

О П Ш Т Е В О Ј Н И Н А У Ч Н О - Т Е О Р И Ј С К И Ч А С О Г И С

БОУНДЕЈ



4
2009

ВОЈНО ДЕЛО

ОПШТЕВОЈНИ
НАУЧНО-ТЕОРИЈСКИ ЧАСОПИС

БРОЈ 4/2009 ГОДИНА LXI

УДК 355/359 ■ YU ISSN 0042-8426 ■

ДИРЕКЦИЈА ЗА ИЗДАВАЧКУ И БИБЛИОТЕЧКО-ИНФОРМАЦИОНУ ДЕЛАТНОСТ

ЗАСТУПА ДИРЕКТОРА

капетан бојног брода

Станко Шушљик

stanko.susljk@mod.gov.rs

ВОЈНОИЗДАВАЧКИ ЗАВОД

НАЧЕЛНИК

потпуковник

мр Александар Буквић, дипл. инж.

aleksandar.bukvic@mod.gov.rs

ГЛАВНИ УРЕДНИК РЕДАКЦИЈЕ ВОЈНИХ ЧАСОПИСА

потпуковник

Драган Хајдуковић

dragan.hajdukovic@mod.gov.rs

ОДГОВОРНИ УРЕДНИК ВОЈНОГ ДЕЛА

потпуковник

Милан Тепшић, дипл. инж.

milan.tepsic@mod.gov.rs

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

Проф. др *Митар Ковач*, бригадни генерал (председник); проф. др *Зоран Килибарда* (заменик председника); доц. др *Младен Вуруна*, бригадни генерал; проф. др *Божидар Форца*, генерал-мајор; проф. др *Младен Пантић*, пуковник; проф. др *Јан Марчек*, пуковник; проф. др *Драган Симеуновић*; проф. др *Зоран Драгишић*; проф. др *Владимир Грујић*, пуковник; проф. др *Јоже Сивачек*, пуковник у пензији; проф. др *Владан Јончић*; потпуковник *Милан Тепшић*, одговорни уредник (секретар).

Адреса: Часопис Војно дело, (ВЕ) 11002 Београд, Балканска бр. 53 * vojno.delo@mod.gov.rs

Одговорни уредник: 3006-023, војни 23-493; технички секретар 2642-653 * zora.pavicevic@mod.gov.rs

Претплата: 3201-806 и 3201-495 * marketing.dibid@mod.gov.rs; телефон: 3612-506 *

Текући-рачин РЦ МО Републике Србије 840-19540845-28 * Појединачна цена примерка 324,00 динара.

МЕЂУНАРОДНО ОКРУЖЕЊЕ

*Јозеф Хелцл*Европска политика безбедности и одбране
у функцији јачања Европске уније 7

МИРОВНЕ ОПЕРАЦИЈЕ

Маркус Гаустер

Провинцијски тимови за реконструкцију у Авганистану

Иновативно средство за управљање међународним

кризама подвргнуто проби 43

*Марко Савковић**Зоран Кучековић*

Провинцијски тимови за реконструкцију у Авганистану

и модел ангажовања оружаних снага Чешке Републике 114

СИСТЕМ ОДБРАНЕ

*Јан Марчек**Радун Јеремић*

Реформа високог војног школства у Републици Србији

– мисије Војске Србије и Болоњски процес 129

*Срђан Миленковић**Саша Веселиновић**Анкица Милојевић*

Проблеми и перспективе војне професије 186

Вања Роквић

Теоријске поставке цивилно-војних односа 204

ПОЈМОВНО-ТЕРМИНОЛОШКА УСКЛАЂИВАЊА

Митар Ковач

Појам, елементи и чиниоци операцијских (оперативних)

и функционалних способности 217

ТЕРОРИЗАМ

Милан В. Петковић

Тероризам – рат у континуитету 248

ПРЕДЛОГ ЗА ЧИТАЊЕ

Драган Симеуновић: Тероризам 276

INTERNATIONAL ENVIRONMENT	
<i>Josef Hözl</i>	
European Security and Defense Policy in Support of Strengthening the European Union	7
PEACEKEEPING OPERATIONS	
<i>Marcus Gauster</i>	
Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan An Innovative Instrument of International Crisis Management Being Put to the Test	43
<i>Marko Savković</i>	
<i>Zoran Kučeković</i>	
Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan and a Model of Czech Republic Armed Forces' Involvement	114
DEFENSE SYSTEM	
<i>Jan Marček</i>	
<i>Radun Jeremić</i>	
Higher Military Education System Reform in the Republic of Serbia – Serbian Army Mission and the Bologna Process	129
<i>Srđan Milenković</i>	
<i>Saša Veselinović</i>	
<i>Ankica Milojević</i>	
Problems and Prospects of Military Profession	186
<i>Vanja Rokvić</i>	
Theoretical Postulations of Civilian-Military Relations	204
NOTION AND TERMINOLOGY CONCORDANCE	
<i>Mitar Kovač</i>	
Notion, Elements and Considerations of Operational (Operative) and Functional Abilities	217
TERRORISM	
<i>Milan V. Petković</i>	
Terrorism – a War In Continuity	248

INTERNATIONALES UMFELD

Josef Hözl

- Die Europäische Sicherheits - und Verteidigungspolitik
zur Stärkung der Europäischen Union 7

AUSLANDSEINSÄTZE

Markus Gauster

- Provincial Reconstructions Teams in Afghanistan
Inovatives Mittel zur Bewältigung von internationalen
Krisen unter Proe gestellt 43

*Marko Savković**Zoran Kučeković*

- Provincial Reconstructions Teams in Afghanistan und das
Einsatzmodell der Streitkräfte der Tschechischen Republik 114

VERTEIDIGUNGSSYSTEM

*Jan Marček**Radun Jeremić*

- Die Reform der hohen militärischen Ausbildung der Republik Serbien
– Missionen der Streitkräfte von Serbien
und der Bologna – Prozess 129

*Srđan Milenković**Saša Veselinović**Ankica Milojević*

- Probleme und Perspektiven des militärischen Berufs 186

Vanja Rokvić

- Die theoretische Grundlagen der zivil-militärischen Beziehungen 204

BEGRIFFLICH-TERMINOLOGISCHE ANGLEICHUNGEN

Mitar Kovač

- Der Begriff, die Elemente und Komponenten der operationalen
(operativen) und funktionalen Fähigkeiten 217

TERRORISMUS

Milan V. Petković

- Terrorismus – der Krieg in der Kontinuität 248

МЕЖДУНАРОДНОЕ ОКРУЖЕНИЕ

Йозеф Хелцл	
Европейская политика безопасности и обороны в целях укрепления Европейского союза	7

ОПЕРАЦИИ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ И УСТАНОВЛЕНИЮ МИРА

Маркус Гаустер	
Провинциальные команды по проведению реконструкции в Афганистане	
Тестирование нового метода управления международными кризисами	43

Марко Савкович	
Зоран Кучекович	
Провинциальные команды по проведению реконструкции в Афганистане и модель привлечения Вооруженных Сил Республики Чехия	114

СИСТЕМА ОБОРОНЫ

Ян Марчек	
Радун Еремич	
Реформа высших военно-учебных заведений в Республике Сербия	
– миссия Вооруженных Сил Республики Сербия и Болонский процесс	129

Срдан Миленкович	
Саша Веселинович	
Анкица Милоевич	
Проблемы и перспективы военных профессий	186
Ваня Роквич	
Теоретические основы гражданско-военных отношений	204

СООТВЕТСТВИЕ ПОНЯТИЙ И ТЕРМИНОВ

Митар Ковач	
Понятия, элементы и факторы оперативных и функциональных способностей	217

ТЕРОРИЗМ

Милан В. Петкович	
Тerrorизм – война в континуумете	248

ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА БЕЗБЕДНОСТИ И ОДБРАНЕ У ФУНКЦИЈИ ЈАЧАЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Јозеф Хелцл, пуковник*

Уговором из Амстердама, који је ступио на снагу 1999. године, ојачана је сарадња између чланица Европске уније (ЕУ) у области политike одбране. Исте године одржан је Савет ЕУ у Хелсинкију, када је потврђено стварање „европске политике безбедности и одбране“. Након тога, у Декларацији из Лакена разматрана је суштина обима проширења те политике, при чему се водило рачуна о новом односу према тероризму. Радна група Европског парламента која је радила на питањима политике безбедности и одбране, чији је извештај објављен у децембру 2002. године, желела је да свет добије снажну Европу, која би располагала великим бројем моћних полуга за деловање, укључујући респектабилне војне снаге. Развој сарадње са међународним организацијама – НАТО, Уједињене нације и Организација за европску безбедност и сарадњу – основни је изазов за јачање система безбедности и одбране ЕУ.

Европска унија је један од најзначајнијих субјеката међународних односа и одатле произилази значај Европске политике безбедности и одбране (ESDP), која је предмет истраживања овог рада. Европска унија је развила детаљан систем управљања кризом и процес одлучивања за реаговање на кризу и ангажовање својих снага, било војних или цивилних. Основни смисао опредељења за употребу тих снага јесте тај да на светској сцени постоји моћна организација европских држава каква је ЕУ. За нају су отворена бројна питања у вези с тим, попут оних: како могу да се увећају војне и цивилне снаге у оквиру ESDP и да ли то подразумева снажније манифестиовање моћи ЕУ? Да би се одговорило на та питања, потребно је да се идентификују фактори који доводе у везу ESDP и моћ Европске уније, што представља предмет овога рада.

Кључне речи: Европска унија, политика безбедности и одбране, ЕУ, ESDP.

* Аутор је радио као изасланик одбране Републике Аустрије у Београду до 2009. године.

Увод

Европска унија је најзначајнији економски и политички чинилац у Европи и једна је од водећих светских сила у домену привреде и трговине. Такође, она има велики утицај у међународним организацијама попут Светске трговинске организације и Организације једињених нација (ОУН), као и разним организацијама у области животне средине и развоја.

Данас Европску унију чине 27 земаља чланица. За све време њеног постојања на снази су њени основни циљеви:

- подстицање уравнотеженог и трајног привредног и друштвеног развоја, посебно стварање простора без граница, јачањем привредне и друштвене кохезије и успостављањем економске и монетарне уније;

- потврђивање свог идентитета на међународној сцени, посебно вођењем заједничке спољне и безбедносне политике, укључујући и дефинисање заједничке одбрамбене политике;

- јачање заштите права и интереса држављана својих држава чланица, успостављањем права грађанства Европе;

- развијање блиске сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова;

- очување тековина комунитарног права (*Acquis communautaire*), као и припрема основе за евентуалну даљу ревизију одредби ЕУ.

Европска унија функционише на бази три стуба. Први стуб представља економску димензију Уније. Други стуб јесте заједничка спољна и безбедносна политика, а трећи стуб се односи на сарадњу у областима правосуђа и унутрашњих послова.

Заједничка спољна и безбедносна политика има за циљ заштиту заједничких вредности, основних интереса и независности Европске уније; јачање безбедности Уније и њених чланица у свим облицима; одржавање мира и јачање међународне безбедности; унапређење међународне сарадње, као и развој и јачање демократије и правне државе, поштовање права човека и основних слобода.

Европска унија и њене институције делују само када је ангажовање ЕУ делотворније од ангажовања државе на државном или локалном нивоу. На тај начин постиже се да се ЕУ непотребно не уплиће у свакодневни живот својих држављана. Европски идентитет је драгоцен врлина, коју треба пажљиво неговати и чувати, а никако се не сме поистоветити са униформишћу. Државе чланице ЕУ имају потпуни национални суверенитет над властитим оружаним снагама. Њихови системи одбране су чврсто у рукама влада, које се међусобно повезују у оквиру савезништва, као што је НАТО.

Идеја о уједињеној Европи

Идеја о уједињеној Европи потиче из периода Римског царства. После његовог распада било је више покушаја уједињења Европе на принципима националне државе (Свето римско царство, Франачка држава, Пољско-литванска комонвелт, Прво француско царство и Нацистичка Немачка). Међутим, сви ти покушаји су пропали јер су били заснивани на принудном уједињењу држава, а не на њиховој међусобној сарадњи.

По завршетку Првог светског рата, решене да не дозволе да се ужаси рата икада понове, многе земље почеле су да размишљају о политички уједињеној Европи. Аустријски гроф Рихард Коуденхове-Калерги (*Richard Coudenhove-Kalergi*) основао је Паневропски покрет 1923. године и 1926, на првом Паневропском конгресу, окупљао је бројне политичаре. Између осталог, том приликом је рекао: „Европа као политички концепт не постоји. Овај део света обухвата народе и државе који се налазе у хаосу, на бурету барута интернационалних сукоба, на пољу нађубреном будућим конфликтима. Суштина европског питања је међусобна мржња Европљана која трује атмосферу [...] То европско питање биће решено само путем уједињења свих европских народа. Највећа препрека стварању Сједињених Европских Држава су 1000 година ривалитета између двеју најбројнијих нација Европе – Немаца и Француза...“.

На седници Друштва народа, 1929. године, француски премијер Аристид Бријан (*Aristide Briand*) предложио је формирање федерације европских држава ради економског напретка и политичко-друштвене сарадње. Бројни политичари и економисти добро су прихватили Бријанов предлог, тако да му је Друштво народа дало задатак да напише меморандум са конкретним пројектом. Он је 1930. године представио документ „Меморандум о организацији система Европске федералне уније“, али је тада почетак Велике економске кризе гурнуо у страну идеју о уједињеној Европи. Бријанов сународник, политичар Едуар Ерио (*Edouard Herriot*), објавио је 1931. године књигу *Сједињене Европске Државе*, како би пажњу јавности поново усмерио ка идеји европског уједињења. Међутим, успоном нацизма у Немачкој, који је довео до почетка Другог светског рата, даљи развој те идеје потпуно је прекинут.

Стварање наднационалне организације, по завршетку Другог светског рата, било је потребно из политичких и економских разлога. Постојало је мишљење да је то једини начин да се спрече даљи ратови између европских народа.

У Хагу је 1948. године одржана конференција на којој су присуствовали бројни представници влада и политичари, али и представници разних грађанских удружења. Циљ конференције било је оснивање Савета Европе, те је урађен Статут Савета Европе, који је 5. маја 1949. у Лондону потписало

10 европских земаља – Белгија, Данска, Француска, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Шведска и Уједињено Краљевство. Тим до-гађајем, који је познатији као Лондонски споразум, основан је Савет Европе. Основна функција Савета сводила се на јачање демократије и поштовање људских права.

Многи Европљани сматрали су да се западнонемачка привреда пребрзо опорављала од последица рата, те да се на неки начин мора контролисати. Француски министар спољних послова Роберт Шуман (*Robert Schuman*), на основу плана свог супародника, економисте Жана Монеа (*Jean Monnet*), предложио је уједињење француске и западнонемачке индустрије угља и челика, а позвао је и друге земље да им се придруже, како би испунио вољу народа. Шуманова декларација (Шуманов план) представљена је 9. маја 1950. године и тада су почели преговори о оснивању Европске заједнице за угља и челик (ЕЗУЧ), који су успешно окончани. На основу Шуманове декларације израђен је Париски уговор, који је представљен 18. априла 1951, и његовим ступањем на снагу, 23. јула следеће године, дошло је до уједињења индустрија угља и челика шест западноевропских земаља – Француске, Западне Немачке, Италије, Белгије, Холандије и Луксембурга. Све царине у трговини гвожђем, угљем и челиком су укинуте, уведена је заједничка тарифа према земљама ван Заједнице, а почела је и строжа контрола производње и продаје тих сировина. Као руководеће тело ЕЗУЧ основана је Висока власт, за чијег је првог председника изабран Жан Моне, идејни творац Заједнице, а за привремено седиште изабран је Луксембург. Заједничка скупштина, која је имала само саветодавну улогу, основана је 10. септембра исте године и за њеног председника изабран је Пол Анри Спак (*Paul Henri Spaak*). Основан је и Савет министара, чији је циљ била заштита интереса земаља чланица. Четврта институција основана Париским уговором јесте Европски суд правде, и то са циљем да решава неспоразуме који би могли да настану унутар Заједнице.

На Спаков предлог, у Месини је 15. јуна 1955. почела конференција земаља чланица Европске заједнице за угља и челик. Циљ конференције био је припрема нацрта споразума који би омогућио формирање Европске економске заједнице (ЕЕЗ). Нацрт споразума представљен је земљама чланицама у мају 1956. и, после годину дана преговарања, у Риму су 25. марта 1957. потписани Римски уговори. Споразум је ступио на снагу 1. јануара 1958. године. Његово спровођење омогућило је слободно кретање роба, а кретање људи, финансијских средстава и услуга је олакшано. Висина трговинских царина између земаља чланица значајно је смањена, монопол је забрањен и усвојене су одређене одредбе везане за транспорт, као и комерцијалне привилегије за колоније земаља чланица. Једна од одредби Уговора онемогућила је једнострано прекидање споразума, и његов прекид

би, као и свака друга одлука унутар Заједнице, могао да буде усвојен једино већинским изгласавањем. За председника комисије Заједнице изабран је немачки политичар Валтер Халштајн (*Walter Hallstein*).

Европска заједница за атомску енергију (Еуратом) настала је као други производ Уговора из Рима. Њено оснивање учињено је на инсистирање Француске, која је ради стварања јаке нуклеарне индустрије желела да се изврши интеграција нуклеарних потенцијала земаља чланица ЕЕЗ. Француски инжењер Луј Арман (*Louis Armand*) изабран је за њеног првог председника.

Јединствено тржиште за пољопривредне производе настало је усвајањем Заједничке пољопривредне политике. Гарантујући цену пољопривредних производа, она је европским сељацима загарантовала довољне приходе. Римским уговорима основана је прва финансијска институција европских заједница – Европска инвестициона банка – која је јавном и приватном сектору унутар њих давала дугорочне зајмове.

У периоду пред усвајање Римских уговора, на близу сарадњу позване су и друге европске државе, што би на крају довело до њиховог пријема у Заједницу. Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске одбило је тај позив. Плашећи се губитка контроле над сопственом политиком, оно је заједно са Норвешком, Шведском, Данском, Швајцарском, Аустријом и Португалијом основало организацију ЕФТА – Европску слободну трговинску асоцијацију.

Унутар европских заједница постојала је сложност око тога да се овлашћења њихових руководећих тела морају повећати, али је постојало и неслагање око начина на који би то повећање било извршено. Наиме, Француска се залагала за повећање овлашћења Савета министара Заједничке скупштине, док су друге земље чланице сматрале да се јачање руководећих тела може извршити само њиховом интеграцијом у једно тело са широким овлашћењима. После дужих преговора (23. септембра 1963 – 8. априла 1965) земље чланице потписале су у Бриселу Уговор о спајању – документ који је предвиђао уједињење три европске заједнице, а самим тим и уједињење њихових руководећих тела. Уговор је ступио на снагу 1. јула 1967. године и тиме су створени Европска заједница и њена руководећа тела – Европска комисија, Савет министара и Европски парламент. Економске одредбе тог споразума довеле су до још веће економске интеграције земаља чланица – укинута је царина на индустријску робу између њих и уведена је заједничка царинска тарифа према земљама ван Заједнице.

Европска заједница (ЕЗ) престала је да постоји 1993. године, када је ушла у састав Европске уније,¹ као један од њена три стуба. Оно што је почело као ше-

¹ Сам појам Европска унија уведен је у употребу на Париској конференцији шефова држава и влада 1972. године. Наведено према Иваниш, Ж. и други: *Политички систем*, ФЦО, Београд, 2006, стр. 351.

сточлана организација за слободну трговину индустриским сировинама, развило се у јединствену Европску унију, унутар чијих је 27 чланица омогућено слободно кретање људи, роба, услуга и капитала. Њени грађани служе се заједничком валутом, а чланице остварују јако близку сарадњу у правним, полицијским, одбрамбеним и спољнополитичким питањима. Европска унија има преко 494 милиона становника, са највишим бруто друштвеним производом на свету.

Идеју да је Европа обавезна да обезбеди мир и безбедност стално истичу водећи европски политичари. У том смислу карактеристично је мишљење бившег немачког канцелара Хелмута Кола, који је у вези са оснивачима ЕУ рекао: „...Никад више рат! То је била мисао која је гурала Черчил, Шумана, Аденауера, де Гасперија, Монеа и остале напред. Коначно се схватило, да после два светска рата и свега што је у вези с тим, као и сва језива искуства, да у рату не може да се види ни једна мера политике“.² Колико су питања безбедности значајна за ЕУ казује и пример дугогодишње аустријске министарке спољних послова Урсуле Пласник, која непрекидно истиче да је практични рад на мировним пројектима Европе³ много важнији за опстанак ЕУ, него брига за економске показатеље.

Уговори за модерну Европу

Од Римских уговора 1957. године, у првом плану европских интеграција било је уједињење економије. Од 1974. чланице Европске заједнице трудали су се да дођу до међусобног споразума на међурдјавном нивоу (европска политичка сарадња), што је добило формалну основу у уједињеном европском досијеју из 1986. године. У уговору о ЕУ из Мастихта чланице су по први пут формулисале циљ „заједничке спољне политике“.⁴

Уговор из Мастихта

Уговор из Мастихта – Уговор о ЕУ (*Maastricht Treaty – Treaty on the EU*)⁵ потписан је 7. фебруара 1992. а ступио је на снагу 1. новембра 1993. године. Тиме је извршена радикална реформа ЕЗ. Формирана је Европска уни-

² Кол, Хелмут, www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/1-Home_Zentrale/1564_eu_10.pdf, стр. 24.

³ Видети: 10 година Аустрија у ЕУ – заједничка искуства – заједничке перспективе, Урсула Пласник, аустријска министарка спољних послова, Беч, 2005, Министарство спољних послова (издавач), www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/1-Home_Zentrale/1564_eu_10.pdf, стр 12.

⁴ Видети: European Union law, EUR-LEX, <http://eur-lex.europa.eu/JOLIndex.do?iLang=en>

⁵ О Уговору из Мастихта видети шире – Милутин Јањевић: Устав Европе, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 18–31.

ја, чиме је остварено чвршће јединство народа Европе и започела је нова ера у процесу европске интеграције. Уговором о ЕУ постављени су јасни циљеви: оснивање економске и монетарне уније, увођење јединствене валуте, заједничке спољне и безбедносне политике, заједничка одбрамбена политика, а затим и одбрана, увођење држављанства ЕУ, као и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова.

Уговор из Амстердама

Уговор из Амстердама (*Treaty of Amsterdam*) резултат је рада Међународне конференције у Торину 1996. године. Потписали су га министри земаља чланица у октобру 1997, а ступио је на снагу 1. маја 1999. године. Тај уговор допуњује и мења оснивачке уговоре (Уговор о ЕУ и Уговор о ЕЗ) у областима правосуђа и унутрашњих послова, социјалне политике и политike запошљавања, проширује област одлучивања квалификованом већином у Савету ЕУ и правно утемељује принцип флексибилности.

За Уговор из Амстердама посебно је карактеристично да је Шенгенски споразум⁶ интегрисан у право ЕУ.

⁶ Шенгенски споразум (Шенген I) направило је пет европских држава, како би се одрекле контроле путника на њиховим заједничким границама. Споразум је добио назив по месту Шенген у Луксембургу, где је 14. јуна 1985. потписан. Већ поменуте државе потписале су 19. јуна 1990. Шенгенски споразум о спровођењу (Шенген II), у којем су описане конкретне процедуре спровођења тог споразума и утврдени правни и технички облици. Споразум о спровођењу је почетком 2008. промењен Шенгенским граничним кодексом. Тај споразум се, након неколико проширења, у међувремену користи у 24 европске земље. Од земаља ЕУ само Велика Британија и Ирска ограничено учествују у том споразуму, тј. контрола пасоша се врши само у случају кривичног гоњења и полицијске сарадње. Кипар би требало да почне да спроводи тај споразум 2009, а Бугарска и Румунија 2011. године. Швајцарска, која није чланица ЕУ, од 12. децембра 2008. спада под шенгенски простор. Иако је дошло до укидања контроле пасоша, царина и даље остаје јер Швајцарска није у Царинској унији са ЕУ. Док унутар Шенгенског подручја нема граничних контрола, на спољашњим границама са државама које нису у Шенгену гранична контрола врши се и даље. Уз то, етаблиран је електронски савез за тражење такозваног Шенгенског информативног система (*SIS*). Тако *SIS*-датотека покрива све особе тражене у шенгенском простору. *Backup-Server SIS-a* налази се у аустријском бункеру владе у Салцбургу (*Salzburger Land*). Ако је од једне државе чланице додељена Шенген виза, постоји слобода путовања и боравка у свим Шенген-државама. Шенгенски систем садржи забрану боравка за цео шенгенски простор. Дакле, постоји могућност забране уласка на спољашњим границама Шенгена, ако на пример путник нема Шенгенску визу. Постоје изузети, када споразум привремено није на снази, поготово током великих међународних манифестација. Код „шенгена“ се мора направити различита између формалног ступања на снагу мултилатералног споразума (након ратификације свих држава које потписују) и фактичног укидања граничне контроле. Граничне контроле у једној држави могу бити укинуте када су испуњени технички предуслови.

Уговор из Нице

Уговор из Нице (*Treaty of Nice*)⁷ усаглашен је крајем 2000. а ступио је на снагу 1. фебруара 2003. године. Уговор предвиђа значајне институционалне реформе ЕУ, у светлу предстојећег проширења ЕУ 2004. године. Реформе које садржи Уговор из Нице предвиђају измене састава и начина рада Комисије ЕУ, измене у одмеравању гласова у Савету, напуштање права вета и механизам ојачане сарадње који омогућава државама чланицама које су достигле одређени степен економског развоја да брже ступају у процес интеграције.

Европска конвенција – Уговор из Лисабона

Европски савет из Нице (7–11. децембра 2000) позвао је на интензивну и опширну дискусију о будућем развоју Европске уније. Полугодишње седиште ЕУ у Шведској, као и у Белгији 2001. године, у сарадњи са Комисијом и Европским парламентом, спровело је опширну дебату са представницима националних парламената, као и са представницима из политике, економије и високошколских установа. Земље кандидати за чланство у ЕУ укључиле су се у ту дебату.

У том оквиру су се, између осталог, обрађивале следеће теме:

- питање како детаљније може да се оствари и буде контролисано одговарајуће ограничење надлежности ЕУ и њених чланица;
- статус агенде основних права ЕУ, који је проглашен 2000. у Ници, по члану 6 повеље основних права Уговора из Лисабона од 7. децембра 2000. је исто правно обавезивајући као и уговори. Унија приступа Европској конвенцији људских права (EMRK), која је обавезујућа, дакле спада под основна права Уније (члан 2). Велика Британија и Польска не подлежу повељи основних права;
- поједностављење уговора, са циљем да постану јаснији и разумљивији, али да се њихов садржај не промени;
- јачање улоге (активно суделовање) националних парламената у архитектури Европе и
- побољшање демократије, транспарентности и ефикасности Уније.

Ради што транспарентније и свеобухватније припреме конференције 2004, Европски савет је у споразуму из Лекена за будућност ЕУ (15. децембра 2001)⁸ одлучио да 1. марта 2002. сазове конвенцију,⁹ такође са циљем да што пре дође до усвајања устава ЕУ.

⁷ Видети Милутин Јањевић: *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 34–50.

⁸ Завршни закључци Европског савета из Лекена, 14. и 15. децембра 2001, SN 300/01, 2ff.

⁹ Завршни извештај је предложен 1. марта 2003. године.

Европски савет именовао је бившег француског председника Валери Жискар Дестена за председавајућег конвенције и изабрао два заменика (Жулио Амато, Жан-Лик Деане). Конвенција је имала и 15 представника председника влада и држава чланица (један представник по чланици), 30 чланова националних парламената (два по чланици), 16 чланова Европског парламента и два представника Комисије. Будуће чланице такође су учествовале у саветовању конвенције; биле су представљене у истој мери као и чланице – али без права одлучивања. Као посматрачи били су позвани: три представника економског и социјалног одбора, три представника европских социјалних партнера, као и шест представника одбора регија и европски посланик народа. Председник Европског суда и председник Европског рачуноводства могли су да образложе своје мишљење пре конвенције, пошто су били позвани.

Због Европске конвенције¹⁰ израда „конституционалних“ текстова није више искључиво била у рукама представника влада, већ су унутар једне „конвенције“ посланици Европског парламента и националних парламената имали већину одговорности. Првенствено због предвиђеног устава, ЕУ би требало да буде у стању да наступи и као правна и делотворна јединица, што значи да прави уговоре или да постане члан међународних организација. „Структура три стуба“ требало је да буде уклоњена кроз устав – Европска заједница требало је да пређе у Европску унију. Устав је 18. јуна 2004. финализован, а 29. октобра 2004. потписали су га председници држава.

После неуспелих референдума у Француској и Холандији (крајем маја, односно почетком јуна), конференција влада, коју је сазвао Европски савет, крајем јуна израдила је нацрт новог уговора Европске уније. На састанку ЕУ у Лисабону, 18. и 19. октобра 2007, председници држава и влада сложили су се око коначног текста уговора. Тада је потписан 13. децембра 2007. године¹¹ у Лисабону и 90 одсто тог текста је у Уставном уговору ЕУ.¹²

Развој Европске политике безбедности и одбране

Водеће европске државе су крајем 20. и почетком 21. века показале приврженост трагању ЕУ за заједничком политиком у области безбедности и одбране, која је у одређеном тренутку конституисана као Европска полити-

¹⁰ Видети Frank, Johann und Reiter, Erich (Hrsg): "Sicherheitspolitische Aspekte der EU-Verfassung", Büro für Sicherheitspolitik, 2004, <http://www.bmlv.gv.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=185>

¹¹ Видети: Treaty of Lisbon, EUR-LEX, http://eur-lex.europa.eu/JOLIndex.do?year=2007&series=C&textfield2=306&Submit=Search&_submit=Search&ihtmlang=en

¹² Видети: Rat der Europäischen Union, Brüssel, den 30. April 2008, Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.de08.pdf>

ка безбедности и одбране (*European Security and Defense Policy – ESDP*).¹³ Свака чланица европске асоцијације дала је одређени допринос развоју тога концепта.¹⁴ Суштина је у томе да, „упркос примедбама САД, Европа наставља са својом стратешком визијом, с циљем да више у одбрани не зависи од америчких ракета и спремна је да негодује против политике САД као у случају превентивног удара на Ирак“.¹⁵

Заједничка спољна и безбедносна политика

Европска политика безбедности и одбране на известан начин произилази из европске Заједничке спољне и безбедносне политику (CFSP – *Common Foreign and Security Policy*). Према нацрту Устава Европе, „у оквиру својих спољнополитичких начела и циљева, Унија утврђује и спроводи заједничку спољну и безбедносну политику која покрива све области спољне политике и безбедности“.¹⁶

Европска интеграција је одувек била миротворна мисија и стога предвиђена као безбедносно-политички концепт. Већ почетком педесетих година прошлог века Француска, Немачка, Италија, Белгија, Луксембург и Холандија радиле су на концепту европске заједнице за одбрану (EVG) и на заједничкој европској армији, која је требало да се развије у оквиру НАТО.

Сједињене Државе су подржале те планове, како би за време корејске кризе омогућиле и контролисано војно наоружавање у Западној Немачкој. Ипак, француски национални скуп, 30. августа 1954. године, већином је одбио стварање европске заједнице за одбрану. До модификације уговора из Брисела (1948) дошло је 1954. у Паризу, што је довело до споразума између председника држава и влада да се Западноевропска унија (ЗЕУ) изгради као европски стуб НАТО.¹⁷

¹³ Видети: European Security and Defence Policy (ESDP), <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=en&id=261&mode=g&name=>

¹⁴ Видети: Министарство иностраних послова Аустрије, „Европска политика безбедности и одбране (ЕПБО)“, <http://www.bmeia.gv.at/index.php?id=65578&L=0>; Common European Security and Defence Policy (ESDP), <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/foreign-policy/europe/european-union/common-foreign-and-security-policy-cfsp/esdp.html>

¹⁵ Чарлс В. Кегли, Јуджин Р. Виткоф: *Светска политика – тренд и трансформација*, ЦСЕС/ФПН/Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 695.

¹⁶ Видети: Уговор о Уставу за Европу, Поглавље II, Одељак 1, Члан III-294 (екс-чланови 11 и 12 УЕЗ), наведено према: Милутин Јањевић (приредио): *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 166.

¹⁷ Видети: Wikipedia: “The European Security and Defence Policy (ESDP)”, http://en.wikipedia.org/wiki/European_Security_and_Defence_Policy или Википедија „Европска политика безбедности и одбране (ЕПБО)“ http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsame_Sicherheits-_und_Verteidigungspolitik

Француски председник генерал Шарл де Гол почетком шездесетих година поново је размотројао идеју о политичкој интеграцији Европе. Француски дипломата Кристијан Фуше након тога је израдио „Уговор о унији држава“ („планови Фушеа“). Партнери Француске у Европској заједници одбацили су превише јаку сарадњу међу европским државама, због сарадње са САД унутар НАТО.

На састанку у Хагу 1969. године, свих шест чланица Европске заједнице, које су биле чланице НАТО, нагласиле су потребу политичког интегрисања Европе. Годину дана касније усвојиле су извештај из Давињона, којим је почела европска политичка сарадња. Она је била само у оквиру спољне политике и требало је да ојача солидарност држава Европске заједнице око великих светских политичких питања. Године 1973. одлучиле су да чешће одржавају конференције и да се усклађују у области дипломатије. Десет година касније област безбедности, укључујући политичке и економске (али не и војне) аспекте, прешла је у надлежност европске политичке сарадње. Координација западноевропске дипломатије све до 1986. године одвијала се без сталних структура.

У једињеном европском досијеу, уз реформу Европске заједнице 1986. године, реформисана је и европска политичка сарадња и формиран је Секретаријат за европску политичку сарадњу. Ипак, још се није помињала „заједничка спољна политика“.

Као наставак европске политичке сарадње, која се практиковала од 1974. године, када је ступио на снагу уговор из Маастрихта, 1. новембра 1993, етаблирана је Заједничка спољна и безбедносна политика (CFSP).¹⁸ Услед Заливског рата 1990/91, као и југословенске кризе, препозната је потреба за јачом европском политичком сарадњом у правцу заједничке спољне и безбедносне политике.

Одредбе заједничке спољне и безбедносне политике развијале су се после потписивања Уговора из Амстердама, 2. октобра 1997 (ступио на снагу 1. маја 1999) и Уговора из Нице, 26. фебруара 2001. године (ступио на снагу 1. фебруара 2003). Рад и способности за цивилни и политички кризни менаџмент заједничке спољне и безбедносне политике и даље искључиво зависе од политичке волje држава чланица ЕУ.

Право ЕУ дели се на примарно право заједнице Европске заједнице за угљ и челик¹⁹ и Евроатом, као „први стуб“ ЕУ, право Уније (међудржавно), као „други стуб“ (заједничка спољна и безбедносна политика) и Полицијску и судску сарадњу у кривичним стварима, као „трети стуб“.

¹⁸ Видети: Thränert, Oliver, "Europa als Militärmacht? – Perspektiven der Gemeinsamen Außen – und Sicherheitspolitik der EU", Friedrich-Ebert-Stiftung (FES Library), Berlin/Bonn, 2001, <http://library.fes.de/fulltext/id/00992.htm>

¹⁹ ЕЗУЧ је укинута 23. јуна 2002. године, после 50 година рада.

Секундарно право заједнице дели се на:

1. одредбе – које су у државама чланица ЕУ обавезујуће и важе моментално;
2. важеће правце – који су обавезујући у државама ЕУ у погледу циља који се треба постићи, с тим што држава-чланица има право да изабере форму и средства када ће их постићи;
3. одлуке – које треба индивидуално спровести и
4. препоруке и ставови – могу правно да делују.

Планирано увођење новог уговора ЕУ из Лисабона (потписан 3. децембра 2007) довело би до завршетка стварања „структуре три стуба“. Трећи стуб постаће заједнички задатак ЕУ. Уговор из Лисабона интегрише се у првобитни уговор ЕУ, као и у уговор о начину рада ЕУ, који смењује уговор Европске заједнице првог стуба.

Оба уговора имају исту правну позицију (члан 1 параграф 3 Уговора из Лисабона). Унија са Уговором из Лисабона ступа на место Европске заједнице, чија је правна наследница.²⁰ Уговор из Лисабона најраније може да ступи на снагу у јануару 2010. године.

Заједничка спољна и безбедносна политика веома се разликују у спровођењу од политике заједнице, будући да су регулисана националним правом. У оквиру заједничке спољне и безбедносне политике не постоји правни досије као што су „одредбе“, којима се регулишу политике заједнице, већ се делује након оствареног консензуса. Она зависи од воље држава чланица. У дневној пракси, државе преферирају да делују по националном интересу. Заједничка спољна и безбедносна политика надовезује се на стара искуства, нарочито на Европску политичку сарадњу. У досадашњим уговорима ЕУ – Маастрихт, Амстердам, Ница и Лисабон – створени су оквири, институције, средства, методи и радни ритам за спровођење CFSP. Тиме је повезаност деловања у многоме побољшана и у вези са политикама заједнице, код којих органи ЕУ делују на другачији начин и на темељу других правних аката (на пример одредбе, правци, споразуми са земљама које нису чланице и тако даље). Инострани економски односи и политика сарадње у вези са развојем спадају под политике заједнице. Како се може постићи да економски потенцијал Уније и њена спољна политика напокон функционишу заједно? Европски савет то може да постигне ако установи правце за развој Уније. Чињеница да Комисија учествује у саветовању CFSP појачава ту координацију. Унутар CFSP одлуке се и даље доносе једногласно, што је неопходно за војна питања и питања политике одбране.

²⁰ Видети: Уговор из Лисабона, ЕУ – Реформа 2007. у прегледу, Савезно министарство за европске и међународне послове, http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Europa/EU-Informationen/4991_vertrag_von_lissabon_eu_reform_2007.pdf

Ипак, неопходна је рационализација да би се олакшало доношење одлука:

- при „конструктивном уздржавању“, чланица прихвата одредбу, али не мора да је спроведе. Максимално се једна трећина чланица може конструктивно суздржати;

- при „појачаној сарадњи“, најмање девет чланица има могућност да формулише заједнички став или да донесе одлуку, како би се спровела заједничка акција;

- „одлуке донете са квалифицираном већином“ важе за случаје у којима Савет министра ЕУ спроводи заједничке стратегије које је донео Европски савет, као и за спровођење заједничких акција и ставова. Усвајање одредбе, донете квалифицираном већином, чланица може да одбије због важних разлога који су у вези са националном политиком. У том случају нема гласања. Може се квалифицираном већином упутити питање Европском савету, како би он донео одлуку. У принципу, чланице имају у Савету различити број гласова. Члан Савета може да затражи контролу донете одлуке, да ли је стварно донета квалифицираном већином и да ли та већина стварно представља бар 62% укупне популације Уније, јер у супротном донета одлука не би важила. Праг већинских одлука је сукцесивно порастао са Уговором из Нице, од 7% гласова Савета²¹ у случају једне ЕУ-6, на 73,4% у једној ЕУ-27. Квалифицирана већина по Уговору из Нице сада износи 255 од укупно 345 гласова и

- „дупла већина“, проналажење одлука у Савету са квалифицираном већином по Уговору из Лисабона, од 1. новембра 2014, не треба више да се одвија по систему мерења гласова, него по „дуплој већини“. Неопходна већина држава ту износи 55%, а већина становништва 65% – тренутно тристотине пет милиона становника, од четири стотине деведесет. Поред тога, најмање 15 држава мора да буде сагласно. Одредба може да буде блокирана од најмање 4 државе, које представљају најмање 35% становништва Уније. Блокада од 3 велике државе-чланице је, dakле, искључена.

