

## УЈЕДИЊЕНЕ НАЦИЈЕ – МЕНАЏМЕНТ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ОТПОРНОСТИ (Управљање континуитетом пословања)

Славимир С. Николић\*

Универзитет EDUCONS, Сремска Каменица – Нови Сад,  
Факултет за примењену безбедност

Мировне мисије УН функционишу у оперативним окружењима и безбедносним условима који намећу обавезу поседовања система одржавања организационе отпорности у случају настанка ванредних ситуација и деструктивних догађања. Негативна искуства терористичког напада на седиште мисије УН у Ираку 2003. године и катастрофалног земљотреса који разара команду мисије УН на Хаитију 2010. године представљају су упозоравајуће знаке на објективно лошу ситуацију у међународној организацији по питању организационе отпорности и управљања континуитетом пословања. И након негативних извештаја органа унутрашње контроле УН из 2011. године, који упозорава на лошу ситуацију у овој области, међународна заједница тек 2014. године почиње са имплементацијом *Organizational Resilience Management System* (ORMS), који практично обједињује и ставља под заједничку контролу постојеће механизме безбедносног и оперативног менаџмента организационе отпорности – при чему се реална оцена ефикасности примене овог система може очекивати тек по настанку новог значајнијег ванредног, кризног или деструктивног дешавања по Организацију.

Кључне речи: *континуитет пословања, кризни менаџмент, мировне мисије, организациона отпорност, ванредне ситуације, Уједињене нације*

### Отпорност – RESILIENCE\*

Способност да се предвиди, апсорбује, прилагоди, и на ефикасан начин поврати од ефеката шока или стреса у одговарајућем временском року

### Континуитет пословања – BUSINESS CONTINUITY\*

Способност организације да настави са реализацијом својих активности на прихватљив унапред дефинисан начин по настанку деструктивног критичног догађања.

\* [UNITED NATIONS – Policy on the Organizational Resilience Management System (ORMS)]

\* Ставови изнесени у овом раду су ауторови и не одражавају ставове УН; [nikolics@un.org](mailto:nikolics@un.org).

## Увод

Уједињене нације (УН)<sup>1</sup> и мировне мисије<sup>2</sup> УН су принципијелни глобални механизам очувања мира у свету, који је у последњих 70 година прошао кроз процес властите трансформације, где су значајни кораци учињени од момента првог симболичног ангажовања 120 униформисаних лица на Блиском истоку давне 1948. године<sup>3</sup> до данас, када организација симултано изводи на четири континента 16 мировних мисија<sup>4</sup> са око 128 хиљада војног, полицијског и цивилног особља (*peacekeeper-a*) из укупно 123 државе чланице УН.<sup>5</sup> Глобално партнерство земаља чланица УН-а предузето у ову сврху подразумева организацију војних, полицијских и хуманитарних мисија које се изводе на територији од око седам милиона квадратних километара, и популацијом од око 125 милиона људи. Недвојбено, ради се јединственом корпоративном подухвату, буџетираном са нешто више од осам милијарди УСД на годишњем нивоу и армадом која тренутно броји 13,248 моторних возила, 167 хеликоптера, 59 авиона, 11 без-пилотних летелица, седам бродова и 350 медицинских клиника и болница.<sup>6</sup>

Окончање хладноратовског периода<sup>7</sup> доноси осетну промену конфликтног фокуса са сукоба између држава ка унутрашњим (*intrastate*) оружаним сукобима, а иницираним услед свеукупности паралелних политичких, религијских и друштвених (р)еволуција са тенденцијом глобалног преливања.

Услед тако инициране пролиферације<sup>8</sup> оружаних сукоба, а по перцепцији недостатка ефикасног одговора<sup>9</sup> УН на страдања цивилног становништва, међународна заједница се суочила са чињеницом да је у таквим, вишеструко специфичним и опасним окружењима, значајно лимитирана у свом деловању. Особености ових конфликата и бројних нових у надолазећим декадама – примарно, постојање оружаних група унутар суверених држава које представљају озбиљан изазов не само организацији УН већ и самом организовању неопходних мировних мисија у истима,

<sup>1</sup> Организација УН је успостављена 24 Октобра 1945, од стране 51 државе потписнице Повеље, а као наследник нефункционалне Лиге Народа. Данас, Организација броји 193 државе чланице.

<sup>2</sup> Peacekeeping Operations (Peacekeeping) – Мировне Операције (Мировне Мисије). Активност коју извршавају УН-е и други међународни актери у циљу очувања међународног мира и безбедности. Background Note, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>

<sup>3</sup> Ангажовање војних посматрача и стражара у мировној операцији UNTSO – United Nations Truce Supervision Organization; <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/>

<sup>4</sup> Детаљне информације на <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>. Одобрени ресурси мировних операција УН-а на [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/C.5/69/17](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/69/17).

<sup>5</sup> Преглед доступан на <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

<sup>6</sup> Иконографија доступна на [http://www.un.org/en/peacekeeping/images/PKD\\_Infographic\\_web.jpg](http://www.un.org/en/peacekeeping/images/PKD_Infographic_web.jpg)

<sup>7</sup> Обележава војно-политичке тензије након окончања 2. светског рата између западног и источног блока. Хисторичари представљају крај ере 1991. године падом берлинског зида и престанком постојања СССР.

<sup>8</sup> Број лица ангажованих у мировним операцијама се уплетостручава у периоду 1991-1992, 'The evolution of United Nations Peacekeeping', Marrack Goulding, Under-Secretary-General for Peace-keeping Operations (1993), Oxford University, 4-03-1993, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-); [http://www.jstor.org/stable/2622309?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2622309?seq=1#page_scan_tab_contents).

<sup>9</sup> International Peacekeeping. By Paul F. Diehl. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993. 211

већ и постојању саме институције Државе – представљају озбиљан тест како прилагодљивости организације таквом окружењу, тако и функционалности међународне организације и мировних мисија

Данас су учесници у мировним мисијама УН редовно изложени претњама, ризицима и безбедносним изазовима који више не познају за границе, у ситуацијама где неретко више нема мира који би био очуван, које обилују екстремним насиљем, новим облицима тероризма, неконтролисаним деловањем све агресивнијих „non-state“ ентитета и нарастајућим бројем и врстама неконвенционалних и асиметричних претњи.<sup>10</sup> У ери у којој тренутно живимо, безбедносни изазови делују на глобалној, тј. транс-националној основи, превазилазећи поставке међународног права, државанација и суверенитета (*Westphalian*).

Функционишући у таквом оперативном окружењу и безбедносним условима, међународна организација је неизбежно у обавези да поседује и одржава систем за менаџмент ризика у случају настанка деструктивних догађања и управљање властитим ресурсима случају настанка ванредних ситуација. Систем који ће бити одржив, флексибилан, координиран, са тежиштем на обезбеђење безбедности људских капацитета, заштите оперативних средстава, те одржања континуитета критичних процеса и капацитета за наставак реализације кључних задатака (мандата) и програма УН.

Иако су кризна и ванредна дешавања стандардно окружење у којима организација УН и њене мировне мисије реализују своје активности – као што су оружани сукоби, заразне болести, присилна миграција становништва, бомбардовања или пак терористички напади – зарад чије превенције, спречавања и потенцијалне превенције организација коначно и постоји – чак и један тако организован, гломазан моћан и оспособљен систем остаје значајно подложен ризицима који произлазе било из деструктивног деловања природних катастрофа или деструктивног дешавања проузрокованог намерним, људским деловањем. Независно о којем се потенцијалном сценарију говори, тачно предвиђање локације, тренутка и/или сразмере специфичног деструктивног кризног догађаја није практично могуће – али је зато могуће спречити и умањити њихов негативни утицај, те превентивно деловати у складу са вероватноћом његовог настанка.

Управо са циљем одржавања кључних функција система УН и мировних мисија у ванредним ситуацијама, међународна организација је 2014. године донела одлуку да успостави *Organizational Resilience Management System (ORMS)*,<sup>11</sup> тј. систем менаџмента организационе отпорности, који би требао бити имплементиран у целокупном систему УН, а са циљем обезбеђења континуитета пословања (*business continuity*)<sup>12</sup> у кризним и ванредним инцидентним ситуацијама које имају изражено деструктивно деловање по организацију.

<sup>10</sup> Излагање Председавајућег Савета безбедности (амбасадор Руске Федерације) УН-а, 11 Јун 2014, отворена дебата на тему: 'United Nations Peacekeeping Operations: New Trends'.

<sup>11</sup> United Nations System, Department of Management, Business Continuity Management Unit, Policy on the Organizational Resilience Management System (ORMS), 2016; <http://www.unsceb.org/content/organizational-resilience-management-system-orms>

<sup>12</sup> ORMS дефинише Business Continuity као способност организације да настави реализацију свог мандата и обезбеђење услуга на прихватљивом, унапред дефинисаном нивоу, у периоду који следи по настанку деструктивног догађања.

