

Policy Brief

јули 2014.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Norwegian Institute of International Affairs

Македонските подготовки за цивилно учество во мировни операции – следниот голем чекор по повлекувањето од Авганистан?[1]

Автор: Андреја Богдановски

Извршно резиме

Една од најчесто употребуваните фрази од страна на политичарите од земјите од Западен Балкан кога даваат изјави за активности поврзани со реформите во безбедносниот сектор и меѓународна безбедност е тоа дека „земјите од регионот кои во минатото увезувале мир станале извознички на мирот“. Во изминативе години Македонија се етаблираше како зема која овој “извоз” го прави пред се’ со воени средства. Овој текст има за цел да лобира за покренување на дебата помеѓу различни општествени чинители за цивилното учество на Македонија во мировни операции. Истовремено важно е да се напомене дека оваа анализа не заговара за намалување на интензитетот и начинот на досегашното учество во мировни операции пред се’ преку воени активности.

Главниот фокус е идентификација на предностите на Македонија, кои би можеле да се применат во учество во мировни операции со примена на моделот на цивилни капацитети (ЦИВКАП) . Затоа текстот се осврнува на: 1)полициско работење, 2) медиуми и односи со јавноста, 3) кризен менаџмент и споделување на власта како продукти кои Македонија може да ги промовира во пост-конфликтни подрачја. Исто така текстот ги анализира постоечките законски и институционални подготовки на ова поле. Гледано од аспект на правно уредување, придонесот кон мировни операции преку цивилни капацитети е скоро уреден, она што недостасува е стратешки пристап кон овој модел.Токму отсуството на стратешки пристап околу учеството во мировни операции со цивилни капацитети ги прави истите да изгледаат доста далечно.

[1] Оваа анализа е помала верзија од студија за цивилни капацитети и Македонија која ќе биде објавена во академско списание Журнал за регионална безбедност кое се издава од Белградскиот центар за безбедносни политики.

[2] Под цивилни капацитети овој текст подразбира невоен персонал (вклучувајќи и полиција) кои се испратени во пост-конфликтни подрачја со цел стабилизација и напори за градење на државата.

Вовед

Придонесот на Македонија кон меѓународниот мир и безбедност во изминатите години пред се’ се одвиваше на воен план, што самото по себе е помалку чудно земајќи ги предвид големината како и скромниот воен потенцијал на земјата. Меѓутоа како и военото учество така и особено малиот придонес со цивилни капацитети пред се’ се резултат од надежите за членство на државата во НАТО и ЕУ. Да се биде земја кандидат и за двете институции донесе значајни промени во безбеднсниот сектор како на пример скратување на воената обврска, интегрирано гранично управување каде полицијата го презема управувањето со границите од страна на армијата итн. Кандидатскиот статус индиректно придонесе за поголемо учество на македонските вооружени сили во операции предводени од НАТО и ЕУ. Ваквото учество помеѓу оние што креираат политики се гледа како на нешто што значително ќе ги подобри изгледите за пристап во гореспоменатите организации. Заради големото учество во мисиите предводени од НАТО, како на пример ИСАФ во Авганистан, македонското учество во мисии на ООН остана занемарливо. Ваквиот резултат може да се разбере како резултат на стратешките цели на Македонија (членство пред се’ во НАТО и ЕУ) но како и резултат на ограничените ресурси. Невклученоста во ООН мисии може да се промени наскоро пред се’ заради повлекување на македонските војници од Авганистан до крајот на 2014 како и најавите за зголемен фокус кон учество во мисии на ООН од официјални лица[3] кои исто така може да бидат шанса за примена на ЦИВКАП моделот.

Истовремено, шансите на Македонија за побрзо интегрирање во ЕУ и НАТО изминативе неколку години се стопирани заради противењето од страна на Грција заради спорот околу името. Имајќи го ова предвид,

3 Интервју со полковник Љубе Дуковски, Директор за политика и планирање, финансиска и меѓународна соработка, Министерство за одбрана. Одржано интервју на 12 февруари 2014.

придружувањето кон евро-атлантските институции во овој момент се смета за далечна реалност. Додека Македонија се наоѓа во евро-атлантска блокада, се прават напори да се заобиколат овие препреки и да се добие влез на сите оние места кои што не се директно поврзани со процесот на пристапување, а на некој начин би го потпомогнале самиот процес на интеграција. Затоа Македонија два пати по ред учествува со свои сили во Борбените групи на ЕУ.

Учество во мировни операции преку ЦИВКАП не е приоритет во агендата на македонските политичари заради отсуството на директна корист како и отсуството на земја партнер која ќе овозможи поддршка и тренинзи. Иако Македонија до сега нема вложено активни напори кон употреба на ЦИВКАП моделот во мировни операции, официјалните лица како на политичко, така и на професионално ниво се свесни за потребата од поголем ангажман околу ова прашање. Гледано од формален аспект не постои правна бариера за Македонија да испраќа цивили во мировни операции.

