

Policy Brief

juli 2014.



Belgrade Centre for Security Policy



Norwegian Institute
of International
Affairs



[Centar za]mirovne[studije]

Civilni kapaciteti Hrvatske za mirovne misije i operacije

Gordan Bosanac

Centar za mirovne studije

Sažetak

Ovaj *policy brief* daje pregled aktualnih hrvatskih politika, kao i pravni i institucionalni okvir vezan za raspoređivanje civila u mirovne misije i operacije. Namjera ovog *policya* je istražiti izazove i mogućnosti za daljnji razvoj postojećeg okvira kako bi se podržao trenutni politički interes za civilne kapacitete koji postoji u Hrvatskoj. U tekstu su raspravljani izazovi u svjetonazoru donositelja odluka i politika u razumijevanju Hrvatske kao pružateljice sigurnosti više nego kao primateljice te se propituje u kojoj mjeri i koliko brzo post-ratna država može postati važan akter u području izgradnje mira. Izazovi su analizirani kroz provedbu međunarodne razvojne suradnje kao instrumenta vanjske politike.

Uvod

Prvog srpnja 2013. godine Hrvatska je postala 28. članica Europske unije (EU). Hrvatska je time postala prva zemlja s nedavnim ratnim iskustvom koja se priključila EU. Navedeno iskustvo može se interpretirati kao prednost ili pak potencijalna prepreka hrvatskom članstvu. Kao prednost u smislu stečenog iskustva u post-ratnoj tranziciji i u izgradnji institucija države te bi se to iskustvo moglo ugraditi u vanjsku politiku EU oko izgradnje mira na (post)ratnim područjima; kao prepreka, zbog percepcije Hrvatske kao nedovoljno razvijene zemlje s mnogo problema proizašlih iz ratnog sukoba (nacionalizam, korupcija, procesuiranje ratnih zločina itd.). Na političkim je elitama, ali i građanima Hrvatske, da odluče kako će kapitalizirati i transformirati svoje ratno iskustvo u budućem razvoju zemlje. Do danas, osnovne lekcije naučene iz rata su gotovo isključivo vezane za razumijevanje uloge vojske u sukobu. Hrvatska je dio svojeg nacionalnog identiteta izgradila na „vojnoj pobjedi“¹ i takav militaristički razvijeni identitet bio je suštinski dio hrvatske suverenosti. To postavlja pitanje oko sposobnosti post-ratne, tranzicijske zemlje da postane više samoreflektivna u prepoznavanju vlastitih ne-vojnih/civilnih kapaciteta aktivnih u izgradnji države. Iako mnogi govore kako razumijevanje izgradnje tranzicijske zemlje i iskustvo rata mogu biti shvaćeni kao strateška prednost u integraciji civilnih kapaciteta u mirovne misije, za promjenu u razumijevanju i stvaranju okruženja za takve političke odluke potrebno je mnogo vremena i truda. Međutim, Hrvatska je pristupnim procesom u EU ubrzala izgradnju institucionalnog i pravnog okvira za prepoznavanje politika međunarodne razvojne suradnje (MRS) i jačanje svijesti oko uloge civila u mirovnim misijama i operacijama (MMO).

1 Hrvatska službeno slavi kontroverznu vojnu akciju „Oluja“ kojom je oslobođen hrvatski teritorij 1995. Istovremeno, UN-ova mirna integracija Istočne Slavonije (koja je bila dominantno civilna misija) biva godinama ignorirana od strane države.

Pravni i institucionalni okvir

Hrvatski je sabor 2002. godine usvojio *Zakon o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu*². Ovaj zakon je općeniti pravni okvir za slanje prvenstveno vojnog osoblja u MMO. Međutim, u nekim dijelovima zakon također regulira raspoređivanje civila. Zakon svim ministarstvima i državnim agencijama pruža mogućnost donošenja dodatnih propisa za uspješniju implementaciju zakona. Na takav je način, nakon priključenja Hrvatske misiji EULEX na Kosovu³, Ministarstvo pravosuđa usvojilo Pravilnik⁴ koji regulira prava i obaveze civilnih službenika koji su poslani na radu u međunarodne organizacije i/ili mirovne misije u inozemstvu.