Обзиром да се мировне мисије УН у континуитету одвијају на четири континента (оперативна театра),<sup>13</sup> свеобухватна имплементација ORMS која ће омогућити униформну координацију и комуникацију у случајну настанка дешавања са капацитетом значајног деструктивног деловања на општу организациону отпорност организације намеће се као *conditio sine qua non* кризног менаџмента [међународне организације], односно као један од примарних услова који омогућује несметану реализацију функције континуитета пословања и руковођења мировним мисијама у ванредним ситуацијама.

Како успостава смерница ORMS представља заиста само иницијалну тачку у процесу обезбеђења институционалних капацитета за реализацију кризног менаџмента, потпуна имплементација овог система неизбежно подразумева дефинисање индикатора учинка успоставе, ефикасности и деловања таквог једног система (*Key Performance Indicators*),<sup>14</sup> израду механизма за његову одржавање, процесе увежбавања и рецензије (*Maintenance, Exercise and Review (ME&R) Regime*),<sup>15</sup> те извештавања о напретку имплементације (*Progress Report on the Implementations of ORMS*),<sup>16</sup> о којима ће бити више речи у наредним поглављима.

Посматрајући овакву структуру и методолошки приступ предметној материји, секција по уводном делу биће посвећена категоризацији кризних догађања и опису околности примера значајних кризних догађања у животном циклусу двеју узрокованих мировних мисија УН. Након тога, аутор ће објаснити смернице, принципе и кључне елементе ORMS, осврћући се при томе [правећи паралелу] на правно-нормативне поставке сличног система у постојању на националној основи (Република Србија). Даља разрада ће обухватити увид у механизме одржавања и рецензије система, те извештавања о напретку имплементације, по чему следи преглед оперативних искустава из домена ванредних ситуација које су погађале организацију УН и мировне мисије (узетих из двеју наведених примера). Потом, аутор ће обезбедити увид у постојеће и примењиване системе кризног менаџмента у организацији УН до данас, односно тренутни *status of affairs* у разматраној области и приказати како ORMS фактички обједињава исте. Уместо закључка, аутор ће нагласити потребу напредног планирања у процесу остваривања организационе отпорности једног система комплексности као што су УН. У складу са тиме кратак увод биће пружен у механизам менаџмента ризика (*Enterprise Risk Management*)<sup>17</sup> у систему УН, чије су смернице дефинисане нешто раније у односу на ORMS (2012. године), а које само потврђују оне дефинисане ORMS-ом, да планирање и пракса базирани на процени и менаџменту ризика, те рана идентификација, анализа и евалуација ризика у области корпоративног менаџмента, посматрано као врста додатног напредног

<sup>13</sup> Мапа тренутно активних мировних операција организације УН, [http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/dpko/P\\_K\\_O.pdf](http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/dpko/P_K_O.pdf)

<sup>14</sup> Organizational Resilience Management System, Key Performance Indicators, <http://www.unsceb.org/content/orms-key-performance-indicators>

<sup>15</sup> Organizational Resilience Management System, Maintenance, Exercise and Review (ME&R) Regime, <http://www.unsceb.org/content/orms-maintenance-exercise-and-review-mer-regime>

<sup>16</sup> Progress Report on the Implementations of ORMS, <http://www.unsceb.org/content/progress-report-implementations-orms>

<sup>17</sup> Review Of Enterprise Risk Management in The United Nations System, <https://www.unjju.org/en/reports-notes/archive/Review%20of%20Enterprise%20Risk%20management%20in%20the%20United%20Nations%20System.pdf>

превентивног деловања, представљају потенцијално елементе од највише важности у процесу остваривања ефикасног система организационе отпорности.

Разматрајући оствариву корисност тематике која ће бити истражена и приказана у овом стручном раду, аутор сматра да су лица ангажована на задацима нормативне, управне, организационе, техничке, превентивне, оперативне, планске или пак информативне природе у системима безбедности и безбедносног менаџмента на нивоима од националног до наднационалног у професионалној обавези да прате, изучавају и у оквиру својих надлежности примењују сазнања и искуства из области менаџмента организационе отпорности и управљања континуитетом пословања у кризним и ванредним ситуацијама.

Аутор је мишљења да искуства која проистичу из функционисања безбедносних система највишег степена комплексности, тј. међународног контекста – као што је организација УН и њене мировне мисије – поседују значајну вредност додатног изучавања. Тим више имајући у виду тренд све интензивније улоге Републике Србије, односно Министарства одбране<sup>18</sup> и унутрашњих послова.<sup>19</sup> у учешћу у мировним мисијама организације УН. У складу са тиме, циљне групе која би могле имати значајне користи од увида у овде изложену материју представљала би лица ангажована на задацима учешћа у мировним мисијама УН у Министарству одбране, у склопу чијег деловања је данас ангажовано око 330 припадника Војске Србије, а нарочито Центар за мировне мисије, који делује као предметна оперативно-образовна целина у склопу Генералштаба. Поред тога, Сектор за ванредне ситуације<sup>20</sup> Министарства унутрашњих послова такође може имати користи од увида у представљену област – имајући у виду задатке и активности које обавља у циљу организовања и спровођења мера заштите и спасавања људи, материјалних добара и животне средине у ситуацијама настанка елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа (удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа).<sup>21</sup>

## Категоризација и примери значајних кризних догађаја

### *Категоризација кризних дешавања*

Под значајним кризним, ванредним инцидентним ситуацијама, организација УН подразумева, као што је дефинисано постојећим ORMS смерницама, пет основних могућих групација дешавања<sup>22</sup> која могу представљати изузетну претњу за (1) без-

<sup>18</sup> Преглед мировних операција УН-а и мулти националних операција (ЕУ) у којима тренутно учествују припадници Министарства Одбране Републике Србија; <http://www.vs.rs/index.php?content=4423c1a4-56bb-102f-8d2f-000c29270931>

<sup>19</sup> Преглед мировних операција у којима тренутно учествују припадници Министарства Унутрашњих Послова Републике Србије; [http://arhiva.mup.gov.rs/cms\\_lat/ministarstvo.nsf/mirovna-misija.h](http://arhiva.mup.gov.rs/cms_lat/ministarstvo.nsf/mirovna-misija.h)

<sup>20</sup> <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/>

<sup>21</sup> Ибид.

<sup>22</sup> Као раније наведено, било да су настале деструктивним деловањем природних сила (природне катастрофе) или оних које је иницирано намерним, људским деловањем.

бедност људства, инфраструктуре и средстава, (2) ефикасно функционисање мировних мисија УН или другог вида присуства УН, (3) ефикасну имплементацију мандата мировних мисија УН или другог вида присуства УН, те (4) она која могу имати изузетне негативне хуманитарни последице и (5) она која могу довести до озбиљних кршења људских права и хуманитарног права.

Сједињавања теорије и праксе ради, релативно најскорија пластична искуства, тј. примери таквих изузетних дешавања у историји организације УН и мировних мисија су неретка, где ће у наредним поглављима бити представљене, објашњене и описане две типичне ситуације у периоду од 2000-те на овамо, а које се односе на мировне мисије УН у Ираку (2003. година) и Хаитију (2010. година).

#### Пример 1: Терористички напад на седиште мисије УН у Ираку

Први случај се односи на терористички напад путем [камиона] бомбаша самоубице<sup>23</sup> на хотел *Canal*<sup>24</sup> у Багдаду, Ирак, 20. августа 2003. године, којом приликом је погинуло 22 лица, укључујући и Специјалног представника генералног секретара организације УН<sup>25</sup> у Ираку, тј. шеф мисије, *Sérgio Vieira de Mello*, а рањено преко 150 лица.<sup>26</sup> Мета напада је било седиште мировне мисије организације УН – *United Nations Assistance Mission for Iraq*<sup>27</sup> (UNAMI) – формирано само шест дана раније са циљем (мандатом) подршке националних напора Ирака у процесу развитка на политичком, изборном и хуманитарном нивоу.

Посматрајући квалитативни утицај овог деструктивног догађања на рад организације УН у Ираку, терористички акт је проузроковао ургентно повлачење већине од 600 тада активних припадника организације УН из седишта ове мисије и Ирака уопште. Догађај је остварио дубок и трајан утицај на функционисање УН у Ираку – доводећи организацију у ситуацију *de facto* обуставе активности и повлачење организације из Ирака на период од шест месеци – а у ширем погледу и на менаџмент безбедносне праксе УН и мировних мисија организације у целом свету (о чему више речи у наредним поглављима). Евидентно, овде описан критичан догађај спада у групаације (1), (2) и (3) типичних кризних дешавања, као наведено раније, чије су последице имале значајне тренутне, краткорочне и средњорочне последице на континуитет пословања УН у датом оперативном окружењу.

<sup>23</sup> Извршен путем камиона натовареног експлозивним материјалом паркираног у непосредној близини објекта у коме је био смештен Специјални представник организације УН и многи други припадници УН.

