

dr Igor Novaković

Zašto Srbija treba da učestvuje u međunarodnim misijama podrške miru?

Razloge za učešće u međunarodnim i vojnim i u civilnim misijama podrške miru treba pre svega tražiti u vrednostima na kojima počiva Srbija kao država. Kao članica Ujedinjenih nacija (UN) od 2001. godine (sa tradicijom članstva kao jedna od republika SFRJ i velikog doprinosa naporima ove globalne organizacije tokom Hladnog rata) i različitih drugih organizacija i inicijativa i čiji je strateški prioritet članstvo u Evropskoj uniji (EU), Srbija treba da promovise vrednosti na kojima one počivaju, a to su pre svega aktivan rad na očuvanju mira i bezbednosti u svetu. U skladu sa sopstvenim vrednostima izraženim u Ustavu, zakonodavnom okviru i ratifikovanim međunarodnim sporazumima i konvencijama, Srbija treba da preuzme deo odgovornosti i zajedno sa drugim članicama doprinese globalnom miru i bezbednosti.

Međutim, sem vrednosnog aspekta, Srbija ima i više spoljnopolitičkih interesa da učestvuje u međunarodnim misijama podrške miru oba tipa. Učešće u misijama nudi mogućnosti za razvijanje bilateralnih i multilateralnih veza i podizanje ugleda u svetu, što itekako može da ima praktične i pozitivne posledice za druge spoljnopolitičke ciljeve. Stoga se međunarodne mirovne misije mogu tretirati i kao specifični spoljnopolitički instrument za ostvarivanje državnih interesa.

Za potrebe ovog dokumenta, a radi lakšeg razumevanja, spoljnopolitičke interese ćemo uslovno podeliti na tri osnovne grupe, a kasnije ćemo razmotriti i njima komplementarne specifične interese za učešće Srbije u međunarodnim civilnim mirovnim misijama. Tri osnovne grupe interesa su :

1. interes za opštim doprinosom unapređenju bezbednosti u svetu i promocija Srbije kao države koja se trudi da daje doprinos regionalnoj i globalnoj bezbednosti, umesto da bude njen „konzument“;
2. postojanje tradicionalnog odnosno novoformiranog interesa države u regionu/državi gde se misija sprovodi;
3. unapređenje i učvršćivanje odnosa sa drugim državama koje daju doprinos istim misijama, kao i sa onim državama koji pružaju glavni doprinos naporima oko međunarodnih mirovnih misija.

Što se tiče komplementarnih specifičnih interesa koje ćemo takođe razmotriti, u slučaju Srbije naročito je važno poglavlje 31: Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika u okviru pretpristupnih pregovora Srbije za članstvo u EU – Srbija mora da razvije kapacitete za puno učešće u Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici (ZBOP) EU, što podrazumeva i učešće u civilnim misijama EU Takođe, značajan interes je i sticanje praktičnog iskustva personala, odnosno unapređenje znanja, iskustva i kapaciteta vojske, policije i civilnih eksperata tokom učešća u misijama.

Dalje, razvijanje sistema za učešće u civilnim misijama pruža mogućnosti kombinovanja misija kao i zamene misija na terenu (od vojne ka civilnoj i obratno). Time je moguće dati odgovore na praktične izazove tokom sprovođenja misija, i čak u pojedinim momentima rasteretiti budžetska izdvajanja za njih, pošto se promenom karaktera misija ponekad i smanjuju troškovi učešća, dok politički efekti i ostvarivanje interesa ostaju uglavnom neokrnjeni.

U vezi sa samim civilnim misijama, postoje i još dva aspekta koja su za Srbiju nesumnjivo bitni, kao državu krajnje ograničenih materijalnih resursa. Prvi se tiče izdvajanja za misije, pošto se različite vrste misija finansiraju na različite načine. Takođe, postoji i interes za uključivanjem i civilnih eksperata van državne uprave, kako bi se iskoristili veliki potencijali koji postoje, i izbegli izazovi sa kojima se druge države suočavaju.

