

# ASPEKTI MILITARIZACIJE UPRAVLJANJA U KRIZNIM SITUACIJAMA

*Pregledni rad*

DOI: 10.7251/DEFSR1501001M

UDK 355.015+355.4

**doc. dr Goran Maksimović<sup>1</sup>**

*Evropski defendologija centar Banja Luka*

## **Sažetak:**

*Svrha rada je da se sagleda uloga vojnih snaga tokom kriznih situacija. Vojne snage imaju važnu ulogu u upravljanju u kriznim situacijama, naročito onim velikih razmjera, zbog stručnosti, sposobnosti i resursa. Kontroverze oko upotrebe vojnih snaga postoje i potrebno je razmatrati njihovu najbolju integraciju u ciklus upravljanja u kriznim situacijama i adekvatnost primjene vojnog modela upravljanja. Efikasna integracija vojnih snaga u matricu upravljanja u kriznim situacijama zavisice od pronalaženja odgovarajućeg balansa između angažovanja zajednice i filozofije upravljanja u kriznim situacijama i vojne kulture djelovanja. U radu se razmatraju pitanja primjene vojnog modela komandovanja i kontrole, ograničenja korišćenja vojnih snaga u upravljanju u kriznim situacijama, dok se kritički posmatra vojni pristup upravljanja u kriznim situacijama i identifikuju potencijalne slabosti u istom. Zaključuje se da se za vojne snage mogu odrediti izuzetno važne uloge u upravljanju u kriznim situacijama.*

***Ključne riječi:*** *upravljanje, krizna situacija, vojne snage, militarizacija, model*

## **UVOD**

Krize su konstanta ljudske istorije, a u savremenom globalizovanom tehnološkom svijetu one postaju sve brojnije i raznovrsnije po svojoj prirodi. Krize su situacije koje zahtijevaju hitan odgovor, ali je rizike, s kojima se suočavaju donosioci kritičnih odluka, znatno teže definisati zbog nejasnoće i/ili složenosti same situacije. Upravljanje u krizama se određuje kao skup funkcija ili procesa kojima je cilj identifikovati, analizirati i predvidjeti moguće krizne situacije te uspostaviti posebne procedure koje će organizaci-

<sup>1</sup> Korespondent: doc. dr Goran Maksimović, e-mail: gomax5575@yahoo.com

ji omogućiti sprečavanje nastanka krize, efikasnu reakciju i njeno uspješno rješavanje uz minimizaciju posljedica te što brži povratak u prvobitno stanje. Svrha rada je da se sagleda uloga vojnih snaga tokom spektra kriznih situacija, od hitnih slučajeva preko vanrednih situacija do katastrofa, prvenstveno iz vojne perspektive. Spektar kriznih situacija terminološki predstavlja pojmove koji nemaju univerzalnu definiciju. Međunarodna strategija Ujedinjenih nacija za smanjenje nastanka katastrofa (United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009) definiše krizne situacije kao: „ozbiljan poremećaj funkcionisanja zajednice ili društva koji uključuje široke ljudske, materijalne, ekonomske ili ekološke gubitke i uticaj, koji prevazilazi sposobnost pogođene zajednice ili društva da se suoči sopstvenim sredstvima“, a radi detaljnije diskusije, mogu se uzeti i razmišljanja Perija i Kuarantelija (Perry and Quarantelli, 2005). Vanredne situacije se posmatraju kao remetilacki događaji koji ipak ne mogu biti jači od sposobnosti zajednice da ostvari kontinuitet djelovanja, dok se pod katastrofama posmatraju događaji toliko ozbiljni da su ljudi i institucije koje su uključene u odgovor i oporavak i sami žrtve na značajan način.

Ovo nameće potrebu razlikovanja termina upravljanje u vanrednoj situaciji i upravljanje u katastrofi. Ne radi se o identičnim terminima i postoje različite definicije u literaturi za definisanje upravljanja u kriznim situacijama (Drabek, 1991) i Lindel, Prater i Peri (Lindel, Prater and Perry, 2007) za pripremu i upravljanje u katastrofama. Definicije kojima se naglašava birokratija, tehnologija i planovi nisu baš najpodesnije. Pojmovi se najbolje mogu razumjeti u širem okviru socijalnog konteksta, poštujući opseg definicija pojmova vanredne situacije i katastrofe, i obuhvataju niz procesa i akcija u okviru šireg pojma društva. Vojne snage obično imaju zapaženu ulogu kad se koriste u kriznim situacijama većeg obima. Njihova uloga je različita i uslovljena je između ostalog i strateškom kulturom. Brz, efikasan i decentralizovan odgovor vojnih snaga ukazuje na njihovu sposobnost da funkcionišu u mnogim kriznim situacijama i nestabilnim okruženjima. U radu se posmatraju dva pitanja: uloga vojske u ciklusu upravljanja u kriznim situacijama i implikacije militarizacije procesa upravljanja u krizama. Za potrebe ovog rada, termin militarizacija (koji je sasvim drugačiji od upotrebe vojske) se odnosi na dodjelu povećane odgovornosti i ovlašćenja vojnim snagama i/ili usvajanje vojne kulture upravljanja u kriznim situacijama od strane civilnih agencija. Vojno angažovanje u katastrofama obuhvata niz aktivnosti kada su prekoračeni lokalni i civilni kapaciteti.

