

Prikaz praktične politike

jul 2014.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku



Norwegian Institute
of International
Affairs



Centar za
sigurnosne studije - BiH
Centre for
Security Studies - BH

Civilni kapaciteti Bosne i Hercegovine za učešće u mirovnim operacijama

Emsad Dizdarević

Centar za sigurnosne studije

Sažetak

Cilj ovog rada jeste da prezentuje trenutnu situaciju u Bosni i Hercegovini vezanoj za učešće civilnih kapaciteta u procesima izgradnje i održanja mira u svijetu. Ovdje ćemo analizirati zakonski okvir koji reguliše međunarodnu saradnju u ovoj oblasti. Kada govorimo o Bosni i Hercegovini, njen trenutni doprinos mirovnim operacijama se ogleda kroz slanje vojnih trupa u NATO misije, kao i kroz slanje policijskih snaga u UN vođenim misijama. Tokom prethodne godine, Bosna i Hercegovina je donijela odluku da pripremi sve neophodne uslove za slanje civila u mirovne misije u svijetu. U tom kontekstu, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je osnovalo iterresorni Ekspertni tim. Ovaj Ekspertni tim je oformljen sa ciljem izrade prijedloga u vezi implementacije partnerskog cilja saradnje Bosne i Hercegovine i NATO-a, pod nazivom „Stabilizacija i rekonstrukcija – Međuresorna saradnja“. Ovaj partnerski cilj podrazumjeva slanje civila u mirovne misije u svijetu.

S obzirom na to da postoji politička volja za implementaciju ovog partnerskog cilja, preostali izazovi za Bosnu i Hercegovinu se ogledaju u uspostavljanju personalne baze podataka, izradi procedure neophodne za rad sa ovom bazom podataka, praćenje statusa civila koje bi poslali u misije, kao i edukacija i trening osoblja za angažman u mirovnim misijama.

Uvod

Svrha mirovnih misija, kako i samo ime govori, jeste uspostava mira i sigurnosti, kako između zemalja tako i unutar neke zemlje. „Uloga mirovnih misija je da osigura, u što skorijem vremenskom periodu, mir i sigurnost u zonama konflikta sa ciljem dostizanja uslova za demokratske procese i razvoj neophodnih institucija.“² UN misije održanja mira predstavljaju jedinstven instrument koji je uspostavljen sa ciljem da pomogne zemljama zahvaćenim konfliktom u procesu stvaranja neophodnih uslova za održanje mira. Od 1948. godine, kada je pokrenuta prva misija održavanja mira pa do danas, UN je pokrenuo ukupno 68 misija očuvanja mira, od čega je 15 trenutno aktivno. U ovim trenutno aktivnim misijama angažirano je ukupno 116.873 ljudi, od čega je 83.343 vojnih snaga, 1.864 vojna posmatrača, 12.807 policijskih službenika, 5.128 međunarodnog civilnog osoblja, 11.694 lokalnog civilnog osoblja i 2.001 UN volontera.³ Iako Povelja Ujedinjenih naroda ne propisuje misije očuvanja mira, ove misije su se razvile u jedno od glavnih instrumenata u rukama Ujedinjenih naroda za očuvanje mira u svijetu.

Treba naglasiti da se sam koncept mirovnih misija mijenja od početka njegove primjene do savremenih trendova sa kraja 20. i početka 21. stoljeća. Promjena prirode sukoba u svijetu u ovom periodu je uslovio i promjenu pristupa UN-a prema mirovnim misijama. Nakon završetka Hladnog rata, misije očuvanja mira širom svijeta postaju jako kompleksne i multidimenzionalne.⁴

2 Intervju sa Denisom Hadžovićem, generalnim sekretarom Centra za sigurnosne studije iz Sarajeva, održan 10. februara 2014. godine

3 United Nations 2013, "United Nations Peacekeeping Operations." <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote1013.pdf> (pristupljeno 02.12.2013)