Tri osnovne grupe interesa Republike Srbije za učestvovanje u međunarodnim mirovnim misijama podrške miru

1. Ulaskom u članstvo UN Srbija se kao država opredelila da i deklarativno i praktično doprinosi ciljevima koji su iskazani u Povelji UN. Međunarodne mirovne misije su jedan od najvažnijih mehanizama koje UN poseduju za sprečavanje, kontrolu, prekidanje konflikata i kriza, kao i za njihovo okončavanje kroz postkonfliktnu rekonstrukciju država i društava. Samim tim, sve one države koje učestvuju u međunarodnim mirovnim misijama u okvirima UN ili drugih organizacija, prihvataju se kao pozitivni činoci na međunarodnoj sceni koji doprinose globalnim i regionalnim naporima za očuvanje mira i unapređenje bezbednosti, te se time jača i njihov međunarodni ugled.¹ Za SFR Jugoslaviju učešće u mirovnim misijama UN predstavljalo je sredstvo jačanja međunarodne pozicije i ugleda. Zajedno sa ostalim spoljnopolitičkim instrumentima, doprinosilo je mogućnosti tadašnje države da vodi relativno nezavisnu spoljnu politiku, imajući u vidu njenu tadašnju kritičnu geopolitičku poziciju. Za Republiku Srbiju, kao post-konfliktnu državu, sa nerešenim pitanjem statusa Kosova i Metohije, kao i sa uticajem koji ima u susednim državama, a koji je posledica načina raspada Jugoslavije (Bosna i Hercegovina, Hrvatska, pa i Crna Gora i Makedonija), kao i zbog činjenice da se način shvatanja uloge međunarodnih mirovnih misija promenio (između ostalog, upravo zahvaljujući i ratovima u bivšoj SFRJ), veoma je značajno da izgradi svoj međunarodni profil kao države koja doprinosi očuvanju bezbednosti, kako i u regionu, tako i globalno. Slanjem vojnih jedinica, kao i policije, u misije podrške miru EU i UN, Srbija je već doprinela utemeljenju pozitivnog odnosa drugih i jačanja partnerskog odnosa.² Razvijanjem sistema za učešće Srbije i u civilnim aspektima misija UN i EU, Srbija popunjava još jednu nišu koja je od sve većeg značaja i u UN i u EU, i potencijalno jača doprinos međunarodnoj bezbednosti i miru, a samim tim i svoj međunarodni ugled.

2. Često, države upućuju svoj personal u misije koje su locirane u područjima odnosno državama u kojima postoje njihovi specifični tradicionalni ili novoformirani interesi. Tu se pre svega ističu bezbednosni, ekonomski i istorijsko-politički interesi. Odluka za upućivanje ljudstva u misije je uvek političkog karaktera, što samo po sebi implicira želju za ostvarenjem određenih ciljeva.³ Tu se svakako ističu bezbednosni interesi, odnosno slučajevi da država/područje u kojoj se misija sprovodi ima veliki značaj za očuvanje stabilnosti i bezbednosti sopstvenih granica država koje daju doprinos misijama, kao i za bezbednost regiona odakle država dolazi. Ekonomski interesi su takođe važni, pošto je često prisutna težnja da se stabilizacijom situacije u području zahvaćenim krizom očuvaju ekonomske veze i nivo saradnje države/regiona u kojem se misija sprovodi i država koje daju doprinos misijama. Takođe, specifične istorijske veze veoma utiču na učešće u misijama. Pojedine države su istorijski prisutne u određenim regionima (često su u pitanju bivše kolonijalne sile ili države naslednice nekadašnjih imperija u čijem sastavu je bilo područje zahvaćeno krizom poput, na primer, Francuske ili Rusije) i one se smatraju pozvanim da reaguju, pogotovo ako postoji očekivanja i percepcija u samom regionu/državi zahvaćenih krizom da one mogu da utiču na stabilizaciju i rešavanje krize. Druge države imaju određeni tradicionalni ugled u državi/regionu zahvaćenim krizom, te one mogu biti stoga i pozvane da učestvuju u misijama. Tradicionalni dobri odnosi između država primaoca i država koje učestvuju u misiji mogu biti od presudnog značaja za uspeh misija, pošto pozitivno utiču kako na prijem misija od strane država primaoca, tako i na sprovođenje procesa upravljanja krizom odnosno procesa postkonfliktne stabilizacije. Takođe, njihovo učešće može da utiče i na usvajanje tekovina postkonfliktne stabilizacije odnosno na ostvarivanje lokalnog „vlasništva“ nad rezultatima rada misija, što je i ključni cilj civilnih mirovnih misija.⁴ Isto tako, uspešna postkonfliktna stabilizacija stvara neposredne veze između državne uprave države primaoca i država koje