## **1. POJMOVNO ODREĐENJE KRIZNIH SITUACIJA I UPRAVLJANJA U KRIZNIM SITUACIJAMA**

Krizna situacija (kriza) je isuviše kompleksna pojava da bi se lako definisala, a često se pogrešno poistovjećuje sa vanrednom situacijom, katastrofom ili konfliktom, pa je stoga potrebno izvršiti razgraničenja između ovih termina i koncepata koje oni označavaju. Kriza se najčešće posmatra kao ozbiljna prijetnja osnovnim strukturama ili fundamentalnim vrijednostima i normama socijalnog sistema koja, u uslovima vremenskog pritiska i veoma nesigurnih okolnosti, zahtijeva donošenje kritičnih odluka. Krizna situacija je *svaki ireverzibilan proces ugrožavanja i narušavanja osnovne strukture, vrijednosti i normi organizacije koji, u uslovima visoko nestabilnog okruženja, nedostatka informacija, vremenskog pritiska i neodložnošću djelovanja, zahtijeva od centralnih aktera organizacije donošenje kritičnih odluka*. Radi se o *ireverzibilnom procesu* jer promjene koje nastaju

tokom kriza stvaraju novo stanje koje više nema karakteristike stanja od prije krize. Krize su *proces* a ne pojava *ugrožavanja i narušavanja* koja pogađa i djeluje na *osnovne strukture, vrijednosti i norme organizacije* i otežavaju funkcionisanje i postizanje ciljeva organizacije. Krizne situacije karakterišu *uslovi visoko nestabilnog okruženja, nedostatka kredibilnih informacija, vremenskog pritiska i neodložnošću djelovanja* (Maksimović, 2013: 25). Krize se pojavljuju u internom i eksternom okruženju i uslovljene su djelovanjem ovih faktora. Eksterno okruženje je posebno bitno i određuje se kao političko, pravno, ekonomsko, socijalno i tehnološko okruženje (Crandall et.al., 2001: 43-52), dok se interno okruženje određuje preko interne kohezije, entuzijazma, planova reagovanja, spremnosti i osposobljenosti organizacije i komplementarnosti tima. Krizne situacije *zahtijevaju od centralnih aktera organizacije*, tj. menadžmenta organizacije i kriznih menadžera, *donošenje kritičnih odluka*. Kako se iz izloženog vidi, u praksi je često veoma teško razgraničiti vanrednu situaciju, nesreću i katastrofu. Značenje riječi „kriza“ se tumači na različite načine (Perry and Quarantelli, 2005). Definicija UN podrazumijeva izuzetno širok spektar i vrstu događaja koji mogu biti fizički, socijalni i kulturni u prirodi i javljaju se tokom kratkih ili dugih vremenskih perioda. Poput opasnosti koje ih izazivaju (Burton et al., 1999; Perrow, 1984), tipologija katastrofa obuhvata različite kategorije sporih ili brzih, koncentrisanih ili difuznih, poznatih i nepoznatih, socijalnih/fizičkih/kulturnih/prirodnih/tehnoloških/ljudskih, linearnih i kompleksnih, lokalnih/nacionalnih/internacionalnih kriza – ukratko, raznolikost tipologizacije kriznih situacija je široka. Uspješna strategija za upravljanje u kriznoj situaciji obavezno treba da uzme u obzir vrstu krize.

Ovo ipak ne znači da je potrebno ukinuti planiranje za sve tipove opasnosti (integrirani pristup planiranju koji ističe postojanje zajedničkih tačaka u vezi sa planiranjem za različite opasnosti), već je jednostavno priznanje da neki događaji imaju posebne karakteristike koje zahtijevaju posebnu pažnju. U nekim tipovima kriza, uloga vojske je jasna i nedvosmislena, zbog intenziteta i skale događaja koji prevazilaze sposobnosti civilnih vlasti za reagovanje na krizu i njihovih raspoloživih resursa. Vojni kapaciteti su značajno korišćeni u odgovoru na neke međunarodne katastrofe (zemljotresi u Sečuanu, Kina, 2009. god., te Haitiju i Čileu 2010. godine), dok za neke druge situacije, kao što su suše ili blage epidemije, uloga vojnih snaga može biti marginalna. Pitanje rangiranja krizne situacije je u osnovi od ključne važnosti jer u velikoj mjeri određuje potrebu za vojnim djelovanjem, zašta se odluka najčešće donosi na najvišem nivou odlučivanja u svakom demokratskom društvu.

Upravljanje u krizama se određuje kao skup funkcija ili procesa kojima je cilj identifikovati, izučiti i predvidjeti moguće krizne situacije i uspostaviti posebne načine koji će organizaciji omogućiti sprečavanje krize ili efikasnu reakciju i njeno uspješno rješavanje uz minimizaciju njenih posljedica te što brži povratak u prvobitno stanje. Međunarodna strategija UN za smanjenje katastrofa (2009) koristi dva termina kojim obuhvata upravljanje u kriznim situacijama:

- Upravljanje rizikom od katastrofa – sistematski proces korišćenja administrativnih odluka, organizacije, operativnih sposobnosti i kapaciteta za sprovođenje politike, strategije i otpornosti društva i zajednice da smanji uticaj prirodnih nepogoda i sličnih ekoloških i tehnoloških katastrofa. To obuhvata sve oblike aktivnosti, uključujući i strukturalne i nestrukturalne mjere kako bi se izbjeglo (prevencija) ili ograničilo (ublažavanja i pripravnost) štetno dejstvo opasnosti.

- Smanjenje rizika od katastrofa – konceptualni okvir razmatranih elemenata sa mogućnostima smanjenja ranjivosti i rizika od katastrofe unutar društva, kako bi se izbjegao (prevencija) ili ograničio (ublažavanje i pripremljenost) negativni uticaj opasnosti, u širokom kontekstu održivog razvoja.

Upravljanje u kriznim situacijama se obično posmatra kao proces od nekoliko međuzavisnih faza. Prva faza se odnosi na dugoročne aktivnosti koje smanjuju rizik od nastanka kriznih situacija, a nastavlja se fazom koja podrazumijeva planiranje za krizne situacije i uspostavljanje resursa potrebnih za odgovor. Odgovor se odnosi na akcije koje su preduzete nakon što je došlo do krizne situacije i obuhvata aktivnosti hitnih službi za vrijeme i neposredno nakon nastanka krizne situacije. Oporavak obuhvata dugoročne aktivnosti na obnovi i povratku zajednice na stanje prije krizne situacije. Ova faza ujedno predstavlja trenutak otpočinjanja aktivnosti koje smanjuju ranjivost na buduće krizne situacije. Fraza „sveobuhvatno upravljanje u krizama“ se često koristi da označi ove faze, koje su obično predstavljene u cikličnom, kontinuiranom formatu (Coppola, 2006). Ovaj ciklus je koristan u smislu razumijevanja pojma militarizacije i činiće osnovu analize. Ciklus se dešava u kontekstu nekoliko cjelina: formalni sistemi koji sadrže planiranje, kao što su planovi djelovanja u kriznim situacijama; zakona i sporazuma o uzajamnoj pomoći; neformalnih mreža i angažovanja zajednice i kapaciteta sistema unutar civilnog društva; privatnog sektora i nevladinih organizacija, čime se utvrđuje efikasnost procesa za upravljanje u kriznim situacijama. U cilju postizanja uspješnog planiranja u slučaju kriza, vojni kapaciteti formiraju kritičnu komponentu svakog od ovih procesa, a vojne snage u svijetu su veoma uključene u upravljanje u kriznim situacijama, posebno fazu odgovora, dugi niz godina (Anderson, 1994; Kohn, 2003).