U rujnu 2008. godine, uslijed pristupnog procesa EU, Hrvatska je uvela *Zakon o razvojnoj suradnji i humanitarnoj pomoći inozemstvu*⁵, a samo par mjeseci kasnije usvojena je i *Nacionalna strategija razvojne suradnje Republike Hrvatske za period od 2009. do 2014. godine*⁶. Ovi propisi su pod punom odgovornošću Ministarstva vanjskih i europskih poslova (MVEP). Činjenica da je MVEP odgovorno za provedbu svih politika međunarodne razvojne suradnje približila je MVEP mirovnim misijama i operacijama koje su tradicionalno primarno bile pod nadležnosti Ministarstva obrane. MVEP je usvojilo novi strateški plan za period od 2013. do 2015. godine u kojem je jasno navedeno kako je jedan od ciljeva hrvatske vanjske politike „jačanje sudjelovanja RH u mirovnim misijama i operacijama s naglaskom na civilnu komponentu imajući u vidu specifična iskustva RH u post-konfliktnoj obnovi”⁷. Kako bi se postigao taj cilj, „nužno je usvojiti novi *Zakon o djelovanju civila u inozemnim misijama i operacijama koji mora uključiti predstavnike organizacija civilnog društva (OCD) i privatnog sektora*”⁸. Te reforme se već odvijaju. U zadnjim izmjenama Zakona o obrani (lipanj 2013.) Ministarstvo obrane je odlučilo odvojiti razmještanje vojnog osoblja od civilnog kroz novi *Zakon o služenju u Oružanim snagama RH*⁹ i kroz revidirane dodatne propise. Kako bi se smanjila praznina, a ujedno povećala koordinacija između Ministarstva obrane i MVEP-a, u studenom 2013. godine, Vlada je donijela odluku o osnivanju Povjerenstva za međunarodne misije i operacije.¹⁰ Povjerenstvom predsjedava ministrica MVEP-a dok su ostali članovi ministri obrane, unutarnjih poslova, pravosuđa i financija,

2 Narodne novine 33/02, 92/10, 73/13

3 Službena internet stranica Ministarstva pravosuđa, EU civilne misije, dostupno na <http://www.pravosudje.hr/eu-civilne-misije?dm=2> (26. 12. 2013.)

4 Pravilnik o upućivanju pravosudnih dužnosnika i državnih službenika u međunarodne organizacije i mirovne misije u inozemstvu, Narodne novine 89/09 i 08/14, dostupno na <http://www.propisi.hr/print.php?id=9470>

5 Narodne novine 146/08

6 Narodne novine 24/09

7 MVEP, Strateški plan Ministarstva vanjskih i europskih poslova za razdoblje 2013.-2015., str 12., dostupno na <http://www.mvep.hr/files/file/>

dokumenti/Strateski_plan_MVEP-a_2013-2015.pdf

8 Intervju sa predstavnikom MVEP-a

9 ibid.

10 126. sjednica Vlade RH, 28. studenog 2013. godine, dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Sjednice/Arhiva/126.%20-%202020.pdf>

predstavnik predsjednika RH, savjetnik premijera za vanjsku politiku te načelnik Glavnog stožera. Cilj Povjerenstva je uskladiti vojni i civilni angažman u MMO.

Civilno sudjelovanje Hrvatske u mirovnim misijama

Hrvatska sudjeluje u mirovnim misijama od 1999. godine kada se uključila u UNAMSIL misiju u Sierra Leoneu. Prvi policajci su raspoređeni 2000. godine. Od tada, policija je sudjelovala u nekoliko UN-ovih misija (UNMIK na Kosovu, UNFICYP na Cipru i NATO/ISAF u Afganistanu). Bitna prekretnica dogodila se 2005. godine kada su prvi diplomati MVEP-a poslani u NATO/ISAF misiju u Afganistanu. Na početku su bili aktivni samo jedan diplomat i dva policajca unutar Provincijskog tima za obnovu u Badakhshan provinciji,¹¹ dok su u zadnje dvije godine uključeni i civili u provedbi nekoliko razvojnih projekata podržanih od strane Hrvatske. Za razliku od civilnog predstavnika MVEP-a u Afganistanu, Ministarstvo unutarnjih poslova (MUP) je u prosincu 2013. godine imalo policijske djelatnike u 5 različitih mirovnih misija: EUPOL (EU policijska misija u Afganistanu), EULEX (sveukupno je sudjelovalo 16 policajaca), UNFICYP na Cipru (sudjelovalo 30 pripadnika policije), MINUSTAH na Haitiju (sudjelovalo 12 policajaca) i NATO/ISAF (početkom 2013. godine prvi savjetodavni tim je poslan u glavnu komandu afganistanske nacionalne policije u Kabulu).¹² Ukupno, Hrvatska je (početkom travnja 2013.) bila prisutna u 12 različitih međunarodnih organizacija, u mirovnim misijama i operacijama UN-a, EU i NATO-a s brojkom od 258 pripadnika vojnog osoblja, 20 djelatnika policije i jednim diplomatom.¹³ U razdoblju od 2009. do 2011. godine Hrvatska je također poslala tri pravniku u EULEX misiju na Kosovu. Hrvatska je time po prvi puta prepoznala stručnost civila izvan Ministarstva obrane, MVEP-a i MUP-a. Ovakav trend bi se mogao nastaviti kroz daljnje razvijanje politika međunarodne razvojne pomoći.