<sup>24</sup> Кориштен од стране УН као регионално седиште међународне организације у Ираку још од 1990-тих.

<sup>25</sup> United Nations' Special Representative / United Nation's Secretary General Representative – SRSG.

<sup>26</sup> Report of The Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq, 20 October 2003, <http://www.un.org/News/dh/iraq/safety-security-un-personnel-iraq.pdf>

<sup>27</sup> UN Assistance Mission for Iraq, [http://www.uniraq.com/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=943&Itemid=637&lang=en](http://www.uniraq.com/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=943&Itemid=637&lang=en)



Слике 1а и 1б – Зграда седишта мисије UNAMI у Ираку пре и након терористичког напада

### Пример 2: Катастрофални земљотрес на Хаитију

Други случај се односи на догађај од 12. јануара 2010. године и земљотрес јачине 7.0 по Рихтер<sup>28</sup> скали који је погодио малу карипску државу Хаити, поименице градове *Port-au-Prince*, (престоницу), те *Petit Goâve*, *Grand Goâve*, *Léogâne*, *Jacmel*, *Miragoâne*, и тамошњу мировну мисију *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH), са седиштем у престоници. Ова природна катастрофа је проузроковала тренутну смрт 222.570 лица, на десетине хиљада лица је било повређено или је претрпело трајне последице, а око 1,5 милион лица је остало без крова над главом.<sup>29</sup>

Земљотрес је проузроковао значајан удар и на општи оперативни капацитет ове најсиромашније нације Северне хемисфере: око 60.000 државних службеника је нестало у рушевинама уништених зграда, погинула су и два сенатора, многи високи политички лидери су повређени, погинуло је 77 полицијских официра и више стотина њих је било повређено, скоро половина од око 8.500 затвореника на Хаитију побегло је у периоду непосредно након удара, укључујући од 450 до 600 лица држаних у притвору на основу оптужби везаних за реализацију најтежих видова криминалне делатности и учешће у активностима урбаних наоружаних банди, уништена је Председничка палата, Врховни суд, Палата правде, зграда Парламента, сва министарства сем једног, полицијска инфраструктура у главном граду је била десеткована, а председнички и општи избори првобитно заказани за фебруар 2010. године су одложени. Створена је атмосфера опште хуманитарне катастрофе несагледивих последица, те опште социјалне, економске, безбедносне и политичке несигурности и нестабилности.<sup>30</sup>

Земљотрес је погодио и мировну мисију MINUSTAH на начин као нити једну до тада у историји организације УН. Седиште мисије, лоцирано у хотелу *Cristopher* је у потпуности савњено са земљом, као и неколико додатних објеката у његовој непосредној близини који су представљали канцеларије и седишта неколико агенција организације УН.

<sup>28</sup> <https://earthquake.usgs.gov/learn/glossary/?term=Richter%20scale>, <http://www.geologija.org/recnik/recnik.php?fid=199>

<sup>29</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 22 February 2010, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S2010%20200.pdf>

<sup>30</sup> Ибид.



Слика 2 – Зграда седишта мисије MINUSTAH у Хаитију пре и након земљотреса

Укупно 102 лица припадника ове мировне мисије и организације УН је изгубило живот, укључујући Специјалног представника генералног секретара УН, тј. шефа мисије, *Hédi Annabi*, његовог заменика, *Luiz Carlos da Costa*, вршиоца дужности полицијског комесара мисије, директора политичког тима мисије, директора тима задуженог за асистенцију у организацији избора, те броја војних и полицијских официра и цивилних службеника УН.<sup>31</sup> Поред тога, велики број припадника организације УН је повређено, остало без крова над главом или значајно траумирано, проузрокујући њихову евакуацију из окружења мисије.

Свеукупни људски, инфраструктурни те оперативни капацитети мировне мисије су били значајно погођени овим ванредним догађајем, а који можемо класификовати у групације (1), (2), (3) и (4) типичних кризних дешавања, као наведено раније – чији настанак је имао опсежне тренутне, краткорочне и средњорочне последице на континуитет пословања организације УН у датом оперативном окружењу.

## ORMS смернице

Смернице ORMS организације УН израђене су 2014. године, а по одлуци Генералне скупштине УН<sup>32</sup> о успостави ORMS система донесене годину дана раније, те представљају базни и оквирни документ за организацију и планирање управљања системом у случају настанка кризних тј. ванредних ситуација. ORMS смернице истичу четири основна принципа и седам кључних елемената ORMS, те дефинишу основне појмовне дефиниције које се односе на функционисање система у ванредним ситуацијама.

<sup>31</sup> Ибид.

<sup>32</sup> A/RES/67/254, [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a\\_res\\_67\\_254.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_67_254.pdf)



## Принципи ORMS

У групацију основних принципа на којима се успоставља систем менаџмента организационе отпорности спадају:<sup>33</sup> (1) Планирање и пракса базирани на процени и менаџменту ризика – што се подразумева да су планови функционисања мировних мисија и УН у ванредним ситуацијама базирани на заједничкој процени ризика, (2) Флексибилна стандардизација – што подразумева да концепција система по питању његове улоге, функција и практичне остварљивости одражава локалне прилике, и у стању је да усклади интеракцију између постојећих ресурса и процеса, (3) Хармонизована и интегрисана имплементација – што подразумева да ће процес планирања, структура система и промене у 'понашању' тј. функцији система бити извршене у координацији са државама чланицама организације УН, земљама домаћинима мировних мисија и другим кључним партнерима из или ван система УН, те (4) Максималног организационог учења – што подразумева да ће свако активирање и деловање овог механизма услед настанка критичних догађаја бити пропраћено процесом идентификације и детаљног проучавања научених лекција, као и мерама предузетим у циљу њихове даље примене у теорији и пракси у систему УН.

Примена принципа и ORMS је обавезна у целокупном систему УН<sup>34</sup> – укључујући све департмане УН, помоћне органе организације, независно администриране фондове и програме, специјализоване агенције и функционално или програмски повезане организације.

## Кључни елементи ORMS

Смернице ORMS дефинишу као кључне елементе ORMS: (1) Доношење одлука у ванредним ситуацијама и оперативну координацију, (2) Безбедносну подршка и помоћ, (3) Кризну комуникацију, (4) Системски одговор на сценарио масовне катастрофе – *Mass Casualty Incident*, (5) Оправак информационих система, (6) Успоставу и одржање континуитета пословања тј. кључних функција организације и (7) Подршку припадницима организације, преживелима и члановима њихових породица.

## Паралела између смерница ORMS и националног законодавства

Правећи паралелу између смерница (*ORMS Policy*) и институционалног приступа менаџменту организационе отпорности у ванредним ситуацијама на националном нивоу (примеру Републике Србије), можемо рећи да смернице имају улогу у систему УН попут оне коју домаћа законска регулатива, односно „Закон о ванредним ситуацијама“<sup>35</sup>, „Национална стратегија смањења ризика од катастрофа и за-

<sup>33</sup> Policy on the Organizational Resilience Management System (ORMS), ORMS principles, стр. 3, <http://www.unsceb.org/content/policy-organizational-resilience-management-system>

<sup>34</sup> The United Nations System, [http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN\\_System\\_Chart\\_30June2015.pdf](http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN_System_Chart_30June2015.pdf)

<sup>35</sup> Закон о ванредним ситуацијама Републике Србије, <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/Zakon%20o%20VS.pdf>

штите и спасавања у ванредним ситуацијама<sup>36</sup> и „Закон о смањењу ризика од елементарних и других непогода и управљању ванредним ситуацијама“<sup>37</sup> имају у уређивању деловања државе у ванредним ситуацијама.

Незаобилазно је напоменути да се за Националну стратегију и сродне Законе, као свеобухватне правне акте који укључују у менаџмент ванредних ситуација све секторе друштва – представљајући тако део система националне безбедности – очекује да у предметну област инкорпорирају и капацитете деловања постојећих (регионалних) УН агенција, а у складу са одлукама и Резолуцијама начелима организације УН које се односе на унапређење националне организационе отпорности и одговора друштвених заједница на деловање катастрофалних дешавања.<sup>38</sup>

### Основне појмовне дефиниције ORMS и паралела са националним законодавством

Како се међу првим параграфима смерница ORMS, те оних које су предвиђене националним законодавством [Републике Србије] појављује преглед кључних појмова кориштених у постављању основа ових система, увидом у њихову таксономију потврђујемо нову паралелу и сличност у приступу предметној материји у наднационалном [УН] и националном оперативном окружењу.

Док „Нацрт закона о смањењу ризика и управљању ванредним ситуацијама“ говори о елементарним и другим непогодама, смањењу ризика, управљању ризиком, ванредним ситуацијама, управљању ванредним ситуацијама, отпорности, хазардима, ризику, процени ризика, превенцији, ванредним догађајима, изложености ризику, рањивости и ублажавању, смернице ORMS третирају област са више мање сличним или идентичним терминима.