Okolnosti upotrebe vojnih snaga tokom kriznih situacija razlikuju se u mnogim državama, zavisno od niza političkih, pravnih i pravosudnih okolnosti, koje ponekad dovede do značajnih problema raspoređivanja i koordinacije između različitih nivoa funkcionisanja države. Iako je suština reagovanja na krize u demokratskim društvima skoncentrisana na lokalnom nivou, bez obzira na oblik unutrašnje političke organizacije, lokalne vlasti nigdje nemaju kontrolu nad vojnim kapacitetima i nemaju na taj način mogućnost povećanja svojih sposobnosti tokom kriznih situacija. Kao rezultat toga, iako su vojne snage obično raspoređene širom zemlje, njihov raspored nema uticaja na mogućnost pružanja podrške lokalnim vlastima u kriznim situacijama jer je njihovo angažovanje najčešće jasno definisano zakonima. Koncept civilne demokratske kontrole nad oružanim snagama podrazumijeva da se oružane snage u podršci civilnim vlastima mogu angažovati samo po zahtjevu i kao poslednji resurs (*last resort*), te se tako i reguliše legislativom u demokratskim društvima.

## **2. POTENCIJALNA ULOGA VOJNIH SNAGA U UPRAVLJANJU U KATASTROFAMA**

Vojne snage se upotrebljavaju isključivo u slučajevima kriznih situacija većeg obima i njihova uloga je rezervisana za ograničenu upotrebu i kao dopunske snage postojećim civilnim kapacitetima. Posmatrano u svjetlu partnerstva javnog i privatnog sektora

u povećanju otpornosti društva na krize, vojne snage nikada nisu centralni igrač javnog sektora. Reagovanje na krizne situacije je principijelno pod rukovođenjem civilnih agencija koje mogu biti podržane vojnim snagama. Vojne snage se koriste kao „poslednji resurs“ u kriznim situacijama nevojnog karaktera i trebalo bi da se baziraju na tri osnovna principa: doprinos opštoj dobrobiti građana, hitnosti upotrebe i nepostojanja adekvatne civilne alternative. Iako vojne snage imaju kapacitet da budu prvi na sceni, ipak se one moraju koristiti kao poslednji resurs. Vojni kapacitet se posmatra kroz: obučeni personal, posjedovanje adekvatne mehanizacije i sposobnosti koje civilne agencije nemaju, efikasan mehanizam odlučivanja i obezbjeđivanje stabilnosti na zahvaćenim područjima, kao i efekta uniformisanog personala na stanovništvo i karaktera javne službe.

Argument da se vojne snage efikasno angažuju u okviru upravljanja u kriznim situacijama se zasniva na nekoliko činjenica. Za razliku od striktno primjene vojnog modela komandovanja i kontrole, vojne snage teže da delegiranje odgovornosti svedu do najnižeg nivoa lanca komandovanja i kontrole. Kontekstom politika u okviru kojih djeluju vojni resursi, podstiče se kooperativni proces sa drugim agencijama, posebno civilnih organizacija. Vojne snage imaju specifične i jedinstvene sposobnosti i resurse koji su potrebni u nekim aspektima upravljanja u kriznim situacijama i uspješno funkcionišu sa drugim agencijama kako u domaćem tako i u međunarodnom kontekstu. U principu, civilno-vojna saradnja i ukupni okvir u kojem se vojne snage uklapaju u upravljanju u kriznim situacijama može se sažeti u nekoliko stavova:

- Vojne snage uvijek djeluju u podršci i kao suplement resursima civilnih vlasti,
- Vojne snage, po zahtjevu, proizvode brz, pozitivan i relevantan uticaj na kriznu situaciju zbog permanentne prirode buke i operacija,
- Vojne snage obezbjeđuju i pružaju jedinstven skup relevantnih vještina i sposobnosti, i
- Vojne snage djeluju u funkciji ojačanja civilnih vlasti i nikad nisu u direktnom kontaktu ili sukobu sa javnošću.

Pristup primjeni koncepta komandovanja i kontrole u vojnim snagama se izuzetno dobro veže za pristup efektivnog upravljanja u kriznim situacijama jer omogućava delegiranje i dodjelu zadataka do najnižeg nivoa, gdje se zapravo i ostvaruje djelovanje. Haotično i brzo mijenjajuće kontinuirano izvođenje operacija u zahtjevnom ambijentu, koje karakteriše moderan vojni operativni kontekst, je zapravo replika haosa i konfuzije koji nastaje tokom kriznih situacija. Ovo je upravo razlog zbog kojeg pristup decentralizovanom upravljanju u kriznim situacijama ubrzava donošenje odluka jer lica koja su najbliža problemu, lokalni eksperti i zvaničnici, najbolje poznaju situaciju i najbolje mogu preduzimati mjere u skladu sa situacijom. Ovakav pristup funkcioniše na konceptu da viši rukovodioci i službenici izvrše analizu i odluče šta treba da se uradi na strateškom nivou, istovremeno obezbjeđujući da se ne bave taktičkim detaljima i odlukama o tome kako tačno da ostvare ciljeve za ljude koji su najbliži problemu. Dokle god se namjera na višem nivou postiže i osnovni pravac djelovanja je prati, situacija nije mikro-upravljljiva već koordinisano i istovremeno „labavo spojena“ na operativnom i strateškom nivou. Prioritet operativnog (taktičkog) odlučivanja je ostavljen na licu direktno uključenom u rješavanje problema, a ne ljudima na komandnom mjestu daleko od scene. U stvari, koncept komandovanja mjestom incidenta, koji se koristi kao model upravljanja u kriznoj

