

# ПРАВАЦ ДАЉЕГ РАЗВОЈА МИРОВНИХ ОПЕРАЦИЈА УН И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА УЧЕШЋЕ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ И ДРУГИХ СНАГА ОДБРАНЕ У МУЛТИНАЦИОНАЛНИМ ОПЕРАЦИЈАМА

Владан Д. Станић\*  
Министарство одбране Републике Србије,  
Сектор за политику одбране

У раду је представљен осврт на извештај Независног панела о мировним операцијама Уједињених нација из 2015. године и правце даљег развоја и ангажовања Уједињених нација, као и препоруке Уједињених нација државама контрибуторима снага и другим субјектима у циљу изградње боље архитектуре мировних операција и ефективног прилагођавања променљивим ситуацијама и новим захтевима у будућности. Такође, у раду су представљени услови који имају утицај на мировне операције, њихов утицај на учешће Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама и мере које, у циљу унапређења свог учешћа, Република Србија предузима на националном нивоу као одговоран и значајан контрибутор снага. Радом је констатовано и да се мировне операције данас изводе у знатно сложенијим политичким и оперативним условима. Наведено се првенствено огледа кроз еволуцију мировних операција од традиционалне улоге очувања мира, надгледања спровођења мировног споразума на терену, до реализације великог броја задатака што доводи до њихове мултидимензионалности и дефинисања „робусних“ мандата мисија.

Кључне речи: *Уједињене нације, Европска унија, мировне операције, мултинационалне операције, међународне организације, мир, безбедност*

\* Мр Владан Станић је руководилац Групе за међународне организације и мултинационалне операције Управе за међународну војну сарадњу СПО МО. Одређена мишљења изнета у раду представљају личне ставове аутора и нужно не манифестују званичне ставове Министарства одбране и Војске Србије. [vladan.stanic@mod.gov.rs](mailto:vladan.stanic@mod.gov.rs)

## Увод

Уједињене нације (УН) су 1948. године на Блиском истоку успоставиле прву операцију очувања мира (*peacekeeping*) *UNTSO* и прву специјалну политичку мисију.<sup>1</sup> Готово 70 година од тада, мировне операције УН чине главни део напора УН у циљу очувања мира, безбедности и живота људи широм света. Око 120.000 људи, мушкараца и жена, војника, полицајаца, цивила и волонтера, служи под заставом мира у скоро 40 мисија распрострањених на четири континента у циљу превенције конфликта, пружања помоћи мировним процесима, заштити цивила и одржања крхких мировних процеса.<sup>2</sup>

Поред УН, важну улогу у циљу очувања мира у свету имају и регионалне међународне организације, попут Европске уније (ЕУ), Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), Северноатлантског савеза (НАТО), Афричке уније (АУ), али и појединих држава, Француске, Италије и других земаља, које се ангажују у складу са Поглављем VIII Повеље УН и мандатом одобреним од Савета безбедности УН. Међународне организације - УН, ЕУ, НАТО, ОЕБС и АУ, коалиције држава, као и поједине државе самостално, тренутно ангажују укупно 171.535 припадника (од чега: 148.304 војника, 14.476 полицајаца, 8.755 цивила) у 77 разних мисија у циљу очувања мира у свету.<sup>3</sup>

Мировне операције УН су показале висок степен прилагодљивости у различитим кризним ситуацијама и значајно допринеле успешном решавању и смањењу броја конфликта широм света у протеклих 20 година. Данас, међутим, постоји забринутост да наведени тренд смањења криза може променити смер и да појава нових конфликта или изазова у конфликтима може надмашити способност мировних операција УН да пруже адекватан одговор. Да би успеле у остварењу свог циља, постоји потреба за прилагођавањем новим условима који владају на терену. Велики број мировних операција се данас изводи у условима у којима постоји „мало“ мира који треба сачувати или мир уопште не постоји, нити постоји мировни споразум који треба бити подржан. Напрезање њихових оперативних способности је приметно, али је политичка подршка мировном процесу на терену најчешће недовољна. Постоји широк јаз између онога шта се од мировних операција данас очекује на терену, а шта су оне у ствари способне да пруже или обезбеде. Да би мировне операције УН биле у могућности да ефектно и адекватно одговоре на савремене иза-

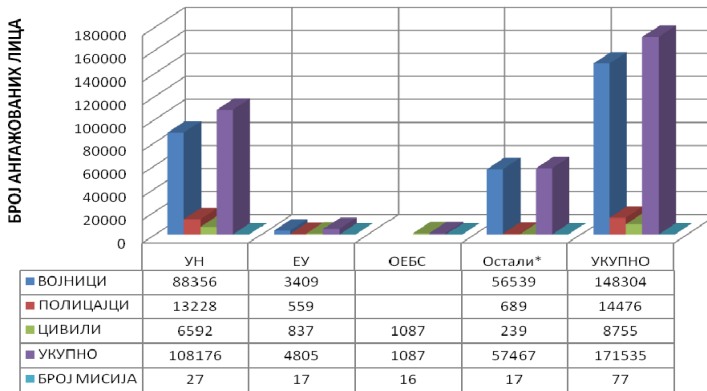
<sup>1</sup> Паралелно са спровођењем мандата прве мировне операције, односно операције очувања мира на Блиском истоку (*UNTSO*), 1948. године формирана је и прва специјална политичка мисија УН, када је резолуцијом Генералне скупштине УН бр. 186 од 14. маја 1948. године, у Палестини постављен први медијатор УН Фолке Бернадоти (*Count Folke Bernadotte*).

<sup>2</sup> На дан 31. децембра 2016. године, снаге УН ангажоване у 16 операција очувања мира и 11 специјалних политичких мисија на терену су бројале 118.563 ангажованих припадника, од чега 87.604 војника, 12.772 полицајаца, 5.256 међународног цивилног особља (31. јул 2015. године), 11.215 локалног цивилног особља (31. јул 2015. године) и 1.716 волонтера УН. Наведено према: <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/>, приступано: 29.01.2017. године.

<sup>3</sup> Наведено према ZIF: интернет: <http://www.zif-berlin.org/en/about-zif/news/detail/article/neue-zif-weltkarte-friedenseinsatz-201617.html>, приступано: 28.12.2016. године. Различити извори дају различите податке јер примењују другачију методологију приказивања података. Из тог разлога постоји разлика у подацима садржаним у фусноти 3 и табели, јер подаци ZIF не садрже број локалног цивилног особља у мировним операцијама УН.

зове тај јаз мора бити максимално сужен. Са новом генерацијом конфликта који су, доказано у пракси, све тежи за решавање, од велике важности је да мировне операције УН заједно са регионалним и другим партнерима, комбинују своје ресурсе, знања и способности и искористе предност уједињења свих расположивих снага у служби очувања мира и безбедности у свету.

### МУЛТИНАЦИОНАЛНЕ ОПЕРАЦИЈЕ



Графикон 1 – Број ангажованог особља у мултинационалним операцијама (\*НАТО, АУ и поједине државе самостално) (Извор података ZIF)

„Мировњаци” УН су тренутно ангажовани у ситуацијама које никад нису биле са већим степеном несигурности и нестабилности, не уживају ниво поштовања од стране сукобљених страна који су имали током шездесетих и седамдесетих година 20. века, нити им са сигурношћу данас могу бити гарантовани имунитет и безбедност, већ су напротив све чешће изложени директним нападима. До пре неколико деценија, мировне операције су биле углавном покретане након прекида непријатељстава и потписивања мировних споразума како би се сачувао постигнути мир.

Савремене мисије УН суочене су са комплексном политичком ситуацијом и тешким оперативним условима на терену које диктирају сукоби који су у току. Промене у оперативном окружењу знатно утичу на извршавање задатака и захтевају изналажење начина за њихово унапређење, како би одговор на те промене био адекватан. Поједине мировне операције се изводе изван зоне сукоба и у условима у којима нема политичког споразума или где су напори за успостављање мировног процеса неуспешни, јер стране у сукобу нису вољне да преговарају или пак нарушавају репутацију мисије успостављањем одређених ограничења на спровођење мандата мисија.

Пример такве мисије је у Малију *MINUSMA*, која није у могућности да одржи ефективно присуство у самој зони конфликта и где се припадници мисије свакодневно суочавају са нападима екстремних група. Мировна операција УН у ДР Конгу *MONUC/MONUSCO* се 17 година изводи у циљу спречавања сукоба на локалном и

регионалном нивоу, а током 2013. године мисији је дат мандат за извођење и офанзивних операција.<sup>4</sup> Извршавање задатака надгледања сукоба и патролирања у зони мировне операције у области Дарфур *UNAMID*, као и напор на локалном нивоу за изградњу дијалога, реализује се делимично и ограничено. У Јужном Судану *UNMISS*, амбициозна агенда за пружање подршке новој независној држави је доживела неуспех избијањем грађанског рата, услед чега је мисија прешла у реактивно стање штитећи првенствено цивиле, укључујући на десетине хиљада избеглих лица у камповима УН. Мировни процес на Блиском истоку је у једном тренутку био готово заустављен. Нагло погоршање безбедносне ситуације угрозило је животе припадника мисија УН размештених у ДР Конгу (*MONUSCO*), Ираку (*UNAMI*), Малију (*MINUSMA*), Блиском истоку (*UNIFIL*, *UNTSO* и *UNDOF*), Сомалији (*UNOSOM*), Централноафричкој Републици (*MINUSCA*) и Либији (*UNSMIL*).

У готово свим наведеним мисијама особље УН је било принуђено на евакуацију и предислокацију на безбедније позиције. Тренутна ситуација у Либији, Сирији, Ираку, Јемену и Украјини резултат је одсуства јединства кључних међународних субјеката, превенције и медијације, као и поларизације регионалних интереса. У сваком од ових примера, УН и њени партнери нису били у могућности да у мировни процес уведу политичке напоре нужне да обезбеде решење сукоба и на крају омогуће поуздану излазну стратегију за ове мисије. Специјалне политичке мисије УН, које делују паралелно са међународним безбедносним снагама, оствариле су одређени напредак у Авганистану и Сомалији. Услед деловања „Исламске државе“ на територији Ирака, Сирије и ширем региону, али и серија терористичких напада на „старом“ континенту, страх и стрепња су се поново вратили у те државе. На наведене мировне процесе посебно има утицај мигрантска криза настала услед сукоба на северу Африке и Блиском истоку, која је европски континент ставила пред нови изазов – прилив стотина хиљада миграната, а самим тим довела и до покретања нових мултинационалних операција, попут мисије ЕУ (*EUNAVFOR MED Sophia*) и НАТО (*Sea Guardian*) у региону Медитерана. Најновији сукоб између Јерменије и Азербејџана, који представља најозбиљније кршење примирја од 1994. године, односно од постизања споразума о прекиду ватре у области Нагорно Карабах, кулминирао је почетком априла 2016. године, показујући при том да се „привидно замрзнути“ конфликти увек могу изненада активирати. Такође, мировне операције се успостављају и изводе у областима погођеним природним катастрофама услед климатских промена и разних епидемија (ебола). Поред политичких, оперативних и безбедносних изазова са којима се сусрећу мисије на терену, случајеви сексуалне експлоатације и злостављања почињених од стране особља УН, упркос политици нулте толеранције, настављају да наносе штету мировном процесу и ангажованом особљу УН, а самим тим и УН као међународној организацији. Све наведено указује на постојање реалне потребе за већим и свеобухватнијим улагањем у мировне операције УН, односно потребу прилагођавања новим безбедносним и политичким условима у кризним жариштима, као што су асиметричне и неконвенционалне претње.

<sup>4</sup> Усвајањем Резолуције СБ УН бр. 2098 (2013) промењен је мандат мисије УН којим је одобрено извођење офанзивних задатака.

## Услови у којима ће се изводити мултинационалне операције

Услед промене суштине мировних операција и са навршавањем 15 година од „Брахимијевог извештаја”,<sup>5</sup> тадашњи генерални секретар УН Бан Ки-мун<sup>6</sup> је 31. октобра 2014. године формирао Независни панел за мировне операције УН<sup>7</sup> у циљу израде свеобухватне процене стања актуелних мировних операција УН и идентификације потреба у будућности. Панел је размотрио широк спектар питања са којима се суочавају мировне операције укључујући промену природе конфликта, развој мандата, изазове изградње мира, административне и управљачке аранжмане, планирање, партнерства, заштиту људских права и заштиту цивила, војне могућности мировних операција, као и учинак мировних операција на терену. Панел је сагледао предлоге и очекивања од различитих субјеката ангажованих на терену и размотрио на који начин УН могу ефективније дати допринос очувању мира, пружајући помоћ државама које су захваћене конфликтом и обезбеђујући да мировне операције и специјалне политичке мисије остану снажне у променљивим и сложеним условима деловања. Основне мере или промене којима УН посвећују посебну пажњу и које морају бити уграђене у будућу архитектуру мировних операција, уколико се жели остварити напредак и бољи резултати на терену, подразумевају: доминацију политике, односно доминацију медијације и превенције конфликта; јасне смернице за покретање мултинационалних операција и дефинисање достижних мандата мировних операција; флексибилнију употребу спектра мировних операција; унапређење процеса планирања мировних операција; брже и флексибилније генерисање снага и њихово размештање на терену; снажније партнерство; заштиту особља УН и цивилног становништва; јасну примену силе; примену модерне технологије, пораст нивоа учешћа у цивилним мисијама и повећање улоге жена у мировним операцијама УН. На учешће Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама у наредним годинама утицаће услови у којима ће се изводити мировне операције УН, превасходно узимајући у обзир комплексност и њихову мултидимензионалност, безбедносне услове, природне катастрофе и разне епидемије у зони операција, као и мере за унапређење учешћа које буду предузете од стране УН.