Са Уговором из Лисабона одвија се проширење одлуке донете квалифицираном већином, од тренутно 137 политичких области на 181 политичку област. Ту спадају и Полицијска и судска сарадња у кривичним стварима, са заједничком политиком саобраћаја, азилом, контролом спољних граница и у вези са дипломатском и конзуларном заштитом.

Изузетак квалификоване већине ступа на снагу када Европски савет дејује на сопствену иницијативу, dakле не на препоруку Европске комисије или министра спољних послова ЕУ. Ту важи правило: 72% чланица ЕУ, 65% популације ЕУ (на пример, код иступања једне чланице ЕУ).

²¹ Од када је Уговор ЕУ из Нице 1. фебруара 2003. ступио на снагу, чланице ЕУ имају следећи број гласова у Савету: Немачка, Француска, Велика Британија и Италија – 29, Польска и Шпанија – 27, Холандија – 13, Белгија, Грчка, Португал, Чешка и Мађарска – 12, Аустрија и Шведска – 10, Данска, Финска, Ирска, Литванија и Словачка – 7, Луксембург – 4, Малта и Кипар – 3; Румунија ће добити 14, а Бугарска 10 гласова. Савет има укупно 345 гласова.

Европски парламент постаје равноправан са Саветом министара. То не важи за *CFSP*, где и даље влада једногласност.

Енергетска политика наглашено постаје део политике ЕУ у областима функционисања енергетског тржишта, пружања безбедносног снабдевања, напредовања ефикасности енергетике и развоја нових енергетских извора.

Заједничка европска дипломатија

Чланице су се обавезале да активно подрже спољну и безбедносну политику у духу лојалности и међусобне солидарности. Свака чланица може Савету да зада једно питање у вези са *CFSP* и да артикулише предлоге. Чланице се брину о томе да се њихове сопствене политике слажу са заједничким ставовима.

Уговором из Амстердама Савет је овлашћен да именује посебне службенике за посебна питања у регијама (државама). По Уговору из Нице, посебни службеници добијају се квалификованом већином. Према Уговору ЕУ из Лисабона, Савет именује (када је неопходно по иницијативи високог представника за *CFSP*), посебног службеника, којем додељује мандат у вези са посебним политичким питањима. Посебни службеник је, дакле, под надзором високог представника за *CFSP*.

Новим уговором ЕУ из Лисабона, високом представнику за *CFSP*, који ће бити и заменик председника комисије и нека врста „министра спољних послова ЕУ“, обезбеђује се Европска инострана служба, коју чине одељења Генералног секретаријата и Европске комисије, као и службеници националних дипломатских служби чланица.

Такође, важно је напоменути да је у Генералном секретаријату Савета, у складу са Уговором из Амстердама, дошло до стварања Јединице за стратешко планирање и рано упозоравање, са следећим задацима:

- контрола и оцењивање спољног и безбедносно-политичког развоја;
- израда предлога и стратешких документа и
- препознавање криза и упозоравање на кризе, које би могле да оставе последице на *CFSP*.

Заједничка одбрана

Заједничкој спољној и безбедносној политици посвећени су чланови од 11 до 28 Уговора о ЕУ. Истој тематици у оквиру Уговора о Уставу за Европу посвећени су чланови III-294 до III-313.²² Њени циљеви су, између остalog, јачање безбедности Уније и њених држава-чланица, у свим њиховим формама, као и постепено утврђивање заједничке политике одбране. По члану 17 Уговора о ЕУ, она би могла да доведе до заједничке одбране, у случају да Европски савет председника држава и влада тако одлучи и ако све чла-

²² Видети: Јањевић, Милутин (приредио): *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 166–173.

нице то одобре. Заједничка спољна и безбедносна политика не третира посебан карактер безбедносне и одбрамбене политике поједињих држава – поготово чланице НАТО. Од 2008. године 21 држава од 27 чланица ЕУ јесу и чланице НАТО. Финска, Ирска, Малта, Аустрија, Шведска и Кипар остају државе са статусом неутралности, у међународно-правном смислу.²³ Данска – по одредби из Единбурга од 12. децембра 1992. и протоколу о позицији Данске (тачка 20) у оквиру Уставног уговора ЕУ – „не суделује у изради и спровођењу одредби и мера Уније, које се односе на политику одбране“. Стога Данска није обавезна да суделује у финансирању оперативних задатака или да обезбеди војне снаге ЕУ.

За развој ESDP изузетно су значајни Петерсбуршки задаци (мисије из Петерсберга). Петерсбуршки задаци су 1997. године публиковани у Уговору из Амстердама (члан 7 Уговора) и од тада важе за све чланице.²⁴ Тим задацима Западноевропска унија поставила је себи циљ да војске њених чланица буду потпора за будућу политику ЕУ и за јачање европских стубова НАТО.

Конфликт на Косову довео је Европски савет на седници у Келну, 4. јуна 1999, до тога да Петерсбуршки задаци (мисије из Петерсберга)²⁵ постану центар јачања европске политике безбедности и одбране, која садржи:

- „хуманитарне задатке“, као помоћ цивилном становништву у местима након катастрофе, помоћ гладнима, помоћ при изградњи уништене инфраструктуре, помоћ у проналажењу мина;
- „операције спасавања“, као што су евакуација цивилног становништва у ратним подручјима;
- „миротворне задатке“, као што је спречавање ескалације и ширења конфликта, контрола успостављеног мира, ембарго и
- „борбене операције како би се решила криза“, укључујући миротворне мере, као што су окончање борбених конфликтата, окупација и насилно раздвајање страна које воде рат, забране лета и ембарго итд., заштита и спасавање запослених у међународним организацијама.

Током наредних седница Европског савета, вольја да се Унија оспособи за аутономно деловање добила је конкретан облик. Тако је Европски савет (Хелсинки, децембар 1999) одлучио да постави главни циљ (*Headline Goal*) у области војних способности. Од 2003. Унија је требало да буде способна

²³ Видети: Thränert, Oliver: "Europa als Militärmacht? - Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU", Friedrich-Ebert-Stiftung (FES Library), Berlin/Bonn 2001, <http://library.fes.de/fulltext/id/00992.htm>

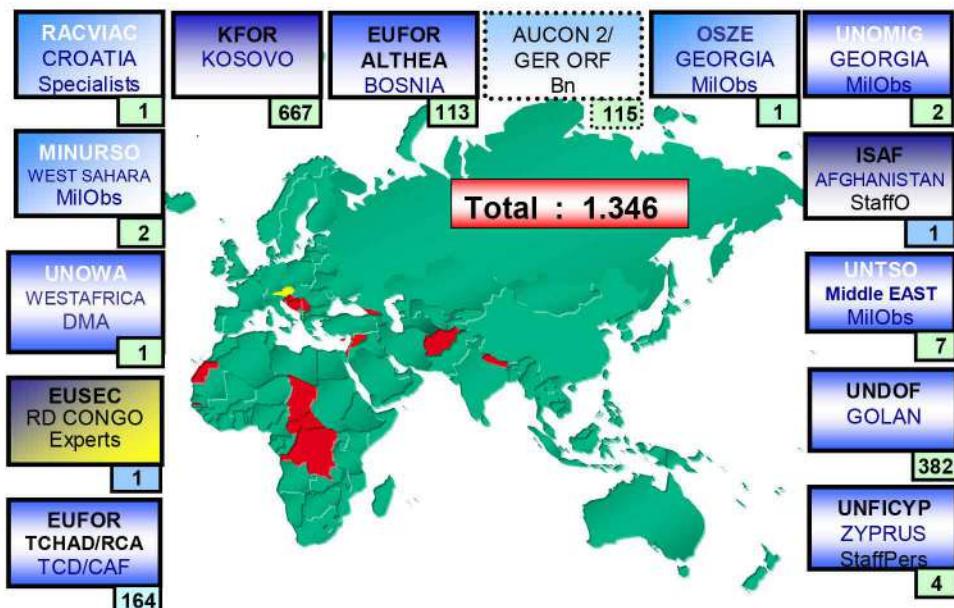
²⁴ Нацрт уставног закона усвојен је 18. јуна 1998. од Аустријског националног савета, гласовима SPÖ, ÖVP и либералног форума.

²⁵ Са уговором из Лисабона, Петерсбуршки задаци треба да се допуне у следећим областима: заједничке мере разоружавања, спречавање конфликата, војно саветовалиштво и подршка земаља трећег света, као што је изградња демократских војних снага и борба против тероризма након молбе земаља трећег света.

да у року од 60 дана обезбеди војне снаге (до 60.000 војника) које могу да обаве све Петербуршке задатке и да их пошаље у мисије које трају најмање годину дана. Према одлуци која је донета у Холандији, у септембру 2004. године, предвиђено је да 19 борбених група од по 1.500 војника треба да буду спремно у року од 5 до 10 дана за дејствовање у периоду од четири месеца, почевши од 2007. године.

Што се састава борбених група тиче, предвиђено је да свака од њих буде јачине једног пешадијског батаљона, уз главну команду и неопходне снаге подршке. За сада није потребно да се ствара војска ЕУ, јер ће трупе и даље да воде чланице. Године 2003. унутар ЕУ су постојале амбиције да се створе командне структуре ЕУ за кризно реаговање, што су нарочито заговарале Немачка, Француска, Белгија и Луксенбург.

Од успостављања првих операција ЕУ у оквиру *ESDP*,²⁶ почетком 2003. године, спроведене су 23 мисије и њихов број се постојано шири. Док је до краја 2003. ЕУ спровела само 4 мисије, у 2005. години број мисија достигао је врхунац.



Слика 1 – *ESDP* мисије ЕУ (стање из децембра 2008. године)

До краја 2008. године тај се број увећао на 14 операција (слика 1). Редовно се дешавало да се мисије релативно брзо завршавају, тако да је девет мисија, у међувремену, већ окончано. Поред тога, персонални и финансијски

²⁶ Видети: http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=de&mode=g

обим тих операција релативно је ограничен, ако се упореде са операцијама НАТО или УН. Војне операције искључиво се спроводе у оквиру мандата Савета безбедности УН и ту Европска унија делује као „прималац задатка“ УН и потпомаже ефективни мултилатерализам, што у случају цивилних мисија није тако, јер је у том случају ЕУ актер који самостално делује. Шест актуелних мисија одвија се на Блиском истоку и Западном Балкану, и оне су у политичко-географском оквиру циља, а још пет актуелних мисија одвија се на просторима Централне Африке, и оне су ван геостратешког тежишта.

Све досад учињено указује на развој у правцу Одбрамбене уније.²⁷ Четири чланице ЕУ које су противнице рата у Ираку – Белгија, Немачка, Француска и Луксембург – покренуле су иницијативу која је требало да води до заједничке Одбрамбене уније. Планирале су да се формира Војна команда ЕУ, чије би седиште требало да буде у Еврокорпусу (*Eurocorps*) у Страсбуру. Тада је еврокорпус је део НАТО снага за брзе интервенције. Такве планове су Данска, Велика Британија, Италија, Холандија и Шпанија у почетку посматрале са скептом, јер су оне подржавале рат у Ираку и плашиле су се да ће то довести до слабљења НАТО.

На темељу члана 28а (7) Уговора из Лисабона, ЕУ се развила у безбедносно-политичку заједницу подршке. Тако, у случају оружаног напада на територију чланице [...], остале чланице, према члану 51 Повеље УН, морају да дају подршку и помогну колико год је у њиховој моћи. То не дотиче посебан карактер политике безбедности и одбране одређених чланица. У том смислу и такозване неутралне државе унутар ЕУ имају обавезу да пруже колективну подршку.

За све конкретне мере значајно је да су засноване на јединственој Европској стратегији безбедности.²⁸ На састанку министара спољних послова ЕУ, 3. маја 2003. године, високи представник за Заједничку спољну и безбедносну политику Хавијер Солана замолио је да се изради предлог за Стратегију безбедности ЕУ.²⁹ Почетна тачка те стратегије је заједничка анализа претњи које потичу од тероризма, организованог криминала, регионалних конфликтата, такозваних неуспешних држава (*failed states*) и избеглица.³⁰

²⁷ Feichtinger, Walter, und Gebhard, Carmen (Hrsg): ЕУ као кризни менаџер, изазови – актери – инструменти, низ писама Академије за националну одбрану, Беч, 2006.

²⁸ Видети: European Security and Defence Policy (ESDP), "A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy", Approved by the European Council held in Brussels on 12 December 2003 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=266&lang=en&mode=g>

²⁹ Solana, Javier: Безбедна Европа у бољем свету. Европска стратегија безбедности, Брисел, 2003. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

³⁰ Видети: Frank, Johann und Reiter, Eric: "Anmerkungen zur Europäischen Sicherheitsstrategie, Sicherheitspolitische Analysen", Büro für Sicherheitspolitik, Wien 2003, <<http://www.bundesheer.at/wissenforschung/bsp/publikat.shtml>>

Тако, државе Уније треба да буду способне да боље координирају кризе и конфликте и да створе заједничке услове да војно реагују („превентивни ангажман“). Ефикасни мултилатерализам је основа стратегије ЕУ.³¹

Међутим, да би војни аспекти сваке мисије били успешно реализовани, неопходна је цивилно-војна координација.³² Европска унија је себи поставила за циљ да изгради цивилно-војну координацију (*Civil-Military Coordination – CMCO*), нарочито у решавању катастрофа. Унутар CMCO, ЕУ треба да буде у стању да реагује на широки спектар могућих криза уз помоћ различитих инструмената. У оквиру CMCO ради се о даљем развоју следећа три аспекта:

- менаџмент операција,
- реформа сектора безбедности (РСБ) и
- ефикасна помоћ у случају катастрофе.

Актери Европске политике безбедности и одбране

Европска унија већ дуго настоји да одговори на сва осетљива питања безбедности и одбране.³³ При анализи одговора на та питања, „не сме се изгубити из вида циљ постепеног уједињења спољне, безбедносне и одбрамбене политике“.³⁴ О укупним односима у ЕУ, па тиме и о питањима безбедности и одбране, брине „основни институциони квартет – Комисија, Савет, Европски парламент и Суд правде“,³⁵ основан још педесетих година двадесетог века. Истина, непосредну надлежност у области о којој је овде реч нема највиши судски орган, али зато о томе директно брине институција која је настала средином осамдесетих година прошлог века – Европски савет.

Европски савет

Главни актер CFSP је Европски савет, где се најмање два пута годишње састају председници држава и влада чланица и председник Европске комисије. Наиме, самити шефова држава и влада одржавали су се још од вре-

³¹ Frank, Johann und Reiter, Erich: *Опаске за европску стратегију безбедности, безбедносно-политичке анализе*, Биро за политику безбедности, Беч 2003, <<http://www.bundesheer.at/wissen-for-schung/bsp/publikat.shtml>>

³² Gebhard, Carmen: „Цивилно-војна координација и сарадња CMCO врс CMCO ограничавање појмова/Zivil-militärische Koordinierung und Zusammenarbeit CMCO vs. CMCO Abgrenzung der Begriffe“, Wien, 2007.

³³ Видети: European Union (EU) – Homepage, http://europa.eu/index_en.htm

³⁴ Матијас Јон: „Европска безбедносна и одбрамбена политика“, у: *Европа од А до Ш*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2003, стр. 95.

³⁵ Хикс, Сајмон: *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 24.

мена уговора из Париза и Рима и имали су изузетан значај, „али су формално постали део процеса одлучивања ЕУ тек 1975. године, када је установљен Европски савет“.³⁶ Чланице Европског савета прати министар спољних послова и члан комисије који је задужен за спољне односе. Европски савет одређује темеље и основне правце *CFSP*, те питања у вези са политиком одбране. Европски савет има задатак да постави правце за развој Уније и да осигура сарадњу *CFSP* са политикама заједнице. По Уговору из Нице, Европски савет доноси заједничке стратегије које Унија у областима значајних заједничких интереса чланица мора да спроведе. По Уговору из Лисабона, Европски савет одређује стратешке интересе и циљеве Уније, уз учешће високог представника *CFSP*. Савет квалификованом већином бира новог председника, који ће две и по године бити на дужности, а постоји могућност да он буде изабран још једном (члан 96, параграф 5 ЕУ Уговора из Лисабона). Према томе, Европски савет представља „кључни заједнички орган чији значај долази до изражaja нарочито у области заједничке спољне и безбедносне политике“.³⁷

Савет Европске уније

Савет Европске уније (познат као Савет министара) разликује се од Европског савета. Он је одговоран за уједињен и делотворан поступак Уније, препоручује Европском савету заједничке стратегије и спроводи их, усваја заједничке акције и заједничке ставове.

Према Уговору из Лисабона, високи представник *CFSP* је председавајући у Савету спољних послова.

Консултације и савете за *CFSP/ESDP* припрема одбор сталних представника (амбасадори) из надлежног савета (основни послови/спољни односи).

На месту председавајућег Европске уније смењују се државе чланице установљеним редоследом. Међутим, договором две државе могуће је заменити редослед, без утицаја на утврђени редослед других држава. Функција председавајућег омогућава да свака држава чланица пружи допринос развоју институција ЕУ, што је израз њихове равноправности. Сваких шест месеци једна чланица Уније преузима председавање у Европском савету, Савету ЕУ, као и колегијуму, који су задужени за припрему консултација и радних група. Задатак председавајућег је да даје иницијативе, представља Унију у погледу *CFSP* и одговара за спровођење одлука које су донете у оквиру *CFSP*. Према Уговору из Лисабона, високи представник за *CFSP* преузеће обавезе из

³⁶ Хикс, Сајмон: *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 52.

³⁷ Јањевић, Милутин: *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 204.

CFSP и у том домену ће представљати ЕУ. Тренутно председавајући излаже ставове Уније међународним организацијама и на међународним конференцијама. У тим задацима председавање генералног секретара Савета (истовремено високи представник за *CFSP*) подржава Европска комисија. Председавање могу подржати и чланице које су претходно председавале или тек треба да председавају. Ти актери познати су и под називом „Тројка“.

У члану 26 Уговора из Амстердама први пут је записано да је генерални секретар Савета истовремено и високи представник *CFSP*. То лице подржава Савет, тако што доприноси формулисању, припреми и спровођењу политичких одлука и, у случају молбе председавајућег, у име Савета води политички дијалог са осталима. Генерални секретар и његови заменици воде Генерални секретаријат савета, који је одговоран за припрему и нормализацiju тока радова Савета на свим нивоима. Високи представник *CFSP* надлежан је и за Војни штаб и цивилно-војну сарадњу (*Civil-Military Cooperation – CIMIC*). Тад мандат траје пет година.³⁸

Са Уговором из Лисабона, високи представник за *CFSP*, као члан Европске комисије, треба да споји задатке *CFSP* и задатке комесара ЕУ задуженог за спољне послове. Високи представник за *CFSP* – изабран од Европског савета квалификованом већином на пет година, уз одобрење председника Европске комисије – биће задужен за остваривање одлука које донесу председници држава и влада или министри спољних послова. По томе, делегације Уније обављају своје дужности под надзором новог високог представника за *CFSP* и у сарадњи са представницима чланица.

Европска комисија

Европска комисија је тело надлежно за иницијативу, спровођење, управљање и надзор. Њено пуно укључивање „на свим нивоима политичке сарадње експлицитно је предвиђено Извештајем из Лондона, 1981. године“³⁹. Она је чувар уговора и отеловљење интереса Заједнице. Чини је 20 независних чланова, укључујући председника и два потпредседника. Именује је Савет квалификованом већином, на пет година. Комисија, чији мандат тече, отпочела је опсежну реформу. Три главна стуба реформе су: употреба средстава, политика људских ресурса и побољшање финансијског пословања.

Према Уговору ЕУ, Европска комисија учествује у радовима *CFSP*. То дозвољава повезаност *CFSP* и иностраних економских односа и сарадње у развоју, што је политика Заједнице и у којима Комисија има битну улогу.

³⁸ Хавијер Солана Мадариага је од 18. октобра 1999. високи представник за *CFSP*. Солана је та које генерални секретар ЗЕУ.

³⁹ Јањевић, Милутин: *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 228.

Уговором из Лисабона планирано је да се број комесара, од једног комесара по држави чланици, смањи од 1. новембра 2014. на две трећине држава чланица. Ирска је у јуну 2008. године на референдуму гласала против Уговора из Лисабона и ЕУ је због тога почетком децембра 2008, између осталог, донела одлуку да Ирска задржи свог комесара, вероватно како би омогућила нови референдум на јесен 2009. године.

Европски парламент

Европски парламент (ЕП) је једина непосредно бирана, парламентарна институција Европске уније. Заједно са Саветом Европске уније, он чини дводомну законодавну грану институција Уније и описан је као једно од најмоћнијих законодавних тела на свету. Међутим, однос те две институције карактеришу „бројне тешкоће и проблеми, јер Парламент, према сопственој оцени, није довољно укључен у процес доношења одлука“.⁴⁰

Парламент и Савет чине највише законодавно тело Уније. Међутим, њихове моћи су ограничene на овлашћења која су земље чланице пренеле на Европску заједницу. Стога Парламент има мало утицаја на области политике које су земље чланице задржале или су унутар друга два од три стуба Европске уније. За разлику од већине националних парламената, Европски парламент нема право законодавне иницијативе; иако је он „прва институција“ Европске уније, Савет има веће моћи у областима законодавства, у којима се не примењује процедура коодлучивања. Од 1970. године Европски парламент, заједно са Саветом, има контролу над буџетом ЕУ, и на крају процедуре усваја буџет у целини. Парламент такође врши демократски надзор над Европском комисијом, укључујући и право вета над постављањем председника и целокупног састава Комисије, као и право изгласавања неповерења Комисији. Европски парламент практикује и политички надзор над свим другим институцијама Уније.

Парламент чини 785 чланова Европског парламента, који представљају друго по величини демократско бирачко тело на свету и, са три стотине четрдесет два милиона грађана са бирачким правом, највеће наднационално бирачко тело у историји. Парламент се бира на непосредним изборима са универзалним бирачким правом, сваких пет година од 1979. године. Избори за Европски парламент одржавају се у свакој држави чланици посебно, независно од националних или локалних избора. У Парламенту су представници више великих свеевропских политичких групација, као и најважнијих политичких странака земаља чланица.⁴¹

⁴⁰ Јањевић, Милутин: *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 232.

⁴¹ Тренутни председник Европског парламента је Ханс-Герт Петеринг (ЕНП), изабран у јануару 2007. године.

Седиште ЕП је у Стразбуру, где се и одржавају редовне месечне пленарне, гласачке, четврородневне седнице, како је прописано протоколом у Уговору из Амстердама. Међутим, током већег дела месеца, из практичних разлога, припремне законодавне радње, седнице одбора и додатне пленарне седнице одржавају се у Бриселу, где су лоциране и остале институције Уније. Секретаријат Европског парламента, који упошљава највећи део особља, налази се у Луксембургу. Цена одржавања два седишта и честог сељења свих чланова ЕП и особља од једног до другог брине бројне посматраче. Европски парламент је неколико пута захтевао право да сам одреди место заседања и елиминише систем са два седишта, али су европске владе то право задржале за себе.

Две највеће политичке групације у доскорашњем саставу Парламента биле су Европска народњачка партија – Европске демократе (ЕНП-ЕД) и Партија европских социјалиста (ПЕС). Последњи избори одржани у целој Унији били су 2009. године.

Уговор из Нице као правни основ Европске политике безбедности и одбране

Од уговора из Мастихта до Уговора из Нице⁴² направљено је неколико спона између ЕУ и Западноевропске уније. Већ је поменуто да је Уговором из Мастихта (7. фебруар 1992) успостављена *CFSP*. Затим су Уговором из Амстердама (2. октобар 1997) усвојени Петерсбуршки задаци.

Европски савет у Ници (7–11. децембар 2000) одлучио је да користи Политички и безбедносно-политички комитет (PSK), као и Војни одбор за решавања криза. У Секретаријату савета додатно постоји Војни штаб. Унија од тада дозвољава и земљама Трећег света да под одређеним условима учествују у решавању криза.

Уговор ЕУ из Нице (26. фебруар 2001) заснован је на закључцима Европског савета из Хелсинкија, из децембра 1999 – етаблирање Политичког и безбедносно-политичког комитета, Војног одбора ЕУ и Војног штаба ЕУ. Западноевропска унија је већ 2000. предала војнооперативне функције ЕУ. Према Уговору из Нице, успостављена су следећа политичка и војна тела:

- стални Политички и безбедносно-политички комитет (PSK) у Бриселу – састоји се од националних представника на нивоу амбасадора. Тај комитет и његове сталне структуре у Бриселу прате међународну ситуацију и контролишу спровођење договорених политика. У случају кризе, Политички и

⁴² Видети: Wogau, Karl von (Hrsg): "Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigung. Gemeinsam sind wir sicher", Freiburg i. Br., Basel 2003, Brok, Elmar, "Europäische Verteidigungspolitik", s. 48–66.

безбедносно-политички комитет преузима политичку контролу и стратешко војство над војним операцијама ЕУ. Према Уговору из Лисабона, Политички и безбедносно-политички комитет прати међународну ситуацију у областима *CFSP* и доприноси – након молбе Савета, високог представника *CFSP* или на своју руку, путем свог става упућеног Савету – одређивању политике. Политички и безбедносно-политички комитет контролише и спровођење договорених политика.

– Војни одбор Европске уније (*EUMC*) састоји се од начелника генералштабова војних снага чланица, које представљају њене војне делегације у Бриселу. Он води све војне активности Уније. Председавајући Војног одбора учествује на свим седницама Савета када се обраћују одредбе у вези са политиком одbrane.

– Војни штаб Европске уније (*EUMS*) одговоран је унутар структуре Савета за Европску политику безбедности и одбране, нарочито за спровођење војних операција за решавање криза које води ЕУ. Војни штаб се бави раним упозорењима, проценом ситуације и стратешким планирањем у односу на Петерсбуршке задатке, укључујући и одредбе и координацију европских националних и мултинационалних војних снага (и са НАТО). Почетком јануара 2006. године успостављен је Центар за операције као нестална главна команда – поготово за операције као што је била интервенција ЕУ *Артемис*, 2003. у Конгу (до 2.000 војника), ако се за такав задатак не одреди национална главна команда. У мају 2005. у војном штабу ЕУ направљена је посебна структура за цивилно-војну сарадњу (*CIMIC*), која истовремено има одговорност нуклеуса Центра за операције ЕУ.

Што се тиче сарадње ЕУ и НАТО о питањима безбедности и одбране, одговорна лица редовно се састају како би дискутовали о њима, што треба да омогући Унији да у хитним случајевима користи средства и способности НАТО.

Такође се ради и на цивилном решавању криза: државе ЕУ морају од краја 2003. године да буду у могућности да обезбеде 5.000 полицајца за међународне мисије. Тако, на пример, Аустрија има 110 пријављених полицајца, 4 судије, односно државна тужиоца као и 4 друга правника, 10 цивилних администратора, 10 стручњака за цивилну заштиту, 5 стручњака за мониторинг и 3 стручњака за подршку оних који су посебно ангажовани од ЕУ.

Чланице ЕУ до сада су за цивилне операције обезбедиле укупно 6.000 полицајца, од којих је 1.000 употребљиво у року од 30 дана. Додатно је пријављено 600 судија и државних тужиоца и 600 цивилних управника. Два до три тима могу да буду на располагању у року од 3 до 7 сати, а поред тога постоји још 5.000 особа из национално-државних тимова за интервенцију у случају кризе. За аспект кризног менаџмента задужен је посебан одбор (*CIVCOM*). Та организација, која се састоји од дипломата и експерата, ради за потребе Политичког и безбедносно-политичког комитета, даје савете и износи ставове. Те

активности су израз целокупног концепта Уније у оквиру кризног менаџмента. На састанку Европског савета у Копенхагену (12–13. децембра 2002) председници држава и влада одлучили су да, између осталог, преузму операције НАТО у вези са кризним менаџментом у Босни и Херцеговини и Македонији.

Заједничким тумачењем, које су дале ЕУ и НАТО, 16. децембра 2002, ЕУ је оспособљена да користи капацитете НАТО за планирање и логистику.

Ангажовање ЕУ у борби против међународног тероризма

Поред свеопште осуде терористичких напада у САД од 11. септембра 2001, када је у рушевинама зграда Светског трговачког центра страдало 2.500 људи, а у нападу на Пентагон преко 150, покренута је и активност највећег броја земаља света у борби против тероризма. На седници ЕУ у Бриселу (14–15. децембра 2001) и у нацрту устава крајем маја 2003. предложено је да се омогући борба против тероризма у оквиру Петерсбуршких задатака и изван простора ЕУ. Бројне европске државе су након тога учествовале (и учествују) у међународним заштитним јединицама у Авганистану (ISAF) и у борбеним операцијама заједно са САД. Европска унија није учествовала у америчкој интервенцији у Авганистану након 11. септембра. После интервенције 13 чланица је дало своје трупе за Међународне безбедносне снаге, али то није била акција ЕУ, већ акција која је пружала хуманитарну помоћ и средства за реконструкцију.⁴³ Европска унија је и главни финансијски донатор за реконструкције и хуманитарну помоћ у Авганистану и само до 2007. године донирала је шест милијарди евра.

Акциони план за борбу против тероризма донели су председници држава и влада 21. септембра 2001, на основу Резолуције 1368 (2001) УН. Европска унија унутар тог плана позива на глобалну коалицију против тероризма. Поред ЕУ и САД, тој коалицији су потребне и земље које ће добровољно учествовати, Русија и „арапски и муслимански партнери као и све остале државе, које су спремне да бране наше заједничке вредности“. Европски савет зајаже се за налажење заједничке дефиниције појма тероризам. Даље мере односе се на стварање антитерористичке јединице у *Europol* као и етабирање *Eurojust* и прављење координационих тачака министарстава и полицијских служби. Споразум о сарадњи у погледу борбе против тероризма потписан је 6. децембра 2001. између *Europol-а* и надлежних институција САД.

⁴³ Видети: Wilkinson, Paul: "International terrorism: the changing threat and EU's response?", *Chaillot paper* no. 84, October 2005, p. 33.

После напада на возове у Мадриду 11. марта 2004, када је страдала 191 особа, а више од 1.500 повређено, председници држава и влада ЕУ су, на седници у Бриселу 25. марта 2004, прихватили одредбу о борби против тероризма.⁴⁴ Тај акциони план предвиђа ефикасну сарадњу и појачану размену информација између обавештајних служби и полиције и у тачки 5 позива државе ЕУ да што пре спроведу постојеће мере, као што су појачана сарадња у заштити граница.

Стратешки циљеви ЕУ у борби против тероризма и споразум о солидарисању против тероризма – у смислу члана I-43 тадашњег нацрта Уставног уговора ЕУ,⁴⁵ по клаузули солидарисања државе ЕУ сва своја средства – укључујући војне способности – треба да користе за превенцију тероризма, за заштиту демократских институција и цивилног становништва од терористичких напада и за помоћ у случају терористичких напада у државама које су чланице и државама које су вољне да постану чланице.⁴⁶ Та клаузула солидарисања почиње правно да важи Уговором из Лисабона (члан 188р). Као први надлежни за борбу против тероризма у ЕУ, 25. марта 2004, постављен је Гијс де Врис, чији је задатак да координира мере ЕУ за заједничку спољну и безбедносну политику.⁴⁷

Мултинационална војна сарадња у ЕУ

Мултинационална војна сарадња⁴⁸ је саставни део једног ширег концепта који се у теорији назива „сарадња у безбедности“. Концепт сарадње у безбедности почeo је да се уобличава по завршетку Хладног рата. Још увек нема општеприхваћене дефиниције те појаве, али је значајно да се уочи намера њених протагониста да допринесу јачању међународног мира. То је концепт који превазилази досеге теорија безбедности и одбране двадесе-

⁴⁴ Gnesotto, Nicole (Eds): *EU Security and Defence Policy – the first five years (1999–2004)*, European Union Institute for Security Policy, Paris, 2004, p. 17.

⁴⁵ Видети: Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010 [Report of the Austrian Armed Forces Reform Commission – AAF 2010], „Die Ausgangssituation für eine Reform des Bundesheeres – Die Änderung des Aufgabenspektrums“, Österreichisches Bundesheer – TRUPPENDIENST – Ausgabe 5/2005, <http://www.bmlv.gv.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=368>

⁴⁶ Исто, стр. 36.

⁴⁷ Frank, Johann: „Негативни француски уставни референдум ЕУ и његове последице за ЕПБО, канцеларије за политику безбедности“, Беч 2005. <<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/bsp/publikat.shtml>>

⁴⁸ Frank, Johann und Reiter, Erich (Hrsg): „Безбедносно-политичка срж Европе? Могућности и грањице ЕПБО по Ници и нацрту за један уставни уговор“, Биро за политику безбедности, Беч 2004. <<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/bsp/publikat.shtml>>

тог века, познатих као „колективна безбедност“ и „колективна одбрана“. Заправо, „сарадња у безбедности је стратешки систем развијен око језгра које чине државе либералне демократије, увезане у мрежу формалних или неформалних савеза и институција, које препознају заједничке вредности и које практично и транспарентно сарађују у области економије, политике и одбране“.⁴⁹ У прецизирању овог одређења, Коен наводи „четири прстена“, односно четири елемента сарадње у безбедности. Први прстен назива „појединачна безбедност“ (људска безбедност – *Human Security*) и образлаже га потребом за унапређењем људских права у најширем смислу речи.⁵⁰ Остале три прстена су: колективна безбедност, колективна одбрана и унапређење стабилности.

Развој мултинационалне војне сарадње

Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ континуирано се унапређује. Њен даљи развој огледа се у Уставном уговору ЕУ. У области кризног међаумента, радна група која се бавила питањима безбедности и одбране, под руководством Михела Барнира, предложила је проширење Петерсбуршког задатака на превенцију конфликта, заједничке мере разоружавања (програм уништавања оружја и контрола наоружавања), војно саветовалиште и подршку неразвијених земаља, на пример за изградњу демократских војних сила, задатке стабилизације након окончања конфликта, као и подршку неразвијених земаља у борби против тероризма. То је преузето и у Уговору из Лисабона (члан 28b). Спровођење једне мисије Савет може да преда једној групи чланица, која поседује неопходне способности и жели да суделује у мисији.

При томе, посебно место припада Европској агенцији за наоружавање, истраживање и војне способности (Европска агенција за одбрану). На индустријском нивоу, та агенција⁵¹ је достигла, у мају 2005, потпуну способност функционисања. Она има задатак да подржава изградњу заједничког европског тржишта одбране и да координира потребе поједињих војних сна-

⁴⁹ Коен, Ричард: „Сарадња у безбедности – од појединачне безбедности до међународне стабилности“, у: Ричард Коен, Мајкл Михалка: *Сарадња у безбедности – нови хоризонти за међународни поредак*, Европски центар за студије безбедности Џорџ К.Маршал, Београд, 2005, стр. 9.

⁵⁰ О „људској безбедности“ видети шире у часопису *ЉУДСКА БЕЗБЕДНОСТ / HUMAN SECURITY*, који од 2003. године квартално издаје Факултет безбедности Универзитета у Београду, под уредништвом проф. др Драгане Дулић; такође видети: Дулић, Д.(приредила): *Људска безбедност*, Зворник текстова 1, Фонд за отворено друштво, Београд, 2006; Дулић, Д.(приредила): *Људска безбедност*, Зворник текстова 2, Фонд за отворено друштво, Београд, 2006; *Индикатори људске безбедности у Србији*, Извештај за 2004. годину, ФЦО, Београд, 2005.

⁵¹ European Defence Agency (EDA), <http://www.eda.europa.eu/>

га у погледу заједничке европске политике безбедности и одбране. Европска агенција за одбрану, са око 100 запослених, налази се под контролом Савета ЕУ и надлежна је и за стратешки развој и процену.

Европску агенцију за одбрану чине четири оперативна директората: за способности; истраживање и технологију; наоружавање и индустрију/тржиште одбране. Европска агенција за одбрану учествује при хармонизацији војних потреба чланица. Она треба да преузме функцију координисања између већ постојећих структура и организација, да повезује активности и, по могућности, да постигне велике ефекте у садејству у својој области деловања. Европска агенција за одбрану је правно самостална. Она ради под политичком контролом Савета министара ЕУ и стручно је вођена од одбора чланица, чији је члан и високи представник за CFSP.

Узајамна подршка

Многе чланице ЕУ сматрају да је НАТО гарант колективне безбедности Европе. Уговор из Лисабона наводи, „у случају оружаног напада територије једне чланице [...] остале чланице по члану 51 Повеље УН [морају] да пруже сву помоћ и подршку које су у њиховој моћи (*Obligation of aid and assistance*). То не дотиче посебан карактер, политику безбедности и одбране одређених чланица“. У складу са чланом 4 параграфа 2 Уговора ЕУ из Лисабона јесте и став да је „поготово национална безбедност [...] и даље у надлежности појединачних чланица“.⁵²

Стална структурисана сарадња

Државе чланице које испуњавају захтеване критеријуме и које су вольне да испуне будуће веома захтевне обавезе у погледу мисија, могу, након испуњених критеријума за улазак, да створе сталну структурисану сарадњу.⁵³ Стварање сталне структурисане сарадње представља, поред постојеће политичке димензије, најважнији облик сарадње у војно-политичком погледу.

Она је усмерена на развој способности које ће у будућности бити неопходне и тиме повећава слободу деловања ЕУ. Европска агенција за одбрану до приноси развоју способности према члану 3 својим редовним оценама допри-

⁵² Видети: Уговор из Лисабона, ЕУ-Реформа 2007. у прегледу, савезно министарство за европске и међународне послове, http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Europa/EU-Informationen/4991_vertrag_von_lissabon_eu_reform_2007.pdf

⁵³ Протокол 23 о Сталној структурисаној сарадњи по члану I-41 параграф 6 и члану III-312 Устава (new: the permanent structured cooperation referred to in Article 28 A (6) of the Treaty on European Union shall be open to any Member State which undertakes, from the date of entry into force of the Treaty of Lisbon), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0364:0366:DE:PDF>, стр. 2.

носа држава-чланица које учествују у том облику сарадње, поготово у доприносу постављеним критеријумима, на основу члана 2, и о томе барем једном годишње пишу изјаве.⁵⁴ Оцењивање може да служи као основа за препоруке као и за европске одредбе Савета, које се доносе по члану III-312 Устава.

Клаузула солидарности

Радна група за безбедност и одбрану сложила се са увођењем Клаузуле солидарности (*Solidarity Clause*), која имплицира коришћење целокупног инструментаријума Уније за заштиту цивилног становништва и демократских институција. Та клаузула, дакле, не би била „колективна клаузула одбране, која обавезује на војну подршку“. Она би искључиво била употребљена у случају претње од недржавних јединица.⁵⁵ По солидарном члану 188р Уставног уговора ЕУ,⁵⁶ Унија мобилише „сва средства која су на располагању, укључујући и војна средства која су јој додељена од стране чланица“, како би у случају терористичког напада заштитила демократске институције и за подршку у случају природне катастрофе или катастрофе проузроковане људским фактором.

Опције деловања мањих држава

Значај националног доприноса

Од двадесет седам чланица ЕУ, њих осамнаест, према неким важећим теоријама које се баве питањем мерења моћи у међународним односима, сматрају се малим државама, јер имају мање од десет милиона становника. Значај националног доприноса у контексту деловања мањих држава чланица ЕУ може се пратити на примеру Аустрије.

Европска унија је 1. јануара 2003. предузела своју прву полицијску мисију у Босни и Херцеговини, која је трајала од 31. марта до 15. децембра 2003. године. Прва војна мисија (*EU Force – EUFOR – Concordia*) под немачко-француском командом, са подршком НАТО, спроведена је у Македонији. У првој операцији Европске политике безбедности и одбране (од укупно 350 војника) из Аустрије је учествовало петнаест војника.