situaciji, je izveden i čini varijaciju standardnog vojnog sistema komandovanja i kontrole, sa menadžerima nižih nivoa odgovornosti, koji imaju prioritet u donošenju odluka, dok su podržani funkcijama operacija, planiranja, logistike itd. Prednosti vojnog stila upravljanja i koncepta komandovanja mjestom incidenta je namjera da se eksplicitno uzmu u obzir operativne i kulturne razlike između različitih agencija angažovanih u reagovanju na kriznu situaciju, bez obzira na to da li su vojne ili civilne. Ovo ima potencijal da značajno olakša civilno-vojnu saradnju. Neki od najčešćih zadataka koje obavljaju vojne snage u kriznim situacijama obuhvataju: vazdušni transport, logistička podrška i upravljanje vazdušnim prostorom, medicinske usluge i podrška, pružanje opštih usluga, snabdijevanje hranom i vodom za piće, infrastrukturna podrška i obezbjeđenje skloništa, traganje i spašavanje, komunikacije, inženjerska podrška, pružanje stručnih kadrova itd.

### 3. IMPLIKACIJE MILITARIZACIJE KRIZNIH SITUACIJA

Osnov za diskusiju predstavljalo bi značenje termina vojna kultura. Svakako da postoje razlike između civilne i vojne kulture, ali ipak neki autori smatraju da je važno da se naglasi da je vojna kultura heterogena, ne varira samo od zemlje do zemlje, već, kako napominje Kapstik, uveliko i u okviru nacionalnih vojnih struktura (Capstick, 2003: 48), koji uz to napominje da definisanje određene vojne kulture nije lak zadatak. U osnovi pojma je pojam kulture. Kultura je i složena i kontekstualna i ne može biti praznine između eksplicitne vrijednosti i onih koje stvarno postoje. Isto tako, mora se priznati da je kultura dinamična. Mada u savremenim definicijama kulture dominira shvatanje da se kultura odnosi na ljudsku djelatnost i ponašanje, ipak većina određenja ima složen karakter i u definiciju kulture uvodi pojmove normi i obrazaca, vrijednosti i simbola. Tako npr. definicija Krebera i Parsonsa određuje kulturu kao prenesene i stvorene sadržaje i obrasce vrijednosti i drugih simboličkih sistema koji formiraju ljudsko ponašanje i proizvode (*artefacts*), kao rezultate ponašanja (Kloskowska, 2001:10). Bitne komponente kulture su prenošenje već stvorenih vrijednosti (tradicija) i razvoj potpuno novih vrijednosti (progres). Tradicija je bitna komponenta kulture čija je odlika prihvatanje i prenošenje već stvorenih i usvojenih tekovina kulture i ima zadatak očuvanje postojećih rezultata društvenog i kulturnog života, a može biti pozitivna i negativna. Kultura je složena multidimenzionalna kategorija i može se posmatrati sa različitih stanovišta. Sa bezbjednosnog aspekta, kultura se može posmatrati kao usvojen i opšteprihvaćen način zaštite svih onih procesa, promjena i tvorevina nastalih kao rezultat društvenog i materijalnog stvaralaštva čovjeka, a s ciljem napretka, razvoja i opstanka društva (Maksimović, 2010: 30). Vojna kultura se posmatra kao percipirana i stvarna uloga vojnih snaga u društvu i jedna je od ključnih varijabli koja utiče na politiku upotrebe vojnih kapaciteta. Definisanje vojne kulture je posebno teško u vojnim organizacijama koje postoje u zemljama koje karakteriše heterogenost u etničkom, kulturnom, jezičkom, religijskom i istorijskom smislu. Nema sumnje da je svaka od etničkih grupa u takvom društvu razvila posebnu kulturu pa je tako i vojna struktura u takvim društvima zasnovana na svojim jedinstvenim i vrlo specifičnim operativnim zahtjevima, istoriji i tradiciji. Drugim riječima, vojna kultura i organizaciona klima trupne jedinice razlikuje se od one u nekom štabu na višem nivou komandovanja i kontrole. Rezultat je da vjerovatno ne postoji jedinstvena vojna kultura koja se može primjeniti u cijeloj organizaciji.