4 Findlay, T. (ed.) 1996. Challenges for the New Peacekeepers. Oxford: Oxford University Press, str. 10

„Živimo u promjenljivom svijetu“ je izreka koja se često koristi u literaturi, a koja je vezana zapravo za temelj mirovnih operacija u posljednjih 50 godina. Koje su se to promjene desile u ovom periodu? Roland Paris kaže da je praksa postkonfliktne izgradnje mira počela nastajati u periodu nakon hladnog rata.⁵ Međutim, potreba za multilateralnim mirovnim operacijama je bila potrebna i prije kraja hladnog rata, ali se karakter operacija počeo mijenjati tek pred samom okončanjem ovog sukoba između blokova u svijetu. U tom periodu je postojala velika vjerovatnoća za promjene koje su prozrokovane posljedicama sukoba i tenzija između Istoka i Zapada. Upravo taj odnos je trasirao put UN-u i ostalim međunarodnim organizacijama za uspostavljanje multilateralnih mirovnih operacija u cilju zaustavljanja konfliktata u svijetu.⁶

Mirovne misije su evoluirale od tzv. tradicionalnih mirovnih misija (ograničenih na strogo vojne zadaće) ka multidimenzionalnim misijama koje zahtjevaju sveobuhvatni pristup u rješavanju konfliktata i stvaranja neophodnih uslova za održiv mir. Prema riječima jednog od zaposlenika PSOTC-a sa iskustvom iz ISAF misije u Afganistanu, „Današnje mirovne misije su kompleksnije od tradicionalno primjenjivanih tokom i netom nakon hladnog rata (Kašmir, Bliski Istok, bivša Jugoslavija), te da ovakve misije zahtjevaju integracijski komprehenzivni prostup (Kongo, Južni Sudan, Afganistan, Liberija idr).”⁷

Pored ostalih segmenata, civilna komponenta UN misija očuvanja i izgradnje mira uključuje službenike zadužene za podršku lokalnim administrativnim uredima, službenike koji pomažu u izgradnji lokalne ekonomije, službenike zaduženike za uspostavu sistema zaštite ljudskih prava, pitanja gendera, kao i službenike koji rade na pitanjima reforme sigurnosnog sektora, DDR procesa, reforme sudstva itd. Nakon završetka hladnog rata, civilni postaju sve značajnija komponenta mirovnih misija. Ovakva značajna uloga civila u mirovnim misijama je zapravo pratila trend promjene mirovnih misija iz jednodimenzionalnih u multidimenzionalne misije.

Cilj ovog rada je da prikaže koje civilne kapacitete Bosna i Hercegovina može ponuditi za mirovne misije, kao i trenutnu situaciju u Bosni i Hercegovini vezanoj za pripremu neophodnih preduslova za slanje civila u mirovne misije u svijetu.

Zakonski okvir

Zakon koji regulira oblast slanja osoblja iz Bosne i Hercegovine u mirovnim operacijama jeste Zakon o učešću pripadnika Oružanih snaga, policijskih službenika i ostalih zaposlenika u operacijama podrške miru i drugim aktivnostima u inozemstvu, koji je usvojen od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine početkom 2005. godine. Ovaj Zakon je usvojen post

5 Paris, R. 2004. At War's End: Building a Peace After Civil Conflict, Cambridge: Cambridge University Press. Str. 13

6 Ibid, str. 16

7 Intervju sa zaposlenikom Trening centra za operacije podrške miru (PSITC), održan 3. februara 2014

facto, tj. nakon što su prvi policijski službenici poslani u mirovnu misiju još u toku 2000. godine, a sa ciljem povećanja efikasnosti procesa slanja trupa, kao i da se zakonski propisu neophodne procedure prije slanja trupa na teren.