⁵⁴ Исто, стр. 3.

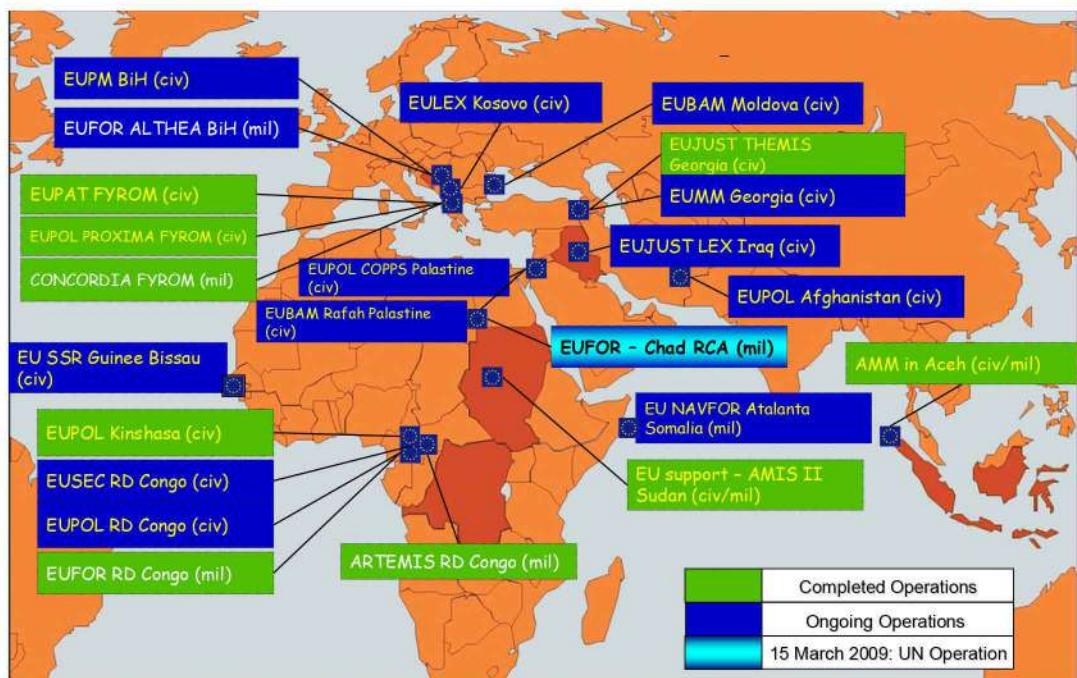
⁵⁵ Европска конвенција, завршни извештај групе VIII „одбрана“, Брисел, 6. децембра 2002. CONV 461/02, тачка 58.

⁵⁶ Видети: Treaty of Lisbon, EUR-LEX, http://eurlex.europa.eu/JOLindex.do?year=2007&serie=C&textfield2=306&Submit=Search&_submit=Search&iLang=en

У оквиру ЕУ, на састанку министара унутрашњих послова и министара правде, у Луксембургу 5. јуна 2003, одлучено је да се 1.500 војника мировних снага ЕУ (до 1. септембра 2003) – под француском командом и мандатом УН – интервенише на североистоку Конга (операција *Artemis*). Аустрија је учествовала у тој операцији са штабним официрима. Операција *Artemis* била је прва аутономна војна интервенција ЕУ, без подршке НАТО.

Прва правно-државна мисија у оквиру Европске политике безбедности и одбране (*EUJUST – Themis*) спроведена је у Грузији, 6. јуна 2004. године. Та једногодишња мисија служила је реформи казнено-правног система јужнокавкаске републике. Министри одбране држава ЕУ одлучили су, 21. фебруара 2005, да се у Ираку спроведе једногодишња мисија за обуку 700 судија, државних тужилаца и затворских радника. Неопходне послове обезбедио је биро Велике Британије. Европска унија је тако по први пут безбедносно-политички била присутна у Ираку.

Што се тиче „живих“ мисија ЕУ, Аустрија тренутно има контингент на Голану, у Босни, на Косову и у Чаду. Неколико штабних официра, односно војних посматрача, налази се у Авганистану и у Грузији. Око 1.500 војника учествује у интервенцијама у иностранству. Поређено са бројем становника и армијом, Аустрија има велики удео у међународним интервенцијама (слика 2).



Слика 2 – Учешће Аустрије у мисијама ЕУ (јануар 2009)

Способност билатералне и мултинационалне сарадње

Циљеви развоја способности први пут су војно формулисани 1999. године у Хелсинкију (*Helsinki Headline Goal*), а 2003. и цивилно, на конференцији у Фејри. Након што су ти циљеви у највећој мери остварени, Унија је у међувремену могла у цивилној (*Headline Goal 2008*) и војној области (*Headline Goal 2010*) да постави нове циљеве развоја способности, како би могла да оствари своје амбициозне стратешке циљеве, тј. да буде опажена као светски актер (*global player*).

Борбене групе ЕУ треба да оспособе Европску унију да у року од неколико дана може на одговарајући начин да одреагује на кризне ситуације. За сада, до 2012. године, ЕУ може на период од шест месеци да обезбеди два национална, билатерална или мултинационална борбена савеза.

Наменске снаге за главни циљ (HTF – *Headline Goal Task Force*), односно радна група Савета која је везана за *EUMC*, има задатак да се придржава циљева израђених током планирања борбених снага. Други ослонца требало би да чини нека врста „техничке помоћи“ и један облик „Европских жандармеријских снага“. Ти елементи требало би да се користе приликом извршавања задатака према клаузули солидарности. Оба ослонца односе се на задатке који могу да се актуализују кроз активирање гаранције подршке. Такође, могла би се појавити и могућност интегрисања резервних компоненти у систем.

Ако се Република Аустрија, која себе сматра безбедносним и одбрамбено-политичким актером, према њеној тренутној војној способности и квалитативно мереним учинком на европски главни циљ (*Headline Goal*), убраја у мале државе ЕУ, онда постоји могућност раста оперативног утицаја на *ESDP* у вези са дугорочним побољшањем њене опште позиције унутар ЕУ. Предуслов за реализацију тога је, ипак, утврђивање националног нивоа амбициозности политике (*Level of Ambition*), који би требало да се испољи у спремности за дубинску структуралну реформу војске, као и отварање финансијског простора за нове војне намере.

Аустријска влада је одлучила, 12. новембра 2001, да пошаље до 2.000 војника у међународне операције. Тај допринос односи се и на снаге које учествују у мисијама УН, као и „снаге за међународне операције“ које делују у оквиру Петерсбуршких задатака. Између осталог, њих чине пешадија и окlopне снаге, као и јединице за хуманитарну помоћ. У програму владе кабинета Волфганга Шисела II уобличен је аустријски допринос за војно плаћање ЕУ, тако да Аустрија „учествује са око 1.500 војника“.⁵⁷ Од тога

⁵⁷ Програм Владе аустријског парламента за XXII законодавни период, глава 3, „Спољна безбедност и државна одбрана“, стр. 5.

Аустрија, као што је 22. новембра 2004. одлучило Министарство одбране, упућује у борбену групу ЕУ око 200 војника, заједно са Немачком (950 војника), Чешком (350) и, у извесној мери, Ирском. Од 2008. године, тај контингент је појачан и припадницима из Македоније и Хрватске.⁵⁸

Закључак

Последњу деценију прошлог и почетак овог века обележила су нова безбедносна кретања у свету. Безбедност је из искључиво војне сфере проширења и на друге области: економску, енергетску, социјалну, еколошку и друго. Савременим поимањем безбедности повећава се могућност решавања конфликтних стања мирним путем и перспектива развоја политике сарадње и споразумевања на глобалном и регионалном нивоу. Интеграциони процеси у области безбедности, као и све већа економска и културна сарадња и међузависност, значајно смањују ризике сукобљавања између држава, као и могућност избијања неконтролисаних криза и преношења сукоба са једног простора на други.

Снажан развој информационо-комуникационе технологије и интензивирање економских интеграционих токова убрзали су глобализацију скоро свих аспекта међународних односа. Интензивирање политичке, економске и културне сарадње и међузависности и интеграциони процеси у области безбедности представљају значајне претпоставке за унапређење мира и стабилности међународне заједнице.

Упоредо с овим повољним безбедносним трендовима, свет је и даље суочен са бројним изазовима, ризицима и претњама безбедности. Погодности за умножавање безбедносних ризика на глобалном нивоу су, пре свега, велике разлике у степену економског и културног развоја, чија су последица сиромаштво и беда знатног дела становништва, што условљава настанак негативних демографских и психосоцијалних појава. Регионални и локални сукоби, етнички и верски екстремизам, тероризам, организовани криминал, пролиферација оружја за масовно уништење и илегалне миграције, као и све израженији дефицит енергетских ресурса, угрожавају стабилност појединачних земаља и читавих региона, а такође и глобалну безбедност. Суштинска одлика тих изазова, ризика и претњи јесте да они данас све више постају непредвидиви, асиметрични и да имају транснационални карактер.

Повећана међузависност држава на глобалном плану умањује опасности од традиционалних војних претњи. Упркос томе, свет се данас суочава са комплексном безбедносном ситуацијом коју карактеришу брзе и тешко

⁵⁸ Извор: Информације из Министарства одбране Аустрије од 25. септембра 2008. године (Battle Group Meeting Berlin, 15–16. September 2008).

предвидиве промене, што рат и оружане сукобе и даље чини константом међународних односа. Тероризам, организовани криминал, пролиферација оружја за масовно уништење, етнички и верски екстремизам, илегалне миграције, као и прекомерна експлоатација енергетских ресурса и њихов све израженији дефицит представљају динамичан сплет узрока ризика и претњи безбедности у многим државама и регионима света.

У условима све веће повезаности глобализоване економије, макроекономске последице поремећаја финансијских тржишта у свету све значајније ће се одражавати не само на економске аспекте глобалне стабилности, већ умногоме и на стање глобалне безбедности. Ефекти економских криза смањиће могућности држава да самостално обезбеде адекватне капаците и способности за одбрану.

Транснационални и асиметрични карактер савремених изазова, ризика и претњи безбедности утицали су на то да је данас безбедност недељива, при чему је све очигледније да данас ниједна земља није у стању да самостално решава све сложеније проблеме очувања и јачања безбедности. Због тога се безбедност у савременим условима све више третира глобално, а национална безбедност је све значајније повезана са стањем безбедности у блијем и даљем окружењу.

Могући одговор на транснационално профилисане асиметричне претње налази се у интеграцији националних система безбедности и јачању мултилатералних foruma безбедности, као кључних чинилаца у обезбеђењу мира, стабилности и демократског развоја држава савременог света. У таквим околностима јача потреба за кооперативним приступом у очувању и унапређењу безбедности, заснованим на сарадњи и удруживању безбедносних капацитета националних држава.

Опасности са којима се суочава савремени свет указују на дубоку међувисност држава и региона и недељивост међународне безбедности. Међусобна повезаност савремених изазова, ризика и претњи, као и њихов транснационални и асиметрични карактер, наметнули су потребу јачања начела сарадње и кооперативног приступа одбрани и безбедности националних држава. Основу кооперативног приступа чине дијалог, партнерство и заједничко деловање држава и других субјеката у међународној заједници на достизању, очувању и унапређењу безбедности. Такав концепт подразумева усаглашене активности у области безбедности, одбране, политике и економије и представља важан допринос јачању мира и стабилности у међународној заједници.

Интензивирање процеса успостављања и хармонизације демократских стандарда политичког живота и процеса безбедносних и одбрамбених интеграција позитивно се одражава на безбедност европског простора. Организација уједињених нација (ОУН), Организација за европску безбедност и са-

радњу (ОЕБС), Европска унија (ЕУ) и Северноатлантски савез (НАТО) и њихова способност прилагања и реаговања на савремене изазове, ризике и претње значајно утичу на безбедност Европе.

Државе евроатлантског простора настоје да своју безбедност и одбрану изграђују и унапређују у систему колективне одбране, у оквиру којег су обавезане на заједничко деловање, координирано коришћење одбрамбених капацитета и ангажовање људских и материјалних ресурса држава чланица савеза у случају напада на неку од њих. За јачање европске безбедности посебно је значајан Програм Партнерство за мир, као широк оквир политичке, безбедносне и одбрамбене сарадње и заједничког деловања држава чланица. У реализацији циљева управљања кризама и стабилизације стања важна је улога Европске политике безбедности и одбране. И поред уложених напора, позитивних тенденција и постигнутих резултата, безбедност у појединим регионима Европе још није у потпуности стабилизована и нису отклоњене опасности од обнављања криза и оружаних сукоба и избијања нових.

Тероризам је један од највећих ризика и претњи по глобалну, регионалну и националну безбедност. Савремени тероризам је глобалан по свом обиму, а често је повезан с насиљним верским екстремизмом. У условима глобалног тероризма, ЕУ може бити мета терористичког деловања, како непосредно, тако и коришћењем њене територије за припрему и извођење терористичких акција у другим земљама.

Циљ ЕУ јесте да постане глобални актер са сопственом спољном политиком, коју би делило 27 држава чланица. Делотворна спољна политика треба недвосмислено да се ослони на ефикасне војне и цивилне ресурсе. Међутим, тај циљ не значи да ће се ЕУ надметати с НАТО. Ипак, постоје најмање два разлога због којих би било правилније да се каже да су политика НАТО и Европска политика безбедности и одбране – комплементарне. Прво, одређене државе обраћају се за помоћ искључиво Европи. Без обзира на то да ли је реч о подсахарској Африци или Блиском истоку, њихови грађани и владе склонији су да траже помоћ од Европе него од НАТО, из политичких, историјских или културних разлога. Ипак, поједине дугорочне кризе, као што су оне настале због тероризма, НАТО би решио делотворније. На пример, узимајући у обзир постојеће ресурсе држава чланица, ЕУ не би била кадра да сама обезбеди подршку Запада за мисију у Авганистану. Истовремено, владе Чада и Централне Афричке Републике никада не би пристале да НАТО интервенише решавања кризе у Дарфуру. Друго, ЕУ у пракси осмишљава стратегију за ангажовање на кризама, узимајући у обзир глобални приступ. Војни ресурси представљају само једно од средстава и, уопште говорећи, њихово распоређивање јесте јасно дефинисано, временски ограничено и координисано са цивилним акцијама. Као резултат тога, није потребно да ЕУ гомила војну структуру коју поседује НАТО.

Појачана интеграција политике безбедности и одбране у оквиру ЕУ је најадекватнија реакција на промењене глобално-стратешке услове. Активним доприносом *ESDP* и учешћем у заједничким европским активностима, појединачна држава чланица ЕУ јача своје безбедносно-политичке способности деловања и своју међународну улогу. Безбедносно-политичка интеграција у европском контексту доводи до поновног добијања могућности одлучивања и до промењене форме заједничког извршавања суверенитета.⁵⁹

Стратегије изолације и међународно одвајање на основу идеолошких разлога или самосталности доводи до безбедносно-политичке изолације. То се посебно односи на мале државе, које због тога имају ограничene могућности деловања. Будући да мале државе, чланице ЕУ, на известан начин профитирају од припадања супранационалној интеграцији, у даљем процесу одбрамбено-политичке сарадње требало би да представљају нарочито мотивисану групу за развој *ESDP*. Проактивни приступ малих држава *ESDP*, у актуелној фази њеног развоја, пружа шансу управо тим државама да стекну више утицаја, у смислу остварења сопствених циљева и интереса. Интеграција војних снага обећава већу ефикасност у интервенцијама када је у питању ограничен војни буџет, као и побољшана ефикасност у остваривању циљева када је у питању развој нових војних способности. Управо мале државе требало би да размишљају о иновативним могућностима интеграције, будући да велике државе ЕУ не монополизују свој положај у заједничком сложеном систему безбедности и одбране. Евидентно је да велике европске државе не покушавају проширење сопственог безбедносно-одбрамбено-политичког потенцијала кроз даље кораке интеграције, спајање способности војних снага, с обзиром на ограничене војне способности других држава.

Што се тиче малих држава које нису чланице ЕУ, а имају намеру да постану, логика је идентична. И оне треба да усвоје принцип према којем приступање интеграцијама доприноси укупном развоју, па и оном у области безбедности и одбране. Ако се погледају земље које припадају региону Западног Балкана, уочиће се нужност кооперације. Македонија и Црна Гора немају војне академије и морају тај недостатак да покривају билатералним и мултилатералним контактима у вези с програмима за обуку официра. Развијени су пројекти као што је Регионални центар за обуку у вези са медијима у Македонији или план пројекта Центра за обуку о питању хеликоптера у Црној Гори. Србија својим суседима за сарадњу нуди, на пример, капацитете Војномедицинске академије и АБХ-центар, као и Центар за мировне мисије.

Србија је 2008. остварила војну сарадњу са 44 земље и та сарадња спроводи се кроз заједничке вежбе, сарадњу у области медицине и обуке,

⁵⁹ Питање суверенитета у условима функционисања ЕУ је сложено правно-политичко питање. О свременом схватању суверенитета уопште видети општије: Зоран Килибарда: Основе геополитике, ФБ/ Службени гласник, Београд, 2008, стр. 110–133.

контроле наоружања и слично. У области билатералне сарадње са једном чланицом ЕУ – Аустријом, Србија је 2007. године уговорила 56 активности, а 2008. године 47 активности.

Конечно, да ли је Европи потребна Заједничка спољна и безбедносна политика, односно у којој мери њено јачање доприноси јачању ЕУ: од педесетих година Европска заједница изградила је јаке економске везе између чланица и осталих земаља света, мада остале земље нису имале исту политичку улогу као чланице. Европска заједница и њене чланице (6% светске популације) данас обезбеђују више од половине средстава за међународну помоћ у развоју и хуманитарну помоћ. Крајем деведесетих година финансирале су једну трећину светске помоћи за Блиски исток (50% за палестинску територију), скоро 60% помоћи за Русију и републике бившег Совјетског Савеза, 40% реконструкције у Босни и Херцеговини, 40% издатака УН за мировне мисије и 36% регуларног буџета УН.⁶⁰ Циљ CFSP је да представља интересе Уније на нивоу спољне и безбедносне политике и да својим интересима пружа независност и безбедност. Европска унија треба да буде у стању да се одбрани од разних претњи, као што је ширење оружја за масовно уништење, илегална трговина оружјем, религиозни фундаментализам и политички екстремизам. Заједничка спољна и безбедносна политика ојачава јединство при заједничком решавању конфликтата.

Борба против тероризма у САД и ЕУ се разликује.⁶¹ Америка је донела одлуку за борбу против тероризма после девет дана од катастрофалног терористичког напада, док Европа своје методе базира на политичким стратешким питањима, узимајући у обзир специфичности европских услова. У свом спектру борбе, Европска унија има у виду претње и изазове које доноси тероризам.

У Аустрији, као једној од малих држава – чланица ЕУ, дошло је до промене парадигме у европској безбедносној политици у Кооперативну безбедносну политику.⁶² Ту промену Влада Аустрије усвојила је 23. јануара 2001. године.⁶³ У правном спровођењу и код састављања стратегија у појединим политичким партијама, ипак су се показале идеолошке границе националних могућности управљања државом.⁶⁴ Аустрија је, dakле, ради доношења одлуке покушала и тему о безбедности да премести све више на европску бину.

⁶⁰ Извор: Европска унија, агенда 2000.

⁶¹ Kissinger, Henry: "Die Herausforderung Amerikas – Weltpolitik im 21. Jahrhundert" (amerikanische Originalausgabe, Does America Need A Foreign Policy?), Ullstein Verlag, Berlin 2001, S. 7–14.

⁶² Frank, Johann: „ESDP – сценарио развоја – импликације упућене аустријској политици безбедности“, канцеларије за политику безбедности“, Беч 2007, <<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/bsp/publikat.shtml>>

⁶³ Austrian Security and Defence Doctrine, General Considerations and Resolution by the Austrian Parliament, Federal Chancellery, Vienna 2001; www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=3604

⁶⁴ Reiter, Erich (Eds), Gustenau, Gustav: "A paradigmatic shift in Austria's foreign and security policy? – On the elaboration of a new security and defense doctrine [Zur Ausarbeitung einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin]", in Yearbook for International Security Policy 2001 [Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001], edited by, Hamburg, 2001, pp. 955–964.

Динамика која је настала због Европске стратегије безбедности доводи код Европске политике безбедности и одбране до све више мисија које шире и уздижу значај ЕУ, чиме је она, поред САД, постала један од најзначајнијих партнера за разговор о кризним ситуацијама. То је постало очигледно током француског председавања Европском унијом, у другој половини 2008. године, када је доказана компетентност у решавању конфликта између Русије и Грузије, ублажавању последица финансијске и економске кризе, као и током управљања конфликтом у вези са испоруком руског гаса Европи преко Украјине. Тиме се ЕУ исказала као утицајан актер.

Европска унија, због недостатка алтернатива, сама себе често види као неког ко и на светском нивоу треба да преузме одговорност. То се пре свега односи на питања из сфере Заједничке спољне и безбедносне политике / Европске политике безбедности и одбране.⁶⁵ У том смислу може се поменути допринос ЕУ сузбијању економске кризе током 2008. и почетком 2009. године. Посебно треба истаћи улогу ЕУ у смиривању сукоба између Израела и Палестинаца у појасу Газе. Европска унија се током последњег конфликта на Близком истоку од почетка ангажовала као офанзивни и спретни преговарач и довела до мира тако што је допринела повлачењу израелских јединица. Мировна мисија у Гази, уз иницијативу ЕУ, по први пут делује као изводљива.⁶⁶ Европски министри спољних послова водили су консултације са израелском шефицом ресора Ципи Ливни у вези са дуготрајним одрживим миром у Гази.⁶⁷ Та врста политичке акције на Близком истоку и до сада је, по правилу, била америчка ствар. Сада се у лицу ЕУ појавио још један такмичар на глобалној политичкој сцени. Међутим, ангажовање на светском нивоу има за последицу да ЕУ мора да буде спремна да делује свуда у свету, што за собом вуче не само стратешке консеквенце, него и консеквенце у погледу капацитета. У том смислу неопходан је развој капацитета ЕУ, посебно оних који се односе на *ESDP* и, наравно, повећање средстава.

⁶⁵ Алгиери, Франко/Емануилидис, Јанис/Марун Роман: *Европа мисли другачије – пет сценарија у вези са будућношћу ЕУ*, Рајтер, Ерих (издавач): годишњак о међународној безбедносној политици 2003, Хамбург, 2003, стр. 198–201.

⁶⁶ Шпинделегер, Михаел, аустријски министар спољних послова: *Газа – Мисија само заједно са ЕУ*, APA0194 (APA – Аустријска Медијска Агенција), 2009-01-20.

⁶⁷ APA0739, 2009-01-21.

ПРОВИНЦИЈСКИ ТИМОВИ ЗА РЕКОНСТРУКЦИЈУ У АВГАНИСТАНУ

Иновативно средство за управљање
међународним кризама подвргнуто проби*

Маркус Гаустер**

Од 2003. године, помоћу такозваних Провинцијских тимова за реконструкцију (*PRTs – Provincial Reconstruction Teams*), улажу се напори да се комбинују релативно мале цивилне и војне компоненте на терену у Авганистану како би се фокусирањем на провинцијске и обласне центре постигли свеобухватни резултати и широко подржало политичко руководство и авганистанско друштво, али тако да се они не ослободе одговорности нити да се над њима доминира. Досадашње искуство са *PRTs* (чији се број од 2003. до 2007. године повећао са седам на двадесет пет) указује на њихов знатан потенцијал као инструмента у свеобухватном управљању сукобима и изградњи нације.

У раду су дате опште информације о моделу Провинцијског тима за реконструкцију (*PRT – Provincial Reconstruction Team*), с једне стране, те поређење америчке, британске и немачке реализације тог модела, с друге. Он треба да се посматра као прелазни корак у научној анализи теме, која, без сумње, постаје све значајнија не само за земље које упућују своје војнике, него и за безбедносне организације као што је НАТО.

* Текст "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: An innovative instrument of international crisis management being put to the test" настао је као резултат сарадње Европског центра за студије безбедности Џорџ К. Маршал и Академије националне одбране Аустрије. Са енглеског језика текст је превела Душанка Пивљанин.

** Аутор (markus.gauster@bmlv.gv.at) је истраживач у Институту при Академији националне одбране у Бечу. Његова истраживачка и наставна активност фокусирана је на управљање међународним кризама и изградњу државе у постконфликтним друштвима (концепције; структуре; инструменти), владавину права и цивилно-војну интеракцију у области стабилизације и реконструкције. Објавио је неколико чланака и студија о управљању кризом у Авганистану.

Ово је превод извornог текста који је публикован јануара 2008, у *Occasional Paper Series No 16*, у Европском центру за студије безбедности Џорџ К. Маршал.

Кључне речи: *Провинцијски тим за реконструкцију, Авганистан, Немачка, САД, Уједињено Краљевство.*

Провинцијски тимови за реконструкцију¹

A. PRTs као инструмент

Од почетка интервенције у Авганистану, коју су предводиле Сједињене Државе, те пада талибанског режима у Кабулу, међународна заједница фокусирала се на безбедност, политичку трансформацију и економску реконструкцију земље. Резолуцијом Савета безбедности УН дефинисане су цивилне и војне операције за стабилност и реконструкцију (S/R – *Stability/Reconstruction*) како би се пружила помоћ слабој авганистанској влади.² Напори који се улажу у управљање међународним кризама и сукобима (ICM – *international crisis and conflict management*) у Авганистану довели су до покретања цивилних активности које обезбеђују оружане снаге што је изазвало интензивну дебату о легитимности, принципима, опсегу и правилима цивилно-војне интеракције.

Међународно ангажовање у Авганистану обликује стратегија Уједињених нација о *дискретном присуству*, коју је развио Лакдар Брахими. Како би се избегло да авганистанско становништво међународне војнике сматра окупационим снагама, као што је то било за време совјетске окупације, користи се само мали број лако наоружаних војника. Према томе, PRTs су резултат те нове стратегије и доприносе даљем развоју цивилно-војне сарадње

¹ Ова студија уредсређена је на немачке и бивше британске PRTs у провинцијама Кундуз, Сар-и Пол и Балк. Аутор је у те три провинције стекао непосредно искуство на локалном нивоу. Ова студија обухвата учинак британских снага у постконфликтним северним провинцијама пре него што су предале команду над PRT у Мазар-и Шарифу Шведској и прешле из постконфликтне зоне у јужну ратну зону, односно провинцију Хелманд, 2006. године. Због очигледног недостатка поузданних статистичких података о Авганистану, анализа постигнућа PRT представљају прави изазов. Колико год је то било могуће, идентификовани су показатељи и анализирани ефекти PRTs на те провинције. При томе, било је веома тешко ограничiti квантитативне и квалитативне приказе на једну регију или провинцију. Уколико се у студији изричito не наводи одређена регија или одређени PRT или концепција PRT, прикази, статистички подаци и бројке односе се на цео Авганистан или PRTs уопште. Зависно од доступности података, приказане су регионално специфичне тенденције и последице рада PRT на одређену регију.

² "S/R Operations" је термин НАТО-а за операције за стабилност и реконструкцију.

(CIMIC – Civil-Military Cooperation). У подручјима ван главног града Кабула, мисија PRT треба да пружи подршку авганистанској влади у њеним настојањима да повећа своју моћ и утицај у удаљеним регионима земље. Иако је присутан проблем недостатка ресурса, који прати ангажовање војника Међународних снага за безбедносну помоћ (ISAF – International Security Assistance Force), број активности S/R, у којима се користи минимални број војника и којима управљају PRTs, изванредно брзо се повећао. Сваки PRT се обично састоји од 50 до 500 припадника војске и цивилних стручњака, а задужен је за одређену провинцију, на пример Бадакшан или Херат, које често обухватају површину већу од 40.000 квадратних километара. За западне демократске земље PRTs представљају привлачно средство за изградњу државе и сматрају се инструментом за ICM да би се помогло развоју државне администрације широм земље и убрзала транзиција Авганистана ка ослањању на сопствене снаге.

У вези с тим, PRTs су цивилно-војне јединице, више или мање самосталне, којима управља одређена водећа нација, с тим да је, генерално, Министарство одбране (МО) надлежно за питања безбедности. Представници цивилних министарстава (унутрашњих послова, развоја, односно спољних послова), са различитим степенима овлашћења, утврђени су у PRTs (што тим тимовима даје додатну, нову, позитивну димензију) и обезбеђују додатну стручност. Оне (PRTs) следе тродимензионални приступ: 1. имплементација безбедности; 2. изградња институција и 3. омогућавање и олакшавање реконструкције. Вероватно ће бити потребне генерације да се ти циљеви остваре, што је чињеница која је увек супротна политички мотивисаним краткорочним циљевима појединачних нација које предводе PRT. За њихове напоре на пољу самосталног маркетинга – нарочито очигледне када спроводе пројекте са брзим ефектима (QIP – Quick Impact Projects) како би показали добар (политички) учинак код куће – потребни су ресурси који би се могли боље употребити за надзор дугорочних, одрживих пројеката, за које би били одговорни и које би водили Авганистанци. Ипак, упркос неким недостатима, постигнут је напредак у све три области. Програм разоружања, демобилизације и реинтеграције (DDR – Disarmament, Demobilization and Reintegration Program), омогућавање (релативно) слободних избора ради формирања новог авганистанског парламента или развој инфраструктуре, чemu су PRTs директно или индиректно допринели, само су неки примери.

Из перспективе Запада, PRTs се могу посматрати као „међународна понуда подршке за ограничен временски период“. Међутим, након петогодишњег искуства са PRTs постало је очигледно да ће бити потребно да они остану на својим положајима бар још 10 до 20 година, а можда и неколико генерација. Авганистанско становништво потврђује то гледиште, сматрајући PRTs трајно постављеним међународним добротворним организацијама,

односно центрима за квазипослове. Дугорочно, циљ *PRTs* био би да допринесу успостављању кредитабилне и самосталне владе Авганистана, док не буду замењени авганистанским органима власти.

*Б. Могућности *PRTs**

Имплементацију концепције операција за стабилност и реконструкцију (*S/R*) *ISAF* и *PRTs* генерално врше патролирањем („истицање заставе“), а брзе резултате требало би да остваре преко управљања и надзора пројекта са брзим ефектима (*QIPs*). Могућности *PRTs* су ту ограничена – што је стандардна фраза у операцијама *PRTs*. Они зависе од сарадње и добре воље локалних руководилаца, који, међутим, укључују и такозване политичке моћнике (*Power Brokers*). Када се ради о решавању локалних побуна или избијања насиља, *PRTs* зависе од појачања и од снага за брзо реаговање, јер су њихове војне могућности ограничene. Ту подршку добијају од добро опремљених коалиционих снага које предводе САД (*CF – Coalition Forces*), са командом у Кабулу, које се у великој мери ангажују у противпобуњеничким операцијама. Сам *ISAF*, као операција *S/R*, има веома ограничене могућности за помоћ *PRTs* у ванредним ситуацијама.

Задаци *PRTs* укључују патролирање, посредовање, успостављање мрежа [до локалног становништва], управљање пројектима реконструкције, обуку и надзор припадника оружаних снага и полиције, демобилизацију и разоружавање, као и обавештајну активност. Они су у томе прилично успешни. Британски *PRTs* (ова студија обухвата њихов рад у постконфлктним северним провинцијама, пре него што су предали команду *PRT* Мазар-и Шариф Шведској и прешли у провинцију Хелманд, 2006. године) били су узорни у интензивном патролирању својим војиштем. Због сталне промене лојалности у областима за које су одговорни (*AOR – areas of responsibility*), *PRTs* нарочито зависе од веома квалитетних обавештајних података, како би могли да постигну или одрже консензус, или да посредују између локалних утицајних особа. Позитивнији став према стварању мрежа и ширењу ауторитета власти постигнут је укључивањем по једног представника владе Авганистана у сваки *PRT*. Уз ту сарадњу, *PRTs* могу да награде позитивне ставове које искажу локални руководиоци, али тешко могу да казне негативан став. Такође, *PRTs* су подржали стратешку одлуку председника Хамида Карзая да замени нелојалне провинцијске органе власти и успешно посредовали током борбе за власт између старих и нових начелника полиције.

Амерички тимови који делују под командом *ISAF* раде у високо ризичним зонама, као што су подручја на југу и истоку. Они обезбеђују одговарајуће базе за обуку Авганистанске националне армије (АНА) и за комбиноване

противпобуњеничке операције. У том контексту, испоставило се да су *PRTs* важна упоришта за амерички „рат против тероризма“ и да доприносе јачању слабих могућности АНА у удаљеним провинцијама.

Размештање европских војника у тако далека „жаришта“ као што је Авганистан генерално захтева добро политичко оправдање за домаћу јавност и често се базира на веома рестриктивним резолуцијама. Примена *PRTs* може политичарима да олакша оправдавање размештања – међуресорни приступ, који се реализује у *PRTs*, омогућава да се постигне циљ по много нижој цене него што би то било ако би свако појединачно министарство само за себе преузело иницијативу. Свако побољшање у координацији између министарстава која учествују у раду *PRTs* побољшаће и прорачун финансијске рентабилности *PRTs*. С обзиром на знатан размештај трупа у свим удаљеним подручјима Авганистана (који, међутим, не би долазио у обзир ван контекста *PRTs* због стратегије *дискретног присуства*), може се констатовати да *PRTs* обезбеђују очигледну рентабилност у *ICM*.

*Ц. Неадекватност *PRTs**

Провинцијски тимови за реконструкцију нису погодни за директну борбу против доминантне наркоекономије. То значи да они не могу да униште поља мака, нити су намењени за то, или да воде рат против оних који вуку конце, односно наркобосова и њихових приватних војски. Уместо тога, тај проблем треба решавати на суптилан и индиректан начин, на пример помагањем да се формирају лојалне полицијске снаге, које би затим требало да помогну да се успостави владавина права. То такође задире у још две битне области реформе авганистанског сектора безбедности, у којима су *PRTs* до сада били немоћни да укажу на пут ка будућности – не зато што су *PRTs* сами по себи неодговарајући, него због недостатка ресурса. У оквиру успостављања владавине права, установљавањем Авганистанске националне полиције (ANP – *Afghan National Police*), тимовима је додељена сувише мала улога будући да је формирање полицијских снага фокусирано углавном на Кабул и да *PRTs* немају довољно квалификованог особља за обучавање полиције. Полицијска мисија ЕУ у Авганистану, која користи *PRTs* као оперативне базе од лета 2007. године, може се посматрати као први корак у изградњи одрживих могућности безбедносних снага.

Због чињенице да смене (ротације) размештених снага *ISAF* често трају само од три до шест месеци – чак и за кључно особље – директно се поставља питање одрживости *PRTs*. То посебно штети мерама изградње поверења британских и немачких *PRTs* и отежава континуирано преношење обавештајних података од једне смене до друге, на пример, на локалне струк-

туре власти. С обзиром на активности у њиховој зони дејства, немачки *PRTs* подлежу оштријим рестрикцијама него други тимови, нарочито британски. То се критикује колико и самомаркетиншке активности *PRTs*, које иду на рачун одрживог развоја. Стoga, *PRTs* тек треба да нађу равнотежу између давања и узимања, у смислу *шаргареле и штапа* (на пример, да *PRTs* подстичу или дају локалне иницијативе за изградњу државе). Нема сумње да се комбиновани међународни (цивилни и војни) притисак у правцу имплементације самоодрживих структура мора повећати.

Провинцијски тимови за реконструкцију који спроводе концепцију *S/R* могу да делују максимално до седмог (од десет) нивоа дефинисаних скалом нестабилности у овој студији.³ Операције *S/R* које се одвијају у јужним провинцијама, као што су Хелманд (британски *PRT*) и Кандахар (канадски *PRT*), које су се у 2007. години могле категорисати као ниво девет (односно, као ратне зоне), не одговарају концепцији *PRT* развијеној за постконфликтне регионе (које се рангирају до нивоа седам) који се налазе у северном или западном Авганистану. Тимовима на југу или истоку константно је потребна подршка борбених јединица, што је чињеница потпуно супротна првобитном плану, да се ствара сигурност и изводе пројекти реконструкције кроз мале самостално дејствујуће целине као што су *PRTs*. У том контексту може се запазити да се број често наглашаваних, међусобно блокирајућих ситуација између *PRTs* и невладиних организација (НВО) смањује са порастом интензитета сукоба. У непријатељском окружењу, цивилне агенције, као што су НВО, присиљене су да сарађују са међународним трупама како би осигурале своју безбедност, или се морају у потпуности повући.

Провинцијски тимови за реконструкцију су погодно средство за повећање стабилности тамо где превладавају постконфликтни услови. Размештањем *PRTs* у ратне зоне (ниво осам и виши), та иновативна концепција и значење „тим за реконструкцију“ своди се на апсурд.

Д. Разне концепције *PRTs*

У Авганистану *PRTs* имају мултинационални, цивилно-војни и мултифункционални карактер и морају да се баве веома осцилујућим нивоима претњи у разним регионима земље, која има веома уситњену организацију. Према томе, *PRTs* зависиће од оквирних услова на терену. Због њихових структурних разлика, флексибилним концепцијама *PRTs* треба дати предност над крутым и стандардизованим правилима. Штавише, стандардизаци-

³ Упоредити скалу нестабилности за *PRTs* у Поглављу 3.1.3. Ниво седам означава прелаз између постконфликтне и ратне зоне, а ниво девет означава свакодневне герилске нападе на локално цивилно становништво, полицију и међународно особље.

ја би умањила највећу снагу *PRTs*: флексибилност да се брзо прилагоде променљивим и варирајућим околностима које су типичне за постконфлктне регионе. Концепције *PRTs* водећих нација су (нужно) различите, али једна ствар је заједничка свим *PRTs*: они представљају наду у бољу будућност за ратом изнурено авганистанско становништво.

Америчка концепција мора се оцењивати по критеријуму истовременог извођења борбених и *S/R* операција. То објашњава фундаментални проблем америчких *PRTs* у Авганистану. Главни циљ Сједињених Држава је да у Авганистану постигну успех у оквиру глобалног „рата против тероризма“ и да у тој земљи задрже сталне базе за потребе својих геостратешких интереса у региону. С обзиром на напоре у подршци процесу трансформације у Авганистану, то је довело до контрапродуктивних резултата (на пример, до јачања локалних политичких моћника), и до слабљења авганистанске владе. Позитивно је то да Командантски пројекти за реаговање у ванредним ситуацијама (*CERP – Commanders Emergency Response Projects*), којима управљају амерички *PRTs*, представљају интерактивне, локалне, флексибилне пројекте засноване на условима који се спроводе у име провинцијских органа власти. Изгледа да су (упркос њиховој лошој репутацији) самомаркетиншки интереси америчких *PRTs* стављени на дно листе америчких интереса у региону.

Британски *PRTs* фокусирају се на безбедносна питања и на омогућавање и олакшавање пројектата реконструкције и изградње институција. Да би се избегло дуплирање напора цивилних организација, деловање *PRT* као конкретне „јединице за реконструкцију“ било је веома ограничено, што одговара *принципу авганистанског власништва (Afghan Ownership principle)*. Путем система дисcretног присуства, британски *PRTs* били су у могућности да постигну велики степен прихваћености од локалног становништва, као и од НВО у региону. Британски *PRTs* показали су мању напетост и нервозу него њихове немачке колеге. Провинцијски тим за реконструкцију у Мазар-и Шарифу посредовао је успешно за време сукоба између ривалских група. То је постигнуто у сарадњи са (цивилном) Мисијом Уједињених нација за помоћ у Авганистану (*UNAMA – United Nations Assistance Mission in Afghanistan*). Оцењујући ефикасност британских *PRTs*, може се истаћи да је утицај владе Авганистана (концентрисане у Кабулу) већи у Кундузу него у Мазар-и Шарифу. Површине под маком су у британском сектору очигледно повећане од 2005. до 2006. године и то се лоше одразило на напоре у борби против наркотика којима су управљали Британци.