## Доминација политике – медијација и превенција конфликта

Очување мира је највећа и најважнија активност УН, при чему „плави шлемови” чине основу и представљају највидљивији део већине мисија размештених на терену. Учешће у мировним операцијама УН пружа могућност државама да покажу своју посвећеност и дају допринос међународном миру и стабилности, односно да

<sup>5</sup> Независни панел на високом нивоу за мировне операције и специјалне политичке мисије УН формиран 2000. године, под руководством Лахдара Брахимија (*Lakhdar Brahimi*) из Алжира израдио је стратешки преглед мировних операција УН под називом „Брахимијев извештај” (*Brahimi Report*), Резолуција ГС/СБ УН А/55/305–S/2000/809.

<sup>6</sup> Од 1. јануара 2017. године нови генерални секретар УН је Антонио Гутереш (Португал).

<sup>7</sup> Независним панелом на високом нивоу за мировне операције и специјалне политичке мисије Уједињених нација председавао је Хозе Рамос Хорта (*Jose Ramos Horta*) из Источног Тимора, заједно са госпођом Амером Хак (*Ameerah Haq*) из Бангладеша, као потпредседником, бившим подсекретаром УН за подршку на терену.

испуне своје обавезе које произлазе из одредбе члана 43. Повеље УН.<sup>8</sup> Спречавање оружаних сукоба је основна и најважнија одговорност међународне заједнице. Зато је у центру напора на националном, регионалном и глобалном нивоу управо спречавање избијања сукоба, а не чекање да до сукоба дође како би се приступило његовом решавању. На овај начин чувају се људски животи и спречава социјално, економско и физичко разарање државе коју је задесила криза.

Политика и политичка решења морају доминирати у мировном процесу, јер се одрживи мир не остварује само кроз војно-техничко ангажовање, већ кроз политичке процесе и решења, имајући у виду да једино политичка решења могу довести до завршетка конфликта и обезбедити први корак држава ка одрживом миру. Због тога спречавање конфликта и медијација морају бити постављени у први план, током преговора, надгледања прекида ватре, помоћи при имплементацији мировних споразума, управљања кризама и другим напорима за постизање одрживог мира. Такође, паралелно са извођењем мировне операције на терену, од УН се очекује да имају водећу улогу и у политичким напорима током мировног процеса. Из тог разлога, постоји захтев према генералном секретару УН да се за сваку мировну операцију одреди медијатор, који може бити његов специјални представник или изасланик, са мандатом да води мировне преговоре и делује паралелно са операцијом очувања мира.

Када се ради о сарадњи више међународних организација, што ће све чешће бити случај у будућности, у таквим ситуацијама постоји потреба формирања заједничког представника, а биће неопходна и блиска сарадња представника УН и његовог пандана на регионалном нивоу. Циљеви очувања мира подразумевају подршку политичком процесу, миру и безбедности, као и помоћ државама у транзицији из конфликта у одрживи мир. То значи да је први и основни задатак мировних операција да доведу до обуставе непријатељстава и заштите цивиле, пре него што буду усмерене на успостављање дуготрајног и одрживог мира.

## Флексибилнија употреба спектра мировних операција<sup>9</sup>

Уједињене нације имају мандат добијен од држава чланица да кроз широк спектар и избалансирану примену мирољубивих и принудних мера које им стоје на располагању, укључујући и примену силе, очувају мир и безбедност у свету. У зависности

<sup>8</sup> У складу са одредбом члана 43. Повеље УН, а у циљу доприноса очувању међународног мира и безбедности, државе чланице УН се обавезују да, између осталог, по потреби и захтеву, ставе своје војне ресурсе на располагање Савету безбедности.

<sup>9</sup> Термин „мировне операције“ је у употреби у систему УН и обухвата врсте операција како је наведено у тексту. Термин „мултинационалне операције“ је шири термин, термин који је у званичној употреби у Републици Србији и, у смислу Закона о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 88/09), обухвата мисије и задатке у очувању националне, регионалне и глобалне безбедности и мира у свету, и то: операције очувања, одржавања и изградње мира у свету; операције спречавања сукоба и успостављања мира; заједничке одбрамбене операције у складу са прописима о одбрани; операције пружања помоћи у отклањању последица међународног тероризма и терористичких напада већих размера; учествовање у хуманитарним операцијама у случају природних, техничко-технолошких и еколошких несрећа већих размера и пружање помоћи у кризним ситуацијама.

од ситуације на терену и циља који се жели остварити, УН могу покренути различите мировне операције. Термин „мировне операције” (*Peace Operations*) значајније је уведен у употребу након израде извештаја Независног панела за мировне операције из 2000. године („Брахимијев извештај”), који је обухватио и дефинисао читав спектар операција које могу бити предузете од стране УН у циљу очувања међународног мира и безбедности, попут превенције конфликта (*conflict prevention*), успостављања мира (*peacemaking*), наметања мира (*peace enforcement*),<sup>10</sup> очувања мира (*peacekeeping*) и изградње мира (*peacebuilding*).<sup>11</sup> Наведени спектар мировних операција УН мора у будућности бити коришћен флексибилније у циљу одговора на променљиве услове и потребе на терену. Мировне операције УН су ретко ограничене на примену једног облика активности. Иако се могу изводити засебно, досадашња пракса је показала да постоји све већа потреба њиховог међусобног повезивања, односно заједничке и истовремене примене. Уколико се изводе појединачно, оне неће успети да обезбеде свеобухватан приступ у циљу решавања узрока конфликта у основи, а затим уклоне или умање ризик од поновног избијања сукоба. Иако постоји њихово међусобно преклапање и прилично нејасна граница, успостављање јасне разлике између њих треба да створи услове за наставак пружања успешног одговора на кризу и постепену транзицију између различитих фаза мисије.

## Формирање јасних смерница за успостављање мировних операција и дефинисање достижних мандата

Поред тога што су мировне операције током протеклих година постале више-струко способније и ефикасније, пред УН постоји и даље велики број изазова. Ресурси за превенцију сукоба и медијацију су недовољни услед чега УН нису у могућности да благовремено одговоре на појаву кризе. Мандати и задаци мировних операција су дефинисани на основу постојећег шаблона уместо да буду прилагођени конкретној ситуацији и уз примену војно-техничког приступа у склопу снажних политичких напора за решавање сукоба. Један од кључних проблема јесте да УН, како у даљој, тако и у блиској прошлости, нису биле у могућности да брзо разместе потребне и адекватне мировне снаге на терен већ су се ослањале на углавном недовољне војне и полицијске капацитете.

Доношење одлука на основу недовољно квалитетних процена, као и чињеница да државе контрибутори снага нису у потребној мери консултоване приликом израде или измене мандата мировних операција, доводе до тога да расположиви ресурси које државе обезбеђују не подржавају амбиције мандата мисије, што у каснијој фази

<sup>10</sup> Наметање мира (*peace enforcement*) се помиње у чл. 45. и 50. Поглавља VII Повеље УН.

<sup>11</sup> Док се операције очувања мира (*peacekeeping*) и наметања мира (*peace enforcement*) углавном везују за ангажовање војно особља, иако у одређеној мери садрже и елементе полицијских и цивилних капацитета, специјалне политичке мисије УН (специјални изасланици и посредници - медијатори, регионалне канцеларије за превентивну дипломатију, посматрачке мисије намењене за надгледање прекида ватре и избора, мале техничке специјалистичке мисије за подршку одржавању избора и др.) су углавном заступљене у мировним операцијама које се односе на превенцију конфликта (*conflict prevention*), успостављање мира (*peacemaking*) и изградњу мира (*peacebuilding*).

има утицај на његово извршавање и размештај снага на потребном нивоу. Очекивања и способности УН се морају приближити, односно способности УН морају испуњити очекивања тако да задаци у оквиру мандата мисија буду у сагласности са ресурсима који требају бити обезбеђени на терену, као и са овлашћењима и одговорностима које су дате ангажованом особљу на терену. Из тог разлога постоји потреба да се у будућности сваки конфликт, свака криза, појединачно и детаљно разматра у циљу установљавања кључних разлога за његово постојање и, у складу с тим, прецизно дефинише мандат мировне операције. Раније уочени проблеми у вези са ограниченим могућностима благовременог прикупљања, анализе и процене информација које се добијају са терена, а на којима је потребно израдити процену конфликта, политику, стратегију и план ангажовања, указују на неопходност успостављања посебног капацитета за анализу и размену обавештајних информација и планирање, које ће потпуно и благовремено информисати највиши ниво доносилаца одлука.

Поред унапређења квалитета својих анализа, од Секретаријата УН се очекује да знатно раније отпочне и процес доношења одлука. Такође, наглашавајући значај трилатералних консултација између Савета безбедности, Секретаријата УН и држава контрибутора снага, убудуће и координација у процесу дефинисања мандата мировних операција, његове ревизије и проширења мора бити активнија и фреквентнија. Мандати би требало да буду јаснији, поузданији и достижнији, односно усмеренији, са могућношћу редовних прегледа и са јасном излазном стратегијом. Последњих година, мандати су постали опширнији, са доста задатака, а самим тим дуготрајнији и специфичнији, што је довело до тога да буду мање реални и изводљиви, посебно у условима погоршања политичко-безбедносне ситуације на терену која је онемогућавала њихову имплементацију.

Проблем који доводи до појаве многобројних задатака у оквиру мандата мировне операције настаје управо у раној фази планирања где масовне процене ситуације генеришу свеобухватне и превише детаљне извештаје који даље воде до „робусних“ мандата мисија препуних задатака. Овакви мандати отежавају напоре на приоритетизацији задатака и фазној имплементацији мандата чиме је напредак у таквим ситуацијама тешко остварљив. Доношење мандата мисија, односно његових измена, треба да буде поступно, омогућавајући развој мисија током времена, што је свакако ефикасније од опције да се кроз један „робустан“ приступ покушају остварити и извршити сви циљеви и задаци одједном, што може довести пре до неуспеха него до успеха мисије. Такође, постоји неслагање држава чланица Савета безбедности по питању проширења мандата мировних операција додељивањем задатака социјалне и хуманитарне природе, који оптерећују ангажовање и тешко су остварљиви од стране мировних операција, а са друге стране не представљају стварну претњу по међународни мир и безбедност.

## Брже и флексибилније планирање, генерисање и размештање снага на терену

Успех мировне операције зависи од правовременог планирања ресурса од стране међународних организација и држава контрибутора снага, које подразумева способност да неопходне снаге буду формиране у што краћем периоду и размештене на право место и у право време. Секретаријат УН треба да отпочне са иницијалним планира-



њем мировних операција чим се донесу прве одлуке и дефинишу циљеви за дату кризну ситуацију и предложени тип операције. Наведено подразумева и одлуку да ли ће војни ресурси бити ангажовани, у ком обиму и у којим областима је потребна подршка.

Иако су се мировне операције показале ефикасним у многобројним ситуацијама и даље постоји потреба за њиховим сталним прилагођавањем актуелној ситуацији на терену, која је нестабилна, брзо променљива, веома сложена и са конфликтима који су у току. Уједињене нације немају сталне снаге које могу ангажовати по потреби, јер зависе од држава контрибутора снага и „јаке“ су онолико колико то државе чланице омогућавају или дозвољавају. Из тог разлога, оне су ограничених могућности у односу на међународне организације које делују на регионалном нивоу и које имају развијене или развијају сопствене оружане снаге (НАТО и ЕУ). Без значајне подршке земаља чланица мировне снаге не могу бити брзо размештене у зону операције, безбедно извршавати постављене задатке или заштити цивиле на великим географским просторима и тешко приступачним теренима. Споро упућивање снага највећа је препрека за већу ефективност мировних операција. За ресурсе од критичног значаја на терену означене су ваздухопловне, медицинске и инжињеријске јединице, који су од велике важности за успешно успостављање и извршавање мисије, јер обезбеђују већу мобилност, медицинску и инжињеријску подршку неопходну за достизање пуне оперативне способности мисије у кратком временском року. Када се мисија нађе у високо захтеваним условима, недовољне и неадекватне снаге на терену су изложене опасности и иницијално висока очекивања од мисије се најчешће претварају у њен неуспех.