1) Što je i prepoznato od sadašnje vladajuće elite. Uporedi „Skupština o vojnim zakonima“, Internet stranica Radio televizije Srbije, 11. februar 2013, Internet [pristupljeno 27. februara 2017], <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1264016/skupstina-o-vojn timer-zakonima.html>

2) Na primer uporedi „Gašić: Učešće u mirovnim operacijama Srbiju približava EU“, Blic Online, 17. jul 2016, Internet [pristupljeno 27. februara 2017] <http://www.blic.rs/vesti/politika/gasic-ucesce-u-mirovnim-operacijama-srbiju-priblizava-eu/gqevhsp> ili „Dačić: Bićemo partner svima koji su za mir“, Blic Online, 10. oktobar 2016, Internet [pristupljeno 27. februara 2017], <http://www.blic.rs/vesti/politika/dacic-bicemo-partner-svima-koji-su-za-mir/jefj10k>

3) *Multinational Operations*, USJoint Chiefs of Staff et al, – Joint Publication 3 -16, 2013. p.I-1

4) *Civilian capacity in the aftermath of conflict - Report of the Secretary-General*, UN General Assembly Sixty-seventh session, 15 August 2012, p. 5-7, Internet [retrieved 6 March 2017], http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/312

su učestvovalе u ovom procesu, što se može pokazati kao značajna veza za ostvarivanje spoljnopolitičkih interesa u budućnosti. Primer ovakvih država za Srbiju mogu biti neke od država koje su članice Pokreta nesvrstanih, pre svega one iz Afrike, koja je jedno od ključnih prioriternih područja za EU.⁵

Naposletku, ne treba ni zaboraviti ni praktični značaj koji samo učešće u procesu može da ima za države koje upućuju. Na osnovu informacija dobijenih iz razgovora sa stručnjacima iz Češke i Nemačke koji se bave odabirom, obukom i upućivanjem stručnjaka u civilne misije, dolazi se do zaključka da je vrednost informacija do kojih se dolazi neposrednim radom na terenu od velikog značaja i pruža mnogo bolji uvidu uzroke izbijanja kriza, te nudi i mogućnost za reformu ciljeva misija tokom samog njihovog sprovođenja.⁶

3. Konačno, učešće u misijama podrške miru učvršćuje odnose kako između država koje zajedno učestvuju u misiji, tako i između pripadnika njihovog ljudstva.⁷ Države često biraju misije i na osnovu bliskosti ili želje za učvršćivanjem veza sa drugim državama koje učestvuju u misijama ili političko-vojnim savezima, što može da neposredno utiče na ostvarivanje drugih, ponekad ključnih spoljnopolitičkih ciljeva.⁸ Takođe, kada države poput Srbije daju doprinos bilo vojnim, bilo civilnim misijama koje se sprovode pod kapom UN, EU ili OEBS-a, to je obično veoma dobro prihvaćeno od strane ključnih država u Evropi i transatlantskom prostoru, pošto im to omogućava da budu oslobođeni dela obaveza i da se fokusiraju na strateške prioritete. S druge strane, saradnja sa EU i njenim državama članicama unapređuje nivo vidljivosti Srbije, i ojačati njenu partnersku poziciju naspram EU.⁹

Što se tiče specifičnih interesa u slučaju Srbije, učešće u vojnim i civilnim mirovnim misijama EU je posebno bitno i zbog procesa evropske integracije, odnosno obaveza koje proističu iz već spomenutog poglavlja 31 (Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika). Naime, Srbija će morati da razvije kapacitete za učešće u svim aspektima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) kako bi uspešno zatvorila ovo poglavlje. Pošto Srbija od 2011. saraduje sa partnerima u okviru vojnih misija ZBOP¹⁰, a od 2016. deo je i borbene grupe Helbrok (nezvanično poznate kao i Balkanska borbena grupa), zajedno sa Grčkom, Bugarskom, Rumunijom, Kiprom i Ukrajinom, jedina suštinska karika koja nedostaje u ovom aspektu poglavlja 31 je izgradnja kapaciteta za odabir, obuku i upućivanje ljudstva Republike Srbije u civilne misije ZBOP. Ovim ne samo da će ispuniti deo obaveza za poglavlje 31, već se upoznati „sa različitim komponentama EU i njihovim procedurama.“¹¹