Вербализација смерница ORMS се односи на континуитет пословања (*Business continuity*), кризе (*Crisis*), кризну комуникацију (*Crisis communications*), кризни менаџмент (*Crisis management*), непосредни одговор на кризна дешавања (*Crisis response*), менаџмент кризних ситуација (*Emergency management*), опоравак информационих система по настанку деструктивног догађања (*Information technology disaster recovery*), одржавање, увежбавање и ревизија система (*Maintenance, exercise & review (ME&R) regime*), непосредни одговор на сценарио масовне катастрофе (*Mass*

<sup>36</sup> Нацрт националне стратегије смањења ризика од катастрофа и заштите и спасавања у ванредним ситуацијама [http://www.caruk.rs/wp-content/uploads/nacrt\\_strategije-za-smanjenje-katastrofa.pdf](http://www.caruk.rs/wp-content/uploads/nacrt_strategije-za-smanjenje-katastrofa.pdf)

<sup>37</sup> Нацрт закона о смањењу ризика од елементарних и других непогода и управљању ванредним ситуацијама, [https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTvdSu6\\_HPAhWK2hoKHVApDrMQFghTMAg&url=http%3A%2F%2Fwww.obnova.gov.rs%2Fuploads%2Fuseruploads%2FDocuments%2FNacrt%2520zakona%2520o%2520smanjenju%2520rizika%2520i%2520upravljanju%2520vanrednim%2520situacijama%2520nakon%2520primedbi%2520org.jed.MUP.doc&usq=AFQjCNEj8M1w6qV7GQp2VM6pWSPEPAyYrQ&sig2=sssAij22zeNqg6fEaUpgNA](https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTvdSu6_HPAhWK2hoKHVApDrMQFghTMAg&url=http%3A%2F%2Fwww.obnova.gov.rs%2Fuploads%2Fuseruploads%2FDocuments%2FNacrt%2520zakona%2520o%2520smanjenju%2520rizika%2520i%2520upravljanju%2520vanrednim%2520situacijama%2520nakon%2520primedbi%2520org.jed.MUP.doc&usq=AFQjCNEj8M1w6qV7GQp2VM6pWSPEPAyYrQ&sig2=sssAij22zeNqg6fEaUpgNA)

<sup>38</sup> The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters, <https://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>, [http://www.unisdr.org/files/1037\\_hyogoframeworkforactionenglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf)

*casualty incident response*), опоравак (*Reconstitution*), отпорност (*Resilience*), ризик (*Risk*), безбедност (*Security*), ситуациону обавештеност (*Situational awareness*), те подршку жртвама (*Support to staff, survivors and families*).

## ORMS индикатори

Индикатори перформанси ORMS, њих око тридесетак, подељени су у пет основних групација, са циљем стицања квалитативног и квантитативног увида у: (1) Степен имплементације и примене смерница (2) Степен практичне употребе и придржавања регулатива система од стране руководећих структура мировних мисија УН, (3) Степен контроле, ниво увежбавања и функционалног одржавања система, (4) Начин управљања дефинисаним ризицима и (5) Реализацију планских активности везаних за ефикасну успоставу и функционисање система.<sup>39</sup>

Индикатори којима се остварује увид у елементе наведене под редним бројевима (1), (2) и (3) омогућавају у суштини увид у дизајн примењеног ORMS система у мировним мисијама, док они који сагледавају елементе наведене под редним бројевима (4) и (5) пружају увид у практичну апликацију система у истима.

Индикатори варирају од оних који служе за идентификацију дефинисања улога и одговорности руководећих структура у имплементацији ORMS, или пак нивоа неопходне координације унутар мировних мисија УН у циљу хармонизације његове примене. Они су успостављени са циљем провере да ли је реализован одговарајући ниво едукације припадника УН о основним поставкама и начину функционисања система, да ли се врши редовно ажурирање извршених процена ризика, односно да ли су безбедносни планови, планови, планови кризних комуникација или подршке настрадалима комплетни, конзистентни и одобрени.

Евалуација, тј. вредновање индикатора може бити извршено бинарним системом, тј. потврдом или негацијом њиховог испуњавања, односно дескриптивним путем, којим се проверава релација индикатора и стварне ситуације (имплементације) у пракси – или пак дефинише рок за реализацију одређених задатака, те прецизира структура (тим, управа, одсек или функције – лица) у мировним мисијама која је одговорна за имплементацију одређеног функционалног дела ORMS система.

## Механизам одржавања, увежбавања и рецензије ORMS

Како смернице ORMS прецизно дефинишу, исти се не може сматрати поузданим а да није изложен сталном увежбавању, не предузимају ли се напори за његово побољшање или да није био тестиран у пракси – све у циљу обезбеђења усклађености његових процедура са приоритетима и кључним активностима организације УН, односно услова њеног кризног пословања. Да би наведено било остварено,

<sup>39</sup> Key Performance Indicators: Organizational Resilience Management System, <http://www.unsceb.org/content/orms-key-performance-indicators>

за лица која су ангажована на задацима имплементације система очекује се и захтева да буду адекватно обучени и оспособљени да раде као [један] тим у случају настанка кризне ситуације и ванредних догађаја – при чему се у првом реду од саме организације и њеног руководства очекује да посвети дужну пажњу у погледу идентификације ризика и њиховим управљањем.<sup>40</sup>

Управо с тим циљем је успостављен механизам, односно програм одржавања, увежбавања и рецензије ORMS, који подразумева реализацију лепезе активности које је неопходно реализовати било у континуитету или фреквенцији од једном до два пута у току календарске године. Категорије активности које су предвиђене овим програмом подразумевају реализацију: (1) Практичних и оријентационих вежби, (2) *Table-top* вежби које укључују кључне руководеће структуре мировних мисија, (3) Одржавање нивоа спремности за одговор на кризне и ванредне ситуације, (4) Одржавање система веза и узбуђивања, (5) Стално праћење и валидацију постојећих процеса који обезбеђују захтевани ниво системског опоравак у случају настанка ванредних догађаја, (6) Обезбеђење континуитета функционисања информационих система, (7) Идентификацију пропуста и примену активности које произлазе из научених лекција, (8) Тестирање свих функција ORMS система и (9) Ажурирање и одобравање планова.<sup>41</sup>

Механизам одржавања, увежбавања и рецензије ORMS, као такав, има за задатку да постојећи систем задржи своју тачност, актуелност и свеобухватност, одражавајући на тај начин потребу организације УН за постизањем континуитета пословања обзиром на своју комплексност и природу активности – те оперативно окружење у којем функционише.<sup>42</sup>

## Извештавање о напретку имплементације ORMS

Сврха извештавања о напретку имплементације система ORMS јесте организовано и структурирано сагледавање напретка извршеног у његовој примени од стране свих елемената система УН, а које се реализује увидом у статус раније наведених специфичних индикатора перформанси ORMS.

Како је ORMS званично успостављен и ступио на снагу тек 2014. године, до сада је израђена само једна верификација његове имплементације, о чему је 2015. године израђен први *Progress Report on the Implementations of ORMS*<sup>43</sup>, који садржи потпуне, деломичне информације или напомене о још неизвршеним евалуацијама код укупно 26 организација и ентитета организације УН; за сада укључујући само евалуације команди, тј. седишта Секретаријата УН, специјализованих агенција и програма УН.

<sup>40</sup> Organizational Resilience Management System: Maintenance, Exercise and Review (ME&R) Regime, <http://www.unsceb.org/content/orms-maintenance-exercise-and-review-mer-regime>

<sup>41</sup> Ибид.

<sup>42</sup> Ибид.

<sup>43</sup> Progress Report on the Implementations of ORMS, <http://www.unsceb.org/content/progress-report-implementations-orms>,

Обзиром на релативно кратак период од успостављања система до његове прве евалуације, за очекивати је да наредни извештај (за 2016. годину), чија је израда у току а публикација се може очекивати средином 2017. године, садржи информације о имплементацији ORMS у пуној или потпунијој ширини УН система. При томе, што раније могућа потпуна имплементација смерница ORMS, и интеграција планирања и праксе система организационе отпорности у општу културу система УН су од изузетног значаја за унапређење организационе отпорности, тј. функционисања организације у кризним и ванредним ситуацијама.<sup>44</sup>

## Искуства ванредних ситуација у мировним мисијама УН

### *UNAMI, Ирак*

Тип мисије, карактеристике и природа терористичког напада (камион кориштен за напад је био напуњен са око 1.000 килограма експлозива), те специфичност оперативног окружења у Ираку имали су значајан утицај на могућност давања адекватног одговора – реакције – организације УН у датом ванредном догађају. Напад је био до тада незапамћених размера у историји УН, а сама организација до тада никада није била у ситуацији да оперативно делује на негативно дешавање таквог обима и последица. Како се УН се до 2003. године нису сусретале са претњом тероризма, напад на седиште УН у Ираку је остварио тренутни значајан прекид и у систему командовања, контроле и комуникација како унутар мисије, тако и са седиштем организације УН.