Највећи проблем код брзог размештаја снага је висока цена трошкова, иако је цена касног одговора УН и осталих међународних субјеката на кризу, у суштинском смислу, далеко већа. Такође, проблем може настати и уколико држава контрибутор снага због погоршане безбедносне ситуације уведе национална ограничења за ангажовање својих припадника у зони операције, што у ситуацији ангажовања војне јединице онемогућава потпуно извршавање задатака и мандата мировне операције, па чак и функционисање мисије. Национална ограничења која уводе државе контрибутори снага директно утичу на ланац командовања и извршавање мандата мисије. Од држава ће се убудуће, током преговарања и закључивања меморандума о разумевању (МОУ) са УН, захтевати да унапред дефинишу национална ограничења, а након тога било каква нова ограничења у смислу одбијања ангажовања у склопу примене мандата операције сматраће се нарушавањем преузетих обавеза и биће предмет репатријације. Упућивање и ангажовање особља УН у опасним и непријатељским окружењима представља велику одговорност за све укључене субјекте – Савет безбедности, Секретаријат УН, државе контрибуторе снага, финансијске контрибуторе и друге актере, али је обавеза свих учесника да преузму свој део одговорности ради унапређења и подршке миру и безбедности у свету.

Проблем брзог размештаја мировних снага у будућности може бити превазиђен на неколико начина:

1. *Формирање снага УН за брзо реаговање.* Иако је формирање сталних наоружаних снага УН предложено још давне 1948. године, у готово 70 протеклих година није направљен ни један значајнији корак ка том циљу. Одсуство способности УН за упућивање сопствених снага у кратком временском року у зону мировних операција онемогућило је испуњавање једног од основних циљева постављених у Брахи-

мијевом извештају из 2000. године за брзо размештање – 30 дана за традиционалне мисије и 90 дана за комплексне мисије.<sup>12</sup> Са ретким изузецима, државе контрибутори снага су успевале да у року од шест месеци у зону мисије упуте значајне снаге које су биле потпуно самоодрживе на терену. Један од закључака Независног панела на високом нивоу за мировне операције УН из 2015. године је да УН морају да обезбеде минималне снаге које ће подржати успостављање мисије.

2. *Формирање мањих снага УН – претходница.* Ове снаге би омогућиле размештање војних способности УН у нову мисију или обезбедиле појачање постојећих мисија. Уједињене нације се морају ослонити на мање контингенте формиране на регионалном нивоу који ће бити самоодрживи до 180 дана. Од Секретаријата УН се очекује да, у циљу формирања резервних снага на регионалном нивоу, развије опције за генерисање снага и достизање одређеног нивоа спремности за ангажовање у мисијама у региону, али таквих снага које могу по потреби послужити као „претходница“ за успостављање нових мисија, упоредо са штабовима за брзо размештање и које морају бити оперативне за највише 8-12 седмица након ауторизације мандата мисије.

3. *Брзо реаговање већ ангажованих снага УН* се може искористити за „премошћавање“ кризе (*bridging forces*) кроз повлачење одређених ресурса из постојећих мисија. Обезбеђење подршке из једне мисије у другој или новој мисији, углавном у оквиру једног региона, доказано је у пракси у блиској прошлости и представља изузетно важну могућност за будућа ангажовања. Део војног особља из мировне операције УН у Босни и Херцеговини (*UNMIBH*) ангажован је за успостављање привремене административне мисије УН на Косову и Метохији (*UNMIK*) 1999. године. Савет безбедности је 2004. године подржао унапређење сарадње између мировних операција УН које су размештене у западној Африци, након чега је 2005. године уследио извештај генералног секретара УН којим су дефинисане препоруке и предлози за ефикаснију сарадњу између мировних операција у Сиера Леонеу (*UNAMSIL*), Либерiji (*UNMIL*) и Обали Слоноваче (*UNOCI*).<sup>13</sup> Наведени механизам сарадње је од тада успешно примењен у неколико ситуација. Капацитети мировних операција у Либерiji (*UNMIL*) и Обали Слоноваче (*UNOCI*) су током 2006. и 2010. године ангажовани у Обали Слоноваче за време председничких избора и кризе настале након избора. У мировној операцији на Хаитију (*MINUSTAH*) су током 2012. године коришћени додатни капацитети за отклањање последица разорног земљотреса. У Сирији су 2012. године коришћене додатне снаге за брже успостављање мисије *UNSMIS*, као и у мировној операцији у Јужном Судану (*UNMISS*), када су ваздухопловни капацитети (транспортни авиони и хеликоптери) коришћени из *UNOCI*, а по један пешадијски батаљон повучен из мисија *UNISFA*, *MONUSCO* и *UNAMID*. Сарадња између мировних операција се показала као користан механизам за брзо регруписавање мањих јединица у циљу привремене и привремене попуне недостајућих капацитета, посебно специјализованих јединица, попут снага за брзо реаговање из *UNOCI* у *UNMIL* 2014. године или тима за размирирање из мировне операције у Либану (*UNIFIL*) у мировну операцију УН на Кипру (*UNFICYP*) током 2015. године. Такав вид сарадње омогућава УН да знатно брже одгово-

<sup>12</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations („Brahimi Report“), General Assembly Security Council, A/55/305 – S/2000/809, p. 15.

<sup>13</sup> „Inter-mission cooperation and possible cross-border operations between the United Nations Mission in Sierra Leone, the United Nations Mission in Liberia and the United Nations Operation in Côte d’Ivoire“, Report of the Secretary-General, S/2005/135 (2005).

ре на кризне ситуације и периоде који се појављују изненада, попут одржавања избора, погоршања безбедносне ситуације или појаве природне катастрофе. Такође, сарадња доводи до заједничког коришћења ресурса што утиче и на смањење трошкова ангажовања појединих капацитета. Истовремено, постоји велики број отворених питања која је потребно размотрити приликом примене сарадње између мировних операција, а која се односе на правне одредбе, финансије, подршку и временски оквир. Из тог разлога, примена овог концепта захтева рано и детаљно планирање, припреме и консултације са свим субјектима ангажованим у мировној операцији, посебно са државама контрибуторима снага. Ангажоване снаге морају бити потпуно опремљене и са основним елементима самоодрживости због чега постоји потреба за припремом како мисије која прима додатне снаге, тако и мисије која уступа те снаге, као и потреба да се размотри могућност очувања капацитета мисије која је уступила део својих снага, јер прегруписавањем и упућивањем сопствених снага мисија остаје без дела способности, што може угрозити њено функционисање, а сâмо прегруписавање намеће додатне финансијске и логистичке потребе и услове. Такође, нужна је политичка воља и подршка од стране државе контрибутора снага и државе на чијој територији се ангажују прегруписане снаге. Наведена сарадња и прегруписавање снага на терену између мировних операција представља привремени одговор на кризу, а не дугорочно решење и могућност за велика померања снага између мировних операција. Међутим, и поред свих комплексности и потешкоћа концепт сарадње између мисија се у пракси показао поузданим, корисним и ефикасним за брзо размештање мањих снага на терену ради привремене и правовремене попуне мисије недостајућим капацитетима, посебно специјализованим јединицама.

4. *Снаге у приправности – Standby аранжмани.* Систем *standby* аранжмана УН представља базу података о капацитетима номинованим од стране држава контрибутора снага и стављеним на располагање УН за потребе ангажовања у мировним операцијама. Номиновани капацитети се, у складу са својим способностима, ангажују након позива УН и сагласности државе која их обезбеђује, у раније дефинисаном времену одзива у року од 30, 60 или 90 дана. Уједињене нације настоје да успоставе поуздан систем за брзо реаговање на кризу и брзо упућивање снага у приправности доступних на нивоу држава чланица или снага формираних на регионалном нивоу. На тај начин, снаге формиране на бази *standby* аранжмана на националном нивоу, могу бити употребљене за подршку постојећих и нових регионалних капацитета, као што су Афричке снаге у приправности (*African Standby Force*) и борбене групе ЕУ (*EU BG*). Управо из тог разлога Секретаријат УН охрабрује регионалне актере да формирају и обједине сопствене снаге у приправности у циљу стварања снажне основе за будуће колективне одговоре на кризе. Такође, у ситуацији када је потребно обезбедити одрживи одговор најважнијих међународних субјеката, ове снаге могу бити привремено употребљене (*bridging force*) до формирања и упућивања адекватних снага и успостављања мировне операције УН на терену.

Када је позиција Р. Србије у питању, у овом контексту, посебно су значајне мере које су предузете у циљу унапређења процеса изградње капацитета и генерисања снага за учешће у мултинационалним операцијама, а које се односе на:

– декларисање јединица за учешће у мултинационалним операцијама у оквиру Програма Партнерство за мир (ПзМ) НАТО у децембру 2010. године,<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Моторизована пешадијска чета, вод војне полиције, вод атомско-биолошко-хемијске одбране и -инжињеријска чета опште намене.

- приступање систему *standby* аранжмана УН 2011. године (*UNSAS*),<sup>15</sup>
- декларисање јединица за Додатак каталогу јединица ЕУ за период 2015/2016. година,<sup>16</sup>
- приступање Концепту борбених група ЕУ<sup>17</sup> и
- потписивање Споразума о приступању Балканским војно-медицинским снагама (*BMTF*),<sup>18</sup> односно формирање војно-медицинске мултинационалне јединице која ће по потреби у будућности бити ангажована у мултинационалним операцијама у оквиру и изван региона Западног Балкана.

Република Србија је традицију учешћа у мировним операцијама УН, из периода 1956-1993. година, наставила 2002. године потврђујући чврсту опредељеност за очување мира и безбедности у свету.<sup>19</sup> Период од 2002. године карактерише константно повећање броја мултинационалних операција у којима учествује Р. Србија, као и повећање укупног броја ангажованих припадника Министарства одбране, Војске Србије и Министарства унутрашњих послова.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Меморандум о разумевању између Владе Републике Србије и Уједињених нација о доприносу систему *stand by* аранжмана Уједињених нација потписан је 22.11.2011. године („Службени гласник РС“ бр. 2/12). На располагање УН за ангажовање у мировним операцијама стављени су војни посматрачи, штабни официри, медицински тим за евакуацију ваздушним путем – АМЕТ са временом одзива односно спремношћу за упућивање у року до 60 дана по добијању позива. Такође, од 2015. године, на располагање УН налази се и инжињеријска чета, са спремношћу за ангажовање од 2020. године. Током 2015. године, Департаман УН за мировне операције (*DPKO*) је успоставио нови тзв. „*stand by*“ систем под називом Систем спремности капацитета за мировне операције УН (*UN Peacekeeping Capability Readiness System - UNPCRS*), који је интегрисао стари *UNSAS* са постојећим процесом генерисања снага. Примена новог система је отпочела од октобра 2015. године.

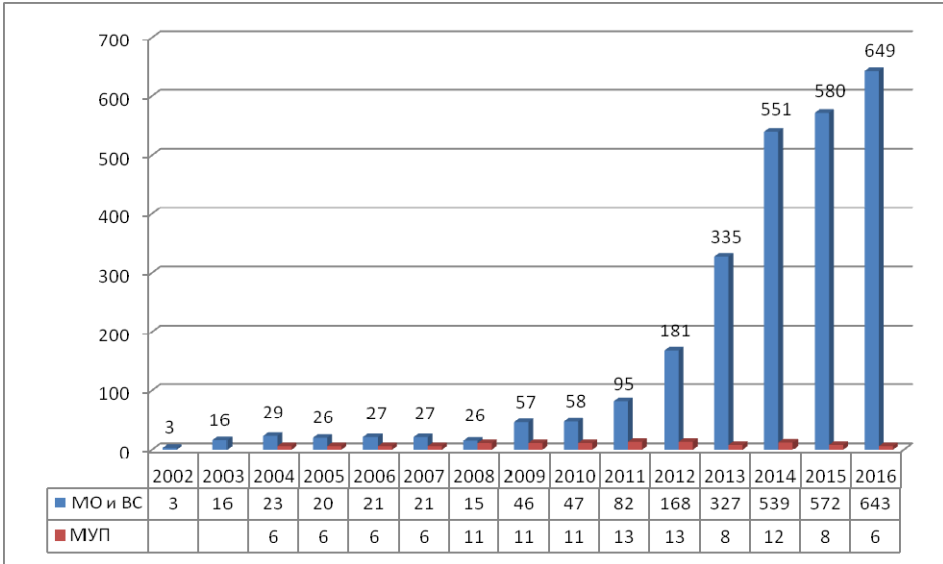
<sup>16</sup> Моторизована пешадијска чета, вод војне полиције, вод атомско-биолошко-хемијске одбране, два медицинска тима и аутономни тим за заштиту бродова.

