

ЦИВИЛНИ МЕНАЏМЕНТ УПРАВЉАЊА КРИЗАМА ЕУ, ШАНСА ЗА СРБИЈУ?

Tim ISAC fonda

Konsultant: Milan Igrutinović

Још током хладног рата Европска економска заједница је кроз хуманитарну помоћ практично започела цивилно управљање кризама што је касније наставила и Европска унија. Завршетком хладног рата и тежњом ЕУ да развије сопствену заједничку спољну политику, цивилно управљање кризама постаје све важније и прихватљивије имајући на уму да је унија била готово искључиво цивилна институција. У заједничкој спољној и одбрамбеној политици уније цивилно управљање кризама постаје све важнији инструмент спољне политике уније. Декларацијом из Сен Малоа (1998. године) европска спољна и безбедносна политика која је касније прерасла у Заједничку спољну и безбедносну политику се искључиво бавила војном димензијом управљања кризама, а готово незапажено је прошао део који говори о „невојном управљању кризом“. Могло би се претпостављати да је Европска унија крајем двадесетог века видела себе као будућег војног актера у светској безбедности. Отпочињањем цивилне мисије у Босни и Херцеговини¹ (2003) Европска спољна и безбедносна политика се профилисала за цивилни кризни менаџмент чиме је војна димензија ипак постала мањи део ЕСБП/ЗСБП, али не и мање битан део. Европска унија је од 2003. године доприносила светској безбедности кроз 22 цивилне мисије, а тренутно има десет мисија широм света². Усвајањем Лисабонског споразума и стварањем Европске службе за спољно деловање (EEAS), а кроз свеобухватни приступ побољшана је кохерентност спољног деловања Европске уније.

У протеклом периоду значајно је измењено безбедносно окружење на спољним границама Европске уније, али мигрантска криза и терористички напади ставили су на агенду и унутрашњу безбедност уније. Тиме је цивилно управљање кризама превазишло оквире Европске службе за спољно деловање (EEAS) и престало да се односи искључиво на спољне деловање, већ се дубоко одражава и на унутрашњу безбедност уније. Изван Европске уније одговорност за цивилно управљање кризама је на Европској комисији, односно EEAS-у, али у суседству и унутар саме уније организовани криминал, миграције, тероризам, пандемија, повећале су значај цивилног управљања кризама и утицали на већу сарадњу између различитих нивоа политика саме уније. Последица поремећаја у унутрашњој безбедности уније проширила је цивилно управљање кризама са CSDP и European civil protection and humanitarian aid operations³, Европске комисије и на друга тела као што су Directorate General for Migrations and Home Affairs⁴, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations⁵,

1) EUPM od 01.01.2003. године

2) https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en

3) https://ec.europa.eu/echo/index_en

4) https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en

5) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/about/directorate-general_en

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs⁶, Justice and Home Affairs Council⁷, као и специјализоване јединице које имају улогу у борби против безбедносних претњи наведених у Глобалној стратегији ЕУ. Осим борбе против безбедносних претњи кроз цивилно управљање кризама Глобална стратегија ЕУ истиче потребу да се оствари и следећих пет стратешких приоритета: безбедност Уније, отпорност држава и друштава у суседним и околним регионима, интегрисани приступ спољним сукобима и кризама, кооперативни регионални пореци и глобално управљање прилагођени 21. веку.

Стратешки приоритети наведени у Глобалној стратегији ЕУ за спољну и безбедносну политику (ЕУГС) из 2016. године као што су: заштита Уније и њених грађана; реаговање на спољне сукобе и кризе; и изградњу капацитета партнера добра су прилика за учешће цивилних експерата из држава кандидата у цивилном управљању кризама ЕУ.

Закључком Савета и представника Влада држава чланица Европске уније од 19. новембра 2018. године, донета је одлука о успостављању цивилног механизма Заједничке безбедносне и одбрамбене политике - CSDP Compact⁸. Разлог за доношење овог Закључка је погоршање стратешког окружења Европске уније, укључујући појаву и ескалацију сукоба у непосредном окружењу, као и продужено трајање нестабилности и транснационалних претњи и изазова.