Први значајнији помак у дефинисању нових безбедносних изазова и претњи дешава се у организацији УН тек годину дана по нападу на њено седиште у Ираку и три пуне године по терористичком нападу на Сједињене Америчке Државе (9/11) – значајно покренут обема дешавањима – а као резултат рада Експертског панела<sup>45</sup> успостављеног са циљем да изврши процену претњи са којима се међународна заједница у том тренутку суочава, процени капацитет УН да одговори истима и препоручи стратегија и институционалне промене које ће то омогућити.<sup>46</sup> Налази рада панела сумирани су у документу „Извештај панела експерата УН о претњама, изазовима и променама“, више познатом под оригиналним називом „Безбеднији свет: Наша заједничка одговорност“ (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*).<sup>47</sup> Овај извештај наводи да „...виртуелно брисање граница које би безбедносне претње држале у државним оквирима, уводи у разматрање нову безбедносну претњу – тероризам [уз правно-нормативни покушај дефинисања истог, термин се у извештају користи укупно 98 пута], асиметричне претње и транс-национални организовани криминал... упозоравајући како се очекује да ће

<sup>44</sup> Ибид.

<sup>45</sup> Панел је чинило 16 чланова. Детаљне биографије чланова панела доступне у Анексу 2. извештаја, стр. 93-94

<sup>46</sup> Насловна страна извештаја, [http://www.un.org/en/events/pastevents/a\\_more\\_secure\\_world.shtml](http://www.un.org/en/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml)

<sup>47</sup> Извештај доступан на [http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf)

свет тек искусити утицај ових промена, које чине претечу једног сасвим другачијег безбедносног окружења, где делујући [све] заједно поседују деструктивни капацитет без преседана“... Управо као што је и осведочено у случају терористичког напада у Багдаду 2003. године.

За разлику од ванредних догађаја, односно 'ненамерних' несрећа, са којима се организација до тада обично имала суочавати, као што су, примера ради, били значајнији авио-удеси укључујући припаднике УН, напад на седиште мисије УН у Ираку је потенцијално носио и квалификацију *open-ended* карактера, тј. могућности наставка нових напада у периоду који је представљало простор за непосредни одговор Организације на кризни догађај – односно сам период реализације кризног менаџмента, напора усмерених ка ре-успостави критичних функција мисије и остварења континуитета пословања.

Секретаријат УН је *post factum* реализовао значајно истраживање и анализе о безбедносном инциденту у Ираку, које су установиле велики број озбиљних пропуста у организацији и спровођења система безбедности у овој мисији, те једнако неозбиљан недостатак мера превенције и елиминације потенцијалних ризика.<sup>48</sup>

Терористички напад на седиште УН у Багдаду 2003. године, као и његове последице и научене лекције могу се сматрати једном од критичних тачака у процесу 'освешћивања' међународне организације по питању успоставе координираног и унифицираног кризног менаџмента, менаџмента организационе отпорности, те услова за обезбеђење континуитета пословања у случају настанка ванредних ситуација.

## MINUSTAH, Хаити

Мировна мисија MINUSTAH је до 12. јануара 2010. године за примарне задатке имала одржавање стабилног безбедносног окружења, промовисање политичког дијалога и изградњу државних институција. До тада реализујући мандат релативно задовољавајуће, постепено повлачење и гашење мисије било је предвиђено за период 2011 / 2012 година.

Међутим, само тридесет пет секунди снажне вибрације земљишта<sup>49</sup> у корену је променио судбину ове карибске државе заувек и, уједно, непосредно извршило први у историји тест спремности и отпорности организације УН на значајно разарајуће деловање природних сила – додајући у листу примарних задатака ове мировне мисије и њену хуманитарну димензију, имајући у виду пољугане ионако одвећ крхке и већином нефункционалне свеукупне (кризне) капацитете<sup>50</sup> државе домаћина, Хаитија.

<sup>48</sup> Report of the Security in Iraq Accountability Panel (SIAP), New York, 3 March 2004, UN Secretariat Summary of Main Findings and Conclusions, <http://www.un.org/News/dh/iraq/SIAP-report.pdf>, стр. 1

<sup>49</sup> <https://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqarchives/poster/2010/20100112.jpg>

<sup>50</sup> The Haiti Case Study, Working Paper of the collaborative NATO-Harvard project: Towards a Comprehensive Response to Health System Strengthening in Crisis-affected Fragile States, [http://www.jallc.nato.int/products/docs/haiti\\_case\\_study.pdf](http://www.jallc.nato.int/products/docs/haiti_case_study.pdf), стр. 11

Седиште мисије је био лоцирано у приватном шестоспратном хотелу *Cristopher*, изграђеном по обрасцу јефтине градње ове најсиромашније држави Западне хемисфере [незадовољавајућег степена структуралног интегритета], а која је и пре земљотреса поседовала *disaster risk* индекс од 12.9 – један од највиших (осми по реду) у свету.<sup>51</sup> Перцепцију мања адекватне безбедносне процене за успоставу седишта мисије на таквој локацији и таквим околностима појачава и чињеница да је тај објекат, намењен успостави институције командовања, контроле те комуникационог чворишта мировне мисије одабран унаточ постојећем сазнању да се налази на *Enriquillo-Plantain Garden*<sup>52</sup> линији раскола између двеју, историјски посматрано, веома активних<sup>53</sup> тектонских плоча.

Иако је разарајуће деловање сезонских урагана *Noel* 2007. године те *Hanna* и *Gustav* урагана током 2008. године навело MINUSTAH да иницира план одговора на природне несреће, са нагласком на временске непогоде,<sup>54</sup> мировна мисија остала је ускраћена опције постојања специфичног кризног плана заснованог на сценарију природне катастрофе типа земљотреса.

Попут терористичког напада у Ираку, тако и ова кризна ситуација представља први до тада значајнији ванредни догађај – овог пута проузрокован природним путем – који на идентичан начин тренутно погађа организацију УН по питању система командовања, контроле и комуникација како унутар мисије, тако и са седиштем организације УН. Разумљива и значајна разлика јесте у броју жртава на страни организације, који је био петороструко већи, обзиром на димензије и карактеристике овог вишеструко деструктивног догађаја.

## Постојећи системи менаџмента организационе отпорности

Посматрајући околности првог директног терористичког напада на седиште једне мировне мисије, те јединствене природне катастрофе која је погодила седиште друге са становишта менаџмента организационе отпорности – без обзира на последице, разарања и страдања – неисправно би било закључити да су било која од ова два ванредна дешавања затекла организацију УН тотално неспремну, без планова реакције на значајна ванредна дешавања, извршених процена ризика, односно непостојања неке врсте система и плана чији примарни задатак јесте обезбеђење институционалне отпорности или континуитета основних функција система у кризним, односно безбедносно специфичним ситуацијама.

<sup>51</sup> Disaster Risk Reduction, A Development Challenge, UNDP, 2004, [http://www.planat.ch/fileadmin/PLANAT/planat\\_pdf/alle\\_2012/2001-2005/Pelling\\_Maskrey\\_et\\_al\\_2004\\_\\_Reducing\\_Disaster\\_Risk.pdf](http://www.planat.ch/fileadmin/PLANAT/planat_pdf/alle_2012/2001-2005/Pelling_Maskrey_et_al_2004__Reducing_Disaster_Risk.pdf), стр. 146

<sup>52</sup> <https://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqarchives/poster/2010/20100112.php>

<sup>53</sup> Померања којих су већ проузроковала значајна разарања 1751, 1770 и 1860. године, при чему је земљотрес из 1770. године већ једном тотално уништио главни град Хаитија, Port-au-Prince.

<sup>54</sup> Sérgio Luiz Cruz Aguilar, State University of São Paulo (UNESP) – Campus of Marília/SP – Brazil, Military New Roles: Humanitarian Assistance and Response to Natural Disasters, [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_34729.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_34729.pdf)

*Безбедносни аспект*

Организација УН поседује у својој структури (у склопу Секретаријата УН – *UN Secretariat*),<sup>55</sup> а као један од кључних елемената, Депарتمان за безбедност и сигурност (*UN Department of Safety and Security – UNDSS*)<sup>56</sup>, чији је примарни задатак руковођење, оперативна подршка, надзор и управљање системима безбедности. Исти је одговоран за безбедност особља, програма и активности система УН. Уједно, UNDSS је елемент система безбедносног менаџмента УН (*UN Security Management System – UNSMS*), а који представља јединствен приступ систему безбедности на нивоу Организације, структурално заснован у складу са успостављеним – за УН специфичним – безбедносним смерницама које обухватају кључне процесе и постојеће људске ресурсе ангазоване у процесу управљања безбедносним ризицима у систему УН.