Једна од специјалности немачких *PRTs* јесте подједнако интегрисање цивилних и војних елемената у једну политичку мисију. Тај напредан приступ је веома комплексан и биће му потребно више времена него другима да постигне потпун ефекат. У немачкој зони одговорности површине под маком су 2005. године смањене. На то је свакако утицало присуство немачких *PRTs*. Међутим, њихово присуство не би требало прецењивати. У извесном степену

успех и британских и немачких *PRTs* јесте у чињеници да региони на северу нису доживели велико нарушување сигурности, за разлику од региона на југу. Програми разоружавања уз подршку *PRTs* одвијају се – бар према подацима *UNAMA* – према плану и у немачкој и у британској зони одговорности. У ствари, Авганистан је још увек препун илегалног оружја, због чега је авганистанској власти тешко или чак немогуће да оствари знатнији утицај.

Упркос различитим концепцијама, доктрина, наоружању, правилима ангажовања и нивоима прихваћености, немачки и британски *PRTs* остварили су сличан и претежно позитиван ефекат у периоду од 2003. до 2006. године. Повећање производње опијума од 2002. године није се негативно одразило на безбедносну ситуацију до почетка 2006. године, а та чињеница може се нарочито приписати, самонаметнутој, пасивности једног броја *PRTs* у вези са тим питањем. Стратешка међународна настојања у изградњи државе око централно организоване владе у Авганистану изгледа да су 2007. године довела до Ћорсокака, али за то се не могу кривити *PRTs* који су радили на оперативном/тактичком нивоу. Нови регионални приступ (од темеља ка врху) изгледа да је, ако га уопште има, једини излаз за *ICM*: *PRTs* имају могућност да комбинују глобално размишљање и локално дело-вање (*global thinking and local acting*), али су они само једна компонента од низа разних компоненти које морају да се уклопе у целину како би – из угла гледања Запада – спасили Авганистан да не утоне поново у фундаментализам и постане уточиште за терористе који дејствују из појаса Паштуна.

1. Оквирни услови за размештај *PRTs*

1.1. Нови изазови у управљању кризом

Мере управљања међународним кризама (*ICM*) налазе се у фокусу многих политика безбедности. Борба за обезбеђење ресурса представља критични фактор планирања за свако национално ангажовање. Постоје три главна изазова: 1. Захтеви и политички притисак да се делује расту до таквог степена да су претходни приступи, на пример, као на Балкану, који су укључивали масовну употребу силе, политички и финансијски забрањени. Иновативни модели који штеде ресурсе и задовољавају захтеве високог квалитета све више добијају на значају. 2. Није доволно просто зауставити рат. Свиђало се то или не, *ICM* све више води ка свеобухватним мерама за изградњу државе. То значи да су људски и финансијски ресурси везани на дужи период и у извесном степену су сада непознати. 3. Спремност и могућности европских држава да мобилишу ресурсе пре него што избије рат изгледа да имају одлучујући значај за решавање сукоба. Превентивно ангажовање, које обухвата војне и цивилне елементе, врло ве-

роватно може да спречи ескалацију сукоба. Изградња државе ће, према томе, одредити профил задатка за спољну политику Запада и њену политику безбедности, не само у форми постконфликтне изградње мира (*Post-Conflict Peace Building*), него и у форми превенције сукоба у предвидљивој будућности.⁴

Ефикасан допринос једне земље управљању међународним кризама и сукобима захтева да се о потребним војним и цивилним ресурсима у материјалу и особљу одлучује на основу свеобухватног националног става и помоћу претходно постављеног циља. За постизање одговарајуће националне надлежности за деловање у *ICM*, неопходне су интересорне и нове организационе мере. У том контексту, основни задатак европских држава је да оптимизују цивилну и војну интеракцију у *S/R* операцијама након оружаних сукоба. Да би се то постигло, неопходно је дефинисати (нови) тип сарадње и, поготово, обухватити намере и смернице које су одредиле Уједињене нације и ЕУ. У оквиру Европске политике безбедности и одбране (*ESDP – European Security and Defense Policy*), стварање и развој ефикасног управљања кризом посматра се као битан фактор у јачању улоге ЕУ као управљача глобалном кризом.

Оклевање земаља чланица ЕУ и НАТО да упуне снаге у кризне регионе потиче од промене менталитета: након Хладног рата, уврежило се погрешно веровање да је време војних операција прошло – због тога су владе смањиле своје војне издатке. Међутим, на периферији Европе и у трећем свету појавиле су се нове опасности, од којих не постоји довољна ни цивилна, ни војна одбрана.⁵

Провинцијски тим за реконструкцију представља средство које обећава – да ће повећати стабилизацију конфликтних региона у оквиру цивилно-војне интеракције. Примењују се иновативни приступи стабилизацији и механизми за решење сукоба, који могу да се суоче са претходно описаним изазовима. С обзиром на то да су *PRTs* нови спољнополитички и безбедносно-политички инструменти, они се строго преиспитују како на националном, тако и на међународном плану. Примена разних концепција *PRT* представља, такође, тестирање ефикасности цивилно-војних концепција појединачних нација које упућују трупе. Осим тога, употребом *PRTs* тестирају се и (будуће) могућности НАТО и ЕУ: две трећине земаља које су 2007. године упутиле своје трупе у НАТО/*ISAF* у Авганистану јесу земље чланице ЕУ. Настојања НАТО-а да каналише дивергентне (политичке) концепције држава ангажованих у Авганистану морају се сматрати нереалним све док не буде постојала једнака подела оптерећења међу земљама које дају своје трупе.

⁴ Шмунк, Михаел (*Michael Schmunk*) за време радионице *Institute for Peace Support and Conflict Management (IFK)*, "PRTs as innovative instruments of ICM", у Академији националне одбране, Беч, 19/20. октобар 2005. године.

⁵ Gehringer, Urs: "Entscheidung in Afghanistan", *Weltwoche*, 24. мај 2006.

1.2. Позиционирање PRTs у оквиру међународних операција

У Авганистану делују две војне компоненте. Операција истрајна слобода (OEF – *Operation Enduring Freedom*), коју води Централна команда САД и која је на терену под командом Команде комбинованих снага – Авганистан (CFC-A – *Combined Forces Command – Avganistan*) у Кабулу. У априлу 2007. године осам хиљада припадника коалиционих снага из двадесет једне земље учествовало је у Операцији истрајна слобода. Упркос опсежним противтерористичким операцијама против милитантних опозиционих снага (MOF – *militant oppositional forces*), укључујући талибане и Ал-Каиду, OEF није успела да смањи интензитет сукоба од 2001. године. Операција за стабилност и реконструкцију, *ISAF* представља другу војну компоненту, која се састоји од око 40.000 војника из 37 земаља (укључујући једанаест земаља које нису у НАТО-у). Земље које дају највише војника НАТО/*ISAF* јесу Сједињене Државе (15.000), Уједињено Краљевство (5.200), Немачка (3.000), Канада (2.500), Холандија (2.200) и Италија (1.950).⁶ Она има мандат на основу Поглавља VII Повеље УН. Оперативна основа је *NATO OPLAN 10302 ISAF (Revision 1)*, од маја 2006. године.⁷

Припадници *ISAF* размештени су у пет регионалних команда (главни град, север, исток, југ и запад), са 25 припадника *PRTs* широм земље. Сваки *PRT* састављен је од 50 до 500 војних и цивилних припадника (који представљају владине и међународне агенције), а одговоран је за широк опсег задатака, укључујући и обезбеђивање сигурности за међународне агенције, пружање помоћи у реконструкцији и разоружавања авганистанских милиција. У вези с тим, *ISAF* непосредно сарађује са Мисијом УН за помоћ Авганистану (*UNAMA*), која је успостављена да пружи помоћ у развоју нових демократских институција земље и управља хуманитарним и реконструкционим напорима УН у земљи, који се спроводе путем 17 агенција. Истурене базе за подршку (*FSBs – Forward Support Bases*) обезбеђују логистичку подршку за *PRTs*.

Значајна карактеристика концепције војне (*ISAF*) и цивилне (*UNAMA*) компоненте мировне операције је то да се прелазној влади само пружа помоћ, и да је треба подржати у њеним властитим напорима за смиривање и реконструкцију земље. То је наглашено и тиме што се у именима обеју операција користи термин помоћ (*assistance*). Термини *дискретно присуство (light footprint)* и *авганистанско власништво (Afghan ownership)* такође упућују на тај циљ. Влада Авганистана је од почетка била више или мање укључена у планове реконструкције и требало би да буде у потпуности од-

⁶ Упоредити графичке приказе и детаљне статистичке податке у вези са операцијом *ISAF* у *online* документу на адреси: http://www.nato.int/ISAF/media/pdf/placemat_isaf.pdf (приступљено 18. априла 2007).

⁷ Упоредити верзију *NATO OPLAN 1302* у *online* документу на адреси: <http://www.folkeetinget.dk/samling/20051/UM-del//Bilag/44/242709.PDF>, р. 3 (приступљено 7. априла 2007).

говорна за процес реконструкције, чак и кад међународни стручњаци – нарочито из Сједињених Држава – испољавају знатан утицај.

Мисија *ISAF* је помоћ авганистанској влади у безбедносним питањима, подршка реконструкцији земље и успостави владавине права. У октобру 2006. године *ISAF* је преузео одговорност за стабилизацију целог Авганистана. До 2006. године *ISAF* није био директно укључен у активну борбу против *MOF*, јер је био, у најбољем случају, способан само за испољавање утицаја у спречавању ширења, због своје релативне снаге и мандата за наметање мира. У међувремену, војна снага се променила у корист НАТО/*ISAF*, који сада командује и америчким трупама. Међутим, расположива средства нису битно повећана, због ограничења у правилима ангажовања нација које упућују снаге. Проширење мандата *ISAF* на цео Авганистан индиректно је довело да *ISAF*, а са њим и *PRTs*, буду укључени у борбене операције како је дефинисано у Петерсбуршким задацима, што су Сједињене Државе поздравиле и подржале. Тиме се мандати обеју операција све више стапају.

Заједно са авганистанским безбедносним снагама и *OEF*, *ISAF* је сада активан у борбеним операцијама. То значи да се НАТО налази усред највећег размештања копнених снага у својој историји. У томе *PRTs* имају значајну улогу, у којој су, од почетка, осетили суштинске дилеме *ISAF*: 1. недостатак ресурса ограничава учешће земаља које размештају своје трупе и 2. до сваког размештања војника или оперативно значајне опреме долази се тек након дугих преговора између европских главних градова и команде НАТО. То директно утиче на радне услове *PRTs*. 3. Многе владе нису спремне да преузму водећу улогу у мерама које превазилаže пуку заштиту сопствених снага.⁸

*1.3. Позиционирање *PRTs* у оквиру авганистанских структура*

Авганистан је 2007. године још био далеко од потпуне стабилности (видети скалу нестабилности). Нарочито на југу и истоку, милитантне опозиционе снаге (*MOF*) изводиле су више напада него икада пре. То значи да је њихова стратегија била да повећају број жртава на националном (на пример, припадника локалне полиције), као и на међународном плану (на пример, особље *PRT*), и тако појачају притисак на земље које шаљу војнике и на сопствено становништво у Авганистану, што је имало директне последице на рад *PRTs*. Успешан психолошки рат који

⁸ Те мере обухватају све што је потребно за обезбеђење неке војне операције.

су водиле MOF несумњиво им је дао подстицај да изводе још више напада, како би истерали стране трупе из Авганистана и поново успоставили „Исламски Емират“.

Неразвијене авганистанске провинције, чија се економија грађанског рата заснива на гајењу сировина за производњу дроге, представљају један од највећих проблема у изградњи државе.⁹ Регионални актери могу највећим делом да експлоатишу расположиве ресурсе, као што су мак (готово у свакој провинцији) или нафта (на пример, у провинцијама Сар-и Пол и Ђузан), без контроле власти. Авганистанска црноберзијанска привреда манифестијује се и кроз нелегалну трговину дрогом, оружјем и људима. Они који повлаче конце, а међу њима су многи политички моћници, често за веома кратко време нагомилају богатство. Истовремено, и то већ деценијама, цивилне могућности су девалвиране. Фармери, службеници, радници и интелектуалци су маргинализовани. Улога насиља у авганистанској наркоекономији била је, а и сада је, огромна. Структуре сличне мафији, које су се развиле током година, те недовољна снага војске, значе да PRTs зависе од извесних аранжмана са локалним утицајним особама, тако да, у најбољем случају, буду толерисани. Та дилема подржава наркоекономију која већ цвета – што опет чини немогућом трајну стабилизацију ситуације у целој земљи.

У Плану операција НАТО/ISAF детаљно се излаже какву улогу би снаге ISAF требало да имају у подршци мерама борбе против наркотика у Авганистану. Међу њима су логистичка подршка, размена информација и обавештајних података, као и подршка обуке јединица авганистанских оружаних снага и полиције у борби против дроге. Стога, ISAF мора да дејствује у складу са тим задацима, али у исто време PRTs се о том питању не смеју толико дубоко ангажовати да то утиче на њихову способност да обављају своје главне задатке. Успех, међутим, зависи од тога да циљ деловања авганистанских власти буде окончање тог проблема, па је на Кабулу да преузме контролу и допусти авганистанским органима власти да преузму одговорност за све шири спектар задатака у борби против дроге. Авганистанска влада, према томе, мора наставити да успоставља националне и регионалне административне структуре на том пољу и тиме докаже да повећава своје напоре у борби против наркотика.¹⁰

⁹ Упоредити: Conrad Schetter: Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan. *Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik*. 3/2004. Universität Köln 2004, Abstract. Упоредити: *online* документ <http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/downloads/aipa0304.pdf> (приступљено 30. августа 2006).

¹⁰ Упоредити: *online* документ: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/german/analysis.html> (приступљено 20. марта 2007).

1.4. Регионалне команде ISAF и PRTs у Авганистану¹¹

Регионална команда Главни град RC (C) (Француска)	<i>RC (C)</i> у Кабулу пружа помоћ влади Авганистана да осигура безбедност главном граду. У њеном саставу налази се око 5.000 војника, на челу са Кабулском мултинационалном бригадом од 2.000 људи, а води је Француска, уз подршку Италије и Турске. Кабулски међународни аеродром обезбеђује Бугарска.		
Регионална команда Север RC (N) (Немачка)	<i>RC (N)</i> у Мазар-и Шарифу предводи Немачка. <ul style="list-style-type: none"> - <i>PRT</i> Кундуз (провинција Кундуз) предводи Немачка. - <i>PRT</i> Фејзабад (Бадакшан) предводи Немачка, уз подршку трупа Чешке, Данске и Швајцарске. - <i>PRT</i> Мазар-и Шариф (Балк) предводи Шведска, а у саставу се налазе и трупе из Финске, Француске, Данске, Румуније и САД. - <i>PRT</i> Мејмана (Фарјаб) предводи Норвешка, уз подршку трупа из Финске. - <i>PRT</i> Пол-и Комри (Баглан) предводи Мађарска. - <i>FSB</i> Мазар-и Шариф предводи Немачка. 		
Регионална команда Запад RC (W) (Италија)	<i>RC (W)</i> у Херату предводи Италија. <ul style="list-style-type: none"> - <i>PRT</i> Чагчаран (Гор) предводи Литванија, уз подршку особља са Исланда. - <i>PRT</i> Фарах (Фарах) предводе Сједињене Државе. - <i>PRT</i> Херат (Херат) предводи Италија, уз подршку трупа из Француске и Мађарске. - <i>PRT</i> Кала-и Нав (Бадгис) и <i>FSB</i> Херат предводи Шпанија. 		
Регионална команда Југ RC (S) (Холандија)	<i>RC (S)</i> у Кандахару има у свом саставу око 11.500 војника и предводи је Холандија, уз подршку британских и канадских трупа. Регионалну команду Југ чине четири <i>PRTs</i> и једна <i>FSB</i> . Поред тога, од новембра 2006, Холандија предводи мултинационалну бригаду (југ) од 6.000 људи у Кандахару, у чијем су саставу британске, канадске, данске, аустралијске, естонске, америчке и румунске трупе. <ul style="list-style-type: none"> - <i>PRT</i> Кандахар (Кандахар) предводи Канада. - <i>PRT</i> Лашкар Гах (Хелманд) предводи УК, уз подршку трупа из Данске и Естоније. - <i>PRT</i> Калат (Забул) предводе САД, уз подршку Румуније. - <i>PRT</i> Тарин Коут (Уruzган) предводи Холандија, уз подршку Аустралије. - <i>FSB</i> Кандахар предводи Канада. 		
Регионална команда Исток RC (E) (САД)	<i>RC (E)</i> у Баграму успостављена је у октобру 2006. године, а <i>ISAF</i> је преузео званичну контролу над америчким <i>PRTs</i> . Састоји се од дванаест <i>PRTs</i> и једне <i>FSB</i> . <i>RC (E)</i> има у свом саставу око 13.500 војника и предводе је Сједињене Државе, с тим да Нови Зеланд води <i>PRT</i> Бамјан, а Турска води <i>PRT</i> Вардак. <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> - <i>PRT</i> Асадабад (Кунар) - <i>PRT</i> Баграм (Парван) - <i>PRT</i> Бамјан (Бамјан) - <i>PRT</i> Гардез (Пактија) - <i>PRT</i> Газни (Газни) - <i>PRT</i> Чалалабад (Нангархар) - <i>PRT</i> Коуст (Коуст) </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> - <i>PRT</i> Михтарлам (Лагман) - <i>PRT</i> Нуристан (Нуристан) - <i>PRT</i> Пањшир (Пањшир) - <i>PRT</i> Шаран (Пактија) - <i>PRT</i> Вардак (Вардак) - <i>FSB</i> Баграм (Парван) </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>PRT</i> Асадабад (Кунар) - <i>PRT</i> Баграм (Парван) - <i>PRT</i> Бамјан (Бамјан) - <i>PRT</i> Гардез (Пактија) - <i>PRT</i> Газни (Газни) - <i>PRT</i> Чалалабад (Нангархар) - <i>PRT</i> Коуст (Коуст) 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>PRT</i> Михтарлам (Лагман) - <i>PRT</i> Нуристан (Нуристан) - <i>PRT</i> Пањшир (Пањшир) - <i>PRT</i> Шаран (Пактија) - <i>PRT</i> Вардак (Вардак) - <i>FSB</i> Баграм (Парван)
<ul style="list-style-type: none"> - <i>PRT</i> Асадабад (Кунар) - <i>PRT</i> Баграм (Парван) - <i>PRT</i> Бамјан (Бамјан) - <i>PRT</i> Гардез (Пактија) - <i>PRT</i> Газни (Газни) - <i>PRT</i> Чалалабад (Нангархар) - <i>PRT</i> Коуст (Коуст) 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>PRT</i> Михтарлам (Лагман) - <i>PRT</i> Нуристан (Нуристан) - <i>PRT</i> Пањшир (Пањшир) - <i>PRT</i> Шаран (Пактија) - <i>PRT</i> Вардак (Вардак) - <i>FSB</i> Баграм (Парван) 		

¹¹ Упоредити: *online* документ: <http://www.european-defence.co.uk/Afghanistan.html> (приступљено 2. маја 2007).

2. Концепције PRT

2.1. Карактеристике PRT

За проширивање међународних обавеза у авганистанским провинцијама кроз успостављање *PRTs* било је потребно извесно време. Након пада талибанског режима у Кабулу, формирање институционалних структура у провинцијама, као знак успостављања безбедности, једва да је било могуће, јер је основа за национално помирење веома комплексан процес. Крајем 2003. године Шпанија је, уз неке мање европске земље, све више посматрала постигнућа већ реномираних тимова Сједињених Држава, Велике Британије и Немачке. Земље као што су Шведска, Норвешка и Литванија гледале су на успостављање или примопредају *PRTs* као на шансу за побољшање своје међународне репутације или су биле „позване“ да дају свој допринос међународном управљању кризом (*ICM*). Неопходност стварања безбедног окружења за организовање (предизборне активности, припрему) председничких избора 2004. године и парламентарних и провинцијских избора 2005. године, потврђивала је да постоји додатни политички интерес за постављање нових локација *PRT* у удаљеним регионима. У провинцијама су ангажоване снаге за подршку изборима; на пример, аустријски контингент 2005. године и снаге за брзо реаговање, које су могле да користе инфраструктуру *PRT* као базе. Холандија је 2007. године имала 2.200 војника размештених око *PRT* Тарин Коут у провинцији Уruzган. У међувремену, све земље ЕУ, изузев Кипра, дале су своје снаге за *ISAF*. До 2007. године број *PRTs* повећао се на 25.

Иако су под једном командом (*ISAF*), *PRTs* генерално теже да задрже различите структурне и националне концепције. Михаел Шмунк (*Michael Schmunk*), немачки планер *PRT*, сматра покушај категорисања *PRTs* према типу само теоретским изазовом. Он прави разлику између два типа, односно немачког и америчког модела *PRT*, иако никада није постојала стварна разлика између та два типа. Према Шмунку, нови типови *PRT* настали су само због претераног класификовања у публикацијама. Међутим, на то гледиште може се ставити примедба да је Велика Британија, због свог колонијалног искуства у Авганистану и специфичне војне доктрине, развила концепцију *PRT* која можда има сличан циљ какав имају америчка и немачка концепција, али да следи другачију стратегију и успева да је релативно успешно примењује. Поред питања категоризације, могу се идентификовати и извесни фундаментални принципи, који су доминантни у сваком *PRT*:

- цивилни и војни аспекти су узајамно испреплетени;
- *PRTs* себе сматрају снагама за стабилизацију;
- имају мултинационални, мултифункционални и мултиинституционални карактер;

- PRTs делују по принципу *дискретног присуства* и пружају помоћ на позив авганистанске владе;
- њихова мисија је јачање ауторитета и утицаја авганистанске власти, а подржавају процес изградње државе у форми „понуде временски ограничена подршке“;¹²
- раде у провинцијама изван стожерног подручја Кабула;
- командовање и управљање је по принципу водеће нације;
- PRTs подлежу знатним ограничењима у погледу ресурса, кадра, вођења операција, правила ангажовања и наоружања;
- зависе од консензуса и сарадње са локалним политичким моћницима;
- зависе од логистичке подршке коју обезбеђује ISAF и јаких снага (OEF) које стоје иза њих („В-52 фактор“);
- авганистанско становништво на PRTs углавном гледа као на стално успостављене међународне добротворне организације – центре квазипослова или канцеларија за реконструкцију, које изгледају као да нису временски ограничена;¹³
- водеће нације PRT често примењују властити модел, са ad-hoc приступом у области безбедности и развоја¹⁴ и
- дугорочни циљ и критеријум успеха PRTs је да се омогући авганистанској влади да се потврди као кредитабилно и легитимно вођство у очима становништва.

2.2. Концепција америчких PRTs

Објашњење ове концепције изгледа важно зато што је ISAF званично преузео америчке PRTs. Као последица тога, извесне структуре ISAF и OEF ће се објединити, што значи да ће америчка концепција и искуство које су стекли амерички PRTs, нарочито у погледу цивилно-војне интеракције, имати утицаја на S/R операције.

2.2.1. Развој

Амерички PRTs настали су из дефицитне ситуације, без јединствене концепције и кохерентног планирања. Ангажованим међународним снагама било је јасно да ће након пада талибана Авганистан више зависити од трговине другом него иједна друга земља у свету и да само присуство међународних

¹² Михаел Шмунк у предметној радионици.

¹³ Запажања аутора у регионима Кундуз и Мазар-и Шариф 2004. и 2005. године.

¹⁴ Robert Perito: *The US Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*. Washington 2005, p. 1. Упоредити online документ: www.usip.org/pubs/specialreports/sr152.html (приступљено 30. јануара 2006).

оружаних снага може да спречи поновни (општенародни) грађански рат или повратак исламистичке власти. Међутим, крајем 2002. године ни Сједињене Државе, ни друге земље које су давале своје трупе, нису могле да мобилишу одговарајуће војне капацитете да би гарантовале довољан ниво безбедности у целој земљи.¹⁵ Америчка војна команда уверила је владу у Вашингтону у неопходност већег ангажовања у обнови Авганистана, како би се земља и, поготово, влада у Кабулу заштитила од распада. До те промене стратегије дошло је због ограниченог успеха OEF, која се све више суочавала (а и данас се суочава) са лошом репутацијом у очима авганистанског становништва.¹⁶ Такав развој ситуације указивао је на повећану потребу заштите снага. Америчкој војсци је било јасно да прибегавање искључиво конвенционалним формама борбе и мерама стабилизације неће донети успех Операцији истрајна слобода. Због рата у Ираку, од 2003. године, брзо је окончано обезбеђивање ресурса за америчке активности у обнови Авганистана.

Суочене са дефицитном војном ситуацијом, САД су развили стратегију селективних појединачних решења, која се заснивала на коришћењу истурених пунккова, такозваних Коалиционих хуманитарних ћелија за везу (*Coalition Humanitarian Liaison Cells*). У њима су радили официри задужени за цивилне послове у *Тимовима за цивилне послове* (CATs – *Civil Affairs Teams*), који су идентификовали хуманитарне проблеме, спроводили мање пројекте на обнови и успостављали сарадњу са *UNAMA* и HBO на терену. Намеравало се и да се помогне и у освајању наклоности (*hearts and minds*) становништва. У првој фази након пада талибана, те активности почеле су прикупљањем информација у провинцијама. Након тога, тим ћелијама додељене су јаке заштитне снаге, а представници цивилних институција САД укључени су у такозване здружене регионалне тимове (*Joint Regional Teams*) у провинцијама. На инсистирање председника Карзая, ти тимови претворени су у *PRTs*. Програм је покренут почетком 2003. године пилот планом у граду Гардез; исте године нови *PRTs* успостављени су у Бамјану, Кундузу, Мазар-и Шарифу, Кандахару, Парвану и Херату.¹⁷

2.2.2. Приступ, мандат и циљ

Током фазе увођења, мандат америчких *PRTs* није био јасан. Из кругова америчких оружаних снага било је различитих изјава о томе да ли би *PRTs* требало да се користе као агенције за координацију хуманитарне помоћи и

¹⁵ Julia Hett: *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell*. ZIF-Analyse 04/05. Berlin, April 2005, p. 4.

¹⁶ Anthony H. Cordesman: *The Ongoing Lessons of Afghanistan: Warfighting, Intelligence, Force Transformation and State Building*. Washington D.C. 2004, p. 142.

¹⁷ Hett, p. 7.

реконструкцију у провинцијама. Планови да се *PRTs* користе као координатори за целокупан рад на реконструкцији стављени су *ad acta* у пролеће 2003, након протеста међународних НВО. Штавише, САД су пре тога повукле и изјаву да је основна сврха *PRTs* да хватају припаднике талибана или Ал Кайде. Поред тога, америчка војска истиче да се *PRTs* не састоје од *мирвних трупа*.¹⁸ Америчка стратегија за борбу против побуњеника у Авганистану обухвата широк спектар мера против асиметричног ратовања побуњеника. Она не обухвата само борбена дејства, него и хуманитарне операције и рад на реконструкцији. Њихова сврха је да допринесу слабљењу снага које се боре против државне власти, као што су талибани, разни политички моћници или наркомафија. Провинцијски тимови за реконструкцију под америчком командом активно примењују ту стратегију.

Амерички *PRTs* прате следеће смернице:

- први *PRTs* настали су као резултат суштинске промене у администрацији Џорџа В. Буша, који се током изборне кампање 2000. године гројмогласно залагао против америчког ангажовања у изградњи државе;¹⁹
- *PRTs* се користе за осигурање сталног присуства у кључним авганистанским регионима, помоћу такозваних *сталних база*;
- *PRTs* се користе за обезбеђење логистичке подршке рату против тероризма у најширем смислу и
- *PRTs* се користе за супротстављање главним узроцима нестабилности – незапосленост, сиромаштво, тероризам и локални политички моћници.²⁰

2.2.3. Структура и начин рада

Просечан амерички *PRT* (овде се као пример узима *PRT* Фара) замишљен је са око 100 припадника који су стационирани на простору величине фудбалског игралишта. Та величина представља јачину стандардног америчког *PRT* са 97 војника и три представника цивилних министарстава или тела.²¹

Амерички *PRTs* имају три кључна елемента:

- цивилно-војни оперативни центар (*CMOC*), као основни елемент цивилно-војне интеракције;
- тактички инструктори – то су амерички војници који обучавају припаднике АНА у региону и
- елемент заштите снага, који осигурува безбедност актера током реализације пројекта.

¹⁸ Hett, p. 8.

¹⁹ Dominique Vidal: Reconstructing States – A guide to nation-building. У: Le Monde Diplomatique, 12/2003. *Online* документ: <http://www.mondediplo.com/2003/12/10rand> (приступљено 18. маја 2005).

²⁰ Perito, p. 2.

²¹ Perito, p. 1.

Штабна чета управља логистиком *PRT* и врши координацију следећих елемената:

- санитет;
- исхрана;
- преводиоци;
- техника;
- попуна горивом;
- обавештајна делатност и
- војна полиција.

Унутар структура *PRT* Фарах, о заштити снага говори се као о „крви која тече кроз *PRT*“.²² Више од половине састава *PRT* ангажовано је у тој области у складу са америчким смерницама, које дефинишу безбедност као најважнији задатак. У *PRT* Фарах може се идентификовати следећа подела задатака:

- један минобацачки вод, као и безбедносни тимови, штите *PRT* и у приправности су за пратње и патролирања;
- осматрачки тимови истражују актуелно расположење локалне популације и прикупљају информације;
- СМОС у *PRT* усклађује захтеве селâ са могућностима *PRT* и са добробити целе провинције, како би се што је могуће прецизније одредио фокус подршке и
- тимови за цивилне послове (шест припадника) даље обрађују захтеве селâ, идентификују пројекте, изводе процене на лицу места и израђују листу приоритета. Елемент за заштиту снага прати те тимове у села.

Увођењем цивила у војне јединице, Сједињене Државе су установиле основну карактеристику *PRTs*. Интерресорни приступ *PRT* (мултиресорни принцип) није само карактеристично својство немачких *PRT*, него је мање или више истакнут у свим *PRTs*, а развиле су га Сједињене Државе. У стварности, разне земље имају различите приступе у односу на опсег деловања „цивилног“ министарства у оквиру неког *PRT*. Цивилне компоненте као што су представници америчке Агенције за међународни развој (USAID – Agency for International Development), Стејт департмент или Министарства за пољопривреду (USDA – Department for Agriculture) потчињене су војсци.

Амерички *PRTs* пројектовани су за авганистанске регионе који тешко да се могу описати као постконфлктни, али представљају покушај да се изврши реконструкција у зонама нестабилности (ниво шест и виши). То је разлог што су 2003. године снаге OEF прилично брзо предале ISAF-у регионе *PRT* са низим интензитетом сукоба, као што су Бамјан или Кундуз (ниво четири,

²² Упоредити online документ о *PRT* Фарах: <http://www.globalsecurity.org/military/world/Afghanistan/farah.htm> (приступљено 3. марта 2006).

односно пет). Истовремено, тешко утврђене „тврђаве“, као што је *PRT* Цалалабад, више имају особине истурене базе за подршку и служе за противтерористичке операције. У ствари, *PRT* штите борбене јединице *OEF*. Упркос томе, Сједињене Државе истичу улогу *PRTs* као инструмента стабилизације. Као приоритети америчких *PRTs* наводе се добар систем управе, заштита снага и реконструкција:

- добар систем управе првенствено значи давање подршке гувернеру одређене провинције у отварању алтернативних облика прихода (алтернативни програми обезбеђивања средстава за живот, као, на пример, у провинцији Нангархар), у обнови џамија (на пример, у граду Цалалабад) или у релевантним информативним кампањама.
- у погледу безбедности, амерички *PRTs* су у основи усредсређени на заштиту снага, обезбеђивање пратње, као и пружање подршке авганистанским оружаним снагама и полицији. Поновно успостављање реда након опасних инцидената оставља се авганистанским снагама безбедности и борбеним јединицама коалиционих снага. Најзначајнији фактори у области безбедности су обука, техничка помоћ и материјална подршка за АНП и АНА. Јачање авганистанских снага безбедности помоћу *PRTs* такође представља изузетно важан фактор у успостављању владавине права и формирању полиције и оружаних снага, што су дугорочни циљеви међународног управљања кризом.
- када је реч о америчком приступу у области реконструкције, пресудно је да институције које *PRTs* успоставе одражавају локалне интересе.²³

На основу тих приоритета, војна команда америчких *PRTs* примењује следеће методе:

- *команданчки пројекти за реаговање у ванредним ситуацијама (CERP)*,²⁴ односи се на пројекте војне *PRT* компоненте, који се реализују у име гувернера одређене провинције или у надлежности гувернера, уз коришћење материјалних и финансијских средстава команданата *PRT*, која се могу одмах добити на располагање. За пројекте који повећавају флексibilност *PRT*, командант добија финансијска средства којима располаже по свом нахођењу. Јавне манифестације, као и изградња школа, путева и болница, спроводе се са намером да придобију наклоност становништва. Тако, *CERP* би требало да помогну да се задовоље два критеријума која се сматрају предусловима за безбедност и стабилност: органи власти морају имати монопол над употребом сile (ефикасност власти) и становништво мора те органе власти сматрати легитимним (легитимност власти).

²³ Montgomery McFate. У: *Joint Force Quarterly*, број 38, трећи квартал 2005, стр. 45.

²⁴ У Ираку *CERP* су примењивале америчке снаге већ од 2003. године. Упоредити *online* документ: http://www.dod.mil/comptroller/fmr/12/12_27.pdf (приступљено 24. јула 2006).

– пројекти са брзим ефектима, USAID упућује своје службенике за програме на терену да изводе специфичне развојне пројекте у провинцијама, намењене да дају брзе резултате. Ти пројекти се контролишу и надзиру консултовањем са војном компонентом *PRT* и уз локално усмеравање USAID. Такви пројекти обухватају, на пример, изградњу путева, копање бунара, као и изградњу јавних објеката.²⁵ Изградња путева је била фактор успеха америчких *PRTs*, уз истовремено присуство борбених трупа у свим *PRT* регионима, захваљујући чemu су пројекти имали већу ефективност. Неопходно је рећи да су амерички *PRTs* више посвећени питању реконструкције него немачки и британски *PRTs*. Амерички *PRTs* су изградили и обновили далеко највише километара путева, а та чињеница обезбеђује за *PRTs* директну оперативну предност, јер маршруте снабдевања постају краће. Од свог оснивања (2005), шпански и италијански *PRT* такође су се ангажовали у изградњи путева.

2.2.4. Борба против наркотика

На донаторској конференцији у Берлину, априла 2004. године, председник Карзai објавио је „џихад узгајању дрога“. Од тада, он је наркоекономију више пута помињао као највећу препеку развоју Авганистана. Тај проблем је (наврно) на врху листе приоритета Сједињених Држава: у 2005. години укупно је за борбу против дроге одвојено 780.000.000 долара; од тога, 300.000.000 долара намењено је за мере искорењивања дроге у Авганистану. Сједињене Државе захтевају радикалнији приступ, а тиме мисле на Велику Британију, која је одговорна за борбу против наркотика у оквиру реформе сектора безбедности (SSR – Security Sector Reform). Америчка влада пропагира, против волje Карзaiја, уништавање поља мака великих размера употребом пестицида. Авганистанска и европска страна, међутим, заступају политику *штапа и шаргарепе* – драконске мере требало би предузети само ако компензационо плаћање, информативне кампање и гајење алтернативних култура не буду утицале на фармере да се предомисле. Због својих релативно слабих војних капацитета, регуларни састав америчких *PRTs* изгледа да није погодан за тај приступ. Међутим, амерички *PRTs* би требало да буду у стању да у сваком моменту обезбеде инфраструктуру за борбене јединице, ако оне већ нису сталан део *PRT* (као у Цалалабаду), тако да могу да предузму снажније акције против наркомафије у провинцијама.

²⁵ Provincial Reconstruction Team Overview. In: USAID Afghanistan, January 2006. Упоредити *online* документ http://www.usaid.gov/locations/asia_near_east/countries/Afghanistan/pdfs/prt_jan-06.pdf#search=%22USAID%20Overview%20PRT%22 (приступљено 28. јула 2006).

2.2.5. Критика

Цивилне организације критикују америчке *PRTs* више него друге *PRTs*. Пол Баркер (*Paul Barker*), шеф организације за помоћ CARE у Кабулу, поменује да је да амерички *PRT* у Газнију показује добру вољу и спремност да сарађује. Међутим, Баркер, који је Американац, говори у име цивилне заједнице за помоћ када каже да пројекти америчких *PRTs* представљају лошу политику развоја, јер војска није баш детаљно истражила локалне потребе и укључила становништво.²⁶ Критика је упућена и на истовремено вођење борбених и стабилизационих операција, што представља основни проблем америчког модела *PRT*.

Амерички циљеви у Авганистану – да воде успешан рат против тероризма и одржавају сталне базе – могли би, с обзиром на покушаје да се подржи процес трансформације Авганистана, довести до контрапродуктивних резултата, као што је јачање локалних политичких моћника и слабљење владе у Кабулу: коалиционе снаге стално изнова формирају савез са локалним милицијама и снабдевају их оружјем и новцем. У тешким операцијама, авганистански борци и међународни плаћеници често формирају претходници, што још више подстиче приватизовање рата и слабљење монопола државе на употребу сile.²⁷ Међутим, такви „бракови“ из рачуна истовремено слабе централну власт у Кабулу и делују противно циљевима *ISAF* и циљевима програма разоружања. Тиме се истиче дилема око геополитичког фокуса Сједињених Држава и фокуса *UNAMA*, *ISAF* и ЕУ на стабилизацију и реконструкцију.

2.3. Концепција немачких *PRTs*

2.3.1. Развој

После 11. септембра, тадашњи немачки канцелар Герхард Шредер (*Gerhard Schröder*) истакао је питања „неограничене солидарности са Сједињеним Државама“ и „нове одговорности Немачке у војним операцијама широм света“. Министар одбране Немачке Петер Штрук (*Peter Struck*) сковоа је фразу да се „Немачка брани на Хиндукушу“.

²⁶ Упоредити: Constanze Stelzenmüller, Afghanistan: Hebammen in Uniform. U: *Die Zeit*, 16. септембар 2004.

²⁷ Frank Ilse: Das Milliarden-Geschäft der privaten Krieger. In: *Abendblatt*, 6. октобар 2004. Упоредити *online* документ: www.abendblatt.de/daten/2004/10/06/349171.html (приступљено 19. маја 2005).

Немачка је 2007. била трећа земља у погледу упућених војника (до 3.500) у *ISAF* и одговорна за Регионалну команду Север. Распоређивање војних снага показало се за Немачку као битан инструмент за борбу против међународног тероризма. Немачка страна је од почетка истицала да би из политичких, правних и практичних разлога задатке за постизање стабилизације и задатке везане за активну борбу против тероризма требало и даље држати и разматрати раздвојено. Војне операције у Авганистану Немачка не посматра као прву опцију: пре него што војници добију задатке, требало би да дипломате, радници владиних и невладиних организација за помоћ у развоју, организације за људска права, Светска банка и друге међународне институције предузму мере против узрока који су у корену тероризма. Међутим, преостају проблеми који се могу решити само војним мерама. У том контексту, Немачка и њени *PRTs* полажу наде у употребу интегрисаних цивилно-војних инструмената у авганистанским провинцијама.