Zakon prepoznaje sedam tipova misija u kojima može da učestvuje osoblje iz Bosne i Hercegovine: prevencija konfliktata, operacije održanja mira, operacije uspostave, implementacije i izgradnje mira, učešće u aktivnostima međunarodnih sigurnosnih institucija kojima je Bosna i Hercegovina pristupila na osnovu međunarodnih sporazuma, humanitarne operacije u slučajevima prirodnih, tehnoloških i ekoloških nesreća, učešće u vojnim vježbama i treninzima na osnovu međuvladinih sporazuma, kao i eliminacija posljedica terorističkih napada.⁸ Tokom prethodnog perioda, učešće Bosne i Hercegovine u međunarodnim misijama u svijetu je bilo fokusirano na učešće vojnih i policijskih snaga. Međutim, zemlja je prepoznala svoju obavezu očuvanja mira u svijetu posebno imajući u vidu činjenicu da su mirovne misije sproveđene na njenoj teritoriji, te sa ciljem da postane punopravni članom NATO-a i Europske unije, Bosna i Hercegovina je shvatila da mora da krene korak dalje kada su u pitanju namjere učešća u mirovmim misijama. „Neke od institucija u Bosni i Hercegovini su prepoznale ulogu civila u mirovnim misijama, ali nažalost, Bosna i Hercegovina nema u potpunosti razvijene mehanizme za angažovanje civila u mirovnim misijama”⁹

Shodno tome, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je iniciralo proces stvaranja uslova za slanje civila u mirovne misije širom svijeta. Formiranje Ekspertnog tima za izradu prijedloga u vezi implementacije partnerskog cilja saradnje Bosne i Hercegovine i NATO-a „Stabilizacija i rekonstrukcija – međuresorna saradnja“ u aprilu mjesecu 2013. godine je bio dio ovoga procesa.¹⁰ Cilj rada ovoga tima jeste da pripremi preduslove za primjenu i implementaciju Partnerskog cilja 3781 u skladu sa zahtjevima koji su definisani u njegovim odredbama. Ministarstvo vanjskih poslova BiH je predviđeno kao nosilac ovih aktivnosti. Pored Ministarstva vanjskih poslova, u rad ovog eksperntog tima su uključeni i Ministarstvo odbrane, Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo sigurnosti, Ministarstvo civilnih poslova, Granična policija, Državna agencija za istrage i zaštitu, Uprava za indirektno oporezivanje, Obavještajno – sigurnosna agencije – OSA, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske, te Vlada Brčko Distrikta.

8 Parlamentarna skupština BiH 2005, Zakon o učešću pripadnika Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, policijskih službenika, državnih službenika i ostalih zaposlenika u operacijama podrške miru i drugim aktivnostima u inozemstvu, Službeni glasnik BiH, br. 14/05, Član 2.

9 Intervju sa Asimom Dorovićem, Ministarstvo vanjskih poslova BiH i zamjenikom predsjedavajuće Ekspertnog tima za izradu prijedloga u vezi implementacije partnerskog cilja saradnje Bosne i Hercegovine i NATO-a „Stabilizacija i rekonstrukcija – međuresorna saradnja“ održanog 28. februara 2014

10 Vijeće ministara BiH 2013, Odluka o formiranju Ekspertnog tima za izradu prijedloga u vezi implementacije partnerskog cilja saradnje Bosne i Hercegovine i NATO-a „Stabilizacija i rekonstrukcija – međuresorna saradnja“, Službeni glasnik BiH, br. 35/13

Mapiranje područja ekspertize

Kada govorimo o ekspertizi koja bi mogla da bude iskorištena u mirovnim misijama, Bosna i Hercegovina ima mnogo da ponudi. Kako smo ranije naveli, Bosna i Hercegovina je u skorijoj prošlosti bila jedna od zemalja primalaca međunarodne pomoći, te iskustva stečena tokom ovog procesa mogu da budu korisna u budućim mirovnim misijama. Posebno, jer je tokom reformskog procesa u BiH lokalno vlasništvo bilo jedan od glavnih kriterija, te su domaće snage aktivno učestvovali u svim procesima. Tako su stečena mnogobrojna iskustva u raznim poljima. Prema riječima Asima Dorovića „polja ekspertize koje BiH može da ponudi su reforma sigurnosnog sektora, reforma sudstva, DDR, monitoring izbornog procesa, polja diplomacije, državne administracije, kao i u poljima medicine, građevinarstva i energetike.”¹¹