Uzevši u obzir specifičnost vojne kulture, u osnovi postoje dva različita pogleda na ulogu vojnih kapaciteta u kriznim situacijama, jedan koji je u funkciji povećane militarizacije, a drugi opet koji se zalaže za smanjenje i postojeće uloge vojnih snaga. Povećanje uloge i učesća vojnih snaga nije tako jednostavno kao što možda izgleda na prvi pogled. Prvo, primarni mandat vojnih snaga je ostvarivanje i održavanje borbene sposobnosti u funkciji zaštite nacionalnih interesa a ne regovanje na domaće ili međunarodne krizne situacije ili katastrofe. Povećano angažovanje vojnih snaga u civilnom sektoru, čak i tokom kriznih situacija, postavlja pitanje zabrinutosti u pogledu ugrožavanja građanskih prava i sloboda (Mitchell, 2003), jer on može biti signal erozije građanskih prava i odgovornosti onima koji su zagovornici civilne vlasti. Upotreba vojnih snaga može stvoriti specifične probleme, posebno ako postoje konkurentske agencije unutar zemlje, a pomoć se doživljava kao pristrasna ili ako se vojne snage koriste od strane nedemokratskih režima, kao kontrolni mehanizam da ugnjetavaju i iskorištavaju građane. Ovo posebno može da bude osjetljivo tokom angažovanja vojnih snaga u međunarodnom okruženju, jer su male šanse da vojne snage pruže intervenciju tokom krizne situacije koja će imati pozitivan kontekst i u skladu sa konceptom koji podržavaju UN, tj. „humanitarne principe neutralnosti, nepristrasnosti i humanosti“ (Oslo Guidelines, 2006). Tipično, vojne snage su ograničene zakonom i politikom, kako bi se održala strateška nacionalna odbrambena sposobnost i u cilju izbjegavanja nepotrebnog rizika za građanske slobode. Ovo se u većini demokratskih zemalja postiže upotrebom vojnih kapaciteta u kriznim situacijama tek nakon što se dobije zvaničan zahtjev od civilnih vlasti, pod čijim ograničenjima se i angažuju vojni kapaciteti. Zato, promjena uloge vojnih snaga u kriznim situacijama svakako nije tako laka kako to možda izgleda, s obzirom na političke i zakonodavne teškoće, uključujući i realnost civilnih nadležnosti. Isto tako, vojni zvaničnici imaju ozbiljne sumnje o pogrešnoj upotrebi, obično oskudnih, vojnih resursa, što je u suprotnosti sa njihovom primarnom ulogom kao i da se angažuju kao „posada za čišćenje“ u post kriznom periodu. Drugi alternativni pristup, koji je kritičan za vojni pristup upravljanju u kriznim situacijama, uglavnom ima korijen u akademskoj literaturi i praktičara kriznog menadžmenta. Iako upravljanje u kriznim situacijama ima korijen u modelu civilne odbrane, koji je razvijen tokom i poslije Drugog svjetskog rata, trend daljeg razvoja se kreće ka širem i sveobuhvatnijem pristupu (Canton, 2007), povećanjem dijeljenja donošenja odluka sa žrtvama kriza i koordinacije između raznih agencija koje zahtijevaju saradnju i pregovaranje. Hijerarhijski model rukovođenja i komandovanja, zasnovan na piramidalnoj strukturi vlasti, je kritikovan kao najefikasniji za rukovanje složenih kriznih situacija. Konkretno, ovakav pristup ne može dovoljno da uključi lokalne vlasti, kulturu i ekspertizu. Hajtauer i Kotu (Hightower and Cotou, 1996: 69) su primjetili da vertikalna struktura nije kompatibilna sa potrebnom horizontalnom koordinacijom, neophodnoj za efikasno ragovanje tokom kompleksnih kriznih situacija. Horizontalna koordinacija je ta koja pomaže da zamijeni neprikladnu i neefektivnu strukturu upravljanja. Hijerarhijska upravljačka struktura, povjerljivost planova i informacije o situaciji, kao i samoizolacija sistema, nisu najbolji način na koji se mogu u upravljanje u kriznoj situaciji uključiti civilne i dobrovoljne organizacije i agencije iako je potpuno prikladna za neke organizacije kao što su hitne službe (policija, vatrogasci). Koristeći sličnu analogiju, Drabek (Drabek, 2003) primjećuje da je model koordinacije resursa za krizne situacije efektivniji za upravljanje u kriznim situacijama nego onaj koji se bazira na komandovanju i kontroli. Von (Waugh, 1996: 347) primjećuje da je osjetljivost neophodna za međuvladine i multiorga-

nizacijske napore da izvršavaju zadatke nesmetano i efikasno. To je jedan od razloga zašto je vojni stil sistema i strukture komandovanja i kontrole često neodgovarajući u vojnim operacijama u slučaju kriza, a da je sukob civilne i vojne organizacione kulture, sa nekim oblicima nepoštovanja lokalnih sposobnosti, rezultat u manje efikasnom upravljanju u kriznim situacijama nego što bi se željelo. Klark (Clarke, 2006: 168) naglašava važnost neformalnih akcija, dok drugi autori ukazuju na slabosti vojnog modela komandovanja i kontrole u odnosu na aspekte upravljanja u kriznim situacijama (koje imaju tendenciju zasnivanja na mitu panike i stvaranje konfuzije između kontrole i koordinacije), kao što su Dines i Kuaranteli (Dynes, 1994; Quarantelli, 1989). Koncept upotrebe vojnih snaga se obično izjednačava sa konceptom upravljanja modelom komandovanja i kontrole.

Prethodno navedeno rađa niz zabrinutosti u pogledu korišćenja vojnih resursa kao dio strategije upravljanja u kriznim situacijama. U ovom slučaju, aspekti vojne kulture mogu biti kontraproduktivni, a mora se uzeti u obzir i postojanje rizika po građanske slobode. Istovremeno, vojne snage su važan dio društva i moraju biti uključene, kako zbog stručnosti i resursa koji se mogu angažovati tako i zbog važnosti uloge koju imaju u društvu. Raspravljati o korisnosti primjene strategije komandovanja i kontrole u upravljanju u kriznim situacijama može biti prejednostavan pristup. Profesionalni krizni menadžeri svakako imaju različita mišljenja na ovu temu. Njihov naziv ima porijeklo u klasičnom menadžmentu i birokratskoj teoriji (Fayol, 1949) koji se prije svega bavi kontrolom, pravilima, propisima i procedurama. S obzirom da su centralizovane snage hitnih službi snage prvog odgovora tokom kriznih situacija, razumljivo je zaključiti da postoji određena dodatna vrijednost od stepena strukture, pravila i principa, nezavisno da li oni imaju osnov u birokratskim agencijama kao što su policija, vatrogasci ili vojna organizacija. U nekim situacijama, vojni model komandovanja i kontrole je veoma efikasan a najbolji način da se civilne i dobrovoljne organizacije uključe je kompleksan, što ponekad može biti od koristi za komandne strukture.