Представљајући управо нешто попут смерница ORMS, UNSMS се у пракси [кризним или ванредним ситуацијама] реализује активирањем директива садржаних у документу који се израђује у свакој мировној мисији понаособ – тј. *Country Security Plan (CSP)*, Безбедносном плану специфичном за земљу домаћина.<sup>57</sup> Овај План представља свеобухватно упутство припремљено за употребу од стране лица примарно задуженог и одговорног за безбедност у мировној мисији – што је по правилу увек Специјални представник Генералног секретара УН (*Special Representative of the Secretary-General, SRSG*), а које му-јој омогућава системски и организовани одговор на разна безбедносна сценарија који могу довести особље, програме и активности организације и специфичне мировне мисије у опасност. Подразумевајући под тиме оне које произлазе од стране претњи проузрокованих борбеним-ратним дејствима, деловањем тероризма, значајних криминалних дешавања, цивилних немира и хазардних ситуација (две од којих су приказане у примерима раније наведеним), укључујући значајне здравствене проблеме (примера ради, епидемије заразних и-или смртоносних болести).

При томе, смернице (Безбедносни план) предвиђа да сваки од могућих сценарија може остварити негативан утицај на деловање УН у различитом степену-интензитету [штетности] у складу са чиме тзв. безбедносне „фазе“ – тј. реакција мировне мисије на негативно дешавање – могу варирати од мера предострожности, ограниченог кретања, релокације особља до евакуације односно тоталног напуштања оперативног театра.<sup>58</sup>

Последње фазе, овде наведене, практично доводе мировну мисију у стање потребе одржавања минимума основних функција, односно уласка у фазу реализације активности које подразумевају одржавање организационе отпорности. Другим

<sup>55</sup> UN System / Secretariat, [http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN\\_System\\_Chart\\_30June2015.pdf](http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN_System_Chart_30June2015.pdf)

<sup>56</sup> Department of Safety and Security (DSS), <http://www.un.org/undss/?q=home>, <http://www.un.org/undss/?q=whatwedo>

<sup>57</sup> Пример нацрта једног таквог плана, доступан јавности путем отворених извора информација, у прилогу (Јужни Судан), <http://intra.sd.undp.org/Portal/Docs/KeyDocuments/Security/Security%20Plan-North%20Sudan-2010-11.pdf>

<sup>58</sup> UN Security phases and their meanings, [http://www.who.int/hac/techguidance/tools/manuals/who\\_field\\_handbook/h2.pdf](http://www.who.int/hac/techguidance/tools/manuals/who_field_handbook/h2.pdf)



речима, оног момента у којем људство (п)остаје збринато, наступа фаза функционисања мировне мисије у складу са применом смерница система који је унифициран и успостављен у целокупном систему УН – система ORMS (успостављеног 2014. године).

Терористички напад на седиште организације УН у Ираку 2003. године, као наведено раније, имао је заиста значајан утицај на промену у том времену постојећег *Security Management System*-а у организацији УН (*Office of the United Nations Security Coordinator* – UNSECOORD), који је до тада – а креиран 90-тих година прошлог века – био прилагођен безбедносном окружењу које је постојало у раним декадама организације УН. Односно, био је у великој мери непримерен окружењу са значајно промењеним безбедносним претњама од преласка у нови миленијум ка овамо.

Догађај из 2003. године је стога имао инструменталну вредност по питању креирања UNDSS, Департмана успостављеног две године по нападу у Ираку (2005).<sup>59</sup>

### *Неуспех примене система организационе отпорности*

Осврћући се детаљније на пример прве значајне инцидентне ситуације са изузетним негативним ефектом на постојеће елементе система организационе отпорности и континуитета пословања на систем УН (терористички напад у Ираку 2003. године), а кроз функције које је имао реализовати систем безбедносног обезбеђења мировних мисија претходник данашњем UNDSS (UNSECOORD), извештај Панела Секретаријата УН '*Security in Iraq Accountability Panel*' (SIAP)<sup>60</sup> израђен 2004. године наилази на већи број пропуста који су великим делом довели до ситуације организационе не-отпорности и умањили капацитет могућности остварења континуитета пословања у овој мировној мисији.

Панел је извршио детаљан увиђај и у свом извештају сачињеном на више од 30 страна посветио нарочиту пажњу области која је пружале индикације на нејасноће у систему командовања и одговорности по питању безбедносног обезбеђења, одлуке повратка у Багдад по првом (иницијалном) нападу на команду мировне мисије у Априлу исте године, пропуста UNSECOORD у препознавању упозоравајућих знакова на могућност новог напада, пропуста у спољном обезбеђењу команде УН (периметра) и сл. Укратко, исти указује на многоструке пропусте у свакој од наведених области.

Потврда оваквог закључка добијена је и у извештају независног Панела УН који је извршио увиђај у безбедносни статус припадника УН у мировној мисији у Ираку 2003<sup>61</sup>. године, који веома јасно наводи у првим странама извештаја сачињеног на 40 страна да тадашњи *Security Management System* није реализовао свој задатак по питању адекватног обезбеђења особља, прецизирајући како је постојећи систем „не-

<sup>59</sup> UNDSS History, <https://trip.dss.un.org/dssweb/aboutus/history.aspx>

<sup>60</sup> Report of the Security in Iraq Accountability Panel (SIAP), New York, 3 March 2004, UN Secretariat Summary of Main Findings and Conclusions, <http://www.un.org/News/dh/iraq/SIAP-report.pdf>

<sup>61</sup> Report of The Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq, - <http://www.un.org/News/dh/iraq/safety-security-un-personnel-iraq.pdf>

функционалан ... те да пружа веома мало гаранција безбедности припадницима УН како у Ираку тако и било којем другом високо ризичном окружењу... и да је неопходно извршити реформу система<sup>62</sup>. Као раније наведено, исто је уследило 2005. године.

Док не постоје отворено доступни извори организације<sup>62</sup> УН са освртом на ефикасност постојећих система организационе отпорности и континуитета пословања који се односе на катастрофални земљотрес на Хаитију – а што би било од изузетног значаја обзиром на магнитуду догађаја и његову јединственост, тим више од значаја за посматрану област – интересантно је за напоменути барем два отворено доступна извештаја која потичу из организације УН са врло критичним освртом на разматрану област.

Први је извештај здруженог инспекционог тима (*Joint Inspection Unit – JIU*) УН на тему континуитета пословања у систему УН,<sup>63</sup> израђеном 2011 године, чији су налази, генерално посматрани, изузетно негативни. Главни закључци овог веома кратког али изузетног значајног извештаја<sup>64</sup> [поготову са аспекта унутрашње контроле] указују на то да је општи ниво спремности организације у циљу обезбеђења континуитета пословања у систему УН далеко испод препоручених међународних стандарда, са великим бројем слабости, те да је до тада само неколицина ентитета у систему УН почело са имплементацијом активности у овој области. Инспекциони тим је установио да постоји недостатак разумевања важности овог питања код вишег руководства, али и недовољна политичка подршка, односно недостатак смерница условно речено, од стране земаља чланица УН – исказано преко изостанка деловања њихових представника у Генералној Скупштини УН и релевантним органима Организације. Здружени инспекциони тим је увидом у ситуацију у неколико мировних мисија УН приметио да приликом настанка ванредних ситуација, а које могу да проузрокују прекид кључних делатности мисија, успостава плана даљег кризног деловања [руководства мировних мисија] чак није третирано као приоритет.

Други, тренутно најновијег датума јавно доступан извештај<sup>65</sup> сличног органа, органа унутрашње контроле у систему УН, *Internal Audit Division (Office of Internal Oversight Services – OIOS)*, такође из 2011. године, а који представља резултате увида у постојећи систем пословног континуитета и кризног менаџмента у мировној мисији УН у Судану (*United Nations Mission in Sudan – UNMIS*), у самом наслову 11 страна овог документа наводи да „иако је мисија предузела извесне кораке како би осигурала одговор на кризно дешавање, иста није адекватно припремљена да одржи континуитет критичних пословних процеса у случају настанка значајних ванредних догађаја“. Овај извештај је од посебног интереса за овде разматрану област јер орган унутрашње контроле указује, поред установљених значајних системских недостатака, на чињеницу да се недостатак ефикасног менаџмента континуитета пословања може деломично објаснити тиме што не постоје смернице које би пружиле

<sup>62</sup> Аутор користи у овом истраживању искључиво отворене изворе, тј. оне који су де-класификовани и доступни широј јавности.

<sup>63</sup> Business continuity in the United Nations system, JIU/REP/2011/6, [http://www.un.org/en/ga/fifth/67/Statements/130\\_Organizational%20resilience%20mgmt/C5\\_67\\_0m\\_ST\\_2012\\_12\\_07\\_Item\\_130\\_PB-2012-2013\\_Org.resilience%20mgmt\\_Inspector%20JIU.pdf](http://www.un.org/en/ga/fifth/67/Statements/130_Organizational%20resilience%20mgmt/C5_67_0m_ST_2012_12_07_Item_130_PB-2012-2013_Org.resilience%20mgmt_Inspector%20JIU.pdf)

<sup>64</sup> У даљем тексту следи верbatim извештаја – дословни наводи из његовог садржаја.

