



Место цивилно-војне сарадње у операцијама Северноатлантског савеза

УДК: 355.42/43 : 327.51(1-15) : 355.1.078.3

*Жан Пелетје**

Аутор разматра порекло, дефиницију и примену цивилно-војне сарадње, као и њене функције у операцијама Северноатлантског савеза. Следи анализа компонената и сродних активности цивилно-војне сарадње и регистар принципа значајних за цивилно-војно усмеравање у операцијама. Аутор закључује да цивилно-војном сарадњом мора да се обезбеди цивилно-војно повезивање, ради пружања подршке снагама, али и цивилном окружењу. Дугорочна сврха цивилно-војне сарадње јесте помоћ у стварању услова за постизање трајног решења постојеће кризе.

Кључне речи: цивилно-војна сарадња, функције и принципи цивилно-војне сарадње, сродне активности, принципи цивилно-војне сарадње.

Историјат

Цивилно-војна сарадња (*Civil-military co-operation – CIMIC*) није нова појава у оружаним снагама НАТО-а, а следећа изјава најбољи је пример за то. Као командант савезничких трупа у Европи 1944. године, генерал Д. Д. Ајзенхауер је изјавио: „Што пре се ослободим питања која излазе изван делокруга војске, бићу срећнији! Понекад ми се чини да сваку недељу проживим као 10 година, од чега бар девет проведем бавећи се политичким и економским питањима... а колико ми је само то главобоље задало. Недостатак снабдевања водом, недостатак струје, недостатак хране, недостатак горива и лешеве по читавом граду...“ Међутим, у време „хладног рата“ сматрало се да то превазилази оквире логистике и информисања јавности. Међутим, последње операције НАТО-а изван његових сопствених граница биле су другачији и сложенији изазов. Промењено окружење у којем би НАТО мо-

* Jean Pelletier, потпуковник, предавач је у школи НАТО-а OBERAMERGAU у Немачкој.

гао да делује условило је развој нове стратегијске концепције. Под тим се подразумева много шири обим претњи међународној безбедности него до сада. Осим што се и даље предвиђа колективна одбрана, према тој концепцији Алијанса мора стално да буде спремна „да доприноси ефикасном спречавању сукоба и да се активно укључује у управљање кризом, што подразумева и операције реаговања на кризну ситуацију“. Због тих операција се јавила потреба да се координишу активности са државним и локалним властима, као и са међународним организацијама и невладиним организацијама (НВО). Цивилно-војна сарадња подршка је команданту у постизању тог циља. Цивилно-војна сарадња је командна одговорност.

Дефиниција и примена

Цивилно-војна сарадња НАТО-а дефинише се као: *координација и сарадња, ради пружања подршке мисији, између команданта НАТО-а и цивилних актера, укључујући домаће становништво и локалне надлежне органе, као и међународне, државне и невладине организације и институције.*

Цивилно-војна сарадња обухвата и следећа четири чиниоца:

а) Цивилно-војна сарадња саставни је део плана команданта снага и спроводи се као подршка војсци.

б) Кадар који се ангажује на пословима цивилно-војне сарадње саставни је део сваке војне команде и овлашћен је да координише активности цивилно-војне сарадње у зони операција.

в) У сарадњи с потенцијално бројним цивилним органима, снаге НАТО-а, што је могуће више и у оквиру војних средстава и могућности, прилагодиће и подржати активности тих органа, с тим да то не угрожава мисију.

г) Основни циљ цивилно-војне сарадње јесте успостављање везе између цивилних организација и команданта снага. Ако цивилне активности обављају војне јединице, ти послови се морају што је могуће пре и што ефикасније пренети на одговарајуће цивилне организације или надлежне органе.

Сврха цивилно-војне сарадње

У сваком сукобу, каква год да је његова природа, командант снага мора да узима у обзир друштвене, политичке, културне, верске, економске и хуманитарне чиниоце, као и чиниоце животне средине, када планира и спроводи војне операције. Штавише, команданти морају да узму у обзир и присуство бројних међународних организација и НВО које имају своје сопствене циљеве, методе и перспективе, које ће можда морати да се усклађују са онима у НАТО-у. Изазови ће би-

ти још већи због присуства медија и очекивања међународне и локалне заједнице. Зато ће делотворни односи са бројним, различитим цивилним организацијама, као и локалним становништвом, државним органима и војним снагама, имати суштински значај за решавање сукоба. Цивилно-војна сарадња је средство којим се командант служи да би успоставио и одржао те односе.