#### **4. KONCEPTUALNI MODEL UPOTREBE VOJNIH SNAGA U KRIZNIM SITUACIJAMA**

Da bi se pravilno predložio i razmotrio kontekst i obim upotrebe vojnih snaga u svim fazama kriznih situacija, razvijen je konceptualni model u kojem je tip krizne situacije važan kriterijum. Za potrebe diskusije, tip krizne situacije je ograničen na brze, jasno definisane prirodne, tehnološke i ljudima izazvane događaje koji izazivaju oštećenja kritične infrastrukture. Sveukupno upravljanje u krizama podrazumijeva nekoliko faza upravljanja u krizama u kojima se mora zajednički raditi da bi se zaštitila zajednica na određenom području ili određena organizacija. Za potrebe ovog rada koristiće se model koji se sastoji od tri faze, prevencija, odgovor i oporavak. *Faza prevencije* predviđa preduzimanje niza radnji, aktivnosti i mjera za prevenciju i umanjenje vjerovatnoće nastanka krizne situacije i umanjenja njihovog efekta na društvenu zajednicu. Sastoji se od dva dijela, sprečavanja koje podrazumijeva procjenu prijetnji i rizika, stalna proces koji se ponavlja po potrebi i pripreme koja podrazumijeva pravilno planiranje, raspored resursa, obuku, organizaciju i izvođenje vježbi i simulacija kojima se obezbjeđuju potrebne vje-



štine te opremu i druge resurse potrebne za efikasnu upotrebu u stvarnim situacijama. Vježbe i provjere planova su posebno važni sa aspekta otkrivanja nedostataka i propusta, čime se obezbjeđuje dovoljno vremena da se iste koriguju prije nastanka krizne situacije. *Faza odgovora* obuhvata nekoliko koraka, a prvi je uočavanje krize i preduzimanje koraka predviđenih procesom odlučivanja, aktiviranje pripremljenih planova ili potpuno novo planiranje odgovora. Kordinacija angažovanja resursa tokom odgovora i uključivanje zajednice praćeno je efektivnim kriznim komuniciranjem. Aspekti odgovora obuhvataju: aktiviranje hitnih službi, aktiviranje dopunskih kapaciteta i specijalizovanih snaga i resursa (vojne snage), pružanje medicinske pomoći, evakuaciju lica i imovine, evakuaciju životinja, pružanje skloništa, obezbjeđenje osnovnih uslova života, traganje i spašavanje, osmatranje i praćenje, procjenu šteta i sl. Bitno za ovu fazu jeste medijska pažnja koju mogu privući krizne situacije manjeg, a posebnog većeg obima ili intenziteta. Zbog toga, krize koje se dogode zauzimaju više prostora, privlače pažnju medija, a time i javnosti tokom faze odgovora nego krize koje se detektuju u pretkriznoj fazi. *Faza oporavka* počinje već tokom faze odgovora a nastavlja se po njenom završetku. Predviđa povratak na pretkrizno stanje, uspostavljanje osnovnih funkcija društva, oporavak javne infrastrukture i ponovno uspostavljanje uslova za normalan život. Ova faza uključuje i pružanje pomoći zahvaćenoj populaciji. Faza se treba planirati kao sastavni dio kriznog planiranja. Sastavni dio ove faze je učenje iz krize, kao preduslov korištenja iskustava i promjena u skladu sa stečenim iskustvima. Svaka faza proizlazi iz prethodne i postavlja zahtjeve prema sledećoj. Aktivnosti u jednoj fazi mogu se preklapati s aktivnostima u prethodnoj. Ove faze kriznih situacija u suštini nemaju početka ni kraja jer, prepoznavanje prijatni može motivisati ublažavanje isto kao i stvarni događaj. Koordinisanje niza tih, ponekad vrlo složenih, aktivnosti i njihovo međusobno povezivanje, kao i povezivanje niza operativnih segmenata sistema odbrane, zaštite i spašavanja, osnovni je zadatak programskog segmenta sistema za upravljanje kriznim situacijama. Uobičajena uloga tog segmenta javne uprave je da usmjerava sve ostale resore uprave i druge organizacije da djeluju u cilju smanjivanja posljedica kriznih situacija koje se mogu dogoditi. Fokus modernog sistema za upravljanje krizama nije više samo reagovanje, već i adekvatno planiranje i priprema koji uključuju zajednicu i stanovnike, privatni i nepofitni sektor a upravljanje krizama će svakako evoluirati u budućnosti. Područje upravljanje krizama je važan stub sistema bezbjednosti.

U ovom konceptualnom modelu primjene vojnih snaga u kriznim situacijama (Slika 1), vertikalna osa predstavlja skalu krizne situacije. Vanredne situacije su relativno lokalizovani događaji koji zahtijevaju prisustvo hitnih službi. Nesreće su već definisane u prethodnom tekstu ,dok su u katastrofama narod i institucije koji su uključeni u reagovanje na kriznu situaciju i sami postali žrtve na značajan način. I pored određenih nejasnoća u razgraničenju ovih pojmova, oni predstavljaju vokabular i kontinuum za raspravu događaja povećane skale i veličine. Horizontalna osa predstavlja faze ciklusa upravljanja u kriznim situacijama. U poljima unutar osa, prikazan je niz scenarija za upravljanje u kriznim situacijama, a prvi na skali poželjnosti je upotreba birokratskog vojnog modela komandovanja i kontrole za donošenje strateških i taktičkih odluka u raznim kriznim situacijama. Sledeće u piramidi poželjnosti je ograničena upotreba vojnih resursa i odnosi se na oblast planiranja i koordinacije sa civilnim vlastima uspostavljanjem oficira za vezu u nadležnim štabovima civilnih agencija za upravljanje u kriznim situacijama. Posljednja na ovoj skali je opcija potpunog vojnog angažovanja u smislu upotrebe potrebnog broja

vojnog personala i adekvatnih resursa, u većem razmjeru i kao dopuna kapacitetima civilnog društva za upravljanje u kriznim situacijama. Upotreba vojnih snaga se najviše ogleda na nivoima ograničene upotreba vojnih resursa, a zatim u sveobuhvatnijem razmještanju vojnih kapaciteta. Nivo birokratskog vojnog modela komandovanja i kontrole više označava fundamentalnu filozofiju modela komandovanja i kontrole koja trenutno postoji, kako u civilnim hitnim službama tako i u drugim civilnim organizacijama. Nivoi ograničene upotrebe vojnih resursa i sveobuhvatnijeg razmještanja vojnih kapaciteta ukazuju na povećanu upotrebu vojnog personala i resursa, što je proces koji se u kontekstu ovog rada ne smatra „militarizacijom“. Upotreba vojnih resursa se posebno posmatra u fazi prevencije po dijelovima, jer dok u jednom dijelu ove faze krizne situacije poželjnost angažovanja može da bude predstavljena u jednom obimu, u drugom dijelu ove faze može da ima sasvim drugi obim poželjnosti.