<sup>17</sup> Република Србија је 8. новембра 2016. године потписала Ноту о приступању Техничком споразуму о оснивању борбене групе *HELBROC* коју предводи Р. Грчка. За ангажовање у наведеној борбеној групи - декларисано је до пет штабних официра, вод војне полиције и тим за цивилно-војну сарадњу, а конкретни - модалитети ангажовања ће бити предмет накнадних експертских разговора. Прво ангажовање декларисаних јединица Војске Србије у склопу борбене групе *HELBROC* очекује се у првој половини 2020. године.

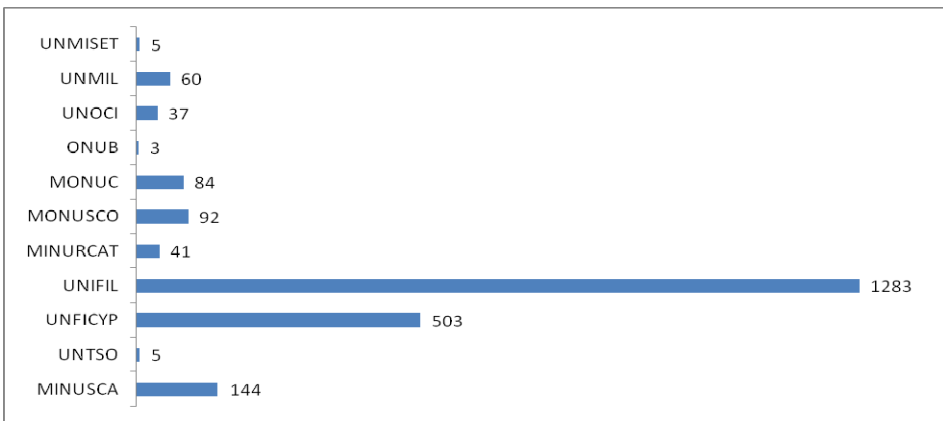
<sup>18</sup> У оквиру Концепта Балканских војно-медицинских снага (*Balkan Medical Task Force - BMTF*), поред Р. Србије, учествују Словенија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Македонија и Албанија, уз финансијску и стручну - подршку САД и Норвешке. Република Србија ће бити Оквирна нација у првој ротацији у трајању три године, односно имаће у приправности лаку пољску болницу нивоа 2 и највећи број медицинског особља. Споразум о приступању *BMTF* Р. Србија је потписала 14. јануара 2016. године. Вежба потврде концепта *BMTF* „Пролеће - 2016“ реализована је у мају 2016. године. У току 2017. године очекује се упућивање одређеног броја припадника Министарства одбране и Војске Србије на позиције у Сталној организацији *BMTF* у Скопљу.

<sup>19</sup> У протеклих 15 година, Р. Србија је учествовала у мировним операцијама УН у Источном Тимору *UNMISET* (2002-2005), ДР Конгу *MONUC* (2003-2010), Бурундију *ONUB* (2004-2006), Чаду и Централноафричкој Републици *MINURCAT* (2009/2010) и Обали Слоноваче *UNOCI* (2004-2017), а учествује и даље у Либерiji *UNMIL* (од 2003), Хаитију *MINUSTAH* (од 2008), ДР Конгу *MONUSCO* (од 2010), Либану *UNIFIL* (од 2010), Кипру *UNFICYP* (од 2010), Блиском Истоку *UNTSO* (од 2012) и Централноафричкој Републици *MINUSCA* (од 2014). Поред мировних операција УН, Р. Србија учествује и у операцијама/мисијама ЕУ за управљање кризама у Сомалији *EUNAVFOR ATALANTA* (од 2012) и *EUTM Somalia* (од 2012), Малију *EUTM Mali* (од 2014) и Централноафричкој Републици *EUTM RCA* (од 2017). Успешно је завршено ангажовање у операцијама/мисијама у Централноафричкој Републици *EUFOR RCA* (2014-2015) и *EUMAM RCA* (2015-2016).

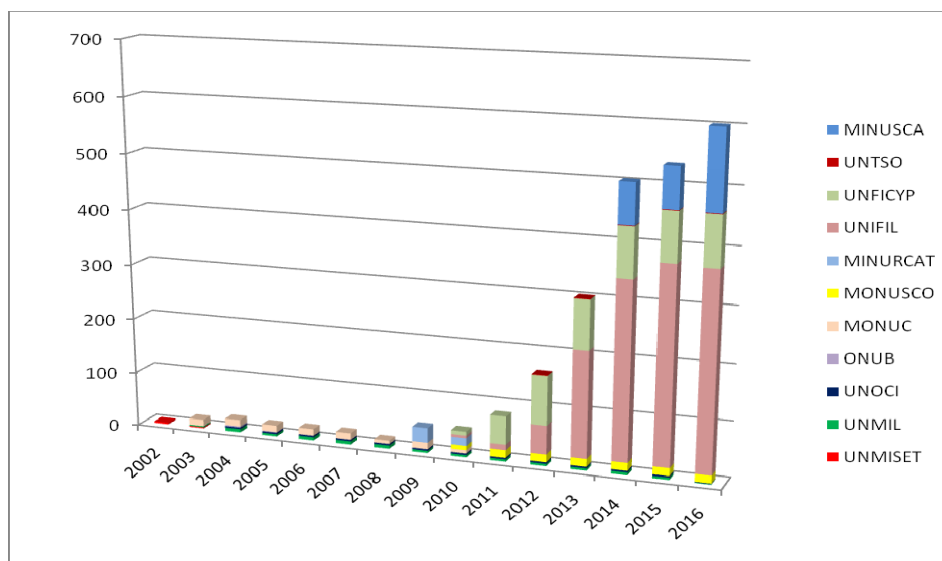
<sup>20</sup> У периоду од 2002. до 2016. године ангажовано је укупно 2660 припадника МО, ВС и МУП (2543 припадника МО и ВС и 117 припадника МУП).



Графикон 2 – Повећање броја ангажованих припадника Министарства одбране, Војске Србије и Министарства унутрашњих послова у мултинационалним операцијама УН и ЕУ по годинама



Графикон 3 – Број ангажованих припадника Министарства одбране и Војске Србије у мировним операцијама УН у периоду од 2002-2016. године



Графикон 4 – Ангажовање припадника Министарства одбране и Војске Србије у мировним операцијама УН по мисијама и годинама

Изградња капацитета за учешће Војске Србије у мултинационалним операцијама повезана је са процесом развоја оперативних способности по стандардима НАТО и сарадњом са партнерским државама на билатералној основи. Тако на пример, достигнути степен развоја способности јединица Војске Србије кроз механизме ПзМ може бити прилагођен за ангажовање у операцијама ЕУ за управљање кризама, а уз примену смерница из приручника за јединице у мировним операцијама УН, бити надограђен и за потребе ангажовања у мировним операцијама УН. Као пример наведеном може послужити изградња способности и ангажовање моторизоване пешадијске чете Војске Србије у мировној операцији УН у Либану *UNIFIL* и изградња способности инжињеријске чете опште намене, која је у току.<sup>21</sup> Поред наведеног, обука аутономних тимова Војске Србије за заштиту бродова (АТЗБ) се, за потребе ангажовања у војној операцији поморских снага ЕУ *ATALANTA*, реализује по стандардима НАТО у Поморском центру НАТО за извођење операција пресрећања и блокаде на мору (*NMIOCS*) на Криту (Грчка).

Иако декларисане јединице Војске Србије за учешће у мултинационалним операцијама имају приоритет у опремању и обуци, учењу енглеског језика итд, јер се посматрају као потенцијалне снаге у приправности (*standby*) за ангажовање у мул-

<sup>21</sup> Способности инжињеријске чете Војске Србије (хоризонтална компонента), која је номинована у оквиру система спремности капацитета УН за потребе ангажовања у мировним операцијама (*UNPCRS*), биће изграђиване кроз Концепт оперативних способности НАТО (*OCC NATO*) у периоду до 2020. године. Набавка главне опреме биће извршена кроз билатералну сарадњу са САД (Предавање бившег амбасадора САД у Р. Србији Мајкла Кирбија на Војној академији 17. новембра 2015. године).

тинационалним операцијама, њихова обученост и опремљеност за извршавање задатака је на различитом нивоу. Из тог разлога, посебна пажња у наредном периоду би требало да буде посвећена формирању јединственог „базена“ снага на националном нивоу, који би, поред војних, обухватио и полицијске и цивилне снаге, а из којег би се појединци и јединице ангажовали у мултинационалним операцијама. Такође, поред до сада декларисаних јединица и одређеног броја штабних официра и војних посматрача, у „базен“ снага би требало укључити и припаднике Министарства одбране и Војске Србије са Листе експерата који могу бити ангажовани у мултинационалним операцијама од стране Организације за забрану хемијског оружја (ОПЦВ).<sup>22</sup> Формирање јединственог „базена“ снага допринело би квалитетнијем планирању ангажовања у мултинационалним операцијама, бржој и ефикаснијој изградњи њихових способности, обуци, благовременом обезбеђивању финансијских средстава за набавку потребне опреме и ангажовање, скраћењу процедуре и временског рока потребног за њихово упућивање у мултинационалне операције. Такође, на овај начин би се осигурала спремност и правовремено ангажовање потребних и квалитетних снага, опремљених са главном опремом и елементима самоодрживости на терену.

Када се посматра нормативно-правни и стратегијско-доктринарни оквир за ангажовање у мултинационалним операцијама, Р. Србија је предузела мере у циљу унапређења процеса доношења одлука неопходног за брже упућивање припадника Војске Србије и других снага одбране у мултинационалне операције изразом Нацрта закона о изменама и допунама Закона о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије. Осим превазилажења овог кључног проблема, очекује се да ће бити унапређена и нека друга питања, попут успостављања координационог тела ради усмеравања активности надлежних органа државне управе у вези са учешћем Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама, могућности вршења набавки у иностранству, дефинисања надлежности за утврђивање и увођење националних ограничења за учешће у мултинационалним операцијама итд. Такође, одржана је и стручна расправа на тему „Учешће Војске Србије у мултинационалним операцијама – искуства и перспективе“ на којој је извршена анализа учешћа Војске Србије у мултинационалним операцијама у протеклих готово 15 година, размотрена искуства и проблеми, сагледан постојећи институционални, стратегијско-доктринарни и нормативно-правни оквир учешћа у мултинационалним операцијама, као и потреба за изразом стратегијског документа који би на националном нивоу дао смернице за будуће учешће Р. Србије у мултинационалним операцијама.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Организација за забрану хемијског оружја (ОПЦВ) доставила је током 2013. године позив за учешће припадника Министарства одбране и Војске Србије са Листе експерата ОПЦВ и Центра АБХО у Крушевцу у заједничкој мисији ОПЦВ и УН у Сирији са мандатом надгледања уништавања хемијског оружја (*The OPCW-UN Joint Mission for the Elimination of the Chemical Weapons Programme of the Syrian Arab Republic, 16.10.2013-30.09.2014. године*).

<sup>23</sup> Стручна расправа, на којој су, поред представника Министарства одбране и Војске Србије, учествовали и представници Министарства спољних послова, Министарства унутрашњих послова, Канцеларије за европске интеграције Владе Р. Србије, Канцеларије УН у Београду, Београдског центра за безбедносну политику и Факултета безбедности, одржана је у Генералштабу Војске Србије 27. априла 2016. године.

## Снажније партнерство

Једна од највреднијих особина коју поседују мировне операције УН јесте њихов међународни легитимитет, који произлази из мандата Савета безбедности, као и међународна природа њиховог присуства на терену. Мировне операције УН представљају јединствено глобално партнерство које се одржава кроз интензивну сарадњу и консултације између главних тела, специјализованих агенција, фондова, програма и других тела УН, затим сарадњу између међународних организација (на глобалном, регионалном и подрегионалном нивоу), међународних организација и држава чланица - контрибутора снага, сарадњу између мировних операција и, на крају, сарадњу између самих држава контрибутора снага. Партнерство се мора изграђивати на свим нивоима јер се од њега очекује да приближи правну и политичку надлежност Савета безбедности, ангажовано људство, опрему и финансијску контрибуцију држава чланица УН, подршку међународних организација на регионалном нивоу, подршку земаља на чијим територијама се изводе мировне операције и размену научених лекција и искустава у вођењу мировних операција на терену. Тако успостављено партнерство даје мировним операцијама УН легитимност, одрживост и глобални домет.