Иако Европска унија има дугогодишње искуство у цивилном управљању кризама било је потребно да се направи нови приступ, заснован на консензусу и већем преузимању одговорности за безбедност уније и држава чланица. Основни задаци цивилног управљања кризама подразумевају да је потребно:

- реаговати брзо и одлучно на одређене ситуације током читавог циклуса сукоба, са посебним нагласком на стабилизацију и превенцију, на основу приоритета ЕУ за спољно деловање и процењених потреба и захтева државе домаћина;
- допринети ширем одговору ЕУ на решавање безбедносних изазова, укључујући оне повезане са нерегуларним миграцијама, хибридним претњама, сајбер безбедношћу, тероризму и радикализацијом, организованом криминалу, управљањем границама и поморском безбедношћу, као и спречавању и сузбијању насилног екстремизма, такође узимајући у обзир потребу за очувањем и заштитом културног наслеђа;
- значајно допринети отпорности и сигурности партнерских држава, истовремено обезбеђујући укљученост државе домаћина ради постизања ефикасних и одрживих резултата;
- ефикасно сарађивати са релевантним међународним партнерским организацијама и другим инструментима ЕУ као део заједничког европског приступа, заснованог на цивилно-војној синергији у оквиру ЗБОП-а, као и блиској сарадњи са службама Комисије и другим релевантним актерима ЕУ, као део ЕУ интегрисаног приступа сукобима и кризама у циљу повезаности и координације са ширим ангажманом ЕУ, укључујући развојне, стабилизацијске, хуманитарне и политичке димензије;
- сарађивати по потреби са службама Комисије и правосудним органима у циљу суочавања са претњама и изазовима у унутрашње-спољњем нексусу и побољшати синергију и повезаност у развоју способности;
- укључити људска права и род у све активности и обезбедити поштовање међународног права, посебно међународног права о људским правима, међународног кривичног права, Конвенције УН о поморском праву, избегличког права и хуманитарног права, узимајући у обзир резолуцију UNSCR 1325 "Жене, мир и безбедност" и заштиту цивила, током фаза планирања и рада мисија.

Од држава чланица и партнера тражи се да недостатке уочене од 2003. године кад је прва мисија била распоређена, отклоне и да повећају свој допринос цивилном управљању кризама. Евидентно је да националне процедуре, чак и у државама које највише доприносе ЗБОП, укључујући доношење одлука о избору, финансирање, законодавство и каријерно праћење нису довољно развијене. Цивилни експерти који су заинтересовани за мисије треба да буду обучени у складу са смерницама које су добијене из Европске уније и та обука треба да буде јединствена на нивоу целе уније. Такође, треба узети у обзир промене безбедносне околности, као и нове претње безбедности и у том смислу обуку прилагодити новим условима.

Одлучено је да нови механизам Compact обезбеди да у сваком тренутку буде доступно 200 цивилних експерата који могу да се распореде у року 30 дана од одлуке на било којој територији. За успех сваке мисије кључно је финансирање и управљање људским ресурсима и у тим областима је потребно додатно ангажовање на нивоу Европске уније.

6) https://ec.europa.eu/knowledge4policy/organisation/dg-grow-dg-internal-market-industry-entrepreneurship-smes_en

7) <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/jha/>

8) Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact, 14305/18, Brussels, 19 November 2018

Такође, потребно је спровести обједињени приступ у програмирању и спровођењу мисија реаговања на кризе, стабилизационих активности и мисија развојне сарадње на терену. Осим заједничког цивилног деловања нужно је остварити комплементарност између цивилне и војне димензије ЗБОП-а, поготово у областима развоја способности и оперативног планирања и вођења мисија распоређених на истој географској територији.

