



dr Igor Novaković

## Srbija i odabir „oblasti ekspertize“ za učešće u civilnim misijama podrške miru

Srbija je tokom 2000-ih obnovila svoje učešće u međunarodnim misijama i operacijama podrške miru, uglavnom kroz slanje pripadnika vojske i policije u međunarodne misije pod patronatom Ujedinjenih nacija (UN), a od pre nekoliko godina i pod zastavom Evropske unije (EU). Kao država kandidat za članstvo u EU, Srbija je obavezna da tokom pregovora (poglavlje 31- Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika) razvije sistem za odabir civilnih eksperata, njihovu obuku i „regrutaciju“ odnosno stvaranje stalne baze eksperata (tzv. *rostera*) i konačno njihovo upućivanje u civilne misije koje sprovodi Evropska unija. To ujedno predstavlja i priliku za razvijanje sveobuhvatnog sistema koji bi bio pogodan i za upućivanje civilnih eksperata i u misije koje sprovode UN i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Svaka od država koja upućuje svoje eksperte u civilne misije, odabira nekoliko „niša“ odnosno „oblasti ekspertize“ za civilne misije, u kojima njeni eksperti mogu da daju najveći doprinos, pošto ni jedna država sama, pa ni one najveće, nisu u stanju da odgovore na sve potrebe i izazove.

Konkretni koraci ka razvijanju sistema za upućivanje eksperata u civilne misije već su preduzeti sredinom 2017,<sup>1</sup> i ostaje da se vidi da li će institucije Republike Srbije ići na stvaranje posebnog zakonskog okvira za ovu svrhu ili će koristiti prostor koji donekle postoji u već postojećem *Zakonu o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije* iz 2009. i oblast regulisati kroz podzakonske akte. Bilo kako bilo, odluka za učešće Srbije i u ovom aspektu međunarodnih misija je doneta, i prelazi se na fazu implementacije. Jedan od ključnih elemenata ovog sistema je u kojim će se oblastima Srbija profilisati, odnosno na koje „oblasti ekspertize“ će biti stavljen akcenat. Odabir oblasti ekspertize mora da bude rezultat pažljivog promišljanja i strateškog pristupa, a ne *ad hoc* odluka.

Prilikom razmatranja ove problematike, postoje četiri složena pitanja na koja treba odgovoriti, i ukrštanjem dobijenih odgovora može se doći do zaključka oko oblasti ekspertiza za koje bi država trebalo da se opredeli: 1. Koje su postojeće potrebe za određenim oblastima „civilne“ ekspertize u međunarodnim multilateralnim misijama i koje su procene budućih potreba? 2. Koje su oblasti ekspertize kojima Republika Srbija već danas raspolaže ili može potencijalno da razvije? 3. Koji su interesi Republike Srbije koje je moguće ostvariti kroz učešće u međunarodnim civilnim misijama podrške miru? 4. Koja je visina sredstava koja treba uložiti i da li postoje mogućnosti za uštede uz ostvarivanje maksimalnog efekta?

1) Vlada Srbije je 4. maja 2017. donela zaključak o potrebi uspostavljanja nacionalnog zakonodavnog okvira i institucionalnih kapaciteta u oblasti učešća u međunarodnim civilnim mirovnim misijama.

## 1. Koje su potrebe?

Srbija treba da napravi osnovnu, sveobuhvatnu analizu rada civilnih misija UN, EU i OEBS-a, kao i oblasti ekspertiza koje su tražene ili koje će uskoro biti aktuelne, kao i koje su se oblasti ekspertize pokazale ključnim za uspeh pojedinih misija. Na osnovu toga potrebno je izraditi početnu listu mogućih oblasti ekspertize u kojima će Republika Srbija davati svoj doprinos civilnim misijama podrške miru.