Као што је већ раније констатовано, трилатералне консултације између Савета безбедности, Секретаријата УН и држава контрибутора војних и полицијских снага су кључне за имплементацију мандата мировне операције. Недостатак ових консултација је у прошлости имао негативан утицај на спровођење мандата у одређеним мисијама. За мировне операције које буду успостављане у будућности, потенцијалне државе контрибутори снага морају бити укључене у мировни процес у раној фази дефинисања мандата мисије и упознате са информацијама о снагама потребним за извршење мандата. Успех мировних операција на терену захтева већу сарадњу између УН и регионалних организација у фази дефинисања, односно пре ауторизације мандата мисије, а посебно уколико је регионална организација већ укључена у мировни процес или постоји план да буде укључена. У складу са раније изнетим, сарадња између међународних организација се заснива на Поглављу VIII Повеље УН, које омогућава укључивање у мировне процесе и организације које делују на регионалном односно подрегионалном нивоу, попут ЕУ, НАТО, ОЕБС, АУ, Организације америчких држава (ОАД), Организације уговора за колективну безбедност (ОДКБ), Организације за забрану хемијског оружја (ОПСи), Економске заједнице западноафричких држава (ECOWAS), Асоцијације народа Југоисточне Азије (ASEAN), Покрета несврстаних земаља (NAM) и др. Партнерство између међународних организација и заједничко деловање у кризним жариштима се показало незаменљивим и кључним фактором за успостављање мира и пост-конфликтну реконструкцију погођене државе. Наставак сарадње између међународних организација ће у будуће посебно бити појачан на плану раног реаговања на кризе, превенцији конфликта и јачања капацитета за брзо реаговање. Од таквог партнерства се очекује да обезбеди брже и континуирано ангажовање две или више организација у свим фазама конфликта, од фазе настанка, током и постконфликтне фазе, као и да омогући изналажење ефикасног политичког решења за настале кризе.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Као добар пример партнерства између међународних организација и појединих држава може послужити и спречавање деловања пирата око Рога Африке и дуж обале Сомалије, када је Савет безбедно-



Интензивна сарадња у области мултинационалних операција успостављена је кроз партнерство између УН и АУ, као и партнерство између УН, ЕУ и АУ, првенствено захваљујући десетогодишњем програму УН за изградњу капацитета, политичке и техничке подршке АУ, али и подршке ЕУ и других организација и држава партнера АУ. Једно од главних питања за регион Африке је оспособљавање афричких капацитета за очување мира, изградњу њихове одрживости и операбилности на терену, као и јачање улоге и одговорности у процесима преузимања задатака из области изградње и одржавања мира у своју надлежност. Током прошле деценије, АУ и њене регионалне економске заједнице (*AREC*) и регионални механизми (*ARM*) су радили на стварању мира и безбедносне архитектуре на континенту (*APSA*), укључујући и изградњу снага АУ у приправности (*ASF*), као и афричких капацитета за брзи одговор на кризе у будућности (*AC/IRC*). У пракси се показао као добар модел реаговања у кризној ситуацији на терену када је након првобитног размештања мисије АУ у Судану (*AMIS*) и успостављања одређених услова и контроле над безбедносном ситуацијом почетком 2008. године извршен прелазни процес, реструктурирање и прерастање мисије АУ у здружену хибридную операцију УН и АУ (*UNAMID*), тренутно најбројнију мировну операцију на свету. Кључни разлог за примену наведеног модела, прво у Судану, а затим у Малију 2013. године (прерастање мисије *AFISMA* у *MINUSMA*) и у Централноафричкој Републици 2014. године (прерастање мисије *MISCA* у *MINUSCA*), представљала је хитна потреба за размештањем снага због изузетно погоршане безбедносне ситуације и потребе за хитним ангажовањем на заштити цивила.

У поређењу са снагама УН, снагама АУ је потребно мање времена за реаговање, окружење у којем се ангажују им је познато (предност „домаћег“ терена), географски су много ближе територији где је потребно ангажовање и детаљније су упућени у узроке конфликта на терену. Афричке државе су током свог ранијег ангажовања у Малију, Централноафричкој Републици, па и у Сомалији у борби против терористичке организације Ал-Шабаб, показале високу способност, поузданост и упорност снага ангажованих под заставом АУ. Ово искуство показује да су снаге формиране на регионалном нивоу, најчешће од суседних држава оне државе у којој је наступила криза или конфликт, од изузетне важности за „први одговор“ на насталу кризну ситуацију. Из наведеног се може закључити да афричке државе у већој мери имају изграђене капацитете за успешно и брзо размештање и ангажовање на терену.

Такође, УН су у сарадњи са другим организацијама успоставиле и нове врсте мисија, као што је заједничка мисија у сарадњи са *OPCW* у Сирији са мандатом надгледања уништавања хемијског оружја.<sup>25</sup> Током 2015. године, у сарадњи са великим бројем актера, почев од фондова, програма и специјализованих агенција УН,

---

сти УН упутио позив међународним организацијама и другим државама да дају свој допринос у циљу спречавања деловања пирата и повећања безбедности на мору. Уследили су одговори ЕУ и НАТО покретањем војних операција *EUNAVFOR ATALANTA* и *OCEAN SHIELD*, а затим су се напорима придружиле и поморске коалиционе снаге окупљене око САД (*CTF 151*), као и самостални контрибутори снага попут Јапана, Аустралије, Индије, Русије, Кине и других држава. У операцији ЕУ ангажоване су и поједине европске земље не-чланице ЕУ, попут Норвешке, Украјине, Црне Горе и Србије.

<sup>25</sup> *The OPCW-UN Joint Mission for the Elimination of the Chemical Weapons Programme of the Syrian Arab Republic*, 16.10.2013-30.09.2014. године, наведено према: <https://opcw.unmissions.org/> и „*Timeline of Syrian - Chemical Weapons Activity*“, 2012-2015, Published on Arms Control Association (<https://www.armscontrol.org/>), приступано: 14.04.2016. године

попут Светске здравствене организације (*WHO*), Светског програма за храну (*WFP*), Програма УН за развој (*UNDP*), Међународног фонда за децу и омладину (*UNICEF*), Хуманитарне ваздухопловне службе (*UNHAS*) и др, затим АУ, *ECOWAS*, Међународне федерације црвеног крста и црвеног полумесеца (*IFRC*), Лекара без граница (*MSF*), мисије *UNMIL*, ЕУ, а уз подршку погођених држава Либерije, Сиера Леонеа, Гвинеје, Малија, Обале Слоноваче, УН су успоставиле хуманитарну мисију као одговор на регионалну кризу насталу појавом еболе у Африци (*UNMEER*).

Још једна организација са којом УН, почев од 1992. године, остварују интензивну сарадњу у области очувања мира и безбедности у свету јесте ОЕБС. Поред тога што теренске мисије ОЕБС блиско сарађују са агенцијама и мисијама УН, сарадња се, између осталог, у претходном периоду одвијала кроз реализацију редовних састанака и размену искустава између представника Групе за планирање ангажовања мултинационалних мировних снага ОЕБС у Нагорно Карабаху (*HLPG*) и Департамента за мировне операције УН (*DPKO*). Потписивањем Меморандума о сарадњи између УН и Организације уговора о колективној безбедности (ОДКБ) 2012. године, који се односи на заједничке напоре у превенцији и решавању конфликта и позиву државама чланицама ОДКБ за активније учешће у мировним операцијама, створени су услови и постоје потенцијалне могућности за развијање снажније сарадње између УН и ОДКБ у наведеној области.

Паралелно са партнерством између међународних организација, развија се и партнерство између држава контрибутора снага. Партнерске државе, уз претходну сагласност УН, међусобно могу закључивати уговоре о заједничком ангажовању у одређеним мисијама којим ће дефинисати међусобна права и обавезе. Државе контрибутори већих снага углавном у мировне операције самостално упућују потпуно опремљене јединице, најчешће нивоа батаљона, са свим елементима самоодрживости на терену. Државе које имају намеру да ангажују јединицу нижег нивоа и које нису у потребној мери опремљене и/или не поседују све елементе самоодрживости, теже да постигну договор са државом која ангажује јединицу вишег нивоа, што је карактеристика досадашњег ангажовања Р. Србије у мултинационалним операцијама у Либану (*UNIFIL*), Кипру (*UNFICYP*) и Малију (*EUTM Mali*). Такође, поједине државе, попут САД и Краљевине Норвешке, обезбеђују финансијску подршку за обуку, набавку опреме и изградњу способности других држава које су изразиле спремност за учешће у мировним операцијама УН.<sup>26</sup>

Као један од механизма који се користе за унапређење капацитета држава контрибутора снага може се истаћи Глобална иницијатива за мировне операције (*GPOI*), као програм америчког Стејт департамента (*U.S. State Department*) за помоћ који извршава Министарство одбране САД. Програм *GPOI* је намењен да ојача међународне капацитете за ефективно извршавање мировних операција УН и регионалних операција подршке миру (*PSO*) изградњом способности партнерских држава за обуку људства и набавку опреме. Програм *GPOI* користе Министарство одбране и Војска Србије у циљу набавке опреме за ангажовање јединица Војске Ср-

<sup>26</sup> Један од примера изградње капацитета и партнерства шест афричких земаља – Етиопије, Танзаније, Сенегала, Уганде, Руанде и Гане, настао је 2014. године на иницијативу тадашњег председника САД Барака Обаме, у циљу формирања снага за брзо реаговање (*APRRP*) наведених земаља у кризним ситуацијама.

бије у мултинационалним операцијама и до сада је програм коришћен за развој капацитета Центра за обуку јединица за мултинационалне операције и набавку опреме за медицински тим за евакуацију ваздушним путем (*AMET*), а у плану је да се искористи и за набавку главне опреме инжињеријске чете и изградњу њених способности до 2020. године. Такође, Краљевина Норвешка је 2009. године Р. Србији донирала лаку пољску болницу нивоа 2 (основни део – медицински, без пратећих елемената који омогућавају самоодрживост болнице на терену) и улаже средства у циљу њеног докомплетирања за потребе ангажовања у оквиру *BMTF*.

Партнерство УН са државама чланицама представља основ сваке области унутар мировног процеса. Република Србија тренутно има закључена четири меморандума о разумевању са УН,<sup>27</sup> а у циљу остварења боље комуникације и сарадње, у саставу Сталне мисије Р. Србије при УН у Њујорку, од јула 2013. године, налази се војни представник. У јуну 2011. године закључен је и Споразум између Републике Србије и Европске уније о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама Европске уније за управљање кризама. Са седам држава партнера закључени су уговори за заједничко ангажовање у мултинационалним операцијама.<sup>28</sup> Такође, у циљу подизања нивоа сарадње са институцијама ЕУ у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП), Министарство одбране планира да отпочне са одржавањем редовних годишњих одбрамбених консултација са Европском службом за спољно деловање (*EEAS*) на којима ће бити речи о досадашњем учешћу Војске Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама, будућим плановима ангажовања, сарадњи са Европском одбрамбеном агенцијом (*EDA*) у области мултинационалних операција и процесу приступања Концепту борбених група ЕУ, односно борбеној групи *HELBROC*. Поред наведеног, разговори ће бити вођени и у циљу отклањања уочених проблема са којима се Р. Србија као држава не-чланица ЕУ до сада сусретала, попут неблаговременог добијања позива за учешће у одређеним мисијама, затим добијања позива за учешће без познатих ресурса потребних мисији, немогућности попуне одређених позиција у оквиру мисија, немогућности добијања основних планских докумената неопходних за процес оперативног планирања ангажовања на националном нивоу, потребе да се унапред знају захтеви мисије пре одржавања конференција за генерисање снага или пак не отварање могућности за учешће држава не-чланица ЕУ, а самим тим и Р. Србије, у одређеним операцијама/мисијама попут *EUNAVFOR MED SOPHIA*. Првом посетом генералног секретара Организације уговора о колективној безбедности (ОДКБ) Београду током 2016. године успостављена је сарадња Р. Србије са ОДКБ у области учешћа припадника Војске Србије на заједничким вежбама у својству посматрача, за коју се очекује да ће у наредним годинама бити проширена и на заједничко учешће у мировним операцијама.

<sup>27</sup> Меморандуми о разумевању између Владе Р. Србије и УН закључени су за учешће у ДР Конгу *MONUSCO* (2003), у оквиру система *stand by* аранжмана *UNSSAS* (2011), Либану *UNIFIL* (2013) и Централн-оафричкој Републици *MINUSCA* (2015).

<sup>28</sup> Споразуми су закључени са Мађарском и Словачком за учешће у *UNFICYP* (2011), Шпанијом (2010) - и Италијом (2014) за учешће у *UNIFIL*, Француском за пружање логистичке подршке у операцији *EUNAVFOR ATALANTA* (2013), Немачком за учешће у *EUTM Mali* (2014) и Грчком за учешће у операцији *EUNAVFOR ATALANTA* (2016).