<sup>65</sup> Audit Report, Business continuity and crisis management in UNMIS, [https://usun.state.gov/sites/default/files/organization\\_pdf/167891.pdf](https://usun.state.gov/sites/default/files/organization_pdf/167891.pdf)

недвосмислено усмерење у том правцу, тј. како га организовати у мировним мисијама. Евидентно, такав закључак је могао имати само инструменталну тежину за рад усмерен у организацији УН ка иницирању система као што је ORMS.

## Оперативни аспект

Свестраније и боље разумевање нових безбедносних претњи које су неумитном брзином почеле да се развијају у првој декади 21. века су сем креирања UNDSS и новог (оперативно ажурираног) *Security Management System* довели и до успоставе већ следеће, 2006. године – први пута до тада у историји организације УН – специјализованог органа у свим мировним мисијама УН, *Joint Operations Centers* (ЈОС),<sup>66</sup> тј. Здруженог оперативног центра, који је за улогу добио, између осталог,<sup>67</sup> и реализацију кризног менаџмента.

С тим у вези, примарна функција ЈОС-а јесте припрема и имплементација стандардних оперативних процедура (*Standard Operational Procedure* – SOP) за реализацију кризног менаџмента и пружање подршке руководству мировних мисија у руковођењу истима у току ванредних ситуација. У том циљу, од ЈОС се очекује да у континуитету одржава систем кризног менаџмента у пуној приправности, комуникационе системе исправне и функционалне, те пружа пуну подршку у координацији интегрисаног<sup>68</sup> одговора мировне мисије на евентуална кризна дешавања.

Доктринарни приступ остварењу ове функције ЈОС огледа се у припреми и изради *mission-specific* плана реализације континуитета пословања (*Business Continuity Plan*), чије постојање је обавезно у свим мировним мисијама УН, и за који се очекује да омогући руководству мисија да одрже континуитет критичних функција током и након догађаја катастрофе и-или кризе која значајно негативно утиче на пословање организације.

Принципијелно, план реализације континуитета пословања појединачне мировне мисије обухвата четири фазе кризног деловања: (1) Припремну, (2) Фазу непосредног одговора на кризну-ванредну ситуацију, (3) Фазу непосредног опоравка и обнове функција, те (4) Одржавања функција – при чему се кроз сваку од појединачних фаза тачно дефинишу активности које се односе на напредно планирање у областима које сежу од процене ризика и стратегија за њихово избегавање, планирања људских ресурса и бриге о људству, функционисања примарних и резервних оперативних локација, очувања и употребе виталних комуникација, до чувања информација од критичног значаја за функционисање мировне мисије (*data / database management, core IT systems, critical applications*).

<sup>66</sup> UN DPKO Policy Directive, 2006. Joint Operations Centre, [http://www.kudosconcepts.com/samples/UN--BestPractices/resources/JOC\\_JMAC\\_Policy.pdf](http://www.kudosconcepts.com/samples/UN--BestPractices/resources/JOC_JMAC_Policy.pdf)

<sup>67</sup> У основне функције ЈОС, сем наведене, спадају и обезбеђење ситуационе обавештености, те координација интегрисаних оперативних активности, Ибид.

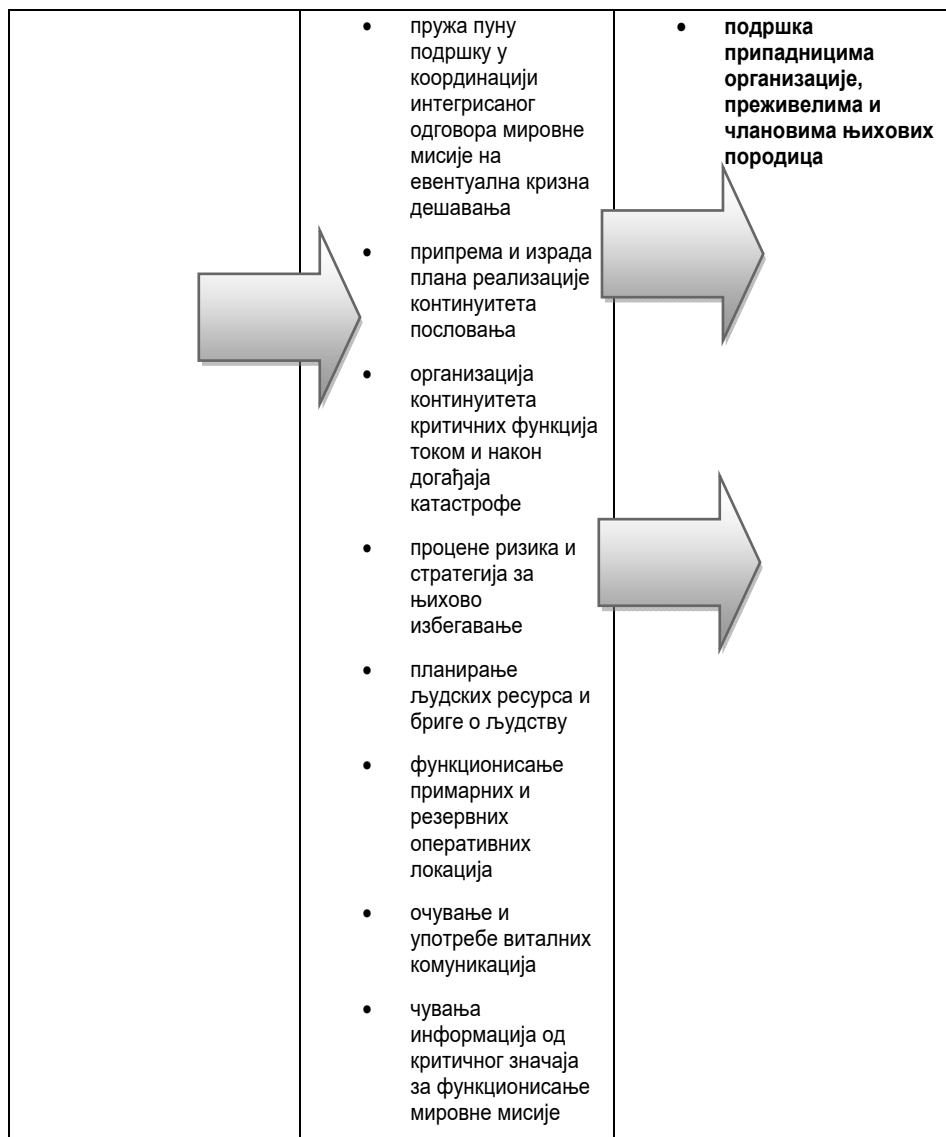
<sup>68</sup> Интегрисане мировне операције су операције у којима Специјални представник Генералног секретара УН (SRSG) поседује ауторитет како над мировном операцијом (која обично обухвата цивилну, војну и полицијску компоненту), тако и над активностима које реализују специјализоване агенције, програми и фондови УН на терену. Опис и преглед на: <http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>

## Акумулација функција организационе отпорности – ORMS

Уколико са једне стране сагледамо опис функција које у циљу обезбеђења организационе отпорности, кризног менаџмента и континуитета пословања обавља Депарتمان за безбедност и сигурност (UNDSS), као део система безбедносног менаџмента УН (UNSMS), и кроз реализацију Безбедносног плана специфичног за сваку земљу домаћина (CSP), те, са друге стране, оне које у мировним мисијама УН имају обавити Здружени оперативни центри (JOC) – сумирањем деловања једног и другог ентитета добија се целокупан опсег кључних елемената система ORMS, тј. назнака оправданости његове успоставе у циљу „униформне координације и комуникације у случајну настанка дешавања са капацитетом значајног деструктивног деловања на општу организациону отпорност организације и њених мировних мисија“.

Табеларни компаративни преглед указује управо на свеобухватну функцију ORMS у односу на ону коју поседују заједно UNDSS и JOC, а као раније прецизирамо у тексту.

≈/~ ORMS		ORMS кључни елементи (дефинисано Смерницама ORMS)
UNDSS функције	JOC функције	
<ul style="list-style-type: none"> <li>руковођење, оперативна подршка, надзор и управљање системима безбедности</li> <li>одговорност за безбедност особља, програма и активности система УН</li> <li>системски и организован одговор на разна безбедносна сценарија</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>припрема и имплементација стандардних оперативних процедура за реализацију кризног менаџмента</li> <li>пружање подршке руководству мировних мисија у руковођењу истима у току ванредних ситуација</li> <li>одржавање систем кризног менаџмента у пуној приправности</li> <li>одржавање комуникационих система у функцији</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>доношење одлука у ванредним ситуацијама</li> <li>оперативна координација</li> <li>безбедносна подршка и помоћ</li> <li>кризна комуникација</li> <li>системски одговор на сценарио масовне катастрофе</li> <li>опоравак информационог система</li> <li>успостава и одржавање континуитета пословања тј. кључних функција организације</li> </ul>



## Уместо закључка

Успостава ORMS свакако представља охрабрење у погледу остваривања и менаџмента организационе отпорности у УН, обзиром на чињеницу да систем практично обједињује и ставља под заједничку контролу функције система безбедносног

(UNDSS) и оперативног менаџмента (JOC) организационе отпорности; нарочито обзиром на негативне историјске примере и објективне предметне извештаје инспекционих тимова.