I EU i UN su postepeno razvijale svoje oblasti ekspertize pre svega na osnovu "naučenih lekcija" odnosno konkretnih potreba misija na terenu i uočenih mogućnosti za produbljivanje angažmana, a u cilju doprinosa postkonfliktnoj stabilizaciji država i regiona u kojima se misije sprovode. UN su potrebne oblasti ekspertize podelili u 5 širokih grupa: a. *Podrška osnovnoj bezbednosti* (reforma sektora bezbednosti, jačanje vladavine prava i reforma pravosuđa, policija itd.); b. *Podrška političkim procesima* (medijacija, izbori, inkluzivni dijalog i pomirenje, konstitutivni procesi itd.); c. *Podrška pružanju osnovnih usluga* (snabdevanje vodom, sanitarije i higijena, zdravstvo, obrazovanje itd.); d. *Podrška ponovnom uspostavljanju osnovnih funkcija vlada* (uspostavljanje osnovne javne uprave i finansija na nacionalnom i regionalnom nivou, borba protiv korupcije, urbano planiranje itd.); e. *Podrška ekonomskoj revitalizaciji* (pokretanje zapošljavanja (poljopriveda, javni radovi, infrastruktura), revitalizacija osnovne infrastrukture, podrška revitalizaciji industrije itd.). UN su identifikovale i tzv. *cross cutting* sektore koji se prožimaju kroz skoro sve prethodno pomenute grupe: rodna ravnopravnost, zaštita životne sredine i ljudska prava, kao i sveobuhvatni pristup (zajedničko planiranje i saradnja na terenu – civilni, policijski i vojni kapaciteti).

Što se tiče EU, od 2000. godine do danas kroz procese usvajanja i sprovođenja „Vodećih civilnih ciljeva“ 2000-2010. došlo se do nekoliko oblasti ekspertize za evropske misije podrške miru: policija, vladavina prava, reforma sektora bezbednosti i razoružanje/demobilizacija/reintegracija, civilna uprava, civilna zaštita, posmatračke misije, podrška specijalnim predstavnicima EU.

Svakako, ne treba izgubiti iz vida i buduće potrebe. Vodeće države po doprinosu civilnim misijama, poput Nemačke i Švedske, neprestano sprovode proces tzv. „osmatranja horizonta“ odnosno predviđanja budućih potreba na osnovu informacija dobijenih sa terena i mogućnosti za unapređenje postojećih kapaciteta. Nove potrebne oblasti ekspertize će se sigurno pojaviti i možda će Srbija upravo u njima moći da da svoj doprinos. Stoga je bitno i interno osmatranje horizonta kroz analize postojećih misija, kao i stalne konsultacije sa partnerskim državama na ovu temu.

## 2. Sa kojim oblastima ekspertize Srbija već raspolaže?

Srbija potencijalno može da da veliki doprinos civilnim misijama EU i UN, svakako srazmerno svojoj veličini i snazi. Neki od izveštaja UN je naglašavaju značaj zemalja koji su ili imale iskustva u određenim oblastima ili su same prošle kroz određenu postkonfliktnu tranziciju za sprovođenje civilnih misija, što suštinski otvara niz mogućnosti za Srbiju i ostale države Zapadnog Balkana koje su sve postkonfliktne države. Većina država Zapadnog Balkana su bile konzumenti međunarodne bezbednosti, i kao takve nagomilale određeno iskustvo u različitim domenima koji bi moglo da bude korisno za razvijanje njihovog doprinosa civilnim misijama. Na primer, sve ove zemlje su prošle (ili još uvek prolaze) kroz reformu sektora bezbednosti i stekle zavidnu ekspertizu i praktična iskustva za različite delove ovog procesa, koja bi se relativno lako mogla implementirati u civilnim misijama. Praktična iskustva medijacije između suprotstavljenih strana (kao jedna od strana) i posebno najsvežije iskustvo Beograda i Prištine u procesu u Briselskog dijaloga, stvorilo je i osnovu za produbljivanje ekspertize za medijaciju. Takođe, značajan resurs predstavlja i civilno društvo odnosno eksperti koji su radili i u ovom sektoru, posebno oko posmatranja izbora i demokratizacije.

U tom smislu, sve raspoložive i potencijalni resurse bi trebalo razmotriti i uzeti u obzir, bez obzira da li dolaze iz državnog ili iz civilnog sektora.