У циљу даљег развијања и проширења сарадње у области мировних операција, на маргинама генералне дебате 69. заседања Генералне скупштине УН 26. септембра 2014. године, на иницијативу САД, а у сарадњи са УН, одржан је Самит о јачању мировних операција УН. Циљ Самита био је упознавање са значајно повећаном потребом одређених војних снага и комплексним изазовима присутним у мировним операцијама; потребом поделе одговорности читаве међународне заједнице, а не само одређеног броја земаља чланица; подршка генералном секретару УН за најављени пројекат израде стратегијског прегледа свих мировних операција; као и најва нових доприноса за учешће у мировним операцијама у складу са тренутно недостајућим капацитетима. Самит о мировним операцијама одржан је након дужег временског периода и потребе да земље чланице размотре могућности и обезбеде додатне ресурсе за мировне операције, који већ дуже време представљају недостајуће способности од критичног значаја за имплементацију мандата операција. Као резултат наведеног Самита, реализовано је више скупова на регионалном нивоу, а као примере од значаја за Р. Србију можемо да истакнемо: 1) „Регионалну конференцију о мировним операцијама Уједињених нација” (*Regional Peacekeeping Conference*), која је одржана у Београду 20-21. октобра 2014. године; 2) регионалну европску конференцију под називом „Очување мира и заштите: Прикупљање снага за мировне операције Уједињених нација” (*Delivering Peace and Protection: The Convening Power of UN Peace Operations*), одржану у Амстердаму;<sup>29</sup> 3) „Конференцију начелника генералштабова о мировним операцијама УН” (*Chiefs of Defence Conference*), одржану у седишту УН у Њујорку;<sup>30</sup> 4) „Регионални округли сто о повећању учешћа земаља западног Балкана у мировним операцијама Уједињених нација” у Сарајеву (*Regional Roundtable on Enhancing the Participation of the Western Balkan Countries in UN Peacekeeping Operations*).<sup>31</sup>

Поред конференција и састанка у региону и Европи и на глобалном плану је одржан низ скупова посвећен истим питањима.<sup>32</sup> Наведене активности претходиле

<sup>29</sup> Конференција у Амстердаму, одржана 17. фебруара 2015. године на високом нивоу, допринела је мобилисању ресурса европских држава за учешће у мировним операцијама УН.

<sup>30</sup> Конференција је одржана у Њујорку, у периоду 26-29. марта 2015. године, са циљем да се „први војници” држава контрибутора снага упознају са савременим оперативним окружењем у оквиру којег се изводе мировне операције УН и упуту захтев за подршку у заједничким напорима за побољшање учинка и ефикасности мировних операција УН на терену.

<sup>31</sup> Округли сто одржан је у Сарајеву у периоду 2-3. јуна 2015. године. Активност је представљала наставак дијалога са регионалног скупа високог нивоа одржаног у Београду у октобру 2014. године. Представници земаља Западног Балкана су презентовали тренутно ангажовање у мировним операцијама УН. Један од главних закључака округлог стола јесте да регионалну сарадњу у овој области државе Западног Балкана треба да подигну на много виши ниво кроз заједничку обуку и учешће у мировним операцијама. Оцена је да посебну вредност заједничкој сарадњи и ангажовању у мировним операцијама даје чињеница да су управо државе Западног Балкана пре 20 година биле у међусобној сукобу.

<sup>32</sup> У том смислу издвајају се „Америчка регионална конференција о мировним операцијама” (*Regional Conference of the Americas on Peacekeeping Operations*) која је одржана у јуну 2015. године у Монтевидеу. Индонезија је била домаћин „Азијско-пацифичког регионалног састанка о мировним операцијама” (*Asia-Pacific Regional Meeting on Peacekeeping*) одржаног у Џакарти 27-28. јула 2015. године, окупивши - више од 130 учесника из преко 30 земаља Азијско-пацифичког региона. Такође, Етиопија је била домаћин „Афричког регионалног састанка посвећеног мировним операцијама” (*African Regional Meeting on Peacekeeping Operations*) који је одржан у периоду 31. август – 1. септембар 2015. године у Адис Абеби

су Самиту шефова држава контрибутора снага у мировним операцијама УН, којим је председавао тадашњи председник САД Барак Обама, 28. септембра 2015. године. На Самиту, на којем је учествовало 53 лидера и високих националних званичника, укључујући 35 председника држава и влада, за учешће у мировним операцијама номиновано је преко 150 војних и полицијских јединица, као и преко 40 понуда за обуку и изградњу капацитета. Номинације су покриле широк спектар способности укључујући јединице за брзо реаговање, хеликоптере, стратегијски транспорт ваздушним путем, специјализоване полицијске тимове, инжењеријске јединице, специјалне јединице, лаке пољске болнице, као и значајан број војних посматрача и штабних официра и осталих способности. Република Србија је на Самиту потврдила спремност за ангажовање раније номинованих капацитета у оквиру *UN-SAS/UNPCRS*. Уношењем података у нови систем спремности капацитета за мировне операције УН (*UNPCRS*), успостављена је база података о расположивим ресурсима држава контрибутора снага за ангажовање у мировним операцијама, њиховом нивоу спремности за ангажовање, односно попуњености, опремљености и елементима самоодрживости на терену, чиме ће се осигурати правовремено ангажовање адекватних снага у мировним операцијама. По узору на Конференцију начелника генералштабова о мировним операцијама УН из 2015. године, у јуну 2016. године у УН је одржана Конференција шефова полиција држава контрибутора снага. Такође, 8. септембра 2016. године у Лондону је одржана Конференција о мировним операцијама УН, на којој су сагледане предузете мере и напредак на обезбеђењу ресурса које су државе најавиле на Самиту из 2015. године, као и начини за њихово унапређење, и питање ангажовања жена у мировним операцијама.

Сви наведени састанци, њихова усклађеност и усмереност на раније дефинисани циљ, говоре у прилог томе да је снажније партнерство препознато као чинилац од великог значаја за унапређење будућих мировних операција УН. Иако су процеси усаглашавања позиција многобројних субјеката укључених у изградњу снажнијег партнерства, наизглед, спори, они свакако указују на правац у којем ће се у наредном периоду развијати мировне операције и мењати услови за ангажовање држава контрибутора снага у мултинационалним операцијама, укључујући и Р. Србију.

## Заштита ангажованог људства УН и цивилног становништва

Мировне операције су највидљивији, али и најризичнији аспект ангажовања УН. Неуспех мировних операција на терену може довести до губитка људских живота, али и губитка репутације УН у јавности, а самим тим и неиспуњавања мандата мисије и основних циљева и сврхе постојања УН. Због тога, већа пажња Секретарија-

---

на тему „Јачање афричке способности за брзо ангажовање“ (*Enhancing Africa's Rapid Deployment Capability*). Састанак је одржан на високом нивоу, а учесници ранга министра одбране, начелника генералштаба и високих званичника из 32 афричке земље, представника десет водећих држава финансијских - контрибутора мировних операција УН, представника УН и других регионалних и подрегионалних организација и осталих партнера.

та УН и мировних операција на терену је усмерена на заштиту људских живота, како сопственог особља, тако и цивилног становништва које у складу са мандатом треба да штите. Битан фактор у разматрању овог чиниоца је и чињеница да је током протеклих година повећана географска распрострањеност мировних операција. Зоне операција обухватају области са повећаним опасностима, а особље УН се све више распоређује на локације где сукоби још увек трају, где је присутан велики број наоружаних елемената и повећана потреба за активностима УН на самоодбрани и заштити од директних напада.<sup>33</sup> Последњих година на Голанској висоравни (*UNDOF*), Блиском Истоку (*UNTSO* - Посматрачка група за Голан), Јужном Судану (*UNMISS*), источном делу ДР Конго (*MONUSCO*), Судану (*UNAMID* и *UNISFA*) и Централноафричкој Републици (*MINUSCA*) дошло је до погоршања безбедносне ситуације што је проузроковало нестабилност и обнову сукоба у наведеним мисијама. Побуњеници, поједини делови регуларних владиних снага, сепаратистичких и других наоружаних група које се ангажују у конфликту утичу и на извођење мировне операције на терену и против припадника УН користе импровизирана експлозивна средства, мине и бомбаше самоубице, што доводи до повећаног броја жртава. У зони појединих мировних операција владине безбедносне снаге се не придржавају закључених споразума о статусу мировних снага и врше ограничавање и забрану слободног кретања, транспорта људства и опреме и приступа снага УН одређеним локацијама. Иако је примарна одговорност за безбедност и сигурност особља УН у надлежности националних безбедносних институција државе у којој су ангажовани, у последње време повећана је потреба да снаге УН штите своје људство и опрему сопственим капацитетима. У појединим ситуацијама УН добијају подршку од других земаља чланица, а где то није могуће, као на Голанској висоравни, особље УН је приморано да услед погоршања ситуације и повремених отмица привремено напусти одређене локације. Изложеност особља УН нападима повећана је последњих година, а највећи број напада забележен је у мировној операцији у Малију (*MINUSMA*), при чему су војни контингенти категорија са најбројнијим губицима.

Поред надлежности државе у којој се изводи мировна операција за безбедност и заштиту снага УН, у њеној надлежности је и заштита сопственог цивилног становништва. Међутим, како се све чешће дешава да заштита од државе изостаје, мировне операције су од 2008. године, у оквиру својих мандата, овлашћене од Савета безбедности да се ангажују на заштити цивила, јер заштита цивила у оружаном конфликту представља основни принцип међународног хуманитарног права.<sup>34</sup> Од држава кон-

<sup>33</sup> Релативно скоро успостављене мировне операције УН у Малију и Централноафричкој Републици, у условима постојећег конфликта и нестабилности, знатно су прошириле географску распрострањеност мировних операција и истовремено прошириле и ангажовање у областима са високим степеном ризика и опасности.

<sup>34</sup> У складу са Поглављем VII Повеље УН, Савет безбедности УН одобрава употребу свих неопходних средстава за заштиту цивила уколико постоји претња физичког насиља над њима, без предубеђења да је наведена активност само у надлежности националних власти. Позитивни примери ефикасног ангажовања на заштити цивила представљају спречавање физичког насиља над ненаоружаним цивилима путем обезбеђења смештаја на сигурним локацијама у зони мировне операције у Јужном Судану *UNMISS*, заштита путем застрашивања и одвраћања од примене физичког насиља у мировној операцији у ДР Конго *MONUSCO*, унапређењем и повећањем броја патрола са циљем изградње поверења у мировној операцији у Дарфур *UNAMID*.

трибутора снага се очекује да ангажују оспособљене контингенте који су у потпуности упознати са мандатом операције, њеним концептом, правилима ангажовања и стандардним оперативним процедурама. Поред заштите цивила од наоружаних страна у сукобу, УН имају обавезу заштите цивилног становништва и од ангажованих снага УН. У годишњем извештају о сексуалном насиљу које су починили припадници мировних снага УН и других међународних организација на терену, који је представио бивши генерални секретар УН Бан Ки-мун, садржане су оцене, препоруке и конкретне мере којима би се поступно спречила и елиминисала ова појава која све више узима маха у мировним операцијама.<sup>35</sup> Државе контрибутори снага, међу којима је и Р. Србија, имају обавезу да предузму мере садржане у Резолуцији СБ 2272 (2016) о специјалним мерама за спречавање сексуалне експлоатације и насиља и подрже политику „нулте толеранције“ по овом питању. Такође, од држава контрибутора снага се захтева да за сваког свог припадника пруже гаранције да није раније осуђиван за таква кривична дела, да је завршио одговарајућу обуку из предметне области, као и да се у оквиру контингентна успостави функција националног официра за истраге случајева сексуалне експлоатације и насиља.

## Јасна примена силе

Већ је раније изнето да савремене мировне операције карактерише одсуство јасно дефинисаних страна у конфликту, видљивих резултата политичког процеса, присуство асиметричних и неконвенционалних претњи, размештање снага у зонама где још увек траје конфликт и мир није успостављен, присуство слабе или непостојеће националне власти која би подржала мировни процес итд. Савет безбедности УН већ неко време одобрава мировним операцијама „робусне“ мандате ауторизујући их да користе сва неопходна средства у циљу спречавања насилних покушаја ометања политичког процеса, заштите цивила под претњом физичког напада и помоћи националним властима у одржавању реда и закона. Иако на терену понекад могу изгледати слично, „робусне“ мировне операције не смеју бити замењене са операцијама наметања мира у складу са Поглављем VII Повеље УН. „Робусне“ мировне операције подразумевају примену силе на тактичком нивоу са одобрењем Савета безбедности УН и сагласности земље на чијој територији се изводи операција, односно сагласности главних страна у сукобу. Супротно томе, наметање мира, које је државама чланицама забрањено Повељом УН осим уколико није одобрено од стране Савета безбедности,<sup>36</sup> не захтева сагласност сукобљених страна. Иако се употреба силе у мировним операцијама до пре неколико година одобравала само у циљу самоодбране, Савет безбедности, ради ефикасне примене мандата мисија, све чешће одобрава војној компоненти мировних мисија да употребљава силу и ван домена самоодбране, нарочито у склопу заштите цивила. Мировна операција УН може употребљавати си-

<sup>35</sup> Током 2015. године забележено је 69 пријављених случаја сексуалне експлоатације и насиља. Наведено према документу УН под бројем А/70/729, доступним на интернет страници: [www.un.org](http://www.un.org), приступано: 15.04.2016. године.

<sup>36</sup> Члан 2. став 4. Повеље УН.