Кои се македонските силни страни?

Имајќи го предвид турбулентното минато на Македонија како и нејзината мулти-културна и мулти-религиозна структура, Македонија е во можност да сподели искуства со голем број на учесници во конфликти низ светов. Ова посебно важи за сецесионистички конфликти, кои како такви ја таргетираа и Македонија во 2001. Голем дел од искуствата кои Македонија може да ги извезува во други конфликтни региони може да се најдат во Охридскиот рамковен договор, кој како алатка за поделба на власта го сопре насилството во 2001.

Полициско работење

Досега Македонија има учествувано со еден полициски службеник во мисија на ООН во Либерија во 2007 година, во советодавна улога за демократизација, демобилизација и разоружување како и работа на родови прашања. Оттогаш Министерството има инвестирано во тренинзи без притоа да поставени јасни цели и крајни рокови за учество во конкретни мировни операции. Во последните години напорите за јакнење на македонските полициски капацитети за учество со ЦИВКПАП елементи е составен дел од напорите за интеграција на земјата во НАТО преку процесот на преглед и планирање (ПАРП). Во Министерството за внатрешни работи постои политичка волја и негови високи претставници ја разбираат важноста за нивно учество во мировни операции притоа надевајќи се на поддршка од скандинавските држави кои имаат подолго искуство со цивилен придонес во мировни операции. [4] До сега околу двесте полицајци имаат покажано интерес за учество што укажува на подготвеност за учество. [5]

Кризен менаџмент и поделба на власта

Веднаш по завршувањето на воениот конфликт во 2001 помеѓу македонските безбедносни сили и албанските бунтовници се случија низа реформи на изградба на државата кои од денешна перспектива пред се' заради научените лекции може да се употребат и во други делови на светот. Искуствата од конфликтот како и периодот на реконсилијација што следеше преку имплементацијата на Охрдскиот рамковен договор, до некој степен се систематизирани во политики кои засегаат многу општествени чинители како јавната администрација, локалните општини итн. Пример за можностите за примена на овој модел може да се препознаат во предлогот на Марти Ахтисари за решение за финалниот статус на Косооово, кој потоа беше делумно инкорпориран во косовскиот устав.

Охридскиот рамковен договор допира до многу точки како на пример уставни измени, децентрализација на власта, правична застапеност во јавната администрација, идентитетски и културни права итн. Би било во ред да се очекува дека со повеќе од десет години имплементација на овој договор има голем број на професионалци (цивилни лица) кои имаат акумулирано релевантно знаење и се подготвени да ги споделат искуствата во области како конфликтна медијација, поделба на власта како и изградба на државата. За почеток ова би можело да се употреби преку искористување на веќе постоечките механизми како на пример упатување (секондмент) преку меѓународни организации кои пак ќе овозможат понатамошен развој во оваа област.

Актуелните напори за изградба на државноста на Косово може да се земат како влезна точка за македонскиот ЦИВКАП потенцијал. Долгогодишното искуство со патролирања во мулти-етнички средини, правична застапеност, јазични и културни права, судство итн. има потенцијал да биде корисно за косовските власти, на пример преку меѓународни мисии како ЕУЛЕКС или пак директно преку владата во Косово.

Медиуми и односи со јавност

Улогата на медиумите за време на и по завршувањето на конфликтите може да биде круцијален елемент во понатамошниот развој на конфликтот преку понатамошно влошување на конфликтот или пак преку подобрување на изгледите за негово решавање. Многу често подрачја кои се зафатени од конфликти се соочуваат со тешкотии кога има потреба за навремено, прецизно и објективно информирање. Регионалниот тренинг центар за комуникации воспоставен во 2005 од страна на Министерството за одбрана, а стациониран во Скопје, се занимава со тренинзи за медиуми и комуникации. Центарот е акредитиран од страна на НАТО како партнерски образовен и тренинг центар кој нуди тренинг за односи со јавност кој пред се' вклучува воен персонал како краен корисник за земји како од Европа, Азија така и Африка. Иако многу често тренингот е за воени цели, дел од обуките исто така нудат цивилни програми како на пример кризен менаџмент. Со веќе воспоставена добра основа и бројни тренинзи на официјални лица низ Југоисточна Европа, Регионалниот тренинг центар за

4 Сталевски Љупчо "Капацитети за стабилизација и реконструкција" Јавна презентација. 17 ноември 2011, Конференција "Регионални безбедносни динамики во Западен Балкан" Министерство завнатрешни работи.