2.3.2. Приступ, мандат и циљ

Амерички приступ *PRT* показао је да се концепција децентрализованих операција мањих војно-цивилних снага за подршку може реализовати. Такав је био и закључак Немачке, када је у септембру 2003. године, после детаљне контроле и истраживања, преузела положај дотадашњег америчког *PRT* у Кундузу и наставила са својом концепцијом. У јесен 2004. ставила је тежиште на проширење – у Фејзабаду је почeo са радом други немачки *PRT*. Средином 2006. немачко ангажовање се још више повећало преузимањем *ISAF*-ове Регионалне команде Север. Северна зона одговорности обухвата девет провинција, седам до десет милиона људи и 150.000 квадратних километара.

Ситуацију у Авганистану Немачка и даље сматра претњом за међународну безбедност и мир у свету. Немачки парламент нарочито наглашава неопходност да се ауторитет централне власти прошири на све делове Авганистана, поштују демократске вредности, оконча процес разоружавања, демобилизације и реинтеграције, као и да се учине позитивни помаци у областима реформе сектора безбедности и борбе, како против трговине дрогом, тако и против производње дроге. Након предлога немачке владе, укинуте су регионалне границе оперативних зона. Ако се утврди да је то битно за остварење целокупне мисије *ISAF*, немачке оружане снаге могу се ангажовати не само у Кабулу и на северу, него и у другим регионима, за мере подршке ограничene и у погледу времена и обима. То значи да Немачка има право да упути своје трупе у ратне зоне на југу Авганистана.²⁸

²⁸ Michael Schmunk: *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building*. SWP-Studie S33. Berlin, November 2005, p. 16.

2.3.3. Структура и начин рада

За разлику од америчких *PRTs*, за немачки приступ *PRT* није карактеристична стратегија борбе против побуњеничким дејствима, него појам свеобухватне стабилизације и план реконструкције са краткорочним, средњерочним и дугорочним ефектима. Сходно томе, *PRT* Кундуз је организован и ангажован као „цивилни тим за реконструкцију са војним елементом за заштиту“, у којем цивилни и војни елементи раде заједно на истом нивоу, спроводећи свеобухватну политичку мисију. Свака компонента реализације ту мисију према својим идејама. У идеалној ситуацији, разна кључна министарства координирају своје планове симбиотски у оквиру интеррессорне координационе комисије, како би се произвео највећи ефекат на терену. То значи да, у принципу, Немачка следи амерички модел *PRT*, иако појединачна министарства имају различита овлашћења. Представници министарства спољних послова, одбране, унутрашњих послова, као и за економску сарадњу и развој, имају радне састанке једном недељно, а разговарају и са одговарајућим представницима на терену, што значи да се *PRT* Кундуз сматра „дёлом немачке спољне политике“.²⁹

Провинцијски тим за реконструкцију у Кундузу има двојну цивилно-војну команду, с тим да цивилног шефа бира Министарство спољних послова. Војни командант није потчињен само Министарству одбране, него и Команди *ISAF*, односно НАТО-у. Двојна команда има и представника Министарства за економску сарадњу и развој, који координира активности које се тичу политике помоћи у развоју, као и представника Министарства унутрашњих послова, који помаже у формирању Авганистанске националне полиције. Цивили у немачком *PRT* су, потчињени само војној команди у погледу безбедности, али не о дипломатским питањима и питањима у вези са политиком помоћи у развоју. Три стратешка потпорна стуба чине срце *PRT*:

1. дипломатија – стварање контаката, напори на убеђивању, лобирању и дипломатији, као и јачање цивилног друштва у сарадњи са *UNAMA*;
2. безбедност – пружање подршке реформи сектора безбедности сарадњом у формирању Авганистанске националне полиције и разоружавању милиција и приватних лица;
3. развој – реализација пројекта у области сарадње у развоју, као и њихова координација са другим међународним и националним партнерима или НВО.³⁰

²⁹ Разговор са Валтером Фихтигером (*Walter Feichtinger*) и Маркусом Гаустером (*Markus Gauster*) водио Ридигер Лоц (*Rüdiger Lotz*), Амбасада Немачке у Кабулу, Кабул, 22. октобар 2004.

³⁰ Hett, pp. 15 f.

Ови фокуси су, такође, у складу са мишљењима стручњака за реконструкцију, који сматрају да би *PRTs* на северу и западу првенствено требало да обучавају локалну полицију, а да би *PRTs* на југу и истоку првенствено требало да воде бригу о безбедности.³¹ У складу са ставом владе у Берлину, војно присуство Немачке у провинцијама требало би, „у основи“, да остане „што је могуће мање“, што је смерница која је поштована до 2007. године.³² Тако *PRT* Кундуз чини око 470 војника. Од тога (само) њих 90 су оперативни војници (пешадија), који су одговорни за простор од око 20.000 квадратних километара (!).³³

Оперативна Команда оружаних снага Немачке у Берлину надлежна је за управљање *PRT*. Главне компоненте су: оперативни штаб команде, безбедност, веза, логистика, инжињерија за изградњу и борбена дејства, те санитетска чета.³⁴ Остали елементи војног дела су и психолошке операције (*PSYOPS*), војна полиција, уклањање експлозивних средстава, инфраструктура, планирање, администрација, војна геологија, као и центар за штампу и информисање. Немачка влада управља цивилним делом. Он се састоји од 15 цивила и чине га представници Министарства спољних послова (шеф), Министарства унутрашњих послова (чија је специјалност обучавање авганистанске полиције – *Немачки полицијски пројекат (German Police Project)*), Министарства за економску сарадњу и развој (чија су специјалност пројекти за реконструкцију), као и цивилне дипломате из влада партнериских држава.

Неједнак бројчани однос војног и цивилно-политичког особља јесте ирелевантан за процесе одлучивања – министарства спољних послова и одбране носе исту тежину одговорности. Знатно већи број војника у немачким *PRTs*, у поређењу са америчким и британским, опавдава се израженом бригом и логистичком концепцијом, што је дефинисано у доктрини немачких оружаних снага.

Поред *PRT* Кундуз, још један немачки *PRT* формиран је у септембру 2004. године у Фејзабаду, главном граду провинције Бадакшан. Организационо и логистички, он се ослања на *PRT* Кундуз. Удаљени регион Бадакшан, на далеком североистоку Авганистана, посебно је неразвијен у организационом погледу. Чак и пре совјетске инвазије и грађанског рата, његово становништво није чинило етнички (или културно) јединствену целину, мада је било честих међуетничких веза. Тада постао је познат захваљујући свом рудном богатству.

³¹ Разговор Валтера Фихтингера и Маркуса Гаустера са Дијегом Осориом, *UNAMA* Кабул, 26. октобар 2004. године.

³² Авганистанска концепција немачке владе од 1. септембра 2003, стр. 6. Упоредити *online* документ: http://www.spdfraktion.de/rs/rs_datei/0_2635.00.pdf (приступљено 17. маја 2005).

³³ Упоредити: Winfried Nachtwei: Afghanistan – Besuch im Oktober 2006: Zwischen Anschlagsgefahren und Aufbau-fortschritten, стр. 9. *Online* документ: <http://www.nachtwei.de/index.php/articles/440> (приступљено 3. априла 2007).

³⁴ Schmunk, M.: *Исто*, р. 16.

Крајем 2006. године *PRT* Фејзабад састојао се од 250 немачких војника, 80 међународних војника, као и десет дипломата, полицијских инструктора и стручњака за развој. У Фејзабаду особље покрива разнородну област активности, која обухвата штабне, логистичке, заштитне и санитетске елементе, прикупљање информација, војну полицију, елемент за уклањање експлозивних средстава, војну геологију, као и администрацију снага.

Задатак *PRT* Фејзабад је да јача утицај власти из Кабула у провинцији Бадакшан. Представници укључених министарстава суочени су са поделом рада. Док представник Министарства спољних послова, цивилни шеф *PRT*, координира рад Министарства за економску сарадњу и развој и Министарства унутрашњих послова, војна компонента, заједно са локалним снагама безбедности, задужена је за безбедно окружење. По мишљењу Немачке, то чини основу за рад владиних и невладиних организација за помоћ. Да би били у контакту, представници *PRT* Фејзабад редовно се састају са регионалним и локалним званичницима, достојанственицима и руководиоцима. На дневном реду налазе се питања као што су фокуси сарадње, идеје за регион и могућности за пружање подршке конкретним мерама.

Задатак немачког присуства, а нарочито немачких патрола, јесте да истражују веома комплексне структуре авганистанског друштва. На радном нивоу, чести су састанци специјалиста из *PRTs* и одговарајућих партнера у локалној администрацији. Основни циљ тих састанака немачких војника и регионалних војних снага, обавештајних служби и полиције јесте стабилизација безбедносне ситуације.³⁵ Поред тога, постоје комбиноване патроле припадника немачке војне полиције и авганистанских полицијаца. У оквиру *CIMIC*, пројекти са брзим ефектима, као што су изградња полицијских станица на улазима у градове, или копање бунара, служе да створе поверење и очекује се да имају стабилизациони ефекат.

2.3.4. Борба против наркотика

Узгајање дрога донело је известан просперитет становништву у зони утицаја немачких *PRTs* (али не само ту, већ и шире, у другим зонама), што се одражава у броју нових кућа, аутомобила са погоном на сва четири точка и мобилних телефона. Осим тога, чак и фармери закупци профитирају од трговине опијумом. Ефекте узгајања опијума у региону становништво доживљава углавном као позитивне.³⁶ Питање како би немачки *PRTs* требало да се пона-

³⁵ Упоредити *online* документ који с односи на циљеве немачких *PRTs*:
<http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/vwContentByKey/W26BYJR5821INFODE>
 (приступљено 3. маја 2006).

³⁶ Упоредити: Conrad Schetter, Das Dilemma der Drogenbekämpfung. In: *E+Z Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit* 2/2005, p. 66.

шају према трговини наркотицима, у провинцијама за које су надлежне, заокупља немачку политику од почетка ангажовања у Авганистану. Немачки приступ изгледа да је двојан. С једне стране, немачка влада даје уверавања да борба против наркотика није део мандата операције немачких оружаних снага.³⁷ Ту филозофију формулисао је у јесен 2003. године тадашњи министар одбране и она је до данас остала неизмењена. Упркос чињеници да та мисија не постоји, Немачка, с друге стране, даје „независан цивилни допринос“ искорењивању проблема с дрогом. То прати претпоставку да само комбинација стратегија економских и казнених мера може довести до успеха. Немачка је, нарочито у оквиру *Немачког пројекта полиције*, обезбедила за авганистанске јединице опрему и обуку за борбу против наркотика.

Немачки *PRTs* прате поступке око узгајања поља мака, како би за званичне авганистанске и међународне актере обезбедили релевантне информације из своје зоне одговорности. Мешање у тај традиционални циклус производње би, врло вероватно, довело до ескалације насиља, које би било усмерено против *PRTs*. Мандат немачких *PRTs* није довољно јак за окружење у којем је свеприсутан криминал повезан са дрогом. Проширивањем активности немачких оружаних снага повећала се вероватноћа да ће немачки војници открити лабораторије за производњу дроге док трагају за тајним скровиштима оружја. Уколико би се, међутим, повела озбиљна борба против дроге, то би – по мишљењу тајних служби – врло вероватно изазвало противмере наркобарона.³⁸

Досадашњи покушаји да се постигне контрола над узгајањем дрога путем појединачних акција, као што је уништавање поља мака, морају се, према министру за борбу против наркотика Хабибулаху Кадерију, сматрати неуспешним. Он се обраћа „угледним људима“ у влади и указује на проблеме са регионалним командантима.³⁹ Провинцијски тимови за реконструкцију на северу изгледа да нису учествовали у тим појединачним акцијама. Међутим, влада Авганистана намерава да смени гувернере провинција који не сарађују у борби против дроге.

Без приступа алтернативним облицима прихода, фармери неће хтети да се одрекну прихода од дроге. У међувремену, умерене и ограничene репресивне мере, као што је уништавање лабораторија или заплена пошиљки дроге, могу се замислiti као војна мисија за *ISAF*. Немачка до сада није учествовала у таквим мерама, већ се усредсредила на организовање АНП,

³⁷ Schmunk, M.: *Исто*, p. 32.

³⁸ Anti-Drogen-Kampf gefährdet Soldaten in Afghanistan. In: *Financial Times Deutschland*, 16 June 2005.

³⁹ Fighting drugs in Afghanistan. Video interview of Habibullah Qaderi, Afghan Minister for Counter-narcotics, 18. јануар 2006. Упоредити *online* документ: <http://www.nato.int/multi/video/2005/050120-qaderi/v050120e.htm> (daunloudovan 1. јула 2006).

у чему су *PRTs* све ангажованији. То значи да ће убудуће *PRTs* бити суочени са једном другом кључном улогом – подршком обуци регионалне полиције. Лојални припадници авганистанске полиције, који су 2007. године због малих плата тада били у мањини, могли би убудуће да преузму деликатни задатак спровођења мера у борби против наркотика.⁴⁰

2.3.5. Критика

Неки политичари и НВО критикују да, због мноштва самонаметнутих ограничења, немачки *PRTs* не могу да развију пуну ефикасност и зато не могу да испуне свој стварни основни задатак – јачање ауторитета авганистанске владе. Масивна бирократија сматра се узроком оклевања немачких *PRTs*, а поред тога, они показују толику опрезност да не успевају да реализацију патролирање преко трију провинција које су у њиховој надлежности. Кампови су, изгледа, места за редовне посете државних званичника, што такође омета *PRTs* да раде свој посао. Критикује се и то што *PRTs* не интервенишу у случајевима насиља које чини локално становништво, као што је каменовање. Како је дефинисано њиховим мандатом и концепцијом „локалног власништва“, такве полицијске задатке не обављају немачки *PRTs*. Према мишљењу критичара, у таквим случајевима *PRTs* делују на исти начин као и припадници авганистанске полиције – често окрећу главу на другу страну када се врши насиље. Када се ради о успостављању владавине права, не постоји тачно одређена обавеза *PRTs*. За немачке *PRTs* кажу да су прихватили ту ситуацију ради мирољубиве коегзистенције са политичким моћницима.

Неке критике против *PRTs* морају се пажљиво анализирати; али неке су вода која иде на воденицу скептика који би, у принципу, желели да повуку немачке оружане снаге из свих међународних операција.

2.4. Концепција британских *PRTs*

2.4.1. Развој

Уједињено Краљевство је била друга земља која је, после Сједињених Држава, формирала *PRT*. Од јула 2003. до почетка 2006. године имали су *PRTs* у Мазар-и Шарифу и Мејмани, пре него што су се пребацили на југ Авганистана. До средине 2005. године север Авганистана није био на мети напада милитантних исламиста на стране војнике и хуманитарне раднике. У

⁴⁰ Упоредити: Stelzenmüller.

том региону живе етнички Узбечи и Таџици, који су, од почетка, отежавали акције припадника Паштуна, који су под доминацијом талибана. У току фазе имплементације британског *PRT* 2003. године, у региону су се водиле борбе између политичких моћника, у којима су британски *PRTs* од самог почетка деловали као посредници.

2.4.2. Приступ, мандат и циљ

Сједињене Државе свој приступ *PRT* у региону Север сматрају операцијом подршке миру.⁴¹ За Британију, *PRT* је цивилно-војни инструмент који се користи у авганистанским провинцијама за јачање утицаја авганистанске власти и који пружа подршку развоју и реконструкцији. Та мисија треба да се остварује побољшавањем опште безбедносне ситуације и пружањем подршке за пет носећих стубова реформе сектора безбедности. Током 2006. скандинавске земље умногоме су усвојиле прилично успешан британски приступ *PRT* у постконфликтном региону, што значи да се та проверена концепција примењивала и 2007. године.

Упркос неколико смерница Сједињених Држава, *ISAF* и Уједињених нација, британски *PRT* није се уклапао ни у какав калуп – био је обликован према ситуацији у региону Мазар-и Шариф. Велика Британија је имала здружено руковођење (*Joint Leadership*) са цивилним елементом, који је имао висок степен интеграције. Министарство одбране (МО) сарађивало је непосредно са Министарством за спољне послове и Комонвелт (FCO – *Foreign and Commonwealth Office*) и Министарством за међународни развој (DfID – *Department for International Development*). На оперативном нивоу, војни и цивилни елементи радили су одвојено, а имали су и различит метод подношења извештаја. За британски *PRT*, критични фактор за успех операције био је да се повећа поштовање према Авганистанској националној полицији (АНП) и њен значај као легитимног инструмента за заштиту становништва.

Британски приоритети у вези с тим, подразумевају: консолидовање институционалних структура и свеобухватно ширење реформе сектора безбедности помоћу *PRTs* јачањем царинског и правног система, Авганистанске националне армије, Авганистанске националне полиције, као и пружањем подршке програмима разоружавања и борбе против наркотика. Стабилне институције и повећана безбедност требало би да помогну развој региона. Британски *PRTs* не спроводе сами пројекте реконструкције (за разли-

⁴¹ Упоредити: Jon Brittain, *Civil Military Interaction: Practical Experiences of a PRT Commander*. У: Walter Feichtinger/Markus Gauster (Eds.): *Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan. Civil-Military Interaction – Challenges and Chances*. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 15/2007, Wien 2007, pp. 113–121.

ку од њихових немачких пандана). Они себе сматрају иницијаторима цивилних пројекта реконструкције, с тим да се не ангажују у њима оперативно, што има позитиван ефекат на изградњу државе.

2.4.3. Структура и начин рада

Структура британских *PRTs* је мултинационална и мултиинституционална. У августу 2005. године *PRT* Мазар-и Шариф имао је 140 припадника, а *PRT* Мејмана 50 припадника. За успостављање безбедности, мобилни осматрачки тимови (МОТ – *Mobile Observation Teams*) патролирали су целим регионом и те задатке повезивали са кампањама прикупљања информација и мерама изградње поверења. Истовремено, сваки покрет *PRT* користио се за прикупљање невојних обавештајних података. Мобилни тимови за осматрање састоје се од шест до осам припадника и имају велику оперативну флексибилност; они могу данима да бораве ван кампа *PRT*, ако је то неопходно за извршење мисије. За потребе подршке Авганистанској националној полицији, у саставу *PRTs* налази се цивилни међународни саветник за обуку полиције.

Командант једног британског *PRT* описао је приступ *PRT* као обављање „посла на веома ненаметљив начин“.⁴² То значи да се *PRT* приказује у јавности лако наоружан и својом „ненаметљивошћу“ веома уско тумачи принцип стратегије *дискретног присуства*. Циљ је да се постигне максимални ефекат са минималним напором. Командант *PRT* такође говори о „робусној војној дипломатији“. Током 2003. и 2004. године, на пример, генерал Рашид Достум, етнички Узбек, водио је тенковске борбе са својим таџичким ривалом, генералом Нур Ата Мохамедом. Британски *PRT*, у сарадњи са *UNAMA*, деловао је као посредник и помогао да се окончају борбе између зараћених група. Достум и Ата су се напослетку сагласили да учествују у изградњи државе. Њиховом запажању није промакло то да је нека врста мира одлична за њихове интересе – царина, градња и побољшање превоза. Висока стопа криминала (која, међутим, није карактеристична само за северни Авганистан) није се много променила током последњих година.

Провинцијски тим у Мазар-и Шарифу није био првенствено заинтересован за имплементацију владавине права у складу са западним принципима. То се чинило нереалним, поготово због негативног британског искуства из трију ратова у Авганистану (1839–1919). Британци су били свесни да ће за трајан и одржив развој у том правцу бити потребне деценије. Због тога су

⁴² Разговор аутора и Џона Бритена (*Jon Brittain*), команданта *PRT* Мазар-и Шариф. Мазар-и Шариф, 1. октобар 2005. године.

били више заинтересовани за унапређење стабилности у региону него за успостављање западних вредности. Војно присуство, подршка и успостављање мрежа представљају битне елементе британског приступа. При томе, Британци се такође веома вешто саморекламирају у провинцији како би очували добру вольу сваког актера у региону, укључујући и НВО, и тиме стварали безбедно окружење. Допринос британских *PRTs* утицао је на то да је северни регион још увек далеко од ситуације да се претвори у ратну зону. Међутим, током 2007. године стање се погоршало и прешло у ситуацију која „није мирна и није стабилна“ (ниво пет), али се и даље може дефинисати као „постконфликтна“.

2.4.4. Борба против наркотика

Током 2002. године, пре формирања британског *PRT* у Мазар-и Шарифу, започет је програм борбе против дроге у оквиру реформе сектора безбедности, у надлежности Британије. У том програму тежиште је стављено на компензационе исплате и сваком фармеру понуђено је 350 долара за уништавање једног хектара поља под маком. Међутим, фармери су тражили по 3.000 долара – наводно због тога што су већ ушли у велике дугове у очекивању огромног профита. Последица тога било је даље повећање узгајања мака. Многи фармери су ставили у цеп компензационе исплате, а онда започели гајење мака на новим пољима, у удаљеним подручјима, пре свега због својих обавеза према трговцима.

Још једна контрапродуктивна мера био је увоз жита у Мазар-и Шарифу, за становништво у неповољној ситуацији, путем Светског програма за храну Уједињених нација (WFP – *World Food Program*). То је довело до пада цене на домаћег жита, па су фармери прешли на гајење мака. То је описано као потпун неуспех политike Уједињених нација за борбу против дроге, што бача лоше светло и на британске напоре.

2.4.5. Критика

Да би били у могућности да раде под релативно нормалним условима, *PRTs* су присиљени да дођу до неког аранжмана са локалним актерима (и „добрим“ и „лошим“ момцима). То је утицајним политичким моћницима омогућило чак да још више ојачају своје позиције – нарочито путем места у влади Авганистана. Не може се поуздано рећи да ли је та стратегија узрок све веће радикализације у земљи, јер неке утицајне особе, на пример Рашид Достум (у зони одговорности британског *PRT*) или Исмаил Кан (у зони одговорности италијанског *PRT*), заиста осигурујају безбедност становништва у својој зони

утицаја. Након неколико избора, политички моћници су почели да схватају да је веома сврсисходно имати на располагању и војни елемент и политичке представнике у парламенту, како би могли да замене пушку за кравату, пре-ма захтеву ситуације. То је војном елементу обезбедило легитимитет, утолико што су неке милиције политичких моћника постале део Авганистанске националне армије. Политички моћници су вешто искористили нове околности и схватили да ангажовање у политичком дијалогу може бити корисно.

Својом улогом посредника између зарађених група, британски *PRTs* до-принели су да политички моћници добију легитимитет. Тако се *PRTs* налазе између свих фронтова: с једне стране, морају се предузети мере да се заустави то да *PRTs* допуштају да их локални актери искоришћавају, а с друге стране било који приступ са конфронтирањем повећава могућност угрожавања *PRT*. Држање „дипломатске дистанце“ према утицајним особама јесте генерално проблем за *PRTs*, што је посебно истакнуто код британских *PRTs* и налази се у центру критика упућених *PRTs*.

2.5. О проблему координирања поједињих *PRTs*

У принципу – а у складу са идејом о локалном власништву – стварање безбедности јесте одговорност руководства у Кабулу. Међутим, с обзиром на његов слаб ауторитет у провинцијама, *UNAMA* има задатак да лобира и успостави платформе за комуникацију како би *ISAF*, *OEF*, *PRTs* и амбасадори водећих нација и авганистанска министарства сели за један сто. Влада у Кабулу покушала је да успостави јачи ауторитет државе у провинцијама постављањем лојалних гувернера, који нису из те провинције па, према томе, нису укључени у регионалну трку политичких моћника за освајање моћи. Та стратегија изгледа да делује само спорадично и веома споро (на пример, у провинцији Сар-и Пол). Циљ је јасан: попунити вакум моћи између Кабула и провинција, вакум који постоји не само на пољу безбедности, него и у сарадњи у области развоја.

Извршни координациони комитет *PRTs*, основан 2005, редовно окупља представнике већ наведених актера ради консултовања на стратегијском нивоу. На челу тог комитета је авганистански министар унутрашњих послова и његов задатак је да обезбеди ставове и смернице за све постојеће и будуће стабилизационе мере у контексту *PRT*. Поред тога, циљ те платформе је да се радни програм *PRT* прилагоди *Стратегији националног развоја* (*NDS* – *National Development Strategy*).⁴³ Међутим, досадашњи развој ситуације показује да комитету недостају ауторитет и овлашћења. То ис-

⁴³ Разговор аутора и Џона Бритена (Jon Brittain), команданта *PRT* Мазар-и Шариф. Мазар-и Шариф, 1. октобар 2005. године.

тиче основни проблем међународног ангажовања у Авганистану: у природи принципа водеће нације је да се преко *PRT* првенствено спроводе циљеви водеће нације тог *PRT*. Настојања једног авганистанског органа власти – у овом случају министра унутрашњих послова – да то координира и усмерава, међународни фактори нису до сада примали са ентузијазмом.

3. Анализа ефикасности *PRTs*

3.1. Општи ставови о ефикасности *PRTs*

3.1.1. Напомене о анализи

Авганистан је подељен на безброј зона утицаја, чији актери различито гледају на међународне снаге. Број напада, инцидената, као и демонстрација против међународних организација, као што су *PRTs*, представља значајан показатељ безбедносне ситуације у регионима *PRTs* и омогућава да се изведу извесни закључци о степену до којег становништво прихвата *PRTs*. Међутим, мора се узети у обзир да су демонстрације, на пример, често намештене и/или инструментализоване од политичких моћника и/или фундаменталиста. Веома је тешко дефинисати расположење целе земље, јер нема доволично озбиљних емпиријских података (34 провинције – 350 области). Релевантни извештаји медија, анкете, бројке и проценти могу само – а можда ни то – да се користе као показатељи за извесне специфичне регионе (или њихове делове).

Сваки *PRT* користи различите стратегије, које се базирају не само на локалним условима, него и на њиховим посебним приступима војним пословима, њиховој филозофији о побуњеничким дејствима и њиховој толеранцији ризика. Нема сумње да су побуњеничка дејства вишеаспектна, али напори који се улажу у борбу против њих изгледа да су чак и разноврснији. Сваки *PRT* има другачији скуп циљева и ограничења, као и различито схватање успеха. Далеко од америчког почетног и оштрог приступа, данас се војне снаге у Авганистану налазе у сред лабораторије идеја, иновација које уносе локални команданти реагујући на услове око себе.

Проблем је у чињеници што свака нација и свака команда има побуде да прогласи да је њен приступ јединствено ефикасан, а има мало начина да се изврши објективна оцена резултата. Штавише, права стратегија често се може ретроспективно потврдити тек месецима или годинама касније, јер данашњи успех може да представља сутрашњи модел неуспеха, или обратно.⁴⁴

⁴⁴ Холандски модел, поновљен. Упоредити *online* документ http://thecenturyfoundation.typepad.com/aw/2007/04/the_dutch_model.html (приступљено 20. априла 2007).

3.1.2. Прихваћеност PRTs

Различити су приступи које *PRT* може да примени како би био прихваћен од локалних, али и међународних актера у својој сфери утицаја. Италија је, на пример, користила иновативни метод како би осигурала да њен *PRT* у Херату постигне добру репутацију: годину дана пре него што је *PRT* распоређен (2005) договорена је сарадња са (италијанским) HBO и другим актерима у региону и уплаћене су великодушне субвенције.⁴⁵ Друге нације нису у тој мери ставиле тежиште на прихватање њиховог приступа од локалног становништва, што се одражавало у понашању њихових војника на терену.

3.1.3. PRTs и безбедносна ситуација

У нападима 2004. године погинуло је 850 људи.⁴⁶ Током 2005, број мртвих повећао се на 1.600, укључујући и 81 припадника америчких оружаних снага.⁴⁷ Стопа криминала се, такође, знатно повећала у целији земљи. Провинцијски тимови за реконструкцију, чији се број до 2005. године повећао на 22 тима, нису могли да се супротставе тој тенденцији. Безбедносна ситуација постала је нарочито лоша од децембра 2005. до маја 2006. године, што је регистровао систем за рано упозорење FAST.⁴⁸ Посебно је упадљив пораст самоубилачким напада током 2006. године. Док их је 2003. било само два напада, 2004. шест и 2005. двадесет, а током 2006. године извршено је 136 напада.⁴⁹ Такав развој догађаја може се сматрати као последица погоршавања ситуације (нарочито на југу и истоку) у земљи. Следећа скала нива нестабилности за *PRTs* показује различите интензитетете сукоба у различитим провинцијама.

Скала нестабилности за *PRTs* (јесен 2007):⁵⁰

⁴⁵ Разговор аутора са Вилијемом Бангом (*William Baang*), Међународна организација за миграцију (*IOM*). Мазар-и Шариф, 20. август 2005. године.

⁴⁶ "Six Taliban Killed in YS-Afghan Raid on Bomb Factory: Official". Agence France Press, 24 August 2005.

⁴⁷ Four YS Troops killed in Afghanistan. In: CBS News, 13 February 2006. Упоредити *online* документ: <http://www.cbsnews.com/stories/2006/02/13/terror/main1312194.shtml> (приступљено 10. јула 2006).

⁴⁸ FAST Update Afghanistan, May 2006, p. 3. Упоредити *online* документ: http://www.swisspeace.org/uploads/FAST/updates/FAST%20Afghanistan%201_2006%20final.pdf (приступљено 22. јуна 2006).

⁴⁹ Der Standard, 16 April 2007.

⁵⁰ Упоредити такође: Табела интензитета сукоба, у: *Helmand at War. The Senlis Council Security and Development Policy Group London*, June 2006, p. 55. Провинција Хелманд је ту категорисана као ниво осам (2006). Одабране провинције категорисао је аутор 2007. године.

Ниво	Карактеристике	Провинција
10	,Отворени рат' – евакуација особља из састава <i>PRT</i> .	
9	,Ратна зона' (A) – ситуација слична грађанском рату; свакодневни герилски напади на локално цивилно становништво, полицију и интернационалце; свакодневне борбене операције <i>OEF</i> и <i>ISAF</i> против <i>MOF</i> ; обезбеђење хуманитарне помоћи немогуће.	Хелманд, Кандахар
8	,Ратна зона' (B) – тенденције ка грађанском рату; систематски напади на локално цивилно становништво, локалну полицију и интернационалце; појачане борбене операције <i>ISAF</i> и <i>OEF</i> против <i>MOF</i> ; политички мотивисано насиље; масовно отуђивање између локалног становништва и владе Авганистана; безбедност у комплексу <i>PRT</i> гарантовано само подршком споља; редовно патролирање <i>PRT</i> није могуће; становништво у сеоским подручјима зависи од приноса мака; није остварива сарадња у области развоја коју подстичу <i>PRT</i> или НВО.	Уruzган, Забул, Коуст
7	,Прелаз из постконфлктне у ратну зону' – области високог ризика; повећани напади на локалне званичнике, полицијске станице, међународне снаге, укључујући и <i>PRTs</i> ; становништво консултује талибанске шуре (већа) за правне савете; пројекти реконструкције не могу да се изводе без заштитног елемента; веома мало НВО ради; редовно патролирање <i>PRT</i> („истицање заставе“) са лаким наоружањем веома ограничено.	Кунар, Пактија, Пактика, Газни, Нуристан
6	,Нестабилно' – усмерено насиље и претње насиљем против цивила и припадника војске; нелегалне блокаде путева; опасност од киднаповања; путовање земљом без конвоја веома опасно; неке НВО раде; реализација пројекта помоћи веома отежана; напади на <i>PRTs</i> , на пример за време насиљних демонстрација.	Нангархар, Лагман, Фарах, Фарјаб, Гор, Бадгис, Вардак
5	,Није мирно и није стабилно' – спорадични напади и претње насиљем против представника власти и међународних снага; напади на изборне кандидате; пораст насиљних казнених дела; организоване антивладине демонстрације могу да пређу у насиље; кретање се саветује само у конвоју; могући бомбашки напади поред пута и самоубилачки напади.	Парван, Кундуз, Такар, Бадакшан, Херат, Балк
4	,Мирно, али није стабилно' – прикривене претње и узнемирања локалног становништва; пропаганда против владе Авганистана и против Запада; гајење опијума сматра се генерално толерисаним извормом прихода становништва; масовна корупција.	Бамјан, Ђузан, Сар-и Пол, Саманган, Баглан, Такар
3	,Мирно' – недовољна контрола границе доводи до пораста тенденција ка насиљним злочинима у вези са илегалном трговином (дрогом, оружјем, људима).	Нимруз
2	,Мирно и стабилно' – мања насиљна кривична дела; власт контролише већи део границе и кључна подручја; цивилна администрација ради; пројекти у области развоја могу да се реализују без безбедносних проблема.	
1	,Потпуна стабилност' – власт контролише цело подручје; пораст легалних активности.	

3.1.4. PRTs и сарадња у области развоја

Надзорни комитет за хуманитарни одговор (SCHR – Steering Committee for Humanitarian Response) израдио је 2001. године директиве за цивилно-војне односе, које служе као правила за интеракцију између хуманитарних организација и оружаних снага.⁵¹ Он има четири главне ставке:⁵²

1. имплементација директне хуманитарне помоћи (коју SCHR дефинише као мере реконструкције) требало би, под нормалним околностима,⁵³ да буде резервисана за цивилне организације за пружање помоћи; према томе, PRTs не би требало да буду активни на том пољу;
2. директна хуманитарна помоћ коју обезбеђују оружане снаге добродошла је у изузетним околностима, односно у случају погоршања безбедносне ситуације;
3. хуманитарни актери требало би да користе војну помоћ/заштиту само у областима великог ризика (ниво седам и виши);
4. између цивилних и војних актера могу, а и требало би, да се размењују само посебне информације (на пример, које се односе на безбедносну ситуацију).

Међутим, неке HBO сматрају да није могуће применити те смернице на интеракцију са комплексним цивилно-војним тимовима као што су PRTs. Изгледа да је SCHR био свестан тога у свом ставу изнетом 2001. године и да је прецизирао и прилагодио своје смернице Авганистану (верзија из 2004). Постављене су следеће главне ставке:

1. HBO би требало самостално да процене мере које треба предузети у кризним регионима (без размењивања ставова са PRTs);
2. у складу са смерницама које су поставили HBO, међународни комитет Црвеног крста и Црвеног полумесеца, хуманитарне организације би требало да задрже неутралан принципијелан став;
3. хуманитарне организације не би требало да користе инфраструктуру међународних оружаних снага и
4. размена информација требало би да буде ограничена на неопходни минимум, како би се избегло да HBO буду марионета војне стратегије.

⁵¹ SCHR основан је 1972; комитет надзире девет самосталних хуманитарних организација: WCC, CARE, Caritas, IFRC, ICRC, LWF, MSF, Oxfam International i SC Alliance.

⁵² ACT International: SCHR Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of Humanitarian Assistance (2004 version). Geneva, 18 October 2004. Упоредити online документ: <http://www.act-intl.org/resources/manual/SCHRpositionpaper.doc> (приступљено 16. августа 2006).

⁵³ Према аутору, „нормалне“ околности могу се дефинисати до нивоа пет на скали нестабилности; виши ниво је за HBO „изузетно“.

У асиметричном сукобу, или у постконфликтном региону какав је Авганистан, ниједно решење не може се заснивати ни само на цивилном нити само на војном ангажовању. Настојања *SCHR*, са циљем да се строго одвоје цивилне компоненте и оружане снаге, у стварности могу да буду само широке смернице за HBO. Поред тога, садашњи ставови *SCHR* не признају стварно реалну ситуацију на терену, као, на пример, различите интензитетете сукоба (видети скалу интензитета) којима су изложене и оружане снаге и HBO. Смернице *SCHR* изгледа да су важне и неопходне, али их цивилни актери на терену тумаче веома широко.

Поред тога, HBO као што су *Лекари без граница* (*Médecins Sans Frontières*) критикују *PRTs*, јер мисле да они угрожавају самосталност хуманитарне помоћи и претварају раднике у области развоја у магнете за нападе. Оно што је извесно – цивилно-војна сарадња је неопходна, самосталност хуманитарне помоћи веома важна и мора се поштовати. Истовремено, сарадња и координација су од битне важности. Многе од 2.400 HBO су, такође, предмет све веће критике. Рамазан Бачардоуст, бивши министар за планирање, тврдио је да HBO апсорбују велики део новчане помоћи и узимају послове локалном становништву. Међутим, његов план да истера велики број HBO коштао га је посла.

Један од разлога које Немачка истиче како би оправдала своје присуство као једина нација са *PRT* у северном Авганистану јесте потреба да се заштите радници у области помоћи за развој. Чињеница је да су се многе HBO сместиле у тај регион након успостављања *PRT* Кундуз. Неке од тих цивилних организација, међутим, свеле су контакте са немачким *PRTs* на минимум. Њихови аргументи, који истичу принципијелан неутралан став, јесу да *PRTs* узимају потенцијалне послове за HBO и стварају паралелне структуре, које се узајамно блокирају у изградњи државе. Пораст насиља које врше *MOF*, локални политички моћници или криминалци, додатно усложњавају пројекте HBO. У мају 2006, на пример, један припадник HBO *St John's International* убијен је у провинцији Бадгис, на северозападу земље.

Наведени напади дају HBO разлог да критикују ангажовање *PRT*. Веза између таквих инцидената и рада *PRTs* не може се, међутим, потврдити. Од 2006. године HBO се суочавају са окружењем које се, полако али сигурно, погоршава и на северу Авганистана (до нивоа пет и шест). Како ратне зоне ван већих (јужних) градова представљају подручја у која HBO не могу да иду, они су усмерили већу критику против операција *PRT* на северу него на југу земље. Побуњеничка дејства у појединим ратним зонама истиснула су већину HBO, где чак и *PRTs* једва могу да пруже минималну помоћ хуманитарном раду.

3.1.5. PRTs и реконструкција

Супротно великим очекивањима, становништво северних региона не сматра да је трговина дрогом за сада велики проблем. Многи гледају на дрогу као на по-вольну опцију – и то утолико више јер држава не нуди никакве друге економске перспективе. Аутоматски, узгајање дроге у Авганистану има негативан утицај на суседне земље, у којима се број зависника од дроге повећава. Према *UNODC*, у Пакистану има 500.000 зависника од хероина, а у Ирану 3,7 милиона корисника опијума. Међутим, те две земље првенствено су транзитне, јер „права зарада“ је очигледно у Европи и Сједињеним Државама. Количина новца коју добијају авганистански сељаци је мања од 1 одсто од онога што плаћа крајњи корисник, али је и то, очигледно, доволjan подстицај за сељаке да се окрену узгајању дрога.

Ставови о томе како се (и да ли уопште) ефикасно борити против узгајања дроге, знатно се разликују. Један приступ је да се смањи потражња у индустријализованим земљама пре него се предузме дужа борба против узгајања дрога у Авганистану. Заговорници тог приступа тврде да је борба против гајења опијума опасна не само за *PRTs* него и за власт у Авганистану, јер угрожава помирење и омета процес реконструкције. Незадовољство становништва могло би брзо да порасте и окрене се против свих странаца, укључујући и раднике у области помоћи у развоју и припаднике *PRTs*, јер се на *PRTs* гледа као на „агенте“ у борби против наркотика. Немилосрдна борба против нелегалне трговине дрогом изазвала би формирање још више картела дроге – који би онда могли да присильавају фармере да гаје мак. Чак и ако би настојања да се производња преусмери била успешна, цене би због смањене понуде превише скочиле, што би гајење опијума учинило још уноснијим. Као резултат тога, јавља се економска дилема.

О свим тим тврђњама, без сумње, може се полемисати. У сваком случају, неодлучност *ICM* коју стратегију би требало применити у борби против наркотика чини цео овај проблем још тежим.