Razvojna suradnja kao potencijalni pokretač uključivanja civila u aktivnosti razvoja nakon sukoba

U veljači 2011. godine Hrvatska je službeno izbrisana s liste Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) kao primateljica razvojne pomoći te je postala donatorica s dugoročnim ciljem da do 2015. godine u razvojnu suradnju ulaže 0.33% BDP-a. Ovakva administrativna odluka o postajanju zemljom donatorom „preko noći” nije bila dovoljna za stvaranje efikasnog i održivog političkog i administrativnog sustava unutar državnih institucija

11 Hrvatski vojnik, br. 38, lipanj 2005. Intervju sa Draženom Hrastićem – bivšim diplomatom MVEP-a u Afganistanu i zamjenikom čelnika civilnih poslova

12 Ministarstvo unutarnjih poslova, Služba za mirovne misije, dostupno na <http://www.mup.hr/main.aspx?id=108774>. Isto tako, službeni odgovor MUP-a na pitanje broja aktivnih misija u kojima su policijski djelatnici uključeni (30. prosinca 2013.)

13 Službeni podatak sa internet stranice MVEP-a, dostupno na <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi0/mir-i-sigurnost/mirovne-misije/hrvatska-u-mirovnim-misijama-i-operacijama/>

za provedbu politika MRS-a. Hrvatski sabor je na preporuku MVEP-a usvojio pravni i strateški okvir potreban za uspješnu provedbu navedenih politika. No, razumijevanje značenja razvojne suradnje je još u tijeku, kako u državnim institucijama tako i unutar organizacija civilnog društva.

Za 2013. godinu Hrvatska je definirala svoje tematske i geografske prioritete vezane za razvojnu suradnju. Geografski, Hrvatska želi biti prisutna primarno u Jugoslovenskoj Europi, južnom Mediteranu i Afganistanu, ali i u nekoliko zemalja sa (post)konfliktnom pozadinom poput Burme/Mijanmara, Sudana, Palestine i Angole.¹⁴ Tematski, Hrvatska se želi koncentrirati na područja obrazovanja, javnog zdravstva, turizma i razvoja civilnog društva.¹⁵ Međutim, stvarnost je u potpunosti drugačija od utvrđenih političkih ciljeva i strategija. Hrvatska je u značajnoj mjeri smanjila iznos za međunarodnu razvojnu suradnju dosegaši samo 0,03% BDP-a u 2012. godini (oko 16,4 milijuna eura). Stanje postaje još ozbiljnije imajući u vidu činjenicu da je čak 35,44% iznosa za razvojnu pomoć namijenjeno Bosni i Hercegovini, tj. Hrvatima u toj zemlji.