5 Интервју со висок функционер во МВР. Одржано на 27.02. 2014

комуникации има можност да ја прошири својата работа и да вклучи повеќе цивилни лица како крајни корисници на овие тренинзи. Ова пред се' би можело да вклучува можности за обука на полицијата, локалните општини, итните служби итн. Освен проширувањето на профилот со нови корисници, Регионалниот тренинг центар може да праќа сертифицирани тренери во други подрачја наместо постојано да ги организира во Скопје. Ова би овозможило подобра флексибилност, пониски трошоци и поголема видливост. Во моментов потенцијални региони кои би можеле да имаат полза од ваков тип на тренинзи се земјите од Среден Исток и Северна Африка (МЕНА) кои се во процес на демократска транзиција.

Правна рамка и институционална поставеност

Правната рамка што го регулира испраќањето на цивили како дел од мировни операции во конфликтни региони ги задоволува минималните критериуми. Иако постојат определени делови кои можат да се подобрат со тоа што би биле подетални како на пример донесувањето на одлуки или пак командувањето, ова во моментов не претставува некоја голема пречка за непраќање цивилни лица надвор. Во моментов во подготовка е усвојување на Закон за меѓународна развојна соработка кој како таков треба да овозможи подобра правна поддршка и да воведе нови начини за учество во мировни операции. Законот доаѓа како резултат на македонските евро-интегративни напори, со што се синхронизира македонското законодавство со тоа на ЕУ. Некои од подрачјата кои се споменати во нацрт законот се владеење на правото, развивање на демократија, човекови права, социјален и економски развој, намалување на сиромаштијата и образование кои се сметаат за приоритетни подрачја. Според текстот на нацрт законот, Македонија ќе треба да развие повеќегодишна програма која ќе биде во согласност со развојните цели на ЕУ, притоа определувајќи определен процент од македонскиот бруто домашен производ за развој и помош. Еден од предизвиците со овој нацрт закон е неговата имплементација која според текстот треба да да се случи во тој момент кога Македонија ќе биде земја членка на ЕУ. Ова ќе создаде вакум период и понатамошно одложување на можноста за поголем ангажман на цивили во мировни операции и меѓународни организации. Иако нацрт верзијата веќе е циркулирана помеѓу различни министерства и најпрво требаше да се усвои до 2013, до сега не беше организирана јавна дебата, а усвојувањето на законот беше одложено за подоцна во 2014 година.

Моменталната правна рамка со која цивили можат да се праќаат надвор е регулирана преку Законот за упатување лица во меѓународни мисии и во меѓународни организации како и системските закони како на пример Законот за полиција. Првиот ги идентификува цивилите како "експерти" и иако на пример законот не зборува конкретно за "мировни операции" кога зборува за испраќање во мисии, зборува за мисии кои треба да дадат поддршка на меѓународниот поредок, воспоставување на демократски институции како и давање на помош на цивили кои се засегнати од кризи. Иако изгледа дека законот е сопфатен и се смета за добро решение сепак не е од корист за некои од клучните министерства како на пример Министерството за надворешни работи пред се' поради неговата комплексност како и потребата за дополнителни промени во текстот.[6] Иако законот како таков е усвоен уште во 2007 година, сепак целиот пакет на подзаконски акти се' уште не е усвоен.[7]

Бидејќи во Македонија не постои стратешка определба за поголемо искористување на ЦИВКАП моделот односно испраќање на цивилни претставници во мировни операции, а она што постои пред се' се прави преку упатување, институционалната поставеност е некомплетна. Во исто време може да се забележат некои позитивни чекори во оваа насока како на пример отворањето на Одделение за хуманитарна и развојна помош како дел од Министерството за надворешни работи кое се занимава со прашања околу хуманитарна помош, помош при катастрофи и др.Одделението на почетокот имаше двајца вработени, но оваа бројка се намали и сега има само еден вработен, што може да сигнализира и послаба посветеност по ова прашање. Вработени во јавната администрација како на пример во Министерство за внатрешни работи, надворешни работи, јавно обвинителство многу често се несигурни кога станува збор за учество во мисии надвор пред се заради немањето на искуство како и информации. Досега немало промотивни ниту кампањи ниту тренинзи што дополнително ги оддалечува потенцијално заинтересираните од оваа проблематика.

Заклучок

Учеството со цивилни капацитети во мировните операции не е приоритет во агендата на македонските власти. Наместо тоа фокусот е врз воените мисии, пред се' преку ЕУ и НАТО што резултираше со потиснување на учество во мисии на ООН. Најголем дел од правната рамка за учество на цивили во мировни операции е усвоена додека најголем потенцијал за учество може да се види кај полицијата. Цивилно учество во мировни операции кога станува збор за Министерството за внатрешни работи не е непозната територија бидејќи во изминатите неколку години се одржани низа подготовки, а и база на потенцијално заинтересирани кандидати веќе постои. Искуството со имплементацијата на Охридскиот рамковен договор преку кој Македонија стави крај на дел од меѓу-етничките превирања, може да се употреби во слични случаи надвор од Македонија. Потенцијалот за извезување на знаења за односи со јавност преку Регионалниот центар за комуникации на повеќе цивилни лица надвор од Македонија може да отвори нови потенцијални пазари, а со самото тоа и поголема промоција.