3.2. Ефикасност америчких *PRTs*

3.2.1. Прихваћеност *PRTs* у региону

Од почетка Операције истрајна слобода авганистанско становништво је у мањем степену прихватало америчке трупе, него европске. Током 2007. године чак су и многи Авганистанци, који су највише трпели под талибанима, изгледа били скептични у погледу свих међународних трупа. У ствари, Сједињене Државе су од самог почетка уложиле много напора у настојања да освоје наклоност становништва, али до сада ниси постигли значајан напредак.

Лоши услови снабдевања, недостатак инфраструктуре и нестабилност (ниво шест) у провинцији Фарах у близини границе са Ираном били су, поред осталог, разлози зашто су САД у септембру 2004. формирале један *PRT* у граду Фарах. Циљ је био да се повећа безбедност окружења и да се обнове и изграде бунари, школе, болнице и објекти државне управе. Та помоћ намењена је за добробит села, а не појединача, јер би извођење појединачних пројекта реконструкције само изазвало лъбомору и сукобе.

Од маја 2005. године амерички *PRT* у провинцији Фарах ради под командом *ISAF* и сматра се узорним *PRT* моделом и моделом за будуће операције *ISAF*.⁵⁴ У ствари, *PRT* Фарах, као *ISAF-PRT*, и даље следи америчку концепцију погодну за регионе који су у опасности да пређу из постконфликтне зоне у ратну зону (ниво седам). То представља (крајњи) ниво безбедности, на којем сарадња у области развоја коју подстиче *PRT* може реално да обезбеди позитиван резултат. Поред заједничког патролирања припадника *ISAF* и АНА, тај *PRT* је, такође, предузео разне активности у обуци авганистанских безбедносних снага. Пошто је гувернер провинције Фарах добио у надлежност да самостално управља неким активностима развоја, он има погодност да користи *CERP*, путем којег је 2005. омогућена изградња три школе за 1.500 ученица.

3.2.2. PRTs и безбедносна ситуација

Од 2004. до 2005. године на југу Авганистана број напада повећао се за 20 одсто, број самоубилачким напада се учетвороstrучио, а број напада даљински управљаним средствима, на пример бомбама поред пута – по угледу на Ирак – удвостручен је.⁵⁵ До почетка 2006. године број напада у јужном региону опет је знатно повећан, што је претворило тај регион у ратну зону (ниво осам и виши). Очигледно да тамо борбене трупе – ни *ISAF*, ни *OEF* – нису до сада могле да побољшају безбедност.

3.2.3. PRTs и изградња институција

С једне стране, када је 2006. године на југу Авганистана извршена примопредаја америчких *PRTs* Уједињеном Краљевству, Канади и Холандији, већ су били установљени паралелни органи власти под утицајем талибана, који укључују чак и судове правде: локални становници често се ради решавање сукоба

⁵⁴ Farah A Model for Future Operations – ISAF Commander. ISAF Public Information Office, Release 2006-048, 3 July 2006. Упоредити *online* документ: http://www.afnorth.nato.int/ISAF/Update/Press_Releases/newsrelease/2006/Release_03July06_048.htm (приступљено 17. јула 2006).

⁵⁵ Walter Pincus: Growing Threat Seen in Afghan Insurgency. In: Washington Post, 1 March 2006. Упоредити *online* документ: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/28/AR2006022800874.html> (приступљено 1. априла 2006).

обраћају „шурама“ (већима), који су под доминацијом талибана.⁵⁶ Амерички PRTs на југу нису имали успеха ни борби против корупције нити у јачању поверења становништва у државне институције (са седиштем у Кабулу). С друге стране, није реално очекивати да се провинција као што је Кандахар може „обликовати“ за неколико година – за то су потребне генерације. Провинцијски тимови за реконструкцију у ратним зонама неће имати успеха, без обзира на то да ли се састоје од америчких, европских или других војника.

3.2.4. PRTs и њихова сарадња са HBO

Због ратних зона на југу Авганистана, изгледа да цивилно-војна интеракција – на ниском нивоу – успева боље него на северу. Током 2006. године HBO нису у том региону могле да делују без војне заштите или су чак морале да се повуку из одређених области. Канцеларије УН, које су 2003. и 2004. године још могле да раде од 60 до 70 одсто подручја региона Југ, средином 2006. године успевале су да раде у шест области од педесет.⁵⁷

3.2.5. PRTs и реконструкција

У источном Авганистану, а нарочито у провинцији Газни, амерички PRTs све више су подстицали изградњу путева. У тој високоризичној области (ниво седам) ефекти америчког рада на реконструкцији могу се директно осетити: пут од 600 km између Кабула и Кандахара, који је направљен за 270.000.000 долара, скратио је време путовања на једну трећину. Тешки саобраћај и жива грађевинска активност дуж новог аутопута указују на известан напредак земље. Интересантно је поменути да је до 2006. године, а посебно захваљујући иницијативама америчких PRTs, више радова на изградњи путева вршено у регионима са већим интензитетом сукоба на југу и истоку Авганистана, него у постконфликтним регионима на северу и западу.

Тај показатељ, међутим, може прилично да завара. Лакше је изводити радове на градњи путева него јачати крхки ауторитет слабе власти. Друго, безбедносна ситуација у подручју у које се може стићи аутопутем погоршала се након стране интервенције 2001. године. На пример, 2005. године на путу од Кабула до Кандахара убијено је више од десет припадника међународних снага, па су чак и локални радници HBO у опасности.

⁵⁶ James Rupert, Corruption and Coalition Failures Spur Taliban Resurgence in Afghanistan. In: *Newday*, 17 June 2006.

⁵⁷ James Rupert, исто.

Упркос томе, амерички *PRTs*, на пример тим у Газнију, представљају важне истурене пунктове, који обављају реконструкцију у региону са високим интензитетом сукоба. Међутим, реконструкцију аутопута Кабул – Кандахар не треба посматрати само у контексту изградње државе, јер он има и извесну политичку тежину у вези са промовисањем „рата против тероризма“, од стране америчке владе.

3.3. Ефикасност немачких *PRTs*

Одговорност Немачке у оквиру *ISAF* 2007. године била је везана, пре свега, за рад Регионалне обласне команде Север у Мазар-и Шарифу, под којом су били тимови за реконструкцију у провинцијама Кундуз (*PRT* Кундуз) и Бадакшан (*PRT* Фејзабад), као и вођење истурене канцеларије *PRT* Кундуз у Талокану у провинцији Такар.

3.3.1. Прихваћеност *PRTs* у региону

Према речима Рангина Дадфара Спанте, авганистанског министра спољних послова, немачке трупе – поготово *PRTs* – и даље су добродошли у Авганистану. Немачки *PRTs*, међутим, не треба да се упуштају у борбу против дроге, јер је то задатак АНА. Спант, који је деценијама живео у Немачкој, говорио је о немачкој војсци као о ослободилачкој армији. Осамдесет шест одсто свих Авганистанаца у земљи и даље жели добродошлицу немачким трупама, што би, требало да буде довољан доказ квалитета немачких *PRTs*.⁵⁸

Упркос томе, саветује се да се изјаве представника авганистанске владе узимају са резервом. Критичари често сматрају да су Сједињене Државе званичницима „испрале мозак“. Јавна је тајна да Сједињене Државе, као земља која је највећи донатор у Авганистану, од почетка интервенције врше притисак на Карзајеву владу ради спровођења властитих геополитичких интереса. То, такође, обухвата улепшавање ситуације на терену и утицаја *ICM* у Авганистану, како би се ситуације презентовале у бољем светлу. У вези с тим, Спантина позитивна оцена немачког залагања показује се у другачијем светлу.

Једна друга студија указује на критички став авганистанског становништва према *ISAF*. Према истраживању *BBC*-ја у мају 2005. године, само 25 одсто свих Авганистанаца позитивно оцењује француски утицај у Авганистану и само њих 21 одсто има поверења у Немце. Саме Сједињене Државе уживају висок рејтинг одобравања од 72 одсто.⁵⁹ Позитиван рејтинг Сједињених Држава уоп-

⁵⁸ Helmut Böger: Die Bundeswehr ist für uns eine Befreiungsarmee. Interview mit Afghanistan's Außenminister. У: *Bild am Sonntag*, 14 May 2006. Упоредити online документ: <http://www.bild.tonline.de/BTO/news/aktuell/2006/05/14/aussenminister-gruene-Afghanistan/hg-interview.html> (приступљено 16. маја 2006).

⁵⁹ Упоредити: Urs Gehriger, Entscheidung in Afghanistan. У: *Weltwoche*, 24 May 2006.

ште не одговара стварности у Авганистану, чиме се квалитет те анкете британског *BBC*-ја доводи у сумњу. Шароликост процената указује на то да такви извештаји не дају поуздане информације о ефективности *PRTs*.

С обзиром на све веће незадовољство због неиспуњених обећања Карзайеве владе, коју многи Авганистанци сматрају „марионетом САД“, може се са сигурношћу претпоставити да је рејтинг прихваћености немачких *PRTs* опао од председничких избора у октобру 2004. године. Што дуже становништво нема користи од процеса изградње државе, све ће више опадати степен прихваћености међународних институција. Немачки *PRTs*, који делују на нивоу провинција, немају могућности да се супротставе таквом развоју догађаја. Ипак, њихов рејтинг прихваћености је већи него што је рејтинг владе у Кабулу. Међутим, одлучујући импулси за побољшање владине репутације код становништва морају потицати из самог Кабула. У најбољем случају, *PRTs* могу само да каналишу и/или интензивирају те импулсе за успешну изградњу земље, али их они сами не могу стварати.

Од почетка *PRTs* Кундуз и Фејзабад прибегли су дипломатији, како би били прихваћени од локалних политичких моћника. Због тога су их често називали „таоцима политичких моћника“.⁶⁰ Неки од њих толеришу *PRTs* само до мере до које се не мешају у њихово профитирање од, на пример, узгајања дрога. За сада нема излаза из те „замке прихваћености“. Цивилно-војни инструменти, као што су немачки *PRTs*, имају веома ограничене војне снаге и, да би уопште били у могућности да раде, ослањају се на спремност локалне стране за сарадњу.

3.3.2. *PRTs* и безбедносна ситуација

3.3.2.1. Интензитет сукоба

Политички моћници могу да одреде став локалног становништва према *PRTs* уз помоћ бораца из својих милиција. Због своје структуре способност *PRTs* да предузимају војну акцију је ограничена, а и они све више преузимају улогу страних дипломатских представника. У целини, талибани, као и снаге милиција Гулбудина Хекматјара и Џалалудина Хаканија, представљају сталне елементе мешања који могу да се ослоне на огроман број потенцијалних симпатизера, а та чињеница представља све већу претњу за *PRTs* и интернационалце у области Кундуза. Ал Каида је, међутим, до сада имала само мању улогу на северу – тој мрежи могу се приписати само изоловани самоубилачки напади. Од јесени 2005. године на северу су појачани самоубилачки напади као и напади на међународне представнике. Четири

⁶⁰ Разговор аутора и Михаела Похлија (*Michael Pohly*). Берлин, 12. октобар 2004. године.

таква напада извршена су од 2001. до 2003. године, десет је регистровано 2004, а више од 20 напада десило се 2005,⁶¹ док су кулминацију од укупно 30 самоубилачким напада достигли у јануару 2006. године.⁶² У том контексту, мора се констатовати да такви напади не одговарају менталном склопу Паштуна (који чине око 40 одсто авганистанског становништва), што наводи на претпоставку да се страни побуњенички елементи још увек инфильтрирају у земљу.

У областима Кундуз и Бадакшан од краја талибанског режима у Кабулу није било већих сукоба, али изузетно велика количина малокалибарског и лаког оружја утицала је на то да регион није миран и није стабилан (ниво пет). За разлику од британског *PRT* Мазар-и Шариф, немачки *PRTs* нису морали да посредују између разних политичких моћника који се међусобно надмећу. Насилне демонстрације након објављивања члanca у *Newsweeku* о наводном скрнављењу Курана у америчком казненом логору Гуантанамо такође су се показале штетним за рад *PRT*. У Фејзабаду је немачки *PRT* могао да допринесе деескалацији таквих демонстрација.

3.3.2.2. Ефикасност програма разоружавања

Предаја тешког оружја коју су извршили политички моћници, на пример Рашид Достум и Мохамад Ата, такође је имала позитиван утицај на регион Кундуза. Ти политички моћници прилагодили су се новој ситуацији и схватили како да играју на политичку карту. Према Уједињеним нацијама, програми разоружавања у Кундузу били су, квантитативно гледано, прилично успешни. Од новембра 2003. до краја августа 2005. године разоружано је 63.380 припадника легалних милицијских и војних јединица у саставу снага Авганистанске милиције током процеса *DDR*, који је првенствено финансирао Јапан – програм је окончан 2006. године. За то су били одговорни *UNDP* и *UNAMA*. Већина разоружаних појединача могла је бити демобилисана и одређена за програме реинтеграције. Заплењено је 98 одсто од укупне количине познатог тешког оружја. У јуну 2005. инициран је програм, под називом „Распуштање илегалних наоружаних група“ (*DIAG – Disbandment of Illegal Armed Groups*). Његов циљ је био да се до 2007. године разоружа око 100.000 припадника милиције, бораца који су били из 700 илегалних милицијских група. До априла 2007. путем *DIAG* прикупљено је више од 26.000 комада лаког оружја.⁶³ Са сигурношћу се може претпоставити да број илегалног оружја које је још у оптицају далеко премашује број предатог оружја. Оно је у рукама обичних криминалаца.

⁶¹ Emil Hsu and Beth deGrasse: Afghanistan Insurgency still a potent Force. YSIP Briefing, February 2006.

⁶² Florian Rötzer: Islamischer Staat in Waziristan? In: *Telepolis*, 1 March 2006.

⁶³ Упоредити *online* документ: <http://www.undpanbp.org> (приступљено 22. априла 2007).

Незапослени Авганистанци изнудом наплаћују путарину или се укључују у узимање талаца које није политички мотивисано. Криминалци имају користи од чињенице да су у стварности програми разоружавања тек у почетној фази.

Мада за регион Североисток нису доступне тачне бројке, мора се констатовати да су немачки *PRTs* имали одлучујућу улогу у пружању подршке процесу разоружавања само тиме што су били присутни и својим „*know-how*“ пружали подршку *UNAMA* и *UNDP*. Ипак, требало би имати на уму да је цео Авганистан и даље препун илегалног оружја.

3.3.2.3. Опсег узгајања мака

Према подацима Уједињених нација, од 2003. до 2004. године површина поља под маком у Авганистану повећана је за 64 одсто, односно на 131.000 хектара.⁶⁴ Међутим, у марта 2005. Сједињене Државе објавиле су да се: 2003. и 2004. године површина под маком увећала више од три пута, са 61.000 на 206.700 хектара.⁶⁵ У исто време, производња опијума се готово удвостручила – од 2.865 тона до 4.950 тона. Тиме је рекордна производња из 2000. године, за време талибанског режима, премашена за 1.300 тона. Од 2001. до 2004. године узгајање опијума се проширило, упркос програмима борбе против наркотика и повећане обавезе *PRTs*, са десет провинција на тридесет (од укупно 34 провинција).⁶⁶

Од 2001. до 2004. године производња опијума у провинцији Бадакшан порасла је са 3 на 18 одсто од укупног узгоја у целој провинцији.⁶⁷ Уједињене нације су 2005. године потврдиле да су 2004/2005. површине под другим културама знатно смањене, за 53 процента – са 15.607 хектара на 7.380 хектара.⁶⁸ Мада су површине под културом у провинцији Такар повећане за 80 процената, са 762 хектара на 1.364, а у Кундузу за преко 22 процента, са 224 хектара на 275, култивисане површине у те две провинције знатно су мање него у Бадакшану. То значи да је у 2005. години површина под пољима мака у зони утицаја немачких *PRTs* знатно смањена. Бројке и проценти који су наведени указују на то да је присуство немачког *PRT* имало позитиван утицај на ограничавање површина за узгајање дрога у провинцији Бадакшан. Међутим, *PRT* није био директно укључен у тај процес.

⁶⁴ UNODC/GoA (Ministry for Counter-narcotics): Afghanistan Opium Survey 2005, November 2005, p. 4.

⁶⁵ Упоредити: US State Department, Cultivation of opium in Afghanistan more than trebled in 2004. *Online* документ: <http://de.news.yahoo.com/050305/286/4g02a.html> (приступљено 26. марта 2005).

⁶⁶ Islamic State of Afghanistan: Selected Issues and Statistical Appendix. International Monetary Fund, February 2005. IMF Country Nr. 05/34. Упоредити *online* документ: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0534.pdf (приступљено 20. фебруара 2006).

⁶⁷ Упоредити Stelzenmüller.

⁶⁸ UNODC Afghanistan Opium Survey 2005, p. 4.

3.3.2.4. Стопа криминала

У јуну 2004, у региону Североисток посебну забринутост изазвало је убиство једанаест кинеских радника на изградњи пута. Иако не постоје поуздани подаци, познато је да су током 2005. у тој области почињена бројна убиства. У извештају који је поднео *FAST* помиње се да су у зони утицаја немачких *PRTs*, од децембра 2005. до маја 2006, само две акције биле усмерене против интернационалаца, односно убиство три припадника *USAID* и демонстрације у Кундузу. То показује да се од 2004, број напада и обим борбе у немачкој утицајној зони нису знатно повећали што говори о квалитету немачког присуства. Ипак, сваке недеље у провинцији Кундуз у насиљним злочинима погине више од дванаест људи.

3.3.2.5. Степен упознавања становништва са владавином права

Изгледа да политички моћници и наркобарони до сада нису присилјавали фармере да узгајају дроге. Очигледно је да се многи фармери сами одлучују на то, како би осигурали опстанак својих породица. Штавише, наркоекономија се не заснива на индивидуалним маргинализованим или криминализованим играчима, него представља део друштва. На исти начин као што се бизнисмени истовремено баве дрогом, житом, аутомобилским гумама и електроопремом, многи мали фармери гаје мак, поред пшенице и јечма, као средство за опстанак. Међутим, и државни актери имају користи од наркоекономије. Чак се и на чланове владе сумња да се с времена на време упуштају у ту врсту бизниса.

Већина становништва Авганистана гледа на владу у Кабулу, која је у јануару 2002. увела општу забрану на узгајање дрога, као на туђи, ако не и потпуно непријатељски елемент. У Кундузу, влада се не сматра ауторитативним телом и, према мишљењу становништва и многих руководилаца, нема права да одлучује шта је легално, а шта илегално. Верски достојанственици или сеоске старешине, пре свих осталих актера, могу да усаде свест о злоделу позивајући се на ислам и племенске традиције. Међутим, после истеривања талибана баш је та локална елита позивала на узгајање дроге како би згрнула више новца за себе. Немачки *PRTs* имали су мало успеха у покушајима да утичу на свест становништва о противзаконитом деловању (или недостатак свести о томе) у погледу илегалне трговине дрогом и поседовања ватреног оружја.

Промене остварене у стабилизацији региона помоћ *PRTs*?

Постоји мало поузданих података о побољшању безбедносне ситуације у зони утицаја *PRT* Кундуз. Током 2004. године војска је тамошњу ситуацију

описала као „мирну, али не и стабилну“. ⁶⁹ У 2006. години за безбедносну ситуацију у региону Кундуз констатовано је да „није мирна и није стабила“ (ниво пет). Чињеница да су немачке снаге за специјалне операције морале да буду распоређене у регион Кундуз такође представља додатни показатељ да се ситуација погоршала.⁷⁰ Насупрот томе, могло би се тврдити да, иако немачки *PRTs* нису побољшали ситуацију у протекле три године, ипак су одиграли значајну улогу јер нису дозволили да ситуација измакне контроли од 2003. године. Од увођења немачких *PRTs*, ниједна НВО нити предузеће нису се повукли због безбедносних разлога – са изузетком *Доктора без граница*, који су напустили Авганистан након што су четири члана тима у јуну 2004. убијена у зонама утицаја британских *PRTs*. Од 2003. године, број предузећа и НВО стално се повећава што јасно говори у прилог немачких *PRTs*.

Функција *PRTs* као мостобрана државног ауторитета у провинцијама илуструје потребу да се установи способност професионалног лобирања у оквиру *PRTs*. Према изјави гувернера провинције Кундуз Мохамада Омара, „без немачких и других националних снага *ISAF* хаос из осамдесетих и деведесетих година прошлог века још би владао у Авганистану“. Омар је истакао да су активности немачких *PRTs* у Кундузу били апсолутно од суштинског значаја. У том подручју није се водила борба између политичких моћника, за разлику од других делова северног Авганистана. Народом су, званично и незванично, и даље владали муџахедини, као што илуструје пример бившег министра одбране маршала Мухамада Фахима.⁷¹ Омар сматра да је комуникација с Кабулом изванредно значајан фактор остварења ауторитета централне владе у провинцијама – а баш ту дипломатска компонента *PRT* долази до изражaja.

У целини, до почетка 2007. ситуација у Авганистану знатно се погоршала у погледу стабилности – површина поља мака није се променила, а спор или континуиран процес разоружавања ометан је знатним порастом броја инцидената који су утицали на стабилност. Упркос томе, тај регион је и даље био у позитивном смислу у супротности са укупном безбедносном ситуацијом у Авганистану, што указује на то да су локални актери чврсто држали узде, радећи „у хармонији“ са немачким *PRTs*.

Дугорочна одговорност немачких *PRTs* за тај регион ипак има смисла и веома је битна да способности *PRTs* дају резултате. Допринос немачких *PRTs* стабилности и реконструкцији признаје се и често хвали на нивоу провинција, али то не подразумева аутоматску заштиту од напада.

⁶⁹ Fact Finding Mission of the Institute for Peace Support and Conflict Management in Kunduz province, October 2004.

⁷⁰ Berliner Morgenpost newspaper, 25 May 2005.

⁷¹ Разговор аутора са гувернером провинције Кундуз, Мохамадом Омаром. Кундуз, 25. октобар 2004. године.

3.3.3. PRTs и изградња институција

3.3.3.1. Повећан утицај централне власти у провинцијама

Главни циљеви Бонског споразума и Авганистанског уговора⁷² јесу обнова националног јединства, суверенитета и територијалног интегритета Авганистана, помирење разних етничких група, имплементација демократских структура и функционалних институција, као и економски успон. Све су то класични циљеви изградње институција.

Немачки PRTs били су у могућности да помогну авганистанској влади да спроведе те циљеве у пракси утолико колико су специјалисти PRTs имали редовне разговоре са одговарајућим административним органима власти. Тешко је, међутим, проценити колико је то стварно побољшало квалитет и појалност регионалних администрација према Кабулу. Тај процес повећања свесности ситуације је централни аспект с обзиром на трајност рада PRT, која се тешко може измерити. Ипак, могуће је и да су немачки PRTs – у супротности са принципом локалног власништва – учинили „свише“ за градњу институција: од њиховог формирања, сами PRTs су се развили у значајан економски и политички фактор за цео регион. При том су они све више замењивали слабе државне структуре у провинцијама. Можда је утицај на реконструкцију и функционисање авганистанских институција чак био и негативан. Према томе, мора се размотрити ограничавање активности PRT.⁷³

Од 2007. године временски лимит од две или три године није више опција, јер је реално присуство PRT у трајању од најмање десет година. Независно од било каквог временског ограничења, изгледа да је добра идеја, након испуњења извесних предуслова, да се PRTs трансформишу у чисто авганистанске институције. То би могло да повећа притисак да се на крају у провинцијама формирају самосталне националне институције. Увођење у владу утицајних особа из Кундуза, као Мохамада Дауда, изгледа да је бар оснажило политичку осовину Кабул – Кундуз. Да би то омогућио, PRT Кундуз био је активан на дипломатском нивоу. Све док Карзai успева да задржи Дауда у влади, очекује се да, Даудовом „милошћу“, утицај државе у том региону расте.

3.3.3.2. Значај PRTs у изборима 2004. и 2005. године

Активности немачких PRTs 2004. и 2005. године усредсређене су на припремање и пружање подршке председничким, парламентарним и провинцијским изборима у Авганистану. Подршка изборном процесу пружена је контроли

⁷² Тај оквир је резултат Лондонске конференције о Авганистану од 31. јануара до 1. фебруара 2006. и обухвата малу пута за координирање и консолидовање процеса изградње авганистанске државе до 2010. године.

⁷³ Разговор аутора са Дијегом Осоријем (*Diego Osorio*), CIMIC координатором за UNAMA. Кабул, 26. октобар 2004. године.

лом канцеларија за упис гласача и оперативним информативним мерама, као што су ТВ спотови, радио програми, постери, леци и новине, као и сарадњом са *UNAMA*. Штавише, *ISAF* је обезбедио појачања за провинције до закључења избора. Само у провинцији Бадакшан до краја јула 2004. године за председничке изборе уписало се око 175.000 жена и 180.000 мушкараца. У 2004. години уписало се готово 1,4 милиона (од 1,5 милиона) регистрованих гласача⁷⁴ у четири североисточне провинције, које припадају зонама одговорности *PRTs* Кундуз и Фејзабад, што је огромно постигнуће с обзиром на честе нападе на канцеларије за упис. На тај начин присуство *PRTs* у провинцијама било је фактор од суштинске важности, који је омогућио да се избори одрже.

3.3.4. *PRTs* и сарадња у области развоја

3.3.4.1. Аспекти политике помоћи у развоју

Циљ немачких *PRTs* је, како се наводи у мандату немачког парламента, „помоћи цивилних средстава јачати основе за економски развој и регионалну сарадњу и ауторитет државе потребан за стабилан развој“.⁷⁵ Циљ распоређивања наоружаних јединица је да се створи безбедно окружење, погодно за реконструкцију и стабилизацију региона. Тежиште напора Немаца јесте на политичкој, економској и друштвеној обнови. С обзиром на тај циљ, политичка компонента помоћи у области развоја има централну улогу, што се одражава у вишеструким мерама повезаним са политиком помоћи у развоју, које се предузимају у координацији са авганистанским партнерима, *UNAMA* и другим међународним донаторима.

Задатак немачких оружаних снага је да осигурају безбедност док немачке и локалне организације за помоћ у развоју реализују засебно рад на реконструкцији. Министарство за економску сарадњу и развој, које је задужено за политику помоћи у развоју, координира мере реконструкције и додељује пројекте за реализацију извршним партнерима, као што су, на пример, *Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)*, *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* или *Deutscher Entwicklungsdienst (DED)*. Основни принцип Министарства за економску сарадњу и развој је раздавање одговорности, док је регионална одговорност заједничка када се ради о сарадњи са немачким и авганистанским партнерима. Насупрот томе, цивилно особље америчких

⁷⁴ Bundeswehr im Einsatz: Das ISAF Provincial Reconstruction Team Feyzabad. Berlin, 13 June 2006.

Упоредити *online* документ: <http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/vwContentByKey/W26BYJR5821INFODE> (приступљено 19. јула 2006).

⁷⁵ Упоредити одлуку немачког Бундестага о проширењу операције у Авганистану, септембар 2005. *Online* документ: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Afghanistan/bt-mandat2005.pdf> (приступљено 13. фебруара 2006).

PRTs је под војном командом. Таква ситуација, у принципу, није прихватљива за Министарство за економску сарадњу и развој, јер оно сматра сарадњу у области помоћи у развоју самосталном компонентом: Министарство за економску сарадњу и развој не би послало ниједног цивилног радника за реконструкцију у Кундуз да је превладала концепција америчких *PRT*.⁷⁶

Цивилни стуб *PRT* задужен је за:

- јачање утицаја централне власти;
- установљавање и јачање политичко-административних, као и конститутивних структура;
- јачање цивилног друштва и
- организовање и осамосталњавање авганистанске полиције.

Ангажовање немачког Министарства за предузетништво и кооперативни развој у области помоћи у развоју у подручју Кундуза и Фејзабада обухвата:

- унапређење администрације и владавине права;
- потптицање учешћа жена у свим областима реконструкције;
- програме хитне помоћи за потребе развоја;
- дугорочне инвестиције у привредну и друштвену инфраструктуру (изградња путева и пројекти воде за пиће у Кундузу);
- стварање радних места;
- промовисање приватних инвестиција и
- пројекте за демобилисане војнике и избеглице повратнике ради обезбеђења средстава за живот.

Водећи принцип је укључивање свих мера Министарства за економску сарадњу и развој у стратегију националног развоја, што је договорено између авганистанске владе и међународних донатора. Значај развојно-политичких активности у оквиру немачких *PRTs* одражава се у броју немачких извршних организација и НВО које су присутне на терену. Од НВО које су активно укључене у сарадњу у области помоћи у развоју са *PRTs* на подручју Кундуза посебно се истичу *Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte (AGEF)*, *German Agro Action (GAA)* и организација за помоћ *Katachel*.

3.3.4.2. О проблему хуманитарне помоћи коју обезбеђују оружане снаге

У септембру 2005. године *GAA* је захтевала нову концепцију *PRT*, која јасно разграничава улогу оружаних снага од улоге цивилне помоћи за реконструкцију. Заједно са 15 међународних и око 500 авганистанских сарадника, *GAA* је (на северу и истоку Авганистана), реализовала пројекте (2005), у из-

⁷⁶ Heidemarie Wieczorek-Zeul in: Berliner Zeitung, 15 May 2004. Упоредити online документ: <http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/rede20040515.html> (приступљено 8. марта 2006).

носу од око 6.000.000 евра. У оквиру Програма националне солидарности, она подржава формирање локалних већа и изградњу битне инфраструктуре (као што су мостови и бунари) у сеоским подручјима. Штавише, у оквиру програма *DDR*, она помаже бившим борцима који су вољни да за себе остваре нов начин зараде за живот у пољопривреди. У основи, GAA по-здравља ангажовање немачких оружаних снага у Авганистану. Док GAA веома високо цени британски *PRT* у Мазар-и Шарифу, она оштро критикују немачки *PRTs*.⁷⁷ Ставке о којима је говорио генерални секретар могу се сматрати репрезентативним за критику HBO упућену на рачун *PRTs*.

- Линије које раздвајају оружане снаге од цивилних помагача постају све мање јасне. Разлог томе је чињеница да, на пример, војници немачких оружаних снага и других међународних оружаних снага у Авганистану користе иста цивилна теренска возила као и међународне организације за помоћ. Безбедност HBO, међутим, зависи од тога да се они могу разликовати од оружаних снага. Како постаје све теже разликовати цивилне и војне актере, HBO постају потенцијални циљеви за оне снаге које желе да дестабилизују земљу.
- Други проблем је да се кључно особље немачких *PRTs* ротира сваких четири до шест месеци – чак ни официри *CIMIC* не служе много дуже. Резултат тога је да не постоји довољан континуитет за дугорочну помоћ. „Немачке оружане снаге би према томе требало да се усредсреде на своје основне задатке и препусте помоћ у развоју радницима за помоћ у развоју. Оно што је Авганистану стварно потребно јесте заштита и безбедност, не Самарићани у униформи“, истиче GAA.⁷⁸
- Стручњак за Авганистан из *Caritas Internationalis*, Торстен Хинц (*Thorsten Hinz*), гледа на (војно усмерену) *CIMIC* „веома, веома критички“. Према његовом мишљењу, немачки *PRT* интегрише цивилне организације за помоћ у „мере војне окупације“. То мешање хуманитарне и војне помоћи је разлог што авганистанско становништво све мање прави разлику између међународних оружаних снага и међународних организација за помоћ. Последица тих дешавања била је оптужба талибана усмерена против међународног особља. Организације за помоћ љуте се што оружане снаге директно искоришћавају хуманитарне.

Неки од тих аргумента се не схватају у довољној мери када се ради о *PRTs*. Не ради се просто о питању побољшања радних услова за HBO, већ о потреби промовисања ауторитета власти, сузбијања приватизованог на-

⁷⁷ Разговор аутора са Ником Бенишем (*Nick Boenisch*), координатором пројекта *German Agro Action*, у провинцији Сар-и Пол. Сар-и Пол Сити, 24. августа 2005. године.

⁷⁸ Генерални секретар пројекта GAA, Hans-Joachim Preuß, у изјави за штампу, 27. септембар 2005. Упоредити *online* документ: <http://www.presseportal.de/print.htm?nr=729861> (приступљено 20. марта 2006).

силља, формирања институција, разоружавања припадника милиција и вођења борбе против дроге. У друштву навикнутом на насиље, ти циљеви се не могу постићи без помоћи међународних снага.

3.3.5. PRTs и реконструкција

3.3.5.1. Економска димензија PRTs

Јако немачко војно присуство мора се, такође, оцењивати у контексту економских интереса. Последњих година немачка влада прогурала је привилеговане услове инвестирања за немачка предузећа. Након доношења Закона о инвестирању у Авганистан, који је иницирала GTZ, 2004. године уследило је потписивање немачко-авганистанског промотивног уговора о инвестирању, који немачким инвеститорима у реконструкцију Авганистана даје „третман по-влашћених грађана“. Берлин затим нуди извозне кредитне гаранције (познате као кредити Хермес) и, поред тога, обезбеђује техничку помоћ Кабулу за потребе успостављања структура приватних предузећа. Од јула 2002. године специјални изасланик за економске послове представља немачку владу у авганистанској влади. Авганистански министар за реконструкцију Амин Фаранг провео је неколико деценија у Немачкој и тренутно га подржава *Deutscher Akademischer Austauschdienst*. Највећи део немачко-авганистанске економске сарадње ступио је на снагу тек након почетка ангажовања немачких PRT; према томе, изгледа да су PRTs утрли и пут за реконструкцију.

3.3.5.2. Јачање регионалне инфраструктуре

Од увођења PRT у Кундузу 2003. године, десетине организација за помоћ и предузећа сместило се у тај регион. По смерницама PRT у близини аеродрома Кундуз изграђена је велика касарна, у којој је тренутно смештен PRT, а намењена је за каснију употребу АНА. Између осталог, откако је усостављен PRT Кундуз у региону су реализовани следећи пројекти.

Пројекти Министарства спољних послова:⁷⁹

- до 2005. године изграђено је укупно 13 школских бунара и реновиране су две школе, што је финансирано по плану Министарства спољних послова за пројекте малих размера;
- у граду Талокан отворена је школа за 1.800 ученика, коју је потпуно реновирила организација *Katachel*, користећи фондове Министарства спољних послова. Мало пре тога, PRT је отворио школу за 2.000 деце близу Талокана,

⁷⁹ Winfried Nachtwei: Auf verlorenem Posten in Kunduz und Feyzabad? Press release, Berlin, 23 September 2004.

која је изграђена уз помоћ Фондације Ага Кан и средстава које је обезбедило Министарство за економску сарадњу и развој. У периоду од четири недеље добијен је школски простор за укупно 8.000 ученика. Било је планова да се до зиме 2004/05. године створи довољно школског простора за прихват 25.000 ученика. Према мишљењу Министарства спољних послова, те мере требало је да остваре велики утицај на становништво.

Пројекти Министарства одбране:⁸⁰

- до новембра 2005. године потрошено је укупно 3.700.000 евра на 331 пројекат *CIMIC*, које су иницирали немачки *PRTs* како би се изградиле команде полиције, школе, обданишта и амбуланте.

Пројекти Министарства унутрашњих послова:⁸¹

- Министарство унутрашњих послова је, преко својих оперативних елемената и уз помоћ *Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)*, пружило хуманитарну помоћ за ванредне ситуације и реконструкцију. Од 2002. године *THW* је утрошило више од 19.000.000 евра за хуманитарну помоћ у Авганистану и реализовало 42 пројекта у име Немачке, Холандије, Уједињеног Краљевства и Норвешке. Пројекти су првенствено подразумевали адаптације стarih и изградњу нових објеката.
- настављајући дугогодишњу традицију у немачко-авганистанској сарадњи у области спровођења закона, већина пројекта односила се на авганистанско Министарство унутрашњих послова, као и на полицију и Полицијску академију у Кабулу. Од 2003. године *THW* тамо води пилану, упоредо са центром за обуку. Крајем 2004. године у области Кундуз завршено је неколико полицијских станица и станица за борбу против маларије.

Пројекти Министарства за економску сарадњу и развој:

- од 2003. године *GTZ*, заједно са *Ага Кан мрежом за развој*, у Бадакшану води пројекат за побољшање ситуације у вези са храном и за унапређење регионалне сарадње и стабилности. Развој алтернативних начина прихода сматра се стратешким доприносом борби против дроге.
- Провинцијски тим за реконструкцију сарађује на изградњи мреже воде за пиће у Кундузу, која треба да снабдева 90 одсто свих домаћинстава.
- у име Министарства за економску сарадњу и развој, *GTZ* подржава пројекат алтернативног развоја у пет области провинције Бадакшан (изградња путева, наводњавање, снабдевање струјом, медицински

⁸⁰ Andreas Heinemann-Grüder and Diana Burghardt: Zivil-militärische Zusammenarbeit. Der Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften. In: Reader Sicherheitspolitik, Ergänzungslieferung 02/06, pp. 111 f.

⁸¹ International and Multi-lateral Activities of the Ministry of the Interior. In: Mol web page as of 16 February 2005. Упоредити online документ: http://www.bmi.bund.de/nn_163598/Internet/Content/Themen/EuropaInternationales/DatenundFakten/Internationales_und_Multinationales_Engagement_des_BMI.html (приступљено 16. маја 2006).

објекти, школе и побољшање легалних начина обезбеђења прихода у пољопривреди и ван пољопривреде).

- Министарство за економску сарадњу и развој обезбедило је 2.000.000 евра за реконструкцију фабрике шећера у провинцији Баглан, створивши тако десетине радних места.

Пројекти HBO:⁸²

- до почетка марта 2004. године HBO су реализовале укупно 2.262 појединачна пројекта у региону Кундуза, од којих се 557 пројеката односило на здравље и побољшање услова за живот, 286 на образовање и 315 на пољопривреду. Од појединачних пројеката, 705 је изведено у провинцији Бадакшан и 434 у провинцији Кундуз.

Пројекти за реконструкцију авганистанског система саобраћаја:

- пре свега на истоку и југу Авганистана, амерички *PRTs* били су много активнији у изградњи путева него *PRT* других нација. Са немачке стране, на пример, компанија *H.P. Gauff*, са седиштем у Франкфурту, добила је 2004. године уговор да реализације и надгледа мере изградње путева у Кундузу. У Кабулу је *Gauff* већ добила сличан уговор 2002. године. Данас је најважније да су улице у Кундузу и путеви око њега асфалтирали и да су конструкциона радови из 2004. завршени. За асфалтирање главног пута од Кундуза до провинције Баглан потписан је уговор са једним кинеским предузећем.
- четрдесет четири аеродрома и узлетишта у земљи веома су оштећени у америчким ваздушним нападима 2001. године. Сједињене Државе, Европска унија и друге земље донатори финансирали су реконструкцију најважнијих аеродрома. Провинцијски тимови за реконструкцију у Херату и Фарах служили су као логистичке базе за време успостављања ваздухопловне базе Шинданд у провинцији Херат, током 2004/05. године. Тим у Кундузу помагао је реконструкцију аеродрома Кундуз.

Ти пројекти не могу се у потпуности и директно повезати са присуством *PRT* у Кундузу. Међутим, чињеница је да се број пројеката у одређеним провинцијама нагло повећао када су САД успоставиле *PRT* у Кундузу, који је касније преузела Немачка. Ни описани пројекти инфраструктуре не могу се посматрати у директној вези са *PRTs*. До огромне експанзије пројеката цивилних организација и предузећа дошло је у исто време када и до експанзије немачких *PRTs*. На подручју Кундуза и Фејзабада може се сматрати да су немачки *PRTs* утрли пут предузећима и HBO, те тиме олакшали бројне пројекте, који иначе не би били реализовани. На тај начин, немачки *PRTs* олакшали су (или чак омогућили) изградњу капацитета у региону.