Denis Hadžović, generalni sekretar Centra za sigurnosne studije iz Sarajeva naglašava da „Bosna i Hercegovina, kao država koja je bila objekt djelovanja međunarodnih civilnih i vojnih struktura u postkonfliktnom periodu, je stekla ogromno znanje u svim aspektima izgradnje mira i sigurnosti, posebno u svim aspektima reforme sigurnosnog sektora (reforma odbrane, reforma policije, reforma obavještajnog sektora, kao i proces demokratizacije i uspostave parlamentarne kontrole nad sigurnosnim sektorom) gdje su predstavnici ovih institucija bili aktivno uključeni tokom cijelokupnog procesa.”¹² Pored ovih sektora, Hadžović naglašava da „Bosna i Hercegovina također može da ponudi ekspertizu u zdravstvenom sektoru, kao i ekspertizu civilnog sektora koji je igrao bitnu ulogu reformskom procesu i nadzoru nad sigurnosnim sektorom.”¹³

Ranije pomenuti zaposlenik Trening centra za operacije podrške miru (PSOTC) u Bosni i Hercegovini ističe da „shodno potrebama mirovnih misija i ekspertize i iskustava BiH iz prošlosti, Bosna i Hercegovina bi se trebala fokusirati na pripremi civilnih eksperata za mirovne misije u poljima: reforme sigurnosnog sektora, reforme sudstva, reforme sektora obrazovanja, polja ljudskih prava i gender pitanja, te reforme medija, reforme zdravstvenog sektora, kao i pomoći civilnim žrtvama seksualnog nasilja.”¹⁴

Trening i Roster

Kako je već ranije pomenuto, najznačajnija promjena u karakteru mirovnih misija krajem 20. i početkom 21. stoljeća je sve veći broj civila angažiranih u mirovnim misijama. Ova promjena je došla uporedo sa promjenom karaktera misija – od jednostavnog nadzora nad prekidom vatre i implementacije mirovnih sporazuma - do izgradnje mira, procesa u kojem civili igraju sve veću i značajniju ulogu. Sa pojavom sve veće potrebe za civilima u mirovnim misijama, pojavljuje se i izazov vezan za odabir, trening i slanje civila u mirovne misije.

11 Intervju sa Asimom Dorovićem, MVP

12 Intervju sa Denisom Hadžovićem, CSS

13 Ibid

14 Intervju sa zaposlenikom PSOTC-a

Ekspertni tim koji je kreiran od strane Vijeća ministara BiH, i koji predstavlja međuresorno tijelo može se smatrati jednim od tipova rostera (vladin roster). Međutim, ovaj tim je ad hoc tijelo. Pošto je proces regrutacije stalni proces koji zahtjeva redovno održavanje baze podataka, Bosna i Hercegovina mora da doneše odluku koji od tipova rostera će koristiti u budućnosti.

Prema Asimu Doroviću, međuvladin roster je način na koji bi Bosna i Hercegovina trebala da uredi ovu oblast. On naglašava da je „Međuvladin roster dobro rješenje za državu kao što je Bosna i Hercegovina. Međutim, to ne bi trebalo da isključi saradnju sa civilnim društvom u ovome procesu.”¹⁵ Zaposlenik PSOTC-a kojeg smo intervjuisali se slaže sa Dorovićem, te naglašava da „iako Norveški model zaslužuje pažnju i definitivno ima svoje prednosti, britanski model sa međuvladinim tijelom je više realan model za Bosnu i Hercegovinu u ovim političkim uslovima.”¹⁶ Denis Hadžović naglašava da „ako uzmem u obzir probleme iz prošlosti koji su se pojavljivali uspostavom međuvladinskih (interresornih) tijela, te ako uzmem u obzir praksu i dužnosti koje ima Ministarstvo sigurnosti, možda bi formiranje posebnog odjela unutar Ministarstva sigurnosti, ako to ne bi bilo predstavljeno kao političko pitanje, moglo da bude rješenje ovoga pitanja. Također, norveški model također može da bude uzet u razmatranje.”¹⁷