лу само као последњу меру, која увек мора бити прецизно одмерена, неопходна да оствари жељени ефекат, док истовремено одржава сагласност страна за извршавање свог мандата. Употреба силе од стране снага УН увек има политичке импликације и често може довести до неочекиваних околности. Када се разматрају основни принципи очувања мира закључује се да сагласност страна у конфликту није могуће обезбедити јер их је много укључено у сукоб. Непристрасност се посебно доводи у питање када је мировној операцији мандатом предвиђено да пружи подршку оружаним снагама државе у којој је успостављена мисија у борби против наоружаних група, као што је случај у ДР Конго (*MONUSCO*)<sup>37</sup> или у случају када се оружане снаге државе домаћина поделе у више фракција што доводи до великих потешкоћа мисије у реализацији мандата на подршци оружаним снагама те државе. Употреби силе у мировним операцијама треба да претходи разматрање о ефектима који ће бити постигнути. Наведена могућност не би требала да послужи као изговор за војну интервенцију УН у конфликтима, јер је основна обавеза и одговорност УН одржавање међународног мира и безбедности. До сада су испољена различита гледишта по питању карактера таквих мандата мировних операција, тј. спектра овлашћења за употребу свих расположивих средстава, па и силе у циљу заштите цивила и особља УН, као и примене силе против једне од сукобљених страна. Иако се са једне стране не оспорава позитивна страна формирања интервентне бригаде у *MONUSCO*, као и „робусних” мандата у Малију (*MINUSMA*) и Централноафричкој Републици (*MINUSCA*), са друге стране постоји потреба за пажљивим и селективним дефинисањем мандата од стране Савета безбедности у складу са сваком појединачном ситуацијом на терену и уз уважавање основних принципа и начела Повеље УН, суверенитета и територијалног интегритета земље у којој се изводи мировна операција, као и потребу очувања неутралности УН и не мешања у унутрашње односе. Поједини актери укључени у мировни процес су забринути због могућности и опасности да операције очувања мира прерасту у операције наметања мира и да УН од посредника у успостављању мира у пракси постане учесник у конфликту са непредвидивим последицама по ангажовано особље УН на терену, статус мировне операције која се због таквог ангажмана може посматрати као непријатељска страна, а самим тим и читав мировни процес.

## Употреба модерне технологије

Употреби модерне технологије у мировним операцијама УН се придаје све већа пажња, јер њена примена доприноси раном откривању и идентификацији безбедносних изазова (информације о кретању илегалних наоружаних група и другим опасностима које утичу на извршавање мандата мисије), доношењу најцелисходније одлуке и успешном извршавању задатака у оквиру мандата, правовременом извештавању сопствених снага, процени и праћењу ситуације, прецизнијем разликовању илегалних наоружаних група од обичних цивила, подршци на терену, смањењу

<sup>37</sup> Имајући у виду офанзивни карактер задатака интервентне бригаде и операција које ће иста извршавати, у складу са Резолуцијом СБ УН бр. 2098 (2013), отворена је могућност употребе силе и изван домена искључиве самоодбране.



ризика по ангажовано особље УН и цивилно становништво, спречавању настанка колатералне штете, заштити објеката, унапређењу обуке, односно унапређењу ефективности мисије. Приликом дефинисања начина, обима употребе и врсте модерне технологије која се користи у мировним операцијама, значајна пажња је посвећена томе да њихова употреба буде у складу са Повељом УН и одредбама мандата који је дефинисан од стране Савета безбедности. Такође, употреби модерне технологије претходи обавезна сагласност државе на чијој територији се изводи мировна операција. Прва мировна операција у којој су размештени системи ненаоружаних беспилотних летелица је *MONUSCO* у ДР Конгу. Систем надгледања применом модерне технологије успостављен је у мировној операцији на Голанској висоравни (*UNDOF*) употребом радара за откривање локација са којих се дејствује ватреним оружјем по снагама и другим значајним позицијама УН. Употреба модерне технологије, пре свега система ненаоружаних беспилотних летелица, очекује се у мировним операцијама у Обали Слоноваче (*UNOCI*) и Малију (*MINUSMA*). Поред наведеног, у *MINUSMA* се користи и опрема за борбу против импровизованих минско-експлозивних средстава.

## Већи ангажман цивилних мисија

Завршетак мандата и повлачење снага из мировне операције УН у Централноафричкој Републици и Чаду (*MINURCAT*) 2010. године и смањење ангажованог особља у мировној операцији у ДР Конго (*MONUSCO*) крајем 2010. године, као и актуелно смањење броја униформисаног особља УН у мировним операцијама у Либеирији (*UNMIL*) и Обали Слоноваче (*UNOCI*), у којима је и Р. Србија током 2016. године остала без одређених позиција војних посматрача, не значе да су изазови са којима се УН сусрећу на терену смањени или у потпуности уклоњени. И поред смањења броја војног особља, захтеви мисија на терену остају и даље високи. Политичко-војна комплексност са којом се сусрећу мировне операције и задаци у оквиру њихових мандата остају и даље веома широки. Специјалне политичке мисије ангажоване на задацима превенције конфликта (*conflict prevention*), успостављања мира (*peacemaking*) и пост-конфликтне изградње мира (*post-conflict peacebuilding*) у Африци, Централној азији и Средњем истоку обезбеђују платформу за превентивну дипломатију и друге активности у циљу пружања помоћи у превенцији и решавању конфликта и подршке комплексним политичким транзицијама.

Имајући у виду све већи значај и улогу цивилних структура у операцијама/мисијама УН и ЕУ, пред Р. Србијом се већ неко време поставља захтев за ангажовање експерата у цивилним мисијама. Министарство спољних послова је, у оквиру своје надлежности, исказало спремност да координира активности са другим министарствима у вези са ангажовањем Р. Србије у цивилним мисијама. Поред Министарства спољних послова, као носиоца спољнополитичке подршке и координације, Министарство одбране и Војска Србије су изразили спремност да пруже подршку и ангажују капацитете Центра за мировне операције и Центра за обуку јединица за учешће у мултинационалним операцијама у циљу припреме за учешће у цивилним мисијама УН, ЕУ и ОЕБС, пре свега у домену информативне припреме о узроцима

кризе, актуелној политичко-безбедносној, здравственој и хигијенско-епидемиолошкој ситуацији, мандату мисије и ангажованим снагама, документима и стандардима УН итд. Имајући у виду досадашње резултате, искуства и достигнути ниво учешћа у мултинационалним операцијама, на националном нивоу је заузет став да би учешће у цивилним мисијама представљало следећи позитиван корак, посебно имајући у виду све учесталије позиве међународних организација упућене Р. Србији. У том циљу формирана је Подгрупа Министарства одбране и Војске Србије задужена за обезбеђивање законског оквира и јачање институционалног капацитета за учешће Р. Србије у цивилним мисијама ЕУ у оквиру Преговарачког поглавља 31 (Спољна, безбедносна и одбрамбена политика). За Р. Србију би упућивање цивилних лица у мисије УН, а посебно мисије ЕУ, било значајно због укупног позиционирања државе на ширем међународном плану, али и у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Међутим, један од највећих проблема је мултидисциплинарност наведеног питања и одговорност цивилних структура за успостављање модела ангажовања у оквиру своје надлежности. Имајући у виду да је ангажовање цивила у одговорности сваког појединачног министарства, „цивилне“ институције не показују велико интересовање за наведено питање и настоје да одговорност и надлежност пренесу на Министарство одбране и Војску Србије, позивајући се на њихово досадашње искуство из учешћа у мултинационалним операцијама.

## Повећање улоге жена у мировним операцијама УН

Улога жена у мировним операцијама УН, као и у решавању сукоба у целини и одрживости мировних процеса, је незаменљива. Уједињене нације и државе чланице/контрибутори снага остају посвећени повећању учешћа жена и чине напор на интегрисању жена и родне перспективе у све аспекте очувања мира. Од генералног секретара се очекује да да приоритет постављењу већег броја жена на високе руководеће положаје у УН, а од држава чланица да развијају и спроводе националне акционе планове (НАП) за спровођење Резолуције 1325 - Жене, мир и безбедност, као и да повећавају број жена официра које похађају курсеве обуке УН за штабне официре и војне посматраче и обављају дужности у мисијама у својству штабних официра и војних посматрача. Циљ УН је да 15% тих дужности буде попуњено женама до децембра 2017. године.<sup>38</sup> Предузимање мера на повећање броја жена у мултинационалним операцијама представља полазну основу за испуњење захтева у Резолуцији 2242 СБ УН док се најмање не удвостручи број жена припадника мировних снага до 2020. године.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> UN Peacekeeping Defence Ministerial: *London Communiqué*, 8 September 2016. Према статистичким подацима за јануар 2017. године, 7,03% позиција је попуњено са припадницама женског пола (155 жена на 2205 позиција), наведено према: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml>, приступано: 17.02.2017. године.

<sup>39</sup> Уједињене нације су, закључно са 2016. годином, именовале пет жена на позицијама специјалних представника у мировним операцијама УН: Сандра Оноре (*Sandra Honore*, Тринидад и Тобаго) на Хаитију (*MINUSTAH*), Аихату Миндауду (*Aïchatou Mindaoudou*, Нигер) у Обали Слоноваче (*UNOCI*), Ким Болдук (*Kim Bolduc*, Канада) у Западној Сахари (*MINURSO*), Елен Маргрет Лој (*Ellen Margrethe Løj*, Данска) у Јужном Судану (*UNMISS*) и Лиза Батенхајм (*Lisa Butenheim*, САД) на Кипру (*UNFICYP*).

Министарство одбране и Војска Србије су постигли значајан напредак у остваривању циљева НАП за спровођење Резолуције 1325, нарочито у институционалном развоју, повећању заступљености жена у сектору безбедности и у одлучивању, повећању њиховог учешћа у активностима међународне сарадње и мултинационалним операцијама итд. Посебна пажња се придаје повећању броја жена у мултинационалним операцијама. Од укупно 2546 припадника ангажованих у мултинационалним операцијама у периоду од 2002. до 2016. године, 209 су биле жене, што чини 8.2%, док заступљеност жена у мултинационалним операцијама износи 11,7%.<sup>40</sup> Међутим, од Р. Србије се очекује да у наредним годинама отпочне и са ангажовањем жена на позицијама штабних официра и војних посматрача.

## Закључак

У савременој ескалацији безбедносних и глобалних политичких изазова, мировне операције УН су кључни и најснажнији механизам за обезбеђивање мира и безбедности у свету. Од свог настанка, мировне операције УН су доживеле значајне промене. Еволуирале су од класичних посматрачких мисија са задатком надгледања примирја између сукобљених страна до формирања борбених јединица са задатком извођења операција офанзивног карактера, односно неутрализације илегалних наоружаних група. Оне су данас суочене са политички сложеним конфликтима у којима доминирају знатни безбедносни изазови и асиметричне претње. Самим тим што су сложеније, оне су истовремено захтевније и опасније по особље УН. Превише амбициозни мандати, политички и оперативни изазови, незауостављиви конфликти и висока очекивања свих страна укључених у мировни процес су велика препрека за успешно извођење мировних операција у данашње време.

Савремене мировне операције захтевају ефикасније политичко и војно планирање кроз читав животни циклус мисије, са јасним и издељеним мандатима, због чега се тежиште деловања све више усмерава на политику и политичка решења сукоба, док су операције очувања мира намењене као подршка, а не као замена за спровођење политичких стратегија и договора помоћу којих се обезбеђује одржив мир. Снаге спремне и способне да брзо реагују на новонастајуће кризе морају се распоређивати као део једне шире стратегије. Мировне операције су разноврсне и потребна је свеобухватна стратегија која подржава њихову разноврсност и узима у обзир свеукупан мировни континуитет, од превенције, решавања конфликта и очувања мира до изградње мира и дугорочног развоја. Стратегија мора бити заснована на два принципа: не постоји јединствен модел за све мировне операције и успех сваке мисије зависи од активног политичког процеса, са доприносом свих субјеката, а нарочито страна у сукобу. Од држава које дају свој допринос у војним и полицијским снагама се очекује да рационализују своје националне процедуре упућивања снага, а од Секретаријата УН да омогући да се процес номинације и спремности снага у оквиру система УН за мировне операције (*UNPCRS*) у наредном периоду

<sup>40</sup> Дана 30.12.2016. године, на 325 припадника Министарства одбране и Војске Србије ангажованих у 11 мултинационалних операција УН и ЕУ, ангажовано је 38 жена.