Iako Srbija do datuma pisanja ovog teksta nije dobila Izveštaj o skriningu, sa sigurnošću možemo tvrditi da će razvijanje kapaciteta za učešće u civilnim misijama sigurno da bude jedan od uslova za uspešno zatvaranje pregovora u ovom poglavlju. Takođe, treba imati na umu da većina misija u okviru ZBOP pripada civilnom aspektu misija upravljanja krizama, te bi se time proširile mogućnosti Srbije za praktični doprinos ZBOP-u i ostvarivanju spoljnopolitičkih ciljeva ne samo u kontekstu pridruživanja EU, već i interesa koje pripadaju trima prethodno spomenutim grupama. Treba spomenuti da samo u ovom trenutku EU sprovodi 5 vojnih misija (EUTM MALI u Maliju, EUTM RCA u Centralnoafričkoj Republici, EUTM Somalija u Somaliji, EU NAVFOR ATALANTA na Rogu Afrike, EUFOR ALTHEA u Bosni i Hercegovini), dok je civilnih (uključujući tu i policijske) duplo više - 10 (EUCAP SAHEL MALI u Maliju,

5) Vidi Zajednička vizija, udruženo delovanje: jacha Evropa. Globalna strategija za spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije (prevod originalnog izdanja), Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Institut za evropske studije, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove - ISAC fond, Beograd, 2016, str. 29, 39-41

6) Razgovor sa predstavnikom nemačkog Centra za međunarodne operacije – ZIF, decembar 2016

7) Uporedi M.R. Petrovic, „Želimo još više srpskih vojnika za misije u svetu,“ Blic Online, 9. novembar 2015, Internet [pristupljeno 27. februara 2017] <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/zelimo-jos-vise-srpskih-vojnika-za-misije-u-svetu/vvqckwv>

8) Marko Milošević, nekadašnji istraživač Centra za civilno-vojne odnose/Beogradskog centra za bezbednosnu politiku u članku „Mirovne misije – srpska debata“ navodi sledeće: „Mada nema dokaza o direktnoj političkoj koristi, sled nekih događaja je indikativan. Iz BiH u Kabul je poslat vođ od 36 ljudi, koji je zatim dobio pozitivne ocene za svoj angažman. Nedugo zatim, njihova zemlja je uspela da naplati dug od Iraka i da dobije pomoć za reformu vojske. Makedonska jedinica je u Iraku spasila više američkih vojnika. Odmah nakon toga usledilo je američko priznavanje Makedonije pod njenim ustavnim imenom. Rumunija ima kontingent veličine bataljona u misijama u Iraku i Avganistanu, kao i u nekim manjim misijama. Govoreći o rumunskom angažmanu u mirovnim misijama, načelnik Generalštaba general Zdravko Ponoš rekao je „da je za rumunsku spoljnu politiku više učinio angažman u mirovnim operacijama nego Ministarstvo spoljnih poslova“. Vojska Rumunije je reformisana po NATO standardima, a zemlja očekuje da bude primljena u Evropsku uniju“ (koji su tada bili ključni spoljnopolitički interesi ove države prim.aut.). Više Marko Milošević, „Mirovne misije – srpska debata“, u Jasmina Glišić (ur.), *Bezbednost Zapadnog Balkana*, Centar za civilno vojne odnose, br.1, Beograd, 2006, str. 29.

9) Thierry Tardy, *op.cit.*, p. 3

10) „Aktuelne vojne operacije“, Internet stranica Ministarstva odbrane Republike Srbije, Internet [pristupljeno 5. marta 2017], <http://www.mod.gov.rs/lat/4366/aktuelne-multinacionalne-operacije-4366>

11) Thierry Tardy, *op.cit.*, p.3

EUCAP SAHEL NIGER u Nigeru, EUPOLL COPPS u Palestinskoj samoupravi, EUCAP SOMALIA u Somaliji, EUMM GEORGIA u Gruziji, EUMA UKRAINE u Ukrajini, EUBAM Moldova and Ukraine u Ukrajini i Moldaviji, EUBAM Libia u Libiji, EUBAM Rafah na graničnom prelazu Pojasa Gaze i Egipta, EULEX na Kosovu).¹²

Jedan od glavnih izazova za učešće Srbije u civilnim i vojnim misijama je finansiranje troškova učešća. Srbija, kao i ostale države članice daje svoj doprinos Opštem budžetu UN kao i godišnjem Budžetu za mirovne misije, koji odobrava Generalna Skupština UN, i oba se koriste za različite vrste vojnih i civilnih misija. UN vrši direktnu isplatu tipske nadoknade (paušala) za sva uniformisana lica (i policija i vojska), kao i dodatka čija je visina uslovljena misijom u pitanju, dok se civili isplaćuju direktno iz budžeta konkretnih misija.¹³ UN dodatno obezbeđuje transport opreme, pokriva troškove putovanja, dok sve ostale troškove (uključujući i osnovne plate) pokriva država koja upućuje ljudstvo u misiju.