### 3. Koji su interesi Republike Srbije koji se ostvaruju odabirom pojedinih oblasti ekspertize?

Pitanje interesa Republike Srbije za učešćem u međunarodnim misijama podrške miru smo već razmotrili na drugom mestu.<sup>2</sup> I vojne i civilne misije predstavljaju spoljnopolitičku alatku, i kao takve još jedan od elemenata spoljnopolitičkog pristupa, te sam odabir oblasti ekspertize za učešće u civilnim misijama treba da bude u skladu sa spoljnopolitičkim prioritetima (koji svakako u slučaju Srbije moraju biti jasnije definisani). Učešće u određenim misijama može da učvrsti odnose sa partnerskim državama, i utiče na druge, prioritetne procese za Srbiju. Samim tim, odabir određene grupe ekspertize se može zasnivati i na komplementarnosti sa potrebama ključnih država partnera.

Svakako, kada je reč o unapređenju odnosa sa drugim državama, jedan od jasnih prioriteta Srbije je unapređivanje regionalne saradnje. Saradnja u domenu civilnih operacija u regionu, pre svega oko obuke (čime bi se značajno redukovali troškovi), ali i oko koordinacije učešća, svakako može imati korisne implikacije za jačanje međusobnih odnosa i bezbednost u samom regionu Zapadnog Balkana, dok bi se sa druge strane međunarodnoj zajednici, EU, kao i domaćoj javnosti, mogla poslati značajna poruka. U ovom kontekstu, kao primer bi mogle da služe skandinavske države, koje u pristupu civilnim misijama prvo pokušavaju da koordiniraju zajednički nastup, pa tek ukoliko u konkretnim slučajevima to nije moguće, odlučuju se za samostalni.

Srbija može da odabere razvijanje oblasti ekspertize koje su značajne za misije koje se sprovode u geografski bliskim oblastima, koje su od značaja za održanje bezbednosti u regionu u kom se Srbija nalazi.

Potrebe misija u državama i regionima gde Srbija ima određeni uticaj takođe mogu biti bitne, pošto učešće država sa uticajem u misijama pospešuje verovatnoću njihovog uspeha odnosno na usvajanje tekovina postkonfliktne stabilizacije od strane domaćina. A Srbija svakako učvršćuje odnosno obnavlja uticaj koji je imala u regionu u kom se misija sprovodi.

### 4. Troškovi?

Nadležne institucije treba da razmotre u kojim oblastima ekspertize postoji poželjan odnos između sredstava koja treba da se ulože i efekata koji se očekuju. Srbija je država u razvoju, sa skromnim resursima, te je stoga opravdano očekivanje da se resursi koriste što racionalnije, uz maksimizaciju efekata zbog kojih se troše. U tom smislu, odabrane oblasti ekspertize treba da budu utemeljene na ili već postojećim ili kapacitetima koji su već u nastajanju, nezavisno od ovog procesa.

Učešće u civilnim misijama EU može takođe biti veoma interesantno za Srbiju, pošto se ne zahteva da troškove učešća u misijama unije snosi sama (kao što je u slučaju vojnih misija). Naime, države pokrivaju osnovne troškove svog osoblja, dok dnevnice članovi misija direktno dobijaju iz budžeta EU, čime se otvara prostor za upućivanje većeg broja ljudstva u civilne misije EU, nego kada je reč o vojnim misijama i operacijama. Tako da Srbija može da se opredeli i za neke od oblasti koje su tražene za civilne mirovne misije „pod kapom“ EU.

Konačno, oblasti ekspertize mogu biti birane tako da budu komplementarne potrebama kombinovanih (odnosno onih koje imaju i civilnu i vojnu komponentu) multilateralnih misija u kojima Srbija već učestvuje sa svojim trupama. Time se otvara mogućnost da već raspoređene trupe u dogledno vreme (kada se izmeni cilj misije) mogu da budu zamenjene civilnim ekspertima čije je upućivanje i raspoređivanje svakako iziskuje niže troškove.

### Umesto zaključka...

Naposletku, konačni odabir oblasti ekspertize ne znači i da je proces završen. U sledećem koraku potrebno je definisati bazu ljudstva odnosno roster, za koji je poželjno da već u početku bude segmentiran po odabranim oblastima, kako bi se od samog početka moglo što efikasnije odgovoriti na međunarodne potrebe. Takođe, potrebno je uspostaviti praksu neprestanog „osmatranja horizonta“, pre svega zajedno sa partnerima sa EU, a u cilju stalnog unapređenja uspostavljenog sistema i eventualne nadogradnje oblasti ekspertize.

2) Vidi <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2017/10/ISAC-Policy-opinion-10-2017.pdf>