**Slika 1** Rangiranje upotrebljivosti vojnih kapaciteta tokom kriznih situacija

		Prevenција	Odgovor	Oporavak
Vanredne situacije	Birokratski model K2	Nepoželjno	Poželjno	Nepoželjno
	Ograničeno vojno angažovanje	Nepoželjno	Poželjno u posebnim prilikama	Poželjno u posebnim prilikama
	Potpuno vojno angažovanje	Nepoželjno	Nepoželjno	Nepoželjno
Nesreće	Birokratski model K2	Neutralno	Poželjno u posebnim prilikama	Nepoželjno
	Ograničeno vojno angažovanje	Neutralno/poželjno	Vrlo poželjno	Poželjno
	Potpuno vojno angažovanje	Neutralno/poželjno	Vrlo poželjno	Neutralno
Katastrofe	Birokratski model K2	Poželjno u posebnim prilikama	Poželjno u posebnim prilikama	Nepoželjno
	Ograničeno vojno angažovanje	Neutralno/vrlo poželjno	Vrlo poželjno	Poželjno
	Potpuno vojno angažovanje	Neutralno/vrlo poželjno	Vrlo poželjno	Neutralno

Perou (Perrow, 1984) konstatuje da je primjena centralizovanih strategija i pristupa upravljanju u kriznim situacijama podesnija za linearne sisteme, dok složeniji sistemi zahtijevaju decentralizovaniji pristup. Iz tog razloga, model komandovanja i kontrole se smatra podesnijim za odgovor na krizne situacije male skale i objašnjava tradicionalni naglasak hitnih službi na njemu. Iako se može zaključiti da je koncept komandovanja i kontrole u većini neprikladan, isto tako se može zamisliti krizna situacija u kojoj su civilne organizacije nefunkcionalne i gdje koncept komandovanja i kontrole može biti potreban, barem na privremenoj osnovi (poplave u Republici Srpskoj 2014. godine). Ograničeno vojno angažovanje se istorijski koristi uglavnom za aktivnosti traganja i spašavanja, u kojoj su civilne mogućnosti suviše ograničene. Vojne snage često nisu rade da se anga-

žuje u odgovoru na krizne situacije jer to nije njihova primarna misija, mada se u današnjim prilikama ovaj zadatak sve češće nalazi na listi osnovnih zadataka vojnih snaga. Ovo se posebno potvrđuje u slučajevima uključivanja u međunarodne operacije. Jedan od osnovnih vojnih motova u angažovanju u kriznim situacijama je „poslednji unutra, prvi napolje“ i on odražava kompletnu koncepciju, filozofiju angažovanja i prije svega stav da primarna odgovornost za reagovanje na krizne situacije leži na civilnim agencijama. Uopšteno govoreći, vojne snage se neće koristiti u fazi oporavka, posebno za manje hitne slučajeve u kojima civilnih resursa ima dovoljno. Upotreba vojnih snaga u većini lokalizovanih kriznih situacija nije poželjno (osim za organizaciju veze i uključivanje planiranja), jer po definiciji, građani u zajednici očekuju da njihove civilne agencije za krizne situacije odgovore situaciji, kroz korišćenje sopstvenih raspoloživih resursa. Međutim želja i potreba za korišćenje vojnih resursa povećava se kako se povećava skala i ozbiljnost krizne situacije i kako zahtjevi za djelovanjem prevazilaze mogućnosti lokalno raspoloživih kadrova i resursa. Građani istina često zaboravljaju da okosnicu civilnog reagovanja na krizne situacije čine upravo oni sami i da nemaju na raspolaganju posebne resurse za tu namjenu. Ovo čini osnov za ostvarivanje funkcije bezbjednosti iznutra, što je pomalo zaboravljeno u prethodnih 20-ak godina. Angažovanje vojnih resursa najčešće se događa tokom faze odgovora. Ipak, adekvatan odgovor zahtijeva pripremljenost i planiranje, tako da je apsolutno neophodno da se uspostavi veza, koordinacija, procjena potreba i planiranje koje uključuje vojne snage u svim fazama, uključujući ovaj dio faze prevencije. U svim kriznim situacijama, iako vojni personal uvijek dobija naređenja iz sopstvenog lanca komandovanja, tradicija angažovanja vojnih snaga na način izričito tražen od legitimnih civilnih vlasti će se nastaviti kako bi se osiguralo da se u kriznim situacijama upotreba vojnih snaga vrši isključivo u skladu sa zahtjevima i ograničenjima civilnih vlasti. Zbog toga, uloga vojnih snaga u fazi prevencije kriznih situacija uključuje organizaciju veze sa civilnim agencijama, planiranje i pružanje stručnih savjeta u raspoređivanju svojih resursa. Ovo ne uključuje formulisanje politika i procedura djelovanja u kriznim situacijama.

Rezultati analize ukazuje na to da vojne snage imaju zapaženu i stalnu ulogu u planiranju, organizaciji veze sa civilnim agencijama, koordinaciju i angažovanje stručnih savjetnika u strategiji i taktici u svim fazama ciklusa upravljanja u kriznim situacijama. Zapravo, angažovanje vojnih snaga je najbolje u fazi prevencije (posebno dio pripreme) i odgovora, sa proporcionalnim povećavanjem angažovanja kako se povećava nivo i opasnost krizne situacije i kad postane jasno da resursi lokalnih agencija za krizne situacije nisu u stanju da se nose sa zahtjevima situacije. Osim tekućeg planiranja i organizacije veze, zbog nadležnosti i odgovornosti, te drugih razloga, vojni kapaciteti treba da budu prvi koji će biti uklonjeni i preraspoređeni te vraćeni u primarnu ulogu sistema odbrane, što posljedično najmanje šanse angažovanju vojnih snaga daje u fazi oporavka od krizne situacije.