⁸² Nachtwei, 23 September 2004, исто.

3.3.5.3. Обезбеђење алтернатива за наркоекономију

Немачки *PRTs* нису, у погледу особља и материјала, били у могућности да се боре директно против наркоекономије. Они за то нису ни добили мандат. Међутим, индиректно, наркоекономија се мора сузбити установљавањем лојалних и добро обучених полицијских снага – што је гигантски подухват у којем Немачка има битну улогу. Вођење информационих кампања за стварање осећаја за противзаконито деловање код становништва представља другу опцију да се људи ослободе дилеме у вези са дрогом. У том погледу, *PRTs* делују као провинцијске базе, те су, према томе, укључени у постизање обају циљева.

Реална ситуација у Авганистану 2007. године показује да су немачки напори да створе алтернативе за наркоекономију имали, до сада, мало успеха; иако су такви пројекти постигли неке ефекте, за већину фармера, који одувек гаје мак, узгајање дрога мање-више остаје и даље једино средство за обезбеђење опстанка њихових породица. Немачким *PRTs* требало би дати више времена и на њих вршити мањи притисак да би њихова концепција могла да постигне пун ефекат у оквиру комплексних авганистанских структура.

3.4. Ефикасност британских *PRTs*

До почетка 2006. године британска зона одговорности обухватала је регион Север са провинцијама Балк (*PRT* Мазар-и Шариф), Фарјаб (*PRT* Мејмана), Ђузан (*PRT* – Сигурна кућа Шеберган), Сар-и Пол (*PRT* – Сигурна кућа Сар-и Пол) и Саманган (*PRT* – Сигурна кућа Ајбак).

3.4.1. Прихватање *PRTs* у региону

Британски *PRTs* испољавали су на терену отворено опуштен став. Редовно пијење чаја са гувернерима провинција чини се битним за стварање поверења и за њихово прихватање од стране становништва. Пред изборе 2005. године, британске Гурке опуштено су патролирале улицама Мазар-и Шарифа усред дана, на температури од 40° Целзијуса, са береткама на глави и наоружани само пиштолјима.⁸³ Британски приступ – који је произашао из „авганистанског времена“, самопоузданог понашања, активних патрола, чак и у најудаљенијим регионима, дипломатске вештине према политичким моћницима, мање бирократије и спремности да у критичним ситуацијама позову средства за одвраћање (на пример, непосредну ваздушну

⁸³ Запажања аутора у провинцијама Сар-и Пол и Балк, у августу и септембру 2005. године.

подршку) – осигурао је позитивну репутацију код становништва. Нарочито становништво Мазар-и Шарифа гледа на *PRTs* позитивно, док становништво у сеоским подручјима делимично схвата *PRTs* као „освајаче“ (према речима једног представника авганистанске HBO).⁸⁴

Провинцијски тимови за реконструкцију добили су инструкције да не предузимају мере против наркоекономије, јер би сви покушаји да се употреби сила довели до нестабилности. То неинтервенисање је можда помогло да *PRTs* буду прихваћени. Међутим, то је дискутабилан метод придобијања наклоности политичких моћника и фармера који гаје мак, поготово што је Велика Британија одговорна за борбу против наркотика у оквиру реформе сектора безбедности. Британски *PRTs* су, према томе, постали до извесног степена зависни од локалних политичких моћника.

Гувернер Сар-и Пала Саид Икбал Муниб једини је од свих интервјуисаних (око 100, са којима је аутор у том региону разговарао у лето 2005) навео имена двојице незваничних политичких моћника провинције, Камала Кана и Алхаја Пајенде. Страх који су наведени команданти улили људима могао се осетити у разговорима са интервјуисаним локалним становницима у региону. Постављење новог гувернера у провинцији, на пример у Сар-и Полу, имало је позитиван ефекат: чини се да он до тада није био укључен у игру око моћи провинцијске наркоекономије. Међутим, велики страх код становништва усађен од политичких моћника није се променио. Зато се од *PRTs* посебно тражи да коначно ослабе позицију политичких моћника.⁸⁵

3.4.2. *PRTs* и безбедносна ситуација

3.4.2.1. Интензитет сукоба

У октобру 2003. године *PRT* Мазар-и Шариф, *UNAMA* и британска амбасада успели су да окончају сукобе између политичких моћника Достума и Ате у провинцијама Балк и Ђозан. Међутим, борбе су настављене, да би у априлу 2004. биле заустављене – и опет уз међународну помоћ. У провинцији Сар-и Пол последњи сукоби били су у пролеће 2004. године (област Кухистан), након што је *PRT* повећао присуство у том удаљеном региону и *UNAMA* постала дипломатски активна. Број чарки у британској зони одговорности видљиво се смањио од почетка ангажовања *PRT*, 2003. године. Од пролећа 2004. постало је очигледно да су дипломатске вештине *PRTs* и

⁸⁴ Разговор аутора са Вахидулахом Рахимијем, представником HBO Save the Children UK. Мазар-и Шариф, 17. август 2005. године.

⁸⁵ Разговор аутора са Саидом Икбал Мунибом, гувернером провинције Сар-и Пол. Сар-и Пол Сити, 16. август и 21. септембар 2005. године.

UNAMA успеле да спрече избијање већих борби у оквиру регионалног система моћи у северном Авганистану. Интензитет сукоба у региону такође је смањен захваљујући комбинованим патролама АНА и британских *PRTs*.

У сваком случају, *PRTs* морају бити припремљени за нападе. Доказ су напади које су извршили демонстранти непознатог порекла на норвешки (бивши британски) *PRT* у Мејмани у провинцији Фарјаб, фебруара 2006.⁸⁶ За време демонстрација због карикатура Мохамеда у данским новинама, *PRT* је нападнут камењем и гранатама, док је за материјализовање подршке *ISAF* и *OEF* игроженом *PRT* требало много времена. То значи да је суштински важно да постоје брже, одлучније и децентрализоване интервентне снаге, које у ванредној ситуацији могу пружити *PRTs* непосредну помоћ. Сада *ISAF* зависи од добре воље САД („Фактор *B-52*“), које су, до сада, пружале *ISAF*-у и *PRTs* поуздану подршку у критичном ситуацијама.

3.4.2.2. Ефикасност програма разоружавања

Неки представници *PRTs* веровали су да се безбедносна ситуација на северу поправила за време ангажовања британског *PRT*, поготово због *DDR* и *DIAG*.⁸⁷ Тим у Мазар-и Шарифу може да тврди да је заслужан што је политичке моћнике као што су Достум и Ата навео да престану са борбом, али и да се до извесног степена укључе у *DDR* и *DIAG*. Истовремено, нема сумње да су политички моћници, племена и породице задржали много (новијег) оружја. Један од разлога је погоршавање безбедносне ситуације у јужним провинцијама – због тога се складишти оружје које се може искористити у случају да се талибани врате на север, као крајем деведесетих година 20. века. Званични авганистански представници стога подстичу *PRTs* да остану „док не буде предато и последње нелегално оружје“.⁸⁸

Многи политички моћници веома вешто користе програме разоружавања за своје сврхе. На пример, Али Акбар Касими, представник етничке Хазара-партије Хезб-и-Вахдат, предао је америчком *PRT* у Газни извесну количину прилично модерног оружја, те организовао јавну прославу у граду да би обележили то „добро дело“. На тај начин могао је да поправи своју позицију код домаћег становништва. Наравно, Касими се није потпуно разоружао, али је *PRT* прихватио игру. На северу се Достум одлучио за сличан приступ, када се у фебруару 2006. године поставило питање званичног разоружавања његових бивших команданата за програм *DIAG*. У свом родном граду Шебергану (у

⁸⁶ NZZ, 8 February 2006, p. 2.

⁸⁷ Разговор аутора са једним официром шведског *PRT* Сар-и Пол, 7. септембар 2005. године.

⁸⁸ Разговор аутора са Абдулом Рабом, замеником председника судског већа провинције Сар-и Пол. Сар-и Пол Сити, 8. септембар 2005. године.

оквиру зоне одговорности британских *PRTs*) организовао је нешто налик „државном акту“, са циљем да придобије становништво и истакне своју водећу улогу као владара северног Авганистана.⁸⁹ Представници владе и *PRTs* морају да прихвate такве потезе. У ствари, *PRTs* су „помагачи и заштитинициrudimentарне државне моћи и лелујају између разоружавања и умиривања стварних политичких моћника као што су Касими или Достум“.⁹⁰

Упркос настојањима политичких моћника да увуку *PRTs* у мрежу одговорности и зависности, изгледа да су *PRTs* – без обзира на то из које су државе – компетентне тачке за контакт са међународним актерима који су задужени за разоружавање. Ближи су регионима које треба разоружати, а имају и користи од програма *DIAG*: *PRT* Мазар-и Шариф задовољан је „ако има шта да се ради“, да би оправдао своје постојање.⁹¹ Штавише, за деликатни задатак тимова за *DIAG* да разоружају удаљена села без заштите и без плаћене накнаде, у координацији са локалним командантима, потребна је подршка *PRTs*. Према томе, они представљају важне базе за фокусирање напора *UNAMA* и Програма за нове почетке Авганистана (*Afghanistan's New Beginnings Program*) на разоружавању провинција.

3.4.2.3. Величина површине под пољима мака

Провинција Сар-и Пол била је 2004. и 2005. године један од центара узгајања дроге у Авганистану. Разлог је и удаљеност те провинције, а то је било посебно изражено у областима Гусфанди, Сангчарак и Сајјад.⁹² Тимови *PRT-MOT* могу да патролирају тим удаљеним подручјима само у нередовним интервалима. Површина поља под маком у Сар-и Полу била је 2004. године од 1.000 до 2.500 хектара.⁹³ Сар-и Пол је, према томе, једна од пет провинција у којима се од 2004. године површина под маком повећала.⁹⁴ Подаци *UNODC*, који се првенствено ослањају на сателитске снимке, потврђују изјаве о повећаном узгајању у поменутим областима провинције

⁸⁹ General Dostum supports Disbandment of illegal armed groups. *UNAMA*, 21 February 2006. Упоредити *online* документ:

<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/c7ca0eaf6c79faae852567af003c69ca/a692e4e27c571136c125711c004d5a23?OpenDocument> (приступљено 28. јула 2006).

⁹⁰ Упоредити: Stelzenmüller.

⁹¹ Разговор аутора са Адамом Бемом, лидером тима *DIAG* у региону север. Мазар-и Шариф, 18. август 2005. године.

⁹² Разговор аутора са пуковником Мохамадом Надером Фахимијем, шефом полиције у Сар-и Полу. Сар-и Пол Сити, 8. септембар 2005. године.

⁹³ UNODC Kabul and Vienna/ Government of Afghanistan – Counter Narcotics Directorate (CDN), Kabul: Afghanistan Opium Survey 2004, November 2004, p. 13.

⁹⁴ UNODC Kabul and Vienna/ Government of Afghanistan – Counter Narcotics Directorate (CDN), Kabul: Afghanistan Opium Survey, March 2005, p. 10.

Сар-и Пол. У 2005. години узгајање дроге се, такође, знатно повећало у провинцији Балк.⁹⁵ Током 2005. и 2006. године британски *PRTs* нису могли да спрече узгајање дрога у њиховој утицајној зони.

3.4.2.4. Стопа криминала

Безбедносна ситуација се за међународне раднике у области британских *PRTs* од 2003. до краја 2005. године поправљала, а од тада се полако погоршавала. Убијени су један Хазара члан парламента, два шведска војника и један британски војник. За време процедуре бројања изборних гласова у провинцији Сар-и Пол 2005. године, британски *PRT* који је укључивао и шведски MOT тим није могао да спречи (нелегалну) демонстрацију силе Алхаја Пајенде (који је у међувремену изабран у парламент) и десет телохранитеља, који су успели да уђу у салу за бројање гласова у Сар-и Пол. Међутим, *PRT* није био директно одговоран за надгледање процеса бројања гласова. Локална полиција, одговорна за заштиту бројања, била је изгледа беспомоћна према политичким моћницима из провинције Сар-и Пол или је сарађивала са њима. У ствари, без појачања из Кабула, ни *PRT*, који је имао 20 припадника у провинцији Сар-и Пол, не би могао да уради ништа друго.

У провинцији Сар-и Пол, Камал Кан још илегално производи нафту – односно не плаћа порез. Провинцијски тимови за реконструкцију нису интервенисали и нису могли да промене поједине (и неозакоњене) области делатности разних провинцијских политичких моћника.

3.4.2.5. Степен упознатости становништва са владавином права

У провинцијама у британској утицајној зони, став становништва и локалних руководилаца према узгајању мака је сличан – и мали фармер и полицијски команданти профитирају од те делатности. Као поређење, Сар-и Пол припада провинцијама са највећим порастом узгајања дроге. Обласни гувернери званично не знају ништа о томе, а *PRTs* могу само да спроводе мониторинг. Обласни гувернер Сангчарака изјавио је да ће себи одсећи обе руке ако се у његовом региону узгајају дроге.⁹⁶ Мора се претпоставити да је тај мула део растуће грађанско-ратне економије, од које профитира и становништво. Фармери гледају на узгајање дроге као на „нормалан“ и легитиман посао, којег регионални политички систем толерише. Он чак представља фактор стабилности за провинцију. За *PRTs* не постоји начин да искорене наркоекономију за тако кратко време.

⁹⁵ UNODC Afghanistan Opium Survey 2005, p. 4.

⁹⁶ Разговор аутора и Муле Мохамада Латифа, обласног гувернера Сангчарака. Провинција Сар-и Пол, 10. септембар 2005. године.

3.4.2.6. Промене остварене у стабилности региона уз помоћ PRTs

У провинцији Сар-и Пол становништво на локалну полицију гледа као на „непријатеља стабилности“. Разлог је нарочито то што полицију сматрају слугама политичких моћника.⁹⁷ У вези с тим, *PRT* настоји да оствари близку сарадњу са полицијом и покушава да схвати комплексну мрежу политичких моћника, те да их мало осветли. Међутим, полиција не ради свој посао како се то од ње тражи, па је становништво провинције Сар-и Пол пре сматра непријатељем него савезником. Без повећања плате, као и квалитетне полицијске обуке, корупција која је већ раширена и даље ће постојати.⁹⁸

Од 2004. године безбедност у провинцији Сар-и Пол постепено се прављала (ниво четири). Неки регионални политички моћници до извесног степена укључили су се у *DDR*.⁹⁹ Један разлог побољшања политичке климе је и то што су провинцијски политички моћници, као што су Камал Кан и Алхай Пајенда, имали мању моћ 2005. године него претходних година.¹⁰⁰ Шеф полиције провинције Сар-и Пол чак је изјавио (иако не много убедљиво) да је од 2004. године 80 одсто политичких моћника пристало на сарадњу.¹⁰¹ До 2004. године у посебно удаљеним подручјима, као што су области Балкаб и Гусфанди, још су се редовно водиле битке између присталица Достума и Ате. Безбедносна ситуација у области Гусфанди – новој области, створеној 2004. године, изричito ради сузбијања сукоба између та два непријатеља – знатно се поправила 2005. године, као што је то било и у осталим деловима провинције.¹⁰²

Од 2003. до 2005. године напори *UNAMA* и *PRTs* – поготово посредовање између Достума и Ате – такође су знатно побољшали безбедносну ситуацију у целом региону Север. Међутим, у 2006. години такође је дошло до негативног утицаја појачаних напада талибана и других група на југу Авганистана. Ситуација на северу средином 2007. може се класификовати као ниво пет – „није мирна и није стабилна“ (2005. година била је на нивоу четири, „мирна, али није стабилна“).

⁹⁷ Вахидулах Рахими.

⁹⁸ Разговор аутора са Абдулом Рабом, замеником председника судског већа провинције Сар-и Пол, Сар-и Пол Сити, 8. септембар 2005. године.

⁹⁹ Разговор аутора са Саидом Икрамудином, обласним гувернером Сајјада, провинција Сар-и Пол, Сајјад Сити, 7. септембар 2005. године.

¹⁰⁰ Разговор аутора са Саидом Икбал Мунибом, гувернором провинције Сар-и Пол. Сар-и Пол Сити, 16. август и 21. септембар 2005. године.

¹⁰¹ Разговор аутора са пуковником Мохамадом Надером Фахимијем, шефом полиције у провинцији Сар-и Пол, Сар-и Пол Сити, 7. септембар 2005. године.

¹⁰² Запажање аутора у области Гусфанди и процена безбедносне ситуације шведског МОТ из *PRT* Мазар-и Шариф у провинцији Сар-и Пол, у августу 2005. године.

3.4.3. PRTs и изградња институција

3.4.3.1. Повећан утицај централне власти у провинцијама

Напори које улажу *OEF*, *ISAF* и авганистанска влада фокусирају се на стратегију укључивања политичких моћника са севера, као што су Достум, Ата, Рабани, или „умерени“ талибани, у политички дијалог – од почетка 2006. године ти актери састају се у новом парламенту. Међутим, мора се сумњати да ли то повећава и осећање одговорности тих актера према изградњи државе. Многи су били и још увек су укључени у криминалне активности, чemu ће *ICM* моћи веома тешко да се супротстави.

Кабул редовно поставља нове представнике власти, који се често „не уклапају у планове локалних политичких моћника“. Такве промене често доводе до немира. Ту *PRT* врши важну посредничку функцију, у својој дипломатској улози ради јачања ауторитета власти, а то је улога у којој се британски *PRT* доказао. Када је полицијски командант из Кандахара постављен у Мазар-и Шариф и оптужио политичког моћника Ату Мохамада за кријумчарење дроге, овај други је наредио да се опколи кућа шефа полиције. У вези с тим, *PRT* је деловао као посредник и успео да постигне решење, чиме су заштићени интереси Кабула, као и других укључених страна: нови шеф полиције задржао је дужност и остао ту годину дана, а Ата је постављен за гувернера провинције Балк и није више полагао право на улогу провинцијског војног команданта.

У септембру 2005. године у Мазар-и Шарифу убијен је представник Хазара који је већ био изабран у парламент. То је довело до масовних демонстрација и комплетне блокаде града, јер су Хазари сматрали таџичког гувернера Ату одговорним за убиство. Тако је *PRT* потврдио присуство, али није активно интервенисао у сукобу. Као резерва, британски *PRT* могао се ослонити на војне капацитете *OEF*, што се, међутим, испоставило непотребним. Блокада је разбијена после недељу дана, без насиљних сукоба.

У целини, у британској утицајној зони може се констатовати извесно јачање владиних структура. На пример, Саид Икбал Муниб, гувернер провинције Сар-и Пол, који је постављен почетком 2005, не изгледа да је део регионалне „игре моћника“ и сарађује са *PRT*. Доласком Муниба, повећала се политичка интеракција између Кабула и те провинције, као и између провинције и области. За њега *PRT* представља важан фактор за остварење напретка у јавној администрацији.¹⁰³ Нове околности могле би убудуће да буду од помоћи у реконструкцији Сар-и Пол – под претходним гувернером *PRT* није могао да покрене ниједан јавни пројекат за реконструкцију.

¹⁰³ Разговор аутора са Саидом Икбал Мунибом, гувернером провинције Сар-и Пол. Сар-и Пол Сити, 16. август и 21. септембар 2005. године.

3.4.3.2. Релевантност PRTs за време избора 2004. и 2005. године

Дан пре парламентарних и провинцијских избора, 17. септембра 2005. године, у Сар-и Пол Ситију дошло је до насиљних демонстрација, које је платио Камал Кан (коме пре тога није допуштено да учествује у изборима), испред зграде *United Nations Office for Project Services (UNOPS)*. Шведски *PRT*, са *MOT*-тимом од седам чланова, појачан групом британских Гурка, посматрао је са стране.¹⁰⁴ Активна интервенција *PRT* у демонстрацијама није била неопходна. Демонстранте су растерали АНА и ниско надлетање авиона *F-16*.¹⁰⁵ У вези с тим, *PRT* је деловао као „сила у позадини“ и изгледало је да држи ситуацију под контролом. Свесно је деловао у смислу принципа *авганистанског власништва* и пустио да АНА растера демонстрације, што се завршило без жртава.

Упркос малобројности *PRT* у провинцији Сар-и Пол, са око двадесет војника у целој провинцији (!), шведски тим, као „сателит“ британског *PRT* у Мазар-и Шарифу, успео је у лето 2005. године да демонстрира довољно присуство у региону и да га становништво прихвати. Без *PRT* у региону, избори за парламент и провинцијска већа у Сар-и Пол, те разне промене руководства у полицијским снагама и провинцијској влади, не би били изведени без сукоба.¹⁰⁶

3.4.4. *PRTs* и сарадња у области развоја

3.4.4.1. Аспекти политике помоћи у развоју

Министарство за међународни развој (*DfID – The Department for International Development*) има бар једног представника у сваком британском *PRT*, аутономно је у раду и фокусира се на следеће три основне области:

1. креирање алтернативних начина зараде за живот,
2. економски и квалитативни менаџмент у области сарадње у развоју и
3. изградња државе.

За Министарство за међународни развој, са те три области повезана су четири садржаја:

1. подршка принципа *авганистанског власништва* и *авганистанског руководства* – више од 70 одсто подршке каналише се путем буџета владе Авганистана, као предуслов за сарадњу са партнерима за реализацију;

¹⁰⁴ *PRT*-Сигурна кућа Сар-и Пол је неупадљива кућа у центру Сар-и Пол Ситија, која, у складу са дискретним присуством, не може да се препозна на први поглед као међународни војни објекат. Шведски *MOT* тим га је 2005. године редовно користио као базу, а локално становништво сматрало га је самосталним *PRT*, иако је званично био *сателит PRT* Мазар-и Шариф.

¹⁰⁵ Аутор је становао у згради *UNOPS*, о којој је реч, у Сар-и Полу.

¹⁰⁶ Упоредити: Craig T. Cobane: Provincial Reconstruction Teams and Security Assistance: Comments on an Evolving Concept. In: *The DISAM Journal of International Security Assistance Management*, Summer 2005, Washington DC.

2. стварање капацитета власти;
3. сарадња са земљама и организацијама донаторима и
4. борба против наркотика – развој алтернативног начина зараде за живот у области пољопривреде.

Британски *PRTs* ангажују одабране авганистанске HBO, које су одговорне *PRT*-у за извођење пројеката. Изгледа да су границе између војних и цивилних развојних активности углавном сачуване, за разлику од америчких и немачких *PRTs*: Министарство за међународни развој подржава само пројекат који предложи *PRT*, ако процени да HBO не би могла да га реализује на бољи начин.¹⁰⁷ Опште ограничење у реализацији пројеката *PRTs* намећу као би се избегло дуплирање напора HBO. Оне поштују тај циљ и позитивно оцењују улогу британских *PRTs*.

Командант британског *PRT* заложио се за већа финансијска средства која би требало доделити и дати на располагање *PRTs*, ради повећања флексибилности и опсега специјалних пројеката *PRT*.¹⁰⁸ То би одговарало програму америчких *PRTs* *Командантски програм за реаговање у јавнодржавним ситуацијама*, који командантима даје већу флексибилност у реализацији пројеката.

3.4.4.2. О проблему хуманитарне помоћи коју обезбеђују оружане снаге

Цивилна возила која користе *PRTs* налазе се у жижи критике HBO, јер то замагљује границе између цивилних и војних актера. Због укључивања извесних HBO у програме Министарства за међународни развој, међународне HBO упућују мање критика на рачун британских *PRTs*, мада и они користе цивилна возила (а то раде и HBO) за своје операције. Репутација британских *PRTs* била је посебно добра код представника GAA, док је та HBO критиковала немачке *PRTs*.¹⁰⁹ Холанђани су, међутим, користили војна возила у својим патролама преко Сар-и Пол; Сигурна кућа шведског *PRT* у провинцији Сар-и Пол користила је цивилна возила са погоном на четири точка.¹¹⁰

Тешко је, ако не и немогуће, наћи корелацију између избора возила, с једне стране, и безбедности *PRT*, с друге. Критика GAA изгледа нејасна: припадници и немачких и британских оружаних снага користили су цивилна и војна возила. Британски *PRTs* су успели да сачувaju добар глас, упркос томе што су користили цивилна возила. Авганистанско становништво у сваком

¹⁰⁷ Упоредити: Gerard McHugh/Lola Gostelow; Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan. London 2004, p. 26.

¹⁰⁸ Разговор аутора са командантот *PRT* Мазар-и Шариф, Чоном Бритеном. Мазар-и Шариф, 1. октобар 2005. године.

¹⁰⁹ Nick Bönisch.

¹¹⁰ Запажање аутора у провинцији Сар-и Пол у августу и септембру 2005. године.

случају схвата да је суочено са интернационалцима. Изгледа да становништво боју возила не сматра одлучујућим фактором у изградњи државе.

Чињеница да су британски *PRT* користили цивилна возила нема нужно негативан утицај на начин на који HBO гледају на *PRTs*, које сматрају да би хуманитарну помоћ требало препустити искључиво цивилним актерима. Међутим, за HBO то представља чин мешања у подручје које би требало препустити искључиво цивилним актерима. Због мешања цивилно-војних структура, HBO све више постају циљеви милитантних исламиста, иако је ту чињеницу веома тешко доказати. Међутим, чињеница је и то да хуманитарну помоћ морају понекад пружати и *PRTs*, поготово ако није доступна помоћ преко HBO.

3.4.5. *PRTs* и реконструкција

3.4.5.1. Економска димензија *PRTs*

Провинцијски тим за реконструкцију, као војни актер, генерално гледано не изводи никакве радове на реконструкцији. Рад на реконструкцији треба да припада искључиво HBO и компанијама, који могу да сарађују са представником Министарства за међународни развој, који има функцију финансијског помагача. Стога *PRT* не врши никакву директну хуманитарну помоћ, нити контролише нити координира рад на развоју – то ради Министарство за међународни развој. Провинцијски тимови би пре требало да олакшавају реконструкцију и на тај начин би одржавали везу са свим регионалним актерима. Британски *PRTs* су до сада само учествовали у градњи јавних објеката, како би допринели владавини закона. У Мазар-и Шарифу, британски *PRT* је градио неколико полицијских и судских објеката и јавну библиотеку. Посебно важна била је изградња капацитета у оквиру јавних институција. У провинцији Сар-и Пол *PRT* није подигао ниједан јавни објекат (2005) – она је једноставно сувише далеко.

3.4.5.2. Јачање регионалне инфраструктуре

На почетној странија Министарства за међународни развој не наводе се никакви конкретни статистички подаци о инфраструктурним пројектима тог министарства. То потврђује приступ британских *PRTs* да не изводе никакве грађевинске радове у име *PRT*, него да предају пројекте HBO. Надзор и бригу о њима тада спроводи Министарство за међународни развој.

Мрежа мобилне телефоније масовно се проширила од 2004. године и представља један од неколико бизниса у Авганистану који су и легални и уносни. Крајем 2004. године у провинцији Сар-и Пол није било мреже мобилне телефоније, али од пролећа 2005. мрежни оператор *Roshan* понудио је изградњу GSM мреже у главном граду те провинције. Већина породица које живе у граду сада има мобилни телефон.

У провинцији Сар-и Пол НВО, као, на пример, GAA и јапанска *Peace-wings*, граде мостове и постројења за наводњавање. Једна турска компанија изводи највећи грађевински пројекат у региону, градећи пут између Шебергана и Сар-и Пала. Велики делови становништва сматрају да је иницијатор тог пројекта генерал Достум, који је успешно придобио наклоност људи у том региону. Међутим, квалитет тог новог пута је лош. Полиција региона надзирала је градњу дуж целог пута (око 100 километара). Британски *PRTs* нису били укључени у те активности.

4. Закључак

4.1. Поуке *PRT*

PRTs постају атрактивнији за западне земље.

Међународне снаге у Авганистану никада неће бити распоређене у толиком броју као у Босни и Херцеговини или на Косову. Оне могу да фокусирају ограничено међународне ресурсе и имају потенцијал да их употребе до максимума, па тако представљају привлачне инструменте у *ICM*. Такође, могу да фокусирају ограничено међународне ресурсе и потенцијално постигну максимални ефекат и имају потенцијал да смање интензитет сукоба у сарадњи с другим актерима у изградњи државе. Иако су ограничено величине, они успевају да ради без додатних снага. Још једна њихова вредност је и то што могу да покрију велики простор на флексибилан начин. Повећали су квалитет цивилно-војне интеракције, која је изузетно брзо унапређена.

PRTs не могу и не треба да замене институције.

Учинак рада *PRTs* не може се квалитетно проценити на основу анализе извршавања функција које су у суштини функције државе, као што је стварање радних места, што би, у суштини, било против принципа авганистанског власништва. *PRTs* могу успешно да допринесу изградњи институција само ако успеју да оспособе авганистанске руководиоце да поступају лојално и одговорно у корист становништва. Не пружају сви *PRTs* исту подршку локалном власништву. Осигуравајући ефикасну сарадњу у области развоја, *PRTs* могу да ангажују авганистанске раднике и локалне НВО у првим редовима реконструкције.

Очекивања тешко отерећују *PRTs*.

Државне структуре у Авганистану које су до сада трансформисане, ни у ком случају још нису трајне. Због тога је за одрживу изградњу државе потребно много више од пет година помоћи *PRTs*, као што су указали струч-

њаци 2003. године. Кратки интервали процеса политичког одлучивања у земљама које упућују војнике доводе до притиска очекивања, која *PRTs* тешко могу да испуне. Неке нације које дају *PRT* улажу много више енергије у постизање брзог, допадљивог политичког успеха, него у дугорочну изградњу државе у Авганистану. Смањење међународног учешћа могло би довести до повратка у социјални хаос. Због тога је, изгледа, неопходно дугорочно обезбеђење симбиозе цивилне и војне стручности, примењене путем *PRTs*.

*Цивилне актере унутар и ван *PRT* треба охрабривати.*

Војна област дејства *PRTs* требало би у суштини да буде концентрисана на питање безбедности, тј. реформу сектора безбедности и интензивирану обавештајну активност и заштиту снага. Реконструкција, коју извршава војни кадар, требало би да буде стриктно ограничена, у складу са британским приступом, на градњу одабраних јавних институција, као и реконструкцију у подручјима високог ризика. Учешће цивилних компонената *PRT* у стварању полицијских капацитета запоставили су сви *PRTs* – тиме би се могао дати не само значајан импулс међуресорној сарадњи, већ би се могла промовисати и владавина права. Страх од пријатељске ватре и/или цивилних жртава изгледа да је изузетно важан фактор код свих *PRTs* у *ISAF*, који утиче на цивилни и војни састав у њиховим акцијама на терену. Без обзира на безбедносна питања, тражи се стручност *PRT* када НВО не могу да постигну жељени ефекат и када је потребна инжињеријска опрема. Према томе, *PRTs* треба да идентификују такве пројекте и иницирају њихову реализацију.

*Концепција и ефикасност командне структуре *PRTs* се развија.*

Тачно је да, на папиру, постоји јасна подела задатака између свих немачких министарстава која учествују у *PRTs*. Међутим, интегрисана имплементација концепције *PRT* у Авганистану ипак се чини проблематичном. Иако су се четири министарства у почетку договорила о кохерентној стратегији, идеје и интерне директиве у вези са имплементацијом концепције током времена су почеле да варирају између министарстава, што је супротно јединству командовања у *PRTs*. Британци су изгледа отишли даље у симбиотским процедурама њихових министарстава него Немци, јер они мање стављају тежиште на наметање свог модела, а више на локално власништво. Међутим, четири министарства која раде заједно у оквиру немачких *PRTs* ипак иду правим путем ка бољој координацији на терену. Према томе, *PRTs* би требало критички да процене и даље развијају властите акције на трајној основи, како би себе учинили заменљивим и препустили место авганистанској администрацији *PRT*.

4.2. Евалуација поједињих концепција PRTs

4.2.1. Поређење концепција PRTs

	САД	В. БРИТАНИЈА	НЕМАЧКА
Фокус	Геостратегијски интереси; одржавање сталних база; противпобуњеничка дејствија; безбедност; реконструкција; наклоност становништва.	Операција подршке миру; локално становништво као тежиште; постизање консензуса међу локалним утицајним особама; олакшавање и омогућавање пројеката у вези са реконструкцијом.	Понуда временски ограничена подршке; стварање безбедног окружења за цивилну реконструкцију; заштита снага; авганистанско власништво.
Командовање и управљање	Командна улога јасно припада Министарству одбране.	Мултиресорни приступ (Министарство одбране, Министарство за међународни развој, Министарство за спољне послове и Комонвелт); војна компонента одлучује о питањима безбедности.	Интерресорни приступ; Цивилно-војна двојна команда (Министарство одбране и Министарство спољних послова).
Метод	<i>CERP</i> (MO); QIP (<i>USAID</i>); заштита снага; PRTs као <i>FSBs</i> ; борбене операције; добар систем управе; обавештајна активност; реформа сектора безбедности: обука / успостављање АНА, АНП.	Јака војна дипломатија; дискретно и демонстративно присуство кроз MOTs; обављање посла на ненападан начин; умрежавање; посредовање; изградња институција; обавештајна активност; реформа сектора безбедности: <i>DDR</i> , борба против наркотика.	Формула: стабилност = безбедност x реконструкција; имплементација безбедности путем патролирања; QIP; CIMIC; изградња институција; обавештајна активност; реформа сектора безбедности: успостављање АНП, <i>DDR</i> .

	САД	В. БРИТАНИЈА	НЕМАЧКА
Улога војске у реконструкцији	Велика; директно војно ангажовање у градњи аутопута Кабул–Кандахар, као најмодернијег пројекта у реконструкцији.	Мала, јер Министарство за међународни развој управља цивилним пословима; идентификација пројекта; ангажовање у успостављању државних институција; „авганистанско време“.	Средња; идентификовање пројектата; реконструкција путем (војно усмераваних) пројекта <i>CIMIC</i> ; координација са цивилним партнерима <i>PRT</i> за имплементацију.
Статус и улога цивила	Специјалисти Стејт департмента, <i>USAID</i> , <i>USDA</i> и тако даље, интегрисани су и потчињени Министарству одбране („уграђени“ цивили).	Заједничка команда; аутономија у раду Министарства за спољне послове и Комонвелт и Министарства за међународни развој (нпр. засебан систем извештавања; Министарство за међународни развој верификује и финансира пројекте (филтер за пројекте).	Цивилно-војно двојно руковођење кроз Министарство спољних послова и Министарство одбране; <i>MECD</i> и Министарство унутрашњих послова потчињени Министарству спољних послова; партнери за имплементацију надлежни за цивилна министарства.
Сарадња са УН	Ограничена.	Активна координација са <i>UNAMA</i> ; ограничена бирократија.	Активна координација са <i>UNAMA</i> .

4.2.2. Прихваћеност *PRTs* у региону

Немачки *PRTs* прихваћени су од становништва, као и британски. Оба модела представљају се као светли примери за бољу будућност. Ипак, Немци су мање популарни код међународних НВО у Кундузу него британски *PRT* (односно шведски) у Мазар-и Шарифу, нарочито због тога што Британци, у сличној безбедносној ситуацији, не узимају директно учешће у ре-

конструкцији. Пошто се британски *PRTs* ограничавају на војне основне надлежности, они изгледају боље координирани. Репутација америчких *PRTs* код локалних и међународних актера је веома лоша. У средњорочном периоду чини се да је готово немогуће побољшати њихову прихваћеност. Уз тешкоти на реконструкцију под вођством војске, они су досад неуспешно покушавали да побољшају прихваћеност. За *ISAF* то представља велико оптерећење, јер су они преузели америчке *PRTs*.

4.2.3. *PRTs* и безбедносна ситуација

За разлику од британских *PRTs* у Мазар-и Шарифу, Немачка није морала да посредује у локалним борбама у својој зони одговорности. Британско посрдовање се показало успешним, чemu је знатно допринела и *UNAMA*. Немачки *PRTs* могу да укажу на чињеницу да се безбедносна ситуација у немачкој зони одговорности није знатно погоршала од 2003. године. Програми разоружавања извршавани су по плану у оба региона и настављају се уз подршку *PRTs*. Површина поља под маком у немачкој зони знатно је смањена до краја 2005. године, према једном извештају УН, док се у Мазар-и Шарифу прилично увећала. Међутим, ту не би требало преценити немачки утицај: авганистански министар за борбу против наркотика, који потиче из тог региона, имао је кључну улогу у великим смањењима површине под маком у зони *PRT* у Фејзабаду.

У британској зони одговорности опет је постало јасно да влада у Кабулу и даље има мало утицаја на северни регион: гајење мака се драстично повећало, што је довело до повећања прихода локалних политичких моћника, више него икада раније. Кабул и британски *PRTs* били су немоћни. Повећано гајење мака није имало негативне последице за безбедносну ситуацију у тим зонама. Нарочито се у провинцији Сар-и Пол 2005. године много говорило о знатном слабљењу локалних политичких моћника, чemu је допринео и присуство британског *PRT* у Мазар-и Шарифу. Приход од рода надокнађује мањак радних места. Провинцијски тимови за реконструкцију нису могли да учине много за владавину права – они једноставно нису тамо били доволно дуго. Упркос различитим концепцијама, доктринама, оружју, ограничењима и почетним позицијама, немачки и британски *PRTs* достигли су сличан степен ефикасности у области безбедности од 2003. до 2006. године. Приступ британских *PRTs* заштити снага био је очигледно опуштенији него приступ немачких *PRTs*.

Пошто амерички *PRTs* дејствују у регионима где борбене снаге Операције истрајна слобода осигуравају безбедност, они се не могу поредити са немачким и британским *PRTs* у погледу безбедности. Међутим, у већини зона америчких *PRTs* безбедносна ситуација се од 2003. до 2006. године знатно погоршала (један или два нивоа навише).

4.2.4. PRTs и изградња институција

Године 2004. и 2005, PRTs су знатно допринели успешном спровођењу избора у Авганистану. И у британској и у немачкој зони одговорности политичка интеракција између провинција и Кабула знатно је повећана, што је довело до тога да се у провинцијама стварају све веће могућности. Разне области у оквиру провинција у којима су били британски PRTs приближиле су се главним градовима провинција од 2003. до 2006. године, углавном захваљујући томе што је председник Карзai поставио лојалне гувернере провинција и захваљујући умрежавању које су извели PRTs. Тиме су они дали допринос изградњи институција. Међутим, генерално, то подручје у Авганистану још је у повоју.

4.2.5. Сарадња PRTs у области развоја и реконструкције

Немачки PRTs реализовали су знатан број пројеката заједно са својим партнерима за имплементацију. Недостатак оријентисаности према авганистанској самосталној одговорности, као и конкуренција, у многим случајевима довели су до фрикције са HBO и приватним предузећима. Британски PRTs не раде ни на једном пројекту за реконструкцију у своје име. Министарство за међународни развој има задатак да врши координацију и финансирање пројеката у садејству са UNAMA и, након строге контроле и селекције, даје финансијска средства локалним HBO. Њихов циљ је промовисање локалног власништва, што је имало позитиван одјек код међународних HBO.

Пројекти CIMIC, којима управља војна компонента, довели су до стварања извесних паралелних структура између министарства у оквиру немачких PRTs. С обзиром на број пројеката који се спроводе, чини се да су немачки PRTs транспарентнији од британских PRTs и, наравно, успешнији. Британски PRTs под Министарством за међународни развој нису толико отворени са својим пројектима као немачки PRTs. Међутим, Немачка је, са својим PRTs, постигла известан магнетски ефекат, те привукла више HBO и предузећа у провинције, него Велика Британија. Тако је створен утисак да су економски интереси и сарадња важнији Немачкој, него Британији. Генерално, у оба региона остварено је знатно побољшање због присуства PRTs. Међутим, трансформација сукоба била је много спорија у односу на претходну процену UNAMA и ISAF.