Trening civila za (učešće u mirovnim misijama) mirovne misije predstavlja jedan od značajnih dijelova procesa slanja civila u mirovne misije. „Cilj treninga jeste da učesnike obezbijedi sa realnim uvidom u svakodnevni rad u mirovnim operacijama, te da ih pripremi za mnogobrojne izazove na koje bi mogli da nađu na terenu.”¹⁸ Trening centri bi trebali imati usku saradnju sa organizacijama zaduženima za roster sa ciljem razvijanja procesa treninga civila.

Kada govorimo o Bosni i Hercegovini i treniranju civila za mirovne misije, tokom seminara o razvoju civilnih kapaciteta za učešće u mirovnim misijama širom svijeta (koji je održan tokom septembra 2013. godine u Sarajevu)¹⁹, a koji je organiziran od strane Centra za sigurnosne studije iz Sarajeva i Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine preko Trening centra za operacije podrške miru (PSOTC), Ministarstvo odbrane BiH je ponudilo kapacitete PSOTC-a i iskustva koja su postigli tokom organizacije treninga organizovanih u ovom Centru. Posebno zbog toga što PSOTC provodi trening za vojne i policijske snage za mirovne misije, koji su dizajnirani da demonstriraju njihove zadaće u mirovnim misijama. PSOTC posjeduje velik broj certifikata za svoje kurseve, uključujući i NATO odabrani kurs za vojne snage, kao i UN policijski kurs, koji je akreditovan od strane UN-a za UN misije podrške miru, a koji je pri-

15 Intervju sa Asimom Dorovićem, MVP

16 Intervju sa zaposlenikom PSOTC

17 Intervju sa Denisom Hadžovićem, CSS

18 Centre for International Peace Operations (ZIF). 2011. Roster Management Handbook. Berlin: Centre for International Peace Operations (ZIF), str. 20

19 <http://css.ba/seminar-announcement/>

premljen od strane PSOTC-a i Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine.

Ovaj seminar je pokazao da PSOTC može da posluži kao dobra platforma za buduće kurseve za civile prije upućivanja u mirovne misije, kako na nacionalnom tako i na regionalnom nivou. Denis Hadžović napominje da „u ovom procesu svi postojeći potencijali bi trebali biti iskorišteni, a PSOTC se dokazao kao kvalitetna platforma za obavljanje ovih poslova. Naravno, trebalo bi obezbijediti potrebne uslove i unutar Ministarstva odbrane kako bi ova institucija dobila status za unaprjeđenje civilno-vojnih odnosa koji bi joj omogućio više fleksibilnosti i samostalnosti u radu.“²⁰ Zaposlenik PSOTC-a također navodi da “obzirom da je PSOTC već deklarišan kao regionalni centar za mirovne operacije, time je potvrđena njegova kredibilnost po pitanju obuke za mirovne operacije. Stoga, PSOTC može inicijalno poslužiti kao platforma, a kasnije i kao nositelj treninaga civila za mirovne misije, te da ima kapacitete da bude regionalni centar za obuku civilnih eksperata za mirovne misije.“²¹ Njihovo iskustvo u treniranju vojske i policije može uveliko da pomogne u budućnosti i u procesu treniranja i obuke civila za mirovne misije. „Oko 4.880 studenata je obučeno od strane PSOTC-a u posljednjih 9 godina (vojska i policija), od čega je 25% međunarodnih polaznika.“²²