## ZAKLJUČAK

Činjenica je da vojne snage demokratskih društava imaju mnogo toga da ponude svojim građanima u kriznim situacijama, iako je jasno da vojni kapaciteti moraju biti se-

lektivno i pravilno korišteni u smislu dopune, ali ne zamjene lokalnih i republičkih organa i civilnih agencija za krizne situacije. Pored toga, vojni zvaničnici moraju se aktivno uključiti u organizaciju veze, koordinaciju i planiranje sa civilnim agencijama za krizne situacije kako bi se obezbjedilo da se, ako je i kada potrebna njihova pomoć, integracija realizuje lagano, brzo i najefikasnije moguće i pod rukovodstvom civilnih vlasti.

Efikasna integracija vojnih snaga u matricu upravljanja u kriznim situacijama zavisice od pronalaženja odgovarajućeg balansa između angažovanja zajednice i filozofije upravljanja od vrha prema dnu. Brz, efikasan i decentralizovana odgovor vojnih snaga u mnogim kriznim situacijama ukazuje na njihovu sposobnost da funkcionišu u mnogim kriznim situacijama i nestabilnim okruženjima. Zaključak je da se za vojne snage mogu odrediti izuzetno važne uloge u upravljanju u kriznim situacijama. Ispitivanjem relevantnog zakonodavstva i politike, kulturnog porijekla, istorijskih odnosa između civilnih i vojnih organizacija i vojske kao i tekućih civilnih i vojnih kultura i doktrina djelovanja, jasno je da demokratski odgovornim vladama i njihovim podređenim vojnim snagama, učešće u kriznim situacijama, kao „dopunskih resursa“, može biti vrlo korisno za zajednicu i građane.

Različite akademske kritike su identifikovale potencijalne probleme i prepreke vezane za dobru saradnju između vojnih i civilnih kultura. Bez sumnje one postoje, ali ove prepreke su vjerovatno specifičan za svaku pojedinu zemlju i kulturu. Ključ za efikasnu saradnju je obezbjeđenje stalnog planiranja, koordinacije i veze, razmjena informacija o procjeni potreba između civilnih i vojnih organizacija, kao i osjetljivost prema različitim kulturama, kako bi se utvrdila najprikladniji i najefikasniji modus upotrebe vojnih snaga kao dodatnih resursa u kriznim situacijama.

## LITERATURA

- Anderson, E. (1994). Disaster Management and the Military. *GeoJournal*, 24(2), 201 – 205.
- Burton, I., Kates, R. & White, G. (1993). *Environment as Hazard* -2nd edition, The Guilford Press: New York.
- Capstick, M. D. (2003). Defining the Culture: The Canadian Army in the 21st Century. *The Canadian Military Journal*, 47-54.
- Canton, L. G. (2007). *Emergency Management: Concepts and Strategies for Effective Programs*. Hoboken NJ: Wiley Inter-Science.
- Clarke, L. (2006). *Worst Cases: Terror and Catastrophe in the Popular Imagination*. University of Chicago Press: Chicago.
- Coppola, D. (2006). *Introduction to International Disaster Management*. Butterworth-Heinemann.
- Crandall, W., Parnell J.A. & Spillan J. E. (2010). *Crisis Management in the New Strategy Landscape*, SAGE: Pembroke.
- Drabek, T. E., Hoetmer G. J. (Eds.). (1991). *Emergency management: Principles and practice for local government*. Washington, DC: International City Management Association.

- Drabek, T. E. (2003). *Strategies for Coordinating Disaster Responses*. Boulder, CO: Program on Environment and Behavior, Monograph 61, University of Colorado.
- Dynes, R. R. (1994). Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass emergency and disasters*, 12(2), 141–158.
- Fayol, H. (1949). *General and Industrial Management*, Pitman.
- Hightower, H.C. & Coutu, M. (1996). *Coordinating Emergency Management: A Canadian Example*. In Sylves, R & Waugh, W. (Eds)., *Disaster Management in the U.S. and Canada: The Politics, Policymaking, Administration and Analysis of Emergency Management*, (69– 100), Springfield: Illinois.
- Kloskowska, A. (2001). *Sociologija kulture*. Čigoja: Beograd.
- Kohn, R. (2003). Using the Military at Home: Yesterday, Today and Tomorrow, *Chicago Journal of International Law*, 4(1), 165-192.
- Lindell, M. K., Prater, C., & Perry, R. W. (2007). *Introduction to emergency management*. Danvers, MA: Wiley & Sons Publishing.
- Maksimović G. (2010). *Bezbjednosna kultura u prevenciji ugrožavanja bezbjednosti malim i lakim naoružanjem*. Fakultet za bezbjednost i zaštitu: Banja Luka.
- Maksimović G. (2013). *Model upravljanja kriznim situacijama u Republici Srpskoj*. Fakultet za bezbjednost i zaštitu: Banja Luka.
- Mitchell, J. K. (2003). The fox and the hedgehog: Myopia about homeland vulnerability in US policies on terrorism, *Terrorism and Disaster: New Threats, New Ideas – Research in Social Problems and Public Policy*, 11, 53–72.
- *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief “Oslo Guidelines”* (2006), Rev. I, Annex II: CMCS Generic Request for MCDA.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Perry, R. W. & Quarantelli, E. L. (2005). *What Is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Corporation.
- Quarantelli, E. L. (1998). *Major criteria for judging disaster planning and managing their applicability in developing societies*. Preliminary Research Paper #268, Disaster Research Center. Newark, Delaware: University of Delaware.
- Waugh, W.L. (1996). *Disaster Management for the New Millennium*. In Sylves, R & Waugh, W. (Eds). *Disaster Management in the U.S. and Canada: The Politics, Policymaking, Administration and Analysis of Emergency Management*, (344-360). Springfield: Illinois.
- UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction (2009). *International Strategy for Disaster Reduction*. Retrieved March 21, 2015, from <http://www.unisdr.org/eng/terminology/terminology-2009-eng.html>.