Код америчког модела PRT, цивилне компоненте су под војном командом и контролом због тога што су то оперативне зоне високог ризика. Војни састав америчких PRTs није много укључен у директну реконструкцију (по-

себно у градњу путева). Управљање пројектима у име локалне власти, како то раде амерички *PRTs* са својим *CERP* програмима, изгледа да је метод у изградњи локалних капацитета оријентисан ка будућности.

4.2.6. Препоруке

Генерално, *PRTs* се налазе на правом путу, мада је њиховим доприносима ефективној изградњи државе потребно још много побољшања. Побољшањима и прилагођавањима *PRTs* би могли да се обликују (и тиме повећа њихова ефективност и релевантност као модела) за будуће операције *S/R* ван Авганистана:

- инсталирање већег броја *PRTs*, укључујући истурене пунктове („сателити *PRTs*“), како би се обезбедило присуство у свим крајевима земље;
- јасно дефинисане надлежности командовања и управљања;
- посебан фокус на авганистанску аутономију и одговорност (локално власништво) након фазе инсталирања;
- више овлашћења и ресурса за цивилне стручњаке у преузимању командних функција;
- више кључних цивилних стручњака за обуку локалне администрације и безбедносних снага, како би се делотворно ојачао ауторитет државе;
- више стручњака у области развоја, пољопривреде и владавине права;
- изградња поверења између цивилних и војних стручњака;
- побољшање умрежавања свих релевантних актера;
- побољшање комуникационих и транспортних објеката у провинцијама;
- побољшање обавештајне активности за евалуацију локалних структура и структура власти;
- константна унутрашња контрола активности *PRT* ради повећања ефективности;
- екстерна евалуација концепција, ефикасности и ефективности *PRTs*;
- јачање капацитета на нивоу провинција и области ради јачања везе између провинција и Кабула, као и
- већа борбена ефикасност ради пружања подршке *PRTs* у критичним ситуацијама.

4.3. Општа оцена

Када су 2003. године у Авганистану успостављени *PRTs*, створен је цивилно-војни инструмент у којем су спојени, у институционализовану форму, елементи спољне, развојне и безбедносне политике. То је било у складу, као што је примерено, са свеобухватним приступом изградњи државе, обу-

хватајући и цивилну и војну акцију, јер је то посебно захтевано у Брахимијевом извештају. Када се погледа ефективност тимова након пет година рада, неке области показују позитивне резултате рада *PRT*. Међутим, проблеми Авганистана остају и даље енормни.

Међународна подршка уложена у изградњу нације довела је до амбивалентне ситуације. Како на површини, тј. у погледу све већег броја напада и непријатељства, тако и испод површине, тј. у погледу консолидованих структура у наркоекономији, Авганистан је још далеко од опште стабилности. Безбедносна ситуација на северу и западу земље ипак је много боља него на југу и истоку, где се од 2006. године стално погоршавала. Ни *ISAF* ни *OEF* нису могли да ураде ништа у вези с тим.

Општа социјално-економска ситуација становништва делимично се поправила у односу на почетни веома низак ниво, али остаје неизмењена чињеница да је процес изградње државе у Авганистану још увек у зачетку. На пример, руководство у Кабулу још је изоловано од великих делова земље. У многим провинцијама, политички моћници и шефови племена и кланова још држе контролу помоћу својих приватних армија. Многи од њих профитирају од гајења мака и легитимитета који је повећан захваљујући добром односу са *PRTs*. Неколико политичких моћника налази се на званичним положајима гувернера провинција, министара или законодавца у Кабулу. Временски фактор иде у корист милитантних непријатеља власти и пртишће *ICM* да оствари успех. Међународна политика често не посвећује довољну пажњу чињеници да се о изградњи државе мора размишљати у контексту више генерација.

За веома кратко време и упркос неадекватностима, *PRTs* су се показали као добар модел за *ICM*, који могу да подржи стабилност у целој области са малим обимом средстава. У тој функцији *PRTs* су постали део свеобухватне цивилно-војне стратегије у Авганистану, која укључује „рат против тероризма“, експанзију *ISAF* у пуној размери, реализацију Споразума из Бона, Авганистанског уговора и реформе сектора безбедности, као и ангажовања у области развоја и дипломатије. Велики изазов је да се постигне несметана међусобна сарадња свих тих елемената. Међутим, то се не може очекивати после само шест година *ICM* – чини се да је то задатак за неколико генерација. На први поглед изгледа да нестандардизована структура и командовање и управљање *PRTs* стоји на путу примене једне јединствене стратегије. Али баш то посебно обезбеђује више простора за маневрисање и прилике за западне демократске земље да допринесу *ICM* на брз, флексибилан и одржив начин.

Број операција за стабилност и реконструкцију широм света и даље ће се повећавати. Међутим, неће да се види универзално применљив модел за свако жариште. Тако *PRTs* могу да допринесу политичком, економском и

војном успеху будућих операција. Због тога они постају све атрактивнији за Запад, али у исто време, под великим су политичким притиском да постигну успех. Упркос томе, успех *ICM* у реконструкцији после сукоба не може се постићи без ангажовања, подршке и преузимања одговорности локалних (авганистанских) играча у вођењу властитих послова. У том контексту, *PRTs* пружају прилику да се смањи распоређивање међународних снага за одржавање и јачање мира, да се ангажује и управља локалним власништвом и репрезентују витални инструменти за јачање државе.

УДК 355.356.535.2(581)
355.01(437).341.785(581)

ПРОВИНЦИЈСКИ ТИМОВИ ЗА РЕКОНСТРУКЦИЈУ У АВГАНИСТАНУ И МОДЕЛ АНГАЖОВАЊА ОРУЖАНИХ СНАГА ЧЕШКЕ РЕПУБЛИКЕ

Марко Савковић *
Зоран Кучековић **

Провинцијски тимови за реконструкцију представљају значајну иновацију у пракси постконфлктне стабилизације и реконструкције. Те цивилно-војне структуре, одговорне војном команданту на терену, настале су у контексту „неуспеле“ државе, где се од снага *ISAF* очекује да поред традиционалне функције неутралисања оружане претње поретку који се успоставља, истовремено обезбеде поновну изградњу основне инфраструктуре, која је неопходна како би се унапредио свакодневни живот становништва. Међутим, рад тих тимова обележен је бројним контроверзама, од којих се најзначајније тичу природе њиховог ангажовања и уласка у простор „резервисан“ за (међународне) хуманитарне организације. Какви се изазови постављају пред елементе тимова упућене у Авганистан, посведочиће студија случаја ангажовања оружаних снага Чешке Републике, али и искуства других држава.

Кључне речи: *Превинцијски тимови за реконструкцију, PRT, Авганистан, очување мира, наметање мира, изградња државе, постконфлктна стабилизација, реконструкција, САД, Чешка Република, оружане снаге.*

* Аутор је истраживач сарадник Центра за цивилно-војне односе у Београду.

** Аутор је студент последипломских студија глобалне и националне безбедности на Факултету политичких наука Универзитета у Београду.

Увод

Концепт провинцијских тимова за реконструкцију (PRTs – *Provincial Reconstruction Teams*), који су у Авганистану прве операционализовале оружане снаге Сједињених Америчких Држава (САД), настао је стицајем више околности. Суверенитет државе на чијој се територији одвија операција подршке миру не представља више апсолутну вредност. Теоријска расправа о томе да ли је примарни задатак снага које учествују у операцији да осигурају безбедност (стабилизацију прилика) или да обнове инфраструктуру неопходну за развој (реконструкцију), довела је до синтезе та два задатка у пракси. Хуманитарна и свака друга помоћ политизована је тако да представља средство на путу ка остварењу политичког циља.¹ Особености Авганистана као простора ангажовања представљале су посебан изазов за снаге САД. Као држава која се деценијама налази у стању грађанског рата, Авганистан не поседује структуре и не познаје норме које су потребне да би се успоставила ефективна власт, која ће осигурати основ за даљу реконструкцију. Зато пут до остварења проглашених циљева „Операције истрајна слобода“ (*Operation Enduring Freedom*) није могао да буде конвенционалан. Дакле, ако су PRTs резултат развоја теоријске расправе о томе који су начини изградње мира примењиви у којој ситуацији и да ли је доктрина хуманитарног интервенционизма превазиђена, контекст Авганистана био је пресудан за њихов настанак.² Теоријско оправдање понудила је неоконзервативна идеологија, према којој се превентивна употреба силе сматра оправданом ако је њен циљ обезбеђење процеса демократизације.

Дефиниција концепта PRTs

Провинцијски тимови за реконструкцију представљају цивилно-војне организације формиране на начин који допушта ангажовање у окружењу насталом непосредно по окончању отворених непријатељстава.³ Њихов настанак, међутим, не представља револуцију, већ еволуцију у цивилно-вој-

¹ Chris Sidell, 2008, "The Origins of the Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan", submitted in partial fulfillment of the MA degree in Development and Emergency Practice, Oxford Brookes University, <http://www.brookes.ac.uk/schools/be/research/cendep/dissertations/ChrisSidell.pdf> (приступљено 2. јуна 2009), стр. 2.

² Исто.

³ US Army Combined Arms Center website, Center for Army Lessons Learned, "Afghanistan Provincial Reconstruction Teams (Appendix B)", <http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/07-34/annex-b.asp> (приступљено 4. јуна 2009).

ним пословима и операцијама. Тако аутори попут Бордерса ангажовање оружаних снага САД у реконструкцији ратом разорене Западне Европе и Јапана сматрају историјском претечом PRTs.⁴ Садржајно, тимови су одређени „Доктрином за заједничке цивилне послове“ Здружених генералштабова оружаних снага САД, прецизније табелом „Додатне карактеристике активности у цивилним пословима“.⁵ У том документу дефинисана је позиција јединица за цивилне послове (*civil affairs, CA*), формираних и обучених да посредују између војних и цивилних власти, са циљем да предупреде сукобе. Та јединица у пракси САД није борбена формација, упркос томе што њен састав чине професионални војници. Ради се о војницима чија је војноевиденцијска специјалност – ВЕС (еквивалент MOS – *Military Occupational Specialty*) битно другачија.⁶

У априлу 2002. године председник САД тражио је од своје Администрације да предложи начин за обнову Авганистана, скрећући пажњу на историјски успех „Маршаловог плана“, у чијој су примени важну улогу одиграле и оружије снаге САД. Неколико месеци касније Администрација је одговорила предлогом да се формирају мали елементи чији би циљ био да „прошире ефекат“ операције *ISAF*.⁷ Министарство одбране, Министарство спољних послова и Агенција САД за међународни развој (*USAID*) заправо су развили концепт цивилно-војних тимова који би били распоређени по целом Авганистану. Названи „Коалиционе хуманитарне ћелије за везу“ (енгл. *Coalition Humanitarian Liaison Cell*, скраћено *CHICLET*), ти тимови се попуњавају војницима одговарајуће војноевиденцијске специјалности. Очекивало се да они одговоре на задатке хуманитарног карактера, спроведу пројекте реконструкције ограничene по величини и успоставе однос сарадње са Мисијом Уједињених нација за помоћ у Авганистану (*UNAMA*).

Убрзо затим постали су познати под називом „Здружени регионални тимови“ (ЗРТ, енгл. *Joint Regional Teams*). Њихову структуру чиниле су три компоненте, од којих је прва Тим за цивилне послове. Примарни задатак тог тима била је реализација тзв. „пројеката брзог ефекта“ (енгл. *Quick Impact Projects*). Другу компоненту чинио је Центар за цивилно-војне операције

⁴ Robert Borders, 2004, "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: A Model for Post-Conflict Reconstruction and Development", *Journal of Development and Social Transformation*, Vol. 1, <http://stabilization.developmentgateway.org/uploads/media/stabilization/borders.pdf> (приступљено 1. јуна 2009), стр. 7.

⁵ Документ је доступан на линку http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_57_1.pdf (приступљено 4. јуна 2009).

⁶ Бордерс, стр. 8.

⁷ Michael J. Dziedzic and Michael K. Seidl, 2005, "Provincial Reconstruction Teams and Military Relations with International and Nongovernmental Organisations in Afghanistan", USIP Special Report 147, <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr147.pdf> (приступљено 3. јуна 2009), стр. 3.

(енгл. *Civil-Military Operations Center*), задужен да препозна задатке на којима је ангажовање цивилно-војних тимова било могуће и потребно. У новембру 2002. године председник Авганистана Карзai лично је захтевао да назив ЗРТ буде промењен у *PRTs*, будући да „регионима управљају господари рата (енгл. *warlords*), а провинцијама гувернери“.⁸

НАТО је преузео команду над *ISAF* 2003. године и недуго затим УН су прошириле мандат тих снага и на територије изван регије престонице. Први корак у том ширењу представљало је преузимање Кундуза, који је из окриља Коалиције прешао у надлежност *PRTs*. Током наредне две године мисија је прошена даље на север и запад земље, да би се 2006. *ISAF* проширио и на југ, „ојачан“ редефинисаним правилима ангажовања (*Rules of Engagement, RoE*), која су му омогућавала спровођење снажнијих операција. Коначно, 5. октобра 2006. године, *ISAF* је добио овлашћења и над сектором Исток, чиме су комбиноване здружене снаге које су стациониране на том простору по први пут потпала под команду Врховног штаба *ISAF*.

На основу претходно наведеног јасно је да авганистански *PRTs* представљају интегрисане цивилно-војне структуре, које су попуњене људством из земаља учесница *ISAF* и које функционишу на нивоу једне провинције, али у појединим случајевима и више њих. Потреба за њиховим ангажовањем произистиче из недовољног капацитета управе новоформиране авганистанске власти, које имају ограничен домашај ван регије Кабула, што провинције чини рањивим на утицаје талибана и, уопште, подложним појави екстремизма. Због тога је осмишљен тај нови модел управљања кризом, који поред „традиционалне“ функције неутралисања претњи стабилном и безбедном окружењу, поседује вештине потребне да одређени аспекти концепта људске безбедности буду остварени, као што су изградња инфраструктуре и успостављање политичког система.

Задаци, циљеви и операционализација концепта *PRTs*

Рад *PRTs* компликује чињеница да су активности реконструкције широко постављене, будући да подразумевају унапређење свих аспекта управљања у држави која се „изграђује“. „Изградња државе“ нашла се у првом плану после интервенције САД у Авганистану и Ираку и она, као процес, укључује све интелектуалне и материјалне подстицаје који пристижу споља, са циљем стварања

⁸ John D. Drolet, 2006, "Provincial Reconstruction Teams: Afghanistan vs. Iraq – Should We have a Standard Model?", USAWC Strategy Research Project, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/ksil333.pdf> (приступљено 5. јуна 2009), стр. 4–5.

(модерне) државе (која функционише).⁹ Зато у активности *PRTs* спадају и обука државних службеника, осигурање јавне безбедности ангажовањем на полицијским задацима, подршка цивилном друштву активном у локалној заједници и рад на промоцији владавине права. Суочени са тако постављеним задатком, планери су *PRTs* учинили високо флексибилним. Због тога данас постоје значајне варијације у њиховој структури, величини и задацима.

Провинцијским тимовима за реконструкцију управља више чланица НАТО, под контролом штаба *ISAF*. На самом почетку развоја, представљали су начин да се „подели терет“ учешћа у операцији коју су предводиле САД, али и начин да се ефекти операције *ISAF* „осете“ изван Кабула. Велика Британија је прва чланица Коалиције, након САД, која је конституисала сопствени *PRT* у месту Мазар-и-Шариф. Немачка је убрзо преузела одговорност за рад тима у Кундузу.¹⁰

Разлике у приоритетима рада, настале због тога што тимовима управљају различите државе, у пракси су водиле настајању три модела *PRT*. Тако састав *PRT* оружаних снага САД чини 80 људи, од којих су троје, највише петоро, цивили. Њиховим активностима управља војни командант. У раду су усредсређени на примену поменутих „пројектата брзог ефекта“. Активни су у изразито нестабилним јужним и источним подручјима Авганистана.

Састав *PRT* под заставом Велике Британије има до 100 људи, од чега су тридесеторо цивили. Тимом управља цивилни командант. Примарни циљ јесте „изградња локалних капацитета“.¹¹ Попут америчких *PRT*, оспособљени су да раде у окружењу које је нестабилно и у значајној мери непријатељски расположено према коалиционим снагама.

Најзад, немачки модел *PRT* има у свом саставу чак 400 људи, од којих су (свега) двадесеторо цивили. Не постоји један командант, већ два команданта у оквиру „двоглаве“ војне и цивилне линије командовања.¹² Приоритет у раду *PRT* под немачком заставом јесте стварање претпоставки за развој који је одржив. Тако постављен, немачки *PRT* ангажован је у подручјима Авганистана која су релативно мирна.

Три основна задатка *PRTs* у Авганистану јесу „унапређење безбедности, ширење дometа ефективне централне власти и посредовање у обнови подруч-

⁹ Jörn Grävingholt, Stefan Gänzle and Sebastian Ziaja, 2009, “The Convergence of Peacebuilding and State Building: Addressing a Common Purpose from Different Perspectives”, German Development Institute Briefing Paper No. 4, стр. 2.

¹⁰ Robert M. Perito, 2005, “The US Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Lessons Identified”, USIP Special Report 152, <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr152.pdf>, стр. 3.

¹¹ Princeton University, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs workshop, 2008, “Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations”, стр. 5.

¹² Исто.

ја која се сматрају приоритетним¹³. Дакле, на самом почетку, *PRTs* је требало да помогну изградњу капацитета централне власти, како би она била у стању да управља удаљеним подручјима која су се отргла њеној контроли. Тиме су они постали оруђе којим се желело да се надгледа и посредује у свему, али које истовремено не постиже ниједан циљ од виталне важности за исход саме операције.¹⁴ При том, први *PRTs* су искључиво зависили од средстава Министарства одбране САД. Мада је хоризонтална сарадња извршних органа власти била један од предуслова њиховог успешног рада, приоритети политике одбране односили су превагу. Председничка директива бр. 44, којом се Министарству спољних послова САД поверила управа над цивилном компонентом *PRT*, није изменила равнотежу моћи.¹⁵ Реч је о примарно војном подухвату.

На терену, реалност окружења захтевала је од комandanата *PRT* да се брзо прилагођавају. У више наврата цивилна компонента била је задужена да помаже рад неформалних група које су служиле као место посредовања између племенских вођа у сукобу. Тако су у месту Гардез *PRT* и *UNAMA* могле да подрже одржавање радног скупа, где се на једном месту нашло више од сто племенских вођа, званичника локалних власти и представника централних власти у Кабулу, како би расправљали о пројектима обнове. У Цалалабаду су радни скупови попримили карактер редовних састанака са верским достојанственицима, студентима универзитета и племенским вођама. Након нереда у мају 2005. године, изазваних информацијом да оружане снаге САД при испитивању осумњичених за тероризам вређају достојанство Курана, ти састанци су помогли да се смање тензије.¹⁶

Британски *PRT* постигао је успех у својој зони одговорности зато што је његов командни кадар у сваком тренутку био спреман да се консултује са релевантним актерима и саслуша савет изван линије командовања. Ипак, важнији елементи британског успеха били су постојање ефикасне хоризонталне сарадње између извршних органа укључених у рад *PRT*, дубоко разумевање развоја догађаја у локалној заједници и, најзад, снажан наступ према побуњеницима, комбинован са ослањањем на просторно и временски продужене патроле, чији је циљ било стицање наклоности домаћег становништва.¹⁷

¹³ Department of State – Office of the Coordinator for Stabilization and Reconstruction; Department of Defense – Joint Center for Operational Analysis and U.S. Joint Forces Command; U.S. Agency for International Development – Bureau for Policy and Program Coordination, 2006, "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: An Interagency Assessment", стр. 8.

¹⁴ Michael M. McNeerney, 2006, "Stabilization and reconstruction in Afghanistan: are PRTs a model or a muddle", *Parameters*, Vol. 35 No. 4, стр. 36.

¹⁵ Perito, стр. 8

¹⁶ "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: An Interagency Assessment", стр. 8.

¹⁷ Peter Viggo Jakobsen, 2005, "PRTs in Afghanistan: Successful but not sufficient", Danish Institute for International Studies Report No. 6; http://www.diiis.dk/graphics/Publications/Reports2005/pvj_prt_afghanistan.pdf (присуписано 6. јуна 2009), стр. 32.

Све то потврђује да у саставу *PRTs* учествују сви они актери који и у матичној држави имају улогу у политици постконфликтне стабилизације и реконструкције. Затим, у раду *PRTs* морају да буду присутни појединци који су обучени да помогну у сваком аспекту развоја локалних органа власти. Тако, поред поменутих оружаних снага и представника извршних органа власти, на једном месту морају да буду присутни и верски, племенски, грађански лидери у датим заједницама. Идеалан *PRT* укључиће и дипломате, стручњаке за израду предлога практичне политике, експерте у домену владавине права, као и људе са искуством у процесима изградње институција.¹⁸

Према доктрини оружаних снага САД, циљ активности *PRTs* је увећање ефективности и легитимности изабраних органа власти, уз истовремено смањење ефективности и легитимности оних актера који се за власт боре изван система, служећи се насиљем, како приказује табела 1.¹⁹

Табела 1 – Корелација ефективности и легитимности централних власти²⁰

ЕФЕКТИВНОСТ	Висока	Средња стабилност	Висока стабилност
	Средња	Ниска стабилност	Средња стабилност
	Ниска	Ниска стабилност	Ниско
		Средња	Висока
		ЛЕГИТИМНОСТ	

¹⁸ Drolet: стр. 3.

¹⁹ US Army Combined Arms Center website, Center for Army Lessons Learned, "Afghanistan Provincial Reconstruction Teams (Appendix A)", <http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/07-34/annex-a.asp> (приступљено 3. јуна 2009).

²⁰ US Army Combined Arms Center website, Center for Army Lessons Learned, "Afghanistan Provincial Reconstruction Teams (Appendix A)", <http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/07-34/annex-a.asp> (приступљено 3. јуна 2009).

У Авганистану је 2008. године деловало укупно 25 PRTs, под управом НАТО//ISAF. Од тога, 12 се налазило под заставом САД. Дакле, амерички модел је доминантан. Међутим, чак ни тимови под командом једне државе, у овом случају САД, нису уједначени по саставу. Команда комбинованих снага САД (*Combined Forces Command*) развила је због тога модел који се настоји опонашати на терену. Тако, официр који командује *PRT* има чин потпуковника. Под његовом командом, у идеалним околностима, налази се 82 војника и цивила. Укључен је и представник Министарства унутрашњих послова Авганистана и троје до четворо преводилаца. Цивилни експерти долазе из Министарства спољних послова, Министарства пољопривреде САД, као и USAID.²¹

Амерички модел састава *PRT*:²²

- командант *PRT* и његов штаб;
- 2 тима за цивилне послове Копнених снага САД, са по четири војника;
- одељење војне полиције, са три војника;
- одељење за психолошке операције;
- одељење за деминирање;
- обавештајно одељење;
- санитетско одељење;
- одељење заштите снага (вод пешадије до 40 војника);
- административно особље;

Аргументи против примене концепта *PRTs*

Може се рећи да су *PRTs* постали неизоставни део операција подршке (изградње) мира. Међутим, постали су и предмет критике, и то због: магловитости у погледу циља, константног приоритета војних циљева у односу на циљеве развоја, неуспеха у интерној координацији и комуникацији са актерима који су у матичној држави укључени у процес постконфликтне реконструкције и неуједначености у опремању, обуци и попуни, што произилази из различитог виђења њихове сврхе. Све то одражава се на њихову ефикасност.²³

Задаци *PRTs* су широко постањени. Управо због тога међу представницима међународних и невладиних организација које су активне на подручју где делују *PRTs* временом је настала конфузија око тога шта ти тимови треба да раде, односно где су границе њиховог ангажовања.²⁴ Владе др-

²¹ Perito: стр. 4.

²² Исто: стр. 5.

²³ "Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations", стр. 5.

²⁴ "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: An Interagency Assessment", стр. 9.

жава које су развиле сопствене *PRTs* критиковане су да користе помоћ у реконструкцији како би постигле стратешке циљеве политике. Са становишта организација које пружају хуманитарну помоћ тако нешто је недопустиво, јер је темељни принцип њихове активности да се помоћ пружа свима којима је потребна, без политизације.²⁵ Прагматичан одговор гласио би да у питању и јесте политички процес. Изградња државе захтева не „само“ успешан одговор на ургентне задатке хуманитарног карактера (обезбеђење воде за пиће, хране, смештаја и здравствене заштите лица угрожених ратним дејствима), већ и, пре свега, (поновно) успостављање реда и безбедности, те изградњу капацитета централне власти све док не буде остварена легитимна самоуправа која располаже свим прерогативима суверености.²⁶

Неодређеност у погледу циља узрокована је тешкоћама које настају када се жели у теорији успоставити разлика између „изградње мира (подршке миру)“ и „изградње државе“. Док је изградња државе од изузетног значаја за вредности мира, (људске) безбедности и (настанак) оквира социоекономског развоја заснованог на правилима, она не представља циљ сам по себи. Заправо, „циљ очувања мира на другој страни је да доведе до елемента без којих је одрживи развој незамислив, како за појединце тако и ентитет који чине; што значи да је исправно посматрати мир као коначни циљ [...] пре него инструмент“.²⁷

*Неслагање међународних (хуманитарних, невладиних) организација са радом *PRTs* Бордерс је свео на шест тачака.*²⁸ Најпре, како је већ речено, *PRTs* у свом раду нарушавају принцип да помоћ не сме да буде политизована, односно да мора бити пружена на непристрасан начин. Затим, својим активностима *PRTs* „нарушавају простор“ који цивилно друштво традиционално сматра својим. На трећем месту, употреба војника у пројектима хуманитарне помоћи брише линију раздавања између њих и лица која нису борци, а активна су у пројектима цивилног друштва, доводећи их у већи ризик од постојећег. Потом, *PRTs* коштају, што поскупљује помоћ коју пружају невојне организације. Пето, оружане снаге немају капацитете који су потребни за успех у јавној дипломатији. На крају, оружане снаге усвајањем концепта *PRTs* излазе из традиционалне улоге актера који гарантује безбедност.

Проблем приоритета такође је последица неразумевања разлике између „изградње мира“ и „изградње државе“. Децентрализација, увођење универзалног опорезивања и борба против корупције важни су кораци у процесу изградње државе. Међутим, разоружање, демобилизација и реинтегра-

²⁵ Бордерс: стр. 5.

²⁶ Исто.

²⁷ Grävingholt, Gänzle and Ziaja: стр. 2.

²⁸ Бордерс: стр. 5–6.

ција (DDR – *disarmament, demobilisation, and reintegration*) и пружање хитне хуманитарне помоћи први су кораци у изградњи мира.²⁹ Контекст Авганистана је постконфлктан, али се у њему ипак покушава консолидовати демократија. Зато *PRTs* делују и као инструмент изградње мира и средство изградње државе. Будући да је већи број *PRTs* распоређен у подручја која нису пакификована, војне операције против побуњеника (*COIN – counter insurgency*) често имају приоритет. Тако *PRTs* у којима значајнији део састава чине цивили лакше усклађују војне, политичке и приоритете развоја. Поменути *PRTs* британских оружаних снага у Мазар-и-Шарифу водио је „тријумвират“ војних лица, дипломата и службеника задужених за развојне пројекте. Међутим, према оцени Роберта Перита, чак ни сами Британци нису били способни да касније понове тај почетни успех.³⁰

Цивили ангажовани у америчким *PRTs* жалили су се како их војници не подржавају у раду, те да их третирају као „ульезе“. Војници су били разочарани ресурсима које је Министарство спољних послова САД ставило на располагање дипломатама, а понекад и неприпремљеношћу самих дипломата за задатке који предстоје.³¹ Да проблем буде већи, дешавало се да дипломата никог ранга буде постављен као шеф цивилне компоненте, за разлику од комandanта *PRT* који је, по правилу, потпуковник.³² Тамо где није постојало заједничко разумевање улоге, одговорности, вештине, искуства сваког појединца ангажованог у *PRT*, сукоб личности је у значајној мери угрозио ефикасност тима.

Планирање и имплементација операција *PRTs* успешнији су у мери у којој у матичној држави постоји координационо тело за хоризонталну сарадњу свих владиних актера укључених у процес. Државе које су признале потребу за заједничким радом система одбране, дипломатије и агенција које пружају подршку развоју успешније су од других.³³

Политички обзiri у матичној држави имају значајну улогу у одређивању намене *PRTs*. Тако се у Немачкој ангажман оружаних снага схвата у оквиру термина подршке развоју и хуманитарне помоћи. Политичке елите у тој држави нису вољне да задатке и циљеве *PRT* у Кундузу посматрају у контексту *COIN* операција, пошто домаће јавно мњење то не приhvата. Насупрот томе, САД и Велика Британија доживљавају концепт *PRTs*, поред осталог, и као употребљив алат у борби против побуњеника. Због те разлике у приоритетима трпи ефикасност рада *PRTs*. У Авганистану чак ни ко-

²⁹ Grävingholt, Gänzle and Ziaja: стр. 3.

³⁰ Перито: стр. 9.

³¹ „Provincial Reconstruction Teams In Afghanistan: An Interagency Assessment“: стр. 10.

³² McNealey: стр. 37.

³³ Исто.

манда НАТО није решила тај проблем.³⁴ Тако се усталала пракса да *PRTs* којима управљају друге чланице НАТО буду размештени у релативно стабилном северном и западном Авганистану, док они којима управљају САД остају у областима уз границу са Пакистаном.³⁵

Студија случаја чешког модела *PRT*

Сваки *PRT* у одређеној мери представља случај за себе, имајући у виду специфичности конкретних задатака и услова њихове реализације, којима структура тима мора бити подређена. У том смислу, разликују се профили цивилних експерата који ће бити ангажовани, бројчани однос цивилне и војне компоненте и слично. То значи да тимови у одређеном степену варирају по форми једни у односу на друге, али такође значи и да различити контингенти истог тима могу бити другачије структурирани. Што се чешког *PRT* тиче, садашњи контингент је већ трећи по реду. Његово потпуније сагледавање захтева кратак осврт на еволуцију присуства оружаних снага у Авганистану.

Прелазећи еволутивни пут од хладноратовске до савремене организације оружаних снага, чешка војска постигла је потпуну професионализацију 2005. године. Ту промену дочекала је са 1.822 војника ангажованих у пет иностраних мисија: у Авганистану, Босни и Херцеговини, Ираку, на Косову и у Пакистану.³⁶

Учешиће оружаних снага Чешке Републике у почетку је било ограничено на 20 војника, који су базирали на међународном аеродрому у Кабулу. Главни елемент чинила је група стручњака за експлозиве и муницију, која је имала задатак да открива и уклања неексплодиране пројектиле и мине „изненађења“. Додатни елемент тог контингента била је МЕТЕО група, која је информације о метеоролошким условима прослеђивала задуженом особљу за контролу ваздушног саобраћаја.³⁷

Потом је формација јачине 50 војника стационирана у Фејзабаду, на североистоку Авганистана. Примарни задатак те групе била је заштита базе и патролирање у оквиру додељене зоне одговорности.³⁸ Још важније је да је тај

³⁴ "Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations", стр. 7.

³⁵ Перито: стр. 3.

³⁶ Професионални припадници чешких оружаних снага били су ангажовани у противтерористичким активностима у Авганистану још 2004. године. Детаљније у: Ярослав Роушар, 2006, "The Czech Republic and its Professional Armed Forces" (Prague: Ministry of Defence of the Czech Republic), стр. 132.

³⁷ Исто.

³⁸ Исто.

елемент чешког контингента био задужен и за подршку немачког *PRT*, што је представљало значајан извор искуства за самостални чешки *PRT*, који је у то време био у процесу припрема.³⁹ Тада су у Авганистану одржавани избори, па је чешки контингент учествовао и у њиховом обезбеђивању.

Прва смена чешког контингента у *PRT*, настао као одговор Чешке Републике на савезничке потребе за појачањем у борби против талибана и пружању подршке легитимним авганистанским властима – централним задацима *ISAF* мисије, полетела је са аеродрома *Prerov-Bohor* 11. фебруара 2008. године и тиме отворила ново поглавље учешћа те земље у поменутој мисији. Тај контингент постао је оперативан 16. марта исте године. Планирано је да његова војна компонента има до 200 припадника, а цивилна до 10 припадника, подређених пуковнику Иви Стрехи, као команданту војног, односно Вацлаву Пехи, као руководиоцу цивилног дела мисије. За седиште им је одређена истурена америчка база „Шенк“ (*Forward Operational Base, FOB Shank*) у провинцији Логар, јужно од Кабула, у којој су припадници чешког *PRT* стационирани до данас. У *ISAF* ланцу командовања, провинција Логар, са још 12 провинција, потпада под „Регионалну команду Исток“ (*Regional Command East, RC(E)*).⁴⁰ Ротирање снага спроводи се сваких 6 месеци.

Друга смена (прва ротација) у оквиру контингента стигла је у базу Шенк 6. августа 2008. године. За команданта је одређен потпуковник Павел Липка, који је командовање операцијама *PRT* преuzeо 18. августа. Срж тог састава чинили су припадници 7. механизоване бригаде из Храница, ојачани потребним специјалистима. Руководилац цивилног дела мисије и даље је остао Вацлав Пеха. Овога пута цивилна компонента умањена је за једног члана, тако да је било 200 војника и 9 цивила.⁴¹

Конечно, трећа смена (друга ротација) у оквиру чешког *PRT* стигла је у базу 6. фебруара 2009. године. Његово језгро чинила је 4. бригада за брза дејства која је стационирана у месту Жатец, која је, такође, ојачана потребним специјалистима. Нови командант, потпуковник Петр Прохацка, преuzeо је команду 23. фебруара и заједно са новим руководиоцем цивилног дела мисије Бохумилом Рангловом стао на чело *PRT*, који има 275 припадника војног дела и 15 припадника цивилног.

Независно од тога која је јединица упућена у *PRT*, задаци које војна компонента извршава слични су и практично се своде на обезбеђење базе и пружање заштите цивилној компоненти током њеног ангажовања на терену. Тај задатак, међутим, није нимало рутински. Имајући у виду безбедносну ситуацију у региону у којем су ангажовани, припадници војног дела мисије

³⁹ <http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=6568> (приступљено 29. јуна 2009).

⁴⁰ Исто.

⁴¹ Исто.

свакодневно се суочавају са високоризичним ситуацијама. Осим што постоји стални ризик да база буде нападнута, приликом кретања по терену не-прекидно се мора бринути о минскоексплозивним средствима, заседама и сличним облицима угрожавања безбедности тима. Додатна отежавајућа околност при обезбеђењу цивилних експерата је и сам карактер њиховог ангажмана, који се остварује сарадњом са локалним актерима, са којима се морају унапред договарати о времену и месту сусрета. Када дође до сусрета, честа су дуга задржавања на истој локацији. Због психолошког утицаја на локално становништво, строге мере заштите нису примењиве.

Поред послова обезбеђења, чланови војне компоненте ангажују се и на обуци локалних снага, чиме доприносе изградњи система безбедности, а тиме и повећању административних капацитета власти у чијој се функцији налази.

Цивилна компонента *PRT* је оно што овај модел кризног менаџмента чини специфичним у односу на претходне. Управо се кроз тај елемент тима остварује највећи део задатака реконструкције којима се, између осталог, утиче и на стање људске безбедности становништва провиније.

Имајући у виду бројност и разноврсност задатака са којима се тим суочава приликом свог мандата, јасно је да флексибилност, мултидисциплинарност и познавање локалног контекста морају бити његова суштинска обележја. Потврду те тезе налазимо и у образовној и професионалној биографији припадника актуелне цивилне компоненте чешког *PRT*, на основу које видимо да се она састоји од експерата чије се вештине крећу од ветерине, агрикултуре, преко разних области технике, до односа са јавношћу.⁴² Тим реализује пројекте уз помоћ интензивне сарадње са локалним актерима, водећи рачуна о њиховој усклађености са Националном стратегијом развоја, чиме сопствено деловање уклапа у шире настојања.

Пројекти које реализације чешки *PRT*

Постоје три врсте пројектата на којима се ангажује *PRT*. Као критеријум за њихову класификацију узет је очекивани период у којем наступају њихови ефекти. Према томе, ради се о дугорочним, средњерочочним и краткорочним пројектима, односно пројектима „брзог ефекта“. Чињеница је да су и дугорочни и краткорочни пројекти од суштинског значаја за успех мисије: дугорочни, јер се помоћу њих постижу ефекти на дуге стазе, који доприносе изградњи капацитета неопходних за достизање самоодрживости земље, а краткорочни због ба-

⁴² Погледати Интернет презентацију Министарства одбране Чешке Републике, <http://www.mod.gov.cz> (приступљено 30. јуна 2009. године).

вљења горућим питањима, значајним за свакодневни живот локалног становништва, чиме се задобија неопходно поверење и подршка житеља провинције.⁴³ Значај пројекта је и у томе што се путем њих запошљава и део локалног становништва, који на тај начин не само што добија прилику да заради средства за живот, већ и могућност да усаврши постојеће и стекне нове вештине и знања која му могу бити од користи у будућности.

Пројекти чешког PRT, сврстани према сфери друштвене активности:

1. Смањење сиромаштва

- помоћ земљорадницима у унапређењу метода сушења воћа и поврћа и производње млека. Польопривредним задругама донације су соларне сушилице и хладњаче. Планира се изградња четири колектора за млеко, а донације су 1.250 канистера и
- више од хиљаду радника свакодневно ради у оквиру пројекта реконструкције и за то добијају недељну плату.

2. Подршка образовању

- стратегијом је планирано описмењавање становништва и унапређење основног и средњег образовања;
- до краја 2009. године планирана је изградња осам школа, које би требало да приме готово 12.000 ђака и
- извршена је реконструкција школе коју су похађале искључиво девојке, а коју су талибани и њихове присталице спалиле.

3. Развој здравствене заштите

- изграђене су две клинике, донације су седам амбулантних кола, обезбеђене су петомесечне залихе лекова и финансирана је обука особља.

4. Јачање управе и подршка снагама безбедности

- Чешка војна полиција обучава Авганистанску националну полицију, а цивилни експерти пружају савете и помоћ ради унапређења рада полицијске академије у Логару и
- заједно са Министарством правде Авганистана, Чешка Република је финансирила изградњу новог затвора у Логару.

5. Остале активности

- надограђена је брана Сурчаб, једина брана у Логару која је у функцији;
- поправљени су канали за наводњавање;
- ееконструисано је неколико мостова и поправљено 30 km путева и
- пружена је подршка медијима, у саставу шире стратегије подршке процесу транзиције.

⁴³ Исто.

Закључак

Заправо, *PRTs* су најуспешнији тамо где нестабилност и насиље спречавају озбиљније ангажовање међународних (и невладиних) организација. Успех је извеснији ако су ресурси поверени *PRTs* оформљени тако да одговарају проблемима локалне заједнице. Питање контроле, односно линије командовања, овде није од пресудног значаја. Суочени са проблемима по-пут племенских сукоба око земље, трговине наркотицима, крвне освете, међуетничког насиља – који подстичу оружани отпор снагама коалиције – *PRTs* се показују дораслим задатку.⁴⁴ Међутим, према мишљењу Петера Јакобсена, њихова употребна вредност се ту и завршава. Као и „плави шлемови“, *PRTs* се ослањају на пристанак локалних актера, и то на кратак рок. Они ће успети у оној мери у којој су централне власти у Кабулу способне да достигну легитимност и сувереност.⁴⁵

⁴⁴ "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: An Interagency Assessment", стр. 11–12.

⁴⁵ Јакобсен: стр. 29–30.