Европска унија би требала да интензивира сарадњу са земљама домаћинима мисија ЗБОП-а, као и да ојача партнерстава са партнерским земљама и организацијама, посебно УН-ом, НАТО-ом и ОЕБС-ом, као и АУ и АСЕАН-ом на заједничким питањима политике и стандарда. У Закључку Савета Европске уније о успостављању цивилног CSDP Compact⁹ посебно је наглашено промовисање доприноса трећих земаља цивилним мисијама ЗБОП-а, по принципу „од случаја до случаја“ и потребно је подржати даљу сарадњу са ЕУ а у складу са договореним процедурама.

Учешће у мисијама може утицати на знатно јачање спољно политичког угледа Републике Србије. Република Србија се залаже за свеобухватан приступ у спречавању сукоба, првенствено дипломатским средствима и политичким дијалогом, усмереном и благовременом развојном сарадњом са партнерима на регионалном, као и на ширем међународном плану (кроз јачање сарадње у оквиру мултилатералних организација - УН, Савет Европе, ОЕБС, ЕУ и др). С тим у вези, програми и мере Европске уније који на конструктиван начин доприносе спречавању насилних сукоба и решавању одговарајућих питања дијалогом и у складу са Повељом УН и нормама међународног права су облик сарадње у коме Србија жели да повећа своју видљивост, али и да доприносе јачању безбедносних и одбрамбених способности Европске уније. Ту се у овом тренутку, пре свега мисли на учешће Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама под окриљем Европске уније. Република Србија, као држава кандидат треба да развија кохерентне и доследне везе, као и да прецизно дефинише стратешке циљеве ради успешног извршавања мисија и задатака проистеклих из преузетих међународних обавеза. Како је ЕУ применом свеобухватног приступа успешно и прецизно дефинисала, нормативно и доктринарно уредила те везе, то може бити усмерење за усклађивање система националне безбедности и одбране Републике Србије у процесу прикључења Унији. Кроз процес европских интеграција, Република Србија је изразила спремност да изграђује капацитете и способности система националне безбедности, у складу са стандардима и обавезама које произилазе из Заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ и да интензивира дијалог са Унијом о питањима од заједничког интереса, укључујући безбедносна, одбрамбена и војна питања. Правни основ за учешће у операцијама Европске уније представља: Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије¹⁰; Споразум између Републике Србије и Европске уније о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама¹¹ и Споразум између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података¹².

Досадашњим ангажовањем у мисијама и операцијама за управљање кризама ЕУ, Република Србија је недвосмислено изразила спремност да подржи ангажовање ЕУ у области Заједничке, безбедносне и одбрамбене политике. Поред војних капацитета са којима Република Србија већ учествује у мисијама и операцијама за управљање кризама ЕУ, још увек није успоставила капацитете за учешће у цивилном управљању кризама.

Упркос напорима које су уложили Министарство за европске интеграције, Министарство спољних послова и Министарство одбране, покушавајући да успоставе систем за слање цивилних експерата у цивилне мисије, ни један представник Србије не учествује у ЕУ цивилном управљању кризама. До сада је обучен и сертификован респективан број државних службеника уз сарадњу са ISAC фондом и уз помоћ представника Европске уније, нарочито ZIF-а који је у Савезној Републици Немачкој водећи центар за такав вид обуке. У наредном периоду требало би да Србија донесе интерне процедуре у складу са Compact механизмом и да на основу препорука ЕУ, понови заинтересованост за ангажовање у мисијама цивилног управљања кризама. Представници државних институција, организација цивилног друштва и других организација из Србије би морали да могу да равноправно да конкуришу кроз Compact механизам, нарочито у областима реформе сектора безбедности, владавине права, борбе против илегалних миграција и тероризма. Европска унија је заинтересована за даље учешће Републике Србије у ЗСБП/ЗБОП и кроз Годишње извештаје о напретку стимулише учешће и у цивилном управљању кризама.

9) <https://www.consilium.europa.eu/media/37027/st14305-en18.pdf>, Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact, 14305/18, Brussels, 19 November 2018

10) Службени гласник РС бр. 88/2009

11) Службени гласник РС – Међународни уговори, број 1/2012

12) Службени гласник РС – Међународни уговори, број 1/2012