6 Информации добиени преку Законот за пристап до информации од јавен карактер.

7 Интервју со висок функционер во МВР. Одржано на 27.02. 2014

Препораки

1. Треба да се организира јавна дебата за нацрт верзијата на Законот за меѓународна развојна помош. Препорачливо е Законот да се усвои есента 2014 година како што е првично зацртано во Националната програма за усвојување на законодавството на ЕУ 2014-2016.
2. Законската одредба во која стои дека Законот за меѓународна развојна помош ќе стапи на сила со влегувањето на Македонија во ЕУ треба да се отстрани и неговата имплементација не треба да биде одложена.
3. Одделот за хуманитарна и развојна помош кој е во Министерството за надворешни работи треба да преземе поголеми обврски и да започне со координација на македонското цивилно учество во мировни операции. Ова тело треба да започне со креирање на база на експерти и да започне постепена имплементација на Законот за меѓународна развојна помош.
4. Законот за упатување лица во меѓународни мисии и во меѓународни организации треба да биде изменет и дополнет во делот на селекција на лица за упатување како и на процедурите за донесување на одлуки. Целокупното секундарно законодавство поврзано со законот исто така треба да биде усвоено.
5. Законот за полиција треба да биде дополнет и изменет со што на полициските службеници ќе им овозможи употреба на сила/оружје во широк спектар на мировни операции.
6. Македонските власти треба да пристапат до властите во Република Косово како и ЕУ нудејќи им помош во напорите за изградба на државноста на Косово. Експертиза во гранично управување, реформи во судството како и односи со јавноста се дел од можностите.
7. Македонските власти можат да понудат скромна поддршка до ЕУЛЕКС во Косово како трета земја во делот на полициско работење како и мерки за градење на довербата за северниот дел на Косово.
8. Во консултација со Министерството за одбрана, Министерството за надворешни работи треба да направи анализа на потенцијалните цивилни капацитети кои Македонија може да ги понуди на властите во Авганистан. Ова се темели на долгогодишното присуство во оваа земја (уште од 2002) пред се' преку воен персонал како и определбата за поддршка на авганистанските власти во нивните напори за градење на државноста.
9. Освен тековните разговори за зајакнување на македонското воено учество во операции на ООН, треба да се искористи можноста и за зајакнување со цивилни капацитети.
10. Грција и Македонија треба да се ангажираат во суштински дијалог за разликите околу името и истите да ги разрешат под закрила на ООН. Грчките власти треба да ја почитуваат Времената спогодба потпишана во 1995 година како и пресудата на Меѓународниот суд на правдата од 2011 година според кој Грција не треба да го блокира пристапот на Македонија во меѓународни организации (каде што Грција е веќе член) под привремената референца Поранешна југословенска република Македонија. Ова треба да го ослободи патот за македонското членство во ЕУ како и НАТО, а со тоа и да го зголеми македонското учество во мировни операции.
11. Институциите од кои најмногу се очекува придонес со цивилни лица за мировни операции како на пример Министерството за внатрешни работи, надворешни работи, јавно обвинителство. Министерство за правда во координација со Министерството за одбрана треба да организараат активности како кампањи за зголемување на свеста со цел запознавање на вработените со можностите за упатување во меѓународни организации како и со евентуалните безбедносни ризици.
12. Министерството за внатрешни работи треба да пристапи до властите во Норвешка и Шведска (кои претходно беа идентификувани како можни поддржувачи од страна на македонските власти) и да побараат поддршка за испраќање на полициски службеници во мировни операции. Поддршката треба пред се да се фокусира кон градење на капацитети и тренинзи.
13. Регионалниот центар за комуникации треба да ја разгледа можноста за нудење на тренинзи во пост-конфликтни региони. На тој начин трошоците за одржување на тренинзи може да бидат помали, а видливоста и ефектот поголеми.

This policy brief is a product of a research project **"Cooperation between Belgrade Centre for Security Policy, regional partners and the NUPI– Building Civilian Capacities from the Western Balkans in Peace Support Operations"**, project No. SRB-13/0021 financed by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs throughout 2013-2015.

Impresum

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

Email:
office@bezbednost.org

Web:
www.bezbednost.org

Editors:
Marko Milošević, John Karlsrud

Author:
Andreja Bogdanovski

Design:
Vojo Šekularac, DTP Studio

Print:
UNAGRAF

Copies:
200 primeraka

ISBN:
978-86-6237-083-9