Što se tiče vojnih misija EU, same države pokrivaju celokupne troškove učešća njenog ljudstva u misijama, dok se zajednički troškovi isplaćuju preko „Atena mehanizma“, koji funkcioniše nezavisno od budžeta unije. Međutim, kada je reč o civilnim misijama, dobar deo troškova, slično sistemu UN, pokriva se direktno od strane EU kroz budžet. Države koje upućuju ljudstvo i dalje su dužne da im isplaćuju plate, međutim, EU pokriva njihove dnevnice. Takođe, da se pretpostavi i da obuka za određene oblasti može biti znatno jeftinija od obuke ljudstva koje se upućuje u vojne misije. Upravo zbog toga Republici Srbije je u interesu i da razvija i ovu granu misija, pošto je jeftinija, a politički uglavnom jednako efektivna kao i vojna kada je reč o ostvarivanju interesa. Takođe, obukom za određene oblasti dobijaju stručnjaci koji po povratku sa misija svoje stečeno iskustvo mogu da primenjuju i u svojim matičnim radnim jedinicama, što može biti od značaja za domaće institucije.

Sticanje praktičnog iskustva ljudstva je takođe veoma značajno, pošto se na taj način razvijaju kapaciteti i za buduća učešća u civilnim misijama, kao i za moguću specijalizaciju države za određene oblasti u civilnim misijama. Takođe, stvaraju se i lične veze između profesionalaca koje su uputile u misije različite države, što može doprineti većoj efikasnosti misija, unapređenju iskustva, i čak budućoj saradnji u nekim drugim misijama.

I naposljetku, specifičan interes Srbije je da, kao postkonfliktna država, da svoj doprinos i međunarodnim civilnim mirovnim misijama, pošto je i sama neposredno bila predmet određenog vida postkonfliktne stabilizacije (dok su njeni građani imali i iskustvo saradnje sa misijama u susednim državama) što je stvorilo i određenu bazu eksperata, kako i u okviru državne uprave, tako i van nje, u civilnom sektoru i biznisu.¹⁴ Treba podsetiti da i EU i UN ističu značaj učešća i iskustva država koje su ili učestvovala ili bile predmet postkonfliktne stabilizacije za uspeh novih civilnih misija.¹⁵ Ovaj značajan resurs Srbija treba da iskoristi, pošto bi njime mogla da da doprinos koji bi mogao naročito da bude uvažen od strane evropskih partnera. Interes za uključivanje eksperata iz nedržavnog sektora se može naći i u činjenici da evropske države danas imaju problem da motivišu civilne eksperte za učešće u misijama koje su ili geografski daleko ili koje ne pružaju dovoljno motiva za učešće, imajući u vidu materijalnu nadoknadu ili percepciju bezbednosti u kojima misija sprovodi.¹⁶ Ovaj izazov se može prevazići širenjem potencijalne grupe učesnika od samog početka, i njihovim pravovremenim identifikovanjem i pravnim regulisanjem odnosa sa Republikom Srbijom u okviru programa.

12) „Military and civilian missions and operations,“ European External Action Service Website, Internet, [retrieved February 28, 2017], https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

13) Hylke Dijkstra, Petar Petrov, and Ewa Mahr, „Reacting to Conflict – Civilian Capabilities in the EU, UN, OSCE,“ EU CIVCAP Report, DL4.2, 2016, p. 28, Internet [retrieved February 28, 2017], www.eu-civcap.net

14) Korisnost angažmana eksperata koji dolaze van državne uprave prepoznale su i u UN u ključnim dokumentima koji se odnose na primenu civilnih kapaciteta u međunarodnim mirovnim misijama. Npr. vidi *Civilian capacity in the aftermath...op.cit.*, pp.6, 10-12

15) Vidi *Civilian capacity in the aftermath...op.cit.*, p. 10

16) Vidi Jolyon Howorht, *op.cit.*, p.104