Ипак, међународна организација тек очекује свој први свеобухватни извештај са потпунијим увидом у степен имплементације, при чему реална оцена ефикасности примене овог система може уследити тек по настанку новог значајнијег ванредног, кризног или деструктивног дешавања по Организацију.

У међувремену, бољи степен функционисања мировних мисија у УН-специфичним, стандардно нестабилним оперативним окружењима, и успостава далеко солиднијег система организационе отпорности могући су уколико се, поред ORMS, посегне и примени механизма менаџмента ризика (*Enterprise Risk Management – ERM*)<sup>69</sup> чија је намена рана идентификација, анализа, процена и третирање ризика који могу негативно деловати на реализацију мандата Организације.

Како ризици представљају свеprisутни фактор неизвесности [у пословању], они без изузетака морају бити узети у разматрање када говоримо о реализацији стратешких циљева – при чему капитални стратешки циљ било које организације представља управо успостављање адекватне организационе отпорности. Менаџмент ризика стога представља напредни систематски приступ у процесу остварења организационе отпорности, а који заслужује нарочиту пажњу и додатно изучавање, тим више што омогућује вишем руководству система УН и оном у мировним мисијама да превентивно идентификују потенцијалне недостатке ('спојлере') који могу довести до неуспеха у успостави континуитета пословања и реализације специфичних мандата међународне организације.

Конечно, као и у случају са ORMS, и ERM представља механизам чија је имплементација у току. Иако установљене смернице оба система као приоритет дефинишу напредно организационо планирање у домену континуитета пословања, организационе отпорности и управљања ризицима – где и овај систем предвиђа реализацију активности усмерених на његово тестирање, увежбавање и унапређивање – заиста само будућност и неумитан настанак новог критичног догађања који могу погодити организацију УН може бити непристрасни судија његове практичне променљивости и ефикасности.

### *Консултовани отворени извори:*

#### *Документација организације УН*

[1] *Background Note, United Nations Peacekeeping*; .

[2] *Enterprise Risk Management (ERM)*, <http://www.unsceb.org/content/enterprise-risk-management-erm>

[3] *Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction, Report of the Secretary-General, 2015*, <http://www.unisdr.org/files/resolutions/N1524453.pdf>

[4] *Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, Report of the Secretary-General, 2016*, <http://www.unisdr.org/files/resolutions/N1624116.pdf>

<sup>69</sup> Ибид као #18.

[5] *Iraq: Report of the Secretary-General (S/2003/1149)*, <http://reliefweb.int/report/iraq/iraq-report-secretary-general-s20031149>

[6] *Organizational Resilience Management System, Key Performance Indicators*, <http://www.unsceb.org/content/orms-key-performance-indicators>

[7] *Organizational Resilience Management System, Maintenance, Exercise and Review (ME&R) Regime*, <http://www.unsceb.org/content/orms-maintenance-exercise-and-review-mer-regime>

[8] *Organizational Resilience Management System, Progress Report on the Implementations of ORMS*, <http://www.unsceb.org/content/progress-report-implementations-orms>

[9] *Report of The Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq, 20 October 2003*, <http://www.un.org/News/dh/iraq/safety-security-un-personnel-iraq.pdf>

[10] *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S2010%20200.pdf>

[11] *Review of Enterprise Risk Management in the United Nations System, Benchmarking Framework*, <https://www.unjui.org/en/reports-notes/archive/Review%20of%20enterprise%20risk%20management%20in%20the%20United%20Nations%20system.pdf>

[12] *Summary of the Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (Hyogo Framework)*, [http://www.unisdr.org/files/8720\\_summaryHFP20052015.pdf](http://www.unisdr.org/files/8720_summaryHFP20052015.pdf)

[13] *The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*, <https://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>, [http://www.unisdr.org/files/1037\\_hyogoframeworkforactionenglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf)

[14] *UN wrestling with security questions one year after Baghdad bombing – Annan*, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=11679&Cr=19&Cr1=August#.WAmERvkrldU>

[15] Ангажовано људство у мировним мисијама УН-а, <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

[16] Ангажовање војних посматрача и стражара у мировној мисији UNTSO - *United Nations Truce Supervision Organization*; <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/>

[17] Департман за Мировне Мисије (DPKO - *Department of Peacekeeping Operations*), <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>

[18] Детаљне информације о тренутно активним мировним мисијама УН-а, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>.

[19] Мапа тренутно активних мировних мисија УН-а, [http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/dpko/P\\_K\\_O.pdf](http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/dpko/P_K_O.pdf)

[20] Одобрени ресурси мировних мисија УН-а, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/C.5/69/17](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/69/17).

[21] Укупно ангажовање људства, средстава и финансијских ресурса у мировним мисијама УН-а, [http://www.un.org/en/peacekeeping/images/PKD\\_Infographic\\_web.jpg](http://www.un.org/en/peacekeeping/images/PKD_Infographic_web.jpg)

#### *Документа званичних органа Републике Србије*

[1] Закон о ванредним ситуацијама Републике Србије, <http://prezentacije.mpr.gov.rs/svs/HTML/Zakon%20o%20VS.pdf>

[2] Нацрт закона о смањењу ризика од елементарних и других непогода и управљању ванредним ситуацијама,

[https://www.google.ht/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTvdSu6\\_HPAhWK2hoKHVApDrMQFghTMAg&url=http%3A%2F%2Fwww.obnova.gov.rs%2Fuploads%2Fuseruploads%2FDocuments%2FNacrt%2520zakona%2520o%2520smanjenju%2520izika%2520i%2520upravljanju%2520vanrednim%2520situacijama%2520nakon%2520primedbi%2520org.jed.MUP.doc&usg=AFQjCNEj8M1w6qV7GQp2VM6pWSPEPAyYrQ&sig2=sssAij22zeNqg6fEaUpgNA](https://www.google.ht/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTvdSu6_HPAhWK2hoKHVApDrMQFghTMAg&url=http%3A%2F%2Fwww.obnova.gov.rs%2Fuploads%2Fuseruploads%2FDocuments%2FNacrt%2520zakona%2520o%2520smanjenju%2520izika%2520i%2520upravljanju%2520vanrednim%2520situacijama%2520nakon%2520primedbi%2520org.jed.MUP.doc&usg=AFQjCNEj8M1w6qV7GQp2VM6pWSPEPAyYrQ&sig2=sssAij22zeNqg6fEaUpgNA)

[3] Нацрт националне стратегије смањења ризика од катастрофа и заштите и спасавања у ванредним ситуацијама [http://www.caruk.rs/wp-content/uploads/nacrt\\_strategije-za-smanjenje-katastrofa.pdf](http://www.caruk.rs/wp-content/uploads/nacrt_strategije-za-smanjenje-katastrofa.pdf)

[4] Преглед мировних мисија у којима тренутно учествују припадници Министарства Унутрашњих Послова Републике Србије;  
[http://www.mup.gov.rs/cms\\_lat/ministarstvo.nsf/mirovna-misija.h](http://www.mup.gov.rs/cms_lat/ministarstvo.nsf/mirovna-misija.h)

[5] Преглед мировних мисија УН-а и мулти националних мисија (ЕУ) у којима тренутно учествују припадници Министарства Одбране Републике Србија;  
[http://www.mnop.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id\\_sadrzaja=14](http://www.mnop.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=14)

*Агенцијски извори, медији*

[1] *Blast Near Baghdad U.N. Compound*, <http://www.cbsnews.com/news/blast-near-baghdad-un-compound/>

[2] *Report of the Security in Iraq Accountability Panel (SIAP), New York, 3 March 2004, UN Secretariat Summary of Main Findings and Conclusions*,  
[http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/un-siap-report\\_29mar2004.pdf](http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/un-siap-report_29mar2004.pdf)

[3] *Senior WHO official, Dr David Nabarro, describes his experience in the UN bombing*,  
[http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2003/statment\\_nabarro/en/](http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2003/statment_nabarro/en/)

[4] *Truck bomb kills chief U.N. envoy to Iraq*,  
<http://edition.cnn.com/2003/WORLD/meast/08/19/sprj.iq.main/>

[5] *UN Headquarters Compound*, <http://www.globalsecurity.org/military/world/iraq/un-hq-baghdad-bombing.htm>