Сврха цивилно-војне сарадње јесте помоћ у стварању и одржавању услова који омогућавају постизање циљева Алијансе у операцијама. У остварењу тога особље које ради на пословима цивилно-војне сарадње:

- a) повезиваће се са цивилним актерима на одговарајућем нивоу;
- b) бавиће се планирањем, са одговарајућим цивилним органима, пре и током операције;
- c) стално ће процењивати локално цивилно окружење и утврђивати локалне потребе и начин на који би се могли надоместити евентуални недостаци;
- d) обављаће надзор над цивилним активностима које обављају војне снаге, што подразумева и обезбеђење одговарајућих специјалиста;
- e) радиће на правременом и несметаном преношењу цивилних одговорности на одговарајуће државне органе;
- f) сарађиваће с другим категоријама особља по свим аспектима операција;
- g) саветовати команданта о свему наведеном.

Основне функције

Наведене активности доприносиће следећим основним функцијама:

a) *Цивилно-војно повезивање.* Сврха цивилно-војног повезивања јесте обезбеђење сарадње којом треба да се олакша и подржи планирање и спровођење операција. Такво повезивање на почетку процеса планирања и одмах након распоређивања снага обезбеђује основу за развој осталих функција цивилно-војне сарадње. То је основни део процеса планирања и развоја обе друге кључне функције цивилно-војне сарадње. Успостављање везе садејства на политичком нивоу од стране НАТО-а јесте предуслов успеха. То ће омогућити повезивање и заједничко планирање на стратегијском нивоу и у зони операција. Повезивање са цивилним властима и организацијама олакшава, између осталог, одговарајућа политика информисања јавности. Зато ће бити потребно адекватно и правремено достављање информација о достигнућима и напретку који су остварени кроз цивилно-војну сарадњу, што ће, с друге стране, помоћи да се добије подршка становништва, међународних организација и невладиних организација.

b) *Подршка цивилном окружењу.* Под подршком цивилном окружењу подразумева се мноштво делатности у оквиру цивилно-војне са-

радње. За потребе у вези с овим документом, то је подршка која се обезбеђује цивилном окружењу зависно од војне мисије НАТО-а. Обично то није подршка под управом цивилних власти. Може да обухвата различите војне ресурсе: информације, особље, борбену технику, опрему, средства везе, стручно мишљење или обуку. Углавном ће се пружати само у случају када то буде потребно ради стварања услова за испуњење војне мисије, односно, зато што одговарајуће цивилне власти и органи нису способни да обаве задатак. Одлуке о дубини, трајању и обиму те подршке треба да се донесу на највишем одговарајућем нивоу, при чему треба узимати у обзир како политичке, тако и војне и цивилне чиниоце.

с) *Подршка снагама.* Командантима НАТО-а, зависно од околности, биће потребна значајна цивилна подршка у оквиру њиховог војшта. Будући да је сврха координације активности свођење на минимум разбијања војних операција и спровођење контроле становништва и ресурса, снаге могу делимично да зависе од цивилних ресурса и информација из цивилних извора. Такође, команданти ће тражити што је могуће више прећутну цивилну подршку за операције. Цивилно-војна сарадња ће имати највећи значај у свим тим областима.

Компоненте цивилно-војне сарадње

Да би се постигло наведено, НАТО треба да има сталну могућност цивилно-војне сарадње. Та могућност постоји када постоје следеће три компоненте:

- а) потпуно развијена политика, доктрина и концепције;
- б) разумевање и способност да се доктрина уведе у праксу;
- с) физичка могућност у облику обученог особља, формираних јединица и ресурса за подршку.

Концепцијски аспект могућности сарадње односи се на политику, доктрину, планирање и поступке у свим командама НАТО-а и подразумева надзор и координисање деловања цивилно-војне сарадње током обуке и операција.

Аспект обуке обухвата, али није ограничен само на то, курсеве, презентације, конференције и семинаре, као и праћење и примену стечених знања. Најважније је да се оствари потпуна цивилно-војна сарадња на свим вежбама НАТО-а. Само вежбањем могу се стећи и кориговати одговарајућа знања.