Zaključak

Uzimajući u obzir trenutno stanje i angažiranost Bosne i Hercegovine, možemo da kažemo da je Bosna i Hercegovina posvećena očuvanju mira u svijetu. To se posebno ogleda kroz popriličan broj vojnih i policijskih snaga angažovanih u mirovnim misijama vođenim od strane UN-a ili NATO-a, posebno imajući u vidu ekonomsku situaciju zemlje. Nakon aktivnog učešća u mirovnim misijama u svijetu kroz slanje vojnih i policijskih snaga, Bosna i Hercegovina je krenula još jedan korak naprijed ka angažmanu civila u mirovne misije. Ovo može da posluži i kao indikator da je Bosna i Hercegovina uvidjela trendove u svijetu kada su u pitanju mirovne misije, te želi da angažmanom civila u mirovnim misijama dodatno doprinese ukupnom miru i stabilnosti u svijetu. Jedan od razloga ovakvog odnosa BiH naspram ovog pitanja jeste i taj što je BiH bila i još je uvjet pri-malac međunarodne pomoći, te iz tog razloga učešće u mirovnim misijama u svijetu smatra svojom obavezom prema svijetu. Također, ekspertiza i iskustva koje Bosna i Hercegovina može da ponudi, a koje je sakupila kroz mirovni proces koji se dešavao unutar zemlje, može u velikoj mjeri da doprinese uspješnoj implementaciji mandata UN-a, NATO-a, OSCE-a ili neke druge organizacije opredjeljene za očuvanje mira u svijetu.

Bosna i Hercegovina se trenutno nalazi pred izazovom na koji način riješiti pitanja angažmana civila u mirovnim misijama. Potrebno je da se, pored ostalog, identificiraju subjekti unutar države koji mogu da

20 Intervju sa Denisom Hadžovićem, CSS

21 Intervju sa zaposlenikom PSOTC-a

22 Ibid

doprinesu ispunjenju ovoga cilja. Nadalje, rješavanje pitanja regrutovanja, edukacije i slanja civila u mirovne misije, rješavanje pitanja baze podataka eksperata koji bi mogli da doprinesu implementaciji mandata mirovnih misija, kao i održavanje i ažuriranje baze podataka, statusna pitanja osoba upućenih u međunarodne misije, predstavlja jedno od ključnih zadataka.

Na osnovu svega možemo da kažemo da Bosna i Hercegovina predstavlja pozitivan primjer u svijetu kako je moguće, uprkos ozbiljnim političkim i ekonomskim problemima, aktivno učestvovati u izgradnji i održanju mira u svijetu. Ovo je posebno značajno, ako uzmemos u obzir činjenicu da je Bosna i Hercegovina početkom 90-ih bila u ratnom sukobu.

Preporuke:

Za ekspertni tim:

- Da izvrši analizu zakona sa ciljem harmonizacije i dopune zakonskih odredbi u cilju obezbjeđivanja svih zakonskih uslova za slanje civila u mirovne misije
- Da analizira i odluci koji tip regrutovanja je najprihvativiji za Bosnu i Hercegovinu, te da prijedlog ovog rješenja uputi na usvajanje Vijeću ministara Bosne i Hercegovine
- Da napravi bazu podataka eksperata za eventualni angažman u mirovnim misijama
- Da se riješe tehnička pitanja održavanja i ažuriranja baze podataka, kao i zaštita ličnih podataka eksperata koji se nalaze u bazi
- Da se riješe statusna pitanja eksperata nakon povratka iz misije, poput osiguranja povratka na prethodno radno mjesto itd.

Za sve institucije:

- Da se iskoriste iskustva PSOTC-a u pružanju trenin-ga i edukacije civila za slanje u mirovne misije širom svijeta

Ovaj policy brief je proizvod istraživačkog projekta **“Cooperation between Belgrade Centre for Security Policy, regional partners and the NUPI– Building Civilian Capacities from the Western Balkans in Peace Support Operations”**, br. projekta SRB-13/0021 koji je finansiralo Norveško ministarstvo spoljnih poslova tokom 2013-2015.

Impresum

Izdavač:

Beogradski centar za bezbednosnu politiku;

Đure Jakšića 6/II;

tel: 011/3287 226

Email: office@bezbednost.org

Web: www.bezbednost.org

Urednici: Marko Milošević, John Karlsrud

Autor: Emsad Dizdarević

Lektura: Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn: Vojko Šekularac, DTP Studio

Štampa: UNAGRAF

Tiraž: 200 primeraka

ISBN: 978-86-6237-082-2