Država	Iznos (HRK)	%
Bosna i Hercegovina	44.277.219,08	35,44
Međunarodne i regionalne organizacije	39.983.770,15	32,00
Administrativni troškovi	15.846.827,77	12,78
Crna Gora	10.011.143,88	8,01
Multilateralna suradnja	5.454.266,64	4,37
Afganistan*	5.275.767,16	4,22
Sirija*	1.996.500,00	1,6
Kosovo*	839.124,40	0,67
Palestina	550.000,00	0,44
Mijanmar	340.316,00	0,27
Namibija	84.964,00	0,07
Srbija	77.330,50	0,06
Mauricijus	49.021,00	0,04
Makedonija	39.144,00	0,03
Kenija	38.092,00	0,03
Irak	35.230,91	0,03
Tadžikistan	25.105,50	0,02
Libanon*	14.280,00	0,01
Zimbabve	1.973,00	0,00
Ukupno	124.940.075,99	100%

Tablica 1. Distribucija sredstava predviđenih za razvojnu suradnju za 2012. godinu¹⁶

* Zemlje gdje je Hrvatska u 2013. godini bila vojno prisutna

Zanimljivo je za primijetiti značajnu financijsku razliku između hrvatskog vojnog angažmana u mirovnim misijama i operacijama i razvojnih projekata. Hrvatska vojska je u 2013. godini bila prisutna u Afganistanu, Siriji (jedinice su povučene u lipnju 2013.), Indiji, Pakistanu, Zapadnoj Sahari, Cipru, Liberiji, Libiji i Kosovu.¹⁷ Od toga, samo u četiri države (Afganistan, Sirija, Kosovo i Libanon) Hrvatska

¹⁴ Program provedbe Nacionalne strategije za razvojnu suradnju za 2013. godinu, MVEP, siječanj 2013.

¹⁵ ibid.

¹⁶ Izvješće Vlade o provedbi službene međunarodne razvojne pomoći za 2012. godinu. Izvješće je usvojio Hrvatski sabor u studenom 2013.

¹⁷ Službeni podatak Ministarstva obrane dobiven na zahtjev, listopad 2013.

je sudjelovala i s projektima razvoje suradnje.¹⁸ Bez obzira na *policy* dokumente koji pozivaju na jačanje uključenosti civila, iz analize državnog proračuna za 2012. godinu jasno je da se slanje civila u mirovne misije i operacije još uvijek ne smatra prioritetnim. Na primjer, u 2012. godini Ministarstvo obrane odobrilo je proračun za vojno sudjelovanje u mirovnim misijama u iznosu od 325.546.802 kn i usporedivši taj iznos s ukupnim iznosom potrošenim za međunarodnu razvojnu suradnju iz Tablice 1, lako je uvidjeti kako je Hrvatska potrošila 2,6 puta više na vojne nego li na razvojne aktivnosti. Ako uzmemo za primjer Afganistan, Hrvatska je potrošila 48,5 puta više na vojno djelovanje nego na razvojne projekte.¹⁹

Zaključak

Kako bi došlo do uspješne integracije civila u mirovne misije i operacije potrebna su tri preduvjeta: politička volja, financijska sredstva i edukacija. Bez političke volje i istinskog shvaćanja da civili mogu značajno pridonijeti razrješavanju sukoba i izgradnji mira, nemoguće je razviti vanjsku politiku koja bi uključila civile u mirovne misije i operacije. Hrvatska je, kao post-konfliktna zemlja s velikom ulogom vojske u stvaranju nacionalnog identiteta, počela prepoznavati ulogu civila u sukobima i u razdoblju nakon njih te je unazad zadnjih par godina djelovanje civila u mirovnim misijama i operacijama sve više dobrodošlo. Hrvatska se, postavši puna članica EU, obvezala biti više proaktivna u politikama razvojne suradnje i sudjelovati u Zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici (ZSOP) EU gdje su civili ključan segment. Nije dovoljno biti samo aktivan u raznim međunarodnim tijelima već je također bitno poticati takav pristup i na domaćoj sceni. Ukupni je dojam da ne postoji dosljednost između službenih izjava visokih predstavnika u međunarodnim tijelima, vezano za mirovne misije i operacije, i stvarnih akcija, tj. nedostatka istih od strane nacionalnih institucija koje su zadužene za provedbu tih politika. To također znači kako država mora osigurati financijska sredstva za civile uključene u mirovne misije i operacije. Konačno, prije samog slanja civila u (post)konfliktna područja od izuzetne je važnosti da budu pripremljeni za svakojake izazove s kojima će se suočiti na terenu. Štoviše, vrlo je bitno da angažirani civili ne naprave više štete nego koristi lokalnom stanovništvu. Organizirani sustav edukacije za civile u osnovi i dalje ne postoji. Za sada je najveći uspjeh ostvario MUP koji od 2006. godine organizira certificirani UN-ov tečaj za policijske djelatnike slane u mirovne misije. Training centar je smješten u Valbandonu te program ima jaku potporu UNDP-a Hrvatska s kojim je MUP potpisao memorandum o razumijevanju, a vezano za provedbu edukacije. Međutim, training centar je otvoren samo za policijske i povremeno vojne djelatnike.