Физички аспект те могућности обухвата ресурсе који су потребни команданту за спровођење активности у вези с цивилно-војном сарадњом у одређеној ситуацији. Пошто ће се све ситуације међусобно разликовати, не може се прописати из чега треба да се састоје та средства. Минималан захтев је да особље укључено у цивилно-војну сарадњу буде присутно на свим командним нивоима. Његова улога је да саветује команданта, припрема и разрађује процену цивилно-војне

сарадње и активности цивилно-војне сарадње ради пружања подршке плану команданта и остваривања везе садејства. На основу процена, постојећим војним снагама може се дати задатак да обављају активности цивилно-војне сарадње на основу субординације. *Као још једна варијанта, иако су активности цивилно-војне сарадње у домену целокупног војног кадра, може постојати потреба за распоређивањем додатних снага и средстава за цивилно-војну сарадњу на војиште као директне подршке мисије.* Под тим снагама се подразумева једна од следеће две категорије:

а) *Снаге цивилно-војне сарадње.* Снаге цивилно-војне сарадње намењене су да пруже подршку команданту НАТО-а у извршењу његовог задатка. Њихов обим и рок у којем се могу распоредити биће условљени како природом задатка, тако и брзином којом могу да се успоставе одговарајуће цивилне организације и структуре.

б) *Специјалисти за одређене функције.* Специјалисти за одређене функције распоређују се када се установи да постоји конкретна потреба за њиховом струком – која се не може другачије решити у зони операција. Могу да дођу из различитих институција и не морају да буду војна лица. Од њих се може захтевати да помажу у проценама, анализи или планирању процеса, или да реализују одређене пројекте.

Однос са сродним активностима

Цивилно-војна сарадња НАТО-а део је спектра цивилно-војних односа. Постоје сродне активности у оквиру тог спектра које су, иако различите, тесно повезане са цивилно-војном сарадњом, па се могу забуном поистоветити. Главне међу тим сродним активностима су:

а) *Војна помоћ у хуманитарним ванредним ситуацијама (Military Assistance in Humanitarian Emergencies – МАНЕ).* У најширем смислу, цивилно-војна сарадња се више односи на сарадњу него на подршку или помоћ цивилним органима, мада ће у пракси бити и подршке. Војна помоћ у хуманитарним ванредним ситуацијама, на пример, у случају да треба пружити помоћ због неке катастрофе, може да се организује и на домаћем и на међународном плану. У оба случаја позивају се домаће или међународне војне снаге да обаве одређене задатке, у одређено време, под директним покровитељством цивилних власти. Те власти могу да буду домаће и међународне, али у оба случаја особље цивилно-војне сарадње може да обавља функцију везе садејства, иако ниједна од активности не представља активност цивилно-војне сарадње.

б) *Планирање за ванредне случајеве указивања помоћи локалним властима и становништву (Civil Emergency Planning – СЕП),* односи се на пружање заштите и помоћи локалном становништву, обично у случају катастрофа или рата. У садашњем безбедносном окружењу

основна функција СЕР-а јесте да задржи еластичност у односу на војно планирање у операцијама. То подразумева планирање цивилне подршке, као што су стратешка средства логистике и везе. Особље СЕР-а не координише цивилно-војну сарадњу у зони операција.

с) *Подршка земље домаћина (Host Nation Support – HNS)* значи настојање да се команданту НАТО-а и нацијама које се шаљу пружи подршка у облику борбене технике, објеката и услуга, укључујући обезбеђење зоне и административну подршку према договорима постигнутим између послатих нација и/или НАТО и владе домаћина. Таквом подршком се олакшава увођење снага у зону операција – при основном пријему, концентрацији јединица и покрету према фронту. На основу ње може и да се смањи количина логистичких снага и борбене технике потребна за материјалну подршку и прераспоређивање снага коју би, иначе, морале да обезбеде послате нације. Цивилно-војна сарадња ће се обично организовати да би се олакшало спровођење подршке земље домаћина.

Принципи цивилно-војне сарадње

То су правила која утичу на реализацију цивилно-војне сарадње кроз мноштво различитих сукоба. Могу се поделити на две широке категорије:

а) *принципе значајне за војно усмеравање цивилно-војне сарадње*, којима се усмеравају унутрашњи војни процеси, што омогућава развој плана подршке цивилно-војне сарадње и регулише његово остварење;

б) *принципе значајне за цивилно-војни однос*, који су смернице за успостављање и одржавање ефикасних цивилно-војних односа са цивилним властима, водећим институцијама, организацијама и становништвом.