помери ка готовости вишег степена. Подржане политичким ангажманом и адекватним ресурсима држава чланица, мировне операције УН се могу унапредити и изградити у снажнији инструмент за одговор мировним и безбедносним изазовима у годинама које долазе. Локално становништво у зони мировних операција и даље има велика очекивања од УН, као и да ће мировне снаге, ангажоване од стране било које организације, помоћи у успостављању мира и створити услове за потпуно другачију и бољу будућност. Очување мира под окриљем УН представља један од видљивих примера делотворног партнерства, који је јединствен по својој способности да искористи могућности и предности више држава. Сарадња и партнерство се морају изграђивати на узајамном поверењу између чланица Савета безбедности, земаља које дају допринос у војним и полицијским снагама, земаља у којима су размештене мировне снаге и Секретаријата УН. Само уз постигнуто јединство мировне снаге УН могу деловати ефектније на свом кључном циљу. У оквиру тренутних приоритета УН, поред заштите цивила у оквиру постојећих мисија, постоји потреба да се окончају оне операције које су испуниле постављене циљеве, попут мисија у Либерiji и Обали Слоноваче, и реформишу операције које не испуњавају захтеве и потребе на терену, оне које се изводе одвојено од политичких процеса и изгледају „заглављено“. Са друге стране, остварен је и одређени напредак, попут повећања броја држава контрибутора снага, унапређења процеса генерисања снага, употребе модерне технологије за бољу заштиту мировних снага и цивилног становништва и размене информација на терену. Позивајући на уједињење у циљу очувања мира, генерални секретар УН Антонио Гутереш је током свог првог обраћања Савету безбедности, 10. јануара 2017. године, изнео да је у протеклом периоду много напора и ресурса утрошено на одговор на конфликте уместо на њихово спречавање, а као разлог томе навео је неповерење између чланица УН, посебно чланица Савета безбедности. У намери да 2017. годину направи „годином мира“, најавио је да ће у Секретаријату УН, али и на терену у зони мировних операција, покренути иницијативу за јачање медијаторских капацитета и подржати сваки напор у том циљу на националном и регионалном нивоу.<sup>41</sup>

Међутим, посматрајући данашњицу, наредна деценија има потенцијал да донесе нове кризе и пред УН и остале међународне актере стави нове изазове. Нова геополитичка ситуација коју карактерише актуелни спољнополитички наступ САД, Руске Федерације и НР Кине, супротстављени ставови око сукоба у Украјини и санкције Руској Федерацији, планови проширења НАТО, повећање броја америчких војника на територији суседних држава Руске Федерације, комплексна ситуација у Нагорно Карабаху, неслагање великих сила око кризе у Сирији, сукоби на Блиском Истоку и у Африци, тензије и инциденти у Јужнокинеском мору, пораст тензија на Балкану, све чешћи терористички напади на тлу европских држава, мигрантска криза, пораст ксенофобије и супротстављени ставови између држава унутар ЕУ по питању решавања мигрантске кризе, најави изласка Велике Британије из чланства у ЕУ и забрињавајуће изјаве нове америчке администрације о могућем изолационизму САД и смањењу

<sup>41</sup> Обраћање генералног секретара Антонија Гутереша у Савету безбедности 10. јануара 2017. године. Наведено према: UN News Centre, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55935#.WL8WeDjMRAQ>, приступано 15.02.2017. године.

буџета за УН,<sup>42</sup> чине будућност веома непредвидивом. Непредвидивост и опасност су посебно велики из разлога што су највеће и најмоћније супротстављене светске силе уједно и највећи контрибутори финансијских средстава за операције очувања мира УН и истовремено сталне чланице Савета безбедности УН. Наведени елементи морају озбиљно бити узети у разматрање како од стране УН, тако и од стране свих држава чланица УН, јер се поставља питање колико УН може бити ефикасан гарант очувања мира у свету уколико њене најважније државе чланице буду блокирале једна другу у циљу изнаглажења мировног решења насталих криза и, на тај начин, циљ и сврха постојања УН доведени у питање.

Као одговорна држава чланица УН, Р. Србија има успостављен институционални, стратегијско-доктринарни и нормативно-правни оквир за учешће у мултинационалним операцијама.

На основу стечених искустава и научених лекција развијен је систем који брже и ефикасније решава велики број потешкоћа и проблема на које наилази током учешћа у мултинационалним операцијама, уз непрекидно унапређивање и прилагођавање новим ситуацијама. У периоду 2002-2016. година, Р. Србија је остварила значајан напредак у сваком сегменту учешћа у мултинационалним операцијама - планирању, доношењу одлука, генерисању снага, изградњи капацитета, финансирању, упућивању и редовним ротацијама појединаца и контингената, примени научених лекција у обуци итд. Усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, чија израда је у процедури, област учешћа Р. Србије у мултинационалним операцијама ће додатно бити унапређена. Чињеница да је Р. Србија водећа држава у региону по броју ангажованих припадника у мировним операцијама УН, да је била домаћин Регионалне конференције о мировним операцијама, да је током 2015. године извршена прва сертификација курса за штабне официре УН који се реализује у Центру за мировне операције, да је у мају 2016. године у Београду од стране УН организован Курс за националне планере у мировним операцијама УН, као и да у 2017. и 2018. години предстоје сертификације курсева за заштиту цивила и војне посматраче у мировним операцијама, показатељ је једног великог напретка на националном нивоу у области сарадње са УН и обуке за учешће у мировним операцијама. Учешће у мултинационалним операцијама, не само под мандатом УН, већ и ЕУ, важан је елемент спољне политике Р. Србије, којим се даје конкретан допринос светској, европској и регионалној безбедности и поштовању међународног права и мира. Досадашње учешће припадника Министарства одбране, Војске Србије и Министарства унутрашњих послова у мултинационалним операцијама допринело је бољем позиционирању Р. Србије на спољнополитичком плану и позитивно утицало на њен кредибилитет на међународној сцени. Ангажовањем представника других органа државне управе у цивилним мисијама, допринос би свакако био још већи. Република Србија активно учествује у успостављању и очувању мира у свету

<sup>42</sup> Одобрен буџет за операције очувања мира УН за текућу фискалну годину (01.07.2016-30.06.2017. године) износи 7.874.053.700 УСД. САД су највећи контрибутор финансијских средстава за мировне операције УН са уделом од 28.57%, затим следе Кина (10,29%), Јапан (9,68%), Немачка (6,39%), Француска (6,31%), Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске (5,80%), Руска Федерација (4,01%), Италија (3,75%), Канада (2,92%) и Шпанија (2,44%). Наведено према: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>, приступано 15.02.2017. године.

и стварању бољих услова за живот локалног становништва у кризним подручјима, а самим тим у одређеној мери доприноси и смањењу прилива и кретања миграната преко своје територије. Сагледавајући политичко-безбедносну ситуацију и друге услове који владају у зони мировних операција УН, Р. Србија има обавезу да, у складу са националним спољнополитичким, безбедносним и одбрамбеним интересима, настави да испуњава обавезе које је преузела закљученим међународним уговорима у области безбедности, одбране и војне сарадње са међународним организацијама и партнерским државама, развија и изграђује сопствене капацитете за очување мира у свету.

Извештај Независног панела о мировним операцијама Уједињених нација из 2015. године је, у односу на Брахимијев извештај из 2000. године, констатовао значајне промене у области извођења мировних операција УН и указао на правац даљег развоја мировних операција и ангажовања УН. Пратећи промене на терену, Р. Србија, а самим тим Војска Србије и друге снаге одбране, морају непрекидно да прате главне тенденције и смернице у вези са даљим развојем мултинационалних операција, као и да сходно националним интересима и могућностима унапређују и прилагођавају сопствени стратегијско-доктринарни, нормативно-правни и институционални оквир, како би створили услове за што квалитетније планирање, изградњу капацитета, реализацију обуке, благовремено обезбеђење финансијских средстава, скраћење процедуре и временског рока неопходног за упућивање ресурса у мултинационалне операције и, на крају, обезбеђење правовременог ангажовања потребних капацитета у овој важној области, са потпуно изграђеним способностима.

## Литература

- [1] „Charter of the United Nations“, <http://www.un.org/en/charter-united-nations/>
- [2] „Report of the Panel on United Nations Peace Operations“ („Brahimi Report“), General Assembly - Security Council, A/55/305 – S/2000/809 (2000), [http://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi\\_report.shtml](http://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml).
- [3] „A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations“ („Zeid’s Report“), General Assembly, A/59/710 (2005).
- [4] „Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2016 to 30 June 2017“, General Assembly, A/C.5/70/24 (2016).
- [5] „United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel“, General Assembly Resolution A/RES/62/214 (2007).
- [6] „Inter-mission cooperation and possible cross-border operations between the United Nations Mission in Sierra Leone, the United Nations Mission in Liberia and the United Nations Operation in Côte d’Ivoire“, Report of the Secretary-General, S/2005/135 (2005).
- [7] Resolution 2098, Security Council, S/RES/2098 (2013).
- [8] Resolution 2272, Security Council, S/RES/2272 (2016).
- [9] Resolution on Women, Peace and Security, Security Council, S/RES/1325 (2000).
- [10] „Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse“, the Report of the Secretary-General, General Assembly, A/70/729 (2016).
- [11] „Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015-2018“, European External Action Service, 458 (2015).

[12] Извештај Политичког савета о спровођењу Националног акционог плана за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација - Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010-2015) у 2015. години, <http://www.mod.gov.rs/cir/4352/akcioni-planovi-4352>.

[13] „*The Future of United Nations Peace Operations: Implementation of the Recommendations of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*”, the Report of the Secretary-General, A/70/357-S/2015/682 (2015).

[14] UN Peacekeeping Defence Ministerial: *London Communiqué*, 8 September 2016, <https://www.gov.uk/government/news/un-peacekeeping-defence-ministerial-london-communication>

[15] „*Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People*”, the Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations, General Assembly - Security Council, A/70/95–S/2015/446 (2015).

[16] Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 88/09).

[17] <http://www.zif-berlin.org>

[18] <http://www.un.org>

[19] <https://www.armscontrol.org>

[20] <https://opcw.unmissions.org>

Преглед скраћеница:

*ACIRC – African Capacity for Immediate Response to Crises*

*AFISMA – African-led International Support Mission in Mali*

*AMET – Air Medical Evacuation Team*

*AMIS – African Union Mission in Sudan*

*APRRP – African Peacekeeping Rapid Response Partnership*

*APSA – African Peace and Security Architecture*

*AREC – Africa's Regional Economic Communities*

*ARM – Africa's Regional Mechanisms*

*ASEAN – Association of Southeast Asian Nations*

*ASF – African Standby Force*

*BMTF – Balkan Medical Task Force*

*CTF 151 – Combined Task Force 151*

*DoD – Department of Defence*

*DPKO – Department for Peacekeeping Operations*

*ECOWAS – Economic Community Of West African States*

*EEAS – European External Agency Service*

*EDA – European Defence Agency*

*EU BG – European Union Battlegroup*

*EUTM Mali – European Union Training Mission in Mali*

*EUNAVFOR ATALANTA - European Union Naval Forces – Operation Atalanta*

*EUNAVFOR MED Sophia – European Union Naval Forces in Mediterranean – Operation Sophia*

*GPOI – Global Peacekeeping Operations Initiative*

*HLPG – High Level Planning Group*

*IFRC – International Federation of Red Cross and Red Crescent*

*MINURCAT – United Nations Mission in the Central African Republic and Tchad*  
*MINUSCA – United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic*  
*MINUSMA – United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*  
*MINUSTAH – United Nations Stabilization Mission In Haiti*  
*MISCA – African Union peacekeeping mission to the Central African Republic*  
*MONUSCO – United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*  
*MSF – Médecins Sans Frontières*  
*NAM – Non-Aligned Movement*  
*NATO – North Atlantic Treaty Organization*  
*NMIOTC – NATO Maritime Interdiction Operation Training Center*  
*OCC – Operational Capability Concept*  
*OPCW – Organization for Prohibition of Chemical Weapons*  
*PSO – Peace Support Operations*  
*SCO – Shangai Cooperation Organization*  
*UNAMI – United Nations Assistance Mission for Iraq*  
*UNAMID – African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*  
*UNAMSIL - United Nations Mission in Sierra Leone*  
*UNDP – United Nations Development Programme*  
*UNDOF – United Nations Disengagement Observer Force*  
*UNFICYP – United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*  
*UNHAS – United Nations Humanitarian Air Service*  
*UNICEF - United Nations International Children's Emergency Fund*  
*UNIFIL – United Nations Interim Force in Lebanon*  
*UNISFA – United Nations Interim Security Force for Abyei*  
*UNMEER – United Nations Mission for Ebola Emergency Response*  
*UNMIBH – United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina*  
*UNMIK – United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*  
*UNMIL – United Nations Mission in Liberia*  
*UNMIS – United Nations Mission in the Sudan*  
*UNMISS – United Nations Mission in the Republic of South Sudan*  
*UNOCI – United Nations Operation in Côte d'Ivoire*  
*UNPCRS – United Nations Peacekeeping Capability Readiness System*  
*UNSAS – United Nations Stand by Arrangements System*  
*UNSMIL – United Nations Support Mission in Libya*  
*UNSMIS – United Nations Supervision Mission in Syria*  
*UNTSO – United Nations Truce Supervision Organization*  
*WFP – World Food Programme*  
*WHO – World Helath Organization*