CiB)
- Programska kancelarija u Dušanbeu (OiT)
- Projektni koordinator u Uzbekistanu (PCUz)

20) Kao i jednu političku misiju ličnog predstavnika Predsedavajućeg OEBS za konflikt kojim se bavi OEBS Minsk grupa (radi se o konfliktu između Jermenije i Azerbejdžana oko Nagorno-Karabaha, a otpočela je sa radom 1995. godine).

Odabrana literatura

Asseburg, Muriel and Kempin, Ronja (Eds.), *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations,* German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2009.

Biscop, Sven and Whitman, Richard G. (eds.), *The Routledge Handbook of European Security,* Routledge, New York, 2013.

Bogdanovski, Andreja, Živković, Uroš, *The Future of International Police Missions in the New Global Security Environment*– Contribution of Western Balkans Police Forces to EU's International Policing, Belgrade Center for Security Policy, Belgrade, 2016

Carvalho, Gustavo de, Alghali, Zinurine, „The Significant Role of Civilians in Peacekeeping Operations", *Conflict Trends* 2010/2, pp.3-10.

Chivvis, Christopher S., *EU Civilian Crisis Management-The Record So Far*, RAND Corporation, Santa Monica, 2010.

Coning, Cedric de, "An Introduction to Integrated Crisis Management", *Yearbook 2009*, Crisis Management Centre Finland, pp.110-132.

David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe,* Routledge, 2007

Dijkstra, Hylke, Petrov. Petar, Mahr, Ewa, "Reacting to Conflict: Civilian Capabilities in the EU, UN and OSCE", *EU-CIVCAP Report*, DL4.1, 2016.

Grevi, Giovanni, Helly, Damien and Keohane, Daniel (eds.) *European Security and Defence Policy – The First Ten Years,* EUISS, Paris, 2009;

In Control – A Practical Guide for Civilian Experts Working in Crisis Management Missions, 3rd Edition, Center for International peace Operations (ZIF), Berlin, 2016.

Jakešević, Ružica, „Mirovne misije Ujedinjenih nacija nakon Hladnog rata", FPN Godišnjak, br.5, jun 2011, Fakultet političkih nauka, Beograd, str.377-399.

Kenkel, Kai Michael, „Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue"", *Revista Brasileira de Política Internacional,* 56 (1), 2013, pp. 122-143.

Kirchner, Emil J., Dominguez, Roberto, *The Security Governance of Regional Organizations*, Routledge, 2011.

Kostić, Marina, Živković, Uroš, „Narušeni bilateralni odnosi na Zapadnom Balkanu i Bezbednost Evropske unije", *Politika nacionalne bezbednosti,* br. 1/2015, Institut za političke studije, Beograd, 2015.

OSCE Annual Report 2016

OSCE Handbook, OSCE Press and Public Information Section, Vienna, 2007.

OSCE Mechanism and Procedures, OSCE Conflic Prevention Centre, Vienna, 2011.

Peacekeeper's Handbook, International Peace Academy, New York, 1984

Rehrl, Jochen (ed.), *Handbook on Common Security and Defence Policy of the European Union*, 3nd Edition, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Vienna, 2017.

Savić Sava, *Stubovi evropske bezbednosti na početku 21. veka – NATO i Evropsak unija*, Medija centar Odbrana, Beograd, 2013.

Schirch, Lisa, *Civilian Peacekeeping – Preventing Violence and MakingSpace for Democracy,* Life and Peace Institute, Uppsala, 2006.

Simon, Luis, "Command and Control? Planning of EU military operations", Occasional Paper No.81, EUISS, Paris, 2010;

The Survey of OSCE Field Operations, OSCE Conflic Prevention Centre, Vienna, 2016.

Vukčević, Dejana, *Evropska unija kao strateški akter-Teorija i praksa bezbednosne i odbrambene politike*, Institut za političke studije, Beograd, 2013

Weger, Michiel de, *The Potential of the EU Gendarmerie Force,* Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009.

Wiharta, Sharon, Blair, Stephanie, "Civilian roles in peace operations", in: SIPRI Yearbook 2010, pp. 87-118.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

355.357:355.088(035)
355.357:323.21(035)
323.21:061.2(035)

ЖИВКОВИЋ, Урош, 1979-
Vodič kroz civilne misije / [autor Uroš Živković ; saradnici-autori Igor Novaković, Jovana Perkučin]. - Beograd : ISAC fond, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, 2017 (Beograd : Colorgrafx). - 70 str. : graf. prikazi, tabele ; 30 cm. - (Edicija Vodiči)

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 69-70.

ISBN 978-86-86383-29-7
1. Новаковић, Игор, 1981- [аутор] 2. Перкучин, Јована, 1992- [аутор]
a) Мировне мисије - Цивилни аспект - Приручници b) Мировне операције - Цивилни аспект - Приручници

COBISS.SR-ID 252032780