А. Принципи значајни за војно усмеравање цивилно-војне сарадње

Примат мисије. Северноатлантски савез спроводи активности цивилно-војне сарадње као подршку војној мисији. У операцији реаговања на кризе, међутим, војска ће бити само један део активности међународне заједнице у решавању сложене политичке ванредне ситуације. Војсци је, заправо, можда дата експлицитна улога подршке целокупним цивилним властима у оквиру активности здружених операција. Зато је у таквим ситуацијама мало вероватно да ће се дугорочни војни циљеви сукобити са циљевима већине цивилних организација које раде у зони операција. Ипак, само командант може да одлучи у којој мери ће војни потенцијали бити додељени за задатке цивилно-војне сарадње. Додатне задатке, заправо, не треба преузимати без

процене потенцијала, у сарадњи са цивилним институцијама, и постављања приоритетних војних задатака. Штавише, све локалне задатке треба прво одобрити и, ако је потребно, отклонити сукоб тако да они не угрожавају дугорочније циљеве на нивоу војишта.

Издавање команди. Команданти на свим нивоима одговорни су за управљање активностима цивилно-војне сарадње, неопходно јединство командовања и јединство активности. Они треба да разумеју значај интегрисања у свеукупну активност и да буду свесни утицаја војних операција на цивилну средину и утицаја цивилне средине на њихове операције. Такође, приоритет треба да дају активностима цивилно-војне сарадње и да њима управљају на такав начин да се одржи војна ефикасност без непотребног отежавања ситуације цивилима или угрожавања цивилних циљева.

Привреда. Команданти морају да настоје да избегавају употребу војних средстава за невојне задатке. Активности цивилно-војне сарадње се обично реализују у околностима у којима се цивилно становништво суочава с неадекватном инфраструктуром и недостацима основне робе и услуга. Али, војни потенцијали су ограничени и мора се водити рачуна да се очува војни потенцијал. Треба користити минимална средства за остварење одобрених задатака ради подршке цивилном становништву или цивилних организација. Команданти морају да воде рачуна да локално становништво, влада, међународне организације и НВО не зависе дуго од војних ресурса. Када се једном дају, ресурси се тешко повлаче или смањују јер то може да доведе до затезања цивилно-војних односа и заустављања развоја цивилних власти, и може да изазове трајну штету у погледу поверења јавности у војне снаге.

Концентрисање. Средства за цивилно-војну сарадњу ће вероватно бити смањена, па треба да буду усмерена на задатке који су најприоритетнији. Предност концентрисања је могућност да цивили стекну бољи утисак о војсци и да се покаже њихово опредељење да раде у интересу цивила. Расипање средстава, с друге стране, може да има минималан утицај и носи ризик од непотребног одлагања достизања жељеног стања.

Правне обавезе и хуманитарна питања. Команданти су правно одговорни за поштовање *Закона о оружаном сукобу*. Такође, морају да узму у обзир хуманитарне последице операције. Поштовање тих принципа помоћиће снагама да их прихвати локално становништво.

Б. Принципи значајни за цивилно-војни однос

Познавање културе. Осетљивост према локалним обичајима, менталитету, култури и начину живота има изузетан значај за све мисије. У политички осетљивом окружењу непромишљено кршење локалног правила или обичаја може да буде веома неповољно представљено у

вестима и да озбиљно поткопа успех мисије. Војска мора добро да познаје локалну културу, обичаје и правила, па цивилно-војна сарадња има велики значај у упознавању снага са културом кроз обуку.

Општи циљеви. Када се једном успостави однос, обично треба да се одржава и, кад год је могуће, ојачава да би се превазишли неслагање, препреке, угрожавање, па чак и претње треће стране. Мада они који раде у оквиру активности здружених снага можда имају другачије непосредне интересе, морају се установити и прихватити општи циљеви, заједнички за снаге НАТО-а и цивилне организације. Операције НАТО-а одвијају се у окружењу које се брзо мења, па одлучивање мора да буде усмерено и прилагодљиво. Свака организација која учествује мора да зна политику и ресурсе потребне за обављање постављеног задатка. То сазнање чини основу цивилно-војне сарадње и обавезе се формирају с обзиром на остваривање задатака, а не према испуњењу крајњих рокова.