¹⁸ Može se tvrditi da je provedeni projekt u Libanonu bio simboličan u financijskom smislu. Država je uložila manje od 2000 eura u taj projekt razvojne pomoći

¹⁹ Prema službenom odgovoru Ministarstva obrane, Hrvatsku je sudjelovanje u NATO/ISAF u 2012. koštalo 255.969.083,00 kuna

Preporuke

Vladi RH:

1. Nastaviti s razvojem pravnog i institucionalnog okvira koji će preciznije definirati prava i obaveze vezano za slanje civila u mirovne misije i operacije. To može biti učinjeno kroz uvođenje posebnog Zakona o civilima u mirovnim misijama i operacijama.
2. Izbjegavati moguće institucionalne konflikte oko ovlasti nad mirovnim misijama i operacijama. Novo koordinacijsko tijelo mora prepoznati važnost Ministarstva obrane u mirovnim misijama i operacijama dok Ministarstvo obrane mora prepoznati razvojnu suradnju kao instrument vanjske politike.
3. Smanjiti trenutnu veliku razliku između proračuna za međunarodnu razvojnu suradnju i vojnog proračuna za mirovne misije i operacije.

Ministarstvu vanjskih i europskih poslova:

4. Detektirati potencijalne partnerske zemlje s iskustvom u angažmanu civila u mirovnim misijama i operacijama i iskoristiti njihovo iskustvo kroz bilateralne projekte.
5. Započeti s izgradnjom stručne baze podataka i mapiranja stručnjaka unutar zemlje i OCD-a kroz Centar izvrsnosti. Također, potrebno je iskoristiti kapacitete Međusektorske radne grupe za međunarodnu razvojnu suradnju i humanitarnu pomoć za prikupljanje tih podataka.
6. Mapirati i više se osloniti na ekspertizu unutar OCD-a u razvijanju i provedbi vanjskih politika te pokretanje i financiranje otvorenih poziva za projekte međunarodne razvojne suradnje.
7. Na osnovu rezultata mapiranja stručnosti i iskustva unutar državnih institucija i OCD-a, potrebno je promovirati Hrvatsku u međunarodnim organizacijama kao post-konfliktnu zemlju sa značajnim iskustvom u civilnoj post-konfliktnoj obnovi zemlje. Istovremeno, potrebno je prepoznati ulogu civila i civilnih inicijativa koje su bila aktivne u Hrvatskoj u razdobljima sukoba, ali i nakon njih.
8. Započeti s razvojem edukacijskog centra za pripremu civila koji će biti upućeni u mirovne misije i operacije te upotrijebiti iskustvo Ministarstva obrane i MUP-a u tom području.
9. Kroz kampanje i medije promovirati značaj međunarodne razvojne suradnje i mirovnih misija i operacija te izvijestiti javnost o postignućima u području razvojne suradnje.
10. Biti aktivniji u obrambenoj i sigurnosnoj politici EU i koristiti taj okvir za jačanje vlastitih kapaciteta za uključivanje civila u post-konfliktna okruženja. Poslati predstavnika u Europsku službu za vanjsko djelovanje (EEAS).

Ministarstvu obrane:

11. Ojačati koordinaciju s MVEP-om po pitanju pripreme i provedbe mirovnih misija i operacija kroz novoosnovano Povjerenstvo za međunarodne misije i operacije.

Ovaj policy brief je proizvod istraživačkog projekta "Cooperation between Belgrade Centre for Security Policy, regional partners and the NUIP- 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:

Belgrade Centre for Security Policy;
Đure Jakšića 6/II; tel: 011/3287 226

Email:

office@bezbednost.org

Web:

www.bezbednost.org

Urednici:

Marko Milošević, John Karlsrud

Autor:

Gordan Bosanac

Dizajn:

Vojo Šekularac, DTP Studio

Štampa:

UNAGRAF

Tiraž:

200 primeraka

ISBN:

978-86-6237-084-6