Подељена одговорност. Етос, структура и пракса у раду цивилних организација и институција са којима војне снаге НАТО-а морају да сарађују крајње су различити. Анализа заједничких циљева мора да доведе до договорене поделе одговорности да би се успоставио и одржавао трајан и обострано користан однос. Цивилно-војном сарадњом морају да се установе *договори о сарадњи* и прелазни механизми са цивилним организацијама, и то што је могуће пре, да би се избегло неразумеваше и дефинисале појединачне улоге и одговорности.

Сагласност. Треба предузети све да се осигура и задржи спремност за сарадњу цивилних организација са којима раде савезничке снаге; принуда може да има сличан ефекат као и сагласност, али се њом постижу слаби резултати и неће потрајати. До губитка сагласности може доћи изненада, из тривијалних разлога, и команданти морају да буду спремни да утроше време и енергију да је продуже и задрже.

Транспарентност. Да би цивилно-војна сарадња била успешна потребно је да постоји узајамно поверење свих учесника у операцији. *Задаци и активности* у оквиру цивилно-војне сарадње треба да буду транспарентни и да показују компетентност, способност и одлучност особља да би се освојило поверење свих елемената цивилног окружења. Затегнутост између политичких, војних, хуманитарних и других компонената цивилно-војног односа повремено ће неминовно водити у конфузију и неразумеваше. Те тензије ће се повећавати због политичких предрасуда, нетачности у медијима и слабих комуникација. Транспарентност има највећи значај за спречавање и неутралисање таквих потенцијално нестабилних ситуација јер успоставља поверење, повећава поузданост и подстиче узајамно разумеваше. Особље које је ангажовано на пословима цивилно-војне сарадње мора тесно да сарађује са обавештајним органима да би добило најсвежије и најтачније информације које се цивилним организацијама морају прене-

ти на време да би биле делотворне. Већина тих информација, као што су кретање избеглица, ако се да цивилним организацијама и водећим институцијама може много да помогне команданту јер ће омогућити одговарајућој цивилној институцији да реагује на време уз минимално пребацивање војних ресурса. Таква информација омогућава цивилним институцијама да се прилагоде ситуацији и спрече војску да непотребно троши своје ресурсе или да се превише ангажује у операцији. Посебна правила и договори о скидању поверљивости с војних информација треба унапред да се донесу.

Комуникација. Делотворна комуникација са цивилним властима, институцијама, организацијама и становништвом има изузетан значај за одржавање сагласности и сарадње. Да би се превазишле разлике између војних и цивилних организација – било да су очигледне или да постоје на други начин – неопходно је правовремено улагање и разумевање. Цивилне организације са којима ће војска сарађивати вероватно ће задржати своје приоритете. Заправо, неки могу да заузму становиште да се сарадња са војском и независност узајамно искључују. Да би се те тешкоће свеле на најмању меру мора да се задржи отворена и стална комуникација. Треба развијати јасне и делотворне мере да би се успоставили и одржавали ти комуникациони канали преко особља ангажованог на пословима цивилно-војне сарадње са представницима одговарајућих цивилних организација и водећих агенција и избегле потенцијалне нејасноће и неразумевање. Како цивилне организације настављају да долазе током читаве операције, треба их подстицати да се прилагођавају успостављеном систему.

Закључак

Најновије операције НАТО-а показале су да однос између војних и цивилних снага постоји на свим нивоима и у најразличитијим ситуацијама. Зато, НАТО мора да буде способан да ради у кооперацији са државним, међународним и невладиним организацијама. Цивилно-војна сарадња обезбеђује основну везу између војних снага и цивилног окружења.

Укратко речено, цивилно-војна сарадња би могла да се дефинише, на основи три основне функције, на следећи начин: цивилно-војна сарадња мора да обезбеди *цивилно-војно повезивање* да би се пружи-ла *подршка снагама*, али и *цивилном окружењу*. Дугорочна сврха цивилно-војне сарадње јесте помоћ у стварању и одржавању услова који ће омогућити постизање трајног решења кризе.**

** Превод: Гордана Кубура